

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Azra Tiganj

**Vloga interesnih skupin v odločevalskem procesu urejanja
področja varstva tal v Evropski uniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2014

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Azra Tiganj

Mentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh

**Vloga interesnih skupin v odločevalskem procesu urejanja
področja varstva tal v Evropski uniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2014

ZAHVALA

Zahvala izr. prof. dr. Damjanu Lajhu za odlično mentorstvo, strokovno pomoč tekom študija ter veliko mero razumevanja!

*Posebna zahvala družini za vso vzpodbudo in podporo, brez katere mi ne bi uspelo!
Očetu za vso ljubezen in pozitivno, ko sem jo najbolj potrebovala ter mami za skrb in neizmerno toplino, ki je nikoli ni zadosti. Alisa, Frank in Adi, hvala za vse – predvsem vso pomoč in usmeritve, ki so me in me vedno bodo vodile naprej.
Tudi vama, Nicolas in Lana, ker sta mi s svojim nasmeškom in igrivostjo popestrila vsak dan.*

Samo beseda hvala je premalo, kar ste storili zame!

Rebeka, Aleksandar in Luka, študijska leta so nam minila v znamenju norih dogodivščin, smeha do solz in stalne podpore v dobrem in slabem. Stkali smo močne vezi prijateljstva, ki se nikdar ne bodo pretrgale. Saj veste, daleč od oči, a NE od srca...

Vloga interesnih skupin v odločevalskem procesu urejanja področja varstva tal v Evropski uniji

EU je s svojimi prizadevanji in mednarodnim sodelovanjem dosegla izjemen napredek urejanja okoljske politike tudi doma. Vendar zaradi kompleksnosti področja in pomanjkanja virov nekatera vprašanja ostajajo še vedno odprta. Eno izmed aktualnih okoljskih področij, katerega se EU trudi urediti že osem let, je tudi varstvo tal. Glavni razlog za potrebo po ureditvi navajajo »vedno večjo obremenitev tal iz okolja, povzročeno ali povečano s strani človeških dejavnosti«. Pri urejanju omenjenega področja se je izoblikovalo večnivojsko, heterogeno in kompleksno JPO, kjer so se vzpostavili številni odnosi med vladnimi in nevladnimi akterji. Prav vloga zadnjih je izrednega pomena, saj v omrežja vnašajo številna sredstva, ki jih evropske institucije nujno potrebujejo za oblikovanje in izvajanje kakovostnejših politik. Vendar pri tem ne gre le za enostransko delovanje, ampak dvostransko, saj je interesnim skupinam s tem omogočena tudi priložnost vplivanja na urejanje okoljskih politik v svojo korist. Njihova uspešnost se reflektira v rezultatu, ki pa je odvisen od sredstev, s katerimi razpolagajo ter lastnosti delovanja institucije, s katero so v določeni fazi v interakciji. Cilj diplomskega dela je na podlagi študije primera – urejanje varstva tal v EU, ugotoviti značilnosti oblikovanega evropskega JPO in s tem pojasniti vlogo interesnih skupin v posameznih fazah omenjenega odločevalskega procesa.

Ključne besede: okoljska politika, odločevalski proces v EU, vloga interesnih skupin, varstvo tal v EU, JPO.

Role of the Interest Groups in the Decision-making Process of Regulating EU Soil Protection

The EU has, by its strong efforts and international cooperation, achieved remarkable progress in regulating environmental policy. However, due to the complexity of environmental issues and the lack of resources, some questions still remain open. One of the current environmental issues is the soil protection, which the EU is trying to arrange for the last eight years. The main reason necessitating its regulation is »increased burden on the soil from the environment, caused by human activities«. Due to arrangement of this issue, the multi-level, heterogeneous and complex policy-making network started to form, where numerous relations between governmental and non-governmental actors also started to develop. The role of interest groups is crucial due to various resources which are needed for the formation and implementation of quality policies arranged by European institutions. However, this is not just unilateral implementation, but bilateral because the stakeholders are now able to have the opportunity to influence the regulation of environmental policies in their favour. The aim of this diploma thesis, is to identify the basics of formatted policy-making network and with all this to clarify the role of interest groups within the various stages of the decision-making process of regulating soil protection in the EU.

Key words: environmental policy, EU decision-making process, role of the interest groups soil protection in the EU, policy networks.

KAZALO VSEBINE

1	UVOD	8
2	METODOLOŠKI OKVIR	9
2.1	Relevantna raziskovalna vprašanja	9
2.2	Pregled uporabljene metodologije skozi zgradbo diplomskega dela	10
3	RELEVANTNI TEORETIČNI PRISTOPI ZA PREUČEVANJE VLOGE INTERESNIH SKUPIN	11
3.1	(Neo)Korporativizem	12
3.2	(Neo)Pluralizem	12
3.3	Javnapolitična omrežja	13
4	INTERESNE SKUPINE V KONTEKSTU EU	16
4.1	Opredelitev interesnega predstavništva in razvoj na evropski ravni	16
4.2	Tipologija interesnega predstavništva v EU	18
4.3	Okoljska politika EU in z njo povezane interesne skupine	19
5	VLOGA INTERESNIH SKUPIN V ODLOČEVALSKIH PROCESIH EU UREJANJA OKOLJSKIH PODROČIJ	22
5.1	Kanali vplivanja / strategije interesnih skupin na odločevalske procese EU	22
5.2	Odločevalski procesi EU urejanja okoljske politike	25
5.3	Vloga interesnih skupin v odločevalskem procesu EU	28
5.4	Pristopi ter metode in tehnike interesnih skupin v EU	31
6	VLOGA INTERESNIH SKUPIN V ODLOČEVALSKEM PROCESU UREJANJA VARSTVA TAL V EU (študija primera v obdobju 2006-2014)	32
6.1	Predstavitev študije primera	32
6.2	Prikaz policy omrežja in njegove značilnosti	34
6.3	Vloga interesnih skupin ter uporabljeni pristopi in metode v odločevalskem procesu urejanja varstva tal v EU	39
6.4	Vpogled v prihodnost regulacije varstva tal v EU	41
7	SKLEP	42

8	LITERATURA.....	46
	PRILOGE	49
	PRILOGA A: Intervju s članom kabineta komisarja za okolje	49
	PRILOGA B: Intervju z generalnim sekretarjem COPA-COGECA	50
	PRILOGA C: Intervju s predstavnikom Ministrstva za kmetijstvo in okolje.....	51
	PRILOGA Č: Intervju s predstavnikom Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije (KGZS)	53
	PRILOGA D: Intervju s predstavnikom Acumen Public Affairs	54

KAZALO SLIK IN TABEL

Slika 4.1: Splošen prikaz mnogonivojskega delovanja okoljskih interesnih skupin in organizacij	21
Slika 5.1: Poti interesnih skupin k evropskim odločevalcem	23
Slika 5.2: Proces oblikovanja in izvajanja skupnih evropskih politik.....	24
Slika 5.3: Potek rednega zakonodajnega postopka v EU	27
Slika 6.1: Prikaz JPO urejanja varstva tal v EU	37
Tabela 6.1: Časovnica poteka odločevalskega procesa urejanja varstva tal v EU	34
Tabela 6.2: Značilnosti JPO urejanja varstva tal v EU v obdobju 2006–2014.....	38

KRATICE

COGECA	–	<i>General Confederation of Agricultural Cooperatives in the EU (sl. Združenje kmetijskih zadrug v EU)</i>
COPA	–	<i>Committee of Professional Agricultural Organisations in the EU (sl. Odbor združenja kmetijskih organizacij v EU)</i>
COREPER	–	<i>Committee of Permanent Representatives (sl. Odbor stalnih predstavnikov)</i>
DOVES	–	<i>Društvo za okoljevarstveno vzgojo Evrope v Sloveniji</i>
ECB	–	<i>Evropska centralna banka</i>
EEA	–	<i>European Environmental Agency (sl. Evropska okoljska agencija)</i>
EEB	–	<i>European Environmental Bureau (sl. Evropski okoljski biro)</i>
EESO	–	<i>Evropski ekonomski in socialni odbor</i>
EIB	–	<i>Evropska investicijska banka</i>
EU	–	<i>Evropska unija</i>
FoE	–	<i>Friends of Earth (sl. Prijatelji Zemlje)</i>
G10	–	<i>Group 10 (sl. Skupina 10)</i>
ITR	–	<i>Inštitut za trajnostni razvoj</i>
JPO	–	<i>Javnpolitično omrežje</i>
OR	–	<i>Odbor regij</i>
PEU	–	<i>Pogodba o Evropski uniji (prej PES – Pogodba o Evropski skupnosti)</i>
PDEU	–	<i>Pogodba o delovanju Evropske unije</i>
SRS	–	<i>Skupno raziskovalno središče</i>
UNEP	–	<i>United Nations Environmental Programme (sl. Program Združenih narodov za okolje)</i>
WWF	–	<i>World Wildlife Fund</i>

1 UVOD

Razsežnosti evropskega integracijskega procesa in kompleksnost izzivov, ki pestijo države članice, je privedel do vedno večjega prenosa urejanja politik na EU ravni. Gre za vprašanja, o katerih lahko države članice skupaj dosežejo boljše rezultate, kot če bi delovale same. Kot pravi Fink Hafner (2007a, 48) so »dosedanji integracijski procesi pripeljali do točke, ko učinkovite evropske politike niso več mogoče brez podeljevanja večjih kompetenc in učinkovitejših javnopolitičnih instrumentov evropskim političnim institucijam. Pri tem se ni mogoče izogniti prenašanju vsaj dela politične moči/oblasti z nacionalnih držav na evropske politične ustanove«.

Pomembne vloge v procesu pa ne igrajo le institucije, ampak tudi interesne skupine, katerih glavni namen je vplivanje na odločevalce v evropskih institucijah. Zaradi vedno večjega obsega in vedno večje kompleksnosti področij in procesov oblikovanja politik na ravni EU se je tako razvil nepogrešljiv sistem lobiranja, kar je tudi posledično premaknilo »težišče delovanja interesnih skupin z nacionalne ravni k novim centrom moči na evropski ravni« (Richardson in Mazey v Fink Hafner 2007a, 49). Ferle (2009, 183) izpostavlja, da »interesno predstavništvo na ravni EU zajema aktivnosti podjetij, poklicnih združenj, delodajalcev, sindikatov, državljskih skupin (potrošnikov, okoljevarstvenikov itd.), cerkvenih in religioznih skupin ter predstavnikov teritorialnih interesov (regionalnih in lokalnih oblasti). Ti lahko delujejo kot posamezniki, nacionalne skupine ali pod okriljem evroskupin«.

Eno izmed področij, kjer so interesne skupine nenehno vpete v odločevalske procese EU, je okoljska politika. Greenwood (2007, 128) pravi, da je globalno gledano »urejanje okoljske politike najbolj napredno v EU«. Vendar zaradi kompleksnosti področja nekatera vprašanja ostajajo še vedno odprta. Evropske institucije se zaradi pomanjkanja virov in informacij pri zapolnjevanju teh vrzeli pogosto zatečejo k interesnim skupinam. Vendar gre pri njihovem vključevanju v proces oblikovanja in izvajanja politik pogosto za dvosmerni proces, kjer jih evropske institucije vabijo k sodelovanju, saj potrebujejo informacije in strokovna znanja, ki jim primanjkujejo, interesne skupine pa imajo v zameno priložnost vstopati v JPO, kjer lahko izmenjujejo svoja sredstva in preko različnih kanalov poskušajo vplivati na rezultate oblikovanja politik.

Ena izmed vrzeli v okoljski politiki je tudi področje varstva tal, ki nujno potrebuje ureditev, saj se soočamo z resnim izzivom, kot je degradacija tal. Varstvo tal je vključeno v številne druge politike, vendar nima svoje enotne ureditve, pa tudi le redke države članice imajo to področje urejeno v svoji nacionalni zakonodaji. V ta namen je Evropska komisija (v nadaljevanju Komisija) na podlagi številnih posvetovanj in drugih oblik sodelovanja s civilno družbo pripravila zakonodajni predlog, ki naj bi predstavljal skupni okvir ureditve področja varstva tal v EU. Predlog so pozdravili v Evropskem parlamentu (v nadaljevanju Parlament), EESO in OR, v Svetu EU pa je prišlo do blokade s strani petih držav članic, ki so tvorile t. i. *blocking minority*. Skozi vsa leta številnih razprav v Svetu EU, intenzivnih aktivnosti Komisije in številnih interesnih skupin z različnih področij se je oblikovalo izredno obširno in heterogeno JPO, kjer so akterji (vladni in nevladni) v komunikaciji en z drugim glede na interese razvili več vrst odnosov.

Namen diplomskega dela je s pomočjo multiteoretičnega in multimetodskega pristopa predstaviti in raziskati omenjeno problematiko znotraj okoljske politike ter opredeliti njihovo vlogo v procesu oblikovanja in izvajanja politike na ravni EU. Cilj je na podlagi značilnosti oblikovanega JPO pojasniti vlogo interesnih skupin v posameznih fazah omenjenega odločevalskega procesa EU ter njihove pristope in strategije za uveljavljanje interesov na področju varstva tal v EU

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 *Relevantna raziskovalna vprašanja*

V okviru prej predstavljenega javnopolitičnega problema in zastavljenega cilja, bomo skozi teoretično osmislitev vloge interesnih skupin v odločevalskih procesih urejanja okoljskih politik in s pomočjo multimetodskega pristopa podali ugotovitve o vlogi interesnih skupin v študiji primera – odločevalski proces urejanja varstva tal v EU, kjer nas bodo vodila naslednja raziskovalna vprašanja:

- *Ali lahko z značilnostmi JPO v obdobju od podanega predloga 2006 do 2014 pojasnimo blokado (ne sprejem) predloga direktive o določitvi okvira za varstvo tal?*
- *Ali so spremembe v omenjenem JPO (obdobje od leta 2006 do leta 2014) pripeljale do umika predloga?*

- *Kakšna je vloga interesnih skupin v JPO urejanja področja varstva tal v EU? Katere pristope in strategije so uporabljali/-jo pri uresničevanju svojih interesov?*

2.2 Pregled uporabljene metodologije skozi zgradbo diplomskega dela

V **prvem delu** bomo na podlagi pregleda sekundarnih virov in deskriptivne metode predstavili relevantne teoretične pristope za preučevanje vloge interesnih skupin, kjer se bomo omejili le na tiste, ki pridejo v poštev pri preučevanju v okviru EU. Glede na zastavljena raziskovalna vprašanja se bomo v večji meri posvetili konceptu JPO in znotraj tega, (neo)korporativističnim ter (neo)pluralističnim vidikom odnosov med vladnimi in nevladnimi akterji.

V **drugem delu** bomo k omenjenim metodam dodali še pregled primarnih virov in na podlagi tega opredelili interesno predstavništvo, njegov razvoj na EU ravni in relevantne tipologije. Konkretnije bomo opredelili tudi eno izmed tipologij interesnih skupin glede na interese, ki jih zastopajo, in sicer okoljska interesna predstavništva, ki so tudi predmet naše nadaljnje analize.

Z istimi metodami bomo v **tretjem delu**, ki bo predstavljal tudi izhodišče za naprej, podrobno preučili vlogo interesnih skupin v odločevalskih procesih EU urejanja okoljskih področij. Pogledali si bomo, po katerih kanalih poskušajo vplivati na odločevalske procese EU, kako potekajo odločevalski procesi EU ter glede na to, da se v analizi osredotočamo na obdobja 2006–2014, si bomo pogledali tudi, do kakšnih sprememb je prišlo na področju urejanja varstva okolja z Lizbonsko pogodbo, ki je začela veljati leta 2009. Na podlagi vseh teh umestitev bomo predstavili vlogo interesnih skupin v posameznih fazah odločevalskega procesa na ravni EU ter kakšne pristope, metode in tehnike uporabljajo pri uresničevanju svojih ciljev.

V **četrtm delu**, tj. analitičnem delu bomo omenjeno konkretizirali na podlagi študije primera, tj. predloga Direktive o okvirni ureditvi varstva tal v EU, ki jo je leta 2006 predlagala Komisija. V času pisanja diplomskega dela je po osmih letih prišlo do umika predloga, vendar kljub temu urejanje varstva tal še vedno ostaja pereč problem globalnih razsežnosti in s tem se aktivnosti interesnih skupin še vedno nadaljujejo. Študijo primera bomo opravili na podlagi pregleda primarnih in sekundarnih virov, drugega relevantnega gradiva in spletnih strani, družboslovnih intervjujih z relevantnimi akterji ter primerjalne analize obdobja predzakonodajne in zakonodajne faze. Ugotovitve bodo predstavljene skozi refleksijo teoretičnih pristopov na aktualnem primeru, kot je urejanje varstva tal v EU.

V zadnjem delu, tj. **sklepu**, bomo na podlagi sinteze teoretičnega dela in obeh delov analize predstavili ugotovitve na podlagi zastavljenih raziskovalnih vprašanj ter poskusili nakazati prihodnje možnosti urejanja politike varstva tal.

3 RELEVANTNI TEORETIČNI PRISTOPI ZA PREUČEVANJE VLOGE INTERESNIH SKUPIN

Skozi čas so se razvili različni teoretični pristopi, ki predstavljajo podlago za preučevanje vloge interesnih skupin. V tem delu se bomo seznanili s teoretičnimi pristopi v okviru evropskega povezovanja interesnih skupin, s pomočjo katerih lahko razložimo njihovo delovanje in vlogo v odločevalskih procesih EU skozi tip odnosa med državo in interesnimi skupinami.

Razvila sta se dva možna tipa odnosov med interesnimi skupinami in državo. Prvi izraža tekmovanje med interesnimi skupinami, da bi lažje dostopale do procesov oblikovanja politik z namenom vplivanja na politične odločitve. Drugi pa izraža sodelovanje med interesnimi skupinami ter med interesnimi skupinami in državo (Jordan in Schubert 1992, 7).

Ta dva tipa se vse do druge polovice osemdesetih let 20. stoletja navezujeta na dve prevladujoči šoli oziroma aktualni teoriji evropskega povezovanja interesnih skupin, in sicer na pluralizem in korporativizem, v okviru katerih so se skozi čas razvile še številne podvrste. V sedanjem času pa se vedno bolj razširja sledenje politologov pristopu JPO, ki dopušča nove konceptualizacije in teoretizacije na področju urejanja razmerij med interesnimi skupinami in vlado v širšem smislu (*government*) (Fink Hafner 2007a, 11). Zadnji pristop je tudi najbolj relevanten za analizo, ki bo sledila teoretični opredelitvi, zato ga bomo v primerjavi z drugim bolj konkretno razdelali.

Poleg omenjenih pristopov je v kontekstu evropskih interesnih skupin smiselno preučevanje tudi na podlagi teorije mnogonivojske vladavine (*multi-level governance*), saj kot pravi Börzelova (1997, 11) je EU zasnovana kot mnogonivojski sistem vladanja, kjer se privatni in javni akterji nadnacionalne, nacionalne in subnacionalne ravni srečujejo v omrežju, ki je zelo zapleteno.

3.1 (Neo)Korporativizem

Za korporativiste je država tista, ki dosega rezultate in s tem spodbuja skupno politično dobro. V ta namen pogajanja potekajo v stabilnem političnem okolju, kar omogoča oblikovanje usklajenih politik (Jordan in Schubert 1992, 7). Zelo znana definicija korporativizma je nedvomno Schmitterjeva (v prav tako, 9), ki izpostavlja glavne karakteristike, kot so organiziranost v omejenem številu edinstvenosti, obveznost, nekonkurenčnost, hierarhična urejenost in funkcionalna diferenciranost. Nadalje Schmitter (v Lukšič 1994, 90–91) pravi, da država priznava interesne skupine ter zagotavlja monopol predstavljanja, vendar pri tem ohranja svojo dominantno vlogo. Organizirane skupine oziroma interesi so videni kot hierarhične organizacije in kot mehanizem za intermediacijo interesov, ki niso izpostavljene pretirani konkurenci, saj jim status monopolista na njihovem področju podeli država. Temeljni pogoj korporativizma je fuzioniranost (združevanje) civilne družbe in države, ekonomije in politike. V tem kontekstu so velike, centralizirane organizacije dela in kapitala po definiciji neavtonomni, paradržavni mehanizmi (Stanojević 1994, 78).

Lehmbruch in Schmitter sta leta 1974 vpeljala nov pojem, (neo)korporativizem, kjer vlade niso bile več zaznane kot pasivno vplivane ali zajete s strani večjega števila neodvisno delujočih interesnih skupin (Falker 1997, 2). Temeljni pogoj (neo)korporativizma je jasna izdiferenciranost civilne družbe in države, ekonomije in politike. Tukaj torej govorimo o visoko centraliziranih in koncentriranih interesnih organizacijah dela in kapitala, ki so zasidrane v strukturo civilne družbe, obenem pa vpete v strukturo vladnega odločanja (Stanojević 1994, 78).

3.2 (Neo)Pluralizem

V primerjavi s korporativizmom je vloga države v pluralizmu manjša, vendar kljub temu odraža ravnotežje moči v skupinskem tekmovanju. Pluralisti so prepričani, da država prevzema odgovornost v javnem interesu. Razlikovanje med pluralizmom in korporativizmom lahko povežemo s primerjavo tekmovanja in monopola, priznanega s strani države, ali pa z odprtostjo dostopa do omrežja s socialnim zaprtjem, ali pa z vlogo interesnih skupin, ki vplivajo na politike v pluralizmu z legitimizacijo in implementacijo politike v korporativizmu (Jordan in Schubert 1992, 7).

Teoretiki pluralizma so pozdravljali širjenje interesnih skupin kot posredniki med državo in državljani. S tem je pluralizem nepopoln prikaz oblikovanja politik. Bilo je očitno, da so nekatera oblikovanja politik potekala na način, ki je izražal močno sektorizacijo, pogajanja in sodelovanja med deli državne birokracije in relevantnimi interesnimi skupinami. Te interakcije so pogosto izključevale druge interese (prav tako, 8).

Pluralistični sistem sestavlja neomejeno število mnogih prostovoljnih, konkurenčnih, nehierarhičnih in ne priznanih samo-določenih kategorij (glede vrste interesnega področja), priznane, subvencionirane ter ustvarjene in nadzorovane s strani države (Falkner 1997, 3).

Vedno bolj kompleksne politike in s tem povezano pomanjkanje informacij so pripeljale do oblikovanja novejšega pluralističnega pristopa, in sicer neopluralizma, ki institucij »ne vidi kot nevtralnega arbitra, ampak kot institucije, ki načrtno iščejo, podpirajo in omogočajo pristop javnih interesov, ki so najmanj zastopani (Kovačević 2010, 336).

3.3 Javnopolitična omrežja

Odnosi med državnimi in civilnimi interesi so bili dolgo časa povezani s teorijo pluralizma in (neo)korporativizma, a se je skozi čas izkazalo, da se s tema teorijama ne povezuje več dobro zaradi pomanjkanja empirične relevantnosti in predvsem logične kontroverznosti (Börzel 1997, 3). Javnopolitični problemi so in še vedno postajajo vedno bolj kompleksni in fragmentirani, zato se je pojavila težnja po novih pristopih, s katerimi bi zagotovili relevantnejše empirično raziskovanje. Razlog tiči tudi v samem videnju moči države prej omenjenih pristopov. Tako so se razvili številni novi teoretični pristopi k preučevanju interesnih skupin, ki so predstavljali alternativo obema modeloma, pluralizmu in (neo)korporativizmu.

Jordan in Schubert (1992, 10) izpostavljata, da se pluralizem po navadi navezuje na šibko državo, korporativizem pa na močno državo, toda ti stereotipi so se porušili. Ugotovili so, da moč države ni enaka na vseh političnih področjih, zato je bilo treba razviti tipologijo, v kateri bodo omrežja imela generičen pomen, ki bo sprejemal različne tipe odnosov med državo in interesnimi skupinami, ki so vključeni v proces določanja individualnih političnih outputov.

Tako se je razvil koncept JPO, kateremu so skupni predvsem odnosi med državo in interesnimi skupinami, ki se vključujejo v procese oblikovanja in izvajanja politik z namenom izmenjavanja virov. Razvoj koncepta je bil neizogiben, zaradi razvijajočih se značilnosti sodobnega policy procesa. Kenis in Schneider (v prav tako, 11) izpostavljata naslednje značilnosti sodobnega policy procesa: »a) razvoj organizirane družbe, b) trend sektorizacije pri oblikovanju politik, c) povečanje mobilizacije tekmujočih si interesov, ki posledično vodijo k prenatrpanemu javnopolitičnemu odločanju, d) povečanje obsega področij javnega odločanja, e) decentralizacija oziroma fragmentacija države in f) zabrisana meja med javnim in zasebnim sektorjem«.

Konkretne definicije JPO ni, saj se le-ta koncept razteza v številne discipline, toda vsi si glede na Börzelovo (1997, 1) delijo skupno splošno definicijo, ki pravi, da so »JPO skupek razmeroma stabilnih nehierarhičnih in soodvisnih odnosov, ki povezujejo različne akterje s skupnimi interesi v zvezi s policy in ki si izmenjujejo sredstva za doseg te skupnih interesov s sodelovanjem, kot eden izmed najboljših načinov za doseganje skupnih ciljev«.

Koncept JPO v empiričnem raziskovanju glede kritičnih sprememb v političnem vladanju modernih demokracij zaseda pomembno mesto, ki ga politologi vidijo prav v zmožnosti razkrivanja bogatih variacij v svetu razmerij med družbo in državo (Atkinson in Coleman v Fink Hafner 1998, 818). Odnosi med njima variirajo glede na zastopane interese, različna sredstva in viri, ki jih imajo na razpolago, strategije delovanja, torej glede na funkcije ter mesta, ki jih v omrežju zasedajo. Posledično pa lahko akterji medsebojno vzpostavljajo odnose kooperacije, sodelovanja, posvetovanj, katerih rezultati naj bi se odražali v uveljavitvi specifičnih interesov in s tem najboljši alternativni rešitvi konkretnega problema (Kustec Lipicer 2000, 891).

»Temeljna predpostavka je, da obstoj JPO, ki reflektira relativen status moči različnih interesov v policy področju, vpliva na policy rezultate. Struktura omrežja je glavni vzrok za logiko interakcije med člani omrežja, ki vplivajo tako na policy proces kot na policy rezultat« (Börzel, 1997, 5). Policy omrežje torej vključuje vse akterje, ki so del oblikovanja in implementacije politike, med katerimi se kažejo različni statusi moči različnih interesov, ki vplivajo na policy rezultat.

Znotraj JPO lahko razlikujemo tudi med dvema šolama, in sicer šolo interesnega posredovanja (*interest intermediation school*), ki omrežja razlaga kot splošni izraz za

različne oblike odnosov med interesnimi skupinami in državo, šolo upravljanja (*governance school*) pa pojmuje JPO kot posebno obliko upravljanja, kot mehanizem za mobilizacijo političnih sredstev v primeru, ko so ti viri razpršeni med javnim in zasebnim sektorjem (Börzel 1997, 3). V diplomski nalogi se osredotočamo predvsem na vidik šole interesnega predstavnštva, saj bomo poskušali ugotoviti, kakšna je vloga interesnih skupin v odločevalskih procesih. Le-ta vidi JPO kot »analitično orodje, za analiziranje institucionalizirane izmenjave odnosov med državami in civilno družbenimi organizacijami, omogoča bolj drobnozrnato analizo z upoštevanjem sektorskih in podsektorskih razlik, vlogo, ki jo igrajo zasebni in javni akterji, in formalne kot tudi neformalne odnose med njimi« (prav tako, 5).

Skozi čas so bile znotraj omenjene šole oblikovane številne tipologizacije JPO s strani številnih avtorjev, z namenom določitve ključnih opazovanih spremenljivk za umestitev v določen tip omrežij. Za nas je predvsem zanimiva »sistematična, nevtralna in metodološko relevantno določena« (Kustec Lipicer 2007, 91) tipologizacija Frans van Wardena, s katero bomo poskušali opredeliti značilnosti raziskovanega omrežja in na podlagi tega bomo lahko določili tipe odnosov med vpletenimi akterji. Van Wardenova (1992, 32) tipologizacija tako izpostavlja sedem dimenzij, in sicer: akterji, funkcije, struktura, institucionalizacija, pravila vedenja/pravila igre, razmerje moči, strategije akterjev.

V tej razdelitvi izpostavlja tri najpomembnejše dimenzije za razlikovanje tipa omrežja: število in tip vpletenih družbenih akterjev, glavna funkcija omrežja (pogajanja, koordinacija, kooperacija pri oblikovanju politik, posvetovanje, dostopnost procesa odločanja) in razmerje moči (ujetost države s strani podjetnikov, avtonomija države nasproti interesnim skupinam, ujetost interesnih skupin s strani države in simbioza med interesnimi skupinami in državo) (prav tako, 32–36). Avtor na podlagi teh značilnosti tudi ugotavlja tip omrežja, med njimi tudi že omenjeni različni tipi korporativizma in pluralizma (za ostale tipe glej Van Warden 1992, 38–40). Tako bomo na podlagi študije primera poskusili tudi mi na podlagi ugotovljenih značilnosti omrežja opredeliti tip omrežja, ki prevladuje glede na odnose posameznih institucij z interesnimi skupinami.

Pomembna je tudi splošna delitev med različnimi tipi policy omrežij, in sicer na heterogena in homogena omrežja. Pri čemer vključeni akterji v prvem tipu razpolagajo z različnimi interesi in sredstvi, to pa sproži soodvisnost med akterji, ki jih povezuje v

JPO, kjer si posredujejo svoje interese in izmenjujejo sredstva. V homogenih pa imajo akterji podobne interese in sredstva (Börzelova 1997, 4).

Pri opredeljevanju koncepta JPO v okviru EU ne moremo mimo značilnosti multinivojskosti. Tako Atkinson in Coleman (v Fink Hafner 1998, 826) opozarjata, da v sodobnem svetu prihaja do oblikovanja JPO, ki vključujejo več političnih ravni (*multi-level policy networks*), zaradi rastoče medodvisnosti med nacionalnimi in mednarodnimi policy arenami. Börzelova (1997, 11) tako za evropsko raven pravi, da je zasnovana kot **mnogo-nivojski sistem vladanja**, kjer se privatni in javni akterji supranacionalne, nacionalne in subnacionalne ravni srečujejo v omrežju, ki je zelo zapleteno. Izpostavlja tudi značilnost konsenzualnega sprejemanja odločitev, kar pa zahteva dobro razvito komunikacijo in sodelovanje med akterji na vseh ravneh. Akterji pa niso samo vladni, ampak tudi družbeni, kar je ena izmed značilnosti evropskega vladanja, da dopušča sodelovanje vseh akterjev.

4 INTERESNE SKUPINE V KONTEKSTU EU

4.1 Opredelitev interesnega predstavništva in razvoj na evropski ravni

Fink Hafner (2007c, 39) pravi, da »interesne skupine nastanejo z združevanjem posameznikov na podlagi skupnega interesa. Delujejo kot kolektivni igralci in poskušajo z različnimi sredstvi (s pritiski, pogajanja, kompromisi) doseči sprejem take javne politike, ki bo kolikor je le mogoče v skladu z njihovimi interesi«. Interesne skupine so torej nevladne in vladne organizirane skupine posameznikov, ki jih združuje skupni interes. Njihov namen je vplivati na javno politiko, brez potegovanja za oblast. Gre torej za aktivnosti vplivanja in prepričevanja odločevalcev v korist svojih interesov. Te aktivnosti so po Warleighu in Fairbrasu (v Ferle 2009, 183) »vključeno izmenjavanje informacij, formalni in neformalni ter naključni in načrtni stiki, vzpostavljanje zavezništva in lobiranje«.

Interesne skupine dosegajo svoje cilje na različne načine. En najbolj pogostih je, da same pristopajo (njihov notranji predstavnik) do političnih odločevalcev, lahko pa v ta namen najamejo profesionalnega posameznika, ki jih pri komunikaciji z odločevalci zastopa in z različnimi metodami poskuša doseči cilje interesne skupine. Kateri koli način vplivanja na procese oblikovanja in izvajanja javnih politik najpogosteje

označujemo s pojmom lobiranje. Poleg pojma lobiji se za tovrstne aktivnosti uporabljajo še številni drugi izrazi, kot so skupine pritiska, politične skupine in organizacije civilne družbe (prav tako, 183), toda ne glede na njihovo imenovanje in heterogenost (glede na specifične lastnosti) so enotne v svoji funkciji, tj. vplivanje na javne politike z namenom uresničevanja interesov skupine, ki ji pripadajo (Eising 2008, 5). »Interesne skupine sporočajo želje, argumente, informacije odločevalcem in s tem lahko pripomorejo tudi do kvalitetnejših odločitev« (Fink Hafner 2007a, 12). S to opredelitvijo za svoje nadaljnje delo torej vključujemo le interesne skupine, ki želijo vplivati na politične odločevalce, brez želje po oblasti.

Lobiji in lobiranje so dobro poznani in neizogibna sestavina oblikovanja in izvajanja politik v sodobnih demokracijah (prav tako, 8). Lobiji oziroma kar interesne skupine predstavljajo vez med odločevalci in civilno družbo, ki prenese interese ali stališča državljanov v demokratične odločevalske procese, ki omogočajo oziroma kar spodbujajo njihovo vključevanje.

Njihovo vključevanje ima poseben pomen v EU vse od začetka integracijskih procesov po drugi svetovni vojni, ko so želeli opomoči gospodarsko šibko povojno Evropo. Že »takrat so začela delovati nekatera gospodarska združenja« (Ferle 2009, 184). Od konca osemdesetih let 20. stoletja in naprej pa je prišlo do večjega porasta interesnih predstavništev na evropski ravni. Z Enotno evropsko listino (*Single European Act*) pa je od leta 1986 prišlo do še večjega razcveta interesnega predstavništva, saj je poleg oblikovanja novega trga in predvidene monetarne in finančne integracije, razširil tudi področja politik, uvedel številne zakonodajne ukrepe, z okrepitvijo Parlamenta in posledično oslabitvijo vpliva nacionalnih vlad (Fink Hafner 2007a, 52–53).

Kovačevičeva (2010, 330) pravi, da mnoge interesne skupine ne zamenjajo delovanja na nacionalni ravni z evropsko, ampak jim ta premik pomeni dodatek k svojim aktivnostim. Nadnacionalno lobiranje je dobilo pomen, saj za interesne skupine pomeni razširjenje pristojnosti na EU ravni, spremembe v sistemu odločanja, odprtost evropskih uradnikov do interesnih skupin ter možnost povezovanja z drugimi somislečimi interesnimi skupinami za lažje uveljavljanje interesov. Greenwood (2007, 10–12) pravi, da je, zaradi same težavnosti oziroma različnosti pojmovanja lobiranja in metodoloških izzivov, težko natančno določljivo.

4.2 *Tipologija interesnega predstavnštva v EU*

Številni avtorji (kot so na primer Nugent, Watson in Shackleton, Mazey in Richardson) v svoji literaturi navajajo različne tipologije interesnih skupin, ki delujejo na evropski ravni, ki se pogosto med seboj prekrivajo (Korač 2010, 354–355). Do različnih tipologij je prišlo zaradi porasta tako števila politik, ki se urejajo na ravni EU in posledično močnega porasta interesnih skupin. S tem je prišlo do »prepletanja številnih interesov, katere zastopajo predstavniki skupin« (Greenwood 2007, 9). Toda na kakšne načine delujejo, da lažje dosežajo svoje cilje in kako jih lahko na podlagi tega tipologiziramo?

Način, na katerega delujejo interesne skupine oziroma načini, ki jih uporabljajo za vplivanje na politične odločevalce, lahko interesne skupine razdelimo na podjetja, ki sama ali skupaj z drugimi najamejo svetovalno agencijo, ki v njihovem imenu lobira EU ravni, skupine, ki delujejo preko nacionalnih združenj, ali pa skupine, ki se priključijo lobistični kampanji pod okriljem evropskih združenj (Korač 2010, 355).

Bache (v Kovačević 2010, 330) razlikuje interesne skupine glede na njihovo strukturo, in sicer »Evropska združenja, nacionalna združenja, posamezna podjetja, svetovalna lobistična podjetja, javni organi oblasti (regionalni in lokalni), *ad hoc* koalicije o posameznih vprašanjih/politikah in poklicne organizacije«. Nadalje jih z George (v Rek 2006, 47–48) razdeli tudi glede na raven institucionalizacije, kjer razlikujeta tri stopnje vključevanja interesnih skupin v javnopolitičnih procesih na ravni EU – »popolnoma institucionalizirana reprezentacija preko EESO, polinstitucionaliziran socialni dialog, ki daje možnosti participacije socialnim partnerjem in lobiranje, ki je najmanj institucionalizirana in hkrati najpogostejša oblika vplivanja«.

Na ravni EU lahko interesne skupine najbolj splošno razdelimo na nacionalne in nadnacionalne (evropske) interesne skupine oziroma združenja. Za evropska združenja so značilne evroskupine, kjer se združujejo nacionalne organizacije sorodnih interesov. Namen evroskupin je zastopanje teh organizacij, nastopanje v javnosti v njihovem imenu ter zastopanje interesov v dialogu z institucijami EU (Ferle 2009, 183). Njihova prevladujoča moč se kaže predvsem v članstvu in razpoložljivih virih, s katerimi razpolagajo v večji meri kot nacionalna združenja. Več o samih kanalih vplivanja interesnih skupin bomo govorili v naslednjem poglavju.

Interesne skupine lahko razvrstimo tudi glede na interese, ki jih predstavljajo in zastopajo. Na podlagi Greenwoodovega dela (2007) jih lahko razdelimo na pet skupin, in sicer 1. Poslovni (*business interests*), 2. Poklicni (*professional interests*), 3. Delavski (*labour interests*), 4. Interesi državljanov (*citizen interests*) – potrošniški, interesi okoljskih in socialnih vprašanj in 5. Teritorialni interesi (*territorial interests*), ki se lahko v EU areni tudi močno prepletajo.

Za nas so relevantni okoljski interesi oziroma okoljske interesne skupine, ki jih bomo v nadaljevanju na kratko predstavili, saj predstavljajo pomembno izhodišče za razumevanje tematike.

4.3 Okoljska politika EU in z njo povezane interesne skupine

Okoljski problemi globalnih razsežnosti in s tem povezana odprta vprašanja, ki jih je treba rešiti, so v centru pozornosti javnosti, saj so ena glavnih groženj svetu. Poleg tega imajo močan vpliv na družbeno in gospodarsko življenje. Pri reševanju in urejanju okoljskih problemov so »EU okoljske politike najbolj napredne v svetu« (Greenwood 2007, 128), saj je EU »na čelu razprav, tako na evropski kot globalni ravni« (Jordan 2013, 15).

Prva urejanja okoljske politike na evropski ravni so se začela t. i. prvim Okoljskim akcijskim načrtom iz leta 1972, ki je posledično v naslednjih petnajstih letih prinesel stotine ukrepov. Nadaljnje urejanje se je izrazilo v Enotni evropski listini iz leta 1986, ki je, kot smo že omenili, razširila področja politik Unije, ki so bila »prej v celoti ali pretežno v domeni nacionalnih vlad« (Fink Hafner 2007a, 53). Med temi politikami je bila tudi okoljska politika. V nadaljevanju je Maastrichtska pogodba¹ okrepila obvezo Unije do varstva okolja. Kasneje je Amsterdamska pogodba² okrepila zahtevo za vključitev okolja v druge politike EU in vzpostavitev EEA, katere cilj je informiranje odločevalcev in javnosti o stanju in perspektivah okolja. Z Lizbonsko pogodbo,³ ki že vključen trajnostni razvoj in varstvo okolja, jasno opredeli in tako še dodatno okrepi dejavnosti Evropske unije na teh področjih (Štros 2009, Jordan 2013, Greenwood 2007).

¹ Podpisana 7. februarja 1992, stopi v veljavo 1. novembra 1993.

² Podpisana 2. oktobra 1997, stopi v veljavo 1. maja 1999.

³ Podpisana 13. decembra 2007, stopi v veljavo 1. decembra 2009.

Štroseva (2009, 272) pravi, da se, kljub temu razvoju, varstvo okolja še vedno odvija na nacionalni ravni, saj večina teh zakonov EU določa minimalne standarde, nato pa prepušča državam članicam njihovo doseganje.⁴ Okvirni prihodnji ukrepi s področja okoljske politike so torej določeni v večletnih okoljskih akcijskih programih, ki so vpeti v horizontalne strategije in se upoštevajo v mednarodnih pogajanjih o zadevah, povezanih z okoljem. Pri vsem tem pa je bistveno njihovo izvajanje (Evropski parlament 2014a), ki je v rokah držav članic. Za izvajanje teh EU ukrepov pa skrbi Komisija. Ta mora v skladu z zahtevo (izhajajoče iz Amsterdamske pogodbe) vključitve okolja v druge politike EU pripraviti študije presoje vplivov na okolje pri pripravi predlogov. Omenjeni »koncept trajnostnega razvoja je obseg okoljevarstva razširil na družbena področja, ki se prej sploh niso ukvarjala z varovanjem okolja ali pa je bilo zanje okoljevarstvo obrobno. Danes se pri obravnavi ekonomskih, socialnih in drugih politik ne moremo izogniti vidikom varstva okolja« (Fink Hafner in Knep 2011, 58–59).

Kot že omenjeno je z Enotno evropsko listino iz leta 1986 prišlo do buma interesnih skupin. Prav tako se je razširilo njihovo ozaveščanje javnosti zaradi vseh okoljskih groženj svetu in tudi pritiskanje na odločevalce, da sprejmejo ukrepe, ki bi prispevali k varstvu okolja ali poskušali preprečevati sprejemanje ukrepov, ki bi lahko imeli negativni učinek na okolje. Greenwood (2007, 130) pravi, da so interesne skupine z zadostnimi sredstvi na tem področju lahko visoko sposobne za oblikovanje politik na znanstveni ravni in v določenih primerih organizacij, viri globalnih gibanj.

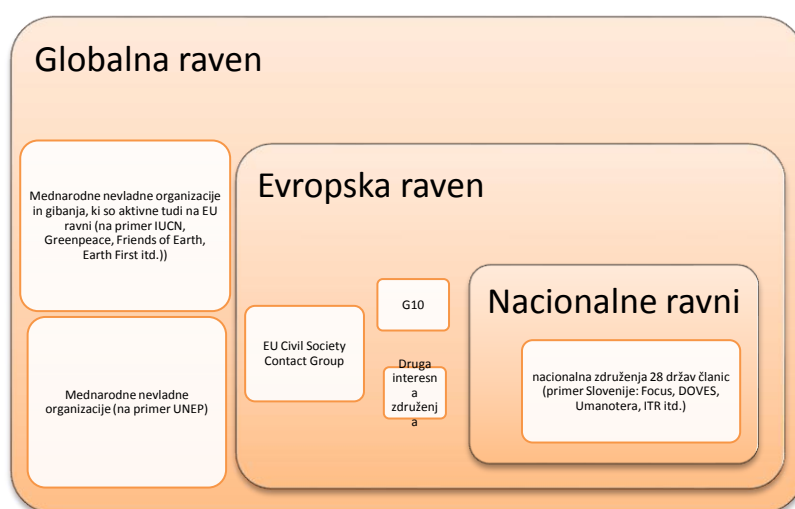
V okviru EU lahko govorimo o številnih nacionalnih in evropskih združenj, ki vključujejo vse aktivnosti, povezane z varstvom okolja, kar pomeni, da zaradi razsežnosti področja lahko govorimo o zelo zapletenem mnogonivojskem mreženju skupin in organizacij, ki na podlagi istomiselnosti združujejo svoje moči za lažje doseganje svojih ciljev z vplivanjem na politične odločevalce.

Številne nacionalne nevladne interesne skupine in organizacije so se od sredine osemdesetih let 20. stoletja, ko se vidijo prvi zametki urejanja okoljske politike na EU ravni, začele integrirati v različne enako misleče evropske interesne skupine in organizacije. Nacionalna interesna združenja so se tako integrirala v različne evropske

⁴ Velja načelo subsidiarnosti, ker je področje varstva okolja v deljeni pristojnosti med EU in državami članicami. Načelo je po PEU merilo, kako si EU delijo pristojnosti in velja, ko področje ni v izključni pristojnosti EU, države članice v zadostni meri ne dosegajo ciljev predlaganega ukrepa ali pa lahko ukrep uspešneje izvede EU. Področje varstva okolja je v deljeni pristojnosti (Bohinc 2012, 75).

nevladne organizacije, ki so danes znane kot t. i. G10 skupina. Ta je sestavljena iz desetih nevladnih skupin (glej Slika 4.1), ki delujejo v javnem interesu na različnih, a med seboj povezanih družbenih področjih in prispevajo k boljšemu medsebojnemu razumevanju. Številne od teh organizacij »delujejo tudi na globalni ravni, kot so *WWF*, *Greenpeace* in *FoE* v obliki globalnih gibanj« (Greenwood 2007, 130). G10 skupina okoljskih organizacij je skozi čas dosegla vpetost v odločevalske procese EU, kjer tesno sodeluje z oblikovalko in predlagateljico novih ureditev javnih politik.

Slika 4.1: Splošen prikaz mnogonivojskega delovanja okoljskih interesnih skupin in organizacij



Vir: Povzeto po Greenwood (2007); Fink Hafner in Knep (2011); spletne strani nevladnih organizacij 2014.

Kompleksnost in mnogonivojskost urejanja okoljevarstvenih področij lahko pojasnimo z »dvosmernim procesom, kjer lahko države in mednarodne organizacije skušajo svoj dnevni red prenesti na globalno raven, lahko pa vpliv poteka tudi v obratni smeri, ko regionalne medvladne organizacije prevzemajo globalni okoljski dnevni red in s tem podvajajo globalizacijski pritisk na države in lokalne skupnosti« (Knep in Fink Hafner 2011, 57).

Če povzamemo, so okoljske interesne skupine in organizacije na vseh ravneh s svojimi dosedanjimi aktivnostmi – aktivnim vključevanjem pri urejanju konkretnih okoljskih področij in ozaveščanjem o varstvu okolja – dokazale, da lahko veliko prispevajo k ureditvi okoljske politike EU. Dobro poznavanje zaskrbljenosti javnosti glede okolja

posredujejo odločevalcem in vzdržujejo ravnovesje med različnimi interesi ostalih akterjev. S svojimi sredstvi, s katerimi razpolagajo, lahko spreobrnejo znanost v politiko (Greenwood 2007, 134–136).

5 VLOGA INTERESNIH SKUPIN V ODLOČEVALSKIH PROCESIH EU UREJANJA OKOLJSKIH PODROČIJ

5.1 Kanali vplivanja / strategije interesnih skupin na odločevalske procese EU

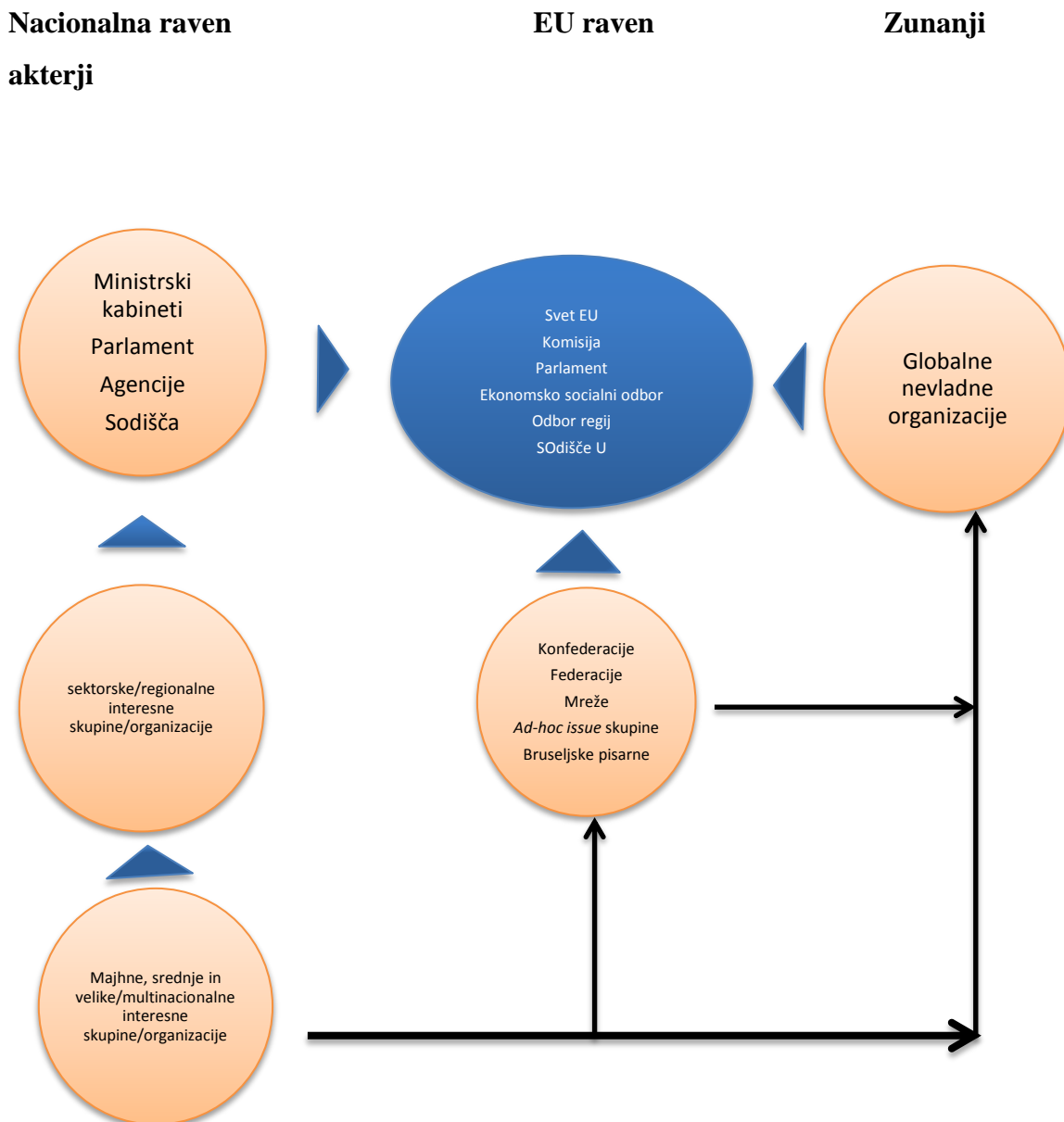
Na področju okoljske politike smo ugotovili, da gre za mnogonivojskost urejanja, kjer lahko interesne skupine izbirajo različne poti oziroma kanale, po katerih bodo skušale opozoriti na pomembnost določenih aspektov in konec koncev tudi uveljaviti svoje interese. Kateri so možni kanali, po katerih lahko različne oblike interesnih skupin vplivajo na evropske politične odločevalce?

Evropski politični odločevalci se soočajo z dvema pristopoma vplivov, od zgoraj navzdol, torej s pritiski z globalne ravni in pritiski z nacionalnih ravni, od spodaj navzgor. Vendar pri urejanju okoljskih vprašanj zelo težko govorimo o klasični hierarhični poti vplivanja na odločevalce zaradi same kompleksnosti povezovanja in delovanja interesnih skupin, pa tudi strukture Evropske unije. V zadnjih tridesetih letih je premikanje in povezovanje nacionalnih interesnih skupin na EU ravni postalo trend. Vendar kar nekaj združenj, v katera se vključujejo, so tudi nadalje povezana ali pa samostojno delujejo na globalni ravni.

Greenwood in Ronit (1994, 41) opredeljujeta možne kanale vplivanja interesnih skupin na evropske odločevalce skozi vse ravni, in sicer regionalne in nacionalne ravni ter najbolj neposredno s t. i. Bruseljsko strategijo (glej Sliko 5.1). Greenwood pa se v svojem novejšem delu (2007, 25–41) osredotoča predvsem na nacionalno in t. i. Bruseljsko pot. Nacionalna raven se nanaša na vplivanje na evropske institucije z uporabo nacionalnih stikov in preko nacionalnih vlad, Bruseljska pot pa vključuje stremljenje k neposrednemu vplivanju na evropske institucije. Izpostavlja pa tudi, da interesne skupine po navadi razvijejo kanale politične komunikacije na obeh ravneh. Van Schendelen (2013, 136) pa pravi, da so interesne skupine včasih res raje poskušale dostopati in vplivati na evropske odločevalce preko nacionalnih ravni, ampak čez čas so interesne skupine uvidele, da lahko hitreje dostopajo do institucij neposredno in

pridobivajo informacije, še preden pridejo do nacionalne ravni. S tem namenom so začele odpirati svoja predstavništva ali lobistične organizacije v Bruslju.

Slika 5.1: Poti interesnih skupin k evropskim odločevalcem

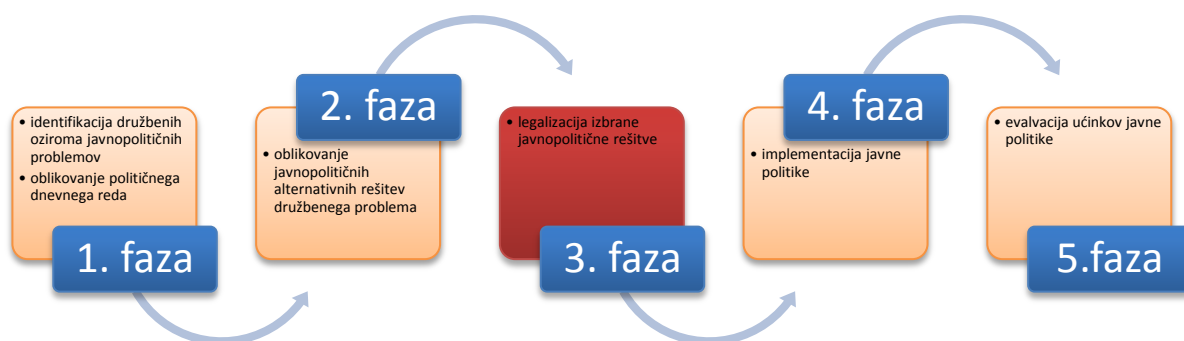


Vir: Van Schendelen (2013, 140).

V korist nacionalnih poti, po katerih interesne skupine poskušajo vplivati, lahko izpostavimo, da predstavljajo preizkušeno in testirano pot, kjer poznajo kanale, akterje, pa tudi pravila igre so ustaljena, vendar pa Bruseljska pot predstavlja veliko več odprtih možnosti neposrednega vplivanja na institucije – predvsem Komisije (z nacionalne ravni dostopajo v večini do Sveta EU), kjer imajo številne možnosti na voljo za hitrejšo pridobivanje informacij itd. (Greenwood in Ronit 1994, 42).

Interesne skupine imajo več možnosti za dostop in vplivanje na odločevalce EU pri procesu oblikovanja in izvajanja skupnih evropskih politik. Le-ta proces, t. i. *policy proces*, lahko »razumemo kot zaporedja časovno ločenih in vsebinsko različnih faz« (Fink Hafner 2007b, 19) (glej Sliko 5.2).

Slika 5.2: Proces oblikovanja in izvajanja skupnih evropskih politik



Vir: Povzeto po Fink Hafner (2007b, 19).

Slika 5.2. prikazuje omenjeni proces, kjer kot Fink Hafner pravi (2007b, 20), da v omenjenem procesu pogosto prihaja do prepletanja faz oblikovanja in izvajanja politik. Najbolj pogosto je prepletanje prvih dveh faz, kjer se identificira javnopolitični problem, uvrstitev le-tega na dnevni red in iskanje alternativnih rešitev. V kateri koli fazi lahko pride tudi do prekinitve procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik, kar pomeni, da izostanejo nadaljnje faze političnega odločevalskega procesa.

Interesne skupine so aktivno vključene v celotnem procesu, vendar se njihova intenzivnost glede na fazo razlikuje. Izredno pomembno vlogo imajo v t. i. predhodni fazi, ko je treba identificirati problem. Tukaj z različnimi pristopi in uporabo številnih metod in tehnik ozaveščajo, opozarjajo ter pritiskajo na odločevalce k uvrstitvi problema na dnevni red. Z uvrstitvijo na dnevni red se pogosto istočasno zbirajo možne alternativne rešitve, kjer interesne skupine zopet aktivno sodelujejo, saj imajo pred oblikovanjem predloga največ odprtih možnosti za uveljavljanje svojih interesov (s kompromisi, pogajanji in pritiski). V fazi legalizacije poskušajo vplivati na odločevalce, vendar je njihovo delovanje omejeno zaradi posameznih lastnosti odločevalcev, katere bomo v nadaljevanju podrobneje preučili. Če se proces uspešno nadaljuje sledi implementacija zakonodaje, ki jo budno spremljajo (monitoring) tudi

interesne skupine. Pomembno vlogo zavzemajo tudi v fazi evalvacije, kjer se ugotavljajo učinki neke zakonodaje (Fink Hafner 2007b, 20–21).

5.2 *Odločevalski procesi EU urejanja okoljske politike*

Začetke urejanja okoljski politik na ravni EU smo si na kratko že pogledali, zato se bomo v tem delu osredotočili predvsem na aktualno urejanje in potek procesa oblikovanja in izvajanja tovrstne politike. Relevanten mejnik za našo nadaljnjo študijo je Lizbonska pogodba, ki je vnesla kar nekaj sprememb tudi na področju varstva okolja, ki jih Jordan (2013, 37) kategorizira glede na njihove temeljne pravne, delitev pristojnosti, institucionalne, postopkovne in demokratične funkcije.

Jordan (2013, 37–46) izpostavlja naslednje novosti in spremembe, ki so imele vpliv na urejanje področja varstva okolja:

- V slednji pogodbi sta temeljni pravni načeli in cilja EU – trajnostni razvoj in varstvo okolja – jasno opredeljeni in s tem je tudi prišlo do dodatne okrepitve dejavnosti EU na teh področjih, ki nista omejeni le na evropsko raven, ampak jih je potrebno spoštovati in upoštevati globalno.
- Okrepljeno je načelo integracije okoljskih politik, ki je vključena od sprejema že omenjenega Evropskega enotnega akta. Varstvo okolja mora biti integrirano v definiranje in implementacijo evropskih politik in aktivnosti, z namenom spodbujanja trajnostnega razvoja.
- Institucije morajo spodbujati ukrepe na mednarodni ravni za lažje soočanje s perečimi globalnimi okoljskimi problemi, ki pestijo cel svet.
- Okrepljena je sposobnost nacionalnih parlamentov, da se sklicujejo na načelo subsidiarnosti, s katerim jim je omogočeno izpodbijanje zakonodajnih predlogov Komisije, če ugotovijo, da bi slednji kršil temeljna načela.
- Vpeljava Visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve lahko pripomore k sposobnosti pogajanj EU o novih mednarodnih okoljskih dogovorih.
- Mnogo več področij (tudi okolje) je urejenih po rednem zakonodajnem postopku, kjer Parlament in Svet EU soodločata.
- Z željo po zmanjšanju demokratičnega deficita uvaja, javno predstavitev zakonodajnih predlogov, če to zahteva en milijon državljanov. To je za okoljske interesne skupine izjemna priložnost za promocijo in dostop do policy procesa (povzeto po Jordan 2013, 37–46).

Lizbonska pogodba je tudi vnesla spremembe v postopkih odločanja na ravni EU, ki jih je bistveno poenostavila. Pred Lizbonsko pogodbo so se uporabljali postopek soodločanja, sodelovanja, posvetovanja, postopek privolitve ter samostojno delovanje Komisije in Sveta EU (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2014b). Zadnji so bili poenostavljeni na dve temeljni vrsti, in sicer redni zakonodajni

postopek, ki je najbolj pogost in z njim bistveno razširja uporabo postopka soodločanja Sveta EU in Parlamenta ter posebni zakonodajni postopek, ki obsega druge oblike sodelovanja, posvetovanja in mnenja (Bohinc 2012, 67–68). Okoljska politika je bila pred pogodbo urejana s postopkom soodločanja, s pogodbo pa je bil kot že omenjeno razširjen in preimenovan v redni zakonodajni postopek.

V nadaljevanju si bomo na podlagi Slike 5.3 pogledali potek rednega zakonodajnega postopka v EU, po katerem se sprejemajo sekundarni zakonodajni akti (direktive, uredbe, sklepe), ki urejajo posamezne politike.

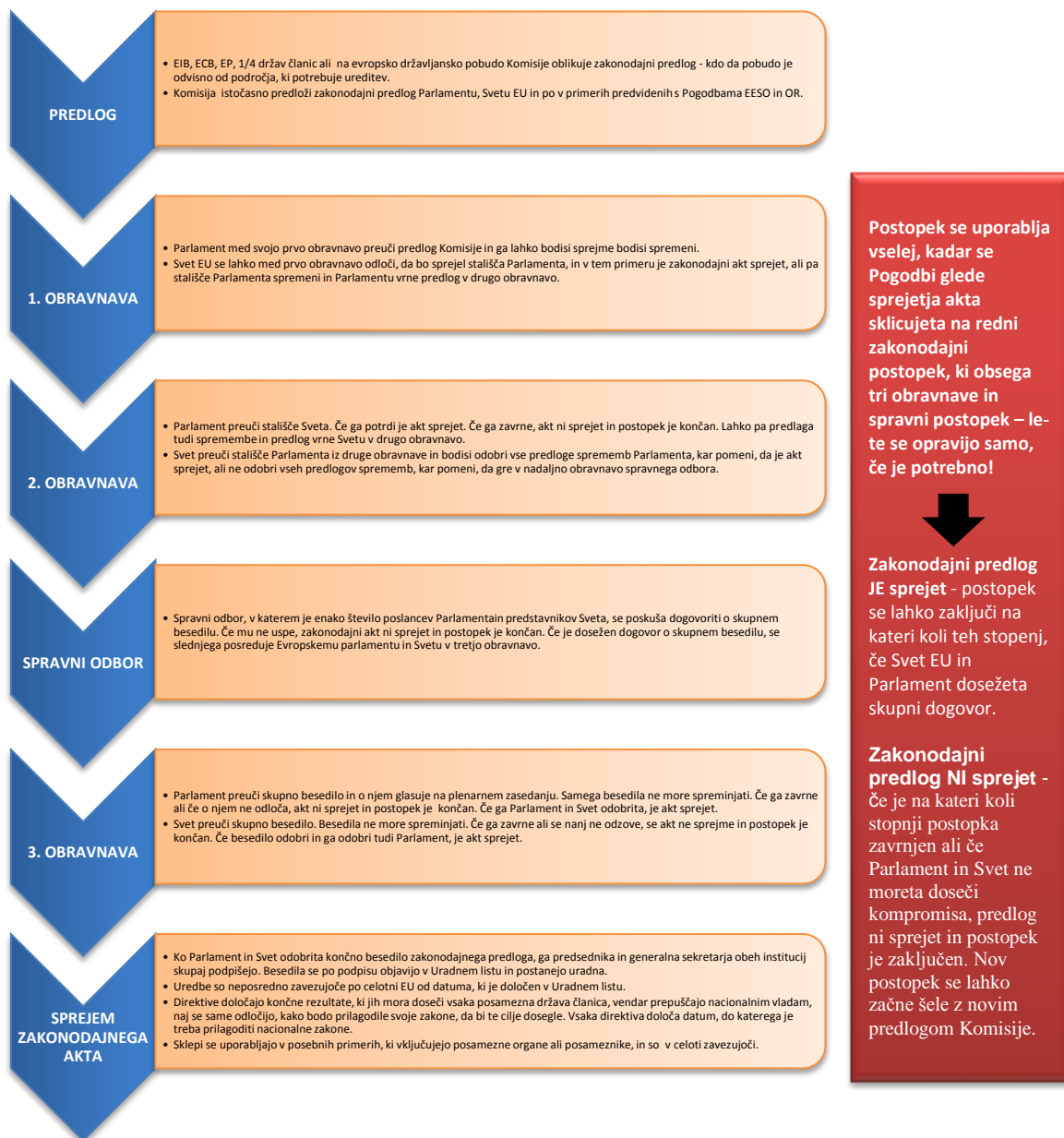
Kot je razvidno na Sliki 5.3 je odločanje na ravni Evropske unije po rednem zakonodajnem postopku rezultat medsebojnega vplivanja različnih udeležencev, predvsem t. i. "institucionalnega trikotnika", ki ga tvorijo Parlament, Svet EU in Komisija ter v določenih primerih lahko sodeluje tudi Računsko sodišče, EESO, OR, ECB ali kakšen drug organ (Vladni portal z informacijami o življenju v EU 2014a). »Komisija in Svet EU se morata v zvezi z nekaterimi vprašanji ali kadar Svet meni, da je to primerno, posvetovati z EESO in OR. Na primer EESO mora podati svoje mnenje o ekonomski in socialni politiki, z OR pa se je treba posvetovati v zvezi z okoljem, izobraževanjem in prometom. Tudi Parlament ima možnost posvetovanja z obema odboroma. Poleg tega lahko odbora podata svoja mnenja tudi na lastno pobudo« (Evropski parlament 2014c).

Če primerjamo postopek soodločanja pred Lizbonsko pogodbo in redni zakonodajni postopek uveden z Lizbonsko pogodbo na podlagi določb 251. člena PES in 294. člena PDEU, ki ga nadomešča, ugotovimo naslednje (glej tudi Vladni portal z informacijami o življenju v EU 2014a in 2014b; Svet EU 2014):

- Področje uporabe postopka soodločanja se je podvojilo s 44 na 85 področij delovanja (urejanje okoljskih področij s soodločanjem ostaja nespremenjeno).
- Glavna značilnost ostaja nespremenjena, in sicer zakonodajo skupaj sprejemata Parlament in Svet EU v obliki treh obravnav in po potrebi pravnega postopka.
- V primerjavi s prejšnjim postopkom sedaj Komisija ni edina pobudnica, ampak tudi ECB, EIB, Parlament, četrtnina držav članic in na evropsko državljansko pobudo.
- Parlamenti držav članic imajo po predložitvi predloga pravico preverjanja upoštevanje načela subsidiarnosti.

- Parlament v obravnava ne podaja le mnenja, kot je bilo v prejšnjem postopku določeno, ampak sprejema stališče – njegova vloga je v procesu odločanja tako postala enakovredna Svetu tudi na področjih kmetijstva, pravosodja in notranje zadeve.

Slika 5.3: Potek rednega zakonodajnega postopka v EU



Vir: Povzeto po Bohinc (2012, 69–70); Evropski parlament (2014c).

K Sliki 5.3 je treba pripisati tudi mnogoravensko odločanje znotraj posameznih institucij. V Komisiji se predlog, preden ga predstavi parlamentu, uskladi, prvič, vertikalno – razpravljanje v relevantnem resorju in je na koncu potrjen s strani

komisarja in drugič, horizontalno – medresorsko posvetovanje in usklajevanje med vodjami kabinetov komisarjev resorjev, relevantnih za področje, ki ga želijo urediti (Kunst in van Rijn 2011, 56–57). Parlament pa prejet predlog posreduje odboru pristojnemu za določeno politiko, ki je predmet urejanja. Le-ta pripravi mnenje oziroma poročilo o dotičnem predlogu in istočasno lahko tudi drugi zainteresirani odbori podajo svoje stališče ali predložijo amandmaje. Na podlagi končnega poročila politične skupine Parlamenta na plenarnem zasedanju odločajo (prav tako, 60–61). V Svetu EU je obravnavanje razdeljeno na štiri ravni. Sprva delovna skupina Sveta razpravlja o tehničnih zadevah predloga (tehnična raven). Nato skupina svetovalcev/atašejev in COREPER I ali II razpravljata v smislu priprave končne odločitve, ki jo bo sprejel/zavrnil Svet (politična raven) (prav tako, 51–52).

Na podlagi predstavljenega poteka rednega zakonodajnega postopka in te opredelitve sprememb si bomo v nadaljevanju natančneje pogledali, kakšno vlogo imajo interesne skupine v tem procesu, kako posamezne institucije opredeljujejo njihovo vlogo ter kako poskušajo skozi ta proces uveljaviti svoje interese.

5.3 Vloga interesnih skupin v odločevalskem procesu EU

Kot pravi Fink Hafnerjeva (2007a, 52): »Evropske politike niso le rezultat odločanja znotraj političnih institucij, ampak na njihove končne vsebine vplivajo tudi predlogi in pritiski interesnih skupin. Nemalokrat jih sodoločajo konflikti in tekmovanja med interesnimi skupinami oziroma konflikti in tekmovanja med interesnimi skupinami oziroma konflikti in pogajanja med interesnimi skupinami na eni strani in evropsko institucionalno politiko na drugi strani«.

Njihovo udejstvovanje ima torej pomembno obojestransko vlogo v procesu, tako z vidika odločevalcev kot tudi njih samih. Skupno pa, kot pravi, »posvetovanje političnih odločevalcev z interesnimi skupinami ter vplivanje interesnih skupin na odločanje političnih institucij lahko prispeva k večji demokratičnosti in kvaliteti odločanja« (prav tako, 8). Do kvalitetnih odločitev lahko pride le z usklajenim dvostranskim delovanjem, kjer interesne skupine poskušajo svoja sredstva (informacije) z vplivanjem na odločevalce vnesti v sistem, kar pa politični odločevalci oziroma institucije tudi spodbujajo, saj jim je tako olajšana pot uresničevanja svojih funkcij.

Vpliv interesnih skupin je odvisen od sredstev, s katerimi razpolagajo (informacije in strokovnost, ekonomska moč, status, vpliv na zakonodajo itd.). Moč organizacije pa ni odvisna od njene velikosti, ampak od informacij, ki jih imajo na razpolago. Te informacije delimo na strokovna znanja, poznavanje stališč in odnosov tako evropskih kot nacionalnih vladnih in nevladnih akterjev v relevantnem sektorju (Kovačević 2010, 333).

Značilnost EU je mnogoravensko delovanje in posledično način oblikovanja evropskih interesnih predstavništev in intenzivna odvisnost ključnih institucij EU od zunanjih interesnih skupin kot celote. Zasebni in javni interesi delujejo v zelo strukturiranem okolju, v katerem si EU politične institucije prizadevajo usmerjati njihov prispevek k sistematičnemu *inputu* in *outputu* legitimnosti (Greenwood 2007, 21). Pri tem pa se sprašujemo, kakšen je ta odnos med političnimi institucijami EU in organizirano civilno družbo, ki prispeva k inputu in outputu legitimnosti EU političnega sistema?

Strokovna znanja, ki jih institucije pridobijo od zunaj, so izjemnega pomena, saj jim omogoča lažje predvidevanje reakcije tistih, ki se jih to področje dotika in temu tudi svoj cilj prilagodi. S poznavanjem stališč relevantnih akterjev se stopnjuje tudi legitimnost odločitev, zaradi dostopnosti in odprtosti institucij večjemu številu relevantnih interesnih skupin in njihovem posluhu, ki privede do uspešnejše implementacije (Kovačević 2010, 334).

Interesne skupine tako poskušajo vstopati v proces odločanja na evropski ravni ter vplivati na t. i. "institucionalni trikotnik", ki ga tvorijo Parlament, Svet EU in Komisija. Pri tem je treba upoštevati, da glede na funkcijo posamezne institucije in njeno vlogo v odločevalskem procesu na ravni EU, interesne skupine posledično nimajo »enakovredno razporejenih možnosti lobiranja« (Rek 2006, 48), zato bomo v nadaljevanju predstavili vlogo interesnih skupin v odločevalskem procesu in dvosmerno komunikacijo s pogledom na vsako posamezno omenjeno institucijo.

Vloga **Komisije** je prisotna skozi celoten redni zakonodajni postopek. Komisija ima pravico do pobude in izključno pristojnost oblikovanja dnevnega reda, zaradi česar je tudi glavna tarča interesnih skupin, ki bi želele postaviti določeno politiko na dnevni red ali pa preprečiti. Interesne skupine so prepoznale formalno in neformalno moč, ki jo ima v rokah Komisija in zavedale so se, da lobiranje v zgodnjih fazah oblikovanja politik na ravni EU daje bolj pomembne rezultate, kot v kasnejših fazah. Komisija je zelo odprta

za pristop interesnih skupin, saj je predložen predlog »rezultat obsežnega postopka posvetovanja, ki lahko poteka na več načinov, in sicer z obvezno oceno učinka, poročila strokovnjakov, posvetovanje z nacionalnimi strokovnjaki, mednarodnimi organizacijami in/ali nevladnimi organizacijami, posvetovanje prek zelenih in belih knjig itd.« (Evropski parlament 2014b). Vse te oblike posvetovanj organizira z namenom pridobitve informacij in strokovnega znanja, ki jih potrebuje. Informacije in strokovna znanja potrebuje, če želi oblikovati kvaliteten predlog, poleg tega se tako tudi seznaniti s stališči številnih akterjev, kar močno spodbuja legitimnost njenih predlogov in konec koncev lahko tudi spozna nacionalne akterje, ki bodo svoje mnenje prenesli nacionalnim predstavnikom, le-ti pa v Svet EU (Kovačević 2010, 334–335). Prvi osnutki predlogov so pripravljani v posvetovalnih ali ekspertnih delovnih skupinah, kjer sodelujejo njen predstavnik, predstavniki relevantnih nacionalnih ministrstev ter nacionalne in evropske interesne skupine. Poleg tega opravlja tudi številne javne razprave ter objavlja Zelene in Bele knjige⁵ (Korač 2010, 362). Komisija na te načine načrtno išče in podpira ter omogoča pristop čim večjega števila interesnih skupin. V ekspertnih skupinah je stvar že bolj zaprta in vstopajo le določene interesne skupine in ko gremo po hierarhični lestvici sestave Komisije bolj proti vrhu, bolj je elitistično naravnano in »podvrženo ideološko-političnim vplivom« (Fink Hafner in Knep 2011, 98). Na tehničnem nivoju se zato opravi tudi največ lobiranja, zaradi lažje dostopnosti do Komisije. Kot pravi Korač (2010, 363) je to najbolj smiselno, ker se kabinet komisarja dotičnega resorja menja oziroma je dosti manj učinkovito kot na nižjih ravneh. V okviru Komisije je za urejanje okoljskih vprašanj pristojen resor za okolje.

Parlament je z Lizbonsko pogodbo pridobil več pristojnosti, sploh kar se tiče rednega zakonodajnega postopka, kjer s Svetom EU soodloča na dvakrat več področjih kot prej. S tem se je tudi zanimanje za to institucijo s strani interesnih skupin močno povečalo, saj lahko tako kot pri Komisiji neposredno dostopajo do njih. Prav tako je tukaj vidna obojestranska aktivnost. Interesne skupine poskušajo vplivati na nadnacionalne poslance z namenom uveljavitve svojih interesov v zakonodajnem predlogu, prav tako pa so s strani Parlamenta dobrodošli, saj si »poslanci povečujejo lastno popularnost in pridobivajo potrebne informacije, ki jih imajo interesne skupine« (Kovačević 2010, 337). V odborih se zanašajo na strokovnost interesnih skupin, le-te pa poskušajo v

⁵ Zelena knjigo izda Evropska komisija z namenom, da sproži razpravo v državah članicah. Bela knjiga pa je objavljena na podlagi prispelih razprav iz Zelene knjige in odraža usmeritev Evropske komisije.

največji meri vplivati na njih na tej ravni, torej še preden predlog roma na plenarno zasedanje Parlamenta (Korać 2010, 365). Znotraj Parlament je za okoljske zadeve pristojen Odbor za okolje, javno zdravje in varnost hrane.

Svet EU v primerjavi z drugima dvema institucijama ni tako neposredno lobiran. Do njega dostopajo predvsem močne interesne skupine preko svojih nacionalnih vlad. »Kar se pa tiče potrebe po strokovnih informacijah, pa jih ne potrebujejo, saj že sami razpolagajo z zadostno količino le-teh na nacionalnem nivoju. Če pa že prihaja do lobiranja, se po navadi (predvsem evropske) interesne skupine koncentrirajo na predsedujočo državo članico, saj le-te pripravljajo sestanke na nižjem nivoju (kot so delovne skupine) in posledično potrebujejo strokovne informacije na ravni EU in ne le na nacionalnem nivoju svoje države« (Kovačević 2010, 337). Na višjem nivoju (kot je COREPER I in II ter Svet ministrov), »interesne skupine tudi težje vplivajo, saj so vprašanja že bila oblikovana in kakršnikoli posegi lahko zahtevajo spremembe že ustaljenih stališč (Greenwood 2007, 24). Izredno pomembna značilnost Sveta EU je tudi »odločanje s kvalificirano večino, zaradi česar se vzpostavljajo koalicij držav. Na področju okolja se tako vzpostavljajo trajnejše koalicije prookoljskih držav in kontraokoljskih držav. Kljub temu posamezne države pri sprejemanju skupnih evropskih okoljskih politik niso vedno dosledne« (Fink Hafner in Knep 2011, 97–98).

Dostopnost institucij še ne pomeni dejanskega vpliva oziroma uspeha posamezne interesne skupine, temveč uspeh predstavljajo sredstva, ki jih imajo na razpolago. Tako evropske interesne skupine in nacionalne interesne skupine preko evropskih združenj posedujejo več informacij za EU raven in zato neposredno dostopajo do ključnih institucij, kjer so zastopani interesi državljanov EU, na nacionalni ravni pa dostopajo do svojih nacionalnih vlad, za katere posedujejo konkretne informacije, in posledično tudi lahko dostopajo do Sveta EU, kjer so predstavljeni interesi nacionalnih držav članic. Greenwood (2007, 23) strne, da neposredna izvajanja lobiranja, katerim sta podvržena Komisija in Parlament, izvajajo predvsem evropska združenja, manj neposredna oziroma posredna, v Svetu EU, pa izvajajo nacionalne interesne skupine.

5.4 *Pristopi ter metode in tehnike interesnih skupin v EU*

V prejšnjem poglavju smo že izpostavili eno izmed oblik pristopov interesnih skupin k odločevalcem, in sicer neposredno in posredno. **Neposredni in posredni pristop** pa se lahko razlikuje tudi v smislu o tem, kdo lobira oziroma pristopa k institucijam –

interesna združenja lahko poskušajo vplivati na institucije same (torej pošljejo predstavnika iz svojih vrst) ali pa v ta namen najamejo profesionalnega lobista, ki jih zastopa v njihovem imenu. Poleg tega pa lahko govorimo še o drugih oblikah pristopa interesnih skupin. Fink Hafnerjeva (2007a, 19) na primer razlikuje tudi med legitimnimi in nelegitimnimi⁶ pristopi. Kot oblike prvih so to lahko prepričevanje, posredovanje podatkov, priprava analiz in njihovo posredovanje odločevalcem in zbiranje informacij o potekajočih ali napovedanih javnopolitičnih procesih. Pri drugih pa izpostavlja predvsem različne oblike korupcije, prirojavanje podatkov in nepošteno pridobivanje in širjenje uradnih podatkov. Drugi avtorji (Greenwood 2007 in Van Schendelen 2013) pa izpostavljajo tudi **formalne in neformalne** načine vplivanja na politične odločevalce. Formalni se izvajajo preko različnih organiziranih sestankov, delovnih skupin, posvetovanj itd., ki jih organizirajo institucije (predvsem Komisija). Neformalni pa se odvijajo preko poznanstev, različnih pogovorov na hodnikih, po telefonu itd. Fink Hafnerjeva (2007a, 20) tovrsten način vplivanja opredeli kot metode in tehnike lobiranja in k temu dodaja še zelo pomemben aspekt lobiranja, t. i. »*grass-roots lobiranja*, ki vključujejo uporabo javnih kampanj, množičnih medijev, pisemskih, telegramskih, elektronskosporočilnih kampanj itd.« (prav tako, 20).

6 VLOGA INTERESNIH SKUPIN V ODLOČEVALSKEM PROCESU UREJANJA VARSTVA TAL V EU (študija primera v obdobju 2006-2014)

6.1 Predstavitev študije primera

EU se uspešno spopada z okoljskimi izzivi ne le evropskih, ampak tudi globalnih razsežnosti. Evropska okoljska politika velja za eno najbolj urejenih, pa vendar kljub temu se pojavijo kakšne vrzeli, ki so ostale deloma neurejene. Eno izmed takih področij je tudi varstvo tal, ki je vključeno v številnih ukrepih, ampak ni celostno urejeno v enem aktu, ki bi zadeval le to področje.

⁶ Za preprečevanje uporabe nelegitimnih oblik vplivanja so na ravni EU tudi regulirali to področje. Zelo so pomembna Sporočila Komisije o njihovih pričakovanjih glede interesnih skupin. Komisija in Parlament sta tudi oblikovala Registra preglednosti za lažji pregled vseh interesnih skupin, ki se vključujejo v odločevalske procese na ravni EU, ki sta se leta 2011 tudi združila (glej Evropska komisija 2014b).

Po opozorilih znanstvenikov, na podlagi številnih dolgoletnih raziskav, se soočamo z resnim izzivom, kot je degradacija tal. To je dolgotrajen proces in tudi očem neviden, ki povzroča številne posledice tudi na drugih področjih – kakovost in količina vode, zdravje ljudi, podnebne spremembe, biotska raznovrstnost in varnost živil. Nekateri aspekti področja varstva tal so že vključeni v številnih ukrepih, kot so ukrepi na področjih »vode, odpadkov, kemikalij, preprečevanje industrijskega onesnaževanja, varstvo narave, kmetijstvo (Skupna kmetijska reforma)« (Evropska komisija 2006, 2), ampak ti ukrepi ne posvečajo dovolj pozornosti samim dolgotrajnim posledicam, do katerih prihaja in bo v prihodnosti še v večji meri prihajalo zaradi degradacije tal. Okoljska politika in v tem okviru varstvo tal je v deljeni pristojnosti, kar pomeni, da EU ureja le tiste problematične dele, ki jih države članice ne morejo zadovoljivo urediti na nacionalni ravni. Tako je Komisija na podlagi ugotovitve, da imajo le nekatere članice urejeno varstvo tal in na podlagi vseh izsledkov raziskav številnih okoljevarstvenikov v okviru šestega Okoljskega akcijskega načrta sprejela Strategijo (*Soil Thematic Strategy*), ki poleg Sporočila Komisije drugim evropskim institucijam, predlaga okvir in splošne cilje za preprečevanje nadaljnje degradacije tal. Ključen del strategije je t. i. predlog **Direktive o določitvi okvira za varstvo tal**, s ciljem skupne zaščite tal po vsej Evropi.

Komisija v obrazložitvenem memorandumu predloga Direktive (prav tako) navaja kot glavni razlog vedno večjo obremenitev tal iz okolja, povzročeno ali povečano s strani človeških dejavnosti (neustrezna kmetijska in gozdarska praksa, industrijske dejavnosti, turizem in razvoj mest), ki zmanjšujejo sposobnost tal izvajanja številnih pomembne funkcije. Brez ustrezne zaščite tal lahko v prihodnje pride do spodkopavanja temeljnih načel trajnostnega razvoja in dolgoročne konkurenčnosti v Evropi. Iz teh razlogov in na podlagi številnih posvetovanj z zainteresiranimi stranmi je Komisija pripravila in leta 2006 sprejela predlog Direktive o varstvu tal v EU.

Tabela 6.1 nam prikazuje časovni pregled dolgoletnega poteka odločevalskega procesa urejanja varstva tal. Kot je razvidno je po sprejemu v okviru Komisije za okolje predlog v okviru rednega zakonodajnega postopka (po katerem se urejajo okoljska področja) romal v odločanje Parlamentu in Svetu EU ter v posvet EESO in OR. Posvetovalni telesi EESO in OR sta podali pozitivno mnenje o predlogu, prav tako so predlog leta 2007 pozdravili v Parlamentu. Problem se je pojavil v Svetu EU, kjer je prišlo do zavrnitve »zaradi stališč posameznih držav (Velika Britanija, Nemčija, Francija, Nizozemska, Avstrija), ki so od vsega začetka odločno zavračale sprejem pravno

zavezujočega predpisa za varstvo tal na ravni EU, saj bi po njihovem mnenju uveljavitev direktive pomenila nespoštovanje načel subsidiarnosti (varstvo tal je zadovoljivo urejeno z nacionalnimi politikami) in proporcionalnosti (nesorazmernost med stroški izvajanja direktive in izboljšanjem stanja tal)« (glej Prilogo C). T. i. *blocking minority* držav članic v Svetu EU je preprečila sprejem predloga direktive. Komisija je predlog umaknila maja 2014.

Tabela 6.1: Časovnica poteka odločevalskega procesa urejanja varstva tal v EU

Leto	Komisija	EESO in OR	Parlament	Svet EU
2006	22. 9. objavi zakonodajni predlog		26. 10. Committee referral announced in Parliament, 1st reading/single reading	
2007		13.2. OR poda mnenje 25.4. EESO poda mnenje	9. 10. Glasovanje v odboru 1. Obravnava/zadnja obravnava 24. 10. Odbor predloži poročilo 12. 11. razprava v Parlamentu 14. 11. glasovanje v Parlamentu → SPREJETO	28. 6. razprava na Svetu 20. 12. razprava na Svetu
2008				20. 10. razprava na Svetu
2009				25. 6. razprava na Svetu
2010				15. 3. razprava na Svetu
2014	21. 5. umakne predlog			3. 3. razprava na Svetu

Vir: Evropski parlament (2014b).

6.2 Prikaz policy omrežja in njegove značilnosti

Kot je razvidno na Sliki 6.1 se je skozi vsa ta leta številnih razprav v Svetu EU, intenzivnih aktivnosti Komisije in številnih interesnih skupin z različnih področij oblikovalo izredno obširno in heterogeno JPO omrežje, kjer številni akterji razpolagajo z različnimi interesi in sredstvi, le-to pa sproži soodvisnost med njimi, ki jih povezuje v JPO. Meje omrežja je težko določiti, predvsem, ko gre za mejo med nacionalno in evropsko ravtnjo. To lahko razložimo z mnogoravenskim načinom odločanja v EU, ki smo ga opredelili v prejšnjih poglavjih in procesom integracije nacionalnih interesnih

skupin v evropska združenja – govorimo o »večnivojski strukturi konkretnega omrežja« (Kustec Lipicer 2007, 91).

Ključni akterji v omrežju so seveda **evropske institucije**, ki so nosilke oblikovanja in izvajanja javnopolitičnega procesa v EU, in sicer Komisija, Parlament in Svet EU. Znotraj Komisije je urejanje varstva tal v pristojnosti resorja za okolje. V veliko pomoč ji je **SRS**, ki zanjo opravlja znanstvene raziskave z namenom, da ji nudi neodvisne znanstvene nasvete in podporo EU politikam. Poleg tega Komisija tesno sodeluje z **EEA**, katere namen je informiranje evropskih političnih odločevalcev in širše javnosti o stanju okolja. Informacije jim podaja na podlagi zbranih podatkov držav članic in mednarodnih organizacij.

Neizogiben, a hkrati ključen element pri oblikovanju predloga direktive so **interesne skupine**, ki so Komisiji vnesle številne informacije in strokovna znanja o stanju tal v EU. Interesne skupine so s tovrstnimi sredstvi imele omogočen vstop v omrežje. Pri tem je treba opozoriti, da se je tudi v tem omrežju izkazalo, da Komisija s svojo odprtostjo in različnimi oblikami sodelovanja z interesnimi skupinami, na eni strani zagotavlja možnost vključevanja številnih interesov v odločevalskem procesu, po drugi stran pa je z določenimi interesnimi skupinami oziroma združenji oblikovala tesno sodelovanje, kjer so nekatere dosegle stalno vpetost v odločevalske procese. Tak primer je skupina okoljevarstvenih združenj G10. Kot smo omenili, je varstvo tal zelo povezano z drugimi politikami, zato je Komisija pri posvetovanjih poskušala oblikovati skupine, ki bi izrazile kar se da največ različnih pogledov, saj bi si s tem zagotovila transparentnost in legitimnost oblikovane politike. V tem primeru se je poleg okoljevarstvenih združenj posvetovala tudi z »nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi upravami, industrijskimi in poklicnimi združenji, potrošniškimi organizacijami, znanstvenimi in raziskovalnimi inštituti, EEA, SRS, sindikati, kmečkimi zvezami, združenju lastnikov zemljišč kakor tudi ostala združenja, ki so evropsko obarvana in se zanimajo za tla« (Evropska komisija 2006, 4). Organizirala je tudi številne konference, delavnice, okrogle mize itd., kjer so zainteresirane strani lahko predstavile svoja stališča.

»V primeru predloga okvirne direktive za varstvo tal je bilo vključenih veliko interesnih skupin, a so bile kmetijske organizacije (COPA-COGECA) in nevladne okoljevarstvene organizacije (EEB) med najbolj aktivnimi« (glej Prilogo A). Omenjeni interesni skupini predstavljata združenje številnih nacionalnih interesnih skupin in organizacij in sta

znani tudi kot privilegirani evropski skupini, ki formalno sodelujeta v odločevalskih procesih na ravni EU. EEB je bila tako zelo aktivna pri spodbujanju sprejema direktive, medtem ko COPA-COGECA »ne vidi nobene potrebe, da bi se oblikovala evropska pravila, ki bi urejala področje uporabe tal. Po njihovem mnenju že obstaja zadosten pravni okvir za urejanje tega področja, tako na EU kot tudi na nacionalni ravni. Poleg tega menijo, da bi nova direktiva verjetno prinesla večjo birokracijo, ki bi bila nesorazmerno večja od potencialnih koristi« (glej Priloga B).

V okviru Parlamenta je prišlo do oblikovanja podobnih odnosov, le da je tu treba omeniti tudi dejavnosti posameznih nacionalnih interesnih skupin, ki so preko nadnacionalnih poslancev poskušale pospešiti ali zavirati sprejem predloga, ki so pri Komisiji delovale večinoma preko evropskih interesnih združenj. Končni rezultat, tj. sprejeto mnenje Parlamenta, izraža pozitivno naravnost o predlogu direktive varstva tal.

V Svetu EU pa so se razvili odnosi predvsem med državami članicami, ki so si delile različna stališča glede ureditve varstva tal. »Države članice so se – kot običajno v postopkih pogajanj glede predloga direktive – razdelile v tri skupine: v skupino držav, ki so nasprotovale sprejemu direktive (Velika Britanija, Nemčija, Francija, Avstrija in Nizozemska), v skupino, ki bi predlog direktive lahko pogojno podprle (Irska, Italija) ter na skupino držav, ki so sprejem direktive podprle (vse ostale)« (glej Prilogo C). Oblikovanje koalicij držav je močno povezano z značilnostjo odločanja Sveta EU s kvalificirano večino. Kot smo že omenili se na »področju okolja tako vzpostavljajo trajnejše koalicije prookoljskih držav in kontraokoljskih držav« (Fink Hafner in Knep 2011, 97–98).

Pomemben del omrežja so tudi »tradicionalni in družabni **mediji**« (glej Prilogo D), ki jih lahko opredelimo kot uporabno orodje tako vladnih kot nevladnih akterjev v omrežju za ozaveščanje in prepričevanje javnosti o pomembnosti njihovega stališča.

V omrežju so v rezultatu prevladali interesi petih držav članic, ki so blokirale sprejem predloga direktive. Ali bi lahko govorili o uspešnosti lobijev s kmetijskimi interesi, je težko govoriti, ker do takšnega rezultata je prišlo predvsem, zaradi pravice držav članic do sklicevanja na načelo subsidiarnosti, če menijo, da določeno področje ni v pristojnosti EU. Predstavnica kmetijskih interesov, COPA-COGECA (glej Prilogo B)

meni, da so bili pri uveljavljanju svojih interesov razmeroma uspešni, vendar dejstvo je, da so bile države članice tiste, ki so na koncu zavrnilo to pobudo.

Slika 6.1: Prikaz JPO urejanja varstva tal v EU

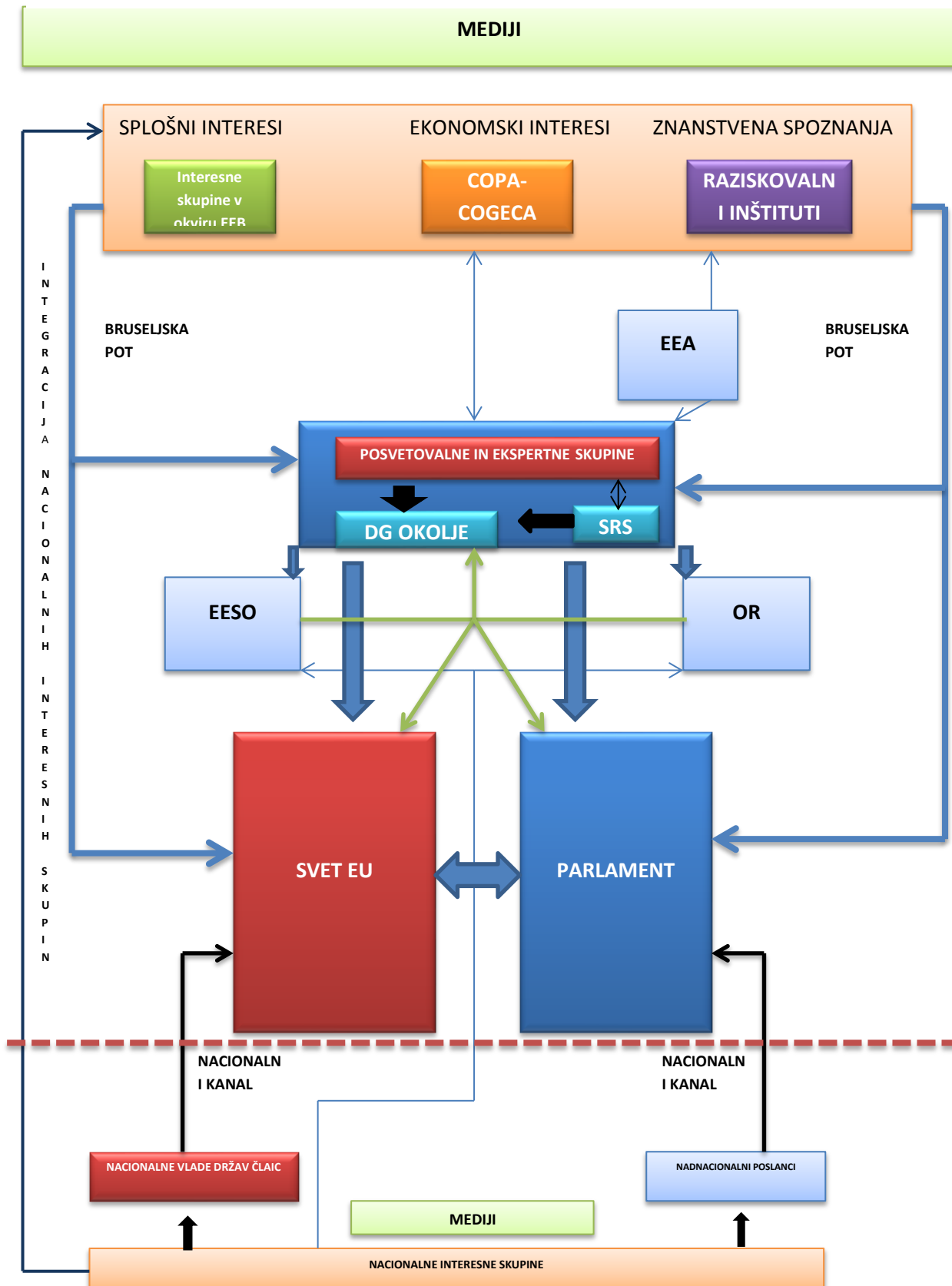


Tabela 6.2: Značilnosti JPO urejanja varstva tal v EU v obdobju 2006–2014

Dimenzija (po Frans Van Waarden)	Značilnosti leta 2006	Značilnosti leta 2014
<i>Akterji</i>		
<i>Tip</i>	Vladni in nevladni	Vladni in nevladni
<i>Število</i>	pluralnost	omejeno
<i>Funkcije</i>		
<i>Koordinacija</i>	visoka	Nižja
<i>Posvetovanje</i>	intenzivno	Skoraj neopazno
<i>Pogajanja</i>	visoka stopnja	Nižja stopnja
<i>Kooperacija pri oblikovanju politik</i>	široka	Široka
<i>Dostopnost procesa odločanja</i>	Odprti številni kanali	Odpro manjše število kanalov
<i>Odnosi moči</i>		
<i>Avtonomnost v odnosu država-interesne skupine</i>	Obojestransko delovanje	Močna s strani držav članic
<i>Prevlada interesnih skupin</i>	Večja – neposredno vpete v proces	Manjša – večinoma indirektno vpete v proces

Vir: Povzeto po Van Waarden (1992, 32); Kustec Lipicer (2000, 892).

Na podlagi zgoraj predstavljenega omrežja in opisanih **značilnosti JPO v obdobju 2006–2014** lahko sklenemo, da se je omrežje te široke tematike skozi čas spreminjalo (glej Tabelo 6.2). Spremembe lahko pojasnimo s samim potekom odločevalskega procesa urejanja varstva tal v EU. Do sprememb je prihajalo glede na fazo odločevalskega procesa in v skladu s tem glede na institucijo, ki je bila ključna v določenem delu procesa.

Vse do leta 2006 je bila ključni akter Komisija za okolje, ki je glede na svojo predlagateljsko vlogo in odprtostjo, privabila ogromno število akterjev. Med njimi so se razvili številni tipi odnosov, in sicer posvetovalni, koordinacijski in tudi pogajalski odnosi, saj se je s številčnostjo interesnih skupin razvila pluralnost interesov. O

avtonomiji v odnosu država-interesne skupine ne moremo govoriti, saj je tukaj razvidno neko ravnovesje in obojestranske koristi tako državnih in nevladnih akterjev.

Druga faza, to je odločanje v Parlamentu, se je odvijala s podobnimi značilnostmi, saj ta institucija prav tako nudi odprtost in neposreden dostop interesnih skupin. Intenzivnost delovanja interesnih skupin je malo nižja kot v fazi oblikovanja predloga in predložitve predloga, saj je za interesne skupine najboljši čas za uveljavljanje interesov, ko predlog še ni v končni različici in v skladu s tem imajo največ odprtih možnosti za doseganje rezultatov. Po drugi strani pa o nižji stopnji intenzivnosti vključevanja drugih akterjev ne moremo govoriti, ker je Parlament oziroma so nadnacionalni poslanci pogosto tudi tarča nacionalnih interesnih skupin, ki pristopajo do njih tudi po nacionalnih poteh.

Čisto nasprotje je tretja faza, Svet EU, kjer se kaže bistvena avtonomija državnih igralcev. Glavni razlog za takšno razliko je seveda stopnja potrebe po informacijah. Komisija in Parlament nujno potrebujeta informacije, ki jim jih lahko priskrbijo interesne skupine, Svet EU oziroma države članice, ki so del Sveta pa že posedujejo zadostno količino informacij na nacionalni ravni. Seveda lahko tudi v tej fazi govorimo o poskusih vključevanja interesnih skupin z namenom vplivanja na rezultat odločevalskega procesa, vendar so tukaj osredotočeni na nacionalne ravni, torej gre bolj za posreden vpliv preko svojih nacionalnih vlad. Evropske interesne skupine se vključujejo neposredno, vendar so tu osredotočene predvsem na predsedujočo državo članico, ki za širšo sliko potrebuje tudi evroinformacije in ne le nacionalne, kar lahko potrdimo z osebnim vtisom ene izmed intervjuvank, ki pravi: »po pripovedovanju kolegov iz predsedujoče države so bili dejavni predstavniki kar nekaj skupin (okoljevarstvene nevladne organizacije, kmetijski lobiji itd.)« (Priloga C). Stopnja koordinacije in posvetovanj se je tako v tej fazi znižala, medtem ko je konfliktnost že od samega začetka te faze v porastu. Vendar v tem primeru govorimo predvsem o konfliktnosti med interesi držav članic, ki smo jih že izpostavili.

6.3 Vloga interesnih skupin ter uporabljeni pristopi in metode v odločevalskem procesu urejanja varstva tal v EU

Na podlagi ugotovitev, izpostavljenih v prejšnjem poglavju lahko povzamemo, da so pomemben sestavni del omrežja prav interesne skupine, ki so na podlagi svoje stopnje vključenosti vplivale na spremembe v obsegu omrežja in vzpostavitve različnih odnosov.

S predstavitvijo omrežja in analizo odnosov med nevladnimi in vladnimi akterji smo videli, da se je v tem primeru razvil izredno pluralistični sistem, kjer so se prepletali številni interesi. Vladni akterji so dopuščali dostop v omrežje odločevalskega procesa, saj so jih potrebovali oziroma so potrebovali predvsem informacije in strokovna znanja za transparentno in legitimno oblikovanje politike. Govorimo o novejši obliki, in sicer neopluralizmu, saj so institucije načrtno vključevale interesne skupine v odločevalski proces. Po drugi strani pa je danes veliko govora tudi o privilegiranosti določenih skupin (kot smo lahko videli v tem primeru), ki so jo dosegle z dolgotrajnim nenehnim vključevanjem v procese. Tako bi lahko govorili o neokorporativističnemu tipu omrežja, saj Komisija formalni vstop v proces dopušča le izbranim skupinam. Izbrane skupine so po navadi močnejše skupine, kar pomeni, če se ozremo na opredelitev Kovačevičeve (2010, 333), vstopajo organizacije ne glede na svojo velikost, ampak glede na informacije (strokovna znanja, poznavanje stališč in odnosov vseh akterjev na relevantnih področjih), ki jih imajo na razpolago.

Komisija za okolje je v našem primeru formalno vključila EEB in COPA-COGECA. Njuna vključenost je prispevala k pridobivanju informacij z dveh izrazito nasprotujočih si polov, kjer je Komisija poskušala oblikovati kar se da primeren predlog, ki bi zadovoljil obe strani. Predhodna upoštevanja želj in interesov različnih strani tudi pripomore k nadaljnjemu uspešnemu izvajanju. Do zadnjega pa po vseh prizadevanjih in prilagodljivi mediatorski vlogi Komisije pri pripravi predloga in nadaljnjih sodelovanjih v odločevalskem procesu s Parlamentom in predvsem Svetom EU, kjer je »pristajala kar na precejšnje spremembe njenega prvotnega predloga, z željo, da se direktiva sprejme« (glej Priloga C), ni prišlo.

Neposreden pristop interesnih skupin se je v primeru Sveta EU bistveno omejil. »Svet je manj transparenten kot ostale institucije, tako da so zbiranje informacij in osebna srečanja pomembna, da bi interesne skupine izvedele, kaj se dogaja« (glej Prilogo D). V tem primeru so uporabljali posredne – nacionalne poti za vplivanje na politične odločevalce v Svetu EU. Kar ne pomeni, da se je vpliv EEB in COPA-COGECA zmanjšal, saj le-ta sestojita iz nacionalnih interesnih skupin. Na tej stopnji lahko zaključimo, da se je glede na avtonomnost držav članic v primerjavi z interesnimi skupinami v procesu, oblikoval neokorporativističen tip omrežja.

Pri analizi dveh ključnih interesnih skupin EEB in COPA-COGECA smo ugotovili, da so za uspešno uveljavljanje svoje vloge v odločevalskem procesu posegle po različnih **pristopih in metodah**, katerih uporaba je bila zopet odvisna od faze postopka in posledično tudi institucije, ki je ključna za določen del postopka. EEB in COPA-COGECA sta tako s Komisijo sodelovali neposredno in formalno. Poleg posvetovanj, v katera jih je vključila Komisija, so »zahtevali tudi uradne sestanke, vendar pa je nedvomno potekalo tudi neformalno lobiranje ob robu konferenc in drugih dogodkov. Seveda so tudi uporabljali socialne medije, da pritegnejo širšo pozornost o specifičnih vprašanjih« (glej Prilogo A). Njihov način pristopanja je bil tudi v fazi, ko je o predlogu odločal Parlament, podoben, toda kakšna je tista ključna razlika med vplivanjem na posamezno omenjeno institucijo? »Če primerjamo Komisijo in Parlament, so stiki s Komisijo veliko bolj tehnične narave z osredotočanjem na podrobnosti, medtem ko je dialog z večino poslancev (razen poročevalca in poročevalca v senci) bolj splošen. Prav tako se na ti instituciji osredotočata v različnih fazah odločevalskega postopka – Komisija je očitno bolj pomembna v pred-zakonodajni fazi, Parlament in Svet EU pa v zakonodajnem postopku« (glej Prilogo D).

V primeru odločevalskega procesa urejanja varstva tal v EU lahko potrdimo vlogo interesnih skupin v tovrstnih procesih v smislu vnašanja informacij v institucije in s tem posledično priložnost za vplivanje na potek in rezultat oblikovanja in izvajanja omenjene politike.

Kakšen je bil dejanski vpliv interesnih skupin na končni rezultat pa je težko izmeriti. Lahko le potrdimo, da so omenjene interesne skupine prispevale predvsem k transparentnosti oblikovanja predloga in k višji stopnji demokratičnosti odločevalskega procesa EU. Končni rezultat – nesprejem predloga direktive v Svetu EU – lahko interpretiramo kot premoč nacionalnih državnih interesov nad interesi civilne družbe, vendar kot pravita Brouwer in Silvis (2013, 356) ni predmet razprave ali je sploh potrebno reševati problem ureditve varstva tal, temveč v čigavi pristojnosti je urejanje varstva tal – EU ali držav članic.

6.4 Vpogled v prihodnost regulacije varstva tal v EU

Kljub številnim razpravam v Svetu EU ni bilo mogoče priti do skupnega jezika držav članic. Zaradi tega je Komisija leta 2012 izdala Poročilo o izvajanju tematske strategije za varstvo tal in dejavnosti, ki potekajo v zvezi s tem (glej Evropska komisija 2014a).

Komisija kljub temu, da EU še vedno ni uspelo »vzpostaviti sistematičnega spremljanja in zaščite kakovosti tal ter usklajenosti v vseh državah članicah, poskuša še naprej izvajati dejavnosti, kot so pobude za ozaveščanje, podpiranje raziskovalnih projektov, nadaljnje vključevanje varstva tal v druge politike in delovanje na mednarodni ravni« (Evropska komisija 2012). Poleg tega bo v prihajajočih mesecih izvajala javna posvetovanja z vsemi zainteresiranimi stranmi z namenom iskanja nove rešitve, saj se Komisija močno zavzema za ureditev skupnega okvira varstva tal v EU. Vendar bo prihodnje urejanje prepuščeno novi sestavi Komisije (Potočnik v Environmental Analyst Online 2014).

17. januarja 2014 je tudi stopil v veljavo sedmi Okoljski akcijski načrt (Eur-lex 2012), ki prepoznava degradacijo tal kot resen izziv. Načrt določa trajnostno upravljanje tal do leta 2020, ustrezno zaščito tal in sanacijo onesnaženih območij. Države članice in EU so zavezane povečanju prizadevanj za zmanjšanje degradacije tal in povečanje organskih snovi v tleh ter sanacijo onesnaženih mest (glej Evropska komisija 2014a).

Tudi interesne skupine so še naprej aktivne. Tako je na spletu mogoče zaslediti pozive k peticiji za vrnitev EU direktive o varstvu tal (glej proteggiamoilsuolo.it 2014) s strani italijanskih znanstvenikov, ki bodo poskušali izkoristiti predsedovanje Italije. Tudi EEB se aktivno vključuje, kjer Komisijo preko medijev poziva k iskanju nove rešitve za nov predlog, ki bi uredil področje varstva tal. Torej kljub osemletnemu stagniranju področja in nedavnemu umiku direktive se aktivnosti s strani civilne družbe in vladnih akterjev še vedno nadaljujejo.

7 SKLEP

Pomen vloge interesnih skupin je z evropskimi integracijami le naraščal. V diplomski nalogi smo omenili kar nekaj mejnikov, ki so povzročili porast oblikovanja interesnih skupin. Razlog tiči za vedno večjim številom področij, ki potrebujejo regulacijo, njihovo prepletanje pa ustvarja še toliko bolj kompleksna in heterogena omrežja, kjer »vključeni akterji razpolagajo z različnimi interesi in sredstvi, to pa sproži soodvisnost med akterji, ki jih povezuje v JPO, v katerem si posredujejo svoje interese in izmenjujejo sredstva« (Börzel 1997, 4).

V omrežjih se srečujejo tako vladni kot nevladni akterji, ki si izmenjujejo vire in s tem ustvarjajo različne odnose. Pomembno vlogo pri urejanju področij imajo interesne skupine, ki so ključni element v omrežju za vnašanje zunanjih informacij in strokovnega znanja v odločevalski proces, zaradi česar so tudi izredno zaželeni s strani političnih odločevalcev. Njihovo vključevanje v proces ima dvostranski učinek. Prvič; institucijam posredujejo raznovrstna sredstva, ki jih potrebujejo za višjo stopnjo demokratičnosti samega procesa in s tem tudi kvalitetnejših odločitev. Drugič; interesne skupine z vstopanjem v proces uresničujejo tudi svoje interese, tj. vplivanje na potek in rezultat odločevalskega procesa.

V diplomskem delu smo si pogledali, kako delujejo interesne skupine na področju okoljevarstva, kar smo v analitičnem delu poskušali konkretizirati v študiji primera urejanja varstva tal v EU. Pri vsem pa smo sledili zastavljenemu cilju, in sicer na podlagi značilnosti oblikovanega JPO pojasniti vlogo interesnih skupin v odločevalskih procesih EU ter njihove pristope in strategije za uveljavljanje interesov na omenjenem področju. Na podlagi predhodnih teoretičnih opredelitev smo v analitičnem delu ponudili odgovore na zastavljena raziskovalna vprašanja v dveh delih.

V prvem delu smo poskušali prikazati značilnosti JPO v obdobju 2006–2014 in ugotoviti ali lahko z njimi pojasnimo blokado (nesprejem) predloga direktive ter ali so spremembe v omenjenem JPO pripeljale do umika predloga. V drugem pa smo na podlagi raziskovalnih rezultatov predstavili vlogo interesnih skupin v dotičnem JPO ter katere pristope in strategije so uporabljale za doseganje svojih ciljev.

Skozi čas so se oblikovale številne tipologizacije JPO s strani številnih avtorjev, z namenom določitve ključnih opazovanih spremenljivk za umestitev v določen tip omrežij. Za nas je bila »sistematična, nevtralna in metodološko relevantno določena« (Kustec Lipicer 2007, 91) tipologizacija Frans van Wardena, s katero smo poskušali opredeliti značilnosti raziskovanega omrežja in na podlagi tega smo lahko določili tipe odnosov med vpletenimi akterji. Van Warden (1992, 32–36) v svoji razdelitvi izpostavlja tri najpomembnejše dimenzije za razlikovanje tipa omrežja: število in tip vpletenih družbenih akterjev, glavna funkcija omrežja (pogajanja, koordinacija, kooperacija pri oblikovanju politik, posvetovanje, dostopnost procesa odločanja) in razmerje moči (ujetost države s strani podjetnikov, avtonomija države nasproti interesnim skupinam, ujetost interesnih skupin s strani države in simbioza med

interesnimi skupinami in državo). Avtor na podlagi teh značilnosti ugotavlja tip omrežja, med njimi tudi že omenjeni različni tipi korporativizma in pluralizma (za ostale tipe glej Van Warden 1992, 38–40). Tako smo na podlagi študije primera poskusili tudi mi na podlagi ugotovljenih značilnosti omrežja opredeliti tip omrežja, ki prevladuje glede na odnose posameznih institucij z interesnimi skupinami.

Značilnosti (po omenjeni opredelitvi ključnih lastnosti) v določenem obdobju so pokazale, da se je omrežje odločevalskega procesa urejanja varstva tal spreminjalo. Spremembe pa so temeljile predvsem na spremembi odnosov med vladnimi in nevladnimi akterji. Kot smo že skozi teoretične pristope pokazali, so **interesne skupine v odločevalskem procesu prisotne ves čas, vendar pa je njihova intenzivnost in sam način delovanja v posameznih fazah procesa odvisen, s katero institucijo so v interakciji**. Tako smo ugotovili, da so se med odločevalskim procesom obdržali posvetovalni, koordinacijski in pogajalski odnosi, ki so bili najbolj intenzivni v interakciji s Komisijo in Parlamentom, kot dve izredno odprti instituciji zaradi zapolnjevanja pomanjkanja informacij. Problemi so se izkazali v interakciji s Svetom EU, kjer se možnosti vplivanja interesnih skupin zožijo.

Glavnega pokazatelja možnosti blokade bi lahko pojasnili z eno od značilnosti, ki bi nam lahko nudila odgovor na prvi dve raziskovalni vprašanji, in sicer z »avtonomnostjo države napram interesnim skupinam« (Van Waarden 1992, 36). Na podlagi izpostavljenih relevantnih tipov odnosov, je pri oblikovanju predloga in načrtna odprtost Komisije pokazala »navidezne« lastnosti neopluralističnega tipa odnosov, saj je odpirala vrata številnim interesnim skupinam, vendar si njeno nadaljnje tesno sodelovanje z EEB in COPA-COGECA in odločitev, ki je v njenih rokah, interpretiramo kot nakazovanje na neokorporativistični tip odnosa. Le-ta se skozi posamezne faze bolj krepi in svojo najvišjo stopnjo doseže v Svetu EU. Poudariti moramo, da so to spoznanja, ki smo jih pridobili tekom študije primera in da se le-te lahko od interpretacije avtorja in tudi področja urejanja razlikujejo. Skupno pa jim je, da se v večini delovanje EU in neokorporativističnega odnosa njenih institucij do interesnih skupin pogosto podvržene kritikam.

Vpliv interesnih skupin je bil nedvomno prisoten, a so pri končnem rezultatu prevladali interesi petih držav članic, ki so blokirale sprejem predloga direktive. Torej, ali bi lahko govorili o uspešnosti vpliva interesnih skupin, je težko odgovoriti, ker je do takšnega rezultata prišlo predvsem zaradi pravice držav članic do sklicevanja na načelo

subsidiarnosti, »po katerem EU deluje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, le in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, temveč jih lažje dosežejo na ravni EU« (Bohinc 2012, 75). Države članice so bile tiste, ki so zavrnile pobudo. In prav s to lastnostjo bi lahko pojasnili tudi umik predloga direktive.

Kot smo bili priča se javnopolitični proces lahko zaključi v kateri koli fazi, »kar pomeni, da izostanejo nadaljnje faze političnega odločevalskega procesa« (Fink Hafner 2007b, 20). Vendar ko se to zgodi, kot v našem primeru, se formalni proces v institucijah zaključi, a delovanje interesnih skupin ne pojenja. Kot v tem primeru, kjer je njihova vloga še vedno prisotna, kar pričajo že nove aktivnosti, pozivanja in ozaveščanja o nujnosti iskanja novih sprejemljivih alternativnih rešitev, ki bodo prispevali k skupnemu varstvu tal EU. Torej, kot pravijo, so interesne skupine res »psi čuvaji«, ki nikoli ne počivajo.

8 LITERATURA

1. Bohinc, Rado. 2012. *Pravo in politike Evropske unije, povzetki pogodb in sodne prakse*. Ljubljana: FDV.
2. Börzel, Tanja A. 1997. What's so Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers* 1 (16): 1–28.
3. Brouwer, Floor in Huib Silvis. 2011. Rural Areas and the Environment. V *EU policy for agriculture, food and rural areas*, ur. Arie Oskam, Gerrit Meester in Huib Silvis, 345–357. Wageningen: Wageningen Academic.
4. COPA-COGECA. Dostopno prek: <http://www.copa-cogeca.be/Menu.aspx> (20. avgust 2014).
5. Eising, Rainer. 2008. Interest Groups in EU Policy-making. *Living Reviews in European Governance* 3 (4): 1–22.
6. Environmental Analyst Online. 2014. *Commission hasn't given up on soil protection*. Dostopno prek: <http://www.eaonsite.com/news/contaminated-land/commission-hasn-t-given-up-on-soil-protection> (24. avgust 2014).
7. *European Environmental Bureau*. 2014. Dostopno prek: <http://www.eeb.org/> (30. julij 2014).
8. Evropska komisija. 2006. *Predlog Direktive Evropskega parlamenta in veta o določitvi okvira za varstvo tal in spremembi Direktive 2004/35/ES*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006PC0232&from=EN> (30. julij 2014).
9. --- 2012. *Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij, izvajanje tematske strategije za varstvo tal in dejavnosti, ki potekajo v zvezi s tem*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0046:FIN:SL:PDF> (30. julij 2014).
10. --- 2014a. *Soil*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/environment/soil/process_en.htm 30. julij 2014).
11. --- 2014b. *Register preglednosti*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/transparency/register/info/homePage.do?locale=sl> (30. julij 2014).
12. Evropski parlament. 2014a. *Okoljska politika: splošna načela in osnovni okvir*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.4.1.html (14. avgust 2014).

13. --- 2014b. *Legislative observatory*. Dostopno prek: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2006/0086\(COD\)#tab-0](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2006/0086(COD)#tab-0) (14. avgust 2014).
14. --- 2014c. *Zakonodajni postopki v EU*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/ljubljana/glossaire/p.htm> (4. avgust 2014).
15. Eur-lex. 2012. *Sedmi okoljski akcijski program Unije do leta 2020*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN> (30. julij 2014).
16. Falker, Gerda. 1997. Corporatist Governance and Europeanisation, No Future in the Multi.-level Game. *European Integration online Papers* 1(11): 1–19.
17. Fink Hafner, Danica. 1998. Raziskovanje policy omrežij. *Teorija in praksa* 35 (5): 816–829.
18. --- 2007a. *Lobiranje in njegova regulacija*. Ljubljana: FDV.
19. --- 2007b. Znanost o javnih politikah in za javne politike. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 9–30. Ljubljana: FDV.
20. --- 2007c. Modeli za analizo politik. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 33–48. Ljubljana: FDV.
21. --- in Matej Knep. 2011. *Eksperimentalna vladavina na področju zelene politike*. Ljubljana: FDV.
22. Ferle, Tina. 2009. Interesno predstavništvo. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 182–186. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
23. George, Stephen in Jean Monnet. 1997. Policy Networks and The European Union. Dostopno prek: http://aei.pitt.edu/2590/1/002824_1.PDF (10. avgust 2014).
24. Greenwood, Justin. 2007. *Interest Representation in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
25. --- in Karsten Ronit. 1994. Interest Groups in the European Community, Newly Emerging Dynamics and Forms. *West European Politics* 17 (1): 31–52.
26. Jordan, Andrew. 2013. *Environmental policy in the European Union: actors, institutions and processes*. London: Earthscan.
27. --- in Klaus Schubert. 1992. *European Journal of Political Research* (21): 7–27.
28. Korać, Srđan. 2010. Lobiranje u institucijama Evropske unije. *MP* 62 (2): 348–384.
29. Kovačević, Maja. 2010. Delovanje organizovanog interesa u Evropskoj uniji, akteri i procesi u igri na dva nivoa. *FPN* (3): 329–340.

30. Kunst, Gerbert in Thomas van Rijn. 2011. EU Institutions and Decision-making Processes. V *EU policy for agriculture, food and rural areas*, ur. Arie Oskam, Gerrit Meester in Huib Silvis, 47–78. Wageningen: Wageningen Academic.
31. Kustec Lipicer, Simona. 2000. Spremembe policy omrežja in njihov vpliv na politike. *Teorija in praksa* 37 (5): 884–902.
32. --- 2007. Javnopolitična omrežja. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 87–101. Ljubljana: FDV.
33. Lukšič, Igor. 1994. *Liberalizem versus korporativizem*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
34. Predstavnik Acumen Public Affairs. 2014. Intervju z avtorico. Elektronska pošta, 19. avgust.
35. Predstavnik COPA-COGECA. 2014. Intervju z avtorico. Elektronska pošta, 12. avgust.
36. Predstavnik kabineta komisarja za okolje. 2014. Intervju z avtorico. Elektronska pošta, 12. avgust.
37. Predstavnik Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije. 2014. Intervju z avtorico. 2014. Elektronska pošta, 13. avgust.
38. Predstavnica Ministrstva za kmetijstvo in okolje RS. 2014. Intervju z avtorico. Elektronska pošta, 19. avgust.
39. Proteggiamoilsuolo.it. 2014. *Protect European soils, open a new way to a European Soil Directive*. Dostopno prek: <http://www.proteggiamoilsuolo.it/signs.html> (20. avgust 2014).
40. Rek, Mateja. 2006. Dileme transnacionalne civilne družbe v Evropski uniji. *Družboslovne razprave* 51: 33–54.
41. Stanojević, Miroslav. Neokorporativistična regulacija industrijskih odnosov. *Družboslovne razprave* 17–18: 77–91.
42. Svet EU. 2014. *Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije Listina Evropske unije o temeljnih pravicah*. Dostopno prek: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=SL&f=ST%206655%202008%20REV%207>
43. Štros, Nina. 2009. Okoljska politika Evropske unije. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 271–276. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
44. Van Schendelen. 2013. *The Art of Lobbying the EU, More Machiavelli in Brussels*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

45. Van Warden, Frans. 1992. Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research* 21: 29–52.
46. Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji. 2014a. *Redni zakonodajni postopek*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/pravni-red/zakonodajni-postopki/redni-zakonodajni-postopek/> (12. avgust 2014).
47. --- 2014b. *Zakonodajni postopki pred Lizbonsko pogodbo*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/pravni-red/zakonodajni-postopki/zakonodajni-postopki-pred-lizbonsko-pogodbo/> (10. avgust 2014).

PRILOGE

PRILOGA A: Intervju s članom kabineta komisarja za okolje

1. *Zakaj je potrebna Soil Framework Directive?*
2. *Do umika predloga je prišlo zaradi blokade v Svetu EU s strani petih držav članic. Kaj je glavni razlog za blokado?*
3. *Ste v času pripravljanja predloga sodelovali z interesnimi skupinami? Kako? Kakšni so bili njihovi interesi?*
4. *Bi lahko identificirali kakšno interesno skupino, ki je sodelovala z vami?*
5. *Katere pristope in strategije so uporabljale interesne skupine? Je kabinet komisarja pogosto tarča lobiranja ali je lobiranje interesnih skupin bolj skoncentrirano na nižje ravni, kjer se predlog oblikuje?*
6. *Bi mogoče lahko kaj povedali o lobiranju drugih evropskih institucij?*
7. *Kako vidite vlogo interesnih skupin v odločevalskih procesih EU?*

Pri oblikovanju predlogov politik, še posebej v primeru zakonodajnih predlogov, Komisija opravi široka posvetovanja z interesnimi skupinami; slednje tudi aktivno lobirajo Komisijo. Komisija ima celovito horizontalno politiko, namenjeno boljši pravni ureditvi, kjer je javno posvetovanje v samem jedru te politike. Komisija vidi vlogo teh skupin pri oblikovanju politik na pozitiven način, pod pogojem, da so uporabljeni pristopi pregledni, pravični in seveda zakoniti. Mogoče že veste, da je Komisija vzpostavila register preglednosti za lobiste, ki je, četudi je prostovoljen, zelo priporočljiv prav z namenom, da se zagotovi večja preglednost in odgovornost pri

odločanju v EU. V primeru predloga okvirne direktive tal je bilo veliko interesnih skupin, ki so bile vključene v ta proces, čeprav so bile kmetijske organizacije (na primer COPA-COGECA) med najbolj aktivnimi, kot tudi okoljske nevladne organizacije s sedežem v Bruslju (EEB). Komisija ni edina organizacija, ki je predmet lobiranja. Iste organizacije in interesi so pogosto v stiku tudi z Evropskim parlamentom kot tudi državami članicami, še posebej takrat, ko je Komisija sprejela svoj predlog in je slednji v rokah drugih institucij. Pristopi in strategije, ki se uporabljajo, so odvisni od specifičnih skupin. Večina zahteva uradne sestanke, vendar pa nedvomno poteka tudi neformalno lobiranje ob robu konferenc in drugih dogodkov. Seveda pa vsi lobisti uporabljajo socialne medije, da pritegnejo širšo pozornost o specifičnih vprašanjih.

PRILOGA B: Intervju z generalnim sekretarjem COPA-COGECA

1. Kakšno je vaše stališče glede predloga Soil Framework Directive?

Copa-Cogeca ne vidi nobene potrebe, da bi se oblikovala evropska pravila (direktiva), ki bi urejala področje uporabe tal. Po našem mnenju že obstaja zadosten pravni okvir za urejanje tega področja, tako na EU kot tudi na nacionalni ravni. Poleg tega bi nova direktiva verjetno prinesla večjo birokracijo, ki bi bila nesorazmerno večja od potencialnih koristi.

2. Ste sodelovali z drugimi interesnimi združenji za lažje doseganje svojih ciljev?

Da, smo. Še posebej smo tesno sodelovali z nekaterimi našimi članskimi organizacijami v državah članicah.

3. Ste sami pristopili do institucij? Na katere institucije ste se obračali?

Naš prispevek je bil tako odziv na zahtevo kot tudi na lastno pobudo. Bili smo v stiku z vsemi EU institucijami skozi celotni postopek.

4. S katerimi institucijami ste sodelovali? Katere pristope in strategije ste uporabili za doseganje svojih ciljev?

Vse institucije so relevantne/pomembne. Edina razlika je v časovnem okvirju, glede na proces odločanja.

5. Ste bili uspešni pri uveljavljanju svojih interesov?

Bili smo razmeroma uspešni. Vendar so bile države članice tiste, ki so na koncu zavrnile to pobudo.

6. Kako vidite svojo vlogo v odločevalskem procesu EU?

Mi smo priskrbeli/podali potrebne informacije o trenutnem stanju in o potencialnih posledicah EU direktive. Končna odločitev je imela več opraviti s subsidiarnostjo držav članic.

PRILOGA C: Intervju s predstavnikom Ministrstva za kmetijstvo in okolje

1. Kaj menite o umiku predloga Soil Framework Directive iz leta 2006? Menite, da bi predlog pripomogel k ureditvi tega področja?

Slovenija je sprejem direktive podpirala, in sicer zato, ker smo ocenili, da bi direktiva prispevala k boljšemu varstvu tal v SLO. Varstvo tal je namreč v SLO prepoznano kot področje varstva okolja, kjer je sistem varstva treba dodelati in novelirati v smislu uvedbe najnovejših dognanj stroke.

2. Kateri so ključni elementi/razlogi (strokovni, politični), zaradi katerih je prišlo do zavrnitve predloga direktive o ureditvi varstva tal v EU v Svetu EU?

Do zavrnitve je prišlo zaradi stališč posameznih držav (Velika Britanija, Nemčija, Francija, Nizozemska, Avstrija), ki so od vsega začetka odločno zavračale sprejem pravno zavezujočega predpisa za varstvo tal na ravni EU. Po njihovem mnenju bi uveljavitev direktive pomenila nespoštovanje načel subsidiarnosti (varstvo tal je zadovoljivo urejeno z nacionalnimi politikami), proporcionalnosti (nesorazmernost med stroški izvajanja direktive in izboljšanjem stanje tal) in boljše zakonodaje. Moje osebno mnenje je tudi, da je EK imela na voljo prešibke argumente in analize, s katerimi bi upravičila predlog direktive, in tudi ni imela argumentov, s katerimi bi zavrnila pomisleke nasprotujočih DČ.

3. Kje so se začela kazati nesoglasja med DČ (na strokovni ali politični ravni)?

Po mojih opažanjih so se nesoglasja začela kazati na strokovni ravni.

4. Kakšna so bila stališča DČ – katere za in katere proti ter zakaj?

DČ so se – kot običajno v postopkih pogajanj glede predloga direktive – razdelile v tri skupine: v skupino držav, ki so nasprotovale sprejemu direktive (UK, DE, FR, AT, MT, NL), v skupino, ki bi predlog direktive lahko pogojno podprle (Irska, Italija) ter na skupino držav, ki so sprejem direktive podprle (vse ostale).

5. *Ali je EK skušala uveljaviti svoje rešitve ali je bila mediator med različnimi interesi DČ, torej ali je skušala doseči besedilo, ki bi, kolikor je mogoče, upoštevalo različne interese?*

Moj vtis je bil, da se je EK kar konstruktivno pogajala in je bila odprta za predloge DČ in je v želji, da se direktiva sprejme, tudi pristala na precejšnje spremembe njenega prvotnega predloga.

6. *Je bil Svet EU tudi tarča lobijev s področja varstva tal? Ste kot predstavnica čutili kakšne pritiske z njihove strani? Če da, na kakšen način (pristopi, strategije) so se lotili lobiranja v tem primeru? So poskušale vplivati nacionalne interesne skupine ali evropska združenja? Če ne, ste bili mogoče seznanjeni z lobiranjem drugih nacionalnih institucij?*

Osebno delovanja lobijev nisem občutila. Po pripovedovanju kolegov iz predsedujoče države pa so bili dejavni predstavniki kar nekaj skupin (okoljevarstvene nevladne organizacije, kmetijski lobiji ...). Kolikor mi je znano, se ključne interesne skupine obračajo predvsem na predsedujoče države, ki vodijo pogajanja – in to ni bila SLO.

7. *Kakšno je vaše mnenje o vlogi interesnih skupin v odločevalskih procesih v EU (na konkretnem primeru procesa urejanja varstva tal).*

Moje mnenje je, da je delovanje interesnih skupin – ne glede na to ali na področju varstva okolja/varstva tal ali na drugem področju – koristno in pomembno in da jim je treba dati možnost, da predstavijo svoje mnenje oziroma argumente za/proti. Mnenje posamezne interesne skupine pa je seveda treba obravnavati in vrednotiti znotraj okvirov, začrtanih s politiko varstva okolja posamezne države.

PRILOGA Č: Intervju s predstavnikom Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije (KGZS)

1. *Bi lahko na kratko opisali urejanje področja varstva tal. Kakšno je vaše stališče glede predloga EK o ureditvi varstva tal iz leta 2006? Zakaj je prišlo do umika predloga?*
2. *Ste za lažje doseganje svojih interesov sodelovali s somislečimi interesnimi skupinami?*
3. *Ste institucije kontaktirali sami ali so vas one kontaktirale? Na katere institucije ste poskušali vplivati?*
4. *Komisija je pogosto glavna tarča lobiranja. Kako je bilo v tem konkretnem primeru? Katere pristope in strategije ste uporabili pri doseganju svojih ciljev (formalne-neformalne, posredne-neposredne, grass-roots itd.)? Kako pa je z vplivanjem na druge institucije (EP, Svet EU)?*
5. *Ste bili uspešni pri doseganju svojih interesov?*
6. *Bi me prosim lahko usmeril še h katerim drugim interesnim skupinam, NVO itd., ki so bile aktivne v tem procesu?*
7. *Kako vidite vlogo interesnih skupin v odločevalskem procesu v EU, konkretnije v primeru procesa urejanja področja varstva tal?*

Vsa zakonodaja EU gre skozi odločevalske procese, pri katerih sodelujemo posredno (preko resornega ministrstva – Svet EU in Komisija, preko poslancev iz RS – EU parlament), ali neposredno (EESO). Preko Ministrstva za kmetijstvo in okolje poteka komunikacija o vseh vprašanih domače in nadrejene EU zakonodaje praktično na tedenski, če ne na dnevni ravni. V to so v prvi fazi vključeni strokovni sodelavci, ki neodvisno podajo svoje pripombe, mnenja in predloge vsebinsko pristojnemu osebu MKO. V naslednji fazi, ko pride do javnega posvetovanja, zbiranja pripomb, medresorskih obravnavah pa se aktivno vključi tudi voljeni del zbornice. Hkrati je KGZS član EU združenja COPA, kjer neposredno lahko sodelujemo pri pripravah ter na samih sestankih v številnih odborih, ki jih ta organizacija v Bruslju ima. Potem smo kot člani COPE-COGECE neposredno sodelujoči na sestankih Advisory group, ki jih ima EU komisija, vzpostavljene za posamezna področja znotraj EU. Neposredno sodelujemo tudi na vseh javnih posvetovanjih z našega delovnega področja, kjer lahko prispevamo svoje ideje. V RS sodelujemo na vseh nivojih z vsemi nevladnimi organizacijami, glede na skupni interes, tako na lokalni kot na državni ravni. Vzpostavljeno imamo sodelovanje s fakultetami, raziskovalnimi institucijami. Poleg tega imamo možnost neposredno sodelovati tudi v RS parlamentu tako v delu Državnega zbora kot

Državnega sveta, zlasti v komisijah in odborih s področij, ki zadevajo kmetijstvo, okolje in gozdarstvo.

PRILOGA D: Intervju s predstavnikom Acumen Public Affairs

1. *Komisija je znana kot glavna tarča lobiranja interesnih skupin – pogosto sodelujete z njo? Katere pristope in strategije uporabljate z namenom doseganja svojih ciljev? Kako pa je z lobiranjem drugih evropskih institucij?*

V naših odnosih s Komisijo smo vedno odkriti in pregledi glede tega koga zastopamo. Na splošno obstajajo tri vrste pristopov glede stikov s Komisijo: zbiranje informacij, neposredno zastopništvo in posredna udeležba (posredovanje). Končni pristop je odvisen od potreb naših strank.

Stranke včasih želijo le razumeti določeno zadevo, da lahko obvestijo svoje kolege, kako bo ta politika vplivala na njihovo poslovanje. Zbiranje takih podatkov običajno poteka preko telefona.

Neposredno zastopništvo po navadi vključuje organizacijo sestankov, pomoč pri pripravi na sestanke in spremljanje nadaljnje komunikacije s Komisijo. Mi ne lobiramo v imenu naših strank.

Posredna udeležba obsega sodelovanje strank v dogodkih, kot so okrogle mize in podobne razprave, kjer lahko navezujejo stike in predstavljajo svoja stališča. Dodaten način za posredovanje stališč je preko tradicionalnih in družabnih medijev.

Kar zadeva razlike med institucijami:

- Svet je manj pregleden/transparenten kot ostale institucije, tako da so zbiranje informacij in osebna srečanja pomembna, da bi lahko izvedeli, kaj se dogaja.
- Če primerjamo Komisijo in Parlament, so stiki s Komisijo veliko bolj tehnične narave z osredotočanjem na podrobnosti, medtem ko je dialog z večino poslancev (razen poročevalca in poročevalca v senci) bolj splošen. Prav tako se na te instituciji osredotočaš v različnih fazah odločevalskega postopka – Komisija je očitno bolj pomembna v pred-zakonodajni fazi, Parlament pa v zakonodajnem postopku.

2. *Kako vidite vlogo interesnih skupin v odločevalskem procesu EU?*

Interesne skupine (poslovne, nevladne, državljanske skupine) imajo legitimno logično vlogo pri prispevanju k odločevalskemu procesu. Oblikovalci politik potrebujejo njihov

prispevek, da bi prišli do odločitve – slednje še posebej velja za parlament, ki pokriva različna področja, a ima pri tem omejena sredstva in človeške vire. Pomembno pa je, da je ta vloga sorazmerna (torej da oblikovalci politik/odločevalci upoštevajo vsa stališča in ne samo od ene skupine) in pregledna. Komisija si je v zadnjih letih veliko prizadevala na vzpostavitvi sistema posvetovanja in pridobivanja stališč v zgodnjih fazah postopka – torej pred sprejemom svojih predlogov.