

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nina Cvirn

## **Evropske agencije**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nina Cvirn

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

## **Evropske agencije**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

*ZAHVALA*

*Ni nemogočih poti.*

*(Tomaž Humar)*

*Hvala mentorju,izr. prof. dr. Marjanu Brezovšku, za strokovne nasvete pri  
pisanju diplomske naloge.*

*Hvala staršem in sestri za podporo in ljubeče domače gnezdo.*

*Hvala prijateljem za čudovit čas, ki ga preživljam z vami.*

*Hvala Dušanu, ker je življenje s tabo popolno.*

## **Evropske agencije**

Evropske agencije so pomemben del institucionalnega obstoja Evropske unije in so bile ustanovljene z namenom geografsko razširiti, decentralizirati in približati oblikovanje ter izvajanje skupnih evropskih politik tako nacionalnim institucijam kakor tudi državljanom. Na evropske agencije se tako prenesejo regulativne politike držav članic Evropske unije, ki jih same zaradi pomanjkanja strokovnega in tehničnega znanja ne zmorejo učinkovito uveljaviti. Evropske agencije predstavljajo heterogenost glede na cilje, naloge, strukturo in financiranje. V diplomski nalogi bo predstavljen splošni vidik evropskih agencij in prikaz odprtih vprašanj oziroma razlik med njimi. Ključna vprašanja, ki se pojavljajo pri delovanju agencij, se nanašajo na regulacijo, avtonomnost, odgovornost in nadzor nad njihovim delovanjem. V letu 2011 je začela z delovanjem edina evropska agencija s sedežem v Republiki Sloveniji, t. i. Agencija za sodelovanje energetske regulatorjev (ACER). Na primeru te agencije bodo empirično preverjene ključne značilnosti agencij in v kolikšni meri veljajo za zgoraj navedeno agencijo.

Ključne besede: evropske agencije, odgovornost, avtonomnost, regulacija, nadzor.

## **European Agencies**

European Agencies are an important institutional part of The European Union. They were established to geographically expand, to decentralise and to bring European policy making closer to national institutions and citizens. Regulatory policies of the European Union states are transferred to the European agencies, since the member states usually lack expertise and technical knowledge to efficiently enforce them. The purpose of setting up regulatory agencies was to bring together reputable experts from particular areas and to engage them in small but efficient organizations. The aim of this thesis is to represent general insight of the European agencies work do and to give an outline of the emergence of European agencies and effects and problems that followed, such as regulating, autonomy, accountability and control. Moreover, it will contribute to the discussion on the role of first European agency in Slovenia, ACER.

Keywords: European agencies, accountability, autonomy, regulation, control.

## KAZALO VSEBINE

1	UVOD .....	8
2	METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR .....	10
2.1	Namen diplomskega dela .....	10
2.2	Raziskovalni problem .....	10
2.3	Cilji diplomskega dela .....	10
2.4	Raziskovalna vprašanja .....	11
2.5	Hipoteza .....	11
2.6	Raziskovalne metode in tehnike .....	11
3	TEORETSKI OKVIR .....	13
3.1	Regulacija evropskih agencij .....	13
3.2	Avtonomnost evropskih agencij .....	14
3.3	Odgovornost evropskih agencij .....	15
3.4	Nadzor evropskih agencij .....	17
4	EVROPSKE AGENCIJE .....	18
4.1	Oprelitev evropskih agencij .....	18
4.2	Zgodovinski pregled ustanavljanja evropskih agencij .....	18
4.3	Razvrstitev agencij v kategorije .....	20
4.3.1	Regulativne agencije in organi .....	20
4.3.2	Izvajalske agencije .....	23
4.3.3	Organi finančnega nadzora .....	25
4.4	Pristojnosti evropskih agencij .....	26
4.5	Mandat agencij .....	27
4.6	Organizacijska struktura agencij .....	28
4.7	Proces odločanja .....	29

4.8	Financiranje.....	30
4.9	Odgovornost evropskih agencij .....	30
4.10	Nadzor nad evropskimi agencijami.....	30
5	AGENCIJA ZA SODELOVANJE ENERGETSKIH REGULATORJEV .....	31
6	ZAKLJUČEK.....	35
7	LITERATURA.....	37
	PRILOGA A: INTERJU S SAŠO BORKO, POMOČNICO DIREKTORJA NA AGENCIJI ZA SODELOVANJE ENERGETSKIH REGULATORJEV.....	42

## **KAZALO PREGLEDNIC**

Preglednica 4.1:	Evropske regulativne strokovne agencije.....	21
Preglednica 4.2:	Evropske agencije za skupno zunanjo in varnostno politiko ter agencije za sodelovanje v kazenskih zadevah .....	22
Preglednica 4.3:	Evropske izvajalske agencije.....	25
Preglednica 5.1:	Pregled strukture Agencije za sodelovanje energetskih regulatorjev ..	32

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

ACER	<i>angl. Agency for the Cooperation of Energy Regulators</i>
EK	<i>Evropska komisija</i>
EP	<i>Evropski parlament</i>
ES	<i>Evropska skupnost</i>
EU	<i>Evropska unija</i>
itd.	<i>in tako dalje</i>
t. i.	<i>tako imenovani</i>

## 1 UVOD

Evropska unija se je že pred desetletji srečevala z različnimi javno-političnimi področji dela. V daljšem časovnem obdobju se je spreminjalo tudi institucionalno delovanje Evropske unije, kjer so bile zaradi učinkovitejšega pregleda in vključevanja v evropske politike ustanovljene evropske agencije<sup>1</sup>. Le-te naj bi se bile sposobne hitro prilagajati okolju, kar je še posebej pomembno za evropski upravni prostor. Število evropskih agencij je v zadnjih dveh desetletjih strmo naraslo. Značilnost evropskih agencij je, da se osredotočajo na točno določeno specifično področje dela, ki zajema večinoma najširša področja skupnih evropskih politik.

Evropske agencije so pravne osebe evropskega pravnega reda in so ustanovljene z uredbo Evropske unije z namenom podpore izvajanju politik Evropske unije. Evropske agencije so pomemben del javno-političnega omrežja, t. i. javnoupravne institucije, so specializirane in predstavljajo podporo politik EU glede na posamezno področje, ki ga pokrivajo (Agencije EU 2011).

Evropska unija utemeljuje obstoj in delovanje teh agencij s ciljem geografsko razširiti in približati oblikovanje politik prebivalcem na širšem geografskem prostoru ES in tako decentralizirati institucionalno delovanje EU. Njihov obstoj je tesno prepleten z Evropsko komisijo. Imajo namreč pomembno vlogo pri izvrševanju (izvajanju) nalog na specifičnih administrativnih področjih, kar pa v nadaljevanju omogoča EK, da se osredotoči na oblikovanje javnih politik (Požgan 2009, 30).

Sedaj deluje več kot trideset evropskih agencij oziroma tako imenovanih izvršnih ustanov, ki delujejo in regulirajo specializirana in posebej občutljiva področja, kot so medicina, kemija, skrb za hrano, policijske operacije itd. (Busuioc 2011, 1).

---

<sup>1</sup> Uporablja se tudi izraz "agencije Evropske unije"



Kot pravi Požgan (2009, 33), pa se pojavljajo vprašanja o legitimnosti in odgovornosti delovanja evropskih agencij, predvsem zaradi številnih različnih na novo ustanovljenih agencij v zadnjem desetletju.

Glede na določitev pristojnosti večina evropskih agencij ne more sama sprejemati končnih in zavezujočih odločitev, zato se pojavlja vprašanje, čemu potem sploh odgovornost za sprejemanje odločitev (Majone 2002, 190).

Čeprav je neodvisnih agencij veliko, je vsaka od njih v bistvu edinstvena in opravlja individualno funkcijo, odrejeno s splošnim aktom o njenem ustanavljanju. Seveda se naloge agencije lahko s spremembo akta prilagodijo novim potrebam EU.

Lahko trdimo, da vse agencije prispevajo k večji stopnji decentralizacije in disperzije aktivnosti Unije, da posvečajo več pozornosti nalogam, ki so jim zaupane, ter razvijajo znanstveni *know-how* na določenih področjih delovanja. Obenem tudi integrirajo različne tehnične skupine, s čimer olajšajo dialog na evropskem ali mednarodnem nivoju. Pomembno je poudariti, da so pooblastila neodvisnih agencij precej omejena, nimajo neposrednega učinka na zakonodajni postopek, kot tudi nimajo samostojne regulatorne oblasti (Đerđa 2007, 1205).

V Republiki Sloveniji je kot polnopravni državi članici Evropske unije v mesecu marcu 2011 začela delovati prva evropska agencija s stalnim sedežem v Ljubljani. To je Evropska agencija za sodelovanje energetske regulatorjev, okrajšano ACER<sup>2</sup>. V empiričnem delu diplomskega dela bodo predstavljena ključna odprta vprašanja na primeru te agencije.

---

<sup>2</sup>V angleščini: Agency for the Cooperation of Energy Regulators

## **2 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR**

### ***2.1 Namen diplomskega dela***

Namen diplomskega dela je predstaviti okvir delovanja evropskih agencij, izpostaviti razlike med samimi evropskimi agencijami in ugotoviti, katere so glavne prednosti ali pomanjkljivosti delovanja specializiranih evropskih agencij.

### ***2.2 Raziskovalni problem***

Ključni raziskovalni problem je ugotoviti, kako se med seboj razlikujejo agencije glede na pristojnosti, odgovornost, avtonomnost in nadzor pri svojem odločanju.

Raziskovalni problem se v diplomskem delu nanaša na razširitev regulativnih pristojnosti na evropske agencije kot odgovor na naraščajoče število politik, privatizacijo javnih podjetij in liberalizacijo trgov znotraj EU ter (pre)obremenjenost Evropske komisije kot gonilne sile evropske integracije (Tarrant in Kelemen 2007).

### ***2.3 Cilji diplomskega dela***

Cilji mojega diplomskega dela so sledeči:

- ugotoviti (ne)enakost nalog in pristojnosti delovanja specializiranih evropskih agencij,
- ugotoviti kakšno vlogo imajo evropske agencije pri procesu sprejemanja in oblikovanja evropskih politik,
- izluščiti ključne prednosti/pomanjkljivosti delovanja evropskih agencij,
- z vidika teoretskih pojmov in organizacijske sestave analizirati in ovrednotiti Evropsko agencijo za sodelovanje energetskih regulatorjev (ACER) in njene pristojnosti,
- potrditi ali ovreči hipotezo.

## **2.4 Raziskovalna vprašanja**

Raziskovalna vprašanja, ki bodo analizirana skozi moje diplomsko delo, se glasijo:

- Kakšne so ključne razlike med ustanovljenimi evropskimi agencijami?
- Katere so naloge in pristojnosti evropskih agencij?
- Kakšne so vloge pri sprejemanju in oblikovanju evropskih politik?
- Katera so ključna odprta vprašanja pri delovanju evropskih agencij?
- Kakšne so značilnosti Evropske agencije za sodelovanje energetske regulatorjev (ACER) s stalnim sedežem v Ljubljani?

## **2.5 Hipoteza**

Za izdelavo diplomskega dela sem na podlagi obstoječe literature postavila hipotezo, ki jo bom preverjala v diplomskem delu:

***H: Evropske agencije so heterogene, regulirane in visoko specializirane javnoupravne institucije, ki se med seboj razlikujejo glede na stopnjo pristojnosti in avtonomnosti pri svojem delovanju. Zaradi podanih pristojnosti in avtonomije pri delovanju evropskih agencij jih je težko nadzorovati in ugotavljati njihovo odgovornost.***

Hipotezo bom v večji meri preverjala z analizo obstoječe tuje literature, saj ni na razpolago veliko slovenske literature.

## **2.6 Raziskovalne metode in tehnike**

Za raziskovanje zastavljenega problema je zato potrebna kombinacija različnih metodoloških pristopov, s katerimi širimo verodostojnost zbranih podatkov (Majchrzak 1984, 66).

Glede na zastavljena raziskovalna vprašanja in postavljeno hipotezo bom skozi celotno diplomsko delo uporabljala raziskovalne metode in tehnike, predstavljene v nadaljevanju.

- Primarna analiza

Po Weissovi gre pri primarni analizi za analizo pravnih podlag, zakonov, regulacij, poročil ter iskanje odgovorov in preverjanje informacij, pridobljenih v družboslovnih intervjujih (Weiss 1998, 260). Tako bom analizirala Uredbo Komisije 713/2009 o ustanovitvi Evropski agenciji za sodelovanje energetskih regulatorjev, s katerim je bila agencija ustanovljena leta 2009, za ugotovitev analize delovanja zgoraj navedene agencije in obstoj v okviru EU in kako je urejena pravna zakonodaja evropskih agencij.

- Sekundarna analiza

Sekundarna analiza pomeni preučevanje že obstoječih podatkov (Majchrzak 1984, 60). Pri diplomskem delu sem s sekundarno analizo pridobila podatke preučevane tematike za učinkovitejšo nadaljnjo analizo. Ta analiza je zajemala knjige, relevantna poglavja iz zbornikov, članke iz revij, internetne vire in druge vire.

- Metoda deskripcije

Ta metoda je postopek opisovanja dejstev, procesov brez znanstvenega tolmačenja in pojasnjevanja. Metodo deskripcije sem uporabila za zaporedno zapisovanje oziroma urejanje podatkov, pridobljenih z analizo primarnih in sekundarnih virov, torej bom opisovala teorije in koncepte, na katerih bo slonela diplomatska naloga, kot so: regulacija, avtonomnost, odgovornost in nadzor.

- Družboslovni intervju

Družboslovni intervju je najpogostejša in nezamenljiva raziskovalna metoda za pridobivanje novih/primarnih podatkov (Grdešič 2006, 64). S to metodo bom pridobila relevantne podatke, mnenja in stališča, ki mi bodo v pomoč pri zbiranju informacij. Opravljen bo družboslovni intervju z gospo Sašo Boršič, ki na Evropski agenciji za sodelovanje energetskih regulatorjev opravlja funkcijo pomočnice direktorja .

- Študija primera

Študija primera je metoda zbiranja primarnih podatkov. Študija primera je pogosto uporabljena raziskovalna metoda, saj je po navadi hitra, stroškovno učinkovita in pušča

prostor za impresionistično analizo situacije (Majchrzak 1984, 63). To metodo bom uporabila za analizo delovanja Evropske agencije za sodelovanje energetske regulatorjev.

- Analiza internetnih virov

V pomoč mi bodo podatki za evropske agencije, pridobljeni na internetnih straneh.

### **3 TEORETSKI OKVIR**

V okviru diplomskega dela bom preverjala naslednja teoretična izhodišča diplomskega dela:

#### ***3.1 Regulacija evropskih agencij***

Pojem regulacije opredeljuje formalne mehanizme kontrole, ki so vzpostavljeni z namenom usmerjanja določene dejavnosti. Nanaša se tudi na akterje, ki izvajajo to dejavnost ter njihovo vedenje in upoštevanje oziroma izvajanje zakonov (Born in drugi 2006).

Regulacija predstavlja t. i. reguliranje določenega področja s strani državnih organov in organizacij, kamor so prenesene pristojnosti odločanja z nacionalne ravni na višjo nadnacionalno raven. Regulacija ni omejena le na zakonodajno delovanje, pač pa tudi na izvrševanje odločitev, za kar ima Evropska unija možnost ustanoviti evropske agencije.

Baldwin in Cave (1999, 63) naštevata več različic regulativnih organov, kot so: samoregulacija, regulacija, lokalna oblast, parlament, sodišča, ministrstva, regulatorne agencije. Prednost agencije je v tem, da se v sklopu njihovega delovanja oblikujejo specialna znanja regulatorjev.

Regulacija je v modernih družbah že dlje časa prisoten in uporabljan pojem vzpostavitve in urejanja organizacij. Zaradi sposobnosti prilagajati se okolju se je ta

oblika uravnavanja izkazala kot ustrezna rešitev na ravni skupnih evropskih politik. Smisel regulacije je v uravnavanju okolja za maksimiranje učinkovitosti, zagotavljanju kvalitetnih storitev za uporabnike (t. i. državljane Evropske unije), cenovni dostopnosti, zanesljivosti in strokovnosti na ravni evropskih agencij.

### **3.2 Avtonomnost evropskih agencij**

Avtonomnost<sup>3</sup> se nanaša na pristojnosti, do kolikšne mere so odločevalcem v posamezni evropski agenciji zaupane kompetence za sprejemanje določenih odločitev. Avtonomnost je večplasten koncept. V literaturi sta poudarjena načeli vodstvene avtonomnosti<sup>4</sup> in politične avtonomnosti<sup>5</sup>. **Vodstvena avtonomnost** zajema avtonomijo pri izbiri zaposlenih, t. i. *personalno avtonomijo* in *finančno avtonomijo*. **Politična avtonomnost** se nanaša na samostojnost pri sprejemanju določenih odločitev (Verhoest in drugi 2004).

Celostni pogled kaže na to, da morajo biti evropske agencije sposobne pridobiti in raziskovati vse relevantne informacije na podlagi najvišjih strokovnih in tehničnih standardov na področju njihovega delovanja. To pomeni, da morajo imeti za doseganje najvišjih rezultatov zadostno stopnjo avtonomije (Szapiro 2005, 4).

Za učinkovito delovanje morajo imeti evropske agencije določeno stopnjo avtonomnosti pri organizacijskih, pravnih in finančnih zadevah (Szapiro 2005, 5):

- *organizacijska avtonomnost* se nanaša na dualno izvršno sestavo: upravni odbor in direktorja, ki imata avtonomnost pri sprejemanju programa delovanja agencije, pravilnika, proračuna in pooblastila do predlaganja le-teh;
- *finančna avtonomija* je vidna v pristojnosti, da agencija sama sprejme proračun. Direktor agencije je v celoti odgovoren za sprejetje proračuna agencije in

---

<sup>3</sup> angl. autonomy

<sup>4</sup> angl. managerial autonomy

<sup>5</sup> angl. political autonomy

- *pravna avtonomija* se nanaša na to, da je agencija samostojna pravna oseba.

Večina agencij je tesno povezana z Evropsko komisijo. Prepletajo se predvsem finančno (proračun Evropske unije) in glede na strukturno-organizacijsko sestavo, saj so direktorji agencij potrjeni s strani Evropske komisije (Egeberg 2006, 7).

### **3.3 Odgovornost evropskih agencij**

Bovens (2007, 450) opredeljuje odgovornost<sup>6</sup> kot razmerje med akterjem in forumom, v katerem ima akter dolžnost pojasniti in upravičiti svoje vedenje, forum lahko zastavlja vprašanja in sprejema sodbe, akter pa se lahko sooči s posledicami.

Pojem odgovornosti bi moral biti "simbol" demokratičnega upravljanja (Mulgan, 2003).

V nadaljevanju Busuioc (2011, 3) pravi, da proces odgovornosti oziroma odnosa med akterjem in forumom (individualnim ali kolektivnim) vsebuje naslednje tri elemente.

To so:

- *faza informacij* (v kateri akter retrospektivno posreduje informacije o izvedenih projektih forumu za preverjanje odgovornosti);
- *faza diskusije* (na kateri forum vključi v diskusijo akterje, kjer jih lahko povpraša glede podrobnejših informacij in lahko akter utemeljuje smoter izvedenih aktivnosti). Ta faza je opredeljena, kot pravi Fischer (2004, 513), kot ključna točka ugotavljanja odgovornosti in
- *faza posledic* (na podlagi prejšnjih sprejetih ocen ima forum za preverjanje odgovornosti možnost sprejeti sankcije). Kot pravi Mulgan (2003, 9), pa odgovornost vključuje tudi element prerazdelitvene pravice.

---

<sup>6</sup> V literaturi se uporablja angleški izraz "accountability"

Proces odgovornosti obstaja tako dolgo, kot obstaja možnost posledic, ki je osrednji element procesa odgovornosti. Odgovornost obstaja tudi če so samo postopki preverjanja, informiranja ter diskusije (Fischer 2004, 452).

Kot navaja Szapiro (2005, 7), sta načeli avtonomnosti in odgovornosti močno prepleteni. Če imaš določeno stopnjo avtonomnosti, imaš tudi dolžnost odgovornosti za svoje delovanje. V procesu implementacije evropskih politik to pomeni, da so evropske agencije odgovorne evropskim institucijam, državam članicam EU, ostalim vključenim subjektom in javnosti (državljanom EU).

Opredelitev odgovornosti (Szapiro 2005, 8):

- *demokratična odgovornost* se nanaša na Evropsko skupnost, ki odloča o obstoju, pregledu ali ukinitvi agencije;
- finančna odgovornost se nanaša na proračunske izdatke in na Evropski parlament, ki odloča o alokaciji proračuna;
- *sodna odgovornost* se nanaša na odgovornost agencij pred Sodiščem Evropske unije<sup>7</sup> za sprejete odločitve pri svojem delovanju. Kadar agencije sprejmejo zavezujočo odločitev, se lahko institucije EU, države članice EU in ostali vključeni subjekti pritožijo na Sodišče EU in zahtevajo razveljavitev sprejetega akta in
- *procesualna odgovornost*, ki se nanaša na zakonitost in transparentnost delovanja. To zadeva tako vključitev ali opazovanje ostalih zainteresiranih subjektov in skupin v proces delovanja kot tudi uporabo vseh ostalih predpisov Evropske unije (transparentost, zaupnost osebnih podatkov, dostop do dokumentov itd.).

---

<sup>7</sup> Court of Justice



### ***3.4 Nadzor evropskih agencij***

Delovanje agencij je težavno v sivem polju "grey zone", torej med 'čisto' administracijo in politiko. Argumenti za povečanje legitimnosti so osnovani na podlagi tez, da bi agencije lahko razvijale in sprejemale indirektne informacije na podlagi visoke stopnje regulacije. Te informacije naj bi bile primerljivejše z aktualnimi gospodarskimi, tehnološkimi in političnimi pogoji kot tiste politike, ki jih uporablja Evropska Skupnost (Dehousse in Majone, 1999).

Največje število agencij se financira iz proračunskih sredstev EU, seveda pa se nekatere izmed njih financirajo iz pristojbin in pobranih denarnih nadomestil ali preko plačevanja uporabnin (taks), katere zaračunavajo svojim uporabnikom. V večini primerov notranji nadzor agencije izvaja finančni nadzornik Evropske komisije ali, če je tako odrejeno v poslovniku, notranji nadzornik, katerega agencija imenuje sama. Agencije so vedno tudi subjekti zunanjega nadzora, katerega izvaja Evropsko računsko sodišče (Đerđa 2007, 1207).

Decentralizacija oblasti preko neodvisnih agencij v Uniji je prednost, ker omogoča vključevanje strokovnjakov, ki niso del upravne strukture Evropske unije, hkrati tudi prinaša večjo fleksibilnost osebja, kvantitativno zmanjšuje obveznosti komisije ter ji omogoča koncentriranje na vprašanja političnih strategij oziroma njene naloge. Neodvisne agencije s svojim delom pripomorejo k večji transparentnosti in krepitvi odgovornosti znotraj EU. Agencije zagotavljajo večjo konsistentnost pri izvajanju politik EU, ker delujejo drugače od političnih institucij – brez sistema večinskega odločanja agencije niso neposreden del političnega balansiranja (Vos 2000, 6).

## 4 EVROPSKE AGENCIJE

### *4.1 Opredelitev evropskih agencij*

Evropske agencije ali agencije Evropske unije so pravne osebe evropskega prava in se razlikujejo od institucij Evropske unije (Svet Evropske unije, Evropski parlament, Evropska Komisija itd.). Ustanovljene so na podlagi akta sekundarne zakonodaje za izpolnjevanje posebnih tehničnih, znanstvenih ali upravljavskih nalog. Pravna podloga za ustanovitev agencij se nahaja v *Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES)*, t. i. 308. člen, ustanovljene pa so z Uredbo Sveta št. 58/2003 (Agencije EU 2011).

Ustanovljene so z aktom sekundarne zakonodaje za izpolnjevanje posebnih tehničnih, znanstvenih ali upravljavskih nalog Evropske Unije. Zagotavljajo podporo delovanju EU na posameznem področju z izvajanjem zelo podrobnih tehničnih, znanstvenih, raziskovalnih ali organizacijskih nalog (Požgan 2009, 31).

### *4.2 Zgodovinski pregled ustanavljanja evropskih agencij*

Prve agencije: t. i. **prvi val** ustanavljanja agencij v Evropski uniji se je odvil v sedemdesetih letih 20. stoletja, vendar so bile to v večini operativne in promocijske agencije in ne toliko regulatorne agencije (Požgan 2009, 30).

V devetdesetih letih 20. stoletja, v t. i. **drugem valu** ustanavljanja, je bila ustanovljena večina evropskih agencij. Glavni cilj teh agencij je zbirati informacije za podporo oblikovanja politik Evropske unije, implementacijo le-teh, hkrati pa so se že spopadale s t. i. regulatornimi izzivi (Egeberg 2006,7).

Te t. i. agencije druge generacije so bile odgovor na željo po geografski decentralizaciji in potrebo po spopadanju z novimi nalogami tehnične in/ali znanstvene narave. Večina jih je začela delovati leta 1994 ali 1995 po odločitvi voditeljev držav in vlad v Bruslju,

kjer so bili določeni glavni sedeži sedmih agencij, za nekatere pa je Svet EU nekaj let pred tem sprejel osnovna pravila.

V **tretjem valu**, ki se je zgodil na začetku leta 2000, so bile ustanovljene številne agencije. Evropske agencije ustanovljene v **drugem in tretjem** valu v večini svetujejo Evropski komisiji na podlagi tehničnih in strokovnih izzivov regulatornih problemov, vendar nimajo pristojnosti pri sprejemanju končnih in zavezujočih odločitev EU (Majone 2002, 191).

Kot pravi Majone v Požgan (2009, 30), je cilju deregulacije na nacionalni ravni, ki bi omejil sposobnost držav članic pri izvajanju regulativnih politik, in ponovne regulacije na nadnacionalni ravni, tako sledil "funkcionalni prenos pristojnosti" na **neodvisne regulativne agencije**, ki naj bi zmanjšale transakcijske stroške akterjev in odločevalcev ter ponudile alternativo zamudnejši harmonizaciji nacionalnih zakonodaj po sistemu medvladnega sodelovanja.

Države članice se za ta prenos suverenih pravic na agencije EU odločajo, ker naj bi le-te:

- decentralizirale in razpršile dejavnosti ES,
- omogočale regulativne politike, ki jih same zaradi različnih interesov ne bi bile sposobne uveljaviti;
- presegle sposobnost posameznih vlad držav članic glede strokovnega znanja pri kompleksnih in tehničnih vprašanjih.

V tem kontekstu agencije predstavljajo kooperativno rešitev med državami članicami in EU, ki omogoča delovanje številnih področnih javnih politik, večjo kredibilnost in kooperativne sporazume (Požgan 2009, 30).

### ***4.3 Razvrstitev agencij v kategorije***

Agencije in decentralizirani organi Evropske unije so razvrščeni v več kategorij:

#### *4.3.1 Regulativne agencije in organi*

Regulativne agencije so bile zasnovane in ustvarjene kot politično neodvisne institucije, z namenom, da bi preprečili neposreden vpliv politike (Bakajić 2010, 23).

Evropske agencije so ustanovljene zaradi potrebe po geografski decentralizaciji in spopadanju z novimi nalogami pravne, tehnične in/ali znanstvene narave. Te agencije in organi imajo vsak svojo pravno osnovo, na podlagi katere so bile ustanovljene. Poudariti je potrebno še to, da ni enotnih pravil, ki bi urejala oblikovanje in delovanje teh agencij.

Pod *regulativne agencije in organe* sodijo (Agencije EU 2011):

- **agencije za skupno zunanjo in varnostno politiko**, ki izpolnjujejo posebne tehnične, znanstvene in upravljalne naloge v okviru skupne zunanje in varnostne politike Evropske Unije;
- **agencije za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah**, ki pomagajo državam članicam EU pri sodelovanju v boju proti organiziranemu kriminalu in
- **agencije in organi EURATOM**, ki uresničujejo cilje Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (EURATOM). Pogodba ureja usklajevanje raziskovalnih programov držav članic za miroljubno uporabo jedrske energije, zagotavljanje znanja, infrastrukture in sredstev za jedrsko energijo ter zanesljivo in varno dobavo jedrske energije.

V nadaljevanju so v dveh preglednicah prikazane regulativne agencije in organi z nazivom, okrajšavo naziva, sedežem in letom ustanovitve.

Preglednica 4.1: Evropske regulativne strokovne agencije

<i>Naziv</i>	<i>Okrajšava</i>	<i>Sedež</i>	<i>Leto ustanovitve</i>
<b>Agencija Evropske unije za temeljne pravice</b>	FRA	Dunaj/ Avstrija	2005
<b>Agencija Skupnosti za nadzor ribištva</b>	CFCA	Vigo/ Španija	2005
<b>Agencija za sodelovanje energetske regulatorjev</b>	ACER	Ljubljana/ Slovenija	2009
<b>Evropska agencija za kemikalije</b>	ECHA	Helsinki/ Finska	2003
<b>Evropska agencija za okolje</b>	EEA	Kopenhagen/ Danska	1990
<b>Evropska agencija za pomorsko varnost</b>	EMSA	Lizbona/ Portugalska	2002
<b>Evropska agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic</b>	FRONTEX	Varšava/ Poljska	2004
<b>Evropska agencija za varno hrano</b>	EFSA	Parma/ Italija	2002
<b>Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu</b>	EU-OSHA	Bilbao/ Španija	1994
<b>Evropska agencija za varnost omrežij in informacij</b>	ENISA	Heraklion/ Grčija	2004
<b>Evropska agencija za varnost v letalstvu</b>	EASA	Köln/ Nemčija	2002
<b>Evropska agencija za zdravila</b>	EMA	London/ Velika Britanija	2004
<b>Evropska fundacija za usposabljanje</b>	ETF	Turin/ Italija	1990
<b>Evropska fundacija za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer</b>	EUROFOUND	Dublin/ Irska	1975
<b>Evropska železniška agencija: varnost in</b>	ERA	Lille/	2004

<b>interoperabilnost evropskih železnic</b>		Francija	
<b>Evropski azilni podporni urad</b>	EASO	Valeta/ Malta	2010
<b>Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni</b>	ECDC	Stockholm/ Švedska	2004
<b>Evropski center za razvoj poklicnega usposabljanja</b>	CEDEFOP	Solun/ Grčija	1975
<b>Evropski center za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami</b>	EMCDDA	Lizbona/ Portugalska	1993
<b>Evropski inštitut za enakost med spoloma</b>	EIGE	Vilna/ Litva	2005
<b>Prevajalski center za organe Evropske unije</b>	CDT	Luksemburg/ Luksemburg	1994
<b>Urad Skupnosti za rastlinske sorte</b>	CPVO	Angers/ Francija	1994
<b>Urad za harmonizacijo na notranjem trgu EU (znamke in modeli) – UHNT</b>	OHIM	Alicante/ Španija	1993

Vir: Povzeto po Agencije EU (2011).

Preglednica 4.2: Evropske agencije za skupno zunanjo in varnostno politiko ter agencije za sodelovanje v kazenskih zadevah

<i>Naziv</i>	<i>Okrajšava</i>	<i>Sedež</i>	<i>Leto ustanovitve</i>
<b>Evropska obrambna agencija</b>	EDA	Bruselj/ Belgija	2004
<b>Evropska policijska akademija</b>	CEPOL	Bramshill/ Velika Britanija	2000
<b>Evropski policijski urad</b>	EUROPOL	The Hague/ Nizozemska	1995
<b>Inštitut EU za varnostne študije</b>	ISS	Paris/ Francija	2001
<b>Satelitski center Evropske unije</b>	EUSC	Torrejón de Ardoz/ Španija	2001

<b>Urad za evropsko pravosodno sodelovanje</b>	EUROJUST	Haag/ Nizozemska	2002
--	----------	---------------------	------

Vir: Povzeto po Agencije EU (2011).

#### 4.3.2 Izvajalske agencije

Ustanovljene so na podlagi Uredbe Sveta (ES) št. 58/2003<sup>8</sup> in izvajajo določene naloge v zvezi z upravljanjem enega ali več programov Evropske unije. Te agencije se ustanovijo za določeno obdobje in morajo biti na sedežu Evropske komisije; v Bruslju ali Luksemburgu (Agencije EU 2011).

Pristojnosti in naloge izvajalskih agencij sodijo pod Evropsko komisijo, zato jih ta tudi ustanovi z odlokom, v katerem so natančno določene njihove aktivnosti in delovanje. V nadaljevanju to pomeni, da ima nadzor nad njihovim delovanjem in ima pravico imenovati zaposlene (Požgan 2009, 31).

Evropska komisija lahko ukine izvajalsko agencijo, če ugotovi, da je kot takšna nepomembna, ali pa ji podaljša čas delovanja, v kolikor je to utemeljeno kot potrebno. Evropska komisija samostojno opravlja določene naloge, vendar lahko njihovo izvajanje opravi preko t. i. služb ali pooblasti za izvajanje teh nalog tretjo osebo. Tako so **naloge** Evropske komisije v **celoti** ali **delno prenese** na izvajalske agencije. Evropske izvajalske agencije predstavljajo eno od oblik zunanjega reševanja nalog Evropske komisije, s katerim se zagotavlja večjo učinkovitost delovanja evropske uprave ob upoštevanju institucionalnega ravnotežja (sprejete z določenimi pogodbami). S prenosom pooblastil na izvajalske agencije se omogoča intenzivnejše ukvarjanje Evropske komisije z oblikovanjem evropskih politik (Đerđa 2007, 1207).

Organizacijska sestava izvajalskih agencij: **direktor in upravni odbor**, ki ga sestavlja 5 članov.

<sup>8</sup> Uredba Sveta št. 58/2003 v UL L 11, 16.1.2003

Direktorja posamezne izvajalskih agencij imenuje Evropska komisija in je t. i. *uradnik Evropske skupnosti* (Schön-Quinlivan 2011, 97).

Mandat direktorja traja *štiri leta*, upravnega obora pa *dve leti* (Agencije EU 2011).

Izvajalske agencije so direktno financirane iz sredstev programske sheme Evropske unije, na podlagi česar so bile ustanovljene. Izvajalske agencije torej izvajajo program, v ta namen imajo poleg danih izvajalskih nalog tudi pravico sprejemati določene pravne akte ter zbirati in razpolagati z določenimi informacijami ter podajati priporočila. V opravljanju svojih nalog so izvajalske agencije dolžne sodelovati z nadrejenimi službami agencije (Derđa 2007, 1207).

Nad izvajalskimi agencijami opravljajo nadzor (Agencije EU 2011):

- Evropska komisija (pretežno notranji revizor);
- Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) in
- Evropsko računsko sodišče.

Izvajalske agencije so samostojna pravna oseba in imajo letno finančno avtonomijo za upravne odhodke. Zaradi tega se postavlja delikatno vprašanje odgovornosti javnih uslužbencev, ki delujejo v sklopu ločenih teles. Zaposlitev osebja ja namreč v večji meri prepuščena izvajalskim agencijam neodvisno od Evropske komisije, kar posledično prinaša dvome v profesionalnost in zanesljivost zaposlenega osebja (Schön-Quinlivan 2011, 97).

V nadaljevanju so v preglednici prikazane evropske izvajalske agencije z nazivom, okrajšavo naziva, sedežem in leto ustanovitve.



Preglednica 4.3: Evropske izvajalske agencije

<i>Naziv</i>	<i>Okrajšava</i>	<i>Sedež</i>	<i>Leto ustanovitve</i>
<b>Izvajalska agencija Evropskega raziskovalnega sveta</b>	ERC	Bruselj/ Belgija	2007
<b>Izvajalska agencija za izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo</b>	EACEA	Bruselj/ Belgija	2006
<b>Izvajalska agencija za konkurenčnost in inovativnost</b>	EACI	Bruselj/ Belgija	2005
<b>Izvajalska agencija za raziskave</b>	REA	Bruselj/ Belgija	2008
<b>Izvajalska agencija za vseevropsko prometno omrežje</b>	TEN-TEA	Bruselj/ Belgija	2006
<b>Izvajalska agencija za zdravje in potrošnike</b>	EAHC	Luksemburg/ Luksemburg	2005

Vir: Povzeto po Agencije EU (2011).

#### *4.3.3 Organi finančnega nadzora*

Januarja 2011 so bili ustanovljeni trije evropski nadzorni organi za preprečevanje tveganj, ki ogrožajo stabilnost celotnega finančnega sistema (Agencije EU 2011).

To so:

- Evropski bančni organ (EBA);
- Evropski organ za vrednostne papirje (ESMA);
- Evropski nadzorni organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA) in
- Evropski organ za sistemska tveganja (ESRB), ki je nadomestil prejšnje nadzorne odbore.

Evropski inštitut za inovacije in tehnologijo (EIT) je neodvisen decentraliziran organ EU, ki povezuje najboljše znanstvene in akademske ustanove ter podjetja in spodbuja inovacijske zmožljivosti Evropske unije (Agencije EU 2011).

#### **4.4 Pristojnosti evropskih agencij**

Naloge in pristojnosti se razlikujejo glede na (Požgan 2009, 29):

- **regulatorne** (izdajanje ko-regulacij, samoregulacij in priporočil);
- **opazovalne** (zbiranje, analiza, procesiranje, razdeljevanje zanesljivih informacij);
- **kooperativne** (svetovanje in spodbujanje sodelovanja) in
- **izvršilne** (izvajanje in upravljanje s programi EU).

Obstajajo jasne in stroge omejitve za avtonomno moč regulativnih agencij v sedanjem pravnem redu Evropske unije. Te agencije namreč nimajo pooblastil za sprejem splošnih regulativnih ukrepov. Agencije so omejene na sprejem posameznih strokovnih odločitev na specifičnih področjih, kjer je zahtevano strokovno znanje; vendar pod jasno in natančno določenimi pogoji in brez prave diskrecijske pravice. Poleg tega agencijam niso dodeljene naloge, ki so eksplicitno dodeljene EK. Nekatere zagotavljajo dodatno tehnično strokovno znanje in izkušnje, na podlagi katerih se lahko EK osredotoči na samo mreženje<sup>9</sup> med nacionalnimi institucijami (Evropska komisija 2008).

Evropske agencije s sprejetimi odločitvami **vplivajo** na:

- nacionalne vlade držav članic Evropske unije (ministrstva in nacionalne agencije);
- Evropsko komisijo in njene urade ter službe (t. i. generalne direktorate) in

---

<sup>9</sup> angl. networking

- privatna podjetja in posameznike, na katere imajo največji vpliv sprejete odločitve evropskih agencij (vpliv seže od nacionalnih vlad, regionalnih vlad do združenj delodajalcev).

Kot pravi Curtin (2006, 109), se v praksi kaže dejstvo, da ni le Evropska komisija tista, ki delegira naloge izvajalskim in regulatornim agencijam kot del političnih pristojnosti, marveč tudi Svet Evropske unije v večno večji meri daje izvajalske in druge operativne pristojnosti evropskim agencijam. Te naloge so namreč prej pripadale državam članicam Evropske unije.

V fazi policy procesa so Evropske agencije vključene v fazi implementacije, kjer izvršna oblast, v tem primeru Evropska Komisija, prenese izvajanje sprejete politike na evropske agencije in od tod na nacionalne vlade in nacionalne agencije.

#### ***4.5 Mandat agencij***

Agencije imajo glede na naloge, ki jih opravljajo, omejen mandat. To pomeni, da izvajajo predvsem naloge, ki so tehnične, znanstvene ali upravljalске narave in nimajo zakonodajnih pristojnosti. Slednje jim preprečuje stroga interpretacija doktrine Meroni (1957), po kateri so popolnoma neodvisne (regulatorne) agencije v nasprotju z evropskim pravnim redom, saj rušijo institucionalno ravnovesje, ki ga vzpostavljajo pogodbe Evropske unije in po katerem so pristojnosti oblikovanja politik v domeni Evropske komisije (Tarrant in Kelemen v Požgan 2009, 31).

Pri tem je potrebno upoštevati tudi dejstvo, da ima vsaka agencija svoj predviden čas delovanja. Pri mandatu agencij je potrebno upoštevati še dejstvo, da imajo tudi upravni odbor in direktorji svoj mandat. To pomeni, da lahko imajo direktorji agencij in člani upravnega odbora različen mandat delovanja (npr. mandat direktorja je pet let, medtem ko mandat upravnega odbora štiri leta).

#### ***4.6 Organizacijska struktura agencij***

Večino agencij zaznamuje **dualna** organizacijska struktura. Agencije navadno delujejo v okviru pooblastil upravnega odbora. Upravni odbor sprejema splošne smernice, program dela za posamezno agencijo in nadzira direktorja agencije.

Odbori agencij so sestavljeni iz:

- predstavnikov držav članic;
- enega ali več predstavnikov Evropske komisije;
- lahko so vključeni tudi člani, ki jih imenuje Evropski parlament ali predstavniki socialnih partnerjev;
- sodelujejo lahko tudi države nečlanice, ki pa podobno kot v ostalih institucijah EU nimajo pravice glasovati;
- direktor agencije ima funkcijo urejanja in delovanja agencije na podlagi proračunskih in kadrovskih zadev in
- strokovna telesa sestavljajo t. i. tehnični in znanstveni odbori agencije; v sklopu teh okvirov se na specifičnih področjih vsake agencije sestajajo strokovnjaki in znanstveniki, bodisi kot pomožni organ upravnega odbora bodisi kot posredniki informacij (Agencije EU 2011; Požgan 2009, 32).

Pri strukturi zaposlenih se upošteva pravilo proporcionalnosti glede na nacionalno pripadnost zaposlenih.

Kot dodatno pojasnilo je pomembno poudariti tudi faktor nepovezanosti evropskih agencij, ki se nanaša na različen lingvistični režim. To pomeni, da je uporaba uradnih jezikov Evropske unije omejena zaradi večje učinkovitosti. Do korespondence v svojem jeziku ima pravico vsaka država članica (Andoura in Timmerman 2008, 11).

Kot navaja Vos (2000a, 1128), se nekatere države članice negativno odzivajo na dejstvo, da imajo dostop do nekaterih dokumentov le v izbranih delovnih jezikih Evropske unije.

#### **4.7 Proces odločanja**

Postopki sprejemanja odločitev se med agencijami močno razlikujejo glede na področje delovanja in naloge, ki jih opravljajo. Medtem ko agencije v okviru prvega stebra sprejemajo odločitve po načelu *dvotretjinske večine* (nekatero tudi z navadno ali absolutno večino), so agencije, ki delujejo pod drugim stebrom, zavezane k sprejemanju odločitev po načelu *kvalificirane večine* (Andoura in Timmerman 2008, 14; Požgan 2009, 33).

Cilji posameznih agencij so številni in različni. Vsaka agencija je edinstvena in izpolnjuje posamezno nalogo, opredeljeno v času njenega nastanka. Te naloge se v prihodnosti lahko spremenijo, vendar kljub temu obstaja več splošnih ciljev, ki so podlaga za celotno delovanje agencije:

- uvajajo stopnjo decentralizacije in razpršenosti dejavnosti Skupnosti;
- dajejo večji pomen dodeljenim nalogam s tem, da jih enačijo s samimi agencijami;
- nekatere odgovarjajo na potrebo po razvoju znanstvenega in tehničnega znanja na določenih dobro opredeljenih področjih;
- druge imajo vlogo vključevanja različnih interesnih skupin in tako lajšajo dialog na evropski (na primer med socialnimi partnerji) in mednarodni ravni.

Prenos in decentralizacija pristojnosti pri evropskih institucijah sta posledici povečane regulativne dejavnosti zaradi oblikovanja notranjega trga EU, ki v tem pogledu zahteva visoko stopnjo regulacije, tako na nacionalni kot tudi na transnacionalni ravni, saj se trgi ne oblikujejo in ne stabilizirajo sami. Njihovo oblikovanje in ohranitev sta v prvi vrsti odvisna od oblikovanja ustreznih pravil, ki v tem kontekstu sprožajo očiten paradoks "bolj svobodni trgi, več pravil" (Egan 2001, 2).

#### ***4.8 Financiranje***

Evropske agencije so delno ali pa v celoti financirane iz proračuna Evropske unije, nekatere pa tudi preko plačil za opravljanje storitev ali preko finančnih sredstev, ki jim jih namenijo socialni partnerji (npr. energetska industrija). Evropske agencije, ki so ustanovljene pod drugim in tretjim stebrom, se financirajo izključno iz prispevkov držav članic. Ne glede na način financiranja pa za agencije velja zunanji nadzor Računskega sodišča Evropskih skupnosti (Požgan 2009, 33).

#### ***4.9 Odgovornost evropskih agencij***

Problem odgovornosti se kaže predvsem v dejstvu, da agencije kot sooblikovalke nekaterih pomembnih politik niso **neposredno odgovorne** širši javnosti. Nadzor nad preveliko neodvisnostjo delovanja agencij (pomanjkanje demokratičnega nadzora) je zato nujen pogoj pri oblikovanju jasnejšega in enotnejšega pravnega okvira, kjer bo razmejitev pristojnosti agencij glede na naloge in moč določiti natančneje, hkrati pa bo še vedno dovoljevala zadostno stopnjo operativne avtonomnosti oziroma delovanje neodvisno od zunanjih (političnih) pritiskov in v skupno dobro (Požgan 2009, 33).

#### ***4.10 Nadzor nad evropskimi agencijami***

Nadzor nad evropskimi agencijami sledi hierarhičnemu, t. i. tradicionalnemu modelu. Na voljo je veliko instrumentov nadzora, kljub temu pa jih Evropska komisija uporablja obširno in bolj intenzivno kot države članice Evropske unije ali Evropski parlament (Fleischer 2007, 241).

## **5 AGENCIJA ZA SODELOVANJE ENERGETSKIH REGULATORJEV**

V spodnji preglednici je prikaz organizacijske sestave in analize odgovornosti, avtonomije in nadzora Agencije za sodelovanje energetskih regulatorjev.

Evropska agencija za sodelovanje energetskih regulatorjev je odgovorna za uresničevanje evropske zakonodaje s ciljem liberalizacije energetskega trga. ACER lahko pod določenimi pogoji sprejema tudi zavezujoče odločitve za države članice EU.

Preglednica 5.1: Pregled strukture Agencije za sodelovanje energetskih regulatorjev

AGENCIJA ZA SODELOVANJE ENERGETSKIH REGULATORJEV (ACER)	
ORGANIZACIJSKA SESTAVA	NALOGE
<p><b>UPRAVNI ODBOR</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dva predstavnika EK.</li> <li>• Dva predstavnika, imenovana s strani EP.</li> <li>• Pet predstavnikov imenovanih s strani Sveta EU.</li> <li>• Vseh devet predstavnikov izvoli predsednika in namestnika predsednika upravnega odbora (<u>mandat</u> traja 2 leti z možnostjo enkratnega ponovnega mandata).</li> <li>• Odločitve se sprejemajo z dvotretjinsko večino prisotnih.</li> <li>• Sestaja se najmanj 2x letno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zadolžen za vodenje ACER in imenovanje glavnih organov ACER, vključno z direktorjem, in pri izvajanju proračunskih pristojnosti.</li> <li>• Sprejme delovni program ACER za naslednje leto in večletni program. Vendar pa je oblikovanje delovnega programa se posvetuje z EK, potrditi ga mora tudi odbor regulatorjev.</li> <li>• Ima srednjo vlogo pri določitvi proračuna, vključno s pripravo finančnih pravil, ki veljajo za ACER.</li> <li>• Poleg njegove proračunske pristojnosti, da ACER izvaja svoje poslanstvo in opravlja naloge, ki mu v skladu z uredbo o Agenciji.</li> </ul>
<p><b>ODBOR REGULATORJEV</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Po eden predstavnik države članice EU.</li> <li>• Po eden namestnik predstavnika države članice EU.</li> <li>• Predstavniki držav članic izvolijo predsednika odbora regulatorjev in njegovega namestnika (<u>mandat</u> traja 2,5 let z možnostjo podaljšanja z naslednjim</li> </ul>	



	<p>mandatom).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Odločitve se sprejemajo z dvotretjinsko večino prisotnih predstavnikov ali namestnikov (vsak ima le en glas).</li> </ul>	
<b>ODBOR ZA PRITOŽBE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Šest članov.</li> <li>• Odločitve se sprejemajo s kvalificirano večino, če so prisotni vsaj štirje od šestih članov, (<u>mandat</u> traja 5 let, z možnostjo podaljšanja).</li> <li>• Sestaja se po potrebi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sprejemajo in odločajo o podanih pritožbah.</li> <li>• Sestavi poslovnik za svoje delovanje.</li> <li>• Odbor še ni sestavljen.</li> </ul>
<b>DIREKTOR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pravni zastopnik agencije.</li> <li>• Mandat traja 5 let.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pripravlja delo za upravni odbor.</li> <li>• Sprejema in objavi mnenja, priporočila in odločitve, ki so prejeli pozitivno mnenje odbora regulatorjev.</li> <li>• Odgovoren je za izvajanje letnega programa agencije pod vodstvom odbora regulatorjev in pod administrativnim nadzorom upravnega odbora.</li> <li>• Sprejema potrebne ukrepe, zlasti kar zadeva sprejetje notranjih upravnih navodil delovanja agencije.</li> <li>• Pripravi osnutek delovnega programa agencije za naslednje leto (predloži ga odboru regulatorjev, EP in EK).</li> <li>• Pripravi predhodni predlog proračuna in izvaja proračuna.</li> <li>• Pripravi osnutek letnega poročila, z ločenim delom o regulativnih</li> </ul>

		dejavnostih ter del o finančnih in upravnih zadevah.
<b>ADMINISTRATIVNI NADZOR</b>		Izvaja <b>Upravni odbor Agencije</b> , kjer je vključenih vseh devet članov.
<b>FINANCIRANJE</b>		
	<b>Evropski proračun</b>	Sestavlja večino prihodkov.
	<b>Drugi viri</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pristojbine, plačane Agenciji v skladu s 22. Členom uredbe ACER.</li> <li>• Prostovoljni prispevki držav članic ali regulativnih organov.</li> <li>• Zapuščine, donacije ali nepovratna sredstva iz člena.</li> </ul>
<b>POLITIČNI NADZOR</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redno o svojem delu in sektorju poroča EP in Svetu EU.</li> </ul>

Vir: Povzeto po Borko (2011); Uredba EP in Sveta (713/2009); ACER (2011).

## 6 ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi sem se ukvarjala s problemom evropskih agencij, ki se nanaša na njihovo institucionalno različnost in ključne probleme pri delovanju le-teh.

Ugotovila sem, da so evropske agencije med seboj heterogene, saj razlikujemo med regulativnimi strokovnimi agencijami in organi ter med izvajalskimi agencijami.

Le-te imajo se med seboj razlikujejo glede na pristojnosti in izvrševanje nalog, koordinirane s strani Evropske komisije.

Del hipoteze, ki navaja, da so evropske agencije heterogene, regulirane in visoko specializirane javnoupravne institucije, ki se med seboj razlikujejo glede na stopnjo pristojnosti in avtonomnosti pri svojem delovanju, lahko potrdim. To pomeni, da je bil za potrditev hipoteze dovolj že obširni pregled delovanja evropskih agencij in razlik med njimi. Povzamem lahko, da pristojnosti med tipi evropskih agencij niso enake, še več, nekatere imajo več avtonomije pri svojem odločanju.

Z delom preverjanja druge hipoteze se sklada dejstvo, bi moral biti na voljo obširnejši pregled delovanja evropskih agencij, da bi lahko potrdila, da je zaradi pristojnosti in avtonomije delo agencij težko nadzorovati in ugotavljati njihove pristojnosti.

Ustanavljanje agencij je povzročilo t.i. "agencification" na evropski ravni. Izvršna oblast torej v nekem smislu *vladanja*<sup>10</sup> upravlja s pristojnostmi na nižji ravni evropskega upravnega prostora. Torej, da delujejo bližje nacionalnim vladam držav članic EU in bližje državljanom. Proces decentralizacije na tem področju skuša približati oblikovanje in izvajanje politik bližje državam članicam EU.

Agencije so številne, z različnim področjem delovanja in pristojnostmi. Obstaja še veliko nejasnih terminov in neenotnih pristojnosti. Predvsem se kaže dejstvo, da je sistem delovanja evropskih agencij brez skupnih pravnih temeljev, zaradi tega je tudi precej nejasnosti pri delovanju agencij. V sklopu tega se pojavlja vprašanje demokratičnega nadzora nad delovanje evropskih agencij. Kaže se dejstvo, da bo potrebno poenotiti in jasno urediti delovanje evropskih agencij, vendar v okvirih, ki

---

<sup>10</sup> V angleščini se uporablja "governance"

bodo še omogočali zadostno mero za delovanje agencij neodvisno od političnih pritiskov. Primer ACER-ja se nanaša na vzpostavitev organizacijske sestave novoustanovljene regulatorne agencije z jasnimi okviri, ki pa še niso v celoti vzpostavljeni. Na podlagi tega primera bomo lahko preverili delovanje evropskih agencij v Republiki Sloveniji "bližje državljanom".

Na podlagi preverjanja delovanja evropskih agencij sem bila pozorna na dejstvo, da je literatura omejena. Še več, v Sloveniji še ni bilo poglobljene analize na podlagi delovanja evropskih agencij. Za nadaljne analize bi bilo interesantno preučevati odnos med evropskimi agencijami in nacionalnimi vladami ter nacionalnimi agencijami, torej kako točno in kako učinkovito poteka implementiranje evropskih politik.

Zaključim lahko, da je evropski institucionalni in javnoupравни okvir *kompleksen sistem*, ki še ni ukoreninjen v delovanje EU in ga ni mogoče poenotiti v enem desetletju. Pomembno je začeti z manjšimi koraki in jasnim definiranjem za transparentno in učinkovitejše delovanje v celotnem EU sistemu, katerega predstavljajo tudi številne evropske agencije.

## 7 LITERATURA

1. ACER. Dostopno prek: <http://www.acer.europa.eu> (1. junij 2011).
2. Agencije Evropske unije. Dostopno prek: [http://europa.eu/agencies/index\\_sl.htm](http://europa.eu/agencies/index_sl.htm) (3. junij 2011)
3. Andoura, Sami in Peter Timmerman. 2008. *Governance in the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited*. Dostopno prek: <http://www.ceps.eu/files/book/1736.pdf> (1. avgust 2011).
4. Bakajić, Ivana. 2010. Razvoj učinci regulatornih agencija u SAD-u: Uspješan model za Europu. Zagreb: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 60 (2): 495-526.
5. Baldwin, Robert in Martin Cave. 1999. *A reader on regulation*. New York: Oxford University Press.
6. Barbieri, Dario and Edoardo Ongaro 2008. EU agencies: what is common and what is distinctive compared with national-level public agencies. *International Review of Administrative Sciences* 74 (3): 395-420.
7. Borko, Saša. 2011. Intervju z avtorico. Ljubljana, 2. avgust.
8. Born, Caparini, Eden Cole in Vinzenza Scherrer. 2006. *Regulating Private Security Companies in Europe: Status and Prospects, Draft Report, European Committee on Crime Problems*. Dostopno prek: [http://b-e-o-w-u-lf.com/texts/Regulating\\_Private\\_Security\\_in\\_Europe.pdf](http://b-e-o-w-u-lf.com/texts/Regulating_Private_Security_in_Europe.pdf) (5. avgust 2011).
9. Bovens, Mark. 2007. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal* 13 (4): 447-468.

10. Busuioc, Madalina. 2010. European Agencies: Pockets of Accountability. V *Real World of EU Accountability: What deficit?*, ur. Mark Bovens, Deirdre Curtin in Paul 't Hart, 87-116. Oxford; New York: Oxford University Press.
11. --- 2011. *European Agencies and Their Boards. Too much board, too little monitoring*. Dostopno prek: [http://euce.org/eusa/2011/papers/4a\\_busuioc.pdf](http://euce.org/eusa/2011/papers/4a_busuioc.pdf) (3. julij 2011).
12. Curtin, Deirdre. 2006. Delegation to EU Non-majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability. V *Regulation Through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, ur. Damien Gerardin, Rodolphe Munoz in Nicolas Petit, 88-119. London: Edward Elgar. Dostopno prek: [http://www.uu.nl/faculty/leg/nl/organisatie/departementen/departementbestuursenorganisatiewetenschap/onderzoek/publicgovernance/Documents/DCurtin\\_delegation%20to%20EU%20Non-Majoritarian.pdf](http://www.uu.nl/faculty/leg/nl/organisatie/departementen/departementbestuursenorganisatiewetenschap/onderzoek/publicgovernance/Documents/DCurtin_delegation%20to%20EU%20Non-Majoritarian.pdf) (1. julij 2011).
13. Dehousse, Renaud in Giandomenico Majone. 1999. *Reforming European Governance: Options for the New Commission*. Dostopno prek: <http://www.portedeurope.org./documents/reforming.pdf> (3. avgust 2011)
14. Đerđa, Dario. 2007. Institucionalni ustroj izvršne i upravne vlasti u Europskoj uniji (Pregledni rad). Reka: *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 28 (2): 1185-1218).
15. Egan, Michelle P. 2001. *Constructing a European Market, Standards, Regulation and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
16. Egeberg, Morten. 2006. *Multilevel union administration: the transformation of executive politics in Europe*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
17. Evropska komisija. 2001. *European Governance: A White Paper*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/governance/white\\_paper/en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/white_paper/en.pdf) (1. julij 2011).

18. --- 2008. *European Agencies- The way forward. Poročilo Evropske komisije Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije*. Dostopno prek: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:EN:PDF> (7. julij 2011).
19. Evropski parlament in Svet (ES). 2009. št. 713/2009 z dne 13. Julija 2009 uredba o ustanovitvi Agencije za sodelovanje energetske regulatorjev. 2009. Dostopno prek: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0001:01:EN:HTML> (1. julij 2011).
20. Fischer, Elizabeth. 2004. The European Union in the Age of Accountability. *Oxford Journal of Legal Studies* 24 (3): 520-544.
21. Fleischer, Julia. 2007. Die europäischen Agenturen als Diener vieler Herren? Zur Steuerung und Rolle von EU-Agenturen. V *Agencies in Westeuropa*, ur. Werner Jann in Marian Döhler, 212-253. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
22. Grdešić, Ivan. 2006. *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakulteta političkih znanosti.
23. Majchrzak, Ann. 1984. *Methods for policy research*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications.
24. Majone, Giandomenico. 2002. Managing Europeanization: The European Agencies. V *The Institutions of the European Union*, ur. John Peterson in Michael Shackleton, 190-208. Oxford, New York: Oxford University Press.
25. Mulgan, Richard. 2003. *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Basingstoke: Palgrave.

26. Pollitt, Christopher in Geert Bouckaert. 2005. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, New York: Oxford University Press.
27. Požgan, Jure. 2009. Agencije Evropske unije. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnč in Damjan Lajh, 29-34. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
28. Schön-Quinlivan, Emmanuelle. 2011. *Reforming The European Commission*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
29. Szapiro, Manuel. 2005. *The framework for European Regulatory Agencies: a balance between accountability and autonomy*. Dostopno prek: <http://regulation.upf.edu/ecpr-05-papers/mszapiro.pdf> (21. julij 2011).
30. Tarrant, Andy in R. Daniel Kelemen. 2007. *Building the Eurocracy: The Politics of EU Agencies and Networks*. Dostopno prek: <http://aei.pitt.edu/7931/1/kelemen-d-08h.pdf> (20. julij 2011).
31. Verhoest, Verschuere, Guy Peters in Geert Bouckaert. 2004. Steering and Controlling Autonomous Public Agencies as an Indicator of New Public Management. *Management International* 9 (1): 25-35.
32. Verschuere, Bram. 2007. The Autonomy- Control Balance in Flemish Arm's Length Public Agencies. *Public Management Review* 9 (1): 107-33.
33. Vos, Ellen. 2000. European Administrative Reform and Agencies. *European Union Institute Working Paper, 51*. Dostopno prek: [http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/00\\_51.pdf](http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/00_51.pdf) (1. avgust 2011).
34. --- 2000a. Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies. *Common Market Law Review* 37 (5): 1113-34.



35. Weiss, Carol H. 1998. *Evaluation: methods for studying programs and policies*. Upper Saddle River: Prentice Hall.

## **PRILOGA A: INTERJU S SAŠO BORKO, POMOČNICO DIREKTORJA NA AGENCIJI ZA SODELOVANJE ENERGETSKIH REGULATORJEV**

**Intervju z gospo Saša Borko, pomočnica direktorja na Agenciji za sodelovanje energetskih regulatorjev (ACER), v Ljubljani, prejeto dne 2. avgust 2011.**

### **1. Katere so naloge in pristojnosti agencije ACER?**

ACER dopolnjuje nacionalne energetske regulatorje z regulativnim nadzorom na ravni EU.

ACER je odgovoren za:

- pripravo okvirnih smernic za delovanje čezmejnih plinovodnih in električnih omrežij. Na podlagi teh smernic bodo upravitelji plinovodnih in električnih omrežij določili konkretna pravila;
- preverjanje, ali so ta pravila v skladu s temi okvirnimi smernicami;
- pregledovanje izvajanja vseevropskih desetletnih načrtov za razvoj omrežij ter nacionalnih načrtov za razvoj omrežij;
- odločanje o čezmejnih vprašanjih, če se nacionalni regulatorji ne morejo dogovoriti ali zaprosijo ACER za posredovanje. To vključuje metodo, s katero lahko upravitelji prodajajo zelo donosne zmogljivosti v koničnih urah, ko je povpraševanje visoko;
- spremljanje delovanja notranjega trga, vključno z maloprodajnimi cenami, možnostmi za vključitev električne energije iz obnovljivih virov v omrežje in spoštovanjem pravic potrošnikov.

Agencija bo vsako leto objavila poročilo o svojih ugotovitvah ter bo Komisiji in Evropskemu parlamentu po potrebi predlagala ukrepe za odpravo ovir za dokončno oblikovanje notranjega trga.

## **2. Kakšna je sestava agencije ACER?**

Agencijo sestavljajo trije odbori- Upravni odbor, Odbor regulatorjev, Odbor za pritožbe (6 članov), in direktor.

## **3. Kolikšno je število zaposlenih v ACER agenciji?**

Skupaj z direktorjem je na Agenciji trenutno zaposlenih 22 ljudi, ki so razdeljeni v tri oddelke- Oddelek za administracijo, Oddelek za plin in Oddelek za elektriko. Pričakujemo, da bo do konca leta na Agenciji zaposlenih 52 ljudi.

## **4. Kakšni so postopki sprejemanja odločitev v ACER-ju?**

Agencija sprejema naslednje odločitve: (a) izdaja mnenja in priporočila, naslovljena na operaterje prenosnih sistemov; (b) izdaja mnenja in priporočila, naslovljena na regulativne organe; (c) izdaja mnenja in priporočila, naslovljena na Evropski parlament, Svet ali Komisijo; (d) sprejema posamične odločitve v posebnih zadevah iz členov 7, 8 in 9 uredbe ACER; in (e) Komisiji predloži nezavezujoče okvirne smernice (okvirne smernice), v skladu s členom 6 Uredbe (ES) št. 714/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o pogojih za dostop do omrežja za čezmejne izmenjave električne energije [13] in člena 6 Uredbe (ES) št. 715/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o pogojih za dostop do prenosnih omrežij zemeljskega plina. Odločitve Upravnega odbora se večinoma sprejemajo z dvotretjinsko večino prisotnih. Vsak član Upravnega odbora ima en glas.

Odbor regulatorjev odloča z dvotretjinsko večino svojih prisotnih članov. Vsak član ali namestnik ima en glas.

Odločitve Odbora za pritožbe se sprejemajo s kvalificirano večino vsaj štirih od šestih članov.

**5. Ali je agencija ACER v celoti financirana iz sredstev splošnega proračuna EU ali so prisotni še kateri drugi viri financiranja?**

Agencija je financirana predvsem iz sredstev splošnega proračuna, vendar so viri, ki jih lahko ima na voljo tudi

- (b) pristojbine, plačane Agenciji v skladu s členom 22 Uredbe ACER;
- (c) kakršni koli prostovoljni prispevki držav članic ali regulativnih organov; in
- (d) kakršne koli zapuščine, donacije ali nepovratna sredstva iz člena.

**6. V kolikšni meri je agencija ACER avtonomna?**

Agencija je svoj lastni pravni subjekt ( legal personality), je pa odvisna od proračuna EU.

**7. Komu je odgovorna agencija ACER in kako poteka nadzor preko EU na agencijo ACER?**

Administrativni nadzor ACERja izvaja Upravni odbor Agencije, sestavljen iz predstavnikov Komisije (2) in predstavnikov, ki so bili imenovani s strani Evropskega parlamenta (2) in Sveta EU (5). Vse skupaj torej 9 članov.

**8. Na kakšen način vpliva po vašem mnenju vpliva agencija ACER na delovanje Javne agencije RS za energijo?**

Predstavniki Javne Agencije RS za energijo sedi v Odboru regulatorjev in na ta način vpliva na delovanje Agencije pri sprejemanju odločitev glede regulatornih zadev. Agencija za sodelovanje energetske regulatorjev zagotavlja institucionalni okvir za sodelovanje energetske regulatorjev. Agencija vzpodbuja širjenje dobrih praks med regulatorji. Odgovorna pa je tudi za razvoj okvirnih smernic, ki vsebujejo načela in merila za nove kodekse omrežij, skupen niz pravil, ki se bodo uporabljala po vsej EU.