

Predsedovanje Slovenije Svetu EU z vidika slovenske gozdne politike

The Slovenian presidency of the EU Council from the aspect of national forest policy

Milan ŠINKO*

Izvleček:

Šinko M.: Predsedovanje Slovenije Svetu EU z vidika slovenske gozdne politike. *Gozdarski vestnik*, 65/2007, št. 5-6, cit. lit. 8. V slovenščini, z izvlečkom v angleščini. Prevod v angleščino: Jana Oštir.

Prispevek v luči slovenskega predsedovanja Svetu EU v prvi polovici leta 2008 predstavi institucijo Svet EU in organizacijske, posredniške, politične in nacionalne vloge, ki jih uresničuje predsedujoča država. Obravnavan je slovenski gozdno-politični okvir, ki vpliva na usmeritev za posamezno vlogo in predstavljena teza, da sta za Slovenijo najpomembnejši organizacijska in nacionalna vloga. V okviru nacionalne vloge je pomembno pridobiti nove ideje za vsebino gozdne politike in znanja o procesu njenega oblikovanja na domači ravni in ravni Unije.

Ključne besede: svet EU, gozdarstvo, EU, Slovenija

Abstract:

Šinko, M.: The Slovenian presidency of the EU Council from the aspect of national forest policy. *Gozdarski vestnik*, Vol. 65/2006, No. 5-6. In Slovene, with abstract in English, lit. quot. 8. Translated into English by Jana Oštir.

In the light of the Slovenian presidency of the EU Council in the first half of the year 2008, the contribution presents the Council of the European Union (the EU Council) as an institution and the organizational, mediatory, political and national roles performed by the presiding state. The framework of the Slovenian forest policy is discussed, which influences the policy regarding each individual role, and the thesis presented by which the most important roles for Slovenia are the organizational and national role. Within the national role it is important to acquire new ideas regarding forest policy as well as the skills and knowledge regarding the drafting of forest policy on the level of the state and the EU.

Key words: EU Council, forestry, EU, Slovenia

1 UVOD

Slovenija bo v prvi polovici leta 2008 predsedovala Svetu EU kot prva od novih članic sprejetih v Unijo leta 2004 in tudi kot prva postkomunistična država. Predsedovanje EU je vedno bolj predmet razprav, ki jih med drugim odraža Laekenska deklaracija Evropskega sveta voditeljev držav članic v vprašanju: 'Kaj storiti s šestmesečnim predsedovanjem EU?'; kot tudi sklepi Evropskega sveta v Helsinkih leta 1999. Na povečano zanimanje uspešnosti predsedovanja vpliva širitve EU na 27 držav in prizadevanja po več demokracije, preglednosti in učinkovitosti in EU. Predsedovanje posameznih držav je kritizirano kot amatersko, s pomanjkljivo kontinuiteto in preobremenitvijo z naloženimi nalogami (VANHOONACKER / SCHOUT 2003). Slovenija bo torej prevzela izredno zahtevno in izpostavljeno vlogo že po dobrih treh letih delovanja v Evropski uniji. Čeprav gozdna politika ni ena od skupnih politik EU, so zaradi priznanega pomena gozdov predmet predsedovanja tudi z gozdom povezane tematike.

Zato bomo v prispevku predstavili institucijo predsedstva Svetu EU in njene vloge ter s tega vidika obravnavali predsedovanje Slovenije Svetu EU na področju domače gozdne politike. Na podlagi teoretičnih spoznanj in ocene razmer v Sloveniji bomo pokazali, katere vloge predsedovanja bi lahko dobile primeren poudarek, da bi prispevale k razvoju domače gozdne politike in ugledu Slovenije kot uspešne članice Evropske unije.

2 PREDSEDOVANJE SVETU EU

Predsedujoča država vodi in organizira delovanje Sveta EU in Evropskega sveta. Predsedovanje Svetu EU je sistem, ki poudarja enakopravnost držav članic EU ne glede na njihovo velikost in jih za šest mesecev postavlja v središče dogajanja, ko vodijo Svet EU, ki je osrednji organ odločanja v Evropski uniji.

* Viš. pred. mag. M. Š., Biotehniška fakulteta, Oddelek za gozdarstvo in obnovljive gozdne vire, Večna pot 83, 1000, SI

Svet EU je institucija Evropske unije, ki ima osrednjo zakonodajno funkcijo, saj sprejema zakonodajo na predlog Komisije in v sodelovanju z Evropskim parlamentom. Prav tako pa ima tudi izvršilno funkcijo, ker zagotavlja vodenje in uravnava hitrost evropske integracije. Je srce odločanja Unije (LEWIS 2005). Svet Evropske unije sestavljajo ministri držav članic in sicer v sestavi, ki je odvisna od področja, ki jih Svet obravnava. Vsa področja so trenutno uvrščena v devet sestavov. Z gozdom in gozdarstvom povezane vsebine pokriva sestava Sveta za kmetijstvo in ribištvo. Značilnost dela Sveta EU je skupno reševanje problemov in redko odločanje s preglasovanjem, čeprav je tehnično možno. Približno 85 % besedil, ki jih obravnava Svet, je usklajenih na ravni delovnih skupin in Odbora stalnih predstavnikov. Naklonjenost soglasju je v delovanju Sveta globoko zakoreninjenja (WALLACE 2000), pozivi za glasovanje, pa veljajo za neprimerne, če ima ena ali več članic ugovore ali težave (LEWIS 2005). Možnost glasovanja je kljub temu opozorilo državam članicam, da ne morejo zgolj reči ne, ampak morajo sodelovati pri oblikovanju soglasja.

Predsedovanje Svetu ni institucija v klasičnem pomenu, pač pa kompleksen organ, ki ga v veliki meri določa vsaka posamična država z vidika njene ambicioznosti in razumevanje svoje vloge. Dobro predsedovanje vsebuje obrambo splošnih Evropskih interesov in prizadevanja, da odločitve zagotavljajo dolgoročno preživetje in razvoj EU. Zato je vloga predsedovanja bolj podobna vlogi Komisije EU, ki je nosilka interesov EU in ne Svetu EU, ki je arena medvladnih pogajanj za doseganje nacionalnih interesov (CHRISTIANSEN 2001). Predsedujoča država zastopa Svet EU do notranjih (npr. Evropski parlament) in zunanjih institucij (npr. OZN). Tematike, ki se obravnavajo med predsedovanjem pa se delijo na s programom predvidene tematike ter zadeve, ki jih povzročijo nepredvidljivi dogodki.

3 VLOGE PREDSEDOVANJA

Številna opravila, ki potekajo med predsedovanjem lahko razvrstimo v štiri vloge predsedovanja: organizacijo dela, politično vodenje, posredništvo in zagotavljanje nacionalne dimenzije – legitimnosti (VANHOONACKER / SCHOUT 2003).

Organizacijska vloga predsedovanja se kaže v učinkovitosti dela Sveta, kar vsebuje načrtovanje sestankov, ureditev prostorov, pripravljanja osnutkov dnevnega reda, pripravo in posredovanje dokumentov. Največ težav z organizacijskimi opravili so imele države, ki niso v zadostni meri sodelovale z generalnim sekretariatom Sveta.

V posredniški (usklajevalni) vlogi, ki je za mnoge osrednja vloga predsedovanja, se olajša reševanje problemov, saj omogoči državam izražanje mnenj, ustvarja se dobro vzdušje udeležencev, omogoča razumevanje problemov drugih, določa prevladujoče vsebine v razpravah ter preglednost vsebin, oblikuje kompromise, pospešuje prožnost in zagotavlja podporo skupinskim procesom. Bistveno je ustvariti primerne pogoje za iskanje skupnih stališč. Predsedstvo mora imeti zaupanje udeležencev, kar doseže s sposobnostjo zaznati probleme in ugovore in ne dajanju prednosti posamezni delegaciji. Predsedovanje ni zgolj usklajevanje različnih nacionalnih interesov, pač pa vključuje skrito diplomacijo in sodelovanja s članicami na bilateralni ravni. Tehnično zahteva veliko diplomatskih in pogajalskih veščin, kot je naprimer vodenje sestankov, ali pa poznavanje veščin, kot je npr. določitev pravega trenutka za odmore za kavo, v kakšnem zaporedju pozvati udeležence k razpravi in podobno (LEWIS 2005). Predsedujoča država ima lahko svoje stališče, saj se ne zahteva popolna nepristranskost, ker je poštenost bolj cenjena kot nevtralnost. Težave nastajajo zaradi prizadevanj, da bi v šestmesečnem roku rešili zadeve, ki še niso dozorele za odločanje. Predsedovanje pa vseeno omogoča vključevanje novih idej. Poseben problem je nezadostna pripravljenost na vlogo posrednika tako v tehničnem znanju posredovanja kot tudi poznavanja vsebin.

Vloga posrednika je za državo zelo pomembna, ker se njeni uradniki in politiki za šest mesecev poglobijo v Evropske zadeve in s tem izboljšajo razumevanje procesa odločanja v Uniji. Predsedovanje ima tako v predsedujoči državi tudi pedagoški učinek in omogoča socializiranje uradnikov in politikov z načinom dela na evropski ravni. Omogoča se vzpostavitev omrežja odnosov med državo, Komisijo in Evropskim parlamentom, ki lahko koristi v naslednjih letih. Ugotovi se pomembnost sodelovanja pri iskanju rešitev in ne zgolj kritiziranja predlogov Komisije.

Političnost predsedovanja se kaže v političnem vodenju, ki vsebuje oblikovanje dnevnega reda, razvrščanja posameznih vprašanj po pomenu, načinu vodenja razprave in oblikovanju končnih odločitev. Rezultat vodenja se izraža v presežku odločitve, ki ni le najmanjši skupni imenovalac kratkoročnih nacionalnih interesov, ampak odraža, kaj je dolgoročno dobro za Evropo. Kljub subjektivnosti merila, kaj je dobro za Evropo, so najpomembnejši kriteriji legitimnost, uspešnost in učinkovitost. Politično vodstvo zahteva vsestransko pripravo, seznanjenost z različnimi nacionalnimi stališči in razhajanja. Določanje usmeritev zahteva razumevanje prihodnjih trendov

in sposobnost prepričati delegacije, da se na račun dolgoročnih rešitev odpovejo kratkoročnih interesov. Predsedovanje, ki ima ambicije za politično vodenje, mora dovolj zgodaj določiti vsebine, ki bodo predmet nadaljnega pospeševanja in poskrbeti za vlaganja virov, ki bodo omogočile uresničevanje ciljev. Sicer se pojavi nevarnost, da postane predsedovanje del problema, s čimer se zmanjša zaupanje vanj. Pri odločanju za vodenje je treba oceniti, kaj je sploh mogoče storiti v šestih mesecih. Pričakovanja o političnem vplivu predsedujoče države so večinoma pretirana (NUGENT 1999), saj ima predsedujoča država predvsem možnost poudariti že obstoječo tematiko, manj pa izpostaviti nove (CHRISTIANSEN 2001), kar se še posebej odraža v sistemu 'trojk' držav. Politične inovacije posamezne predsedujoče države so v veliki meri omejene, saj poteka oblikovanje dnevnega reda v tesnih stikih s Komisijo in uradniki sekretariata Sveta in v okviru programa delovanja držav, ki predsedujejo prej in kasneje. Za doseganje pomembnejših novosti na posameznem področju, bi morala država aktivno sodelovati vsaj leto ali dve s svojimi predhodniki.

Nacionalna dimenzija predsedovanja je zelo pomembna in se nanaša na učinke, ki jih ima predsedovanje v predsedujoči državi – 'predsedovanje za domačo rabo' (CHRISTIANSEN 1999). Predsedujoča država lahko kot oblikovalka dnevnega reda vključi na evropsko raven poudarke, ki izhajajo iz njenih posebnosti in interesov. Hkrati pa so nacionalni politiki in uradniki, ki sodelujejo v predsedovanju doma zaznani kot pomembni igralci na ravni EU (NUGENT 1999). Oboje lahko pospeši domače razprave o EU in jo približa državljanom, ki se seznanijo z evropsko politiko na posameznem področju in omogočijo evropeizacijo domačih politik. Seveda se tako lahko tudi poveča legitimnost evropskih politik. Državljeni predsedujoče države lahko pridobijo nove informacije o reševanju gozdnopolitičnih problemov na ravni Unije ali posameznih njenih članicah in odprejo nove probleme, kar lahko uporabijo interesne skupine in drugi deležniki. Učinek predsedovanja je lahko tudi začasno odlaganje reševanja domačih problemov, čeprav je tudi mogoče, da države v pripravah na predsedovanje mrzlično izvajajo evropsko zakonodajo.

Vendar so možnosti za izrabo predsedovanja za uveljavljanje nacionalnih interesov omejene in odsvetovane, saj bi bilo to v nasprotju z osnovnimi vlogami predsedstva, kot je na primer posredništvo, ki zahteva nevtralnost, nepristranskost in preglednost. Pretirano uveljavljanje lastnih interesov zmanjša zaupanje v državo kot posrednico, pri čemer dobro opredeljeni lastni interesi niso nujno ovira za potek pogajanj. V

določenih primerih lahko država z dobro izraženimi lastnimi interesi doseže boljše rezultate za vse vpletene. Predsedujoča država mora torej pretehtati, v kolikšni meri bo predstavila nacionalne poglede.

4 SLOVENSKI GOZDNO-POLITIČNI VIDIKI PREDSEDVANJA

Slovenija se bo morala zaradi omejenih virov odločiti za vloge, na katere se bo osredotočila na področju gozdarstva. Zaradi stanja človeških virov in institucionalnega okolja je pričakovati, da bo poudarek na organizacijski vlogi in določenih vidikih nacionalne vloge, ki bi morali pomembno vplivati na cilje, ki jih želi država s predsedovanjem doseči.

Na razvrščanje vlog po njihovem pomenu bodo vplivale politične ambicije, predvsem pa omejeni človeški viri in institucionalni okvir. Človeški viri, ki lahko uspešno in učinkovito sodelujejo v predsedovanju na področju gozdarstva so omejeni tako po številu, formalni izobrazbi in izkušnjah. V izvršilni gozdarski oblasti je malo strokovnjakov z ustrezno družboslovno izobrazbo, gozdarski strokovnjaki pa imajo omejene izkušnje v medvladnih dejavnostih, ker so bili v dosežanje procese na mednarodnem gozdnem področju vključeni nesistematično in neaktivno, vsaj če je soditi po odsotnosti kakršnihkoli poročil o tej dejavnosti ali zapisnikih npr. Ministrske konference o zaščiti gozdov v Evropi in UNFF ter njegovih predhodnikih.

Vsebinsko je organizacijska vloga najmanj zahtevna in jo bo v sodelovanju s sekretariatom Sveta EU tudi najlažje uspešno izvesti. K uspešni oceni predsedovanja bi večino teže prispevala že primerna organizacija delovanja Sveta, za katero so na voljo tehnični pogoji in izkušnje. Uresničevanje nacionalne vloge pa je verjetno glavna korist, ki jo bo Slovenija s predsedovanjem pridobila.

Z vidika nacionalne vloge je predsedovanje Slovenije v veliki meri določeno s skupnim 18-mesečnim programom predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije (2006), ki v 97. točki vsebuje tudi določila o gozdarstvu. Program se nanaša predvsem na celovito izvajanje akcijskega načrta EU za gozdarstvo in akcijskega načrta EU za uveljavljanje zakonodaje, upravljanje in trgovanje na področju gozdov (FLEGT) in prizadevanja za ključno vlogo EU v mednarodnih postopkih, povezanih z gozdovi, zlasti v Forumu Združenih narodov za gozdove (UNFF) in Mednarodni organizaciji za tropski les (ITTO).

Cilj teh dejavnosti je zagotoviti trajnostno uporabo gozdnih virov, izboljšanje konkurenčnosti gozdarskih proizvodov in ohranitev biološke raznovrstnosti.

Sprejet program je nadaljevanje dela Finskega predsedovanja, ki je za rezultat svojega dela izpostavila predvsem pripravo stališč EU na UNFF in zaključno oblikovanje Akcijskega načrta, ki je bil potem sprejet oktobra 2006.

Slovenski interesi na področju gozdarstva, ki bi jih lahko predstavili (zastopali) med predsedovanjem kot nacionalne interese, so nedorečeni. Nacionalni interesi nastopajo v odnosih med državami z vidikov varnosti, gospodarstva in kulture (ugleda, prestiža). Oblikujejo se v sodelovanju z nosilci zunanje politike in so odvisni od interpretacije interesov določene vlade in političnih elit, pri čemer izrecnih rezultatov procesa oblikovanja nacionalnega interesa za gozdno politiko ni zaslediti. Interesov posameznih skupin ni mogoče opredeliti kot nacionalne interese. Zato je več pričakovati od 'evropeizacije' vsebine in stila oblikovanja slovenske gozdne politike. Vladni predstavniki in drugi igralci v gozdni politiki se bodo namreč podrobno seznanili z vsebinami na gozdarskem in sorodnih področjih ter političnim stilom oblikovanja politik na evropski ravni. Posredovanje med predsedovanjem pridobljenih znanj in izkušenj deležnikom in javnosti, mora biti pomemben cilj vseh, ki bodo sodelovali v izvedbi projekta.

Predsedujoče države morajo za uspešno predsedovanje Svetu EU angažirati vse svoje potenciale, kar zahteva obširne priprave, na katere bi lahko v Sloveniji vplivali trije domači procesi, ki hkrati potekajo na gozdarskem področju in sicer oblikovanje Nacionalnega gozdnega programa ter procesa spreminjanja Zakona o gozdovih in Zakona o divjadi in lovu. Zdi se, da pospešeno zaključevanje omenjenih projektov ne bi prispevalo k izboljšanju legitimnosti predsedovanja Slovenije, če bi bil pri tem zastavljen evropski način oblikovanja politik, ki ga označujejo demokratičnost in preglednost. Predsedovanje bo predvsem priložnost za seznanjanjem novih idej tako pri vsebini zakonodaje, kot tudi načinu njenega oblikovanja, kar velja izrabiti. Za izrabo priložnosti pa bodo morali biti pripravljene vsi deležniki (npr. interesne skupine) in ne samo vladni predstavniki. Naloga vlade je, da vse domače deležnike ustrezno seznanja z vsebinami in potekom projekta.

Posredniška vloga na področju gozdarstva ne more pričakovati zahtevnejših usklajevanj zaradi pravkar sprejetega Akcijskega načrta EU za gozdove in neobstoječe skupne gozdne politike, ki bi narekovala pomembnejšo zavezujočo zakonodajo. Več pozornosti bo zahtevalo posredovanje med gozdarstvom in skupnimi politikami na drugih področjih, ki se navezujejo na gozd (npr. kmetijska, okoljska, biotska raznovrstnost, energetska) in mednarodnem gozdnem področju.

Na majhno vlogo političnega vođenja bo vplival nedorečen domači institucionalni okvir, saj je težko ugotoviti, kateri so interesi Slovenije, ki bi jih lahko predstavili tudi kot interese EU. Slovenija namreč v tem trenutku še nima sprejetega novega Programa razvoja gozdov – Nacionalnega gozdnega programa, ki bi odražal nove razmere, ki so nastopile z vstopom Slovenije v EU. Slovenija bi se lahko izognila skušnjavi odpiranja novih političnih vprašanj, kar verjetno ne bo težko, saj se manjše države zaradi izkušenj iz normalnega delovanja EU naučijo, da ne odpirajo pomembnejših političnih tematik (VANHOONACKER / SCHOUT 2003).

Na ravni EU so številne skupne politike, ki so povezane z gozdom (npr. okoljska, kmetijska, trgovinska), kar zahteva kompleksno horizontalno usklajevanje med nosilci vlog predsedovanja po posameznih politikah na nacionalni ravni, ki bodo tudi imeli ambicije po uveljavljanju in uresničevanju interesov svojih sektorjev vsaj na ravni nacionalne vloge. Gozdarstvo bo ohranilo in morebiti okrepilo svojo vlogo samo ob ustrezni pripravi na predsedovanje.

5 VIRI

- 2006. Naloge predsedujoče države. URL:<http://evropa.gov.si/predsedovanje>,
 - 2006. Svet Evropske unije. URL: <http://consilium.europa.eu>.
 - 2006. 18-mesečni program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije. URL: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/18mesecniprogram-slo.pdf.
- CHRISTIANSEN, T., 2001. The Council of Ministers: the politics of institutionalised intergovernmentalism. – V: European Union, Power and policy making. (Richardson, J. ur.), London, Routledge, s. 135 – 154.
- LEWIS, J. 2002., The Council of the European Union. – V: European Union politics (Cini, M., ur.), Oxford, Oxford University Press, s.148-165
- NUGENT, N. 1999. The Government and Politics of the European Union.- London, MacMillan Press, 567 s.
- VANHOONACKER, / S., SCHOUT, A., 2003. Reforming the EU Institutions – Challenges for the Council« The Rotating Presidency of the Council of the EU: Obstinate or Obsolete? EUSA Conference Paper, Nashville. – URL: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=855.
- WALLACE, H., / WALLACE, W., 2000. Policy-Making in the European Union. –Oxford, Oxford University Press, 616 s.