

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maja Valentan

**Vloga interesnih združenj v postopkih odločanja na ravni Evropske unije**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maja Valentan

Mentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh

**Vloga interesnih združenj v postopkih odločanja na ravni Evropske unije**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

*ZAHVALA*

*Mentorju izr. prof. dr. Damjanu Lajhu za podporo pri akademskem ustvarjanju in izjemno prilagodljivost pri premagovanju geografskih razdalj.*

*Mami in sestri za neizmerno podporo in vzpodbudo skozi ves čas študija in vse življenje ter očetu, ker je zmeraj verjel vame!*

*Markusu – ZA VSE!*



## IZJAVA O AVTORSTVU

magistrskega dela

Spodaj podpisana Maja Valentan, z vpisno številko 21070914, sem avtorica magistrskega dela z naslovom: Vloga interesnih združenj v postopkih odločanja na ravni Evropske unije.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo magistrsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorskih in sorodnih pravicah (UL RS, št. 16/07-UPB3, 68/08, 85/10 Skl.US: U-I-191/09-7, Up-916/09-16)), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko magistrskega dela in soglašam z objavo magistrskega dela v zbirki »Dela FDV«.

V Ljubljani, dne \_\_\_\_\_

Podpis avtorice: \_\_\_\_\_

## **Vloga interesnih združenj v postopkih odločanja na ravni Evropske unije**

Pričujoče magistrsko delo se ukvarja s preučevanjem vloge evropskih interesnih združenj v postopkih odločanja na ravni EU. Poseben poudarek je na proučevanju neinstitucionaliziranih interesnih združenj in njihove legitimnosti pri vključevanju v evropski zakonodajni postopek, zlasti njihovih formalnih in neformalnih kanalov vplivanja na sprejemanje odločitev na ravni Skupnosti. Magistrsko delo temelji na študiji primera, ki omenjeno problematiko analizira z vidika evropskega interesnega združenja FoodDrinkEurope. Gre za neinstitucionalizirano interesno združenje, ki zastopa interese evropskih proizvajalcev hrane in pijače pri evropskih in mednarodnih institucijah ter je bilo pobudnik sistema označevanja živil z dnevnimi orientacijskimi vrednostmi (GDA). Na ravni EU je bilo označevanje hranilnih vrednosti živil zakonsko urejeno z dvema direktivama. Potem ko je Evropska komisija preučila možnosti usklajevanja zakonodaje in samoureditvenih pristopov, je leta 2008 Parlamentu in Svetu predložila predlog za preoblikovanje pravil EU o označevanju živil. Namen predloga je bil konsolidirati in posodobiti področje splošnega označevanja, strateški cilj pa izboljšati informiranost in varstvo evropskih potrošnikov ter jim na ta način pomagati pri sprejemanju bolj zdravih odločitev. Predlog Komisije je povzročil »nutricionistično vojno« v prehranbnem lobiju pod vodstvom neinstitucionaliziranega interesnega združenja FoodDrinkEurope, ki se je zavzemalo za ohranitev samoreguliranega sistema označevanja hranilnih vrednosti v živilih s sistemom GDA. Na nasprotnem polu pa so bitko s prehranbnim velikanom bile potrošniške in nevladne organizacije za javno zdravje, ki so se zavzemale za označevanje z barvnim sistemom semaforja. Proces lobiranja je FoodDrinkEurope začelo že med pripravo predloga in ga nato nadaljevalo skozi celoten zakonodajni postopek. Naposled je FoodDrinkEurope uspelo jeziček na tehtnici prevesiti v svojo smer, kljub temu da kot neinstitucionalizirano interesno združenje nima formalnih pristojnosti za vključevanje v redni zakonodajni postopek na ravni EU.

Magistrsko delo je na podlagi analiziranega primera pokazalo vlogo interesnih združenj na evropskem političnem prizorišču, njihove formalne in neformalne možnosti za vključevanje v redni zakonodajni postopek na ravni EU ter da v svobodni konkurenci idej, kjer med seboj tekmujejo gospodarsko različno močni akterji, na koncu nujno ne zmagaja najboljša, temveč gospodarsko najmočnejša ideja.

**Ključne besede:** interesno združenje, institucije EU, lobiranje, redni zakonodajni postopek EU, FoodDrinkEurope

## **The role of interest associations in the European Union decision making procedures**

Present dissertation examines the role of European interest associations in decision-making procedures of the EU. The main focus lies on non-institutionalized interest associations and the legitimacy of their inclusion into European decision-making procedure, particularly concerning their formal and informal channels of influence. The dissertation is based on a case study, which analyses the issue from the point of view of FoodDrinkEurope. FoodDrinkEurope is an European interest association, which represents the interests of European food and drink industry. It aims to promote industry's interests to European and international institutions and was also the initiator of the nutrition labelling Guideline Daily Amounts (GDAs) scheme. At the EU level food labelling was controlled under two Directives. After the European Commission has evaluated the legislation possibilities and self-regulation approaches it launched in 2008 a proposal for a Regulation for recasting of legislative texts on food labelling rules. The aim of the proposal was to consolidate and update the general labelling rules, while the strategic goal was to improve information on the issue and protection of the European consumer in order to help him make healthier decisions in the future. The Commission proposal caused a »nutrition war« among the nutrition lobbyists under the authority of the non-institutionalized interest association FoodDrinkEurope, which was lobbying for the maintenance of the self-regulated nutrition labelling GDA scheme. On the counter-pole the consumer and non-governmental public health organizations were fighting for the adoption of the coloured traffic light system. FoodDrinkEurope started the lobbying process already during the proposal preparation and carried it forward through all the stages of the legislative procedure. In the end FoodDrinkEurope was able to exert its interests despite the fact that as a non-institutionalized interest association it does not have the formal competences to take part in the European union's ordinary legislative procedure.

The analysis of this dissertation showed the role of interest associations in the EU's political arena, their formal and informal channels of influence as well as their possibilities to take part in the European union's ordinary legislative procedure. Most of all this dissertation illustrated that in a free competition market, where different economically influential players compete with each other, the winning idea in the end is not necessarily the best one but the one with the strongest economic background.

**Keywords:** interest association, EU institutions, lobbying, ordinary legislation procedure of the EU, FoodDrinkEurope

## KAZALO VSEBINE

<b>KAZALO VSEBINE</b> .....	<b>6</b>
<b>KAZALO SLIK</b> .....	<b>8</b>
<b>SEZNAM OKRAJŠAV</b> .....	<b>9</b>
<b>1 UVOD</b> .....	<b>11</b>
<i>1.1 Identifikacija problema in relevantnost magistrskega dela</i> .....	<i>11</i>
<i>1.2 Hipoteze</i> .....	<i>14</i>
<i>1.3 Metode proučevanja</i> .....	<i>15</i>
<i>1.4 Struktura magistrskega dela</i> .....	<i>16</i>
<b>2 TEORETIČNI PRISTOPI K RAZISKOVANJU INTERESNIH ZDRUŽENJ</b> .....	<b>18</b>
<i>2.1 (Neo-)korporativizem</i> .....	<i>18</i>
<i>2.2 Pluralizem</i> .....	<i>19</i>
<i>2.3 Elitni pluralizem</i> .....	<i>21</i>
<i>2.4 Konkordančna demokracija</i> .....	<i>21</i>
<i>2.5 Teoretični pristopi k zastopanju interesov na ravni EU</i> .....	<i>22</i>
<b>3 EVROPSKA INTERESNA ZDRUŽENJA</b> .....	<b>24</b>
<i>3.1 Oblike povezovanja interesov v Evropi</i> .....	<i>25</i>
<i>3.2 Kolektivne oblike zastopanja interesov</i> .....	<i>27</i>
3.2.1 Razvoj interesnih združenj v Evropi .....	27
3.2.2 Nacionalna interesna združenja .....	31
3.2.3 Evropska interesna združenja .....	32
3.2.4 Poslovna interesna združenja .....	34
<b>3.2.4.1 Sektorska interesna združenja</b> .....	<b>36</b>
<b>3.2.4.2 Horizontalna interesna združenja</b> .....	<b>36</b>
3.2.5 Pomanjkljivosti kolektivnega zastopanja interesov .....	38
<b>3.2.5.1 Problem heterogenosti</b> .....	<b>38</b>
<b>3.2.5.2 Interno in eksterno zastopanje interesov</b> .....	<b>39</b>
<b>3.2.5.3 Večnivojski sistem EU</b> .....	<b>40</b>
<i>3.3 Nekolektivne oblike zastopanja interesov</i> .....	<i>40</i>
3.3.1 Interno zastopanje.....	41
3.3.2 Zunanje službe.....	41
<b>3.3.2.1 Odvetniške pisarne</b> .....	<b>42</b>
<b>3.3.2.2 Agencije za odnose z javnostmi</b> .....	<b>42</b>

3.3.2.3 Agencije za vladne odnose .....	43
3.3.3 Možganski trust (angl. think tank) .....	43
3.3.4 Odpošiljanje sodelavcev v evropske institucije.....	44
<b>4 EVROPSKA INTERESNA ZDRUŽENJA V REDNEM ZAKONODAJNEM</b>	
<b>POSTOPKU NA RAVNI EU .....</b>	<b>46</b>
<b>4.1 Institucionalizacija evropskih interesnih združenj v luči evropskih integracij.....</b>	<b>46</b>
4.1.1 Institucionalizirana interesna združenja .....	51
4.1.2 Neinstitucionalizirana interesna združenja.....	52
<b>4.2 Politični sistem EU.....</b>	<b>52</b>
<b>4.3 Institucije EU .....</b>	<b>53</b>
4.3.1 Svet Evropske unije.....	54
4.3.2 Evropski svet .....	55
4.3.3 Evropski parlament.....	56
4.3.4 Evropska komisija .....	57
4.3.5 Posvetovalni organi EU .....	58
<b>4.3.5.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor.....</b>	<b>58</b>
<b>4.3.5.2 Odbor regij.....</b>	<b>60</b>
<b>4.4 Redni zakonodajni postopek EU.....</b>	<b>60</b>
4.4.1 Potek rednega zakonodajnega postopka.....	61
4.4.2 Vključevanje interesov v redni zakonodajni postopek EU .....	62
<b>5 ŠTUDIJA PRIMERA.....</b>	<b>72</b>
<b>5.1 Ozadje študije primera .....</b>	<b>72</b>
5.1.1 Javno-politični problem.....	72
5.1.2 Pravna ureditev .....	74
<b>5.2 Ključni datumi.....</b>	<b>76</b>
<b>5.3 Predmet razprave.....</b>	<b>76</b>
5.3.1 Stališča posameznih političnih akterjev .....	79
<b>5.3.1.1 Zagovorniki sistema GDA .....</b>	<b>79</b>
<b>5.3.1.2 Zagovorniki barvnega sistema semaforja .....</b>	<b>81</b>
<b>5.3.1.3 Tvorjenje koalicij in razplet »nutricionistične vojne« .....</b>	<b>81</b>
<b>5.4 Potek in razplet postopka .....</b>	<b>84</b>
<b>6 SKLEP V LUČI ZASTAVLJENIH HIPOTEZ.....</b>	<b>86</b>
<b>7 LITERATURA .....</b>	<b>91</b>



## **KAZALO SLIK**

Slika 3.1: Razčlenitev kolektivnega zastopanja interesov .....	38
Slika 3.2: Razčlenitev nekolektivnega zastopanja interesov .....	44
Slika 4.1: Člen 152 PDEU.....	51
Slika 5.1: Prikaz iz Registra za preglednost Evropske komisije .....	82

## **KAZALO TABEL**

Tabela 3.1: Odstotkovni prikaz deleža posameznih formalnih interesnih skupin na ravni EU 35	
Tabela 4.1: Kronološki prikaz razvoja interesnih združenj v luči evropskih integracij .....	49

## SEZNAM OKRAJŠAV

- AEBR** – *Association of European Border Regions (Združenje evropskih obmejnih regij)*
- AER** – *Assembly of European Regions (Združenje evropskih regij)*
- ANIA** – *Association Nationale des Industries Alimentaires*
- BEUC** – *The European Consumer's Organization (Evropska potrošniška organizacija)*
- CEEP** – *European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises with General Economic Interest (Evropski center za podjetja z javno udeležbo in podjetja splošnega gospodarskega pomena)*
- CEFIC** – *European Chemical Industry Council (Evropski svet za kemično industrijo)*
- CEMR** – *Council of European Municipalities and Regions (Sveta evropskih regij in občin)*
- CEO** – *Corporate European Observatory (Korporativni evropski observatorij)*
- CIAA** – *Confédération des industries agro-alimentaires de l'UE (Evropska konfederacija proizvajalcev hrane in pijač)*
- CIFE** – *Council of European Industrial Federations (Svet evropskih industrijskih federacij)*
- COPA** – *Committee of Professional Agricultural Organisations (Odbor združenja kmetijskih organizacij EU)*
- COREPER** – *Comité des Représentants Permanents (Odbor stalnih predstavnikov)*
- DG SANCO** – *DG for Health & Consumers (Generalni direktorat za zdravje in potrošnike)*
- ECAS** – *European Citizen Action Service (Evropska organizacija za državljane)*
- EDA** – *European Dairy Association (Evropsko mlekarско združenje)*
- EESO** – *Evropski ekonomski in socialni odbor*
- EFBW** – *European Federation of Bottled Waters (Evropsko združenje proizvajalcev embaliranih vod)*
- EFTA** – *European Free Trade Association (Evropsko združenje za prosto trgovino)*
- EGS** – *Evropska gospodarska skupnost*
- EHN** – *European Heart Network (Evropska mreža za srce)*
- ENVI** – *Environment, Public Health and Food Safety (Odbor Evropskega parlamenta za okolje, javno zdravje in varnost hrane)*
- EPHA** – *European Health Alliance (Evropska zveza za javno zdravje)*
- ERT** – *The European Round Table of Industrialists (Evropska okrogla miza industrialcev)*
- ESPJ** – *Evropska skupnost za premog in jeklo*
- ETUC** – *European Trade Union Confederation (Evropska konfederacija sindikatov)*

**EU** – *Evropska unija*

**EUFIC** – *European Food Information Council (Evropski svet za informiranje o hrani)*

**Euratom** – *Evropska skupnost za jedrsko energijo*

**EUROCHAMBERS** – *The Association of European Chambers of Commerce and Industry (Združenje evropskih gospodarskih zbornic)*

**EuroChlor** – *European chlor-alkali industry association (Združenje kloralkalne industrije v Evropi)*

**EUROTEX** – *European Apparel and Textile Organisation (Evropsko združenje za tekstilno in oblačilno industrijo)*

**FERPA** – *European Federation of Retired and Older People (Evropska zveza upokojenih in starejših ljudi)*

**FIAA** – *Fachverband der Nahrungs- und Genussmittelindustrie (Strokovno združenje nutricionistov in dietetikov)*

**GD** – *Generalni direktorat*

**GDA** – *Guideline Daily Amount (Dnevne orientacijske vrednosti)*

**GZS** – *Gospodarska zbornica Slovenije*

**OECD** – *Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj)*

**OEEC** – *Organisation for European Economic Co-operation (Organizacija za evropsko gospodarsko sodelovanje)*

**ORGALIME** – *European Engineering Industries Association (Evropska zveza združenj za strojogradnjo, elektro in elektronsko industrijo ter kovinsko predelavo)*

**PDEU** – *Pogodba o delovanju Evropske unije*

**PES** – *Pogodba o delovanju Evropske skupnosti*, **PEU** – *Pogodba o Evropski uniji*

**RIVM** – *Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (Nizozemski inštitut za javno zdravstvo in okolje)*

**UEAPME** – *European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises (Evropska zveza obrti ter malih in srednje velikih podjetij)*

**UNESDA** – *Union of European Soft Drinks Associations (Združenje evropskih proizvajalcev brezalkoholnih pijač)*

**UNICE** – *Union des Industries de la Communauté européenne (Združenje industrijskih in delodajalskih konfederacij Evrope)*

**WWF** – *World Wildlife Fund (Svetovni sklad za naravo)*

**ZDA** – *Združene države Amerike*

# 1 UVOD

## *1.1 Identifikacija problema in relevantnost magistrskega dela*

Pomen Evropske unije (EU) iz dneva v dan narašča. Z uspešno uvedbo enotnega trga leta 1993 in prostim pretokom oseb, blaga, storitev in kapitala se je oblikoval eden najbolj dinamičnih gospodarskih prostorov sveta (Pöttering v Dagger in Kambeck 2007, 19). Osnovno idejo o sodelovanju, povezovanju in združevanju evropskih držav po mirni poti in na podlagi demokratičnih načel je v toku širjenja integracij sčasoma zamenjal cilj ekonomskega povezovanja, modernizacije in gospodarskega razvoja. In tako je iz povsem uničene, politično razdeljene Evrope zrasel največji gospodarski trg na svetu s 27 državami članicami in približno 500 milijoni prebivalcev, ki so združeni v miru in gospodarskem razvoju. Politična združitev Evrope je s historičnega vidika edinstvena zgodba o uspehu. Njen nastanek ni sledil vnaprej določenim vzorcem, ampak se je odvijal evolucijsko, dinamično in nekontinuirano. Institucije in postopki EU so bili ves čas podvrženi spremembam. S podpisom Lizbonske pogodbe je bil dosežen vrhunec institucionalne izgradnje, politična praksa pa bo pokazala njene dolgoročne učinke (Joos 2011, 94).

Dimenzijo, ki jo je dosegel evropski integracijski postopek, ponazarja podatek, da danes več kot 80 odstotkov zakonodaje na področju gospodarstva sprejmejo evropske institucije. V zadnjih letih se je vse več regulativnih pristojnosti preneslo z nacionalne na evropsko raven. Zlasti vse večje pristojnosti EU v ekonomskem sektorju posredno ali neposredno vplivajo na številna mejna področja, kot je na primer varstvo okolja, varstvo potrošnikov idr. Bistvena značilnost evropskega političnega sistema pri tem pa je vključenost najrazličnejših ekonomskih in socialnih skupin v evropski zakonodajni postopek (Tenbücken 2002, 17).

Predmet tega magistrskega dela je proučevanje interesnih združenj<sup>1</sup>, zlasti neinstitucionaliziranih evropskih interesnih združenj in njihove legitimnosti pri vključevanju v evropski zakonodajni postopek. Pri proučevanju formalnih pristojnosti neinstitucionaliziranih interesnih združenj v rednem zakonodajnem postopku na ravni EU se

---

<sup>1</sup> V strokovni literaturi se pojavljajo različna poimenovanja, vendar je med njimi najpogosteje uporabljen izraz »interesno združenje«. Kot številni drugi avtorji tudi Kaiser (1956) kot sinonima izmenično uporablja izraza »interesna skupina« in »interesno združenje«, definira pa ju tako (Kaiser v Matyja 199, 24): »Interesne skupine so vse nedržavne, socialne interesne tvorbe, znotraj katerih se integrira moderna družba in ki vzpostavijo odnos z vlado, parlamentom in njemu podrejenimi ter politično oblastjo ali administracijo z namenom nanje vplivati.«

osredotočim na analizo Evropske konfederacije FoodDrinkEurope<sup>2</sup>, ki je pobudnica sistema označevanja živil z GDA<sup>3</sup>. Gre za način samoregulacije na področju označevanja hranilne vrednosti sestavljenih, predpakiranih živil, ki so ga prevzela številna evropska kmetijska in živilska podjetja. Opisani sistem označevanja je v nasprotju s sistemom semaforja, za katerega se predvsem zavzemajo potrošniške organizacije EU, ki bi potrošniku omogočal hitro primerjavo med istovrstnimi živili, saj bi z rdečo, rumeno in zeleno barvo opozoril potrošnika na tista hranila, ki so pomembna za zdravje (maščoba, sladkor in sol ter vlaknine). Le potrošnik, ki je dobro obveščen, lahko sprejema razumne odločitve, ki prispevajo k bolj zdravemu načinu življenja.

Decembra 2005 je Evropska komisija sprejela *Zeleno knjigo o spodbujanju zdrave prehrane in telesne dejavnosti: evropska razsežnost za preprečevanje prekomerne teže, debelosti in kroničnih bolezni*. Naraščanje pojava debelosti in njegovo premagovanje, zlasti pri otrocih, je postala največja skrb javnega zdravstva v Evropi. Podatki Svetovne zdravstvene organizacije kažejo, da se je debelost v številnih evropskih državah od leta 1980 potrojila. Razloge je treba iskati tudi v življenjskem slogu sodobnih Evropejcev, ki kaže na večji odstotek dnevno zaužitih kalorij in upad telesne dejavnosti. Nezdrava prehrana in pomanjkljiva telesna dejavnost pa sodita med glavne vzroke za bolezni in prezgodnje smrti v Evropi (Evropska komisija 2005).

Nizozemski inštitut za javno zdravstvo in okolje (RIVM)<sup>4</sup>, ki je proučeval neugodno sestavo prehrane in poslabšanje zdravstvenega stanja, je prišel do zaključkov, da prekomerno uživanje določenih vrst maščob kot na primer nasičenih in transmaščobnih kislin za 25 odstotkov poveča verjetnost razvoja bolezni srca in ožilja (Evropska komisija 2005).

Poleg posledic, ki jih utrpijo ljudje, ima naraščajoči pojav debelosti tudi gospodarske posledice. Po ocenah predstavlja debelost do 7 odstotkov stroškov zdravstvene oskrbe in glede na rastoče trende se bo odstotek še nadalje višal. Spopadanje s problemom prekomerne teže in debelosti je pomembno iz dveh razlogov; prvič, zaradi pomembnosti za javno zdravstvo, in drugič, ker se bodo tudi stroški zdravljenja zaradi posledic prekomerne teže

---

<sup>2</sup> Predhodno se je konfederacija imenovala Confédération des industries agro-alimentaires de l'UE (CIAA) – Confederation of the food and drink industries of the EU.

<sup>3</sup> Guideline Daily Amount – odstotek dnevne orientacijske vrednosti za odrasle.

<sup>4</sup> Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu – National Institute for Public Health and the Environment.

oziroma debelosti zmanjšali, kar bo ugodno vplivalo na utrditev gospodarstva, saj bo državljanom omogočilo produktivno živeti daleč v starostno dobo (Evropska komisija 2005).

Maja 2007 je Evropska komisija predstavila *Belo knjigo o strategiji za Evropo glede vprašanj v zvezi s prehrano, prekomerno telesno težo in debelostjo*. Namen Bele knjige je bil vzpostaviti usklajen pristop EU k zmanjšanju bolezni kot posledici nezdrave prehrane, prekomerne telesne teže in debelosti. Ta dokument se osredotoča na možne ukrepe na ravni EU, ki obsegajo boljšo obveščenost potrošnikov, zagotavljanje možnosti za zdravo izbiro in spodbujanje telesne aktivnosti posameznikov (Evropska komisija 2008).

Januarja 2008 je Evropska komisija sprejela predlog *Uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom*. Glavna politična volja, ki je spodbudila prvi »horizontalni« zakonodajni instrument o označevanju živil (Direktiva 79/112/ES), je bila zagotoviti pravila za označevanje živil kot orodje za prosti pretok živil v Skupnosti. Čez čas pa je varstvo pravic potrošnikov postalo poseben cilj EU. EU želi z uvedbo jasnih informacij za potrošnika prispevati k ozavešeni izbiri živil, kar naj bi vodilo v zmanjšanje pojava debelosti, ki je postal resen problem javnega zdravstva (Evropska komisija 2008).

Eno najbolj kontroverznih poglavij pri sprejemanju zakonodaje na področju označevanja hranilnih vrednosti za potrošnike je bil predlog označevanja živil s počjo sistema semaforja. Zaostrena debata je potekala med predstavniki organizacij potrošnikov, ki so se zavzemali za uveljavitev označevanja živil s sistemom semaforja, in predstavniki prehranske industrije, ki so želeli tudi v prihodnje ohraniti samoreguliran sistem označevanja živil z GDA, katerega so še pred uvedbo pobude za formalno regulacijo na ravni EU prostovoljno vpeljala številna evropska kmetijska in živilska podjetja.

Vprašanje, ki se ob tem zastavlja, je, ali to pomeni, da se je naključno pojavila kompatibilnost interesov med EU in interesnimi združenji, ko je samoregulacija slednjih, ki temelji na prostovoljnem označevanju, postala zanimiva za formalno regulacijo na ravni EU, ali pa to kaže na trend vpliva interesnega združenja na delovanje in ustvarjanje zakonodaje na ravni EU. Ob upoštevanju dejstva, da je narava EU zelo kompleksna in da ugotovitev, pridobljenih iz študije primera, ne gre posploševati, je cilj tega magistrskega dela ponuditi širši spekter razumevanja pomembnosti evropskih interesnih združenj, ki jim literatura ne posveča enake pozornosti kot nekaterim drugim evropskim akterjem kot na primer velikim in

multinacionalnim podjetjem (Greenwood 2003, 75). V ospredju bodo torej evropska interesna združenja s poudarkom na neinstitucionaliziranih interesnih združenjih in njihovi uspešnosti pri uveljavljanju svojih interesov v rednem zakonodajnem postopku na ravni EU.

## *1.2 Hipoteze*

V magistrskem delu skušam odgovoriti na osrednje raziskovalno vprašanje, in sicer kako uspešna so neinstitucionalizirana interesna združenja pri uveljavljanju svojih interesov v postopku odločanja na ravni EU.

V nalogi torej preverim, ali neinstitucionalizirana interesna združenja, ki nimajo formalnih pristojnosti za udeležbo v postopku odločanja na ravni EU, vendarle posedujejo dovolj veliko moč, da lahko na neformalni ravni pristojne institucije prisilijo, da upoštevajo njihove interese in jeziček na tehtnici prevesijo sebi v prid. Zanima me, kako daleč dejansko sežejo formalne pristojnosti neinstitucionaliziranih interesnih združenj in ali so se z Lizbonsko pogodbo te spremenile, bodisi razširile ali omejile.

Cilj magistrskega dela je torej opredeliti formalne pristojnosti neinstitucionaliziranih interesnih združenj pri vključevanju v evropski zakonodajni postopek ter oceniti njihovo uspešnost pri uveljavljanju interesov. Pri tem mi bo v oporo analiza obstoječe zakonodaje za to področje, študij dostopne literature o interesnih združenjih in lobiranju ter študija primera.

Hipotezi, ki me bosta vodili skozi magistrsko delo, se glasita:

H1: Neinstitucionalizirana interesna združenja lahko v rednem zakonodajnem postopku EU z lobističnimi dejavnostmi uveljavijo svoje interese.

H2: Pristojnosti neinstitucionaliziranih interesnih združenj so se z Lizbonsko pogodbo razširile.

### *1.3 Metode proučevanja*

Metodološko je naloga zastavljena kvalitativno in temelji na različnih raziskovalnih metodah. Za predstavitev problema in iskanje odgovora na raziskovalno vprašanje in preverjanje hipotez uporabim teoretični in empirični pristop (Neuman 2006).

Opisno metodo uporabim predvsem pri predstavljanju glavnih teorij zastopanja interesov na evropski ravni, pri podajanju značilnosti posameznih interesnih združenj in pri konceptualni opredelitvi ključnih pojmov. Na ta način določim ustrezní okvir za proučevanje vloge interesnih združenj pri oblikovanju politik na ravni EU.

Z analizo in interpretacijo primarnih in sekundarnih virov iščem rešitve in odgovore na glavno raziskovalno vprašanje (della Porta in Keating 2008). Tako analiza sekundarnih virov služi preučevanju ugotovitev in rezultatov že opravljenih raziskav na ustreznih področjih, ki jih nato dopolnim še z analizo primarnih virov (predlog zakonskega akta, direktive, uradna stališča).

Povsem se ne izognem zgodovinskemu vpogledu v razvoj formalnih pristojnosti interesnih združenj, da lahko raziščem, ali so ta z novimi pogodbami izgubljala ali utrjevala svojo vlogo v rednem zakonodajnem postopku na ravni EU. Proučim tudi Lizbonsko pogodbo in poskušam nakazati možen razvoj v prihodnosti.

V empiričnem delu za raziskovanje izbrane problematike uporabim klasično družboslovno raziskovalno metodo, študijo primera (Ragin 2011). V jedro študije je postavljen predlog zakona EU o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom, pri katerem si evropsko interesno združenje FoodDrinkEurope močno prizadeva za uveljavitev samoreguliranega sistema označevanja živil z GDA. Na podlagi ugotovitev, pridobljenih iz študije primera, poskušam odgovoriti na glavno raziskovalno vprašanje, kako uspešna so neinstitucionalizirana interesna združenja pri uveljavljanju svojih interesov v postopkih odločanja na ravni EU.

Moje raziskovanje skuša s sintetizacijo vseh navedenih metod predstaviti interesna združenja, njihovo vlogo v rednem zakonodajnem postopku na ravni EU in neformalne načine, ki se jih poslužujejo za uspešno uveljavljanje svojih interesov. Raziskovanje zaključim s praktičnim



primerom neinstitucionaliziranega evropskega interesnega združenja, ki nima formalnih pristojnosti za sodelovanje v rednem zakonodajnem postopku na ravni EU in si na področju varstva potrošnikov prizadeva za uspešno uveljavitev svojih interesov.

#### ***1.4 Struktura magistrskega dela***

V prvem poglavju pojasnim raziskovalno relevantnost izbrane teme, opredelim raziskovalno vprašanje in hipotezi ter opišem metodološki okvir in strukturo magistrskega dela.

V drugem poglavju se ukvarjam s konceptualno opredelitvijo ključnih pojmov. To poglavje je namenjeno tudi predstavitvi glavnih teorij zastopanja interesov na evropski ravni, kar pripomore k razumevanju vloge interesnih združenj na političnem prizorišču. V magistrskem delu obravnavam le teorije, za katere menim, da bodo največ prispevale k razumevanju vloge interesnih združenj v postopkih odločanja na ravni EU. Najprej se spoprimem s pluralizmom, po katerem je družba organizirana v številne interesne skupine, med katerimi vladajo zdravi konkurenčni odnosi. Iz kritike pluralizma se je nato rodila teorija elitnega pluralizma, ki jo obravnavam kot naslednjo. Nato ti dve teoriji soočim z neokorporativističnim vidikom delovanja interesnih združenj, kjer gre za omejeno število funkcionalno različnih struktur, ki so hierarhično organizirane in imajo obvezno članstvo (Schmitter 1974, 19). Teoretični del zaključim s pregledom konkordancne demokracije, kjer so družbene odločitve soglasno sprejete z udeležbo vseh relevantnih skupin (Teuber 2001, 72).

V tretjem poglavju predstavim koncept interesnih združenj in natančneje predstavim kolektivne in nekolektivne oblike zastopanja interesov. Izpostavim predvsem bistvene značilnosti evropskih interesnih združenj s poudarkom na poslovnih interesih, ki so v petem poglavju postavljena v jedro empirične raziskave.

Cilj tega magistrskega dela je ponuditi širši spekter razumevanja pomembnosti evropskih interesnih združenj v evropskem zakonodajnem postopku, in sicer zlasti opredelitev formalnih pristojnosti neinstitucionaliziranih interesnih združenj za vključevanje v redni zakonodajni postopek na ravni EU ter ocena njihove uspešnosti pri uveljavljanju interesov. Predpogoj za tako proučevanje je ustrezno poznavanje evropskega pravnega sistema, natančneje rednega zakonodajnega postopka na ravni EU, ki ga v tem poglavju podrobneje predstavim. Ponudim tudi definiciji institucionaliziranih in neinstitucionaliziranih interesnih združenj in v

nadaljevanju poglavja opazujem formalne in neformalne kanale vplivanja ter zastopanja interesov. Slednji po mnenju nekaterih veljajo za sive cone manj transparentne moči združenj. Informacije iz tega poglavja mi pomagajo pri preverjanju hipoteze, ki predpostavlja, da neinstitucionalizirana interesna združenja z lobističnimi dejavnostmi lahko v zakonodajnem postopku EU uspešno uveljavijo svoje interese.

Peto poglavje je namenjeno empiričnemu raziskovanju, kjer na podlagi študije primera iščem odgovore na zastavljeno raziskovalno vprašanje. Pri tem si pomagam z analizo primarnih in sekundarnih virov. V jedro raziskave je postavljen predlog zakona EU o označevanju hranilne vrednosti živil, s katerim si interesno združenje FoodDrinkEurope prizadeva uveljaviti označevanje z dnevnimi orientacijskimi vrednostmi GDA. Na podlagi obravnavanega primera si prvenstveno prizadevam odgovoriti na zastavljeno raziskovalno vprašanje, hkrati pa upam, da bom s tem prispevala k razumevanju delovanja interesnih združenj v kompleksnem političnem sistemu EU.

V zaključnem delu magistrske naloge potrdim ali ovržem hipotezi magistrskega dela na podlagi teoretičnih predpostavk in spoznanj iz empiričnega dela. Sklepni del je torej namenjen kritičnemu razmisleku o tem, ali imajo neinstitucionalizirana interesna združenja možnost vplivati na sprejetje pravnih aktov, ki so v njihovem interesu, in kakšna je pri tem stopnja njihovega uspeha.

## 2 TEORETIČNI PRISTOPI K RAZISKOVANJU INTERESNIH ZDRUŽENJ

Ob koncu prejšnjega stoletja je postalo očitno, da neposredni odnos med vlado in posameznikom ni realističen in da bodo potrebna bolj ali manj neodvisna posredniška telesa, ki bodo zastopala organizirane interese znotraj neke družbe (Pizzorno 1991). V demokratično urejenih družbah med različnimi družbenimi akterji poteka nenehen boj za uveljavitev interesov. Njihovo usmerjanje pa lahko s pomočjo političnih sistemov poteka na različne načine (Teuber 2001, 68).

V nadaljevanju obravnavam teorije, za katere menim, da bodo največ prispevale k razumevanju vloge in delovanja interesnih združenj v postopkih odločanja na ravni EU.

### 2.1 *(Neo-)korporativizem*

Korporativizem<sup>5</sup> je po drugi svetovni vojni v obliki (neo-)korporativizma postal močno sredstvo za miroljubno in sporazumno sprejemanje odločitev. Kljub črnim scenarijem, ki so, posledično zaradi ekonomske globalizacije in novonastalih socialnih problemov, napovedovali njegov konec, pa je v tradicionalno korporativističnih državah, kot je Avstrija, še zmeraj zelo prisoten. Poleg tega ponuja odgovore na nekatera pereča vprašanja, ki so našla svoje mesto zlasti v mladih demokracijah (Bibič v Kropivnik in drugi 1996, 9).

Trije sektorji družbe, to so gospodarstvo, delo in vlada, so vključeni v razprave o oblikovanju politik, predvsem gospodarskih politik (Clive 1993). Značilnost tega modela je oblika socialnega partnerstva med delom, kapitalom in vlado. Stalno bitko med nasprotujočima si razredoma zamenja sodelovanje, ki si prizadeva za skupno dobro neke družbe. Nasprotniki postanejo socialni partnerji v skupnem projektu. Vsaka stran je organizirana v interesno skupino, katere predstavnika sta hkrati predstavnika dveh glavnih socialnih partnerjev. Kot tretji partner nastopa vlada, ki dogovore med partnerji pretvori v zakonodajne postopke in

---

<sup>5</sup> Korporativizem je po Schmitterju (v Vieler 1986, 97) sistem posredništva interesov, za katerega je značilno omejeno število posameznih sestavnih enot, ki medsebojno ne konkurirajo, imajo hierarhično strukturo in so urejene glede na funkcionalnost. S strani države so priznane ali zakonsko predvidene in imajo znotraj svojega področja delovanja zagotovljen monopol v zameno za upoštevanje določenega nadzora pri izbiri vodstva in artikulaciji zahtev ali podpor.

politični sistem, ki je določen z ustavo. Povezuje parlamentarni sistem, ki temelji na strankah, s socialnim partnerstvom, ki temelji na interesnih skupinah (Lukšič 1996, 185).

Na dejavnosti interesnih skupin (neo-)korporativistični model gleda kot na sodelovanje med državo in določenimi interesnimi skupinami. Vlada igra aktivno vlogo, saj interesne skupine vključuje v formalne postopke odločanja in se z njimi ne srečuje zgolj v posvetovalnih omrežjih (Michalowitz v Warleigh 2002, 38). K sodelovanju pa vlada povabi le določene interesne skupine, ki jim je v zameno za njihovo sodelovanje pri oblikovanju politik pripravljena zagotoviti monopol (Clive 1993). Poiskati rešitev v krogu majhnega števila predstavnikov celotnega sektorja je namreč veliko lažje kot iskati sporazume s številnimi akterji, ki imajo enake pravice do uveljavljanja svojih interesov, kot je to značilno za pluralistične modele. (Neo-)korporativizem interesne skupine smatra kot predstavnike različnih interesov ali potreb v družbi. Tako se tudi kompromis, dosežen med temi skupinami, smatra kot tisto mnenje, ki je najbolj sprejemljivo za vse državljane (Michalowitz v Warleigh 2002, 38).

Če (neo-)korporativistični model postavimo v kontekst EU, je stvar naslednja. Dostop do vladajoče strukture je omogočen zgolj posameznim interesnim skupinam, ki uživajo prioritetni status pri evropskih institucijah. Ta status jim omogoča udeležbo v institucionaliziranih formalnih dialogih z omenjenimi institucijami, medtem ko je ostalim interesnim skupinam ta možnost odvzeta (Michalowitz v Warleigh 2002, 35).

(Neo-)korporativizem je kritiziran zaradi omejevanja konkurence, s čimer zatira motivacijo za nastanek socialnih in političnih novosti. S podeljevanjem monopola določenim interesnim skupinam privilegira ene interese pred drugimi. In končno zaradi obveznega članstva v določenih interesnih skupinah in njihovih netransparentnih načinih odločanja trpi zaradi pomanjkanja demokratične legitimnosti (Bibič v Kropivnik in drugi 1996, 10).

Države, ki so značilno korporativistične, so Avstrija, Švica in skandinavske države, zlasti Švedska (Teuber 2002, 71).

## ***2.2 Pluralizem***

Pojem pluralizem v najširšem smislu pomeni različnost oziroma raznolikost. V ožjem smislu pa to pomeni, da znotraj različnosti posamezni elementi med seboj tvorijo odnose, v katerih nastopajo kot samostojni, enakovredni in neodvisni dejavniki. Nasprotje pluralizma je monoizem, ki je značilen za diktatorne in totalitarne režime. Na političnem področju pluralizem pomeni priznavanje različnih interesov in prepričanj ter je značilen za moderne demokracije (Teuber 2001, 69).

Gledano z vidika interesnih skupin je po pluralističnem vzoru družba organizirana v številne interesne skupine, ki imajo enake možnosti dostopa do odločilnih političnih struktur, med njimi pa vladajo zdravi konkurenčni odnosi. Pri tem je treba poudariti, da nobena od interesnih skupin v družbi ne dominira. V ospredju je nevtralna vloga vlade, močan sistem pravil, ki služi kot osnova za dialog med različnimi interesnimi skupinami, in pasivna država, ki predstavlja areno, znotraj katere se odvija borba za uveljavljanje interesov. Interesne skupine v pluralističnem sistemu svobodno med seboj tekmujejo za vpliv na oblikovanje politik in imajo v kontekstu EU prost dostop do evropskih institucij. Pluralistični pristop predpostavlja zgoraj omenjeno borbo, ki poteka v poplavi najrazličnejših interesnih skupin, katerih skupni cilj je pridobiti moč vplivanja na vlado in uveljavljanja lastnih interesov. Pri tem je treba izpostaviti, da so interesne skupine le delno vključene v postopke odločanja. Sodelujejo sicer v razpravah, katerih dogovori pa niso pravno obvezujoči. Ne sodelujejo pa v sklepnih postopkih sprejemanja odločitev (Michalowitz v Warleigh 2002, 35).

Pri znanstveni obravnavi pluralizma prihaja do razlikovanj v pojmovanju med Združenimi državami Amerike (ZDA) in Evropo, ki pretežno izhajajo iz različnih socialnih, gospodarskih in ustavno političnih danosti. Tudi v Evropi so teorije pluralizma prehodile različna obdobja. Obdobje petdesetih let 20. stoletja je zaznamovala teorija neopluralizma, med drugim kot odgovor totalitarizmu. Vendar je bil pojem kmalu deležen kritik, čemur je med drugim botrovala vojna v Vietnamu in študentski protesti. Kljub temu pa se je v petdesetih in šestdesetih letih v družbenih vedah uveljavilo mnenje, da združenja ne predstavljajo nevarnosti za državo ter kot legitimni in avtonomni udeleženci nastopajo v političnih postopkih odločanja (Teuber 2001, 70).

Pluralizem je kritiziran tako od leve kot desne. Leva stran je prepričana, da svoje interese uspejo uveljaviti zmeraj le iste skupine, medtem ko so konservativci mnenja, da vpliv interesnih skupin spodkopava suverenost države (Teuber 2001, 70). Slednji trditvi se

pridružuje tudi Pizzorno (1991, 262), ki meni, da pluralizem povzroča »*decomposition of the state*« ali razpad države, ki je jedro političnega sistema in temeljni javni organ, saj država postane bojišče za interesne skupine, ki se pogajajo, sklepajo zaveznitva in se znova razhajajo. Svoje videnje povzame z mislijo, da v pluralističnem sistemu ne obstaja enotna entiteta, katere dejanja bi lahko bila označena kot legitimna ali nelegitimna.

### ***2.3 Elitni pluralizem***

Iz kritike pluralizma se je rodila nova teorija elitnega pluralizma. O elitnem pluralizmu govorimo takrat, ko določena interesna skupina v očeh vladajoče strukture postane pomembnejša od drugih. Običajno so to finančno privilegirane skupine ali posamezniki, ki imajo večji vpliv na oblikovanje politik od ostalih (Clive 1993).

Coen (v Tenbücken 2002, 120) govori o pojavu evropskega elitnega pluralizma, kjer je dostop do relevantnih vladnih institucij omogočen le določenim političnim igralcem. Tudi Tenbücken (2002) je mnenja, da gre tendenca organiziranja interesov na ravni EU v smeri elitnega pluralizma, ki se kaže skozi ustanavljanje tako imenovanih ekskluzivnih »evroklubov«. Eising (2007) pa je v svojem proučevanju evropskih in nacionalnih združenj ter velikih podjetij in njihovega dostopa do evropskih institucij prišel do naslednjih ugotovitev. Kljub dejstvu, da med slednjimi obstajajo bistvene razlike in da so velika podjetja zmeraj veliko bolje vključena v postopke oblikovanja politik kot pa interesna združenja, tega ne gre pripisati pojavu elitnega pluralizma na ravni EU. Veliko bolj gre za razlike med posameznimi institucijami, ravnmi njihovega delovanja in političnim vodstvom posamezne institucije. Ugotovil je še, da so politični vodje bolj naklonjeni sodelovanju z velikimi podjetji kakor z gospodarskimi združenji.

### ***2.4 Konkordančna demokracija***

Konkordančno demokracijo bi lahko označili kot nadaljevanje in dopolnitev korporativističnih načel. V politične postopke si prizadeva vključiti čim večje število družbenih akterjev, ki nato soglasno sprejmejo odločitve. V pluralističnem sistemu lahko na primer že slaba večina uveljavi svoje interese, medtem ko je v konkordančnih demokracijah zagotovljeno tudi upoštevanje interesov manjšin. Politični sistem je odraz družbenih interesov in konfliktov, kar pomeni, da upošteva vse skupine in njihove interese. Značilnost

konkordančne demokracije je, da povzroča družbeni mir in frustracijo hkrati, med drugim zaradi pomanjkanja hitrih in preprostih rešitev. Deloma ostanejo določeni problemi v celoti nerešeni, zato je ta oblika sistema primerna le za tiste družbe, ki si lahko privoščijo zapletene postopke odločanja (Teuber 2001, 72–73).

V Evropi velja politični sistem Luksemburga kot konkordančno demokratičen. Tudi demokracije Avstrije, Belgije, Nizozemske in Švice so v preteklosti kazale značilnosti konkordančne demokracije.

### ***2.5 Teoretični pristopi k zastopanju interesov na ravni EU***

Evropska integracija pušča sledi tako na evropski ravni kot tudi na ravni posameznih držav. Akademska stroka je kaj kmalu prepoznala pomembnost procesa, ki je povzročil nastanek novih razmer, zaradi katerih se je posledično spremenil tudi odnos med državo in interesnimi skupinami. Mnenja o tem, katera teorija zastopanja interesov vlada v EU, so še zmeraj deljena. Glavno vprašanje se vrti okoli rabe tradicionalnih teoretičnih pristopov, tj. *pluralizma* in (*neo*)*korporativizma*. O konkordančni demokraciji v tem kontekstu ni moč govoriti (Teuber 2001, 77). Gre torej za to, ali naj se omenjena dva koncepta še naprej uporabljata pri proučevanju in interpretaciji zastopanja interesov na ravni EU ali bi bilo treba poseči po novih teoretičnih vzorcih (Michalowitz v Warleigh 2002, 35).

Teoriji pluralizma in (*neo*)*korporativizma* sta nastali iz proučevanja zastopanja interesov na nacionalni ravni (Czada 1994, 37). Težava nastopi, ko gre za poskus uporabe omenjenih teorij na ravni EU. Glede na to, da EU ni država, njen politični sistem pa je zgolj neke vrste kompromis med različnimi tradicijami, sistemi in praksami držav članic, je tudi ni mogoče primerjati z nacionalnimi sistemi. Tako tudi odnosov med institucijami EU in interesnimi skupinami ni mogoče primerjati z odnosi med vladami in interesnimi skupinami posameznih držav članic (Michalowitz v Warleigh 2002, 37).

Tako ena kakor tudi druga stran se trudi predstaviti argumente, ki bi jasno ponazorili prevlado ene teorije nad drugo pri opisovanju odnosov med vladnimi akterji in interesnimi skupinami na ravni EU. (*Neo*)*korporativistični* avtorji na primer trdijo, da Evropska komisija nekatere interesne skupine obravnava prioritarno, kar je značilnost (*neo*)*korporativističnega* modela,

saj se lahko ta odnos razume kot ena oblika monopola. To pa ni povsem točno, saj omenjena trditev zapostavlja določene pluralistične ideje, in sicer da so v procesu pogajanj vsaj v njegovi začetni stopnji udeležene vse interesne skupine. Po drugi strani pa je Evropska komisija le v redkih primerih obvezana delovati skladno z rezultati, doseženimi v teh pogajanjih, kar znova govori v prid (neo-)korporativističnim vidikom, ki kot primer tako imenovanega makrokorporativizma na ravni EU navajajo socialni dialog, v katerem so združeni izbrani socialni partnerji (pretežno združenja, vključena v razprave v zvezi s politiko dela) (Michalowitz v Warleigh 2002, 39). Mnenja avtorjev, ki pod vprašaj postavljajo obstoj (neo-)korporativizma in posledično uspešno delujočega tripartitnega sistema na ravni EU strne Streeck (1991, 26) z mislijo: »Tripartizem v Bruslju nikoli ni zares deloval, in kjer je bil uporabljen je bil zmeraj preveč inkapsuliran in marginalen, da bi se lahko približal neokorporativističnemu modelu vladanja. Ni razloga, da bi se to spremenilo.«

Če povzamemo, je glavni argument na strani zagovornikov pluralizma veliko število lobističnih skupin z enakimi možnostmi dostopa do vladnih struktur, ki pa kot individualni akterji ne morejo vzpostaviti monopola, medtem ko (neo-)korporativistični vidik svoje argumente gradi na preferenčnem statusu določenih interesnih skupin v odnosu do Evropske komisije.

Očitno je, da se odnosov med interesnimi skupinami in institucijami EU ne da opisati z eno samo teorijo. Nekateri odnosi imajo več značilnosti pluralizma in drugi več značilnosti neokorporativizma. Treba je torej prenehati iskati značilnosti zgolj ene ali druge teorije in priznati sočasen obstoj obeh, saj nobena od predlaganih teorij ni popolnoma združljiva z edinstveno strukturo EU. Zato je mogoče trditi, da pluralistični vzorec prevladuje na eni ravni, medtem ko neokorporativistični prevladuje na neki drugi ravni političnega odločanja v EU (Michalowitz v Warleigh 2002).

Iz tega sledi, da sta, ob upoštevanju edinstvenosti političnega sistema EU, oba teoretična koncepta ustrezna za proučevanje posredovanja interesov na ravni EU. Vključevanje oziroma izključevanje teoretičnih konceptov je učinkovito pri analiziranju političnega delovanja in posredovanja interesov na nacionalni ravni, ne pa tudi pri analiziranju nadnacionalne ravni. Za proučevanje posredovanja interesov na ravni EU torej ni potrebna nova teorija, ampak le nova in drzna kombinacija tradicionalnih konceptov, prilagojena specifični naravi EU (Michalowitz v Warleigh 2002, 50).



### 3 EVROPSKA INTERESNA ZDRUŽENJA

Naraščajoči vpliv Evropske unije na svetovnem prizorišču in pomembnost Bruslja kot zmogljivega zakonodajnega stroja sta prebudila zanimanje industrije za evropske institucije in njihovo delovanje (Evropski parlament 2007). Evropski gospodarstveniki so kaj kmalu začeli razmišljati v smeri, da bi tudi sami svoje aktivnosti prenesli v bližino organov EU ali postali del ene od organiziranih oblik povezovanja in zastopanja interesov, saj bi jim to omogočalo lažje vplivanje na evropsko zakonodajo in izboljšano uveljavljanje interesov.

Lobistične organizacije so bile na stari celini že od nekdaj prisotne. Njihov močan vpliv se zrcali skozi projekte, kot je vzpostavitev enotnega evropskega trga v poznih 80. letih, kjer so nastopale kot ena glavnih gonilnih sil (Evropski parlament 2007). Bruselj je danes »lobistična Meka« Evrope. Zaradi slabe transparentnosti in pomanjkljivih pravil registracije pa je težko podati zanesljivo številko v Bruslju delujočih interesnih skupin. Po nekaterih ocenah naj bi bilo v Evropi delujočih interesnih skupin skupno 15.000 in od tega v Bruslju ustaljenih 2600, ampak to so zgolj ugibanja (Kaiser 2011, 360). Britanski politolog Justin Greenwood, ki je z gotovostjo eden največjih strokovnjakov na tem področju, navaja 1450 evropskih interesnih skupin (Evropski parlament 2007). Iz tega je lahko razumeti dve prevladujoči smeri razvoja lobističnih dejavnosti: na eni strani opazimo močan porast nekolektivnih akterjev in na drugi strani čedalje večjo profesionalizacijo zastopanja interesov. Če so do 80. let prejšnjega stoletja interesna združenja bila glavni akterji na področju zastopanja interesov, se je od takrat zgodila precejšnja diferenciacija in heterogenost, znotraj interesnih združenj pa bi celo lahko govorili o določeni stopnji fragmentacije (Joos 2011, 136).

Za to magistrsko delo je relevantno poznavanje različnih vrst zastopanja interesov njihovega razvoja in delovanja na ravni EU. V pod poglavjih, ki sledijo, so podrobneje predstavljene bistvene značilnosti kolektivnih in nekolektivnih oblik povezovanja interesov, s posebnim poudarkom na kolektivnem povezovanju poslovnih interesov, ki bodo v petem poglavju postavljena v jedro empirične raziskave tega magistrskega dela.

### **3.1 Oblike povezovanja interesov v Evropi**

Na ravni EU obstaja široka paleta različnih interesov, ki so vključeni v evropsko politično delovanje. To so interesi podjetij, delodajalcev, delojemalcev, socialnih skupnosti in prebivalstva, ki so organizirani na nacionalni ali nadnacionalni ravni. Med omenjene interese sodijo tudi teritorialni interesi, ki se zrcalijo skozi zveze lokalnih in teritorialnih oblasti. Večnivojska arhitektura EU ustvarja enkratno okolje za delovanje tako zasebnih kot tudi javnih interesov in hkrati preprečuje, da bi prišlo do prevlade enih interesov nad drugimi.

Interesi lahko delujejo samostojno ali kolektivno. V zadnjih desetih letih je močno naraslo število samostojnih lobističnih dejavnosti posameznikov in velikih, tudi multinacionalnih podjetij, ki so ustanovila lastna predstavništva v Bruslju. Kljub temu pa na ravni EU še vedno prevladujejo formalne kolektivne oblike povezovanja interesov (Greenwood 2003).

Formalne oblike povezovanja interesov so lahko organizirane horizontalno, sektorsko ali kot tematske skupine (angl. issue groups). Največjo in najvplivnejšo skupino med formalnimi oblikami povezovanja interesov predstavljajo poslovni interesi. Povezujejo nacionalna združenja ali velika podjetja ali oboje. Najvidnejša zastopnica poslovnih interesov je nedvomno Konfederacija evropskega podjetništva BUSSINESEUROPE<sup>6</sup>. Poslovnim interesom sledijo skupine, ki zastopajo javne interese, h katerim sodijo okoljske in socialne organizacije ter organizacije potrošnikov. Slednje povezujejo nacionalne organizacije potrošnikov, po istem vzoru pa so organizirane tudi ostale skupine, ki delujejo v javnem interesu (Greenwood 2003). Primeri takih skupin so Greenpeace, Friends of the Earth in World Wildlife Fund (WWF) (Brinar 1995, 260). Tem sledijo poklicne interesne skupine in sindikati, ki povezujejo nacionalne organizacije delavcev kot na primer Evropska konfederacija sindikatov (ETUC<sup>7</sup>) ali EUROCADRES, ki zastopa interese profesionalnega in strokovnega osebja. Na zadnje mesto se uvrščajo teritorialne interesne skupine, katerim nikoli ni uspel pričakovani preboj po ustanovitvi odbora regij, saj njihove regionalne pisarne v Bruslju nimajo bistvene vloge v postopkih strukturnega financiranja (Greenwood 2003). Primeri takih skupin so EUROCITIES, ki zastopa interese mest v dialogu z evropskimi

---

<sup>6</sup> Organizacija, ki se je predhodno imenovala UNICE, se je 23. januarja 2007 preimenovala v BUSINESSEUROPE (Welz 2008, 149).

<sup>7</sup> Konfederacija je bila ustanovljena leta 1973 in zastopa interese 60 milijonov delavcev iz 36 držav. Pod njenim pokroviteljstvom delujeta še EUROCADRES in Evropska zveza upokojenih in starejših ljudi (FERPA) (Lukič in Vrhovec, 2010).

institucijami, Združenje evropskih regij (AER<sup>8</sup>), ki je največja neodvisna mreža regij v širši Evropi in forum za medregionalno sodelovanje, ter Združenje evropskih obmejnih regij (AEBR<sup>9</sup>) (Evropska komisija 2012a). Poleg doslej navedenih oblik povezovanja interesov so v tako imenovani prestolnici EU prisotne tudi interesne skupine, ki so številčno sicer v manjšini, njihov vpliv pa zaradi tega ni nič manjši. To so različne skupine, ki so jih ustanovili vplivni posamezniki kot na primer Comite d'Action pour les Etats Unis d'Europe, ki jo je ustanovil prvi predsednik Evropske skupnosti za premog in jeklo Jean Monnet. Na širjenje proevropske misli pa vplivajo tudi različni klubi v posameznih državah članicah. Med njimi so Club Victor Hugo, Les Amis de Jean Monnet, Club de Bruxelles in drugi (Brinar 1995, 260).

Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) evropska interesna združenja razdeli v tri skupine glede na njihovo politično in ideološko usmeritev: delodajalci, delojemalci in različni drugi interesi (Matyja 1999, 34).

Razlogi za vključevanje interesov v politični sistem EU so različni. Najbolj očiten med njimi je ta, da je danes večino zakonodaje sprejete na ravni EU in ne na ravni držav članic. Pomembno vlogo igra tudi Evropska komisija, ki številnim interesnim skupinam in skupinam sindikatov predstavlja vir financiranja. Komisija pa je tudi sicer bila že od nekdaj zelo aktivno vključena v razvoj interesnih skupin na ravni EU (Greenwood 2003). Joos (2011) jo označi kot neke vrste motor za navezovanje stikov in organiziranje interesov (Joos 2011, 145). V zgodnjih letih njenega delovanja je dialoge vodila izključno samo z evropskimi interesnimi skupinami, da bi na ta način spodbudila nacionalne interesne skupine k povezovanju in ustanavljanju evropskih interesnih skupin. Slednje je za lastne potrebe v velikem številu ustanovila tudi sama (Greenwood 2003). Razlog za to leži v dejstvu, da je Komisija odgovorna za urejanje politik na številnih področjih in sama kot takšna nima dovolj strokovnega osebja za izvajanje in uresničevanje vseh zadolžitvev (Mazey in Richardson 1993, 21).

---

<sup>8</sup> Assembly of European Regions.

<sup>9</sup> Association of European Border Regions.

### **3.2 Kolektivne oblike zastopanja interesov**

Kolektivne oblike povezovanja interesov so v prvi vrsti interesna združenja, katerim sledijo neformalne oblike združevanja, ki ne zastopajo interesov posameznega podjetja, ampak celotne gospodarske panoge ali trga (Joos 2011, 136).

#### **3.2.1 Razvoj interesnih združenj v Evropi**

Povod za nastanek združenj na evropski ravni je bil podpis Rimskih pogodb, s katerimi se je ponudila priložnost dinamičnega razvoja gospodarske in socialne politike Skupnosti (Matyja 1999, 24). Prve horizontalne in sektorske federacije so se pojavile na tistih področjih, kjer so se pristojnosti po ustanovnih pogodbah prenesle na raven Skupnosti (Brinar 1995, 255).

Evropska interesna združenja so se v začetni fazi ustanavljala spontano. Šele s širjenjem evropskega integracijskega postopka so začela pridobivati bolj strukturirano podobo in večji vpliv. Za nacionalna interesna združenja je nastali položaj predstavljal tesno povezavo s postopkom evropeizacije v smislu prizadevanja k iskanju skupnih rešitev za težave. Omenjeni postopek pa so spremljali slaba administracija nacionalnega političnega sistema, manjkajoča možnost avtonomnih gospodarskih politik ali slab odnos do lastne vlade. Pod vplivom naštetih dejavnikov je nastajanje evropskih interesnih združenj potekalo v več stopnjah (Matyja 1999).

#### **Prva stopnja**

Prva stopnja je nastopila po ustanovitvi Organizacije za evropsko gospodarsko sodelovanje (OEEC)<sup>10</sup> leta 1948, katere glavna naloga je bila izvajanje Marshallovega načrta za povojno obnovo Evrope. Kot odgovor Marshallovemu načrtu je bilo v tem času ustanovljenih približno devetdeset novih interesnih skupin, katerih namen je bil OEEC oskrbovati s tehničnimi informacijami (Green Cowles v Greenwood in Aspinwall 1998, 110). Leta 1950 se je 25 vodilnih organizacij iz 17 evropskih držav povežalo v Svet evropskih industrijskih federacij (CIFE)<sup>11</sup>. To je bila mednarodna in neodvisna organizacija, katere glavna naloga je bila koordinacija in koncentracija interesov evropske industrije ter sodelovanje pri razvoju

---

<sup>10</sup> Predhodnica Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD).

<sup>11</sup> Council of European Industrial Federations.

politik OEEC za implementacijo Marshallovega načrta. Po zaključku Marshallovega načrta je CIFE zastopala interese industrije v vseh uradnih in poluradnih evropskih organih, pristojnih za področje gospodarstva. Čeprav je le kratek čas uživala sloves najpomembnejše evropske industrijske organizacije, je CIFE postala model za vsa naslednja poslovna interesna združenja na ravni EU (Gorges 1996, 54).

Značilno za interesna združenja iz tega obdobja je, da so bila bolj ali manj grupacije z zelo ohlapnimi strukturami, ki so imele za cilj izmenjavo informacij in pospeševanje dialoga svojih nacionalnih organizacij (Matyja 1999, 26).

### **Druga stopnja**

Druga stopnja se je začela leta 1951, po ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ). Novonastala evropska interesna združenja si za cilj niso postavila le izmenjave informacij z združenji v posameznih državah, ampak so že poskušala vplivati na postopke odločanja takratne ESPJ. Imela so samo sekretariat in bila slabo organizirana. Njihova srečanja so bila organizirana občasno, odločalo pa se je strogo s konsenzom (Matyja 1999, 27).

### **Tretja stopnja**

Tretja stopnja je povezana z ustanovitvijo Evropske gospodarske skupnosti (EGS) leta 1958. Bistveno za to stopnjo je, da je prišlo do preizkušanja predvsem vseh institucionaliziranih oblik interesnih skupin. Posebne pozornosti je bil deležen EESO, ki je s svojim konceptom učinkovitega načina zastopanja povsem ustrezal novoustanovljenim interesnim združenjem. Evropska interesna združenja, ki so nastala v tem času, so zastopala najpomembnejša gospodarska in socialna področja. Nekatera med njimi so bila ustanovljena že v drugi polovici petdesetih let, v času nastanka Evropskih skupnosti, spet druga kot na primer Evropski biro združenj potrošnikov pa so bila ustanovljena pozneje. Evropska interesna združenja, ki so nastala v tem času, so bila ustanovljena spontano ali na pobudo Evropske komisije. Najpomembnejši cilji takratnih združenj so bili vzajemna izmenjava informacij in vplivanje na novo formulirane organe Skupnosti, ki so se soočali z vedno številčnejšimi področji pristojnosti (Matyja 1999, 27).

To obdobje je gotovo zaznamovala tudi ustanovitev prve organizacije delodajalcev v Evropi, UNICE<sup>12</sup>. Sprva je bila ustanovljena kot podskupina CIFE z namenom nadzorovanja razvoja EU. Leta 1958 pa se je odcepila od CIFE in ustvarjena je bila UNICE (Green Cowles v Greenwood in Aspinwall 1998, 110–112).

### **Četrta stopnja**

Naslednja stopnja razvoja interesnih združenj v Evropi je povezana s prvo širitvijo Skupnosti leta 1973. Novovpeljana gospodarska politika v zahodnih industrijskih državah je stremela k strukturnemu izboljšanju mednarodne konkurenčnosti, manj pa k stabilizaciji konjunktura. V ospredje je stopil korporativistični način premagovanja strukturnih kriz. Interesna združenja kot sektorske in regionalno-politične oblike korporativizma so naletela na vse večje zanimanje (Matyja 1999, 28). V tem času je ustanovljena Evropska sindikalna konfederacija, ki zastopa interese delojemalcev na ravni Skupnosti (Brinar 1995, 256). Vse večja aktivnost na področju interesnega združevanja na evropski ravni pa ni bila zgolj v interesu različnih akterjev, ampak tudi v interesu Evropske komisije: »Če evropski sistem interesnih skupin ni obstajal, ga je Komisija morala izumiti kot temeljni del evropskega političnega sistema« (Mazey in Richardson 1996, 204).

### **Peta stopnja**

Največje spremembe je povzročilo sprejetje Enotnega evropskega akta leta 1987. Reforme, ki jih je predvidela pogodba, so vključevale okrepitev pristojnosti Komisije in vključitev novih področij v okvir Skupnosti. To pa je povzročilo vnovično večje zanimanje interesnih združenj za delovanje na evropskem prizorišču. Njihovo delovanje je postalo še pomembnejše z vzpostavitvijo evropskega notranjega trga leta 1993, ki je pospešil integracijo znotraj evropskih krovnih združenj, ki so se kakor vsi drugi akterji ravnala po načelu »ostati v igri«. Leta 1992 je bila podpisana Maastrichtska pogodba, ki je dodatno razširila pristojnosti Skupnosti na področju, gospodarstva, zdravstva, izobraževanja, okolja, energetike, kulture, turizma, zaščite potrošnikov, sociale in na monetarnem področju. Glede na to, da so nacionalne interesne skupine imele možnost uporabe veta in so na ta način lahko preko nacionalnih akterjev uveljavljale svoje interese, ni bilo potrebe po transnacionalnem

---

<sup>12</sup> Organizacija se je 23. januarja 2007 preimenovala v BUSINESSEUROPE (Welz 2008, 149).

združevanju. Kljub temu pa so jih spremembe, ki so nastopile predvsem z Maastrichtsko pogodbo, prisilile v združevanje na evropski ravni, v usklajevanje ciljev, interesov in delovanja ter v oblikovanje transnacionalnih ciljev, ki bi vodili v povečanje učinkovitosti evropskih interesnih združenj. Maastrichtska pogodba je bila pomemben mejnik v razvoju povezovanja interesov. Odločanje s kvalificirano večino je interesna združenja tako na nacionalni kot na evropski ravni prisililo k oblikovanju koalicij in sklepanju kompromisov (Brinar 1995).

Interesna združenja nedvomno so in še vedno igrajo pomembno vlogo v procesu političnega in ekonomskega združevanja Evrope (Teuber 2001, 80).

### **Razvoj v državah EFTA**

Evropsko združenje za prosto trgovino (EFTA) je bilo ustanovljeno leta 1960 s podpisom Stockholmske konvencije. Bilo je odgovor na podpis EGS in na propadli poskus oblikovanja širšega prostotrgovinskega prostora v Evropi. EFTA je bila namreč zastavljena kot prostotrgovinsko območje, njene države članice pa so ohranile avtonomijo pri določanju zunanjih meja in vodenju zunanje politike do tretjih držav.

Zaradi interesov, ki so bili skupni obema organizacijama, so se interesne skupine iz držav članic EFTE kmalu vključile v delo krovnih združenj EGS in sredi sedemdesetih let postale aktivne članice evropskih interesnih združenj.

S postopnim razvojem evropskega notranjega trga je v državah članicah EFTE postala vedno glasnejša tudi politična debata, da bi bilo treba okrepiti odnose z Evropskimi skupnostmi. Enako pa je tudi v Skupnosti naraščalo zavedanje, da bi bilo dobro cilje evropskega notranjega trga v veliki meri deliti z državami članicami EFTE. Od sredine osemdesetih let naprej si je EFTA prizadevala doseči dinamičen gospodarski prostor, ki bi vključeval tako države EFTA kot tudi države EGS. Na srečanju ministrov v Luksemburgu leta 1984 je bil dosežen dogovor o vzpostavitvi skupnega gospodarskega prostora. A kmalu so poskusi približevanja Skupnosti trčili ob institucionalne in pravne meje.

V svojem govoru iz leta 1989 je takratni predsednik Komisije Evropskih skupnosti, Jacques Delors, predlagal sklenitev globalnega sporazuma med Evropskimi skupnostmi in državami

EFTA. To je privedlo do ustanovitve Evropskega gospodarskega prostora (EGP). Leta 1995 so se EU pridružile Finska, Avstrija in Švedska. Ostale države EFTA z izjemo Švice so članice EGP. Nacionalna interesna združenja iz preostalih držav EFTA so aktivno vključene v delo združenj EU (Matyja 1999, 29).

### 3.2.2 Nacionalna interesna združenja

Poraja se vprašanje, ali nacionalna interesna združenja, ki zgolj delujejo na evropski ravni, obljublajo več možnosti za uspeh pri uveljavljanju interesov pri institucijah EU od evropskih interesnih združenj, ki obstajajo in delujejo na evropski ravni (Joos 2011, 145).

Nacionalna interesna združenja, ki želijo biti uspešna na ravni EU, se morajo povezovati, usklajevati skupne cilje, interese in dejanja ter na ta način povečati moč in učinkovitost vplivanja (Bratina 2007). Interesi posameznih nacionalnih interesnih združenj pa se pogosto ne ujemajo z interesi evropskih interesnih združenj, v katera so vključena. Zato v Bruslju vedno bolj narašča število predstavništev posameznih nacionalnih interesnih združenj pa tudi predstavništev gospodarskih zbornic, ki skrbijo za učinkovitejše zastopanje nacionalnih interesov. Tudi regije in večja mesta posameznih držav članic si v Bruslju prizadevajo uveljaviti svoje interese. Velikokrat pa njihovi interesi niso identični interesom držav, iz katerih izhajajo (Brinar 1995, 257).

Nacionalna interesna združenja torej na ravni EU delujejo na dva načina: posredno in neposredno. Posredno interese uveljavljajo preko svojih sodelavcev v evropskih združenjih, neposredno pa z direktnim vplivanjem na institucije EU. Pri prvem načinu težave nastopijo pri uspešnem prebijanju lastnih interesov pred interese številnih drugih članov v evropskem interesnem združenju. Končni izid je običajno kompromis, ki upošteva interese vseh članov nekega evropskega združenja, zato pri tem ne gre za zares učinkovito zastopanje individualnih interesov. Iz tega razloga se vedno več nacionalnih združenj zateka k lastnim predstavništvom v Bruslju, ki služijo za krpanje morebitnih deficitov, ki nastajajo iz zastopanja interesov preko evropskih združenj (Joos 2011).

Pri drugem načinu gre za zastopanje v klasičnem smislu, kjer združenja vzpostavljajo in negujejo stike s predstavniki zakonodajne in izvršilne oblasti ter skrbijo za uspešno posredovanje in širjenje interesov združenja (Joos 2011, 143–144).



Iz Bennettove (1997) raziskave je razvidno, da nacionalna interesna združenja svoje interese najpogosteje poskušajo uveljavljati neposredno. Kar 45 odstotkov vseh nacionalnih poslovnih interesnih združenj poskuša prepričati lastne predstavnike vlade, da v Bruslju zastopajo njihove interese. Nekaj več kot 27 odstotkov jih to počne preko evropskih interesnih združenj, slabih 17 odstotkov preko lastnih predstavništev v Bruslju in manj kot 11 odstotkov spodbuja posamezna podjetja k samostojnemu zastopanju interesov (Bennett v Tenbücken 2002, 116). Nacionalna interesna združenja se na vsak način poslužujejo različnih kanalov zastopanja interesov na ravni EU, saj bi zanašanje na en sam kanal utegnilo biti precej tvegano in kratkoročno početje (Tenbücken 2002, 116).

### 3.2.3 Evropska interesna združenja

Evropska komisija je izdelala posebne kriterije za uradno priznavanje posamezne organizacije pod nazivom »združenje«. Skladno s temi kriteriji morajo združenja imeti stalni sekretariat ali ostalo organizacijsko strukturo na ravni EU, sestavljena morajo biti iz najmanj treh nacionalnih ali evropskih združenj in morajo biti neprofitno usmerjena s cilji, ki bodo prispevali k razvoju Skupnosti (Evropska komisija 1992).

Skupne značilnosti evropskih interesnih združenj Eising (2001) povzame takole: v celoti so manj pomembna od nacionalnih interesnih združenj in ne zavzemajo vodilnih položajev. Interno so podvržena različnim interesom in služijo zbiranju informacij ter oblikovanju skupnega mnenja združenja. Navzven je njihova glavna naloga politično zastopanje interesov pri institucijah EU, vplivanje na oblikovanje javnega mnenja in informacij, posredovanih od drugih evropskih akterjev. Ne nudijo pa številnih storitev, ki jih običajno nudijo nacionalna interesna združenja – od usposabljanja, promocije izvoza, svetovanja – da bi podjetja prepričala v koristnost članstva (Eising v Teuber 2001, 93). Večina njihovega dela je tehnične narave. Nudijo svetovanje pri strokovnih vprašanjih pri pripravi predlogov Komisije in so prvi naslov za nacionalna združenja, ko gre za lobistične dejavnosti pri Evropskem parlamentu. Stalna predstavništva v Bruslju ali Strasbourgu jim dajejo strateško prednost pred nacionalnimi interesnimi združenji, ki so brez lastnega evropskega predstavništva. Predstavniki evropskih interesnih združenj običajno kot opazovalci sodelujejo na sejah odborov Evropskega parlamenta in se redno udeležujejo konferenc ter sprejemov, ki jih organizira »EU-skupnost« v Bruslju. Običajno so prav sprejemi in neformalne večerje odlična

priložnost za vzpostavljanje stikov med pomembnimi predstavniki industrije in vladnimi funkcionarji (Tenbücken 2002).

Bistvena razlika med nacionalnimi in evropskimi interesnimi združenji je v članstvu in sredstvih, s katerimi razpolagajo. Evropska interesna združenja ne razpolagajo z lastnim virom financiranja (Greenwood 2003). Na voljo imajo veliko manj sredstev kot nacionalna interesna združenja. To je povezano z aktivnostmi in ozko specializacijo, omejeno zgolj na politično zastopanje. Eden od dejavnikov je tudi sektor, v katerem je določeno združenje prisotno. Združenja, ki so aktivna v sektorjih z visoko stopnjo integracije, imajo običajno močnejše finančno zaledje in so boljše organizirana kot tista v sektorjih, kjer organi oblasti tradicionalno niso zadostno zastopani, kot je to na primer področje industrijske in socialne politike (Tenbücken 2002, 107). V glavnem se evropska interesna združenja financirajo iz članarin, večina pa jih je odvisna od finančne podpore EU (Brinar 1995). Zato je članstvo v evropskih interesnih združenjih dokaj običajno, saj cena članstva ne predstavlja bistvenega stroška, njegove koristi pa utegnejo biti visoke.

Na ravni EU prevladujejo interesna združenja, ki imajo za člane samo nacionalna združenja. To so tako imenovane federacije, ki znašajo približno tri petine vseh evropskih interesnih združenj. Sledijo jim združenja iz nacionalnih združenj in podjetij neposredno, ki znašajo eno četrtno vseh združenj, in le ena šestina je takih združenj, ki imajo za člane samo podjetja. To so običajno ekskluzivni klubi, ki v svoje vrste sprejemajo le velika podjetja. Ko nastopi taka vrsta zastopanja interesov velikih podjetij, govorimo o pojavu elitnega pluralizma (Greenwood 2003, 77).

Problem, ki je skupen vsem evropskim interesnim združenjem, leži v umetnosti usklajevanja nasprotujočih si interesov. To naj bi potekalo na tak način, da končni rezultat ne bi bil najnižji skupni imenovalec. Navzkrižna članstva in nasprotujoči si interesi pa kljub vsemu pogosto vodijo v interni ideološki razkol. Zato morajo evropska interesna združenja veliko časa posvetiti internim razpravam in izmenjavi mnenj, kar se seveda odraža na njihovem eksternem udejstvovanju, ki je pogosto precej neprožno. Zlasti se jim očita, da se prepočasi odzivajo na zunanje dogodke in predloge institucij EU. Razlog za njihovo nezmožnost hitrega oblikovanja skupnega stališča utegne ležati v dejstvu, da je pred uradno objavo skupnega stališča potreben posvet z vsakim članom posebej (Tenbücken 2002, 117). Omenjeno problematiko čudovito povzame nekdanji direktor Generalnega direktorata III pri Evropski

komisiji z besedami: »/.../ we recently received the most beautifully set out, thoroughly argued assessment of a Commission proposal which had been adopted six months earlier /.../« (White 1997, 74).

Kljub pogostim kritikam, da so evropska interesna združenja slabo notranje organizirana, neučinkovita v svojem delovanju ter razcepljena na nacionalne, regionalne, ideološke in sektorske ločnice (Brinar 1995, 262), obstajajo argumenti, ki nasprotujejo tem trditvam. Bennett je opravil raziskavo, ki je vključevala 219 britanskih združenj in ugotovil, da so njihov drugi najpomembnejši kanal pri zastopanju interesov na ravni EU prav evropska interesna združenja, in sicer takoj za nacionalnimi ministri ali uradniki. Do podobnih rezultatov je prišel še McLaughlin (v Greenwood 2003, 113–114), ki je opravil raziskavo s 75 poslanci Evropskega parlamenta, ki so pritrdili, da so poslovna interesna združenja veliko učinkovitejša od posameznih podjetij, kadar gre za lobistične dejavnosti.

Tudi ni skrivnost, da Evropska komisija raje sodeluje z evropskimi interesnimi skupinami kot z drugimi zastopniki interesov. Nekatera evropska interesna združenja namreč svoje delo opravljajo tako dosledno, da se posamezni oddelki Evropske komisije najprej obrnejo nanje, ko potrebujejo kakovostne »zunanje« informacije z določenega področja. Glavni razlog se skriva v dejstvu, da na ta način Komisija zmanjša število zunanjih sogovornikov in neguje stike le z najbolj zanesljivimi. Primer za tako ravnanje je na primer združenje EuroChlor<sup>13</sup>, ki razpolaga z zanesljivimi in kakovostnimi informacijami ter je prvi naslov, kadar Komisija potrebuje informacije v zvezi s klorom (Greenwood 2003, 16).

### 3.2.4 Poslovna interesna združenja

Kot je bilo že povedano, obstaja več oblik povezovanja interesov vse od poslovnih, poklicnih, delavskih, potrošniških, okoljskih, socialnih do teritorialnih oblik organiziranja interesov. Največjo skupino tvorijo poslovni interesi, ki predstavljajo 66 odstotkov vseh formalnih interesnih skupin na ravni EU. V tabeli 3.1 so v odstotkih prikazani deleži posameznih formalnih interesnih skupin na ravni EU (Greenwood 2003).

---

<sup>13</sup> European chlor-alkali industry association.

**Tabela 3.1: Odstotkovni prikaz deleža posameznih formalnih interesnih skupin na ravni EU**

Vrsta	Odstotek
Poslovni interesi	66
Poklicni interesi	11
Sindikati	3
Skupine v javnem interesu	20
Javni sektor	1
Skupaj	100
Skupno število	1.450

Vir: Povzeto po Greenwood (2003, 19).

Nastajanje evroskupin<sup>14</sup> so običajno vedno spremljali večji mejniki v zgodovini evropskih integracij. Poslovni interesi veljajo za najboljše organizirane med vsemi interesi in so se zelo hitro odzvali na nove izzive, ki jih je s seboj prinesel postopek evropske integracije, ter začeli ustanavljati *sektorska* in *horizontalna poslovna interesna združenja* (Tenbücken 2002, 107). Prevlado poslovnih interesnih združenj na ravni EU gre pripisati dejstvu, da so bile z vzpostavitvijo enotnega trga v središču evropskega integracijskega postopka izključno ekonomske zadeve. Danes je 50 odstotkov celotne zakonodaje EU, od tega približno 80 odstotkov s področja gospodarstva, v rokah institucij EU in ne posameznih držav članic (Greenwood 2003, 74).

Člani evropskih poslovnih interesnih združenj so lahko nacionalna združenja, velika podjetja ali pa oboje. Le redko so člani tudi posamezniki. Najpogostejša so združenja iz nacionalnih združenj, ki znašajo 84 odstotkov vseh poslovnih interesnih združenj na ravni EU. To so federacije, ki imajo za člane izključno nacionalna interesna združenja, njihova vloga pa je omejena le na politično zastopanje (Greenwood 2003, 74).

Glavne značilnosti evropskih poslovnih interesnih združenj so ozka usmeritev, gostota članstva, relativno nezapleteno kolektivno delovanje in nizka stopnja avtonomije, ki je

<sup>14</sup> Po definiciji so evroskupine vse evrofederacije in vse skupine z neposrednim članstvom ali klubi (Tenbücken 2002, 110). To so interesne skupine, ki so organizirane na ravni EU (Fink-Hafner, 2000).

posledica odvisnosti evropskih interesnih združenj od svojih članov, natančneje od članarin, ki jih od njih prejemajo, saj sama ne nudijo poslovnih storitev, iz katerih bi se lahko financirala (Greenwood 2003, 75–77).

Kritike je slišati od predstavnikov levičarskih taborov in zastopnikov javnih interesov, da poslovni interesi vladajo EU. Podobne trditve je seveda mogoče slišati tudi od nekaterih predstavnikov poslovnih interesov, ki so prepričani, da na dnevnem redu EU prevladujejo javni interesi. Dejstvo pa je, da raznolika arhitektura EU preprečuje prevlado enih interesov nad drugimi (Greenwood 2003, 74).

#### **3.2.4.1 Sektorska interesna združenja**

Interesi v gospodarstvu so zelo raznoliki, zato so v velikem številu zastopani od različnih sektorskih združenj (Pfeifer v Tenbücken 2002, 111). V Bruslju so najbolj številčno zastopana sektorska interesna združenja, ki zastopajo interese podjetij znotraj določenega sektorja ali podjetij, ki proizvajajo specifično blago oziroma storitve. Med njimi so najbolj znana Odbor združenja kmetijskih organizacij EU (COPA), Evropski svet za kemično industrijo CEFIC, Evropsko združenje za tekstilno in oblačilno industrijo EUROTEx ter Evropska zveza združenj za strojogradnjo, elektro in elektronsko industrijo ter kovinsko predelavo na ravni institucij EU, ORGALIME. Slovijo po izjemnem know-howu in strokovnosti, zaradi česar imajo velik vpliv na postopke odločanja v organih EU (Matyja 1999, 34).

Njihova pomanjkljivost leži v neelastični notranji organiziranosti, poznem odzivanju na predloge Skupnosti in prepočasnem posredovanju informacij, zato se številne večje korporacije vedno manj opirajo nanje in za zastopanje svojih interesov iščejo profesionalne organizacije (Brinar 1995).

#### **3.2.4.2 Horizontalna interesna združenja**

Horizontalna poslovna interesna združenja ne zastopajo interesov enega specifičnega sektorja industrije kot na primer avtomobilsko ali kemijsko industrijo, ampak so neke vrste krovne organizacije, ki zastopajo interese kot take, ne glede na sektor. Najpogosteje gre za federacije nacionalnih interesnih združenj, nekatera pa ponujajo tudi možnost neposrednega članstva podjetij. Znotraj EU so številna nacionalna interesna združenja, člani evropskih krovnih organizacij. V nekaterih državah kot na primer v Nemčiji ali Franciji je preko 90 odstotkov nacionalnih združenj včlanjenih v evropske krovne organizacije (Tenbücken 2002, 111–113).

Primeri najbolj znanih horizontalnih poslovnih interesnih združenj so BUSINESSEUROPE – Evropska zveza delodajalcev, ki je osnovana okrog nacionalnih federacij in zastopa vsa največja zahodnoevropska industrijska združenja in delodajalske organizacije, vključno z državami članicami EU in EFTE. Danes BUSINESSEUROPE združuje 41 nacionalnih konfederacij iz 35 držav. Priznana je kot uradna pogajalka evropskih delodajalcev nasproti institucijam EU. Evropska komisija jo zato smatra kot pomembno evrofederacijo<sup>15</sup>, s katero ohranja tesne stike (Tenbücken 2002, 114). V sam vrh najvplivnejših in najbolj cenjenih horizontalnih poslovnih interesnih združenj se uvrščata tudi Evropska okrogla miza industrialcev (ERT)<sup>16</sup>, v katero so vključeni glavni izvršni direktorji nekaterih večjih evropskih podjetij in ameriška trgovinska zbornica v Evropi »The EU Committee«<sup>17</sup>, ki združuje ameriška podjetja v Evropi in mesečno razpošlje več kot 10.000 dokumentov, ki vsebujejo stališča, poročila, pisma itd. točno določenim uradnikom Komisije, Sveta in Parlamenta (Green Cowles v Greenwood in Aspinwall 1998, 108). Sledita še Evropska zveza obrti ter malih in srednje velikih podjetij (UEAPME)<sup>18</sup>, ki je vodilna organizacija pri zastopanju interesov obrtnikov, trgovcev ter malih in srednjih podjetij na ravni EU in je priznan evropski partner, ter Združenje evropskih gospodarskih zbornic EUROCHAMBERS<sup>19</sup>, ki tvori omrežje 2000 evropskih regionalnih in lokalnih zbornic z več kot 19 milijoni včlanjenih družb. Več kot 99 odstotkov vseh je malih in srednjih podjetij, zato si EUROCHAMBERS močno prizadeva postati zastopnik interesov malih podjetij (Evropska komisija 2012a).

Na subnacionalni ravni so interesi horizontalno zastopani preko Sveta evropskih regij in občin (CEMR)<sup>20</sup> ter Skupščine evropskih regij, javni interesi pa preko številnih organizacij, med katerimi je najbolj horizontalna Evropska organizacija za državljane (ECAS)<sup>21</sup>. Gre za neprofitno nevladno organizacijo, katere cilj je omogočiti nevladnim organizacijam in posameznikom, da njihov glas doseže širšo Evropsko unijo. Ostali interesi so horizontalni znotraj lastne domene. Mednje spadajo številne nevladne organizacije. Te delujejo skupaj z drugimi takimi organizacijami v javnem interesu, kot je na primer WWF ali Amnesty International (Greenwood 2003, 18).

---

<sup>15</sup> Evrofederacije so evropska interesna združenja, katerih člani so izključno nacionalna interesna združenja (Greenwood 2003, 78).

<sup>16</sup> The European Round Table of Industrialists.

<sup>17</sup> The EU Committee of the American Chamber of Commerce.

<sup>18</sup> European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises.

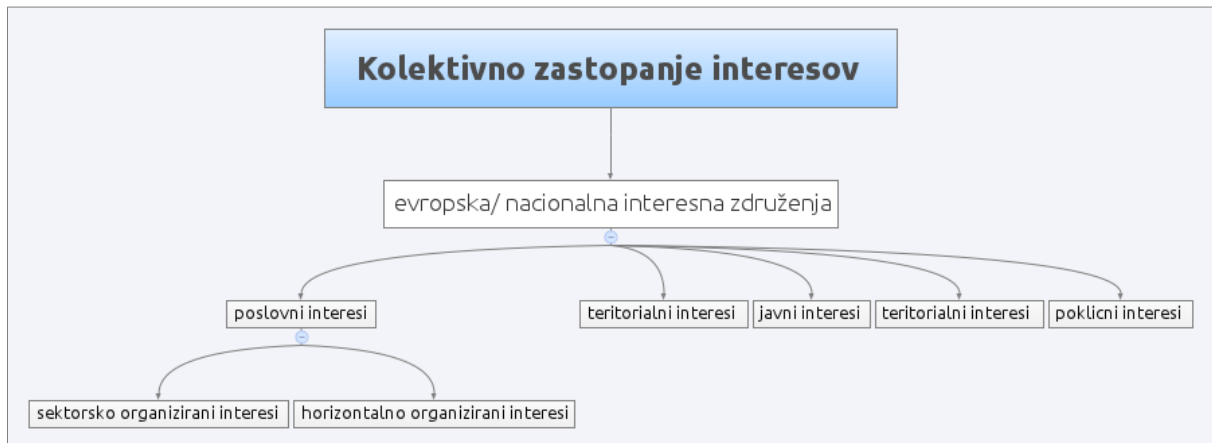
<sup>19</sup> The Association of European Chambers of Commerce and Industry.

<sup>20</sup> Council of European Municipalities and Regions.

<sup>21</sup> European Citizen Action Service.

Pomanjkljivost horizontalnih interesnih združenj gre pripisati preveliki raznolikosti članstva, sektorski raznolikosti ter drugim intraorganizacijskim in intersektorskim dejavnikom. Pogosto imajo tudi ohlapno notranjo strukturo. Tako so prednosti članstva omejene zgolj na debatni forum in široko socialno omrežje (Tenbücken 2002).

**Slika 3.1: Razčlenitev kolektivnega zastopanja interesov**



### 3.2.5 Pomanjkljivosti kolektivnega zastopanja interesov

#### 3.2.5.1 Problem heterogenosti

Zastopniki interesov so odgovorni za širjenje interesov med organi zakonodajne in izvršilne oblasti. Interesna združenja pri tem igrajo posebno vlogo, saj imajo možnost različne gospodarske in družbene zahteve strniti v nekaj alternativ, ki jih nato kot skupno zahtevo posredujejo naprej ciljnim akterjem. Evropskim institucijam je to v veliko pomoč pri postopkih odločanja, ki se zaradi tega bistveno skrajšajo in postanejo veliko preglednejši. Interesna združenja lahko zato razumemo kot politično-gospodarske instrumente za oblikovanje zahtev (Joos 2011, 138).

Vendar se je v zadnjih nekaj letih učinek korporativističnih aranžmajev zmanjšal in bo glede na trenutno evropeizacijo in globalizacijo tudi v prihodnje upadal. S politično-gospodarskega vidika je strnjanje interesov preko interesnih združenj dobrodošlo zato, ker razbremenjuje državne organe in skrbi za samoregulacijo. S poslovno-gospodarskega vidika pa kmalu začnejo izstopati tri pomanjkljivosti. Prva je nezmožnost učinkovitega uveljavljanja individualnih interesov posameznega podjetja znotraj interesnega združenja, ki ima običajno za posledico nezadovoljivi kompromis. Gre za problematiko, ki se zaradi vse večje

heterogenosti interesov podjetij, ki so včlanjena v združenja, in zaradi rastoče globalizacije gospodarstva nenehno zastruje. Druga pomanjkljivost je omejevanje možnosti svobodnega delovanja zaradi stalne primoranosti k sklepanju kompromisov. Podjetja skrbi, da bi to utegnilo imeti za posledico slabšo zmožnost uveljavljanja interesov in slabši položaj združenj nasploh. Mnenja o tem so deljena; evropski uradniki in poslanci Evropskega parlamenta na primer menijo, da vse večja heterogenost nikakor ne slabi položaja interesnih združenj v Bruslju. Združenja so po njihovem mnenju zelo pomemben člen v verigi sprejemanja odločitev, saj politične akterje oskrbujejo z izčrpnimi, strnjnimi in objektivnimi informacijami ter preprečujejo, da bi postali tarča interesnih poigravanj posameznih podjetij (Joos 2011).

Poleg naštetega interesna združenja tudi niso obvezana izpolnjevati navodil, ki jih dobijo od svojih članov, kot je to v primeru nekolektivnih oblik zastopanja interesov (glej podpoglavje 3.3). V pogovorih s predstavniki zakonodajne in izvršilne oblasti imajo zato svobodnejše roke kot njihovi kolegi iz odvetniških pisarn ali agencij za odnose z javnostmi. Seveda pa ima tudi to določene pomanjkljivosti, ki postanejo očitne zlasti takrat, kadar nastopi večinski interes znotraj interesnega združenja, ki ni v skladu z interesom posameznega podjetja, saj to pomeni, da v pogovorih s ključnimi akterji, manjšinski interes ne bo niti artikuliran. Interesna združenja se tega problema zavedajo in se ga lotevajo z reformami ter vedno večjo specializacijo na ozke in relativno pregledne industrijske sektorje. Na ta način sicer odpravijo učinke heterogenosti, a zaradi manjšega števila članov oslabijo svoj vpliv pri institucijah EU (Joos 2011).

### **3.2.5.2 Interno in eksterno zastopanje interesov**

Pri zastopanju interesov preko interesnih združenj je treba razlikovati med internim in eksternim zastopanjem. Interno zastopanje poteka preko evropskih institucij, saj je skoraj vsak poslanec Evropskega parlamenta član kakšnega interesnega združenja ali pa je z njim vsaj kakor koli povezan. Za marsikoga je bilo vodilno mesto znotraj nekega interesnega združenja odskočna deska za pomembno politično funkcijo znotraj evropskih institucij kot v primeru Monike Wulf-Mathies, ki je, preden je leta 1994 postala evropska komisarka za regionalno politiko, bila na čelu Nemške zveze sindikatov. Seveda pa članstvo političnih veljakov v interesnih združenjih še ne pomeni zagotovila za uspeh. Delno zato, ker ni nujno, da pride do popolnega ujemanja interesov, saj politiki ne nazadnje sledijo tudi lastnim interesom, pa tudi zato, ker ni zagotovila, da bo na primer poslanec znotraj stranke lahko



uspešno uveljavil interese združenja, kateremu pripada, saj njegovi strankarski kolegi morebiti tudi pripadajo kakšnemu združenju in zasledujejo druge interese (Joos 2011).

Eksterno zastopanje interesov se vrši preko združenj. Pri tem gre za klasičen način zastopanja interesov namreč preko vzpostavljanja in negovanja kontaktov s predstavniki zakonodajne in izvršilne oblasti ter zastopanja interesov podjetij. Običajno so večje pozornosti in kredibilnosti deležna velika interesna združenja. Vendar pa je problem velikih interesnih združenj, kot je bilo že večkrat omenjeno, v usklajevanju številnih interesov kar postane še posebej očitno pri poskusih oblikovanja jasnih in konkretnih stališč (Joos 2011, 144).

### **3.2.5.3 Večnivojski sistem EU**

Na ravni institucij še vedno obstaja določeno nesorazmerje demokracije. Čeprav je Lizbonska pogodba dodatno okrepila pristojnosti Evropskega parlamenta, imata Evropska komisija in Svet EU, ki nista neposredno izvoljena od državljanov EU, še naprej ključni položaj v postopkih odločanja. Tudi proces evropskih integracij še zdaleč ni zaključeno poglavje in lahko v prihodnosti pripelje do novih sprememb v postopkih odločanja. Poleg omenjenega zastopanje interesov na ravni EU otežuje tudi njena večnivojska struktura. Interesna združenja morajo torej biti zelo prilagodljiva, če želijo uspešno zastopati in uveljavljati svoje interese na ravni EU. To jih seveda postavlja pred velik izziv, kateremu bodo zaradi lastne notranje strukture in zapletenih postopkov odločanja le s težavo kos (Joos 2011, 144).

### ***3.3 Nekolektivne oblike zastopanja interesov***

Pri nekolektivnih oblikah zastopanja interesov je treba razlikovati med klasičnim internim zastopanjem, kjer imajo podjetja lastne oddelke, odgovorne za zastopanje interesov, ali pa v ta namen zaposlujejo posameznike. Druga oblika zastopanja interesov pa se izvaja preko zunanjih služb, na primer agencij ali odvetniških pisarn (Joos 2011, 136). Obe obliki v zadnjem času postajata vedno bolj priljubljeni med podjetji, ki se pri zastopanju interesov ne zanašajo več samo na interesna združenja, ampak so razvila svoje oči, ušesa in odzivne mehanizme (Greenwood 1997, 130) ter začela ustanavljati lastna predstavništva, posredniške pisarne oziroma so to vlogo predala ustreznim agencijam. **Prednosti nekolektivnih oblik so v učinkovitejšem in potrebam posameznega podjetja prilagojenem zastopanju interesov, česar interesna združenja v enaki meri pogosto ne morejo zagotavljati.** V tem kontekstu velja omeniti še dve v praksi nekoliko manj uveljavljeni možnosti nekolektivnega zastopanja

interesov, in sicer preko sodelovanja s tako imenovanimi možganskimi trusti (angl. think tanks) v Bruslju ali z odpošiljanjem lastnih sodelavcev na delo v evropske institucije (Joos 2011, 148).

### 3.3.1 Interno zastopanje

Številna velika podjetja imajo v Bruslju lastna predstavništva, ki pogosto pomagajo interesnim združenjem pri zastopanju individualnih interesov podjetja. Trenutno je v Bruslju približno 200 do 300 takih predstavništev, kar je morebiti posledica nezadovoljstva podjetij z dejavnostmi evropskih interesnih združenj. Slednja, ne glede na njihovo področje delovanja, vsa uporabljajo enake instrumente pri vplivanju in uveljavljanju svojih interesov. Njihova uspešnost je predvsem odvisna od dobre volje in pripravljenosti sodelovanja predstavnikov parlamenta in uradnikov. Na drugi strani pa imajo predstavništva podjetij določeno stopnjo prilagodljivosti, ki jim omogoča hitro odzivanje na politične spremembe. To pa je tudi bistvena prednost, ki jo imajo predstavništva pred interesnimi združenji. Multinacionalna podjetja in veliki koncerni so že zelo zgodaj prepoznali prednosti, ki jih prinašajo takšna predstavništva, kar se kaže v številu osebja, zaposlenega v njihovih bruseljskih pisarnah. Podjetje Daimler AG na primer zaposluje več kot deset ljudi samo za namene zastopanja interesov podjetja. Seveda pa ima tudi to svoje slabosti. Uspešnost nekega podjetja pri uveljavljanju interesov je namreč odvisna od enega samega lobista z dobro razvejano mrežo kontaktov. V okviru dolgotrajnih pravnih postopkov na ravni EU je to za podjetje seveda lahko zelo tvegano. Dobro ime podjetja pa že dolgo več ni zagotovilo za uspeh pri odgovornih snovalcih politik (Joos 2011, 148–150).

### 3.3.2 Zunanje službe

Drugi, nekolektivni način zastopanja interesov poteka preko sodelovanja z zunanjimi službami, običajno agencijami, specializiranimi za odnose z javnostmi. Tudi če ima podjetje lastno predstavništvo, je taka služba lahko dobrodošla, saj interno ekspertizo podjetja dopolni s svojo eksterno kompetentnostjo. Zunanje službe za zastopanje interesov se delijo na odvetniške pisarne, svetovalce za odnose z javnostmi in agencije za vladne odnose (Joos 2011, 152).

### **3.3.2.1 Odvetniške pisarne**

Tako združenja kot tudi podjetja se pri kompleksnih pravnih temah ne zanašajo le na lastno poznavanje prava, ampak posegajo po zunanjem strokovnem znanju in izkušnjah. V Bruslju so se zaradi vedno bolj pravnih političnih in administrativnih postopkov razvile visoko usposobljene odvetniške pisarne. Te poleg dobrega pravnega svetovanja odlikuje še odlično strokovno znanje in izkušnje iz gospodarstva ter politike. Število odvetniških pisarn v Bruslju je težko določiti, ker svojih dejavnosti niso dolžne vpisati v register lobistov pri Evropski komisiji (Joos 2011, 153).

Storitve, ki jih nudijo, so na primer predhodne analize pravno-političnega in regulatornega okolja za podjetja v Bruslju, spremljanje ustreznih tem s področja evropske pravne politike, podpora podjetjem v evropskih sodnih obravnavah s pripravo izvedenskih mnenj in pogajalskih izhodišč ter priprava predlogov ali povpraševanj, naslovljenih na evropske institucije (Burholt in Reulecke 2007). Dobro pravno svetovanje je zagotovo pomembno zlasti, ko gre za projekte z zapletenimi pravnimi vprašanji, vendar pa ne nadomesti učinkovitega zastopanja interesov podjetja: »Politične dejavnosti odvetnikov se praviloma končajo tam, ko se lobiranje šele začne« (Bender in Reulecke 2003).

### **3.3.2.2 Agencije za odnose z javnostmi**

Podobno kot odvetniške pisarne tudi agencije za odnose z javnostmi nastopajo predvsem v vlogi svetovalcev za svoje naročnike in manj v vlogi lobistov. Običajno so tudi posebej usposobljena za posamezna področja, zato podjetja pogosto sodelujejo z več agencijami hkrati. Struktura dejavnosti agencij lahko med drugim zajema analizo poslovnega okolja organizacije, svetovanje, načrtovanje in izvajanje vseh storitev s področja komuniciranja (Zavrl 1998, 84–85), v zadnjih letih pa so pomembno poslovno stičišče postale tudi organizirane razprave strokovnjakov, politične okrogle mize, parlamentarne večerje itd. (Joos 2011, 155).

Največja prednost agencij za odnose z javnostmi je njihova fleksibilnost, ki naročnikom omogoča kratkoročna naročila za storitve svetovanja in pomoč pri izvajanju dejavnosti naročnikovega podjetja. Za samostojno zastopanje interesov podjetij pa agencije za odnose z javnostmi niso najbolj primerne (Joos 2011, 155).

### 3.3.2.3 Agencije za vladne odnose

V nasprotju z odvetniškimi pisarnami in agencijami za odnose z javnostmi, katerih dejavnosti so bolj ali manj omejene na interno svetovanje, se agencije za vladne odnose ukvarjajo z aktivnim zastopanjem interesov preko neposrednih kontaktov do teles izvršilne in zakonodajne oblasti. Zastopanje lahko vrši ena oseba, to so tako imenovane »agencije enega človeka«, kjer običajno gre za bivše visoke funkcionarje pri evropskih institucijah, ki so lahko zelo uspešni pri vzpostavljanju stikov in posredovanju pri manj zahtevnih političnih postopkih, ki pa pri kompleksnejših projektih naletijo na svoje meje. V takih primerih so bolj ustrezne agencije z več sodelavci, ki lahko hkrati pokrivajo več različnih projektnih področij (Joos 2011, 155–160).

Številna podjetja kljub članstvu v interesnih združenjih pogosto sodelujejo še z zunanjimi službami. Kot je že bilo povedano, so njihove prednosti hitro odzivanje na politične spremembe, zastopanje, prilagojeno zahtevam posameznega podjetja, in zmožnost učinkovitega posredovanja med podjetji in politiko zaradi njihovega eksternega položaja.

Tudi vprašanje zaupnosti je precej manj zapleteno, ko gre za zunanje partnerje. Zaupanje organov odločanja na ravni EU je vezano na agencijo in ne na posameznika znotraj agencije. Zato zamenjava lobista, ki v okviru agencije zastopa neko podjetje, ne povzroči večjih sprememb. Drugače pa je, kadar je podjetje na primer povsem odvisno od svojega predstavnika v Bruslju. Težave nastopijo, ko predstavnik zapusti podjetje, saj z njim odidejo vsi kontakti, njegov naslednik pa se znajde v položaju »hladnega lobističnega zagona« (Joos 2011).

Omeniti je treba tudi, da ni nobena skrivnost, da informacijske poti med gospodarstvom in organi odločanja na ravni EU niso enosmerne ceste. Uradnik Evropske komisije bo kaj kmalu izgubil zanimanje za povpraševanje podjetja, če mu to sodelovanje ne bo prinašalo določenih koristi. Kratko rečeno, z zakonodajnimi in izvršilnimi organi je treba že v zgodnjem začetku, še preden zadeva postane pereča, vzpostaviti dobro in učinkovito komunikacijo, uspeha pa ne prepustiti golemu naključju (Joos 2011, 155–160)

### 3.3.3 Možganski trust (angl. think tank)

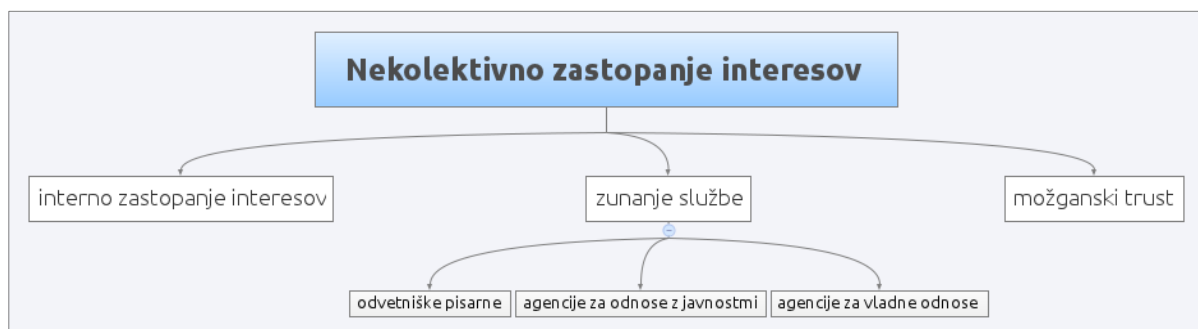
Pojem »think tank« je vzet iz vojaškega žargona iz II. svetovne vojne v Združenih državah Amerike. Pozneje so pojem začeli uporabljati za poimenovanje raziskovalnih inštitutov, ki so

opravljali študije o mednarodnih odnosih in strateških vprašanjih. V 70. letih pa se je pojem uveljavil tudi med inštituti, ki se niso ukvarjali samo z zunanjo in obrambno politiko, ampak tudi s političnimi, gospodarskimi in družbenimi vprašanji (McGann 1999, 1). Njihove znanstvene raziskave veljajo za objektivne in neodvisne od vlade, političnih strank, interesnih skupin ter drugih družbenih interesov (McGann in Weaver 2000, 5). Vendar pa je njihova neodvisnost nekoliko relativna, saj je treba upoštevati pomen institucionalnih in kulturnih dejavnikov, ki vplivajo na sposobnost delovanja in vplivanja možganskih trustov (Stone in Garnett 1998, 1–2). Pogosto je namreč v njihovih predmetih raziskovanja mogoče zaznati nagnjenja k svetovnonazorskim premisam (Joos 2011, 160). Možganske truste pogosto podpirajo priznana podjetja ali določene družbene skupine, kar je prav tako v nasprotju z znanstveno neodvisnostjo. Možganski trusti so ofenzivni oglaševalci lastnih idej, ki neizpodbitno zagovarjajo razlage znanstvenih rezultatov. Z vidika podjetij pa niso najbolj primerni za zastopanje interesov, saj bolj sodijo na področje odnosov z javnostmi. Prednost, ki bi jo podjetja lahko imela od takega sodelovanja, je, da bi se povečala njihova odmevnost v javnosti (Joos 2011, 160).

### 3.3.4 Odpošiljanje sodelavcev v evropske institucije

Med drugim obstaja tudi možnost, da podjetje pošlje lastne predstavnike na delo v evropske institucije, ki s svojim strokovnim znanjem prispevajo k boljšemu delovanju institucij. Ker stroške zaposlovanja krije podjetje samo, je ta možnost zanimiva predvsem za velika podjetja. Vendar je strokovnjak odgovoren le za eno ozko usmerjeno področje in praviloma nima veliko priložnosti in možnosti sklepanja ter negovanja stikov s predstavniki z drugih področij. Omejene pa so tudi njegove pristojnosti odločanja (Joos 2011, 161).

**Slika 3.2: Razčlenitev nekolektivnega zastopanja interesov**



Razloge za širjenje in nastajanje različnih oblik zastopanja interesov je treba iskati predvsem v širjenju in poglobljanju evropskih integracij, ki so pristojnosti Evropske unije postopno prenesle na različna politična področja. Zanimanje za politično zastopanje v Bruslju kot tudi v drugih glavnih mestih držav članic in število tam delujočih podjetij ali posameznikov bo najverjetneje tudi v prihodnje še naprej naraščalo. S tem se bo povečalo tudi število ponudnikov storitev s področja zastopanja interesov, kar bo povzročilo močnejšo konkurenco na trgu storitev in povečan boj v pridobivanju pozornosti nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti v Bruslju. Mladi in še neveljavljeni lobisti bodo v primerjavi s starimi in izkušenimi lobističnimi mački v takih pogojih gotovo imeli težjo nalogo pri uveljavljanju svojih interesov pri odločilnih evropskih naslovih (Joos 2011, 137–138).

Podjetja, ki želijo biti v Bruslju dobro zastopana, imajo na voljo več možnosti vse od zastopanja preko združenj, lastnih predstavništev ali drugih zunanjih ponudnikov storitev. Vsaka od naštetih oblik ima določene posebnosti, pomanjkljivosti in vsaka tvori nepogrešljivi del bruseljskega lobističnega mozaika. Trenutni trendi kažejo, da med posameznimi oblikami ne obstajajo alternativni odnosi, temveč gre veliko bolj za mešanico vseh oblik zastopanja interesov, med katerimi vladajo komplementarni odnosi (Joos 2011, 138).

## **4 EVROPSKA INTERESNA ZDRUŽENJA V REDNEM ZAKONODAJNEM POSTOPKU NA RAVNI EU**

Interesna združenja razen v nekaterih primerih niso vključena v redni zakonodajni postopek na ravni EU in kot »outsiderji« poskušajo svoje namere približati institucijam EU. V poplavi interesov na evropskem političnem prizorišču igrajo vlogo posrednika med evropskimi državljani in podjetniki na eni ter institucijami EU na drugi strani. Po svoje so tolmači med nepredvidljivo voljo svojih članov in dejavnostmi institucij EU, ki se zrcalijo skozi uredbe, smernice, sklepe, priporočila ali stališča (Matyja 1999, 24–25).

### ***4.1 Institucionalizacija evropskih interesnih združenj v luči evropskih integracij***

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ), ki jo leta 1951 na podlagi Schumanove deklaracije v Luksemburgu podpiše šest ustanovnih članic (Zvezna republika Nemčija, Francija, Italija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg) med drugim s 46. členom že določa, da se lahko Visoka oblast (predhodnica današnje Evropske komisije) kadar koli posvetuje z interesnimi združenji in s strokovnjaki (Kaiser 2011, 361). Uspeh ESPJ spodbudi šest držav k sodelovanju še na drugih gospodarskih področjih. Leta 1957 s podpisom Rimskih pogodb ustanovijo Evropsko gospodarsko skupnost (EGS) in Evropsko skupnost za jedrsko energijo (Euratom) (Europa.eu 2012). Istega leta je ustanovljen EESO, ki zastopa različne družbene skupine<sup>22</sup> in pomeni največjo institucionalizacijo organiziranega zastopanja interesov na ravni EU. Odbor sodeluje v evropskem političnem postopku, in sicer v okviru obveznih ali prostovoljnih posvetovanj (Kaiser 2011, 362). Ker pa njegovi člani niso voljeni s strani združenj, ampak s strani vlad, in ker mnenja Odbora niso v nobenem pogledu zavezujoča ter se ga zato tudi relativno pozno konzultira, se nikoli ni uspel razviti v učinkovit kanal zastopanja interesov združenj (Leiber 2009, 250).

Leta 1985 pride na pobudo tedanjega predsednika Evropske komisije Jacquesa Delorsa v kraju Val Duchesse do prvega neformalnega srečanja socialnih partnerjev (UNICE, ETUC in CEEP), ki predstavlja začetek bipartitnega socialnega dialoga in vodi v sprejetje številnih skupnih stališč za različne socialne teme. Z vključitvijo člena 118B v Enotni evropski akt leta 1986 pa je ustvarjena pravna podlaga za razvoj socialnega dialoga na ravni Skupnosti.

---

<sup>22</sup> Člani EESO zastopajo različne ekonomske in socialne interese po vsej Evropi (Leiber 2009, 250).

Spodbujanje socialnega dialoga namreč postane ena od uradnih nalog Evropske komisije (Schmid-Drüner 2012). Enotni evropski akt med drugim še razširi odločanje s kvalificirano večino na nova področja, Evropskemu parlamentu pa podeli več pristojnosti (Europa.eu 2012).

Naslednji pomembnejši mejnik v zgodovini razvoja institucionalizacije interesnih združenj je podpis Pogodbe o Evropski uniji (PEU) ali Maastrichtske pogodbe leta 1992. Pogodba Evropsko skupnost preimenuje v Evropsko unijo, sodelovanje dodatno razširi na področje pravosodja in notranjih zadev, EU pa odslej temelji na treh stebrih sodelovanja. Značilnost prvega stebra je, da države članice nanj prenesejo en del svoje suverene oblasti, druga dva stebra pa se nanašata na politično sodelovanje, saj sta zunaj pristojnosti Komisije, Evropskega parlamenta in Sodišča Evropskih skupnosti (Europa.eu 2012). Maastrichtska pogodba tudi vzpostavi novo ravnovesje moči na ravni EU. Vpelje načelo subsidiarnosti, okrepi pristojnosti Evropskega parlamenta in razširi odločanje s kvalificirano večino v Svetu ministrov ter vpelje evropsko socialno partnerstvo (van Schendelen 2002, 60). Sporazum o socialni politiki, sklenjen med tremi največjimi krovnimi evropskimi združenji (UNICE, ETUC in CEEP), je vključen v protokol o socialni politiki in priložen Maastrichtski pogodbi v obliki aneksa. S tem pride do institucionalizacije enega od neokorporativističnih modelov (Teuber 2003, 82). Evropska komisija se mora pri socialnih in zaposlitvenih političnih vprašanjih posvetovati s socialnimi partnerji, preden sprejme kakršen koli ukrep. Predstavniki sindikatov in delodajalskih združenj kot socialni partnerji postanejo formalni zakonodajalci na področju socialne politike EU ter pridobijo posebna pooblastila pri oblikovanju in implementaciji smernic Unije (Leiber 2009, 250). Maastrichtska pogodba tudi razširi pristojnosti EESO, ki ima odslej pravico do podajanja mnenj na lastno pobudo, razširjena pa so tudi področja, za katera je v skladu s pogodbami zahtevano njegovo mnenje (Smismans 2000).

Maastrichtsko pogodbo nadgradi Amsterdamska pogodba, ki je podpisana leta 1997. Amsterdamska pogodba daje večja pooblastila Evropskemu parlamentu ter večji poudarek državljanstvu in pravicam posameznikov (Europa.eu 2012). Pogodba med drugim uvede še položaj visokega predstavnika EU za skupno zunanjo in varnostno politiko in nekatere institucionalne spremembe (Bebler 2007, 115). Na področju socialne politike pride do vključitve Sporazuma o socialni politiki iz leta 1991, in sicer na podlagi členov 138 in 139 Pogodbe o delovanju Evropske skupnosti (PES).



Pogodba iz Nice leta 2011 odpre pot novi širitvi s spremembo pravil glasovanja, dodatno razširi pristojnosti Evropskega parlamenta, določi po enega komisarja za vsako državo članico in razširi pristojnosti predsednika Komisije (Bebler 2007, 118). Kar zadeva izgradnjo institucionalizacije interesnih združenj pa Pogodba iz Nice ne pusti svojega pečata.

Razvoj integracij je potekal tako, da so se postopoma širila področja sodelovanja, krog vključenih držav pa je postajal vse večji. Postopno se je gradila tudi pravna podlaga integracij v obliki temeljnih pogodb. Vsaka nova pogodba je razveljavila dele prejšnjih pogodb, jih spremenila ali dopolnila z novimi vsebinami. Tak način izgradnje pravnega sistema je ustvaril precej nepregledno in celo protislovno pravno podlago in institucionalno zgradbo integracije. Tako so leta 2001 članice na Evropski konvenciji sklenile pravno podlago EU poenotiti in racionalizirati v obliki nove pogodbe, ki naj bi nadomestila vse predhodne pogodbe (Bebler 2007, 118). Rojena je bila Pogodba o ustavi za Evropo. Namen pogodbe je bil poenostavitev demokratičnega načina odločanja in upravljanja EU s 25 in več državami članicami (Europa.eu 2012). Pogodbo je leta 2003 podpisalo 25 in ratificiralo le 18 držav članic EU. Pogodba o ustavi za Evropo nikoli ni stopila v veljavo.

EU pa je po njenih zadnjih širitvah za nadaljnje uspešno delovanje vendarle potrebovala reformo. Decembra 2007 je bila v Lizboni podpisana Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji (t. i. Maastrichtsko pogodbo) in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (t. i. Rimsko pogodbo), ki se je preimenovala v Pogodbo o delovanju Evropske skupnosti. Pogodba vsebuje skoraj vse novosti, ki jih je želela uvesti neuveljavljena Pogodba o ustavi za Evropo. Prinaša večjo integracijo in demokratičnost ter povečuje učinkovitost delovanja EU. Poleg tega poenostavlja postopek sprejemanja zakonodaje, ki jo z nekaj izjemami enakopravno sprejemata Svet EU in Evropski parlament. Če pogodba ne določa drugače, velja redni zakonodajni postopek, v katerem na predlog Komisije s kvalificirano večino odločata Svet in Evropski parlament, ter ukinja tako imenovani sistem treh stebrov (MZZ 2012).

Pogodba tudi okrepi pristojnosti socialnih partnerjev, saj je nekdanjima členoma 138 in 139 PES (člena 154 in 155 PDEU) dodan nov člen 152 PDEU, ki navaja da »Unija priznava in spodbuja vlogo socialnih partnerjev na ravni Unije ob upoštevanju različnosti nacionalnih sistemov. Pospešuje dialog med socialnimi partnerji ob upoštevanju njihove avtonomije« (Uradni list Evropske unije 2010, 2010/C 83/01).

**Tabela 4.1: Kronološki prikaz razvoja interesnih združenj v luči evropskih integracij**

<b>Leto</b>	<b>Država članica</b>	<b>Pogodba</b>	<b>Institucionalizacija interesnih združenj</b>
1952	Belgija, Nemčija, Francija, Nizozemska, Luksemburg, Italija (»Evropa 6 držav«)	Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ)	<i>Posvetovanja med Visoko oblastjo ter interesnimi združenji in strokovnjaki</i>
1958		Rimske pogodbe: ustanovitev Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in Evropske skupnosti za jedrsko energijo (EURATOM)	<i>Ustanovljen je EESO</i>
1967		Spojivna pogodba: združitev organov treh skupnosti	
1973	+ Danska, Irska, Združeno kraljestvo (»Evropa 9 držav«)		
1981	+ Grčija (»Evropa 10 držav«)		
1986	+ Portugalska, Španija (»Evropa 12 držav«)	Sprejetje Enotnega evropskega akta	<i>Z vključitvijo člena 118B v Enotni evropski akt je ustvarjena pravna podlaga za razvoj socialnega dialoga na ravni Skupnosti.</i>
1991		Podpis Pogodbe o Evropski uniji (Maastricht)	<i>Sporazum med tremi krovnimi interesnimi združenji je vključen v Protokol o socialni politiki in priložen Maastrichtski pogodbi v obliki aneksa.</i>  <i>Razširitev pristojnosti EESO</i>  <i>Ustanovljen je Odbor regij.</i>
1995	+ Avstrija, Finska Švedska (»Evropa 15 držav«)		
1997		Podpis Amsterdamske pogodbe	<i>Vključitev sporazuma o socialni politiki na podlagi členov 138 in 139 PES</i>

Leto	Država članica	Pogodba	Institucionalizacija interesnih združenj
2001		Podpis Pogodbe iz Nice	
2004	+ Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Poljska, Slovaška, Slovenija (»Evropa 25 držav«)		
2007	+ Bolgarija, Romunija (»Evropa 27 držav«)		
2009		V veljavo stopi Lizbonska pogodba: EU odslej nastopa in ukrepa kot enotni pravni subjekt, odpravljena je struktura treh stebrov.	<i>Dodatna okrepitev vloge evropskih socialnih partnerjev in evropskega socialnega dialoga s členom 152 PEU</i>

Institucionalizirano zastopanje interesov na ravni EU je zapletena zgodba. Zapletena zato, ker so organizirani interesi le v redkih primerih postali del pravnega reda EU. V institucionalizirani obliki na ravni EU nastopajo le v okviru EESO, Odbora regij in socialnih partnerjev (Teuber 2001, 80).

Najvidnejša oblika institucionalizacije zastopanja interesov je nedvomno EESO, ki zastopa različne družbene skupine. Vendar njegov vpliv v postopkih odločanja ni prav velik, saj sta Evropski parlament in Komisija v okviru posvetovalnega postopka obvezana pridobiti le mnenje Odbora za določena področja delovanja (Teuber 2001). Podobno velja za Odbor regij, katerega mnenje je s strani institucij Skupnosti, pristojnih za sprejemanje odločitev na ravni EU, v okviru obveznih posvetovanj zahtevano le na področju prometa, regionalne politike in okolja.

Na področju socialne politike so interesna združenja preko socialnega partnerstva postala bistveni element evropskega socialnega pravnega reda (Teuber 2001, 80). Evropska komisija se namreč mora na podlagi 154 in 155 člena PDEU (predhodno člena 138 in 139 PES) na področju socialne politike posvetovati s socialnimi partnerji<sup>23</sup>, preden sprejme kakršen koli ukrep. Dogovori, doseženi med Komisijo in socialnimi partnerji, lahko vodijo v pravno ali

<sup>23</sup> Na ravni Skupnosti delavce zastopa ETUC in pod njenim okriljem delujoči EUROCADRES in FERPA, delodajalci pa zastopajo tri različne organizacije: CEEP, BUSINESSEUROPE in UEAPME, ki v socialnem dialogu sodeluje kot član delegacije BUSINESSEUROPE (Lukič in Vrhovec, 2010).

pogodbeno obvezujoče sporazume (Welz 2008, 1–9). Evropska komisija je tudi pristojna za njihovo imenovanje in nadziranje dela (Welz 2010, 182). Pristojnosti so se evropskim socialnim partnerjem prvikrat formalno dodelile s Sporazumom o socialni politiki, ki je bil v obliki aneksa priložen Maastrichtski pogodbi in nazadnje z uvedbo členov 138 in 139 PES, s katerima so pridobili status avtonomnih akterjev na ravni EU (Welz 2010, 138). Pogodba o delovanju Evropske unije pa je z vključitvijo novega člena 152 zgolj dodatno okrepila priznavanje in vlogo socialnih partnerjev na ravni EU, ni pa jim podelila dodatnih pristojnosti v smislu vključevanja v redni zakonodajni postopek na ravni EU.

#### **Slika 4.1: Člen 152 PDEU**

*Člen 152*

Unija priznava in spodbuja vlogo socialnih partnerjev na ravni Unije ob upoštevanju različnosti nacionalnih sistemov. Pospešuje dialog med socialnimi partnerji ob upoštevanju njihove avtonomije.

Tristranski socialni vrh za rast in zaposlovanje prispeva k socialnemu dialogu.

Vir: Uradni list Evropske unije, 2010/C 83/01

Evropski socialni partnerji in evropski socialni dialog so tako postali pomembni elementi evropskega socialnega pravnega reda (Welz 2010, 138).

##### 4.1.1 Institucionalizirana interesna združenja

Evropska interesna združenja so na ravni EU le do določene mere institucionalizirana. Njihove pristojnosti so omejene na delovanje v okviru EESO in Odbora regij za področja, določena s pogodbami Skupnosti, za katera se zahteva pridobitev njunega mnenja ter na delovanje v okviru socialnih partnerjev na podlagi členov 154 in 155 PDEU za področje socialne politike. Pristojnosti EESO in Odbora regij se z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe niso razširile, kot se tudi niso razširile pristojnosti evropskih socialnih partnerjev. Pogodba o delovanju Evropske unije je z vključitvijo člena 152 le okrepila vlogo socialnih partnerjev in njihovo priznavanje na ravni EU.

Glede na to, da literatura interesnim združenjem ne posveča enake pozornosti kot nekaterim drugim akterjem, prisotnim na evropskem političnem prizorišču, kot na primer velikim in

multinacionalnim podjetjem (Greenwood 2003, 75), bom na tem mestu poskušala oblikovati definicijo institucionaliziranih interesnih združenj, ki me bo vodila skozi nadaljnje raziskovanje.

Iz navedenega lahko sklenemo, da so torej institucionalizirana interesna združenja vsa interesna združenja, ki so vključena v delovanje EESO oziroma Odbora regij, ali ki so od Evropske komisije pridobila status socialnih partnerjev, katerih pristojnosti so jasno določene s členoma 154 in 155 PDEU in ki v postopkih odločanja na ravni EU nastopajo kot avtonomni in enakovredni partnerji.

#### 4.1.2 Neinstitucionalizirana interesna združenja

Ker je cilj tega magistrskega dela ponuditi širši spekter razumevanja pomembnosti evropskih interesnih združenj v evropskem zakonodajnem postopku zlasti formalnih pristojnosti neinstitucionaliziranih interesnih združenj pri vključevanju v redni zakonodajni postopek na ravni EU in ocena njihove uspešnosti pri uveljavljanju interesov, je treba na tem mestu izoblikovati še definicijo tako imenovanih neinstitucionaliziranih interesnih združenj.

Glede na to, da med nekaterimi največjimi strokovnjaki s področja raziskovanja interesnih združenj (Greenwood, Kohler-Koch, Michalowitz idr.) nisem našla ustrezne definicije, ki bi razmejila institucionalizirana interesna združenja od neinstitucionaliziranih, bom na tem mestu izoblikovala še definicijo neinstitucionaliziranih interesnih združenj, ki bodo v petem poglavju postavljena v jedro empirične raziskave.

Neinstitucionalizirana interesna združenja so tako vsa interesna združenja, ki niso del pravnega reda EU in v postopkih odločanja na ravni Skupnosti ne nastopajo kot avtonomni in enakovredni partnerji. Posvetovalni postopki med neinstitucionaliziranimi interesnimi združenji in institucijami EU ne morejo voditi v pogodbeno razmerja ali sporazume na ravni Skupnosti.

#### ***4.2 Politični sistem EU***

Politični in pravni sistem EU sta edinstvena, saj se bistveno razlikujeta od nacionalnih političnih in pravnih sistemov držav. Pravni sistem EU deluje vzporedno s pravom držav

članic, a ima na mnogih področjih primat pred nacionalnim pravnim redom. To pomeni, da pravila, sprejeta na ravni EU prevladajo nad pravili pravnega reda držav članic (Slovenija doma v Evropi 2012a).

V oblikovanje politik EU so vključeni številni akterji: institucije EU, vlade držav članic, nacionalna sodišča, regije in ne nazadnje tudi interesna združenja (Teuber 2001, 28). Vzajemno delovanje številnih akterjev in političnih procesov ustvarja prepletanje na več nivojih, kar je značilno za večnivojski sistem EU (Joos 2011, 70). Pravzaprav gre za zelo kompleksno strukturo, kjer lahko vsak od akterjev igra pomembno vlogo na več ravneh hkrati. Na primer interesna združenja, ki sicer v politične postopke vstopajo kot samostojni akterji, lahko hkrati delujejo tako na ravni Unije kot tudi na ravni držav članic ali regij (Teuber 2001, 28).

Večnivojski sistem EU je zelo dinamičen sistem, ki je bil skozi razvoj evropskih integracij ves čas podvržen številnim spremembam in prilagoditvam.

S širjenjem Unije so se širila tudi področja dela in njihova regulacija ter število odločitev, sprejetih s strani evropskih institucij. Večnivojskemu načinu vladanja je bila še posebej naklonjena ena od institucij EU, in sicer Evropska komisija. Glede na njene omejene človeške vire se je pogosto zatekla k zunanjim strokovnjakom in s tem poskušala dvigovati učinkovitost in kakovost delovanja institucije. Večnivojski način vladanja naj bi med drugim poskrbel tudi za povečanje legitimnosti postopkov odločanja na ravni EU (Welz 2008, 100).

Kritika večnivojskega načina vladanja gre predvsem izgubi vpliva držav članic na odločitve, sprejete na ravni EU. Prenos pristojnosti na demokratično manj legitimne nosilce odločitev predstavlja velik demokratični deficit, vpletenost različnih akterjev in kompleksni postopki pa vodijo v pomanjkanje medsebojne povezanosti in učinkovitosti (Teuber 2001, 28).

#### ***4.3 Institucije EU***

EU je edinstven politični konstrukt, ki ga ni mogoče primerjati z nobenim drugim političnim sistemom. Njene institucije so na prvi pogled povsem enake klasičnim institucijam posameznih držav članic, pa vendar se institucije EU precej razlikujejo od svojih pendantov v posameznih državah. Med najpomembnejše sodijo Evropski svet, Svet EU, Evropski parlament in Evropska komisija. Delitev moči med izvršilno in zakonodajno oblastjo ne

ustreza tradicionalnemu načinu razumevanja. Osnovno poznavanje njihovega delovanja je nujno potrebno za razumevanje zakonodajnih postopkov, postopkov odločanja in ne nazadnje za razumevanje poteka zastopanja interesov na ravni EU (Joos 2011, 73–74).

#### 4.3.1 Svet Evropske unije

Svet Evropske unije je osrednji organ političnega odločanja, ki združuje najvišje zakonodajne in izvršilne pristojnosti. Njegova pravna podlaga je določena s členoma 13 in 16 PEU ter s členi 235 do 243 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Svet EU pogosto imenujejo tudi Svet ministrov, saj se njegovih zasedanj udeležujejo predstavniki vlad držav članic, in sicer ministri posameznih držav članic, ki so pristojni za določeno področje. Poleg vloge meddržavne institucije Svet nastopa tudi v vlogi posrednika med EU in nacionalnimi izvršilnimi organi držav članic ter omogoča navzkrižno prepletanje nacionalnega in evropskega postopka odločanja. Na ta način države članice oziroma njihove vlade politične interese svoje države prenesejo na raven EU (Sherrington 2001).

Svet je institucija, ki jo je težko primerjati s katero koli drugo obliko sestave. V postopku soodločanja skupaj z Evropskim parlamentom sprejema zakonodajne akte (odločbe, uredbe, direktive, druge sklepe itd.), v imenu Unije sprejema mednarodne sporazume, na podlagi strateških smernic, ki jih določi Evropski svet, oblikuje skupno zunanjo in varnostno politiko, prispeva k usklajevanju politik držav članic ter skupaj z Evropskim parlamentom potrdi in sprejme proračun Unije (Bebler 2007).

Sestava sveta je odvisna od obravnavane vsebine. Obstaja devet različnih formacij Sveta<sup>24</sup>. Svet za zunanje zadeve skrbi za usklajenost dela različnih formacij Sveta, poleg tega pa pripravlja tudi srečanja Evropskega sveta. Za organizacijo zasedanj Sveta so odgovorni ustrezni direktorati Generalnega sekretariata Sveta EU, za vsebino pa je pristojen Odbor stalnih predstavnikov ali COREPER. Odbor je posebno diplomatsko pripravljalno telo s sedežem v Bruslju, ki je skozi leta postal nujno potreben zaradi vedno večjega obsega vsebin za zasedanja več formacij Sveta EU. Pri njegovem delu mu pomagajo še predstavniki držav v delovnih telesih in uradniki iz ustreznih generalnih direktoratsv Sveta EU in Komisije EU

---

<sup>24</sup> Svet za splošne zadeve in zunanje odnose; Svet za ekonomske in finančne zadeve; Svet za pravosodje in notranje zadeve; Svet za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in potrošniške zadeve; Svet za konkurenčnost; Svet za promet, telekomunikacije in energijo; Svet za kmetijstvo in ribištvo; Svet za okolje; Svet za izobraževanje, mladino in kulturo.

(van Schendelen 2002). Svet je institucija, ki nenehno zaseda, njegova delovna telesa imajo okrog 4000 sestankov letno (Bebler 2007, 133).

Svetu EU izmenično predseduje 27 držav članic Unije za obdobje šestih mesecev. V tem obdobju predsedujoča država članica vodi srečanja na vseh ravneh, predlaga smernice, oblikuje kompromise in nasploh tega položaja ne izrablja za svoje ožje nacionalne interese, ampak deluje v skupnem interesu EU. Iz te sheme je izvzeta le ena formacija Sveta, in sicer Svet za zunanje zadeve, ki ga od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe ne vodi predsedujoča država članica, ampak visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko. Z Lizbonsko pogodbo pa je bila uvedena tudi »trojka«<sup>1</sup> predsedstev. Pod tem imenom je mišljena skupina treh predsedujočih držav članic (predhodna, trenutna in naslednja), ki skupaj oblikuje program za obdobje 18 mesecev (Consilium 2012).

Odločanje v Svetu v glavnem poteka v okviru postopka soodločanja oziroma rednega zakonodajnega postopka, razen na nekaterih pomembnih političnih področjih, kot je na primer fiskalna politika, kjer mora Svet za sprejetje akta doseči soglasje. Redni zakonodajni postopek je postopek, pri katerem Svet in Evropski parlament skupaj sprejemata zakonodajne akte, pri katerih mora biti dosežena kvalificirana večina. Ta je dosežena, ko večina držav članic odobri predlog (v določenih primerih je potrebna dvotretjinska večina) in ko predlog dobi najmanj 255 od skupno 345 glasov (Consilium 2012).

#### 4.3.2 Evropski svet

Evropski svet je najvišje politično telo EU. Dolgo časa je bil neformalna oblika političnega sodelovanja brez pravne podlage v temeljnih pogodbah EU. Prvič je bil omenjen in legaliziran z Enotnim evropskim aktom, z Lizbonsko pogodbo pa je postal ena od institucij EU. Pravna podlaga za njegovo delovanje je določena s členi 13, 15, 18, 22, 26 PEU in 68, 121, 148, 222 ter 235 do 236 PDEU (Joos 2011, 80). Četudi nima zakonodajne ali izvršilne oblasti, velja za najvišje telo strateškega odločanja EU, kjer se sprejemajo najpomembnejše politične odločitve in določajo politične smernice ter cilji za prihodnost. Evropski svet sestavljajo predsedniki držav ali vlad držav članic EU, predsednik Evropskega sveta in predsednik Komisije, pri delu Evropskega sveta pa sodeluje tudi visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko. Glede na dnevni red lahko članom Evropskega sveta pri delu pomaga minister, predsedniku Komisije pa član Komisije.



Evropski svet se sestane najmanj dvakrat v vsakem polletju. Predseduje mu predsednik Evropskega sveta, ki ima mandat za dve leti in pol in lahko po potrebi skliče tudi izredno zasedanje Evropskega sveta (Europa.eu 2012).

#### 4.3.3 Evropski parlament

Evropski parlament je edini neposredno izvoljen organ EU. Predstavlja državljane vseh 27 držav članic EU, ki vsakih pet let volijo svoje poslance v Evropski parlament. Njegovih 754 poslancev je glede na strankarsko pripadnost razdeljenih v sedem političnih skupin. Delo Parlamenta poteka v specializiranih odborih, ki so zadolženi za pripravo poročil, o katerih nato poslanci glasujejo na plenarnih zasedanjih (Evropski parlament 2012). Odbori so neke vrste mikroparlamenti, specializirani za določeno politično področje (van Schendelen 2003). Pravna podlaga za delovanje Evropskega parlamenta je določena s členi 10, 14, 16 in 48 do 50 PEU ter členi 223 do 234, 289 in 294 do 297 PDEU (Joos 2011, 75). Njegova politična moč in teža, predvsem pa zakonodajne pristojnosti so se s časom večale zaradi zahteve po demokratizaciji delovanja Evropskih skupnosti. Danes je kot sosnovalec zakonodaje udeležen pri sprejemanju skoraj celotne zakonodaje EU. Skupaj s Svetom EU sprejema predloge Komisije, nadzira njeno delo in sprejema proračun EU. Poleg tega ohranja tesne odnose s parlamenti držav članic EU v obliki rednih sestankov (Evropski parlament 2012). Parlament navzven predstavlja predsednik Parlamenta, in sicer v vseh pravnih zadevah in zunanjih odnosih. Izvoljen je za obdobje dveh let in pol z možnostjo podaljšanja. Vodi tudi vse razprave na plenarnih zasedanjih, ki potekajo v Strasbourgu in Bruslju (Burns v Warleigh 2001). Notranja struktura Evropskega parlamenta je zelo podobna strukturi nacionalnih parlamentov. Evroposlanci so glede na politično pripadnost razdeljeni v različne programske sorodne politične skupine. Politične stranke sestavljajo predsednik, predsedstvo in sekretariat. Poleg tega so evroposlanci razdeljeni še v tematsko različne stalne odbore, kjer pripravljajo in spreminjajo zakonodajne predloge in poročila o pobudah ter o njih glasujejo. Stalni odbori so odgovorni tudi za pripravo plenarnih zasedanj Evropskega parlamenta (Bebler 2007). Evroposlanci delujejo kot individualni člani. Ker nimajo veliko lastnega osebja, so precej vezani na druge vire informacij. Poleg tega sami ne zmorejo vedno oceniti, kakšne posledice bo imel določen predlog Komisije na njihove volivce, zato morajo biti odprti za lobistične dejavnosti (Kohler-Koch 1997). Na tem mestu je pomembno izpostaviti tudi pravico Parlamenta do uveljavljanja veta, ki se lahko izkaže za zelo koristno za interesne skupine, če te uspejo evroposlance prepričati, da blokirajo predlog Komisije (Joos 2011).

Evropski parlament je skozi leta vse bolj pridobival na veljavi. Njegov vedno večji vpliv se ne kaže zgolj skozi razširjene pristojnosti, ki mu jih je podelila Lizbonska pogodba, temveč tudi v vedno večjem številu lobistov, ki poskušajo uveljavljati svoje interese (Kohler-Koch 1997).

#### 4.3.4 Evropska komisija

Evropska komisija je izvršilni organ EU. Pravna podlaga za njeno delovanje je določena s členi 13, 17 do 18 PEU in 244 do 250 PDEU. Komisija skrbi za pravilno in enako uporabo prava EU v vseh 27 državah članicah ter po potrebi ukrepa. Imenujejo jo tudi »varuhinjo pogodb«, saj zagotavlja uresničevanje ustanovnih pogodb EU v državah članicah. Poleg tega ima izključno pravico dajanja pobud v zakonodajnem postopku EU, kar pomeni, da lahko le Komisija podaja predloge novih zakonov in predpisov, o katerih potem razpravljata in odločata Evropski parlament in Svet. Nadzoruje tudi porabo sredstev EU in skrbi za tekoče upravljanje politik in dejavnosti Unije (Cini v Warleigh 2001).

Skupaj s Svetom Unijo zastopa na mednarodnem prizorišču na primer pri sklepanju trgovinskih in tarifnih sporazumov med EU in drugimi državami. Razen tega ima široko razvejano diplomatsko mrežo s približno 120 misijami pri mednarodnih organizacijah in državah nečlanicah. V državah članicah EU pa ima Komisija lastna predstavništva. Zaradi njene močne pozicije znotraj EU in zunanjepolitičnega vpliva se Komisijo pogosto enači z Brusljem in EU nasploh (Cini v Warleigh 2001).

Nova Komisija je imenovana vsakih pet let, in sicer šest mesecev po volitvah v Evropski parlament. Ta jo mora potem potrditi, nato pa Evropski svet s kvalificirano večino imenuje novo Evropsko komisijo. Sestavljajo jo po en komisar iz vsake države članice, odgovoren za določeno področje dela. Pri tem gre običajno za osebe, ki so v svojih matičnih državah pred tem zasedale visoke politične položaje. Politično je odgovorna Evropskemu parlamentu, ki ji lahko izglasuje nezaupnico in to lahko privede do odstopa celotne Komisije. Individualno pa je odgovorna za področja dela, za katera so zadolženi njeni komisarji. Ti ne zastopajo interesov svojih matičnih držav, ampak so zavezani k delovanju v interesu EU kot celote (Cini v Warleigh 2001).

Ker je Komisija institucija, ki ima pravico dajanja zakonodajnih pobud, je njena dolžnost tudi priprava in oblikovanje vsebine smernic in uredb. Dobro poznavanje notranje organizacije Komisije in njenih generalnih direktorats je ključnega pomena za uspešno zastopanje interesov bodisi podjetja, združenja ali druge interesne skupine (Joos 2011). Njeno delo je organizirano v okviru operativnih oddelkov oziroma generalnih direktorats (GD). Ti so odgovorni za različna področja dela in so v pristojnosti posameznih komisarjev. Tem pri delu pomagajo njihovi uradi ali kabineti. Generalni direktorats skrbijo za pripravo zakonodajnih predlogov, ki postanejo uradni šele, ko jih sprejme kolegij komisarjev na tedenski seji (Evropska komisija 2012). Pred vsako sejo se sestanejo tudi vodje kabinetov, ki določijo, katere odločitve je možno sprejeti soglasno (tako imenovane točke A) in o katerih je treba še dodatno razpravljati na kolegiju komisarjev (tako imenovane točke B). Osnova za odločanje kolegija je praviloma osnutek, ki ga pripravi pristojni GD v sodelovanju z drugimi ustreznimi GD. O osnutku predhodno glasujeta GD in kabinet. Iz tega je razvidna pomembna vloga vodij kabinetov in GD pri oblikovanju evropskih politik.

Pomembno je omeniti tudi neuradne dokumente, ki jih pripravlja Komisija in na katere so zelo pozorni zastopniki interesov na ravni EU. Zelena knjiga je neuradni dokument EU, ki ga izda Komisija o določeni aktualni temi z namenom, da sproži razpravo v državah članicah. Odzivi na Zeleno knjigo nato pokažejo, ali Komisija deluje v pravi smeri. Zelene knjige sledi objava Bele knjige, ki jo Komisija pripravi na podlagi prispelih razprav o določeni temi iz Zelene knjige. Bela knjiga tudi nakazuje usmeritev Komisije (Slovenija doma v Evropi 2012a).

#### 4.3.5 Posvetovalni organi EU

##### 4.3.5.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor

Leta 1957 je bil s podpisom Rimskih pogodb ustanovljen EESO. Pravna podlaga za njegovo delovanje so člani 13 PEU, člani 25, 43, 46, 50, 59, 91, 95, 100, 113–115, 148 f, 153, 156 f, 159, 164–166, 168 f, 172 f, 175, 177 f, 182, 188, 192, 194, 300, 301 ff PDEU, 9. člen Protokola o subsidiarnosti kot tudi Protokola o sedežih organov in drugih ustanov EU in 7. člen Protokola o prehodnih določbah (Joos 2011, 85). Za njegov nastanek so ključnega pomena trije dejavniki. Prvi se nanaša na pristop *sector-by-sector* k evropskim integracijam, s pomočjo katerega si je šest ustanovnih držav prizadevalo preko ekonomskih elit, ki

vključujejo tudi organizirane predstavnike dela, zgraditi transnacionalne koalicije v podporo evropskim politikam. Skupine, ki so delovale znotraj določenega sektorja, s katerim so se ukvarjale tudi politike Evropskih skupnosti, je bilo treba spodbuditi k delovanju na naddržavni ravni, da bi na ta način prispevale k nadaljnjemu širjenju in izgradnji evropskih integracij. Drugi dejavnik se nanaša na prizadevanja Odbora Jeana Monneta (zlasti v okviru Euratoma) in celo Skupščine Evropske skupnosti za premog in jeklo za ustanovitev EESO. Slednja je v svojem Memorandumu poudarila pomembnost vključenosti sindikatov in organizacij delodajalcev v delovanje novonastalih Evropskih skupnosti. Kot zadnji dejavnik je treba omeniti, da je v luči nadaljnega širjenja gospodarske integracije nastopila potreba po ločeni instituciji, ki bi na naddržavni ravni zastopala ekonomske in socialne interese (Lodge in Herman 1980).

Člane EESO imenuje Svet EU na predlog držav članic. Glede na to, da je priprava predloga v domeni posamezne države članice, lahko ta v imenovanje posega brez upoštevanja želje domačih predstavnikov civilne družbe (Smismans 2000).

EESO zastopa interese treh skupin pri sprejemanju zakonodaje EU: skupine delodajalcev, delojemalcev ter skupine predstavnikov raznih dejavnosti (kmetje, potrošniki, okoljevarstvene in nevladne organizacije, mala in srednja podjetja ipd.). Deluje kot posvetovalni organ EU, ki ima nalogo, da institucijam, pristojnim za sprejemanje odločitev Unije, posreduje mnenja predstavnikov gospodarskih in socialnih dejavnosti. Mnenje Odbora se zahteva na željo institucij Skupnosti v okviru obveznega posvetovanja na področjih, opredeljenih v pogodbah ter v okviru prostovoljnega posvetovanja z Evropsko komisijo, Svetom ali Parlamentom, ki se lahko z Odborom kadar koli posvetujejo tudi o drugih zadevah. Mnenje pa lahko Odbor poda tudi na lastno pobudo (Teuber 2001, 51).

Pravico do podajanja mnenja na lastno pobudo je Odboru podelila šele Maastrichtska pogodba, ki je med drugim tudi razširila področja delovanja v okviru obveznega posvetovanja. Njegovo posvetovalno vlogo najpogosteje koristi Evropska komisija, ki še posebej ceni mnenja, ki jih poda Opazovalna skupina za notranji trg, in mnenja s področja zunanjih odnosov. Gre za področji, kjer je EESO vzpostavil močno vez s civilno družbo in kjer lahko v širokem obsegu ponudi strokovno znanje in izkušnje (Smismans 2000). Dobro sodelovanje pa je EESO vzpostavil tudi z Evropskim parlamentom, saj sta velikokrat zaprosena za mnenja o istih predlogih zakonodaje. Njunjo sodelovanje se odvija predvsem v

obliki neuradnih stikov, med katere sodijo redne izmenjave mnenj in prizadevanja za usklajevanje dela, srečanja predsednikov ali članov obeh teles in skupne konference (Genta 2011).

Čeprav so se pristojnosti EESO skozi evropski integracijski postopek le delno razširile in so možnosti vplivanja na zakonodajne postopke omejene, je Odboru v nekaj primerih vendarle uspelo uvrstiti kakšno zadevo na dnevni red EU (Smismans 2000). Poleg tega pa imajo predstavniki ekonomskih in socialnih interesov preko EESO možnost predstaviti svoja stališča, interesna združenja pa lahko v takih primerih uspešno odigrajo vlogo posrednika med EESO in podjetji, ki jih zastopajo (Joos 2011, 128).

#### **4.3.5.2 Odbor regij**

Enako kot EESO je tudi Odbor regij posvetovalno telo EU. Ustanovljen je bil z Maastrichtsko pogodbo leta 1993. Njegovi člani so politični predstavniki lokalnih in regionalnih oblasti. Glavna naloga Odbora je Svetu EU, Parlamentu in Komisiji posredovati mnenja v okviru obveznih posvetovanj na področju prometa, regionalne politike in okolja. Na ta način omogoča predstavnikom lokalnih in regionalnih oblasti, da sodelujejo pri oblikovanju evropskih politik. Lahko pa odbor poda mnenje tudi na lastno pobudo.

Odbor kljub njegovim manjšim pooblastilom velja za pomembno stičišče sklepanja medregionalnih stikov (Nowak 2011, 110). Zastopniki interesov si pri Odboru regij lahko obetajo največ uspehov takrat, ko se za njihove interese zavzame eden od članov odbora. To se zgodi takrat, ko se na primer interesi podjetja prekrivajo z interesi določene regije. Interesna združenja se pogosto izkažejo za najučinkovitejši kanal vplivanja, saj imajo tesne stike in dobro komunikacijo s člani Odbora. Seveda pa vplivanje preko interesnega združenja lahko pripelje do časovnih zamikov in delne izgube informacij (Joos 2011, 128).

#### ***4.4 Redni zakonodajni postopek EU***

Značilna za zakonodajne in izvršilne postopke odločanja na ravni EU je vse večja stopnja evropeizacije. Na številnih področjih delovanja se najpomembnejše odločitve sprejemajo v Bruslju in ne v državah članicah. Lizbonska pogodba, ki je v veljavo stopila 1. decembra leta 2009, je še dodatno okrepila izključno odločanje z večino in doprinesla k pomembnosti EU

(Joos 2011, 95). Pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je EU odločitve sprejemala v okviru treh ločenih političnih področij, ki so poznana tudi kot trije stebri. Struktura treh stebrov zakonodaje EU je bila z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe odpravljena (Bohinc 2012). To prinaša bistvene novosti predvsem v politike, ki so prej spadale pod tretji steber. Odslej se namreč zakonodajni in drugi akti na predlog Evropske komisije sprejemajo v postopku soodločanja Sveta EU in Evropskega parlamenta po tako imenovanem rednem zakonodajnem postopku (MNZ 2012).

Spremembe, ki so nastopile z Lizbonsko pogodbo so seveda ustvarile posebne pogoje za zastopanje interesov. Poznavanje zakonodaje in zakonodajnih postopkov je predpogoj za vsako uspešno zastopanje interesov v Bruslju. Interesne skupine morajo vpletenost različnih akterjev, udeleženih v postopke odločanja na ravni EU, obrniti sebi v prid, prepoznati prednosti in tvoriti zaveznitva. Pri tem morajo biti zelo prilagodljive, saj na primer narodnost ali strankarska pripadnost evroposlanca v Bruslju nujno ne povesta veliko o njegovem stališču do določenega problema (Joos 2011, 96). Zato se v Bruslju vsakič znova in brez predsodkov sklepajo najrazličnejša zaveznitva »regardless of Brent Spar, it may well be that, on a certain EU matter, Greenpeace is the best potential ally of Shell. Never exclude the possibility« (Geiger 2006).

#### 4.4.1 Potek rednega zakonodajnega postopka

Postopek soodločanja je bil leta 1991 uveden z Maastrichtsko pogodbo o Evropski uniji. Amsterdamska pogodba in Pogodba iz Nice sta uporabo postopka razširili na dodatna politična področja in okrepili njegovo učinkovitost. Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe se je njegova uporaba razširila na več kot 80 političnih področij, kar pomeni, da je preimenovani redni zakonodajni postopek postal glavni način odločanja v EU (Nowak 2011, 131–133).

Redni zakonodajni postopek je določen s prvim odstavkom člena 289 in členom 294 PDEU. Potek postopka je bil oblikovan z okvirnim sporazumom med Parlamentom in Komisijo leta 2005 ter obsega najmanj tri in največ osem faz.

#### 4.4.2 Vključevanje interesov v redni zakonodajni postopek EU

##### **Faza 1: Zakonodajni predlog Komisije**

Komisija je odgovorna za pripravo zakonodajnega predloga, pri čemer potrebuje znaten nabor tehničnih in političnih informacij. Zaradi pomanjkanja človeških virov je za potrebne informacije močno odvisna od zunanjih virov (Coen in Richardson 2009, 20). Potem ko je besedilo zakonodajnega predloga pripravljeno, ga hkrati predstavi Evropskemu parlamentu in Svetu. Skladno z drugim odstavkom 17. člena PEU ima izključno pravico dajanja pobud v zakonodajnem postopku EU, kar pomeni, da lahko le Komisija podaja predloge novih zakonov in predpisov in ima tudi monopol nad njihovo obliko in vsebino. Poleg tega ima med celotnim postopkom pravico svoj predlog spremeniti ali umakniti.

Pobuda za pripravo zakonodajnega predloga lahko pride tudi od zunaj. Parlament in Svet EU imata formalno pravico Komisijo pozvati k pripravi zakonodajnega predloga. Novost, ki je bila vpeljana z Lizbonsko pogodbo, je, da se lahko zakonodajni postopek sproži tudi na pobudo četrtnine držav članic, priporočilo Evropske centralne banke ali zahtevo Sodišča (Consilium 2012a).

##### **Zastopanje interesov pri Evropski komisiji**

###### *Institucionalizirana interesna združenja*

V kolikor to določajo ustanovne pogodbe, mora Komisija, preden zakonodajni predlog predstavi Parlamentu in Svetu, pridobiti še mnenje EESO in Odbora regij (Joos 2011, 103). Evropska Komisija se mora na podlagi členov 154 in 155 PDEU na področju socialne politike posvetovati s socialnimi partnerji. Ta postopek poteka v dveh fazah. V prvi fazi se Komisija posvetuje s socialnimi partnerji o možni usmeritvi ukrepov. Nato sledi druga faza, v kateri posvetovanja tečejo glede vsebine teh ukrepov. Če po zaključenih fazah partnerji ne dosežejo dogovora o začetku bipartitinih pogajanj, Komisija pa še vedno meni, da bi ukrep bil potreben, se predstavi predlog (Socialndialog.si 2009).

### *Neinstitucionalizirana interesna združenja*

Ker ima Komisija vlogo dajanja pobude zakonodajnih predlogov, je običajno prvi naslov, ki ga kontaktirajo organizirani interesi (Michalowicz v Warleigh 2002, 45). Pri svojem delu se ravna po smernicah, ki jih določijo predsednik Komisije in njegovi komisarji. Komisar, ki je na čelu posameznega GD, je ključna figura pri zastopanju interesov. Kot vodja določenega političnega področja in uradnikov, zaposlenih znotraj GD, je njegova ciljno usmerjena informacija lahko zelo vplivna. Vendar pa so neposredni stiki s komisarji prej izjema kot pravilo. Načelno so dostopni le za velika in gospodarsko zelo pomembna podjetja ali preko ustreznih političnih kanalov. Poleg komisarja se kot možne tarče interesnih skupin ponujajo še njegovi ožji sodelavci. Vsak komisar ima v svojem kabinetu zaposleno strokovno osebje, ki ga vodi vodja kabineta. Ta predstavlja osrednjo figuro komisarjevega delokroga, saj je njegovo delo primerljivo z delom stalnih predstavnikov pri EU. Vodje kabinetov vseh komisarjev so tudi odgovorni za pripravo sej Komisije.

Drugi pomemben kanal vplivanja predstavljajo uradniki, zaposleni pri Komisiji. Ti so odgovorni za pripravo vsebine osnutka zakonodajnega besedila Komisije. Pri tem imajo dokaj širok manevrski prostor, kar se lahko izkaže za dobrodošlo predvsem takrat, ko določene nianse v zapisu besedila lahko prinesejo ugodnosti za posamezno interesno združenje. Iz tega razloga so uradniki na nižjih in srednje visokih položajih izpostavljeni največjemu lobističnemu pritisku različnih interesnih skupin.

Načeloma velja, da Komisija v okviru postopka odločanja pridobi mnenje interesnih skupin, če je to koristno za politični oziroma zakonodajni postopek. Vendar pri nekaterih odločitvah Komisija pridobi mnenje vseh interesnih skupin, ki želijo predstaviti svoja stališča. V tem primeru je veliko odvisno od posameznega lobista, da pri pristojnem uradniku uspešno predstavi interese svojega združenja in pomete s konkurenco iz drugih interesnih skupin.

Zaradi številnih področij dela Komisija potrebuje strokovno pomoč bolj kot katera koli druga institucija. Aparat je zelo odvisen od informacij od zunaj in zato na vseh ravneh odprt za prispevke interesnih skupin. V odnosu Komisije do interesnih skupin torej ne gre zgolj za enostranske interese. Informacije, s katerimi operirajo (in so zanimive za Komisijo), interesnim skupinam omogočajo močno pogajalsko izhodišče v pogajalskih postopkih. Prispevek interesnih skupin Komisiji tudi omogoča, da zaobide nacionalne vlade in konsenz



doseže s tistimi, na katere bo končna odločitev imela učinek (Michalowitz v Warleigh 2002, 45).

Tudi ni skrivnost, da so uradniki Komisije zelo naklonjeni upoštevanju interesov posameznih podjetij, in v določenih primerih lahko to privede celo do spremembe osnutka posamezne smernice. Ker so dnevno oblegani od različnih interesnih skupin, morajo slednje v zameno za njihovo pozornost in posluh zmeraj postreči z relevantnimi in ekskluzivnimi informacijami (Coen in Richardson 2009).

V zgodnji fazi razvoja politik na ravni EU lahko Komisija ustanovi posvetovalne odbore. To je še en način interakcije med Komisijo ter javnimi in zasebnimi interesi. Pri tem gre običajno za majhne skupine strokovnjakov, zaslišanja (angl. hearings) ali okrogle mize. Okroglih miz se običajno udeleži več kot 100 udeležencev, strokovne skupine pa imajo omejeno število sodelujočih strokovnjakov. Tako imenovane strokovne skupine in dialogi z evropskimi združenji so odbori, v katerih so zastopani samo interesi zasebnega sektorja. Strokovne skupine sestavljajo izključno strokovnjaki posameznih podjetij, v dialogih z evropskimi združenji pa lahko sodelujejo le predstavniki evropskih federacij (Coen in Richardson 2009, 31). Izid takih srečanj za Komisijo sicer v nobenem pogledu ni obvezujoč, vendar ima nedvomno velik vpliv na nadaljnji razvoj zgodnje faze političnega ali zakonodajnega postopka. Iz tega razloga so takšna srečanja ključnega pomena za zasebne interese, ki si prizadevajo vplivati na postopek odločanja na ravni EU (van Schendelen 1998, 3).

## **Faza 2: Prva obravnava v Evropskem parlamentu**

Ko predsednik Parlamenta prejme predlog Komisije, ga posreduje pristojnemu parlamentarnemu odboru in po potrebi tudi drugim odborom v vsebinski pregled. Imenovani odbor najprej odloči, po katerem postopku bo predlog obravnaval, in nato imenuje poročevalca (fr. rapporteur), pristojnega za pripravo osnutka poročila parlamentarnega odbora. Poročevalec v osnutku povzame predlog Komisije in stališča različnih zainteresiranih strani. Na seji odbora ima Komisija možnost zagovarjati predlog in odgovarjati na vprašanja članov odbora. Na plenarnem zasedanju se lahko zakonodajni predlog obravnava na podlagi poročila pristojnega odbora, brez poročila ali po poenostavljenem postopku (Consilium 2012a). Parlament lahko zakonodajni predlog s soglasjem odobri, zavrne ali predlaga spremembe (Joos 2011, 103). Spremembe pa lahko tudi po sprejetju poročila predlagajo

poslanec, skupina poslancev ali poročevalec, običajno v imenu politične skupine. Slednje običajno usklajujejo stališča, ki jih bodo zastopale v razpravah, med glasovanjem na sejah odbora in na plenarnem zasedanju. Prva obravnava nima omejenega roka, ampak v praksi običajno traja približno osem mesecev (Consilium 2012a).

## **Zastopanje interesov v Evropskem parlamentu**

### ***Institucionalizirana interesna združenja***

Če tako določajo ustanovne pogodbe, morajo institucije Skupnosti, pristojne za sprejemanje odločitev na ravni EU, pridobiti mnenje EESO in Odbora regij, na področju socialne politike pa se morajo posvetovati s socialnimi partnerji.

EESO je vzpostavil dobro sodelovanje z Evropskim parlamentom, saj sta oba pogosto pozvana k posredovanju mnenja glede istih zakonodajnih predlogov. Sodelovanje poteka v okviru redne izmenjave mnenj, srečanj predsednikov ali članov in skupnih konferenc (Genta 2011).

### ***Neinstitucionalizirana interesna združenja***

Parlament velja za eno najlažje dostopnih institucij EU. Praksa je pokazala, da so evroposlanci zelo dovzetni za poslovne interese in pripravljene vnovič pretehtati svoja stališča na podlagi informacij, ki so jih prejeli od posameznih zastopnikov interesov. Evroposlanci so torej prvi naslov za vse, ki želijo svoje interese uveljavljati pri Evropskem parlamentu ali kateri drugi instituciji (Joos 2011, 123). Parlament velja za zaščitnika okoljevarstvenih, družbenih in potrošniških skupin. Mazey in Richardson (1993) jih označita kot »šibkejše« interesne skupine, ki s Parlamentom tvorijo zavezništva, saj niso udeležene v postopku odločanja na ravni EU. Zavezništva se tvorijo na področjih, ki niso del tako imenovane »visoke politike«. Od sodelovanja si seveda obe strani obetata koristi. Teme, povezane z omenjenimi skupinami, običajno pritegnejo zanimanje širše javnosti in Parlament se lahko pokaže v luči zastopnika interesov evropske javnosti, ne pa tudi kapitalističnih interesov (Mazey in Richardson 1993, 12). Na ta način utrdi svojo moč pri odločanju na ravni EU, ki je zelo odvisna od stopnje podpore evropske javnosti. Za tako imenovane šibkejše interesne skupine pa Parlament predstavlja posredno strategijo vplivanja na Komisijo in Svet EU (Baker 1992, 9).

Za interesne skupine so torej pomembni predvsem naslednji štirje kanali vplivanja:

- evroposlanci,
- medskupine,
- razprave strokovnjakov in
- zaslišanja.

Najpomembnejši med evroposlanci za zastopnike interesov je poročevalec. To je tisti poslanec, ki ima nalogo v zvezi z določeno zadevo iz dnevnega reda določenega parlamentarnega odbora začrtati osnutek resolucije, ki bo sprejemljiv večini odbora kot tudi na plenarnem zasedanju kasneje (Neuhold 2001). Pri svojem delu mora poročevalec ves čas tesno sodelovati s Komisijo in Svetom EU ter preverjati njuna stališča. Poleg poročevalca pomembno vlogo igrajo še »senčni poročevalci«, ki znotraj odbora pripravijo stališča posameznih političnih skupin, ki jih mora poročevalec upoštevati pri oblikovanju osnutka resolucije.

Druga pomembna figura, ki lahko močno vpliva na oblikovanje mnenja v Parlamentu, je vodja odbora. Stališče, ki ga zavzame določen parlamentarni odbor, je celo pomembnejše od stališča posameznega poslanca znotraj njegove parlamentarne skupine (Kohler-Koch 1997). Ker je za zastopnike interesov praktično nemogoče imeti stike z vsemi evroposlanci, se je dobro osredotočiti na tiste, ki prihajajo iz države članice, v kateri ima podjetje ali interesno združenje svoj sedež, oziroma če ima poslanec do predstavljene problematike poseben odnos. Tudi če poslanec ne pripada zadevnemu odboru, bo iz zgoraj navedenih razlogov hitreje navezal stike s poslanci iz ustreznega odbora.

Za uveljavljanje interesov so zanimive tudi medskupine. To so delovne skupine, ki potekajo na določeno temo in kjer imajo poslanci lahko bolj neuradne stike z interesnimi skupinami kot v okviru zasedanj odborov. V medskupinah lahko sodelujejo tudi interesne skupine, ki si predvsem prizadevajo uvrstiti določeno zadevo na dnevni red EU. Sporno je dejstvo, da interesne skupine včasih financirajo medskupine v Evropskem parlamentu (Kohler-Koch 1997).

Koristna pri uveljavljanju interesov so lahko tudi zaslišanja v Parlamentu, ki so javna. Strokovnjaki podajo javno mnenje, kateremu nato sledijo vprašanja poslancev. Za interesne

skupine se taka zaslišanja lahko zaključijo zelo uspešno, kadar kateri od strokovnjakov po njihovem navodilu predstavi stališče o določeni zadevi. Poslanci namreč dobijo navidezen občutek objektivno in nevtralnno posredovanih informacij (Joos 2011).

### **Faza 3: Prva obravnava v Svetu EU**

Svet ima na podlagi odstavkov 4 do 6 člena 294 dve možnosti za obravnavo stališča Evropskega parlamenta: bodisi odobri stališče, ki ga je v prvem branju sprejel Evropski parlament, ali pa ga zavrne. V kolikor odobri stališče Parlamenta, je predlog zakonodajnega akta sprejet. Da se zadeve lahko zaključijo že v prvi obravnavi, morata instituciji sočasno obravnavati zadevo in si intenzivno izmenjavati informacije, predsedstvo pa mora preverjati stališča in se pogajati s Parlamentom (Consilium 2012a).

V kolikor stališče Parlamenta zavrne, Svet sprejme stališče v prvi obravnavi, ki ga nato pošlje Evropskemu parlamentu skupaj z utemeljitvami in morebitnimi izjavami Sveta oziroma Komisije, ki so bile vključene (Consilium 2012a).

V obeh primerih priprave potekajo v delovnih skupinah, v katere so vključeni predstavniki držav članic. Svet sprva sprejme politični sporazum (angl. political agreement), ki gre nato skozi obdelavo v delovnih skupinah in pravno korekturo in o katerem na koncu Svet še enkrat odloča. Tudi za to fazo ni predvidenih rokov, vendar v praksi običajno traja 18 mesecev ali več, kadar pride do večjih razhajanj med institucijami (Joos 2011, 104).

### **Zastopanje interesov v Svetu EU**

#### ***Institucionalizirana interesna združenja***

V kolikor to določajo ustanovne pogodbe, morajo institucije Skupnosti, pristojne za sprejemanje odločitev na ravni EU, pridobiti mnenje EESO in Odbora regij, na področju socialne politike pa se morajo posvetovati s socialnimi partnerji. EESO in Odbor regij lahko mnenje podata na lastno pobudo, ki pa ni pravno zavezujoče.

#### ***Neinstitucionalizirana interesna združenja***

Četudi ima Komisija izključno pravico dajanja pobud v zakonodajnem postopku EU, lahko pobuda pride od Sveta EU oziroma držav članic. Na ta način se odpre možnost za predstavnike interesov, ki lahko preko lastnih zastopnikov v Svetu EU pri Komisiji sprožijo postopek priprave predloga zakonodajnega akta na zeleno temo. Pri tem je pozornost zastopnika interesov usmerjena predvsem na ministra določenega resorja in njegove ožje sodelavce (državni sekretar in drugi vodilni uradniki). Kanali komuniciranja v tem primeru potekajo preko ministrove stranke ali parlamentarne skupine v nacionalnem parlamentu (Joos 2011).

Najpomembnejši pripravljalni odbor Sveta EU je Odbor stalnih predstavnikov ali Coreper, ki ga sestavljajo veleposlaniki držav članic. Ti imajo ključno vlogo pri zasedanjih Sveta, saj si prizadevajo razrešiti večji del odprtih vprašanj v zvezi z zakonodajnim predlogom Komisije (van Schendelen 2002, 96–98). Po zasedanju Odbora stalnih predstavnikov se obravnavane teme delijo na tiste, ki jih je možno sprejeti (točke A), in tiste, o katerih je treba še dodatno razpravljati (točke B). Tako le manjšina problemov pride pred ministre v različnih formacijah Sveta. Odbor stalnih predstavnikov torej postane forum za stekanje informacij in različnih interesov.

Člani Odbora stalnih predstavnikov kakor tudi ministri, ki delujejo v Svetu, so odgovorni svoji vladi in parlamentu ter zato bolj izrazito zagovarjajo svoje nacionalne interese kot v ostalih institucijah EU. Glede na to, da so običajno dalj časa prisotni v Bruslju, njihovi poslovni stiki pogosto prerasejo v prijateljstva. V tako pozitivnem socialnem okolju član Odbora zlahka posreduje informacije, ki so koristne za določenega zastopnika interesov, še drugim članom Odbora. Na ta način ima zastopnik interesov možnost vplivati na stališča različnih članov oziroma držav članic hkrati. Odkar se v večini primerov odloča z večino in ne več s soglasjem, ni dovolj prepričati le ene države članice oziroma enega ministra, ki bi nato lahko blokiral ali podprl sprejetje določene odločitve v Svetu EU (Joos 2011).

#### **Faza 4: Druga obravnava v Evropskem parlamentu**

Po prejemu stališča Sveta začne teči trimesečni rok, določen za drugo obravnavo Evropskega parlamenta (ta rok se lahko na pobudo Parlamenta ali Sveta podaljša za en mesec). V tem

obdobju mora biti izvedeno plenarno glasovanje, saj se spoštovanje roka ne nanaša na posredovanje izida plenarnega glasovanja Svetu, ampak na plenarno glasovanje.

Parlamentarni odbor preuči stališče Sveta in pripravi priporočilo, na podlagi katerega poslanci na plenarnem zasedanju razpravljajo in nato glasujejo. V kolikor Parlament odobri stališče Sveta v prvi obravnavi, je akt sprejet v obliki, ki ustreza stališču Sveta v prvi obravnavi. Sledi posredovanje zakonodajnega akta v podpis predsednikoma in generalnima sekretarjema Parlamenta in Sveta ter objava v Uradnem listu EU. Enako se postopa v primeru, da Parlament v roku največ štirih mesecev ne poda mnenja k stališču Sveta EU v prvi obravnavi. V kolikor Parlament stališče Sveta EU v prvi obravnavi zavrne, je postopek zaključen in akt ni sprejet. Zadeva se v tem primeru lahko ponovno obravnava le, če Komisija predloži nov predlog (Consilium 2012a).

V kolikor Parlament predlaga spremembe stališča Sveta, se predlog sprememb posreduje Svetu in Komisiji, ki morata dati mnenje o predlogih sprememb (Consilium 2012a).

### ***Institucionalizirana in neinstitucionalizirana interesna združenja***

V fazah, ki sledijo vse do zaključka rednega zakonodajnega postopka, vključno s to fazo, ni posebnosti glede vključevanja institucionaliziranih in neinstitucionaliziranih interesnih združenj v postopek ter veljajo navedbe iz predhodnih faz.

### **Faza 5: Stališče Komisije**

Komisija pripravi stališče glede obravnavane zadeve. Vsebina tega stališča ima neposreden vpliv na kvorum v fazi 6 (Joos 2011, 104).

### **Faza 6: Druga obravnava v Svetu EU**

Po prejemu predloga sprememb, ki jih je Parlament izglasoval v drugi obravnavi, mora Svet v roku treh mesecev sprejeti odločitev v drugi obravnavi. Svet odloča s kvalificirano večino, če je Komisija v fazi 5 podala pozitivno mnenje glede vseh sprememb, ki jih je predlagal Parlament. Če je Komisija podala negativno mnenje tudi samo glede ene predlagane spremembe, mora Svet odločati s soglasjem. Če Svet sprejme vse predloge, je akt sprejet v

obliki tako spremenjenega stališča Sveta v prvi obravnavi. Temu sledi posredovanje zakonodajnega akta v podpis predsednikoma in generalnima sekretarjema Parlamenta in Sveta ter objava v Uradnem listu Evropske unije (Consilium 2012a).

Za to fazo je značilno iskanje političnih kompromisov, pogosto tudi v obliki neformalnih glasovanj, ki potekajo med predstavniki Sveta, Parlamenta in Komisije. Pri tem ima pomembno vlogo Komisija, saj se lahko na podlagi njenega pozitivnega stališča glede predlaganih sprememb Svet izogne težavnemu postopku doseganja soglasja. Za zastopnike interesov, ki želijo vplivati na namere institucij, se na ta način odprejo zelo zanimive postopkovne možnosti (Joos 2011, 105).

V kolikor Svet zavrne vse predloge sprememb, predsednik Sveta s soglasjem predsednika Parlamenta v roku 6 tednov skliče spravni odbor (Consilium 2012a).

### **Faza 7: Spravni postopek**

Če niso odobrene vse predlagane spremembe, je sklican sestanek spravnega odbora. V njem so zastopani člani Sveta oziroma njihovi predstavniki v Coreperju ter člani Evropskega parlamenta. Spravni odbor mora v obdobju šestih tednov z možnostjo podaljšanja do največ dveh tednov ob soglasju Parlamenta in Sveta poiskati kompromis. Obdobje pred sklicem prve seje spravnega odbora je mogoče izkoristiti za stike na tehnični ravni in pogajanja z namenom zblížati stališča še pred začetkom prve seje (Consilium 2012a).

Na pogajanjih pred prvo sejo spravnega odbora predsednik Coreperja predstavi predloge, ki imajo široko podporo v Svetu. Coreper nato preuči rezultate tristranskih pogovorov, tako imenovanih trialogov. To so neuradna srečanja, ki potekajo med ključnimi akterji Sveta, Parlamenta in Komisije z namenom približati stališča glede spornih vprašanj. V nekaterih zadevah se lahko pred trialogom ali po njem organizirajo tehnični sestanki sekretariatov vseh treh institucij. Na teh sestankih včasih sodeluje tudi predsednik delovne skupine. S pomočjo trialoga in tehničnih sestankov je spravni postopek pogosto mogoče zaključiti že na prvi seji spravnega odbora, in sicer v obliki enostavne potrditve dogovora (tako imenovane točke A). V drugih primerih je treba organizirati več sej spravnega odbora (Consilium 2012a).

Komisija v spravnem postopku daje vse potrebne pobude za zблиžanje stališč Parlamenta in Sveta, toda stališče Komisije ne vpliva na način odločanja v delegaciji Sveta in Parlamenta (Consilium 2012a).

Takoj ko spravni odbor doseže soglasje o skupnem predlogu, se pripravi skupni predlog zakonodajnega besedila, ki se ga nato s spremnim pismom pošlje v podpis predsednikoma Parlamenta in Sveta. Spremno pismo prejme v vednost tudi predstavnik Komisije, ki je udeležen v spravnem odboru (Consilium 2012a).

V kolikor odbor skupnega predloga ne potrdi v predvidenem obdobju, predlagani akt ni sprejet.

### **Faza 8: Tretja obravnava v Svetu EU in Evropskem parlamentu**

Ko spravni odbor potrdi skupni predlog, Parlament in Svet potrdita ali zavrneta akt v tretji obravnavi. Obdobje tretje obravnave je šest tednov in se lahko podaljša za največ dva tedna. Če katera od institucij v tem obdobju predlaganega akta ne potrdi, potem akt ni sprejet (Consilium 2012a).



## 5 ŠTUDIJA PRIMERA

### 5.1 Ozadje študije primera

#### 5.1.1 Javno-politični problem

Nezdravi način prehranjevanja in pomanjkanje telesne aktivnosti sta glavna vzroka za bolezni in prezgodnje smrti v Evropi. Stopnja debelosti in prekomerne teže se je v zadnjih treh desetletjih med državljani EU močno zvišala, še posebej med otroki, pri katerih je v letu 2006 znašala približno 30 odstotkov. To kaže na vedno slabšo kakovost hrane in stopnjo telesne aktivnosti med populacijo EU. Posledično lahko v prihodnosti pričakujemo porast kroničnih obolenj kot na primer bolezni srca in ožilja, visok krvni pritisk, kostno-mišične bolezni, infarkt in celo številne vrste duševnih motenj. Dolgoročno bo to imelo negativen vpliv na kakovost življenja mnogih ljudi in na pričakovano življenjsko dobo v EU (Evropska komisija 2007).

Poleg posledic, ki jih utrpijo ljudje, pa je treba opozoriti tudi na gospodarske posledice. Glede na rastoče trende debelosti se bodo višali tudi stroški zdravstvene oskrbe, ki trenutno znašajo približno 7 odstotkov zdravstvene oskrbe. Spopadanje s prekomerno težo in debelostjo ni pomembno zgolj za javno zdravstvo, ampak bo zmanjšalo tudi stroške zdravljenja zaradi posledic prekomerne teže oziroma debelosti in utrdilo gospodarstvo ter državljanom omogočilo produktivno živeti daleč v starostno dobo (Evropska komisija 2005).

Svet je Komisijo večkrat pozval k oblikovanju ukrepov na področju prehrane in telesne aktivnosti. Leta 2005 je Komisija predstavila Zeleno knjigo o spodbujanju zdrave prehrane in telesne dejavnosti. Njen namen je bil odpreti široko zasnovan posvetovalni postopek in začeti razpravo med institucijami EU, državami članicami in civilno družbo o možnostih glede spodbujanja zdrave prehrane na ravni Skupnosti. V ta namen je Komisija pozvala vse zainteresirane organizacije, da pripravijo svoje odzive, ki pa ne smejo biti znanstvene razprave, temveč konkretni predlogi v zvezi z obravnavano tematiko. V nadaljevanju so službe Komisije analizirale vse prispevke, prejete v odgovor na posvetovalni postopek, ki ga je začela ta Zelena knjiga (Evropska komisija 2005). Rezultati posvetovanj so pokazali splošno soglasje o tem, da mora Skupnost prispevati tako, da sodeluje z različnimi interesnimi skupinami na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Zelena knjiga je sledila resolucija

Evropskega parlamenta Spodbujanje zdrave prehrane in telesne dejavnosti: evropska razsežnost za preprečevanje prekomerne teže, debelosti in kroničnih bolezni.

Marca istega leta je bila uvedena Evropska platforma za ukrepanje pri prehrani, telesni dejavnosti in zdravju: evropska razsežnost za preprečevanje prekomerne teže, debelosti in kroničnih bolezni, katere cilj je pospeševati prostovoljno ukrepanje gospodarskega sektorja, civilne družbe in javnega sektorja v EU. Platforma združuje vse pomembne akterje od zastopnikov živilske industrije, prodaje na drobno, oglaševalske industrije, nevladnih organizacij do potrošniške in zdravstvene organizacije. Po mnenju Komisije je platforma obetavno sredstvo za vzpostavljanje zaupanja med ključnimi interesnimi skupinami (Evropska komisija 2005).

Na podlagi Zelene knjige o spodbujanju zdrave prehrane in telesne dejavnosti ter Platforme EU za ukrepanje pri prehrani, telesni dejavnosti in zdravju je Komisija maja 2007 predstavila Belo knjigo o strategiji za Evropo glede vprašanj v zvezi s prehrano, prekomerno telesno težo in debelostjo. Namen Bele knjige je bil vzpostaviti usklajen pristop EU, ki bo prispeval k zmanjšanju bolezni zaradi slabe prehrane, prekomerne telesne teže in debelosti. Pri tem so bili upoštevani trije dejavniki, in sicer, da je za svoj in življenjski slog svojih potomcev odgovoren vsak posameznik sam, da lahko samo dobro obveščen potrošnik sprejema smotrne odločitve in da je optimalen odziv na tem področju mogoče doseči samo s spodbujanjem vključevanja različnih političnih področij in ravni ukrepov. Med možnimi ukrepi na ravni EU za izboljšanje vprašanj v zvezi s prehrano in zdravjem Komisija predlaga ukrepe za boljše obveščanje potrošnikov. Ti vključujejo dostop do jasnih, doslednih in utemeljenih informacij ter širše informacijsko okolje, kot so oglaševanje in drugi mediji. Označevanje hranilne vrednosti je eden od načinov posredovanja informacij, ki potrošnikom pomaga pri sprejemanju zdravih odločitev pri nakupovanju hrane in pijače. Drugi cilj pa je zagotoviti, da potrošniki niso zavedeni z nepopolnimi informacijami v zvezi s prehranskimi in zdravstvenimi trditvami na živilih (Evropska komisija 2007).

V zvezi z omenjenima vidikoma je Komisija konec leta 2005 in v začetku leta 2006 organizirala okroglo mizo, da bi preučila možnosti usklajevanja zakonodaje in samoureditvenih pristopov (Evropska komisija 2007).

### 5.1.2 Pravna ureditev

Označevanje hranilne vrednosti živil je postal ključni element v boju proti prekomerni telesni teži in debelosti. Gre za enega od načinov posredovanja informacij, ki potrošnikom pomaga pri sprejemanju zdravih odločitev v zvezi z nakupovanjem hrane in pijače. Dobre informacije, zlasti kar zadeva označevanje, prinašajo številne prednosti za potrošnika. Seznanijo ga s pomembnimi podatki kot na primer z datumom uporabnosti, s poreklom živil, podatkom o reciklaži in hranilnih vrednostih živil. Označevanje proizvodov ima torej vlogo potrošniku pomagati pri sprejemanju odločitev na prodajnem mestu (Evropska komisija 2007).

Za predstavnike prehranske industrije pa označevanje predstavlja močno orodje, s pomočjo katerega lahko izredno vplivajo na odločitev o nakupu (DG SANCO 2006). Kadar je učinkovito in odgovorno uporabljeno, zagotavlja podajanje jasnih in razumljivih informacij, a žal je v večini primerov primarna skrb proizvajalcev povečanje dobičkov in ne skrb za potrošnika. Označevanje hranilnih vrednosti izdelka mora tekmovali s paleto izdelkov drugih, konkurenčnih proizvajalcev, ki so morda privlačnejših barv, slik in zdravih obljub. Glede na to, da so človeški možgani nagnjeni k hitremu vrednotenju subjekta, je običajno prvi vtis, ki si ga kupec ustvari o izdelku, odločilen za nakup (d\_magazin 2010).

Raziskave so pokazale, da je delež evropskih potrošnikov, ki pred nakupom preverijo informacijo o hranilni vrednosti živil, zelo nizek in po trenutnih podatkih znaša nekje med 9 in 25 odstotkov. Po raziskavi, ki jo je opravil Evropski svet za informiranje o hrani (EUFIC) iz leta 2009, so evropski kupci dobro seznanjeni s hranilnimi vrednostmi izdelkov, a večina ima pogosto težave pri branju oznak, ki vsebujejo preveč nerazumljivih, kompliciranih in slabo predstavljenih informacij. Zato so številni proizvajalci mnenja, da obstoječi način označevanja ne izpolnjuje povsem svojega namena (EUFIC 2009).

Na ravni EU je označevanje hranilnih vrednosti živil zakonsko urejeno z dvema direktivama. Prva je Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta iz leta 1990 o označevanju hranilne vrednosti živil, ki določa usklajena pravila o označevanju hranilne vrednosti za predpakirana živila. V skladu s to direktivo označevanje hranilne vrednosti ni obvezno, razen kadar je pri označevanju, predstavljanju in oglaševanju prisotna trditev glede posebne hranilne lastnosti izdelka kot na primer »brez sladkorja«.

Druga pa je Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta iz leta 2000 o približevanju zakonodaje držav članic o označevanju, predstavljanju in oglaševanju živil. Vsebuje obvezne navedbe glede sestavin proizvoda, proizvajalca, pogojev shranjevanja in načina uporabe (EurActive 2010).

Po Beli knjigi o varnosti živil iz leta 2000 je Komisija sprožila postopek reformiranja pravil označevanja. Sledila je ocena obstoječe zakonodaje in posvetovalni postopek z interesnimi skupinami. Revizijo pravil označevanja živil je v obdobju 2006–2008 opravil Generalni direktorat za zdravje in potrošnike (DG SANCO 2006). Revizija je pokazala, da se obseg označevanja hranilne vrednosti med posameznimi državami članicami bistveno razlikuje. Številna podjetja se odločajo za prostovoljno označevanje svojih proizvodov s hranilnimi vrednostmi. Raziskave so pokazale, da je večina potrošnikov naklonjena označevanju hranilnih vrednosti, vendar so le redki tisti, ki jih tudi uspešno koristijo. Na ravni EU je prišlo do konsenza glede reformiranja obstoječega sistema označevanja. Vprašanja, ki so postala predmet razprave, so obsegala naslednje teme: ali naj bo označevanje obvezno, kako obsežne naj bodo informacije, kakšne so alternativne možnosti posredovanja informacij, kje naj bodo predstavljene informacije in končno kako pomemben je način posredovanja informacij (DG SANCO 2006).

Januarja 2008 je Komisija Parlamentu in Svetu predložila predlog za preoblikovanje pravil EU o označevanju živil. Namen predloga Komisije je konsolidirati in posodobiti področje splošnega označevanja živil kakor tudi področje označevanja hranilne vrednosti živil, ki sta obravnavani v direktivah 2000/13/ES in 90/496/EGS ter prenoviti šest drugih direktiv o označevanju nekaterih kategorij živil (Europa.eu 2010). Strateški cilj predloga je izboljšati informiranost in varstvo evropskih potrošnikov ter jih oskrbeti z ustreznimi informacijami, ki jim bodo pomagale sprejemati zdrave odločitve in bodo na ta način spodbudile zdravo prehrano kot del strategije EU proti debelosti (EurActive.com 2010). Poleg tega naj bi predlog zmanjšal birokracijo, zagotovil večjo pravno varnost za udeležence živilske verige, zagotovil varnost hrane in povečal konkurenčnost evropske živilske industrije (Evropski parlament 2010).

## **5.2 Ključni datumi**

Ti datumi so (EurActive.com 2010):

- 8. 12. 2005: Komisija predstavi Zeleno knjigo o spodbujanju zdrave prehrane in telesne dejavnosti: evropska razsežnost za preprečevanje prekomerne teže, debelosti in kroničnih bolezni.
- 30. 5. 2007: Komisija predstavi Belo knjigo o strategiji za Evropo glede vprašanj v zvezi s prehrano, prekomerno telesno težo in debelostjo.
- 30. 1. 2008: Komisija Parlamentu in Svetu predloži predlog za preoblikovanje pravil EU o označevanju živil.
- Odbor Evropskega parlamenta za okolje, javno zdravje in varnost hrane (ENVI) obravnava poročilo parlamentarne poročevalke Renate Sommer. Februarja 2009 pristojni odbor ponovno obravnava poročilo in zaradi velikega števila predlogov sprememb ter bližajočih se evropskih volitev sklone, da bo dokumentacijo, skladno s členom 185(5) Poslovnika Evropskega parlamenta, prenesel v novo zakonodajno obdobje.
- 11. 11. 2009: Predstavljen je novi osnutek poročila parlamentarne poročevalke Renate Sommer.
- 14. 12. 2009: Svet EU je seznanjen s poročilom o napredku, ki ga je pripravilo predsedstvo.
- 16. 3. 2010: Odbor ENVI sprejme osnutek poročila.
- 16. 6. 2010: Glasovanje v prvem branju Evropskega parlamenta.
- 6. 12. 2010: Svet EU sprejme politični sporazum glede zakonodajnega predloga.
- 19. 4. 2011: Odbor ENVI sprejme poročilo v drugem branju.
- 6. 7. 2011: Odločitev sprejetja v Parlamentu, drugo branje.
- 29. 9. 2011: Drugo branje v Svetu EU, sprejetje akta.
- 22. 11. 2011: Objava končnega akta v Uradnem listu EU.

## **5.3 Predmet razprave**

Predstavniki politične struje in potrošniških skupin so bili enotnega mnenja, da samoregulacija ni najučinkovitejši način za zagotavljanje natančnih informacij o hranilnih

vrednostih živil. Oblikovanje vseevropskega označevanja živil zagotavlja preglednost tako v interesu potrošnika kot tudi kar zadeva boljši pregled pravnega reda Skupnosti na področju zakonodaje o živilih (Evropski parlament 2010).

Za označevanje živil predlog Komisije, ki ga je 30. januarja 2008 predložila v odločanje Svetu in Parlamentu, med drugim predvideva označevanje alergenov na nepredpakiranih živilih in natančno označevanje hranilne vrednosti na glavnem vidnem polju embalaže. Obvezni podatki o energijski vrednosti živila in hranilne snovi, kot so maščobe, nasičene maščobne kisline, ogljikovi hidrati, sladkor in sol morajo biti navedeni na prednji strani embalaže in izraženi v količinah na 100 g ali 100 ml ali na obrok. Ostale navedbe se lahko navedejo drugje na embalaži, vendar v obliki tabele hranilnih vrednosti. Za vsako hranilno snov mora biti izražen tudi delež priporočenega dnevnega vnosa (Evropski parlament 2010). Pravila označevanja se nanašajo le na predelane proizvode hrane in pijače in ne vključujejo nepredelane hrane kot na primer meso in zelenjavo. Prav tako se predlagana pravila ne nanašajo na alkoholne pijače razen tako imenovane »alkopop« alkoholne pijače (EurActiv 2010).

Na omenjeni predlog Komisije so se med interesnimi skupinami razvnele različne razprave in mnenja o tem, kakšne informacije bi morale biti zagotovljene potrošnikom. V nadaljevanju sledijo glavne polemike in odzivi na njih.

#### *Sistem semaforja vs. sistem GDA*

Ena najbolj kontroverznih razprav v okviru predloga Komisije za preoblikovanje pravil EU o označevanju živil je potekala v zvezi z izbiro sistema označevanja hranilnih vrednosti živil. Države članice so dobile možnost, da od prehranske industrije zahtevajo označevanje s pomočjo barvnega sistema semaforja. Omenjeni sistem ni del predloga Komisije in bi omogočal prikaz informacij s pomočjo vizualnih elementov ter bil naveden poleg tabele s hranilnimi vrednostmi živil. Barvni sistem bi potrošnika s pomočjo barv opozoril na vsebnost maščob, sladkorjev in soli v hrani, pri čemer bi zelena luč pomenila nizko vsebnost teh snovi, rdeča pa previsoko (EurActive.com 2010). Sistem označevanja s semaforjem je razvila britanska neodvisna prehranska organizacija FSA, prevzeli pa so ga številni proizvajalci in z uporabo še pridobiva na zaupanju in razumevanju. Poleg barvnega prikaza omenjeni sistem izdelke opremi še z verbalnim označevalcem (visoko, srednje, nizko). Zagovorniki te sheme

trdijo, da gre za potrošniku prijazen sistem označevanja, saj mu omogoča, da si v relativno kratkem času ustvari mnenje o izdelku (npr. preveč maščob in sladkorja, premalo soli) in natančnejša informacija ni potrebna. V kolikor pa kupec želi izvedeti več o proizvodu, pa te informacije najde drugod na embalaži. Nasprotniki pa so mnenja, da ta sistem odstrani preveč informacij (d\_magazin 2010).

Sistem semaforja uspešno uporabljajo v Veliki Britaniji za vnaprej pripravljeno hrano (Evropski parlament 2010).

Alternativa predlaganemu sistemu semaforja je sistem GDA (delež priporočenih dnevnih vrednosti), ki ga je vpeljala Evropska konfederacija FoodDrinkEurope. Gre za način samoregulacije, ki so ga prevzela številna evropska kmetijska in živilska podjetja. Prednost sistema je konsistentna oblika, ki jo morajo dosledno upoštevati vsi proizvajalci, ki se odločijo zanj. Kritiki sistema GDA menijo, da sistem sicer navaja več informacij, a hranilne vrednosti živila vedno prikaže le kot odstotne vrednosti priporočenega dnevnega vnosa posameznega hranila za odraslo žensko. Pri tem pa se vrednosti za različne skupine potrošnikov (moški, ženske, otroci) lahko bistveno razlikujejo. Majhna količina vnosa sladkorja za odraslo žensko lahko pomeni prekomerno količino vnosa sladkorja pri otroku. Dodatna pomanjkljivost sistema je, da vrednosti pogosto prikazuje na nerealističnih porcijah kot na primer za polovico plastenke gazirane pijače, pri čemer bo kupec gotovo vsebino plastenke zaužil v celoti. Zato je v očeh kritikov sistema takšno navajanje nesmiselno, predvsem pa zavajajoče. Ker je sistem GDA zelo numeričen in podaja vrednosti v odstotkih, potrošnik tudi ne more na prvi pogled oceniti vsebnosti ključnih hranil v živilu na mestu prodaje (d\_magazin 2010).

Sistem GDA je na prostovoljni ravni označevanja posvojilo mnogo evropskih proizvajalcev hrane in pijače nemara tudi zato, ker ponuja veliko prostora za prikrievanje dejanskih vrednosti izdelka (d\_magazin 2010).

Uveljavitev sistema GDA je podprla tudi Evropska komisija v svojem predlogu za zakonsko določen prikaz hranilnih vrednosti v Evropski uniji (Evropska komisija 2008).

Zaostrena debata je potekala med predstavniki potrošnikov, ki so se zavzemali za uveljavitev sistema označevanja s semaforjem, in med predstavniki prehranske industrije, ki so želeli

tudi v prihodnje ohraniti samoreguliran sistem označevanja živil z GDA, ki so ga še pred uvedbo pobude za formalno regulacijo na ravni EU vpeljala številna evropska kmetijska in živilska podjetja.

### 5.3.1 Stališča posameznih političnih akterjev

#### 5.3.1.1 Zagovorniki sistema GDA

##### a) FoodDrinkEurope

Evropska konfederacija FoodDrinkEurope zastopa interese evropskih proizvajalcev hrane in pijače pri evropskih in mednarodnih institucijah. Ustanovljena je bila leta 1982 kot Evropska konfederacija proizvajalcev hrane in pijač (CIAA) z namenom, da bi nadomestila Komisijo proizvajalcev hrane in pijače pri UNICE. Evropski proizvajalci hrane in pijače so tako dobili lastno neodvisno organizacijo, ki je postala ključni zastopnik interesov pri evropskih in mednarodnih institucijah v zadevah v zvezi s proizvodnjo hrane in pijače. Junija 2011 se je konfederacija preimenovala v FoodDrinkEurope (FoodDrinkEurope 2011).

Konfederacija ima sedež v Bruslju in usklajuje delo več kot 700 strokovnjakov v odborih in skupinah strokovnjakov, ki so organizirane okoli štirih tematskih področij: prehrabna in potrošniška politika (varnost hrane in znanost, prehrana in zdravje) ter okoljska trajnost in konkurenčnost. Odbori in skupine strokovnjakov evropskim proizvajalcem hrane in pijače omogočajo posredovanje svojega obširnega in poglobljenega strokovnega znanja in izkušenj, s katerimi prispevajo k oblikovanju ključnih stališč FoodDrinkEurope. Sprejeto skupno stališče konfederacija nato predloži ustreznim evropskim in mednarodnim nosilcem odločanja z namenom vplivati na oblikovanje zakonodajnih in nezakonodajnih predlogov, ki bodo imeli bistvene učinke za prehrabno industrijo (FoodDrinkEurope 2011).

FoodDrinkEurope je neinstitucionalizirano interesno združenje, ki združuje številna nacionalna (FIAA<sup>25</sup>, ANIA<sup>26</sup>, GZS<sup>27</sup> itd.) in sektorska interesna združenja (UNESDA<sup>28</sup>, The

---

<sup>25</sup> Fachverband der Nahrungs- und Genussmittelindustrie.

<sup>26</sup> Association Nationale des Industries Alimentaires.

<sup>27</sup> Gospodarska zbornica Slovenije.

<sup>28</sup> Union of European Soft Drinks Associations.



Brewers of Europe, EFBW<sup>29</sup>, EDA<sup>30</sup> itd.) ter nekatera največja podjetja na področju proizvodnje hrane in pijače (Unilever, Kraft Foods, Nestlé, Coca-Cola, Procter & Gamble Food Products itd.) (FoodDrinkEurope 2011).

FoodDrinkEurope velja za pionirja na področju označevanja hranilnih vrednosti živil s sistemom GDA, in sicer na prostovoljni osnovi. Številni evropski proizvajalci hrane in pijače so bodisi prevzeli sistem GDA, kakršnega je predstavila FoodDrinkEurope, ali po njegovem vzoru izdelali lastno shemo označevanja živil s sistemom GDA (FoodDrinkEurope 2011).

FoodDrinkEurope (takrat CIAA) je v svojem uradnem stališču, ki ga je predložila 29. januarja 2010, zapisala, da pozdravlja podporo Komisije sistemu GDA in da je treba spodbujati dosedanja prizadevanja in dosežke industrije. Predlaga uveljavitev sheme GDA za označevanje živil, ki naj jo podprejo organi javne oblasti s sprejetjem uredbe, ki bo združljiva z implementacijo predlagane sheme.

Skrbi jih, da bi pravila označevanja utegnila voditi v presežek informacij, kar bi nato posledično povzročilo nejasnosti pri potrošniku, zato si prizadevajo za pridobitev široke podpore obstoječega sistema GDA. Prav tako se konfederacija zavzema za obvezno označevanje hranil na prednji strani embalaže, ki naj vsebuje ikono GDA z energijsko vrednostjo, ki vključuje absolutno vsoto za porcijo in odstotek GDA. Obvezno označevanje na zadnji strani embalaže pa naj vključuje osem glavnih hranil, ki so izražena na 100 g/100 ml (EurActive.com 2010).

#### *b) Unilever*

Christiaan Prins, tiskovni predstavnik skupine Unilever, ene največjih potrošniško-proizvodnih skupin s trga široke potrošnje hrane in proizvodov na svetu, je glede barvnega označevanja hranil izjavil, da na izdelke ne bi smeli gledati posamezno, ampak v kontekstu celotnega obroka. Če bi potrošniki uživali samo hrano, označeno z zeleno barvo, njihova prehrana ne bi bili uravnotežena, je še dodal (EurActive.com 2010).

---

<sup>29</sup> European Federation of Bottled Water.

<sup>30</sup> European Dairy Association.

### 5.3.1.2 Zagovorniki barvnega sistema semaforja

#### a) Which?

Po mnenju angleškega združenja potrošnikov *Which?* bi glede na vsebino predloga Komisije izdelki, kot so krofi, svinjske klobase ali čokoladni mlečni napitek, veljali za zdrave proizvode (EurActive.com 2010).

Sue Davies, glavna svetovalka za prehrabno politiko pri *Which?* je izjavila, da obstajajo številna področja, za katera so prepričani, da bi bilo na njih treba ukrepati in mednje sodi tudi označevanje živil. Vendar pa imajo določene pomisleke ureditev tega področja v celoti prepustiti industriji. Zahtevajo uveljavitev enostavnega sistema semaforja na prednji strani embalaže, saj so raziskave pokazale, da je to najučinkovitejši format za potrošnike (EurActive.com 2007).

#### b) Evropska mreža za srce (EHN), Evropska potrošniška organizacija (BEUC) in Evropska zveza za javno zdravje (EPHA)

Omenjene organizacije so mnenja, da bi moralo biti vpeljano obvezno označevanje s sistemom semaforja na prednji strani embalaže, in sicer z zeleno, rumeno in rdečo barvo za nizko, srednjo in visoko vsebnost maščob, nasičenih maščob, sladkorja in soli na 100 g/100 ml. Oznaka z obširnejšim opisom osmih hranil pa naj bi bila odtisnjena na zadnji strani embalaže.

Po mnenju navedenih organizacij označevanje s sistemom GDA ne omogoča hitrega razumevanja nizke, srednje ali visoke vsebnosti določenega hranila. Glede na opravljene raziskave so potrošniki veliko bolj naklonjeni barvnemu označevanju, kot ga omogoča sistem semaforja, saj ga lažje razumejo od sistema GDA, so še argumentirali (EurActive.com 2010).

### 5.3.1.3 Tvorjenje koalicij in razplet »nutricionistične vojne«

»Nutricionistično vojno« so torej bile potrošniške in nevladne organizacije za javno zdravje s prehrabnim velikanom FoodDrinkEurope. Prve so se zavzemale za uveljavitev lahko razumljivega in potrošnikom prijaznega označevanja hranilne vrednosti živil, kot ga omogoča sistem semaforja. Ta bi potrošnikom s pomočjo barvnih simbolov, na primer z zeleno obarvanim pomagal k sprejemanju bolj zdravih odločitev in z rdeče obarvanim opozarjal na

visoke vsebnosti sladkorja, maščob in soli v živilih. Na nasprotni strani pa se je konfederacija FoodDrinkEurope, ki je bila na čelu lobistične kampanje prehranske industrije, zavzemala za zakonsko določitev prikaza hranilnih vrednosti s samoreguliranim sistemom GDA, ki na prvi pogled potrošnika ne opozori na visoke vsebnosti določenih hranil v živilih. Po poročanju nevladne organizacije Korporativni evropski observatorij (CEO) je konfederacija FoodDrinkEurope za lobistično kampanjo za blokiranje uveljavitve sistema semaforja na ravni EU namenila več kot 1 milijardo evrov. Za to potezo se je odločila potem, ko je Komisija leta 2006 naznanila ponovni pregled zakonodaje s področja označevanja živil. Konfederacija je v javnosti zanikala vse izjave, ki so jo bremenile lobističnih dejanj. Med drugim je tudi zanikala sodelovanje z vplivnim bruseljskim lobističnim podjetjem *Fleishman Hillard*, ki naj bi po navedbah CEO v bruseljskem Renaissance hotelu v imenu konfederacije organiziralo odprto razpravo o označevanju živil z nekaterimi visokimi govorniki iz DG SANCO pri Evropski komisiji (Brussels Sunshine 2010).

**Slika 5.1: Prikaz iz Registra za preglednost Evropske komisije**



Vir: Brussels Sunshine (2010).

Po besedah evroposlance Carla Schlytera, člana odbora ENVI, ki je v zadevi označevanja živil nastopal kot senčni poročevalec Zelenih pri Evropskem parlamentu, je razmerje med

lobisti, ki zastopajo interese industrije, in javnimi interesnimi skupinami običajno približno 84 odstotkov v nasprotju s 16 odstotki. V zadevi označevanja živil pa je bilo razmerje približno 95 odstotkov na strani industrije v nasprotju s 5 odstotki na strani potrošnikov. Lobisti na strani industrije so praviloma prihajali iz velikih korporacij. Najaktivnejše interesne skupine so bile združenja trgovcev na drobno, združenja proizvajalcev predelanih izdelkov in proizvajalcev brezalkoholnih pijač. Nekatera podjetja kot na primer Coca-Cola so zastopali lastni lobisti (Brussels Sunshine 2010a).

Iz predhodnega podpoglavja je razvidno, da je bila konfederacija FoodDrinkEurope na čelu prehranskega lobija, na nasprotni strani pa so se tvorile koalicije med predstavniki potrošniških in zdravstvenih organizacij, ki so se zavemale za uveljavitev sistema semaforja. Glasovi slednjih so bili povsem nemočni v primerjavi z velikimi kampanjami industrije, ki so vključevale televizijske oglase, razprave z evroposlanci in nešteta priporočila glasovanj, naslovljena prav tako na poslance Evropskega parlamenta. Poleg tega so predstavniki industrije naročili izdelavo dveh študij o potrošnikovem dojetju označb. Študiji sta se pri raziskovanju skoraj izključno osredotočili na sistem GDA, katerega nista primerjali s sistemom semaforja, da bi tako ugotovili, katera shema potrošniku na prvi pogled najbolj pomaga pri sprejemanju zdravih odločitev (Brussels Sunshine 2010a). Omenjeni študiji je opravil EUFIC, možganski trust, ki ga je ustanovila prehranska industrija. Neodvisna raziskava, ki je bila opravljena v Avstraliji, pa je pokazala, da so potrošniki s sistemom semaforja lažje prepoznali zdrave proizvode kot z enobarvnim sistemom označevanja, za katerega se je zavzemala prehranska industrija.

Podobnih študij in raziskav s področja prikaza hranilnih vrednosti je veliko, a težava nastopi, ko ugotovimo, da jih je večino pogosto financirala prehranska industrija, ki s pomočjo načrtovanja njej koristnih rezultatov lahko priskrbi dokaze, da so njihove odločitve pravilne (d\_magazin 2010).

Svoje nezadovoljstvo o nezadostnih in pomanjkljivih znanstvenih ugotovitvah je v predstavljenem poročilu izpostavila tudi poročevalka pristojnega odbora ENVI, Renate Sommer, ki meni, da je osnutek predlagan v obdobju, ko obstajajo posamične znanstvene raziskave, študija, ki bi pokrila vse države članice, pa je šele v nastajanju (Evropski parlament 2010).

Carl Schlyter, ki je v svojem zadnjem mandatu pri Evropskem parlamentu že 45-krat nastopal v vlogi senčnega poročevalca, je postopek predloga uredbe za označevanje živil označil kot eno največjih lobističnih bitk v zadnjih nekaj letih. Dokumenti, ki so jih posredovali lobisti prehranske industrije, so bili vključeni tako v interna pogajanja kot tudi v razprave odbora ENVI. Po besedah Schlytera so lobisti močno vplivali na usmerjanje postopka. Na primer posebna izjema za darilne embalaže ni bila predmet pogovora, dokler na to ni opozoril lobistični dokument, podobno pa se je zgodilo tudi z dobrinami, ki so oproščene davka. Ti ukrepi so po besedah Schlytera bili sprejeti na podlagi velikega pritiska lobistov prehranske industrije. Povedal je še, da je šlo za podoben scenarij, ko so bile obravnavane pomembne zadeve, kot je sprejetje sistema označevanja. Največje vprašanje, ki se ob tem zastavlja, je, zakaj so bili evroposlanci tako zelo proti vsakršnemu sistemu označevanja, ki bi potrošnika na prvi pogled opozoril na previsoke vsebnosti sladkorja soli ali drugih zdravju škodljivih sestavin. Sistem semaforja je bil v Parlamentu skoraj večinsko zavrnjen. Po mnenju Schlytera je bil razlog za to močan pritisk lobijev prehranske industrije, saj so bili evroposlanci na začetku postopka veliko bolj odprti in dovzetni za alternativne predloge sistemu GDA (Brussels Sunshine 2010a).

#### ***5.4 Potek in razplet postopka***

Evroposlanci so v glasovanju glede označevanja živil, ki je potekalo 16. junija 2010, glasovali proti označevanju s sistemom semaforja. Potem ko bo zakonodajni akt postal pravnomočen, bo prehranska industrija morala v roku treh let uvesti nova pravila označevanja. Podjetja z manj kot 100 zaposlenimi in letnim prihodkom, nižjim od 5 milijonov evrov, pa bodo imela za uvedbo pravil na voljo pet let (EurActive.com 2010a).

Potrošniške organizacije so se na sprejeto odločitev odzvale z velikim ogorčenjem. Izid glasovanja pomeni zavrnitev označevanja živil s sistemom semaforja. Živila bodo po začetku veljavnosti uredbe imela označbo na prednji strani embalaže z navedbo energijske vrednosti, soli, sladkorja, maščob in nasičenih maščob poleg navedbe GDA, za katero se je ves čas zavzemala prehranska industrija. Generalna direktorica BEUC, Monique Goyens, je izjavila, da kljub številnim neodvisnim raziskavam, ki so jasno kazale, da si večina potrošnikov na embalažah izdelkov želi videti barvni sistem označevanja, so evroposlanci presenetljivo glasovali proti njemu. Nedvomno to pomeni velik korak nazaj, je še dodala. Evroposlanca

Carl Schlyter in Kartika Liotard, ki sta glasovala proti označevanju s sistemom GDA, sta med drugim povedala, da je Parlament podlegel pritiskom prehrabnega lobija (CEO 2010).

Nasprotno pa je bila konfederacija FoodDrinkEurope z izidom zadovoljna. Odločitev evroposlancev za sistem GDA, ki je v okviru predloga Komisije, vidijo kot pozitiven korak v pravo smer tako za potrošnike kot tudi za proizvajalce. Svoje zadovoljstvo so izrazili tudi glede zavrnitve sistema semaforja kot vzporedne možnosti uporabe na nacionalni ravni. Prepričani so, da bi to utegnilo begati potrošnike in negativno vplivati na evropski enotni trg (EurActive.com 2010a).

Poročevalka Parlamenta v zadevi označevanja živil, Renate Sommer, je izid glasovanja označila kot zadovoljiv in izrazila zadovoljstvo glede zavrnitve sistema semaforja s strani evroposlancev (EurActive.com 2010a).

## 6 SKLEP V LUČI ZASTAVLJENIH HIPOTEZ

Zaradi vse večjega vpliva EU in Bruslja kot zmogljivega zakonodajnega aparata se je vedno več regulativnih pristojnosti preneslo z nacionalne na evropsko raven. Podatek, da danes več kot 80 odstotkov zakonodaje na področju gospodarstva sprejmejo evropske institucije, ponazarja dimenzijo, ki jo je dosegla evropska integracija (Tenbücken 2002, 17). Tem razmeram so se morala prilagoditi tudi evropska podjetja, ki so začela razmišljati v smeri, da tudi sama svoje aktivnosti prenesejo v bližino organov EU ali postanejo del ene od organiziranih oblik povezovanja interesov.

Na ravni EU obstaja široka paleta različnih interesov, vključenih v evropsko politično delovanje. Ti lahko delujejo samostojno ali kolektivno. Med samostojnimi oblikami zastopanja interesov ločimo tri večje skupine, in sicer interno zastopanje interesov, ki je organizirano znotraj posameznih podjetij, možganski trust in zunanje službe, ki se nadalje delijo na odvetniške pisarne, svetovalce za odnose z javnostmi in agencije za vladne odnose. Na drugi strani pa med kolektivne oblike povezovanja interesov v prvi vrsti prištevamo interesna združenja, ki so tudi osrednja tema tega magistrskega dela.

V začetni fazi so se interesna združenja v Evropi ustanavljala spontano. Bolj strukturirano podobo in večji vpliv so pridobila šele s širjenjem evropskega integracijskega prostora. Povod za njihov nastanek je bil podpis Rimskih pogodb, s katerimi se je ponudila priložnost dinamičnega razvoja gospodarske in socialne politike (Matyja 1999, 24). Pod vplivom različnih dejavnikov je njihov nadaljnji razvoj potekal v več stopnjah. Svoj razcvet pa so doživela s podpisom Enotnega evropskega akta leta 1987 in Maastrichtske pogodbe leta 1992. Evropski enotni akt je povzročil razširitev pristojnosti Skupnosti in vključitev novih področij, kar je vzbudilo zanimanje interesnih združenj za večje delovanje na evropski ravni. Maastrichtska pogodba, ki je še dodatno razširila pristojnosti Unije, pa je interesna združenja prisilila v združevanje na evropski ravni, usklajevanje transnacionalnih ciljev, oblikovanje koalicij in sklepanje kompromisov (Brinar 1995).

Evropska interesna združenja so že v povojni Evropi prispevala k razvoju integracij in še danes v procesu političnega in ekonomskega združevanja Evrope igrajo pomembno vlogo. V poplavi interesov na evropskem političnem prizorišču nastopajo kot posredniki med

evropskimi državljani in podjetniki na eni ter institucijami EU na drugi strani (Matyja 1999, 24–25).

Z Maastrichtsko pogodbo je bilo vpeljano evropsko socialno partnerstvo, s katerim je prišlo do institucionalizacije interesnih združenj (van Schendelen 2002). Odslej je Evropska komisija bila obvezana pri socialnih in zaposlitvenih političnih vprašanjih pridobiti mnenje največjih krovnih interesnih združenj. Predstavniki sindikatov in delodajalskih združenj pa so kot socialni partnerji postali formalni zakonodajalci na področju socialne politike EU ter pridobili posebna pooblastila pri oblikovanju in implementaciji smernic Skupnosti. Vendar pa je zgodba institucionaliziranega zastopanja interesov na ravni EU precej zapletena. Organizirani interesi so namreč le v redkih primerih postali del pravnega reda EU. V institucionalizirani obliki nastopajo le v okviru EESO, Odbora regij in v obliki socialnih partnerjev. Glede na to, da je vloga EESO in Odbora regij primarno svetovalna in je njuno mnenje zahtevano le v okviru obveznega posvetovanja za področja, določena s pogodbami, so možnosti za vplivanje na postopke odločanja precej omejene in ne prav velike. Zgodba je nekoliko drugačna v primeru evropskih socialnih partnerjev, saj se mora Komisija na podlagi členov 154. in 155. PDEU na področju socialne politike posvetovati s socialnimi partnerji, preden sprejme kakršen koli ukrep. Dogovori, doseženi med Komisijo in socialnimi partnerji, pa lahko vodijo v pravno ali pogodbeno obvezujoče sporazume (Teuber 2003; Leiber 2009).

Cilj tega magistrskega dela je bil opredelitev formalnih pristojnosti neinstitutionaliziranih interesnih združenj pri vključevanju v evropski zakonodajni postopek in ocena njihove uspešnosti pri uveljavljanju interesov. Glede na to, da literatura interesnim združenjem ne posveča enake pozornosti kot nekaterim drugim akterjem, prisotnim na evropskem političnem prizorišču (Greenwood 2003, 75), in da med nekaterimi največjimi strokovnjaki s področja raziskovanja interesnih združenj (Greenwood, Kohler-Koch, Michalowitz idr.) nisem našla ustrezne definicije, sem na podlagi danih empiričnih podatkov in teorije oblikovala definicijo institucionaliziranih pa tudi definicijo neinstitutionaliziranih interesnih združenj. Slednja so postala ključnega pomena v zadnjem in empiričnem delu tega magistrskega dela. Gre za interesna združenja, ki niso del pravnega reda EU ter v postopkih odločanja na ravni Skupnosti ne nastopajo kot avtonomni in enakovredni partnerji. Posvetovalni postopki med neinstitutionaliziranimi interesnimi združenji in institucijami EU pa ne vodijo v pogodbeno razmerja ali sporazume na ravni Skupnosti.



To pa nas pripelje že do preverjanja prve hipoteze tega magistrskega dela, da so se pristojnosti neinstitucionaliziranim interesnim združenjem z Lizbonsko pogodbo razširile. Hipotezo lahko s pomočjo empiričnih podatkov in teorije v celoti ovržem. Pogodba o delovanju Evropske unije ni razširila pristojnosti EESO kot tudi ne pristojnosti Odbora regij, v okviru katerih so interesna združenja do določene mere institucionalizirana. PDEU tudi ni razširila pristojnosti evropskih socialnih partnerjev, v okviru katerih interesna združenja na področju socialne politike v postopkih odločanja nastopajo kot avtonomni in enakovredni partnerji. Z vključitvijo člena 152 je vlogo evropski socialnih partnerjev na ravni EU le okrepila.

Iz tega sledi, da PDEU za neinstitucionalizirana interesna združenja ne predvideva nobenih dodatnih formalnih pristojnosti, ki bi jim zagotovila status enakovrednih akterjev v postopkih odločanja na ravni EU. Prav tako posvetovalni postopki med neinstitucionaliziranimi interesnimi združenji in evropskimi institucijami ne morejo voditi v pogodbeno razmerja oziroma formalno zavezujoče sporazume na ravni Skupnosti. To seveda neinstitucionaliziranim interesnim združenjem ne pušča veliko maneverskega prostora, zato ni presenetljivo, da pri svojem delovanju posegajo po neformalnih oblikah zastopanja interesov.

S pomočjo študije primera sem preverjala drugo hipotezo, ki predpostavlja, da lahko neinstitucionalizirana interesna združenja v rednem zakonodajnem postopku EU s pomočjo lobističnih dejavnosti uveljavijo svoje interese. Študija je temeljila na predlogu za preoblikovanje pravil EU o označevanju živil, s katerim je Komisija želela konsolidirati in posodobiti področje splošnega označevanja živil in področje označevanja hranilne vrednosti, ki sta bila urejena z dvema direktivama, prenoviti pa je hotela še šest drugih direktiv o označevanju nekaterih kategorij živil, tako da bi na ravni EU vzpostavila enoten instrument o načelih in zahtevah glede splošnega označevanja živil in njihove hranilne vrednosti.

Predlog Komisije je povzročil »nutricionistično vojno« med prehrabnim lobijem pod vodstvom neinstitucionaliziranega interesnega združenja FoodDrinkEurope, ki se je zavzemalo za ohranitev samoreguliranega sistema označevanja hranilnih vrednosti v živilih s sistemom GDA. Na nasprotnem polu pa so bitko s prehrabnim velikanom bile potrošniške in nevladne organizacije za javno zdravje, ki so se zavzemale za označevanje z barvnim sistemom semaforja.

Najintenzivnejše je bilo dogajanje na ravni Evropskega parlamenta, kjer je prehrambni industriji kljub številnim raziskavam s področja prikaza hranilnih vrednosti, ki kažejo na večjo naklonjenost potrošnikov barvnemu označevanju, kot ga omogoča sistem semaforja, saj ga lažje razumejo od numeričnega sistema označevanja z odstotkom dnevnih orientacijskih vrednosti za odrasle, uspelo večino evropskih poslancev prepričati, da glasujejo proti označevanju s sistemom semaforja. Konfederacija FoodDrinkEurope je na podlagi empiričnih podatkov za blokiranje sistema semaforja v Evropskem parlamentu namenila več kot 1 milijardo evrov. Na pritisk javnosti se je konfederacija vpisala v skupni register lobistov pri Evropskem parlamentu in Evropski komisiji (Brussels Sunshine 2010).

Domnevamo lahko, da se je lobiranje odvijalo tudi na ravni Sveta EU, vendar zanj nimamo tako neposrednih empiričnih dokazov lobiranja. Glede na to, da so številna nacionalna interesna združenja člani konfederacije FoodDrinkEurope, je smotrno predvidevati, da se je lobiranje izvajalo tudi na ravni posameznih držav članic.

Za lobiranje pri Evropski komisiji prav tako ni neposrednih empiričnih dokazov, a glede na to, da je bil sistem GDA predstavljen kot uradni predlog Evropske komisije, lahko sklepamo, da je FoodDrinkEurope tesno sodelovala s Komisijo pri pripravi osnutka zakonodajnega predloga.

Iz navedenega lahko potrdim hipotezo, da neinstitucionalizirana interesna združenja lahko v rednem zakonodajnem postopku EU z lobističnimi dejavnostmi uveljavijo svoje interese. Predlog zakona za preoblikovanje pravil EU o označevanju živil je primer, ki zadeva vse prebivalce EU, zato bi bilo smotrno, da bi njihova volja tudi bila uslišana. Lobistične dejavnosti interesnih združenj imajo v rednem zakonodajnem postopku lahko tako pozitivne kakor tudi negativne učinke. Pozitivno je gotovo dejstvo, da s svojim strokovnim znanjem pomagajo zagotavljati učinkovito in kakovostno delovanje institucij EU ter posledično prispevajo k oblikovanju kakovostnih zakonodajnih predlogov, ki upoštevajo potrebe in želje tako potrošnikov kot tudi industrije. Poleg tega lahko s svojim delovanjem javnost opozarjajo na določeno problematiko. A vse pre pogosto je primarna skrb proizvajalcev povečanje dobičkov in ne skrb za potrošnika. Običajno tudi razpolagajo z večjim obsegom finančnih sredstev in dobro razvejano mrežo vplivnih kontaktov na bruseljskem političnem prizorišču, kar jim omogoča učinkovito izvajanje pritiska na institucije EU. Tudi ne gre zanikati dejstva, da so evropske institucije že od nekdaj kazale naklonjenost do velikih podjetij. Skrb

vzbujajoče pa je dejstvo, da se ta odnos nenehno nadgrajuje in postaja celo vse bolj ekskluziven.

Veliko število med seboj tesno prepletenih akterjev, večnivojska struktura EU in redni zakonodajni postopek, ki številnim zasebnim akterjem vliva upanje za uspešno lobiranje, skupaj ustvarjajo klimo, ki pušča veliko prostora za delovanje neformalnih oblik zastopanja interesov. Iz tega razloga je toliko bolj pomembno, da v okviru načel, za katera se zavzema EU, njene institucije ostanejo nevtralne in nepristranske v svojem delovanju ter da je zagotovljena zadostna transparentnost, prekrški pa ne ostanejo nesankcionirani.

Morala zgodbe se glasi, da je smisel svobodne konkurence, kjer med seboj tekmujejo različne ideje, v iskanju najboljše rešitve za vse udeležene. A problem te plemenite ideje je, da zmeraj obstaja nevarnost, da v svobodni konkurenci idej, kjer med seboj tekmujejo gospodarsko različno močni akterji, na koncu ne pomeni zmage najboljše ideje, ampak gospodarsko najmočnejše.

## 7 LITERATURA

Baker, Mike. 1992. *Voluntary Group Lobbying in the EC – a Case Study in Animal Testing of Cosmetics*. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-009.htm> (25. junij 2012).

Bebler, Anton. 2007. *Uvod v evropske integracije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Bender, Gunnar in Lutz Reulecke. 2003. *Handbuch des deutschen Lobbyisten. Wie ein modernes und transparentes Politikmanagement funktioniert*. Frankfurt am Main: F.A.Z Institut.

Bibič, Adolf. 1996. Conflicts and consensus: pluralism and neocorporatism in the new and old democracies. (Some issues and hypotheses for discussion for the conference – Conflicts and consensus: pluralism and neocorporatism in the new and old democracies). V *Conflicts and consensus: pluralism and neocorporatism in the new and old democracies*. Third regional conference of the central European political science association, ur. Kropivnik, Samo, Igor Lukšič in Drago Zajc, 7–10. Bled: Slovenian political science association.

Bohinc, Rado. 2012. *Pravo in politike Evropske unije*. Povzetki pogodb in sodne prakse. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Bratina, Borut in Vito Bobek. 2007. *Oblikovanje koalicij v zunanjetrgovinski politiki in njihov vpliv na konkurenčnost slovenskega gospodarstva*. Dostopno prek: <http://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-XSA3DDVJ/dbc5e68a-917f-4674-b379-605d13ecd266/PDF> (20. junij 2012).

Brinar, Irena. 1995. Interesna združenja v novi organiziranosti Evropskih skupnosti/ Evropske unije. V *Interesna združenja in lobiranje*. Politološki dnevi, Portorož 1995, ur. Lukšič, Igor, 247–264. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Brussels Sunshine. 2010. *High time for CIAA to come clean on its lobbying*. Dostopno prek: <http://blog.brusselssunshine.eu/2010/06/high-time-for-ciaa-to-come-clean-on-its.html> (10. julij 2012).

Brussels Sunshine. 2010a. *MEP Carl Schlyter: »Industry lobbying has buried 'traffic-light' labelling«*. Dostopno prek: <http://www.corporateeurope.org/news/red-light-consumer-information> (10. julij 2012).

Burholt, Christian in Lutz Reulecke. 2007. Public Affairs – Rechtsberatung zum frühest möglichen Zeitpunkt. V *Praxisbuch – Politische Interessenvertretung*, ur. Jörg Rieksmeier, 106–111. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Burns, Charlotte. 2002. The European Parliament. V *Understanding European Union institutions*, ur. Alex Warleigh, 61–79. London: Routledge.

CEO. 2010. *Industry applauds food labelling vote*. Dostopno prek: <http://www.corporateeurope.org/blog/industry-applauds-food-labelling-vote> (27. julij 2012).

CIAA. 2010. *GDAs – The Facts. Your Choice*. Dostopno prek: [http://gda.ciaa.eu/asp2/news\\_2.asp?doc\\_id=223](http://gda.ciaa.eu/asp2/news_2.asp?doc_id=223) (5. julij 2012).

Cini, Michelle. 2002. The European Commission. V *Understanding European Union institutions*, ur. Alex Warleigh, 41–60. London: Routledge.

Coen, David in Richardson, Jeremy. 2009. *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. USA: Oxford University Press.

Consilium. 2012. *Svet Evropske unije*. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/council?lang=sl> (12. junij 2012).

Consilium. 2012a. *Priročnik o rednem zakonodajnem postopku*. Dostopno prek: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/sn01452-re01.sl10-web.pdf> (12. junij 2012).

Czada, Roland. 1994. Konjunktoren des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung. V *Staat und Verbände*. Politische Vierteljahresschrift special ed. 25: 35, ur. Streeck, Wolfgang. Opladen: Westdeutscher Verlag.

della Porta, Donatella in Michael Keating. 2008. *Approaches and Methodologies in the Social*

*Sciences. A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

d\_magazin. 2010. *Alternativni prikazi hranilnih vrednosti na embalažah živil*. Dostopno prek: <http://www.dmagazin.si/2010/03/alternativni-prikazi-hranilnih.html> (5. julij 2012).

Eising, Rainer. 2007. The access of business interests to EU institutions: towards élite pluralism? *Journal of European Public Policy* (14): 384–403.

EUFIC. 2009. *Nährwertinformation auf Lebensmitteletiketten – Wird sie gelesen und verstanden?* Dostopno prek: <http://www.eufic.org/article/de/page/FTARCHIVE/artid/Naehrwertinformation-Lebensmitteletiketten-gelesen-verstanden/> (5. julij 2012).

EurActive. Com. 2007. *Fight against obesity*. Dostopno prek: <http://www.euractiv.com/health/fight-obesity/article-164695> (5. julij 2012).

--- 2010. *Food information for Consumers*. Dostopno prek: <http://www.euractiv.com/food/food-information-consumers-linksdossier-418307?display=normal> (1. julij 2012).

--- 2010a. *Food industry wins battle on »traffic light« labels*. Dostopno prek: <http://www.euractiv.com/food-industry-wins-battle-traffic-light-labels-news-495324> (27. julij 2012).

Europa.eu. 2010. *Označevanje, predstavljanje in oglaševanje živil*. Dostopno prek: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/consumers/product\\_labelling\\_and\\_packaging/l21090\\_sl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/product_labelling_and_packaging/l21090_sl.htm) (20. julij 2012).

Europa.eu. 2012. *Miroljubna Evropa – začetek sodelovanja*. Dostopno prek: [http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/index\\_sl.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/index_sl.htm) (10. junij 2012).

DG SANCO. 2006. *Labelling: competitiveness, consumer information and better regulation for the EU*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/betterregulation/competitiveness\\_consumer\\_i](http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/betterregulation/competitiveness_consumer_i)

nfo.pdf (20. julij 2012).

European Parliament. 2012. *Legislative observatory*. Dostopno prek: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2008/0028\(COD\)#documentGateway](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2008/0028(COD)#documentGateway) (28. julij 2012).

Evropska komisija. 2005. *Zelena knjiga o spodbujanju zdrave prehrane in telesne dejavnosti: evropska razsežnost za preprečevanje prekomerne teže, debelosti in kroničnih bolezni*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0637:FIN:SL:PDF> (17. junij 2011).

--- 2007. *Bela knjiga o strategiji za Evropo glede vprašanja v zvezi s prehrano, prekomerno telesno težo in debelostjo*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0279:FIN:SL:PDF> (17. junij 2011).

--- 2008. *Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0040:FIN:SL:PDF> (17. junij 2011).

--- 2012. *Informacije o Evropski komisiji*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/about/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/about/index_sl.htm) (12. junij 2012).

--- 2012a. *Mala in srednje velika podjetja (MSP)*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/best-practices/european-enterprise-awards/promoters-links/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/best-practices/european-enterprise-awards/promoters-links/index_sl.htm) (18. marec 2012).

Evropski parlament. 2007. *Lobiranje v Bruslju*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20071008STO11293+0+DOC+XML+V0//SL> (18. marec 2012).

--- 2010. *Potrošnik ima pravico vedeti, kakšno hrano kupuje*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=sl&type=IM-PRESS&reference=20100618STO76328> (20. julij 2012).

--- 2012. *Organizacija in delo*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sl/0025729351/Organisation-and-work.html> (12. junij 2012).

Fink-Hafner, Danica. 2000. Evropsko povezovanje interesnih skupin in javne politike v Sloveniji. *Teorija in praksa* 37 (1): 82–95.

FoodDrinkEurope. 2011. *Role and Mission*. Dostopno prek: <http://www.fooddrinkeurope.eu/about-us/role-and-mission/> (5. julij 2012).

Geiger, Andreas. 2006. *EU Lobbying handbook. A guide to modern participation in Brussels*. Berlin: Helios Media GmbH.

Genta, Claire. 2011. *Evropski ekonomsko-socialni odbor*. Dostopno prek: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sl/FTU\\_1.3.12.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sl/FTU_1.3.12.pdf) (30. september 2012).

Gorges, Michael J. 1996. *Euro-corporatism?: interest intermediation in the European Community*. Lanham: University Press of America.

Green Cowles, Maria. 1998. *The changing architecture of big business*. V *Collective Action in the European Union*, ur. Greenwood, Justin in Mark Aspinwall, 108–148. London in New York: Routledge.

Greenwood, Justin. 1997. *Representing interests in the European Union*. Houndmills: Macmillan.

Greenwood, Justin. 2003. *Interest Representation in the European Union*. Houndmills: Macmillian

Joos, Klemens. 2011. *Lobbying im neuen Europa. Erfolgreiche Interessenvertretung nach dem Vertrag von Lissabon*. Weinheim: WILEY-VCH Verlag GmbH & Co KGaA.

Kaiser, Robert. 2011. Verbände und Interessenvertretung. V *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, ur. Werner Weidenfeld in Wolfgang Wessels, 360–365. Baden-



Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Kimball, D. Jonatan. 2000. From dependency to the market: the uncertain future for think tanks in Central and Eastern Europe. V *Think tanks and civil societies: catalyst for ideas and action*, ur. James G. McGann in R. Kent Weaver, 251–272. New Brunswick (NJ): Transaction Publishers.

Kohler-Koch, Beate. 1997. Organized Interests in the EC and the European Parliament. *European Integration online Papers*, 1–12. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-009.htm#4> (23. junij 2012).

Kropivnik, Samo, Igor Lukšič in Drago Zajc, ur. 1996. *Conflicts and consensus: pluralism and neocorporatism in the new and old democracies*. Third regional conference of the central european political science association. Bled: Slovenian political science association.

Leiber, Simone. 2009. Europäisierung sozialpolitischer Interessenvermittlung: Erosion oder Aufwertung korporatistischer Strukturen in den Mitgliedstaaten. V *Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung*, ur. Britta Rehder, Thomas von Winter in Ulrich Willems, 248–266. Wiesbaden: GWV Fachverlage GmbH.

Lodge, Juliet in Valentine Herman. 1980. The Economic and Social Committee in EEC Decision Making. *International Organization* 34 (2): 265–284.

Lukič, Goran in Pavle Vrhovec. 2010. *Priročnik za usposabljanje promotorjev socialnega dialoga*. Ljubljana: Zveza svobodnih sindikatov Slovenije.

Lukšič, Igor. 1996. Social partnership in Slovenia – how to go further? V *Conflicts and consensus: pluralism and neocorporatism in the new and old democracies*. Third regional conference of the central european political science association, ur. Kropivnik, Samo, Igor Lukšič in Drago Zajc, 7–10. Bled: Slovenian political science association.

Matyja, Miroslaw. 1999. *Der Einfluss der Vereinigung der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE) auf den Entscheidungsprozess der Europäischen Union*. Bern: Peter Lang AG.

Mazey, Sonia in Jeremy Richardson. 1993. *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford Univ. Press.

Mazey, Sonia P. in Jeremy J. Richardson. 1996. The logic of organization. Interest groups. V *European Union: Power and Policy-Making*, ur. Jeremy J. Richardson, 200–215. London in New York: Routledge.

Mazey, Sonia P. in Jeremy J. Richardson. 2003. *Lobbying in the European Community*. Oxford England in New York: Oxford University Press.

McGann, G. James. 1999. *Think tanks: catalysts for ideas in action: an international survey*. Philadelphia: Foreign Policy Research Institute.

Michalowitz, Irina. 2002. Beyond Corporatism and Pluralism: Towards a New Theoretical Framework. V *Influence and Interests in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy*, ur. Warleigh, Alex in Jenny Fairbrass, 35–53. London in New York: Europa Publications.

MNZ. 2012. *Lizbonska pogodba*. Dostopno prek: [http://www.mzz.gov.si/si/zunanja\\_politika\\_in\\_mednarodno\\_pravo/zunanja\\_politika/zunanja\\_in\\_varnostna\\_politika\\_eu/lizbonska\\_pogodba/](http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/zunanja_politika/zunanja_in_varnostna_politika_eu/lizbonska_pogodba/) (25. junij 2012).

MZZ. 2012. *Zunanja politika in mednarodno pravo*. Dostopno prek: [http://www.mzz.gov.si/si/zunanja\\_politika\\_in\\_mednarodno\\_pravo/zunanja\\_politika/evropska\\_unija/lizbonska\\_pogodba/](http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/zunanja_politika/evropska_unija/lizbonska_pogodba/) (16. junij 2012).

Neuhold, Christine. 2001. The »Legislative Backbone« keeping the Institution upright? The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-Making Process. *European Integration online Papers*, 5/10. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-010.htm> (23. junij 2012).

Neuman, W. Lawrence. 2006. *Social Research Methods. Qualitative and Quantitative Approaches. Sixth Edition*. Boston: Pearson.

Nowak, Carsten. 2011. *Europarecht nach Lissabon*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Pizzorno, Alessandro. 1991. Interests and parties in pluralism. V *Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism, and the transformation of politics*, ur. Berger, Suzanne, 247–283. Cambridge: Cambridge University Press.

Ragin, Charles. 2011. *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Los Angeles: Berkeley; London: University of California Press.

Schendelen, Marinus P. C. M. van. 1998. *EU Committees as Influential Policymakers*. Oxford: Ashgate.

Schendelen, Marinus P. C. M. van. 2002. *Machiavelli in Brussels*. The Art of Lobbying the EU. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Schmid-Drüner, Marion. 2012. *Socialni dialog*. Dostopno prek: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sl/FTU\\_4.9.7.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sl/FTU_4.9.7.pdf) (27. avgust 2012).

Sherrington, Philippa. 2002. The Council of Ministers and the European Council. V *Understanding European union institutions*, ur. Alex Warleigh, 25–40. London: Routledge.

Slovenija doma v Evropi. 2012. *Zgodovinski mejniki*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/kratka-predstavitev/zgodovinski-mejniki/> (16. junij 2012).

--- 2012a. *Pravni red*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/pravni-red/> (16. junij 2012).

--- 2012b. *Pogodba o reformi*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/vsebina/novice/aktualne-teme/2007/pogodba-o-reformi/> (16. junij 2012).

Socialnidialog.si. 2009. *O evropskem socialnem dialogu*. Dostopno prek: <http://www.socialnidialog.si/>

socialnidialog.si/sl/index/article?path=/evropski-socialni-dialog (15. junij 2012).

Smismans, Stijn. 2000. *The European Economic and Social Committee: towards deliberative democracy via a functional assembly*. *European Integration Online Papers (EioP)* 4 (12). Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-012a.htm> (18. september 2012).

Stone, Diane in Mark Garnett. 1998. Introduction: think tanks, policy advice and governance. V *Think tanks across nations. A comparative approach*, ur. Diane Stone, Andrew Denham in Mark Garnett, 1–20. Manchester: Manchester University Press.

Streeck, Wolfgang. 1991. From National Corporatism to Transnational Pluralism: European Interest Politics and the Single Market. *Working Paper 164*. Dostopno prek: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.87.8852&rep=rep1&type=pdf> (19. avgust 2011).

Tenbücken, Marc. 2002. *Corporate Lobbying in the European Union. Strategies of Multinational Companies*. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH.

Teuber, Jörg. 2001. *Interessenverbände und Lobbying in der Europäischen Union*. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH.

Thomas Clive. 1993. *Interest Groups and Political Systems*. Dostopno prek: <http://xroads.virginia.edu/~MA98/pollklas/thesis/groupth.html> (4. avgust 2011).

Uradni list Evropske unije, 2010/C 83/01, 30. marec 2010. *Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:SL:PDF> (11. junij 2012).

Vieler, Alexander. 1986. *Interessen, Gruppen und Demokratie: eine sozialökonomische Untersuchung über den Einfluß von Interessenverbänden auf wirtschaftspolitische Entscheidungen*. Tübingen: Mohr.

Warleigh, Alex in Jenny Fairbrass. 2002. *Influence and Interests in the European Union: The*

*New Politics of Persuasion and Advocacy*. London in New York: Europa publications.

Welz, Christian. 2008. *The European social dialogue under articles 138 and 139 of the EC Treaty*. The Netherlands: Kluwer Law International BV.

White, David. 1997. Dealing with Trade Associations: A Two Way Process. V *Trade Associations in Britain and Germany*, ur. Robert Bennet, 74–77. London: Anglo-German Foundation.

Zavrl, Franci. 1998. Delovno mesto v agenciji. V *Preskok v odnose z javnostmi*. Zbornik o slovenski praksi v odnosih z javnostmi, ur. B. Gruban, Dejan Verčič in Franci Zavrl, 83–99. Ljubljana: Pristop.