

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Milla Azra Tiganj

**Vpliv medinstitucionalnih odnosov na (ne)uspešno integracijo  
okoljske politike v odločevalskih procesih urejanja prometne  
politike EU**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Milla Azra Tiganj

Mentor:izr. prof. dr. Andrej A. Lukšič

**Vpliv medinstitucionalnih odnosov na (ne)uspešno integracijo  
okoljske politike v odločevalskih procesih urejanja prometne  
politike EU**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

## ZAHVALA

*Iskreno se zahvaljujem odličnemu mentorju dr. Andreju A. Lukšiču za sodelovanje, vse nasvete in usmeritve pri pisanju dela!*

*Zahvala tudi koordinatorju programa dr. Žigi Vodovniku za vso pomoč, tudi v zadnjem trenutku, ne glede na razdaljo!*

*Zahvala »ljubljski in bruseljski« družini, ki sta me skozi vsa študijska leta podpirali v vseh pogledih!*

*Prijateljem, ker ste vedno in povsod ob meni! Še posebj Rebeki in Aleksandru – saj vesta: mestece rožic nas čaka!*

*Skratka, HVALA VSEM ZA VSE IN ŠE VEČ! Brez vseh vas ne bi bila tu!*



## IZJAVA O AVTORSTVU magistrskega dela

Podpisani/-a Milla Azra Tiganj, z vpisno številko 21140587, sem avtor/-ica magistrskega dela z naslovom: Vpliv med-institucionalnih odnosov na (ne)uspešno integracijo okoljske politike v odločevalskih procesih urejanja prometne politike EU.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo magistrsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel/-a, 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 pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/-a v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – 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 avtorski 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 plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko magistrskega dela ter soglašam z objavo magistrskega dela v zbirki »Dela FDV«.

## **Vpliv medinstitucionalnih odnosov na (ne)uspešno integracijo okoljske politike v odločevalskih procesih urejanja prometne politike EU**

Namen magistrskega dela je razložiti politično-institucionalni ustroj EU, delovanje njenih institucij in odločevalskih procesov skozi primer integracije okoljske politike v prometno politiko. Cilj dela je s pomočjo teoretičnih pristopov za proučevanje delovanja institucij in procesov oblikovanja in izvajanja politik EU, ugotoviti, prvič, kako oblikovani medsektorski in medinstitucionalni odnosi vplivajo na izid pogajanj ter, drugič, kateri pogoji so relevantni za uspešno integracijo okoljske politike v evropsko prometno politiko. Delo identificira interakcijo glavnih akterjev ter policy dinamike, skozi katere se različne ideje in politični interesi odražajo v konkretnih politikah. Torej preučuje EU okvir znotraj katerega institucije z medsebojnim sodelovanjem in koordinacijo nastopajo napram izzivom. Med sodelovanjem in koordinacijo znotraj institucij pogosto prihaja do oblikovanja konfliktnih odnosov, ki so posledica različnih preferenc, interesov in reprezentativne vloge. Institucije so za ohranjanje učinkovitega in tekočega odločevalskega procesa razvile systemske nastavke ter formalne in neformalne načine, s katerimi rešujejo nastale konflikte. Ja, učinkoviti, vendar po drugi strani, nedemokratični in skrivnostni. Na področju integracije okolja v prometno politiko so se omenjeni načini razvili za doseganje skladnosti med načeli trajnostnega razvoja, tj. doseganje ekonomske in socialne blaginje z zmanjšanjem negativnih vplivov na okolje. EU stremi k razvoju trajnostnega prometnega sistema, vendar ali je res temu tako - ali je trajnostni promet res trajnosten? Vse to si bomo ogledali na podlagi študije primera, tj. paket predlogov za spodbuditev razvoja in uporabe železniškega sistema, kot ene izmed bolj okolju prijaznih oblik prometa.

**Ključne besede:** odločevalski procesi EU, sodelovanje med institucijami EU, koordinacija znotraj EU institucij, integracija okoljske politike, prometna politika.

## **Impact of Inter-institutional Relations on (Un)Successful Integration of Environmental Policy in the Decision-making Process of Regulating Transport Policy of the EU**

The purpose of the master thesis is to explain the political frame of the EU, the functioning of its institutions and decision-making processes through the example of the integration of environmental policy into transport policy. The thesis is examining, firstly, how the cross-sectoral and inter-institutional relations affect the outcome of the negotiations, and, secondly, what are the conditions for successful integration of environmental policy into European transport policy. It examines the framework in which EU institutions with mutual cooperation and coordination act against challenges. Cooperation and coordination within institutions often leads to conflicts, arising from various preferences, interests and representative roles. The institutions have developed formal and informal ways of solving the conflicts and preserving an effective and ongoing decision-making process. In the area of integration of environmental policy into transport policy, the referred methods developed in order to achieve coherence between the principles of sustainable development, i.e. the achievement of economic and social prosperity by decreasing negative impacts on the environment. EU aims to develop a sustainable transport system, which is on the other hand often a subject of criticism of not being sustainable enough. However, the latter is examined in detail in a case study, i.e. a package of proposals to promote development and the use of the rail system, as one of the most environmentally friendly forms of transport.

**Key words:** decision-making processes of the EU, cooperation between the EU institutions, coordination within EU institutions, integration of the environmental policy, transport policy.

## KAZALO VSEBINE

1	UVOD .....	8
1.1	Opredelitev problema .....	9
1.2	Cilji in relevantnost magistrskega dela.....	11
1.3	Raziskovalna vprašanja .....	12
1.4	Pregled raziskovalnih metod skozi predstavitev strukture magistrskega dela .....	12
2	RELEVANTNI TEORETIČNI PRISTOPI K PROUČEVANJU DELOVANJA INSTITUCIJ EU .....	15
2.1	Politično institucionalni ustroj EU .....	16
2.2	Novi institucionalizem.....	18
2.2.1	Institucionalizem racionalne izbire .....	20
2.2.2	Sociološki institucionalizem .....	21
2.2.3	Historični.....	22
2.3	Policy omrežja .....	23
2.4	Multilevel Governance .....	25
2.5	Povzetek.....	25
3	INSTITUCIONALNI ODNOSI V ODLOČEVALSKEM PROCESU UREJANJA POLITIK EU .....	26
3.1	Večravenško intitucionalno sodelovanje .....	26
3.2	Medinstitucionalno sodelovanje v odločevalskem procesu urejanja evropskih politik 28	
3.3	Institucionalni trikotnik .....	31
3.4	Vloga interesnih skupin v odločevalskem procesu EU .....	36
3.5	Povzetek.....	37
4	MEDINSTITUCIONALNI ODNOSI PRI UREJANJU OKOLJSKE POLITIKE EU ...	38
4.1	Razvoj evropske okoljske politike.....	38
4.2	Integracija okoljskih določb v druge politike EU.....	42

4.3	Spremembe institucionalne strukture kot odgovor na izzive pri urejanju okoljske politike in integraciji okoljskih določb v druge politike EU .....	44
4.4	Povzetek.....	48
5	VPLIV MEDINSTITUCIONALNIH ODNOSOV NA (NE)USPEŠNO INTEGRACIJO OKOLJSKIH DOLOČB V PROMETNO POLITIKO .....	49
5.1	Postopen razvoj evropske prometne politike.....	50
5.2	Predstavitev študije primera – s Četrtem železniškim paketom k bolj trajnostni prometni politiki .....	51
5.3	Oblikovanje odnosov znotraj in med institucijami v odločevalskem procesu predlogov Četrtega železniškega paketa.....	54
5.4	Povzetek.....	57
6	SKLEP .....	57
7	LITERATURA .....	60
	PRILOGE .....	65
	PRILOGA A: Intervju s svetovalcem za promet na Stalnem predstavništvu Luksembourga pri EU .....	65
	PRILOGA B: Intervju s svetovalko za okolje na Stalnem predstavništvu Slovenije pri EU66	
	PRILOGA C: Intervju s pisarno poslanke Parlamenta .....	67

## **KAZALO SLIK IN TABEL**

Slika 2.1:	Institucionalni okvir EU.....	17
Slika 3.1:	Redni zakonodajni postopek EU.....	31
Slika 3.2:	Institucionalni trikotnik in notranja večravska koordinacija.....	32
Tabela 3.1:	Ravni preučevanja institucionalnega sodelovanja.....	27
Tabela 5.1:	Sestava in vsebina Četrtega železniškega predloga .....	53

## KRATICE

<b>COREPER</b>	– <i>Committee of Permanent Representatives (sl. Odbor stalnih predstavnikov)</i>
<b>DG</b>	– <i>Directorates-General (sl. Generalni direktorat)</i>
<b>EU</b>	– <i>Evropska unija</i>
<b>ECB</b>	– <i>Evropska centralna banka</i>
<b>EEA</b>	– <i>European Environmental Agency (sl. Evropska agencija za okolje)</i>
<b>EESO</b>	– <i>Evropski ekonomski in socialni odbor</i>
<b>ERA</b>	– <i>European Railway Agency (sl. Evropska agencija za železnice)</i>
<b>JRC</b>	– <i>Joint Research Center (sl. Skupno raziskovalno središče)</i>
<b>OR</b>	– <i>Odbor regij</i>
<b>PDEU</b>	– <i>Pogodba o delovanju Evropske unije</i>
<b>PEU</b>	– <i>Pogodba o Evropski uniji</i>



# 1 UVOD

Proces oblikovanja in izvajanja politik je po navadi izredno kompleksen proces že znotraj posameznih nacionalnih držav. Pri poskusu urejanja problemov širših razsežnosti se ta kompleksnost procesov urejanja oziroma oblikovanja in izvajanja politik na višjih ravneh le še stopnjuje. Pri omenjanju višje ravni imamo v mislih nadnacionalno raven, in sicer Evropsko unijo (v nadaljevanju EU), kjer se njena »kompleksnost izkazuje z bolj spreminjajočimi institucionalnimi strukturami, razdelitvijo oblasti in seveda večnivojskostjo vladanja in procesov oblikovanja in izvajanja politik, ki vključuje številne akterje« (Young 2010, 46).

Povečevanje števila izzivov skozi čas, s katerimi se soočajo države članice, in sama razsežnost evropskega integracijskega procesa, so pripeljali do vedno večjega prenosa urejanja politik na ravni EU. Izzivi so iz leta v leto vedno bolj pričeli posegati preko nacionalnih meja ter postajali vedno bolj kompleksni. Pojavljalo se je vedno več vprašanj globalnih razsežnosti in pri reševanju oziroma urejanju tovrstnih vprašanj se je izkazalo, da lahko države članice skupaj dosežejo boljše rezultate, kot če bi delovale same. Prav zaradi omenjene razsežnosti in kompleksnosti izzivov ter procesov urejanja le-teh na ravni EU je politološka raziskovalna sfera tem področjem že od nekdaj namenjala veliko pozornosti.

Eno izmed področij, ki pritegne veliko pozornosti, je okoljska politika in z njo povezana vprašanja o »ohranjanju, zaščiti in izboljšanju kvalitete okolja, zaščiti človekovega zdravja in skrbni in racionalni izrabi naravnih virov« (Knill in Liefferink 2013, 21). Govora je o problemih globalnih razsežnosti, ki odpirajo številna pereča vprašanja, ki predstavljajo eno izmed glavnih groženj svetu. Prav tako pa ne moremo ubežati njihovemu močnemu vplivu na družbeno in gospodarsko življenje.

EU se s tovrstnimi okoljskimi izzivi, bodisi evropskim bodisi globalnih razsežnosti, uspešno spopada. Evropska okoljska politika sicer velja za eno izmed najbolj urejenih, vendar se kljub vsemu pojavljajo praznine, ki so ostale neurejene, ali pa področja, ki potrebujejo nenehno modifikacijo.

V prvih korakih razvoja EU in njenih temeljnih aktih okoljske politike oziroma normative podlage za ureditev področja ni bilo omenjene. Večina okoljskih politik je nastala v zadnjih štiridesetih letih. Njen razvoj oziroma napredek pri urejanju okoljskih problemov in oblikovanju ter izvajanju okoljske politike je v tem obdobju potekal počasi, *step by step*.

Danes pa je EU »na čelu razprav, tako na evropski kot globalni ravni« (prav tako, 15) in pri soočanju z okoljskimi problemi ter njihovem reševanju »so se okoljske politike EU izkazale kot najbolj napredne v svetu« (Greenwood 2007, 128). Kot glavni najnovejši pravni mejnik vnašanja sprememb v proces urejanja okoljske politike lahko izpostavimo Lizbonsko pogodbo,<sup>1</sup> katera predstavlja prečiščen skupek vseh prejšnjih pogodb EU.

Skozi čas se je razvijalo tudi dojemanje okoljske politike kot del vseh vidikov življenja in ne le kot posamezni sektor (kot so na primer kmetijstvo, ribištvo, promet itd.). Tako je EU vložila ogromno truda v policy koordinacijo, tj. integracijo okoljskega vidika v druge politike (Jordan in Adelle 2013, 1). Danes lahko trdimo, da je okoljska politika pravno zadovoljivo urejena, torej posedujemo zakonodajo, vendar kot vedno »se v praksi, kjer se bojujemo z naraščajočimi izzivi in spreminjajočimi se okoliščinami, izkaže, da normativna podlaga ni vedno dovolj« (prav tako, 21).

Proces oblikovanja in izvajanja politik je po navadi izredno kompleksen proces že znotraj posameznih nacionalnih držav. Pri poskusu urejanja problemov širših razsežnosti se ta kompleksnost procesov urejanja oziroma oblikovanja in izvajanja politik na višjih ravneh le še stopnjuje. Pri omenjanju višje ravni imamo v mislih nadsocijalno raven, in sicer EU (v nadaljevanju EU), kjer se njena »kompleksnost izkazuje z bolj spreminjajočimi institucionalnimi strukturami, razdelitvijo oblasti in seveda večnivojskostjo vladanja in procesov oblikovanja in izvajanja politik, ki vključuje številne akterje« (Young 2010, 46).

### ***1.1 Opredelitev problema***

Pri urejanju okoljske politike tako naletimo na številne ovire oziroma vprašanja, pa naj se tiče urejanja same politike ali integracije njenih določb v druge politike EU. Torej, okoljsko politiko lahko preučujemo s številnih zornih kotov. V pričajočem magistrskem delu se bomo osredotočili na izzive in ovire pri integraciji okoljske politike v druge politike, kjer se problemi izkazujejo že pri samem oblikovanju politike in tudi nadaljnji implementaciji po sprejemu politike. Zakaj?

Za pridobitev odgovora na to vprašanje moramo sprva poiskati odgovore na globlja vprašanja, kot je vprašanje notranjega koordinacijskega procesa EU ali pa širše gledano vprašanje delovanja EU navzven, odvisno, katera dimenzija nas zanima. Poleg organizacijskih, funkcionalnih in reprezentativnih vprašanj smo v zadnjih letih bili priča številnim

---

<sup>1</sup> Podpisana 13. decembra 2007, stopi v veljavo 1. decembra 2009.

spremembam na gospodarskem in finančnem področju držav članic. V mislih imamo zadnjo finančno in gospodarsko krizo, katera se je v mnogih državah članicah prelevila v politično krizo in jih s svojimi posledicami zaznamovala s pritiski ekonomije, ki so vedno bolj intenzivni. Pri urejanju okoljske politike smo vedno bili priča nekakšnemu t.i. »boju med ekonomskimi in okoljskimi interesi«, ki je v zadnjih letih zaradi krize še toliko bolj izrazil in je moč čutiti vedno več pritiskov s strani ekonomije ter posledično potiskanje okoljskih interesov v senco.

Stopnjevanje slednjega je še bolj izrazito pri integraciji okoljskih določb v druge politike EU, ki so bolj usmerjene v ekonomsko dobrobit. Znameniti boj med predstavljenima skrajnostma pa ni edini, ki se odvija na tem področju. V odločevalskem procesu EU se med relevantnimi akterji oziroma (so)oblikovalci politik pri policy koordinaciji oblikujejo različni odnosi, ki zaznamujejo nadaljnji potek in najpomembneje tudi končni rezultat odločevalskega procesa EU.

V oblikovanem policy omrežju lahko s pomočjo metodoloških orodij preučimo odnose med državnimi akterji in civilno družbo. Pri slednjem se osredotočamo na, kdo, komu, kaj in kdaj ponudi ter kdo kaj potrebuje (seveda v smislu zapolnjevanja vrzeli informacij in uveljavljanja interesov skozi odločevalski proces). Poleg tega so izrednega pomena podobna preučitev samega delovanja institucij v horizontalni in vertikalni dimenziji ter vpliv njihovega oblikovanega odnosa na potek in končni rezultat odločevalskega procesa urejanja določene politike in (ne)uspešnost integracije okoljskih določb pri tem. Torej, v magistrskem delu bomo preučili, kaj vpliva na oblikovanje določenih tipov odnosov med institucijami in kako to vpliva na končni rezultat. Prvič, preučili bomo interakcijo znotraj posameznih sektorjev posameznih institucij in med institucijami, in drugič, ne moremo preko vprašanja vloge interesnih skupin v odločevalskem procesu, saj le-te vnašajo v proces manjkajoče informacije in s tem tudi vplivajo na nadaljnji potek procesa.

Pri integraciji okoljske politike v druge politike EU pogosto prihaja do križanja interesov med okoljskim in ne-okoljskim sektorjem, tako na administrativni kot na politični ravni. Tako so za nemoteno in učinkovito potekanje odločevalskega procesa, h kateremu stremijo vse institucije, potrebna številna pogajanja oziroma dogovarjanja med sektorji znotraj posameznih institucij in med institucijami, odvisno od faze, v kateri se nahajajo. Za doseganje cilja nemotenega poteka procesa se v ozadju opravljajo številna (ne)formalna pogajanja, ki pa močno vplivajo na medinstitucionalna razmerja. Glede na »konstantne boje med institucijami,

katerim smo lahko pogosto priča, za povečanje političnega vpliva, njihovih različnih reprezentativnih vlog in kompleksnost odločevalskega procesa, ki vključuje akterje z različnimi interesi« (Mühlböck in Rittbergerd 2015, 13), prihaja do konfliktnih situacij. Postavlja se vprašanje, kako ti konflikti oblikujejo oziroma vplivajo tako na medsektorska pogajanja znotraj posameznih institucij kot tudi med institucijami z različnimi pristojnostmi in interesi ter s tem na stopnjo integracije okoljske politike v druge politike. Govora je torej o vprašanju sistemskih nastavkov in iskanju načinov za reševanje konfliktov.

Omenjeno vprašanje se pogosto postavlja prav v razmerju okoljskega in prometnega sektorja, kot enega izmed ne-okoljskih sektorjev. Prometna politika že od nekdaj sledi načelom ekonomske rasti ter socialnega in okoljskega varstva. Stremi k doseganju trajnostnega razvoja, to je k boljši prihodnosti sedanjih in prihajajočih generacij. Pogosto pa je prometna politika podvržena kritikam, da kljub enakovrednemu zastopanju vseh teh načel postavlja ekonomski interes pred varstvom okolja. Ravno zaradi tega, ko pride do točke integracije okoljskih določb, pri urejanju prometne politike pogosto prihaja do oblikovanja konfliktnih odnosov pri pogajanjih z okoljskim sektorjem. Na višjih ravneh se konfliktnost lahko le še stopnjuje, zaradi »različnih preferenc akterjev, različne vloge akterjev in nesorazmernosti moči med njimi« (prav tako, 13).

## ***1.2 Cilji in relevantnost magistrskega dela***

Namen pričujočega magistrskega dela je razložiti politično-institucionalni ustroj EU (*polity*), delovanje njenih institucij in odločevalskih procesov skozi primer integracije okoljske politike v prometno politiko (*policy*). Cilj dela je s pomočjo teoretičnih pristopov za proučevanje delovanja institucij ter procesov oblikovanja in izvajanja politik EU ugotoviti, prvič, kateri pogoji so relevantni za uspešno integracijo okoljske politike v evropsko prometno politiko ter, drugič, kako oblikovani medsektorski in medinstitucionalni odnosi vplivajo na izid pogajanj. Za doseganje cilja je pomembno »raziskati širši kontekst, v katerem se oblikuje okoljska politika (razvoj, norme, procesi itd.), izpostaviti glavne akterje, ki so v interakciji en z drugim pri oblikovanju in izvajanju politike, ter *policy* dinamike, skozi katere se različne ideje in politični interesi odražajo v konkretnih politikah« (Jordan in Adelle 2013, 5).

Magistrsko delo je relevantno za prikaz razvoja okoljske in prometne politike v politično-institucionalnem okviru EU, znotraj katerega institucije z medsebojnim sodelovanjem in koordinacijo nastopajo napram izzivom ne le evropskih, ampak tudi globalnih razsežnosti.

Delo predstavlja teoretične in praktične vidike soočanja s tovrstnimi izzivi – usklajevanje različnih interesov in medinstitucionalnih odnosov ter njihovih vplivov na nadaljnji razvoj omenjenih politik.

### ***1.3 Raziskovalna vprašanja***

V okviru prej identificiranega javno-političnega problema in zastavljenih ciljev bomo s pomočjo teoretične podkrepitve in refleksije skozi proces oblikovanja in izvajanja politik ter multimetodskega pristopa podali ugotovitve o vplivu oblikovanih medinstitucionalnih odnosov na (ne)uspešno integracijo okoljske politike v odločevalskih procesih urejanja prometne politike EU, kjer nas bodo vodila naslednja glavna raziskovalna vprašanja:

- 1. S katerimi izzivi se okoljski in ne-okoljski sektorji Evropske komisije soočajo v procesu koordinacije pri urejanju politik EU?*
- 2. Kako zakonodajni instituciji sodelujeta v odločevalskem procesu? Kateri pogoji morajo biti izpolnjeni za uspešna pogajanja?*
- 3. Kateri pogoji morajo biti izpolnjeni za uspešno integracijo okoljske politike v prometno politiko EU? Kakšen je vpliv oblikovanih medinstitucionalnih odnosov na (ne)uspešno integracijo okoljske politike v prometno politiko EU?*

### ***1.4 Pregled raziskovalnih metod skozi predstavitev strukture magistrskega dela***

Zgoraj predstavljena raziskovalna vprašanja bodo predstavljala rdečo nit strukture magistrskega dela, na katera bomo postopoma odgovarjali s pomočjo teoretičnih in multimetodoloških pristopov. Deduktivno zastavljena vsebinska struktura dela zajema, prvič, teoretične nastavke za preučevanje delovanja institucij EU in oblikovanja politik EU, drugič, predstavitev institucionalne ureditve na ravni EU, tretjič, nove institucionalne mehanizme, in četrtič, refleksijo preučevanih sistemskih nastavkov za reševanje konfliktov, ki se razvijejo pri sodelovanju in koordinaciji znotraj in med institucijami EU, skozi naš predmet preučevanja, tj. integracijo okoljske politike v prometno politiko, s konkretizacijo na študiji primera predlaganega paketa predlogov za oživitev evropskega železniškega prometa, kot ene izmed bolj okolju prijaznih oblik prevoza.

Celotno delo bo temeljilo na deskriptivni metodi, s pomočjo katere bomo pojasnjevali pojme, pristope, procese itd., utemeljene na podlagi pregleda in analize primarnih virov, ki

vključujejo vse od Pogodb EU do relevantnih aktov, strategij, načrtov itd. urejanja okoljske politike in integracije okoljskih določb v prometno politiko, ter sekundarnih virov in literature, tj. virov in literature številnih priznanih mednarodnih avtorjev.

V začetnem delu prvega poglavja bomo na podlagi normativnih aktov EU in relevantne literature predstavili politično-institucionalni okvir EU, pri čemer se bomo osredotočili na delovanje institucij, razmerja med glavnimi (so)oblikovalci in izvajalci evropskih procesov, potek procesa oblikovanja in izvajanja evropskih politik ter vprašanja integriranja pluralističnih interesov. Tako bo predstavljen celoten institucionalen ustroj EU vse od institucije, ki podaja politične smernice za urejanje politik EU – Evropski svet, do Evropske komisije (v nadaljevanju Komisija) kot predlagateljice zakonodajnih predlogov in sozakonodajalcev, tj. Evropskega parlamenta (v nadaljevanju Parlament) in Sveta Evropske unije (v nadaljevanju Svet EU). V procesu (ko se politika dotika njihovega področja) igrajo pomembno vlogo tudi posvetovalna telesa, kot so Evropski ekonomski in socialni odbor (v nadaljevanju EESO), Odbor regij (v nadaljevanju OR), Evropska centralna banka (v nadaljevanju ECB) itd.

V nadaljevanju bomo predstavili teoretične pristope oziroma temelje za nadaljnje preučevanje delovanja institucij. Sprva se bomo osredotočili na različice neo-institucionalizma, ki v osnovi razumejo institucije v širšem kontekstu kot stabilne, ponavljajoče se vzorce obnašanja. Pristop namenja pozornost načinu, na katerega institucije uveljavljajo vrednote in razmerja moči, ter oviram in priložnostim, s katerimi se sooča institucionalna zasnova. Kar je najbolj relevantno v našem delu, neo-institucionalni pristop se ne ukvarja toliko z vprašanjem vpliva institucij na posameznike, ampak z interakcijami med institucijami in posamezniki (povzeto po Lowndes 2010, 61). Slednje bomo tudi empirično raziskali, zato je treba v tem delu predstaviti tudi novejši pristop javno-političnih omrežij, s katerim lahko zagotovimo nadaljnje relevantno empirično raziskovanje – identifikacije relevantnih akterjev, njihove interakcije, odnosi in njihov vpliv na oblikovanje končnega izida odločevalskega procesa in z njimi povezane pristope pojasnjevanja večravenskega delovanja.

V drugem poglavju bomo z osnovnimi metodami predstavili sodelovanje med institucijami in njihovo koordinacijo skozi razlago poteka odločevalskega procesa urejanja politik EU. Identificirali bomo ravni sodelovanja med in znotraj institucijami, razložili njihov potek in izzive, s katerimi se generalno gledano soočajo. Pri identifikaciji impliciramo na vodilne institucije v odločevalskem procesu, t.i. *institucionalnem trikotniku*, ki ga tvorijo Komisija,

Parlament in Svet EU. Kot smo že pri opredelitvi problema razložili, pri preučevanju poteka odločevalskega procesa in delovanja institucij ne moremo mimo doprinosa oziroma vpliva interesnih skupin. Zato bo zadnji del tega poglavja namenjen tudi opredelitvi njihove vloge.

V tretjem poglavju prehajamo na refleksijo proučevanih sistemskih nastavkov za spopadanje z izzivi v izbranih politikah EU. S pomočjo vodilnih metod bomo definirali »zeleno misel« EU, ki je izražena skozi okoljsko politiko. Za razumevanje potreb po urejanju in integriranju okoljske politike na evropski ravni je treba poznati zgodovinski kontekst, v katerem se je razvila – uporabili bomo zgodovinsko metodo. Izpostavili bomo pogoje/kriterije za uspešno integracijo okoljskih določb v druge politike, oblike integracije, v katerih se pojavlja, in ovire, s katerimi se spopada pri doseganju svojega cilja, kjer se osredotočamo na naš predmet proučevanja – sodelovanje in koordinacija znotraj in med institucijami.

V četrtem poglavju bomo vse skupaj združili v empiričnem raziskovanju konkretnega primera, tj. integracije okoljskih določb v prometno politiko. Za boljše razumevanje se bomo osredotočili na trenutno pereč problem – študija primera, tj. urejanje evropskega železniškega prometa, kot ene izmed bolj okolju prijaznih oblik prometa. Govora je o odločevalskem procesu sprejemanja ukrepov v okviru Četrtega železniškega paketa, katerega je Komisija predlagala leta 2013 na podlagi Bele knjige, ki jo je sprejela leto pred tem. S paketom želi Komisija doseči bolj trajnosten razvoj prometne politike. Tako bomo opredeljene teoretične pristope in definicije reflektirali na praktičnem primeru. Za doseganje čim bolj relevantnih praktičnih vidikov bo to poglavje temeljilo na kvalitativni metodi raziskovanja, tj. družboslovnih intervjujih z relevantnimi vpletenimi akterji oziroma člani zakonodajnih institucij, saj se le-ta primer nahaja v tretji fazi policy procesa. Z intervjuji bomo lahko pridobili realen vpogled v vsakdanje delovanje institucij in njihovih medsebojnih odnosov. Družboslovni intervjuji so pogosto uporabljeni s strani politoloških znanstvenikov »za raziskovanje političnega obnašanja znotraj in zunaj političnih institucij, predvsem pa znotraj raziskav, ki temeljijo na pristopih institucionalizma, post-behaviorizma itd. In kot je značilno za institucionalistični pristop, bomo poleg tega uporabili tudi že uporabljene rezultate prejšnjih raziskav za pomoč pri razlagi razvoja dogodkov« (Vromen 2010, 257–258).

V zadnjem, petem poglavju, tj. sklepu, pa bomo povzeli ugotovitve, na podlagi sinteze vseh grobo deljenih delov magistrskega dela in skozi odgovore na zastavljena raziskovanja vprašanja ter zaključili v luči vpogleda v prihodnost urejanja okoljske politike in integracije

njenih določb v prometno politiko EU ter pojasnili možne potrebe po ponovni poenostavitvi procesov odločanja EU in delovanja njenih institucij.

## **2 RELEVANTNI TEORETIČNI PRISTOPI K PROUČEVANJU DELOVANJA INSTITUCIJ EU**

Skozi čas so se oblikovali različni pristopi, oblikovani za lažje razumevanje procesov oblikovanja in izvajanja javnih politik. Pristopi »zrcalijo različne politične prakse in so primerni za uporabo le v določenih okoljih oziroma ob določenih izpolnjenih predpogojih« (Fink Hafner 2007a, 34).

Dogodki v zgodnjem dvajsetem stoletju so zamajali politični svet, kar je spodbudilo družbene znanosti k intenzivnemu in izključnemu osredotočanju na preučevanje institucij – preučevanje vladnih struktur in sistemov oblikovanja prava. Politična analiza je pričela s podrobnim opisovanjem institucij, ki pa ni zajemalo potrebne metodologije ali obnašanja političnih voditeljev, uradnikov, državljanov itd. (Peterson in Shackleton 2012, 5).

Omenjeno opisovanje institucij oziroma političnih sistemov na podlagi uporabe pravnih in zgodovinskih raziskovalnih metod je bilo v ospredju do petdesetih let dvajsetega stoletja. V novejšem razvoju politologije pa sta v ospredju predvsem mednarodno primerjalno raziskovanje teh sistemov in ugotavljanje političnih in družbenih učinkov uvajanja ali spreminjanja določenih političnih ustanov s sofisticiranimi politološkimi metodami (Fink Hafner 2007a, 35).

Lahko trdimo, da so se pristopi prilagajali glede na dogodke in potrebe, ki so se v določenem času odvijali. Tako so se tudi pristopi za preučevanje delovanja EU prilagajali, kjer so se raziskovalci v osemdesetih letih premaknili od pojasnjevanja integracijskih procesov k analizi procesov odločanja, saj so le-ti postajali vedno bolj kompleksni in razpršeni na več ravneh. V ta namen so se v tem času obračali k omenjenemu novemu institucionalnemu pristopu za preučevanje političnih struktur, njihovega delovanja, postopkov in odločanja. Obračali so se tudi k vedno bolj uveljavljenemu pristopu javno-političnih omrežij, ki sega na področje urejanja razmerij med državnimi in nedržavnimi akterji (George 1997; Fink Hafner 2007a, 35; Peterson in Shackleton 2012, 5).



Pri preučevanju odločevalskih procesov na evropski ravni je smiselno preučevanje tudi na podlagi pristopa večravenske vladavine, saj so »EU in njeni procesi zasnovani kot mnogonivojski sistem vladanja, kjer se akterji nadnacionalne, nacionalne in subnacionalne ravni srečujejo v omrežju, ki je izredno zapleteno« (Börzel 1997, 11).

Pri preučevanju evropskih institucij in procesov ni enotnih teoretičnih pristopov. Pri preučevanju določenega segmenta delovanja EU lahko uporabimo številne pristope, saj se le-ti med seboj dopolnjujejo. Tako bomo v nadaljevanju posvetili pozornost omenjenim relevantnim teoretičnim pristopom za preučevanje EU, ki nam bodo služili za nadaljnje pojasnjevanje delovanja njenih institucij, odnosov med njimi in preučevanje procesov ter politik. Za doseg tega cilja pa bomo morali sprva osmisliti sam politično institucionalni ustoj EU iz katerega tudi izhajamo.

## **2.1 *Politično institucionalni ustroj EU***

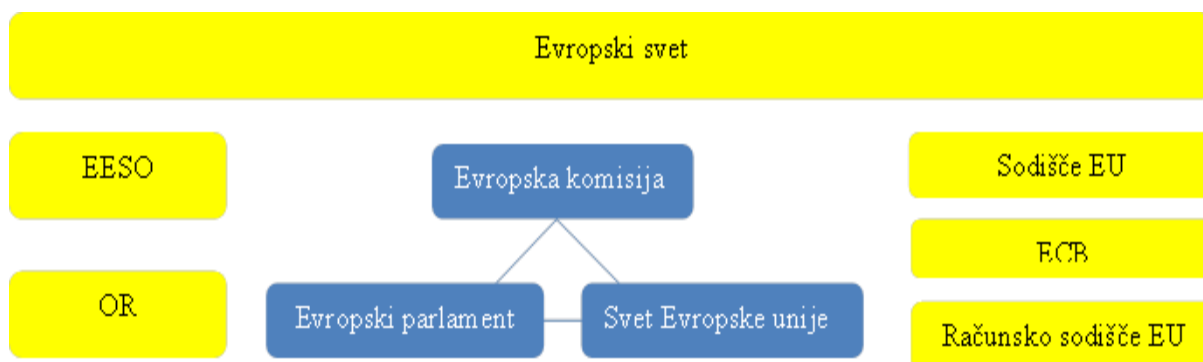
Preučevalci EU so v osemdesetih letih dvajsetega stoletja svoj fokus preučevanja integracijskih procesov preusmerili k preučevanju oziroma razumevanju policy procesa EU. Premaknili so se torej od pojasnjevanja integracijskih procesov k analizi procesov odločanja, saj so le-ti postajali vedno bolj kompleksni in raznoliki. Značilna je tudi razpršenost na različnih ravneh odločanja, prav zato so se osredotočali na preučevanje vertikalne in horizontalne dimenzije procesov oblikovanja in izvajanja politik ter delovanja institucij.

Prva, vertikalna dimenzija, se osredotoča na vprašanje federalne razdelitve moči med EU in njenimi državami članicami. Pogosto je bilo govora o federalni ureditvi na ravni EU, pri čemer so raziskovalci poudarjali, da EU kljub svoji večravenski ureditvi ni niti država niti federacija (Pollack 2012, 28–29). EU je svojevrstna ureditev – *sui generis*, v kateri je moč vnaprej porazdeljena med glavnimi institucijami, saj ima vsaka svoje pristojnosti in vsaka raven, ki jo predstavlja (Bohinc 2012, 10), skupaj pa za evropske državljane (Pollack 2012, 29).

Druga, horizontalna dimenzija se osredotoča na razdelitev moči med vejami oblasti EU, tj. razdelitev pristojnosti med zakonodajno, izvršno in sodno oblastjo. Vsaka ima svoje pristojnosti, naj bodo to zakonodajne, izvršne ali sodne, vendar to ne pomeni, da ena sama institucija prevzema nadzor nad določeno vejo oblasti, ampak so soodvisne (prav tako, 33–34). Spodnja slika (glej Slika 2.1) prikazuje omenjeni institucionalni okvir EU, kjer si zakonodajno funkcijo delita Svet EU in Parlament, postavljanje dnevnega reda pa je v rokah

Komisije. Slednja si z državami članicami in v določenih primerih neodvisnimi regulativnimi agencijami deli izvršilno funkcijo. Sodno funkcijo pa si Sodišče EU deli z drugimi sodišči nižjih ravni (na nadnacionalni in nacionalni ravni). Pomembno vlogo igrata tudi posvetovalni telesi, in sicer EESO in OR, v kolikor gre za urejanje politike, ki sega na njihovo področje. Prav tako to velja za ECB.

**Slika 2.1: Institucionalni okvir EU<sup>2</sup>**



Vir: Povzeto po Wallace (2010, 70); Kunst in van Rijn (2011, 75–77); Bohinc (2012, 35); Evropska komisija (2014).

Znotraj horizontalne dimenzije se porajajo številna vprašanja, s katerimi se lahko pri preučevanju EU in delovanja njenih institucij ukvarjamo. Zelo pogosto beseda pripelje do vprašanja o pristojnostih institucij in njihovi porazdelitvi ter uporabi moči. Torej se pojavljajo vprašanja o razmerjih med njimi oziroma o odnosih, ki jih znotraj odločevalskega procesa oziroma procesa oblikovanja in izvajanja politik razvijejo. Relativna moč in razmerja med Komisijo, Svetom EU in Parlamentom so se skozi leta spreminjala, zadnje spremembe in novosti pa so bile uvedene z Lizbonsko pogodbo. Najpomembnejša novost, ki v največji meri spremeni razmerja, je okrepitev vloge Parlamenta v odločevalskem procesu, kjer je na večini podočij enakopraven Svetu EU.

Če so institucije res pomembne, lahko rečemo, da so bolj pomembne v EU kot v katerem koli drugem političnem sistemu. Zakaj je temu tako? Zakaj bi sploh preučevali institucije na evropski ravni? Peterson in Schackleton izpostavljata glavne razloge, zakaj so institucije EU pomembne in zakaj jih je vredno preučevati, in sicer:

- EU je verjetno najbolj močan nedejavni akter v primerjalnem mednarodnem svetu. Njena moč se izraža skozi združitev osemindvajsetih evropskih držav in skozi institucije.

<sup>2</sup> Institucionalni okvir je določen v 13. členu PEU.

- Institucionalna struktura EU na edinstven način prepleta kontinuitete in spremembe. Prve ustanovljene institucije še vedno ohranjajo osnovne značilnosti, kar nam veliko pove o zakorenitvi institucionalnih norm in kulture.
- Evropske institucije so sredstvo držav članic, kjer le-te lahko uveljavljajo pogoje pogajanj, ki jih opravljajo med seboj. So tudi pomemben razlog za nenehen odziv držav članic na njihovo soodvisnost med sodelovanjem, čeprav se le-to včasih prelevi v tekmovanje.
- Evropske institucije ne samo upravljajo, ampak tudi podajajo smernice. Posedujejo racionalno-pravno oblast za oblikovanje pravil. Ustvarjajo tudi družbeno znanje na manj formalen način – definiranje deljenih evropskih nalog, ustvarjanje novih kategorij akterjev, (pre)oblikovanje novih in starih interesov za akterje in prenašanje novih modelov politične in administrativne organizacije povsod po Evropi. Evropske institucije se tudi potegujejo za integracijo različnih interesov (predvsem Komisija in Parlament).
- Evropske institucije so zanimive za preučevanje, saj so mogočne in pogosto neljubljene ter napačno razumljene s strani evropskih državljanov. Državljeni vidijo mogočnost evropskih institucij v smislu izpodbijanja suverenosti držav članic in ravno zato tudi zaupanje in zanimanje za EU vedno bolj upada.
- Institucije EU so pomembne, saj ne povezujejo le evropskih nacionalnih držav, ampak tudi povezujejo in predstavljajo Evropo kot celoto v širšem mednarodnem okolju, predvsem v mednarodnih organizacijah. EU velja za izredno močnega akterja v mednarodnem okolju (povzeto po Peterson in Shackleton 2012, 8–14).

Znotraj EU lahko torej najdemo številne segmente za preučevanje institucij. V nadaljevanju se bomo osredotočili na pristope, s katerimi lahko to storimo.

## 2.2 *Novi institucionalizem*

Pomen institucij v politični znanosti je ponovno oživel v začetku in sredi osemdesetih let dvajstega stoletja, ko so ugotovili, da so institucije pomembne – *institutions matter*, vendar dostikrat zanemarjene in da je skrajni čas, da se jih zopet vnese v raziskave. Vztrajali so, da je politično vedenje določeno na fundamentalističen način s strani političnih institucij, njihove strukture in porazdelitve moči med njimi (povzeto po Peterson in Shackleton 2012, 5). Proučevalci si delijo mnenje, da morajo institucije »zavzemati pomembno mesto v politični znanosti. Vendar velikokrat prihaja do zmede, kaj novi institucionalizem je in kako se

razlikuje od drugih pristopov, ter katera vrata nam odpira ali zapira pri raziskovanju« (Hall in Taylor 1996, 5).

Avtorja termina *novi institucionalizem*, March in Olsen, pri primerjavi prejšnjih pristopov in novega institucionalizma izpostavljata naslednje spremembe:

- od fokusa na organizacije do fokusa na pravila/norme,
- od formalnega do neformalnega pojmovanja institucij.
- od statičnega do dinamičnega pojmovanja institucij,
- od holističnega do razčlenjenega pojmovanja institucij in
- od neodvisnosti do soodvisnosti (Lowndes 2010, 66).

Dejavniki razvoja pristopa so bili empirični procesi preoblikovanja starih političnih sistemov. Posebnost novega institucionalizma je ta, da poudarja avtonomijo političnih ustanov v razmerju do družbe in omejevalni vpliv teh ustanov na izbor alternativnih načinov vpletanja države v reševanje družbenih problemov. Hkrati priznava tako pomen formalnih kot neformalnih ustanov in tako izraža premik od vlade (*government*) k vladanju (*governance*) (Fink Hafner 2007a, 35).

Pri raziskovanju oblikovanja in izvajanja javnih politik je analiza političnih ustanov izrednega pomena, saj so ustanove tiste, ki na eni strani podeljujejo legitimnost javni politiki in ji dajejo status univerzalnosti, po drugi strani pa izvajajo monopol nad uporabo prisile, tudi s fizično prisilo pri izvajanju teh politik (prav tako, 37). Prejšnjim pristopom, ki so sloneli le na opisovanju ustanov, so očitali ozkost, ateoretičnost in neznanstvenost. Zato se je preučevanje počasi premikalo k preučevanju vedenja akterjev in ne nazadnje k preučevanju odnosov (Peterson in Shackleton 2012, 5) oziroma povezanosti med delovanjem ustanov, ki se med njimi vzpostavi, ter vsebino in učinki sprejetih politik. Ključno pri pristopu novega institucionalizma je torej vprašanje, kako delovanje in sodelovanje ustanov vplivata na vsebino, oblikovanje in izvajanje javnih politik (Fink Hafner 2007a, 37).

Novi institucionalisti se torej ukvarjajo z neformalnimi konvencijami političnega življenja in formalnimi ustavnimi ter organizacijskimi strukturami. Poleg vseh vprašanj, s katerimi se ukvarjajo, oziroma širokega spektra, ki ga pokrivajo, se vseeno pojavljajo nekatere dileme – kaj sploh so institucije, njihov izvor in spreminjanje itd. (Lowndes 2010, 71–76). Vendar kljub vsemu neoinstitucionalni pristop kot preučevanje stabilnih vzorcev obnašanja posameznikov in skupin lahko do neke mere prispeva k razumevanju procesov oblikovanja in

izvajanja javnih politik, čeprav ne zmore pojasniti izvora političnih ustanov. Njegova prednost je, da je odprt za povezovanje s pojasnjevalnimi potenciali drugih pristopov« (Fink Hafner 2007a, 38–39).

V kontekstu EU se je novi institucionalizem pojavil kot vodilni, dominanten pogled na evropske integracijske procese in politike. Skoraj vsi akterji v okviru evropskih politik imajo številne identitete in mešane lojalnosti do svojih držav članic, političnih strank ali interesov sektorjev, v katerih se nahajajo. Zato pristopi novega institucionalizma trdijo, da morajo evropske politike biti razumljene v smislu institucionalnega tekmovanja in sodelovanja med Svetom EU, Komisijo, Parlamentom in Evropskim sodiščem, in ne le v smislu medvladnega tekmovanja in sodelovanja med državami članicami EU (povzeto po Peterson in Shackleton 2012, 6).

Institucije EU lahko preučujemo s pomočjo pristopa novega institucionalizma na številne načine. To lahko pripišemo zgoraj omenjenemu širokemu spektru, ki nam ga pristop ponuja preko svojih številnih različic, ki so se izoblikovale. Lowdes (2010, 65) izpostavlja normativni institucionalizem, institucionalizem racionalne izbire, zgodovinski, empirični, mednarodni, sociološki, omrežni, konstruktivistični in feministični pristop novega institucionalizma.

Prav vsak pristop ima svoj zorni kot preučevanja delovanja institucij EU. Za nas je relevantna osnovna klasifikacija Halla in Taylorja (1996), ki izpostavljata pristop racionalne izbire ter historični in sociološki pristop. Pollack (2010, 21) pravi, da so se omenjene različice razvile v osemdesetih in začetku devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Vsaka izmed njih ima posebno definicijo institucij in posebno dojemanje, kako oziroma zakaj so pomembne v politični znanosti.

### *2.2.1 Institucionalizem racionalne izbire*

Začetki institucionalizma racionalne izbire segajo k prvim preučevanjem ameriških političnih raziskovalcev, ki so poskušali razumeti izvor in vpliv ameriških kongresnih institucij na zakonodajno vedenje in policy rezultate. Kasneje so Shepsle in ostali preusmerili pozornost na problem institucij ekvilibrija, in sicer, kako akterji izbirajo oziroma oblikujejo institucije, da zavarujejo skupne koristi, in kako se te institucije spremenijo ali obstanejo skozi čas (Pollack 2010, 21–22).

Skozi čas se je tovrstno preučevanje razširilo tudi v Evropo, zaradi potreb po pojasnjevanju padca starih oziroma vzpostavljanje novih režimov, ki so za seboj prinesli vedno večje število in vedno večji pomen institucionalnih pravil EU ter sodelovanja (Hall in Taylor 1996, 12). Preučevalci so se osredotočali na preučevanje sodelovanja institucij tako izvršilne, zakonodajne kot tudi sodne veje oblasti in zakonodajnih postopkov.

V okviru institucionalizma racionalne izbire akterji stremijo k maksimiziranju eksogeno opredeljenih preferenc v neodvisnem okolju in institucijah, ki regulirajo obnašanje akterjev in vplivajo na njihove strategije. Osnovni fokus je na formalnih institucijah, kot so pravila procedur, to pa ne izključuje fokusa tudi na vpliv neformalnih institucij (Pollack 2010, 22).

Hall in Taylor (1996, 12) izpostavljata, da institucionalizem racionalne izbire predvideva, da institucije omejujejo strategije, ki so dostopne akterjem, in posledično vplivajo na obseg izidov, ki jih lahko politični akterji dosežejo. Glede na institucionalizem racionalne izbire so institucije oblikovane in ustvarjene za reševanje kolektivnih problemov, ki gredo lahko vzporedno s strateškim vedenjem.

Temelj pristopa racionalne izbire je torej preučevanje interakcije med akterji. Vodilno vprašanje se glasi, kako se oblikujejo razmerja med posamezniki v okviru institucij. Slednje je izrednega pomena za naš predmet preučevanja, kjer poskušamo ugotoviti, kako oblikovana razmerja v in med institucijami EU vplivajo na potek odločevalskega procesa in končni rezultat. Kot pravita Mühlböck in Rittberger (2015, 6–7), sta glavna igralca na ravni EU v okviru racionalne izbire zakonodajni instituciji. Delovanje slednjih je regulirano z določbami v Pogodbah in drugih zakonodajnih aktih, kar pomeni, da je njuno obnašanje predvideno. Vendar le do določene mere, saj sta instituciji oziroma posamezniki znotraj institucije razvili številne neformalne instrumente za tekoč potek odločevalskega procesa. S temi instrumenti se stopnja možnosti konflikta zmanjša, vendar ne čisto izniči, saj imata instituciji vsaka svoje cilje, preference in ne nazadnje odgovornost zagovarjanja le-teh v imenu svojih agentov.

### *2.2.2 Sociološki institucionalizem*

Pristop sociološkega institucionalizma v mednarodnih odnosih definira institucije širše, da lahko vključi neformalne in formalne norme in konvencije. Tovrstne institucije lahko konstituirajo akterje, ki oblikujejo svoje identitete in s tem svoje preference, ki jih pristop racionalne izbire ni mogel vključiti (Pollack 2010, 22).

Glavna značilnost sociološkega institucionalizma je njegovo zavračanje *logike posledičnosti*, na katerem temelji institucionalizem racionalne izbire. Sociološki institucionalisti trdijo, da institucije temeljijo na *logiki primernosti*<sup>3</sup> in poudarjajo pomembnost socialne identitete oziroma vloge smernic kot scenarij za vedenje. Akterji se oblikujejo in usklajujejo z institucijami ne kot rezultat izračunov stroškov in koristi, ampak ker menijo, da je legitimno oziroma, da je nekaj pravilno. (Mühlböck in Rittberger 2015, 8).

Hall in Taylor (1996, 16) izpostavljata tudi zavzemanje posebnega pristopa socioloških institucionalistov pri razlaganju problema izvora institucionalnih praks in njihovih sprememb. Slednji trdijo, da organizacija sprejme nove institucionalne prakse, ker le-te krepijo socialno legitimnost organizacije ali posameznikov, vključenih v organizacijo, in ne le učinkovitost organizacije, kot zagovarjajo institucionalisti racionalne izbire.

Torej v primerjavi z racionalno izbiro sociološki institucionalisti ne konceptualizirajo preferenc kot dogovorjene oziroma eksogene, ampak jih skozi socialne interakcije obravnavajo kot endogene in prožne. Z njihove perspektive institucije ne samo regulirajo vedenja akterjev, ampak tudi uresničujejo učinek z oblikovanjem njihovih identitet in preferenc (Mühlböck in Rittberger 2015, 8).

Če povzamemo, sociološki institucionalisti dajejo še večjo težo normam, konvencijam in idejam. Institucije so ustvarjene in predvidene za vpeljevanje legitimnosti. V kontekstu EU trdijo, da »evropske institucije so pomembne, ker določajo, kakšno vedenje akterjev je primerno, kar pa ima močne posledice za politične in policy izide EU« (Peterson in Shackleton 2012, 7).

### 2.2.3 *Historični*

Historični institucionalizem se od drugih dveh pristopov ločuje po tem, da so interesi preučevanja usmerjeni v pogoje za institucionalno stabilnost oziroma *pot neodvisnosti*<sup>4</sup> (*path dependency*). Tako se historični institucionalisti pogosto spopadajo z institucionalnimi spremembami – pri preučevanju hitrih institucionalnih sprememb ali kritičnih stičišč ali pri osredotočanju na napetosti in konflikte, ki so neobhodni v institucijah in s časoma vodijo k institucionalnim spremembam (Mühlböck in Rittberger 2015, 11).

---

<sup>3</sup> Logika primernosti pravi, da institucije definirajo, kakšno naj bo obnašanje posameznikov glede na določeno mesto v instituciji. V kolikor se pojavijo problemi oziroma dileme, je treba sprva poiskati rešitve znotraj institucij in šele nato zunaj.

<sup>4</sup> Koncept *pot odvisnosti* (*path dependency*) razlaga, kako trenutne odločitve vplivajo na prihodnje institucionalne ureditve in delovanje. Koncept izpostavlja spremembe, do katerih je prišlo na poti razvoja institucije.

Torej je historični institucionalizem zavzel stališče, ki predstavlja neko vmesno pot med zgoraj predstavljenima pristopoma. Osredotoča se na vpliv institucij skozi čas, bolj natančno, osredotoča se na načine, kje določene institucije lahko vplivajo ali omejujejo vedenje akterjev, ki so jih ustanovili (Pollack 2010, 22).

Institucije so *path dependent*, ko vztrajajo v spreminjajočem okolju, čeprav so ali pa obstaja možnost, da postanejo neučinkovite. Institucije so zaznamovane z nenehnim vračanjem, tj. mehanizem, ki ga lahko štejemo kot stabilizatorja obstoječe institucije. Stabilizator je lahko konkretna legitimna ideologija ali pa konkretna razdelitev moči, ki okrepi moč nekega akterja koalicije. S tem pa pripomorejo k pojasnjevanju, zakaj so institucije podvržene spremembam (Mühlböck in Rittbeger 2015, 11).

V kontekstu EU se historični institucionalizem osredotoča na vprašanje, kako se je vladavina EU razvijala skozi čas. Poudarjajo pomembnost nastajajočih institucionalnih norm, ki lahko omejujejo politične odločitve in s tem ustvarjajo *pot neodvisnosti*. Poleg tega historični neoinstitucionalisti vztrajajo pri tem, da morajo evropske integracije biti preučevane kot zgodovinski proces, kjer akterji pogosto sprejemajo odločitve brez upoštevanja posledic prihodnosti (Peterson in Shackleton 2012, 6–7).

### **2.3 Policy omrežja**

V literaturi je moč najti različna definiranja koncepta javno-političnih omrežij, pa najsi gre za koncept kot metaforo, koncept kot metodo ali analitično orodje. Ne glede na to pa je koncept javno-političnih omrežij »eno izmed najuporabnejših orodij pri preučevanju medsebojnih odnosov, ki se vzpostavljajo med (so)delujočimi akterji v določeni fazi oblikovanja in izvajanja javnopolitičnih procesov« (Kustec Lipicer 2007, 100), ki so vedno bolj zapleteni in kompleksni.

Pri preučevanju EU se lahko koncept javno-političnih omrežij uporablja v številne namene, in sicer za analiziranje procesa oblikovanja in izvajanja politik na evropski ravni, za analiziranje učinkov na policy proces v državah članicah EU in za analiziranje dinamik prihodnjih evropskih integracij (George 1997, 4–5). Najbolj pogosta uporaba policy omrežja je prav pri analizah procesov oblikovanja politik na ravni EU.

Sam proces oblikovanja in izvajanja evropskih politik je kompleksen zaradi možnega dopolnjevanja in prehajanja iz ene faze v drugo, konfliktne narave, saj so procesi poganjani z



interesi, vrednot in prepričanja ter zaradi številnih sodelujočih akterjev, tako državnih kot nedržavnih, ki oblikujejo medsebojne odnose v posamezni fazi procesa (Kustec Lipicer 2007, 93).

Omenjene faze procesa oblikovanja in izvajanja politik skupaj tvorijo policy cikel. Policy cikel je sestavljen iz petih faz. V prvi se identificira problem, katerega relevantni državni akterji vključijo na dnevni red. V drugi fazi se poiščejo alternativne rešitve problema in oblikujejo predlogi ter se odloča, kateri predlog je najbolj sprejemljiv, če je. V primeru, da predlog ni sprejet, se policy cikel lahko zaključi že v tej fazi. Če pa je odločitev sprejeta, sledi izvajanje politike. Zadnja, peta faza, je faza evalviranja sprejete politike, kjer se izmerijo učinki politike. Učinki so lahko pozitivni ali negativni. V kolikor se izkažejo za negativne, škodljive ali neprimerne glede na nove okoliščine, se star policy cikel lahko spreobrne v novega, ki bo omogočil ponovno oblikovanje oziroma popravo stare politike (Fink Hafner 2007b, 19–22; Young 2010, 46–48).

S konceptom spoznavamo in preučujemo omrežja odnosov med tistimi igralci (delovanje grozdov igralcev), ki se vključujejo in oblikujejo procese oblikovanja in izvajanja politik. Koncept nam koristi tudi za opis, prikaz ter razlago strukturnih in institucionalnih sporazumov v okviru procesa delovanja javnih politik (Kustec-Lipicer 2007, 89–90).

Znotraj koncepta javno-političnih omrežij so se izoblikovale številne tipologije, na podlagi katerih lahko določimo odnose, ki so se izoblikovali, in na podlagi tega tip omrežja (glej Rhodes 1986; Wilks in Wright 1987; Atkinson in Coleman 1989; Van Warden 1992; Jordan in Schubert 1992; Kriesi 1994). Sami se v magistrskem delu ne bomo spuščali v tipologizacijo javno-političnega omrežja, oblikovanega pri urejanju študije primera na ravni EU, ampak bomo koncept uporabili pri prikazu javno-političnega omrežja. S pomočjo prikaza bomo lažje identificirali vpletene akterje, njihove interese in oblikovanje odnosov med njimi. V medinstitucionalnih pogajanjih imajo pomembno vlogo tudi interesne skupine, ki v proces vnašajo pomembne informacije in znanja, kar pa lahko privede do navzkrižja med interesi na eni strani in soodvisnosti na drugi strani.

Torej nam bo pristop javno-političnih omrežij služil za pojasnjevanje odnosov na konkretnem primeru, in sicer ne na podlagi sprememb v omrežju, ampak za ugotavljanje vpliva oblikovanih odnosov na neuspešnost integracije okoljske politike v prometno politiko.

## **2.4 *Multilevel Governance***

Postopni premiki skozi čas od vlade k vladanju so z namenom doseganja skupnih interesov in ciljev vzpostavili večravensko vladavino. »Že od nekdanj velja delitev na osnovne ravni vladavine, in sicer nadnacionalno, nacionalno in lokalno, ki pa so se skozi čas prilagajale kompleksnosti problemov, s katerimi se soočajo, in privedle do svojevrstne vladavine EU, ki je izredno razvejana« (Jordan in Adelle 2013, 374). Tako je govora o večravenski vladavini, kjer se v javno-političnem omrežju urejanja politik srečujejo državni in družbeni akterji na več političnih ravneh. Ravni so posledica vedno večje odvisnosti med različnimi osnovnimi arenami, ki smo jih izpostavili zgoraj. Börzelova (1997, 11) tako za evropsko raven pravi, da se je skozi čas oblikovala kot multiravenski sistem vladanja, kjer se srečujejo državni in družbeni akterji, med katerimi je zahtevan razvoj visoke stopnje komunikacije, koordinacije in sodelovanja za uskladitev interesov vseh ravni omrežja, t.i. doseganja konsenza. Multiravenskost vladanja je izražena tudi v samem odločevalskem procesu EU, ki je notranje izredno razvejan.

## **2.5 *Povzetek***

V prvem poglavju smo obravnavali izhodišče, in sicer politično-institucionalni okvir EU, pri čemer smo se osredotočili na vertikalno in horizontalno dimenzijo delovanja institucij ter procesov, ki jih izvajajo. Znotraj posamezne dimenzije so se vzpostavila različna razmerja in porazdelitev moči med institucijami. Vertikalna dimenzija se osredotoča na razmerje med institucijami nadnacionalne in nacionalne ravni, horizontalna pa na razmerja med zakonodajno, izvršilno in sodno oblastjo. Sklenemo lahko, da vsaka raven ima svoje pristojnosti, pri izvajanju le-teh pa so soodvisne. Razmerja se skozi čas seveda spreminjajo, zadnje spremembe pa je vnesla Lizbonska pogodba, ki je z okrepljeno vlogo Parlamenta in vnosom novih segmentov pri oblikovanju in izvajanju politik, spremenila razmerja med institucijami – predvsem s horizontalnega vidika. Za preučevanje slednjega so se razvile različne oblike pristopa novega institucionalizma, ki na splošno namenja pozornost načinu na katerega institucije uveljavljajo vrednote in razmerja moči, ter oviram in priložnostim, s katerimi se soočajo. Kar je najbolj relevantno za naše nadaljnje delo, neo-institucionalni pristop se ne ukvarja toliko z vprašanjem vpliva institucij na posameznike, ampak z interakcijami med institucijami in posamezniki. Slednje smo v tem poglavju tudi podkrepili z novejšim pristopom javnopolitičnih omrežij, s katerim smo si zagotovili podlago za refleksijo pojasnjevanja omenjenih novo institucionalističnih nastavkov in mehanizmov za vzdževanje

odnosov med institucijami v študiji primera, tj. preko identifikacije relevantnih akterjev, njihove interakcije, odnosov in njihov vpliv na oblikovanje končnega izida odločevalskega procesa in z njimi povezano večravensko delovanje.

### **3 INSTITUCIONALNI ODNOSI V ODLOČEVALSKEM PROCESU UREJANJA POLITIK EU**

V tem poglavju bomo širše razpravljali o institucionalnem sodelovanju znotraj meja EU in različnih ravneh vladanja. Predstavili bomo sodelovanje med institucijami, kjer impliciramo na vodilne institucije v odločevalskem procesu, t.i. *institucionalnem trikotniku*, ki ga tvorijo Komisija, Parlament in Svet EU, in njihovo koordinacijo skozi razlago poteka odločevalskega procesa urejanja politik EU. Pri preučevanju sodelovanja med številnimi akterji na različnih policy področjih želimo razložiti vsakdanje prakse sodelovanja – pogoje in ovire za (ne)uspešno sodelovanje. Pogosto je moč zaslediti, da se pozitivno sodelovanje akterjev prelevi v »nastrojeno« sodelovanje, zaznamovano s konflikti. Pa vendar je kljub temu mogoče vsakodnevno zaslediti številne sporazume, dogovore itd. med akterji na različnih področjih. Slednje dosegajo s pomočjo novih institucionalnih mehanizmov, ki so jih razvile za ohranjanje učinkovitega in tekočega odločevalskega procesa. V zadnjem delu bomo namenili pozornost doprinosu in vplivu interesnih skupin na ohranjanje demokratičnosti procesa, ki se z uporabo razvitih neformalnih mehanizmov počasi zmanjšuje.

#### ***3.1 Večravensko institucionalno sodelovanje***

Znotraj preučevanja institucionalnega sodelovanja ločimo tri dimenzije oziroma ravni, kjer se vsaka osredotoča na preučevanje določenega razmerja na določeni ravni. Posamezna sodelovanja med institucijami se pojavljajo v različnih oblikah – odvisno od ravni, okoliščin, vpletenih akterjev, ki oblikujejo odnose pri oblikovanju politike, in nenazadnje tudi področja. Po drugi strani pa se pri preučevanju sodelovanja pojavljajo tudi vprašanja o pristojnostih in razdelitvi moči med akterji (glej Tabelo 3.1).

**Tabela 3.1: Ravni preučevanja institucionalnega sodelovanja**

<b>Raven preučevanja</b>	<b>Fokus</b>	<b>Porazdelitev moči</b>
Medravensko sodelovanje	Razmerja med ravnmi evropskih institucij in nacionalnimi oblastmi	Jasna opredelitev pristojnosti nacionalne ravni in ravni EU
Med (inter) institucionalno sodelovanje	Razmerja med evropskimi institucijami	Jasna razdelitev dela med institucijami
Notranje (intra) institucionalno sodelovanje	Notranje politike evropskih institucij	Moč je enakomerno porazdeljena; bolj je vprašanje interesov

Vir: Christiansen (2001, 747–750); Vanhoonacker in Neuhold (2015, 1–5).

Tako se medravenska dimenzija nanaša na sodelovanje med akterji na evropski ravni in akterji na nacionalni ravni oziroma ravni držav članic EU, tj. sodelovanje med vladami (Vanhoonacker in Neuhold 2015, 3). Govorimo o vertikalnem večravenskem sodelovanju, kjer so njihove pristojnosti jasno določene (Christiansen 2001, 749), torej o razmejitvi pristojnosti med izključnimi in deljenimi pristojnostmi in pristojnostmi ukrepanja.<sup>5</sup> Pri razmejitvi pristojnosti se uporabljata načeli sorazmernosti in subsidiarnosti, kar pomeni, da evropske institucije posegajo oziroma urejajo le tista področja, ki niso v izključni pristojnosti EU, le v kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni ravni (načelo subsidiarnosti) in ukrepi ne smejo formalno in vsebinsko presežati ciljev Pogodb (načelo sorazmernosti) (Bohinc 2012, 75–76). Lizbonska pogodba pravice in dolžnosti nacionalnih parlamentov znotraj EU jasno določa. Nacionalni parlamenti lahko izrazijo svoje mnenje na osnutke zakonodajnih predlogov, pri čimer je ena izmed pravic sklicevanje na načelo subsidiarnosti (Evropska komisija 2014, 23). Kljub tej razdelitvi pristojnosti in pravic nacionalnih parlamentov pogosto prihaja do »konfliktov« oziroma različnega razumevanja potreb.

<sup>5</sup> Razmejitev pristojnosti je določena v PDEU. 3. člen izpostavlja področja, ki so v izključni pristojnosti EU (carinska in monetarna unija, skupna trgovinska politika, sklepanje mednarodnih sporazumov itd.). V 4. členu so določena področja, ki so deljene pristojnosti med EU in državami članicami, kar pomeni, da države članice lahko ukrepajo le, v kolikor se EU ni odločila za ta korak. Področja, ki so deljene pristojnosti, so promet, okolje, energija, varstvo potrošnikov, ribištvo in kmetijstvo, ekonomska socialna in teritorialna kohezija itd. Pristojnosti ukrepanja za podporo, usklajitev ali dopolnitev ukrepov držav članic pa so določene v 6. členu, ki pravi, da EU ne sme sprejemati zavezujočih aktov, zaradi katerih bi države članice morale uskladiti svojo zakonodajo (področje industrije, kulture, turizma, civilne zaščite itd.). V 5. členu pa so določene pristojnosti za sprejem ukrepov na ravni EU za zagotavljanje usklajenosti politik držav članic. Slednje se nanaša na področje ekonomske in socialne politike (Bohinc 2012; Evropska komisija 2015c).

Druga, medinstitucionalna dimenzija, je vertikalna dimenzija sistema EU in se nanaša na sodelovanje med ravnmi evropskih institucij. Tovrstno sodelovanje lahko vključuje dve ali več institucij. V sistemu, kot je EU, kjer ima Komisija izključno iniciativno pravico, in Parlament in Svet EU pa sta (so)zakonodajalca v veliki večini policy področij EU – t.i. *institucionalni trikotnik* –, lahko sodelovanje med njimi postane zelo napeto (Vanhoonacker in Neuhold 2015, 3). Govorimo o perečem vprašanju razdelitve dela in pristojnosti med institucijami (Christiansen 2001, 749).

Pri preučevanju medinstitucionalnega sodelovanja in odnosov, ki se oblikujejo zaradi kompleksnosti in razvejanosti odločevalskega procesa Evropske unije, ne moremo ubežati sodelovanju znotraj posameznih institucij. Pri slednjem se osredotočamo predvsem n t.i. »medsektorsko« sodelovanje oziroma policy koordinacijo in sodelovanje med več ravnmi znotraj institucije. Preučevanje slednjega je predvsem značilno za Komisijo, kjer so zelo pogosta sodelovanja in koordinacija med različnimi DG (medsektorsko sodelovanje) ali pa sodelovanje administrativne in politične ravni (kabinet predsednika in kolegij komisarjev) (Vanhoonacker in Neuhold 2015, 3). Namen policy koordinacije je spodbuditi skladnost med različnimi akterji in znotraj institucij EU, kar lahko prepreči pretirano fragmentiranost in konfliktnost policy iniciativ. Kljub temu pa policy koordinacija vzbuja napetosti ne le med ekonomskimi in okoljskimi akterji, ampak tudi med in znotraj različnih evropskih akterjev – predvsem v Komisiji, Svetu EU in Parlamentu. Zato bi se morala policy koordinacija izvajati na vseh ravneh, tako evropski, nacionalni, lokalni itd., ter skozi celoten proces oblikovanja in izvajanja politik, t.i. policy cikel (Dyrhaug 2014, 986), ki smo ga obravnavali v prejšnjem poglavju.

V pričujočem delu se bomo v nadaljevanju v skladu z zastavljenim ciljem osredotočali na zadnji dve ravni preučevanja sodelovanja institucij in koordinacije, ki odpirata številna vprašanja. Slednje preučevanje pritegne veliko pozornosti številnih raziskovalcev politološkega področja, ne le zaradi kompleksnosti odločevalskega procesa, v katerem se institucije znajdejo, ampak tudi zaradi vseh sprememb, ki jih je institucionalni ustroj doživel skozi čas.

### **3.2 Medinstitucionalno sodelovanje v odločevalskem procesu urejanja evropskih politik**

»Unija ima institucionalni okvir, katerega namen je uveljavljati njene vrednote, uresničevati njene cilje, služiti njenim interesom, interesom njenih državljanov in interesom držav članic

ter zagotoviti doslednost, učinkovitost in kontinuiteto njenih politik in ukrepov« (PEU, 13. čl.). Institucionalni okvir EU se je skozi čas prilagajal. Osnovni okvir je nekako ohranjal svojo prvotno obliko, vendar se je vedno bolj pojavljala težnja po modifikaciji ne le institucionalnega okvirja, ampak celotnega ustroja EU. Te težnje lahko pripišemo potrebi po prilagoditvi širitvi EU ter vedno bolj kompleksnim in obsežnim problemom, s katerimi se soočajo države, Evropa, Svet.

Zadnje spremembe sta ustroj EU in njen institucionalni okvir doživela z Lizbonsko pogodbo, ki spreminja prejšnjo Pogodbo o EU (v nadaljevanju PEU) in Pogodbo o Evropski skupnosti (sedaj Pogodba o delovanju EU – PDEU) in je s tem uvedla številne novosti in spremembe, o katerih smo že razpravljali (glej poglavje 2.1). Nadgradnja obstoječih institucij in ustanavljanje novih položajev sta privedla EU v neznane vode, ki vodijo k novim tipom interakcij na različnih ravneh sodelovanja (znotrajinstitucionalno, medinstitucionalno in medravenško) (Morgenstern v Vanhoonacker in Neuhold 2015, 4). V nadaljevanju bomo razdelali glavne spremembe, ki se (ne)posredno dotikajo oblikovanja medinstitucionalnega sodelovanja.

Sodelovanje med in znotraj institucij je obravnavano v 4. členu PEU, ki se nanaša na skupno obveznost držav članic in evropskih institucij vzpostavljanja lojalnega sodelovanja, kar pomeni medsebojno spoštovanje in pomoč pri opravljanju obveznosti, določenih v Pogodbah. Načelo lojalnosti se pojavlja tudi v 13. členu PEU, ki poudarja lojalno sodelovanje med institucijami EU (Vanhoonacker in Neuhold 2015, 3), poleg določa tudi delovanje institucij v mejah pristojnosti, ki so jim dodeljene s Pogodbama, in v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodbi (PEU, 13. čl.).

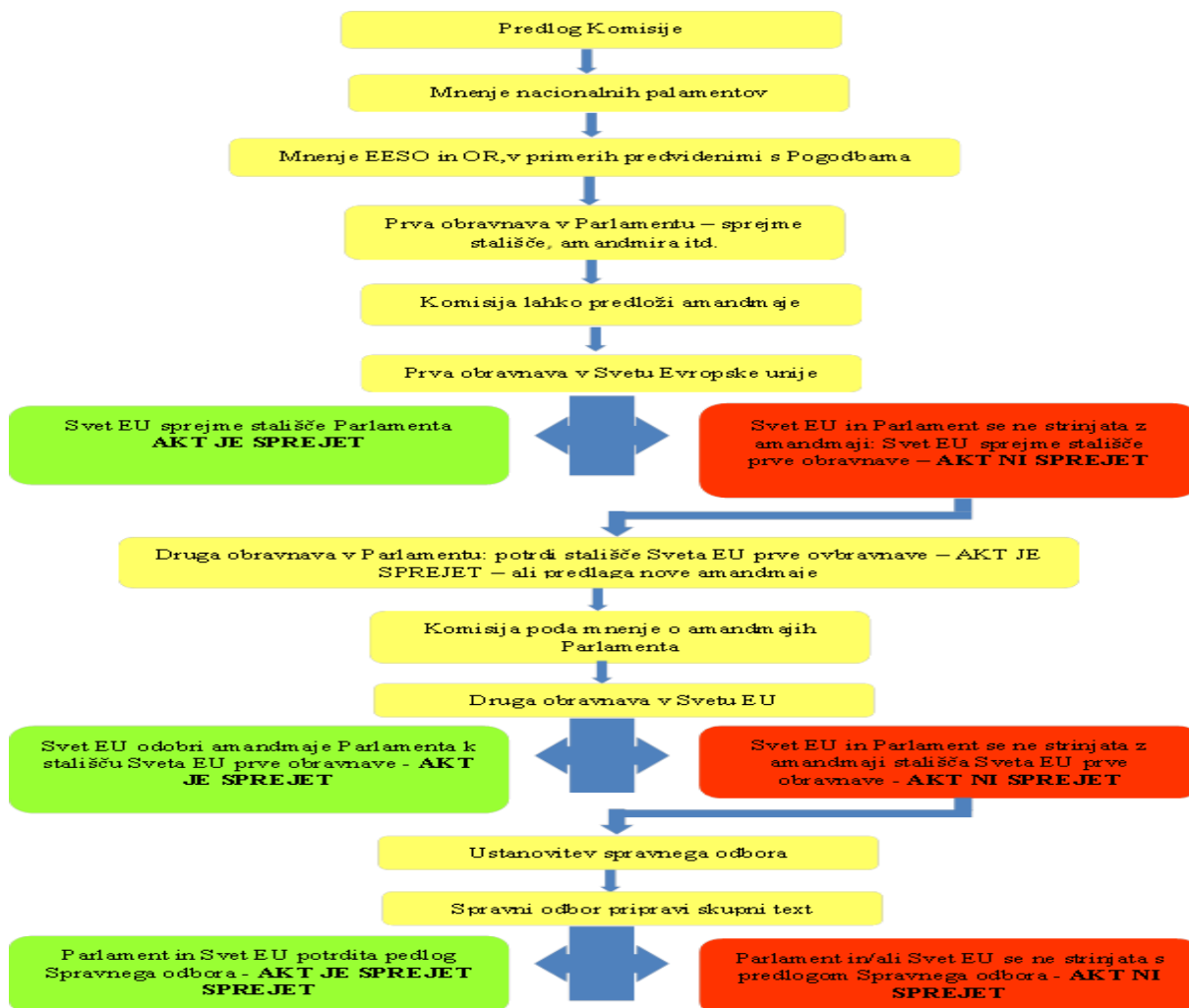
Glavna sprememba, iz katere izhajamo pri preučevanju medinstitucionalnih odnosov, je sprememba postopkov odločanja. Le-ti so sedaj poenostavljeni in prilagojeni urejanju in odločanju o ureditvi perečih problemov, s katerimi se dandanes soočamo. Izpostavimo lahko dve temeljni vrsti postopkov odločanja. Daleč najbolj prevladujoč je redni zakonodajni postopek (uporabljen v osemdesetih odstotkih primerov), sledi mu posebni zakonodajni postopek (uporabljen le v dvajsetih odstotkih primerov), ki se uporablja le za posebne primere, določene s Pogodbama (Bohinc 2012, 69). V nadaljevanju se osredotočamo na redni zakonodajni postopek, ker nam bo razumevanje le-tega v veliko pomoč pri preučevanju medinstitucionalnih odnosov, splošno in pri opravljanju študije primera. Poleg tega je preučevanje medinstitucionalnih odnosov v rednem odločevalskem procesu na ravni EU izredno zanimivo, saj institucije v slednjem s sodelovanjem izoblikujejo različne vrste

odnosov, ki vplivajo na končni rezultat. Redni zakonodajni postopek (Slika 3.1) je bil, poleg razširitve področij, ki so urejena po omenjenem postopku, zaznamovan z glavno spremembo, tj. okrepitvijo vloge Parlamenta – ne podaja več mnenj, ampak sprejema stališča. Tako si od leta 2009 »Parlament s Svetom EU deli vlogo sozakonodajalca« (Evropska komisija 2014, 5), ki skupaj na predlog Komisije »sprejemata uredbe, direktive, sklepe, priporočila in mnenja« (PDEU, 288. čl.). S tem postane enakovreden Svetu EU. Predlog je seveda osnovan na posvetovanjih s številnimi akterji, katerih se predlog dotika (vlade, civilna družba itd.). Ko Komisija predloži predlog zakonodajnim institucijam, ga »posreduje tudi v pregled nacionalnim parlamentom in če je relevantno tudi EESO (pri vprašanjih ekonomske in socialne politike) in OR (pri vprašanjih v zvezi z okoljem, izobraževanjem in prometom). Možna so posvetovanja tudi z ECB, Računskim sodiščem in drugimi, ko se predlog dotika oziroma posega na področja, ki jih zadevajo (Evropska komisija 2014, 7). Parlament in Svet EU lahko opravita dve obravnavi predloga, po potrebi ustanovita Spravni odbor, ki oblikuje »kompromisni« predlog, o katerem odločata instituciji v tretji, zadnji obravnavi. Postopek se lahko zaključi v kateri koli fazi, v kolikor Parlament in Svet dosežeta dogovor (za podrobnosti glej Sliko 3.1).

Predstavljen postopek odločanja izraža interakcijo in soodvisnost različnih akterjev, kot tudi medsebojno vplivanje za uveljavljanje lastnih interesov. Vse to je predvsem izrazito v t.i. *institucionalnem trikotniku* – »Komisija, Parlament in Svet EU, ki se med seboj posvetujejo in v medsebojnem soglasju določijo načine svojega sodelovanja. V ta namen lahko v skladu s Pogodbama sklenejo med-institucionalne sporazume« (PDEU, 295. čl.). Pa vendar, kljub temu, kot pravita Vanhoonacker in Neuhold (2015, 9), »obstaja velika možnost za konflikt in neskladne izide, saj je odločevalski postopek večnivojski proces, ki vključuje številne akterje z raznolikimi interesi in pogledi«. O slednjem se poraja pereče vprašanje, ki vzbuja veliko pozornosti politološko raziskovalnega področja – vpliv spreminjajočih dinamik medinstitucionalnega sodelovanja v rednem zakonodajnem postopku, ki se nanaša tako na formalne kot neformalne mehanizme sodelovanja akterjev administrativne in politične ravni.

V nadaljevanju si bomo podrobno ogledali medinstitucionalno sodelovanje in sodelovanje znotraj institucij t.i. *institucionalnega trikotnika*, kjer obstajajo »velike možnosti ali za medinstitucionalne in medsektorske konflikte, kot posledica tekmovanja za premoč različnih interesov in reprezentativnih vlog, ali pa za konsenz in učinkovitost v odločevalskem procesu« (prav tako, 7).

Slika 3.1: Redni zakonodajni postopek EU



Vir: Kunst in van Rijn (2011, 68); Bohinc (2012, 69–70); Schakleton (2012, 137); Evropska komisija (2014, 5–8).

### 3.3 Institucionalni trikotnik

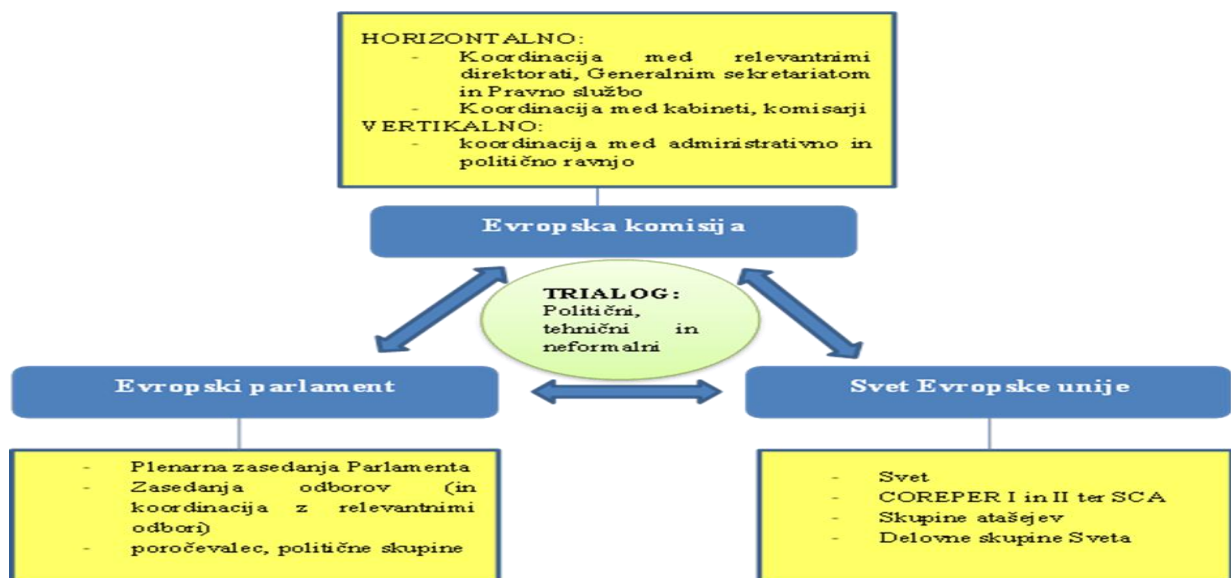
Kunst in van Rijn (2011, 64–65) razdelita odločanje v institucionalnem okvirju na tri faze, in sicer »pripravljalno fazo, kjer Komisija pripravi predlog, katerega predloži Parlamentu in Svetu EU v razpravo, in skupno odločanje – t.i. odločevalska faza. V zadnji, fazi implementacije, pa države članice pripravijo vse za implementacijo odločitve, prenos direktiv v nacionalno zakonodajo pod budnim očesom Komisije«.

V pripravljalni fazi Komisija izoblikuje omrežje, kjer se oblikujejo sodelovanja s civilno družbo preko različnih posvetovanj (na kratko o tem v naslednjem poglavju), s posvetovanji s strokovnjaki držav članic (za urejanje tehničnih zadev predloga) ter notranja večravska in



dimenzionalna institucionalna sodelovanja. Zadnja se razvijejo v obe smeri – horizontalno in vertikalno (glej Sliko 3.2). Vertikalno sodelovanje temelji na koordinaciji znotraj določenega področja, DG, tj. med administrativno in politično ravno (kolegij komisarjev). Horizontalno sodelovanje pa je druga faza koordinacije, ki temelji na koordinaciji med DG Komisije, usklajevanjem med različnimi področji na administrativni ravni ter med kabineti oziroma komisarji Komisije na politični ravni. Komisija je torej razvila »intenziven koordinacijski sistem, ki dopušča vnos in upravljanje z različnimi pogledi različnih DG, katerih se dotikajo predlogi« (Vanhoonacker in Neuhold 2015, 5) in ki je po drugi strani izredno »fragmentiran<sup>6</sup> in poln napetosti, ki so posledica velikosti in samostojnosti posameznih DG« (Christiansen 2001, 751). Koordinacijski proces je tako nekakšen »podporni instrument Komisije« (Vanhoonacker in Neuhold 2015, 6) za oblikovanje predlogov, ki urejajo določene politike, na kar se da najbolj zadovoljiv način vseh vpletenih strani, saj ima konec koncev predlog, ki vključuje različne interese, več možnosti za uspeh v nadaljnjem odločevalskem procesu. Komisija pri pripravi predloga sodeluje tudi z različnimi strokovnjaki iz držav članic, s katerimi skupaj uredijo tehnične zadeve predloga.

**Slika 3.2: Institucionalni trikotnik in notranja večravska koordinacija**



Vir: Povzeto po Wallance (2010, 70–84); Kunst in van Rijn (2011, 50–65); Bohinc (2012, 35–66); Roederer-Rynning in Greenwood (2015, 1154).

<sup>6</sup> Vedno večja stopnja fragmentiranosti je posledica znatne rasti oziroma širitve EU, za kar mora razširiti osebje evropskih institucij, proračunske prihodke in izdatke, obseg področja politik EU itd. (Christiansen 2001, 750).

Nadalje, ko Komisija predloži predlog, o njem razpravljata in odločata Parlament in Svet EU – t.i. odločevalska faza. Skozi proces odločanja pred končnim sprejetjem odločitve so zakonodajalcev se o predlogu razpravlja skozi celotno večravensko strukturo. Tako v Parlamentu (glej Sliko 3.2) o predlogu razpravlja relevanten odbor, ki pripravi mnenje o predlogu. Ostali zainteresirani odbori imajo »možnost predložitve svojega stališča, amandmajev in svetovanja glavnemu odboru o določbah, ki se dotikajo njihovega področja« (Kunst in van Rijn 2011, 60). Pomembno vlogo imata poročevalec in poročevalec v senci. Prvi je odgovoren za poročilo, o katerem poslanci odločajo na plenarnem zasedanju, drugi pa sledi in sodeluje na sestankih. Slednji ima lahko izredno pomembno vlogo, v kolikor prihaja iz velike politične skupine, saj tako lahko zagotovi zadostno število glasov za sprejem poročila. V Svetu EU (glej Sliko 3.2) pa se o predlogu sprva razpravlja na tehnični ravni, tj. delovnih skupinah Sveta, kjer se soočajo in rešijo večino problemov držav članic. Nadalje, odvisno od napredka na prejšnji ravni, se v atašejskih skupinah ali na COREPER I in II oblikujejo končne odločitve, katere na zadnji najvišji ravni sprejme Svet s tega področja. Znotraj obeh institucij se prav tako pojavljajo fragmentiranost in napetosti, vendar v drugačni obliki kot v Komisiji. Napetosti se pojavljajo predvsem pri usklajevanju in doseganju kompromisa med samimi državami članicami (predstavljene na vseh ravneh) v Svetu EU in znotraj odborov ter političnimi skupinami v Parlamentu.

Torej v vseh institucijah oziroma v obeh predstavljenih fazah odločevalskega procesa se oblikujejo sodelovanja na več ravneh, ki so zelo fragmentirane. Oblikovanemu koordinacijskemu sistemu lahko pripišemo izreden pomen, saj omogoča usklajeno delovanje sektorjev in s tem ustvarjanje trdnih temeljev za nadaljnje medinstitucionalno dogovarjanje. Seveda se znotraj omenjenega sistema pojavljajo napetosti, zaradi različnih pogledov in sektorskih interesov, ki včasih lahko popeljejo do neželenega stanja, tj. konfliktnosti. Zato imajo institucije (poudarek na Komisiji) »izoblikovane notranje procese, ki omogočajo usklajevanje policy predloga in s tem prispevajo k večji skladnosti politik EU« (Selianko in Lenschow 2015, 2).

Sodelovanje znotraj institucij oziroma policy koordinacija znotraj posameznih institucij se odvija vzporedno z medinstitucionalnim sodelovanjem. Policy koordinacija se v Komisiji prične izvajati mnogo prej kot v drugih institucijah, saj se izvaja že pri pripravi predloga. Nadalje, po predložitvi predloga v obravnavo zakonodajalcema se le-ta koordinacija nadaljuje vzporedno z medinstitucionalnim sodelovanjem. Notranja koordinacija in sodelovanje imata

izreden pomen med potekom odločevalskega procesa, saj se zadeve, ki prehajajo v dogovarjanje in usklajevanje med institucijmi, pripravijo že znotraj posamezne institucije.

Torej, ko razpravljamo o prvih dveh fazah, se dotikamo odločevalskega procesa, kjer institucije s sodelovanjem v procesu oblikujejo medsebojne interakcije, konkretneje vzpostavitve omenjenega t.i. *institucionalnega trikotnika*. Institucije delujejo enotno, vendar kljub temu mnogokrat prihaja tudi do medsebojnih razhajanj. Sama razhajanja bi lahko privedla do zavlačevanja v procesu, kar pa ni v nikogaršnjem interesu.

Z namenom ohranjanja oziroma vzdrževanja tekočega odločevalskega procesa in olajšanja medinstitucionalnih pogajanj pred dokončnim odločanjem se je razvil fenomen trialoga (glej Sliko 3.2). Slednji v Lizbonski pogodbi ni urejen, ampak so ga razvile institucije iz prakse, predvsem za potrebe dveh zakonodajnih institucij, ki sta medsebojno odvisni, in za lažje shajanje, kljub različnim interesom in reprezentativni vlogi ter s tem učinkovitost odločevalskega procesa (Roederer-Rynning in Greenwood 2015, 1148).

Kot omenjeno, trialogi potekajo vzporedno ali celo hkrati s koordinacijo znotraj posameznih institucij, saj le-te pripravljajo zadeve za medinstitucionalna dogovarjanja. Skozi čas so se razvile tri vrste trialogov. Roederer-Rynning in Greenwood (2015, 1153–1156) navajata politični in tehnični trialog ter neformalne trialoge. V okviru političnih trialogov, ki se odvijajo v Parlamentu, se dosegajo politični kompromisi in pogajanja, ki vključujejo delegacije Parlamenta (poročevalec, poročevalec v senci, predsednik odbora in koordinator politične skupine odbora, drugo podporno osebje), Sveta EU (osebje predsedujoče države članice delovni skupini ali s COREPER-ja, včasih z ravni ministrov) in Komisije (na višji ravni direktorji DG, vodje relevantnih enot, skupaj s podpornim osebjem). Čisto nasprotje so tehnični trialogi, kjer se dogovarja osebje tehnične ravni vseh treh institucij. Tehnično osebje institucij prihaja na pogajanja z vnaprej pripravljenimi stališči in mejami, kje in koliko lahko popustijo. Pred omenjenima trialogoma se opravlja veliko neformalnih pogovorov, predvsem med Svetom EU in Parlamentom. Značilno je, da neformalne pogovore oziroma pogajanja spodbuja predsedujoča država članica v Svetu EU. Neformalni trialogi so dober mehanizem za omilitev razhajanj, zaradi že »na eni strani omenjenih različnih interesov, reprezentativnih vlog in po drugi strani za lažje doseganje konsenza in učinkovitosti odločevalskega procesa« (Vanhoonacker in Neuhold 2015, 7). Kot pravi Christiansen (2001, 766), »oblikovalci politik se zanašajo na neformalne odnose, z namenom zmanjšati medinstitucionalna razhajanja in take odnose razviti na temelju in na podlagi znanja o podrobnostih določenih politik, o katerih

se posvetujejo. Posledično pa usklajenost mediinstitucionalnih odnosov ni tako nedosegljiva kot pri formalnih institutucionalnih odnosih«.

Institucije so tako za doseganje skupnih rešitev in odločitev razvile formalne in neformalne oblike sodelovanja ter mehanizme, s katerimi institucija oblikuje odnose z drugimi institucijami. Tekom sodelovanja pa lahko pride do sprememb, ki so posledica pogajanj med institucijami, tj. njihovega uveljavljanja interesov. Le-te »spremembe pa se rezultirajo v spremembe znotraj institucije« (Naurin in Rasmussen 2011, 12), kar pomeni, da ko pride do sprememb med institucijami, se le-te reflektirajo in posledično vplivajo na spremembe notranjih institucionalnih odnosov, kot so ponovno koordiniranje, dogovarjanje itd.

Pogosto pri sodelovanju prihaja do konfliktnih odnosov, ki niso posledica le različnih interesov, ampak tudi vprašanja razmerja moči. Kot smo že omenili, je Lizbonska pogodba vnesla eno izmed največjih sprememb prav s povečanjem vloge Parlamenta v odločevalskem procesu. S tem so se možnosti za konflikt med zakonodajalcema le povečale, saj se odvijajo »nenehni boji za politični vpliv kljub vzpostavljanju ravnotežja moči in vloge med institucijama kot enakovredna akterja v odločevalskem procesu, določeni v Lizbonski pogodbi« (Mühlböck in Rittberger 2015, 4). Poleg tega pa se navzkrižja zaradi enakovrednosti vlog kažejo tudi s strani časovnih pritiskov. Tako je z vidika Sveta EU čutiti močne časovne pritiske, saj je, kot smo že omenili, le-ta predstavljen v trialogu s strani osebja predsedujoče države članice, kateri so podelili mandat za pogajanja, le-ta pa ima omejen čas, in sicer šest mesecev, in v tem času cilja na sprejetje kar se da veliko zakonodajnih predlogov, na drugi strani pa je Parlament, ki nima nikakršnih časovnih omejitev. Le-to lahko vidimo kot prednost Parlamenta, po drugi strani pa kot nevšečnost, saj so zaradi tega pritiski s strani Sveta EU na Parlament intenzivnejši.

Spremembe vloge Parlamenta pa niso vplivale le na vlogo in način sodelovanja s Svetom EU, ampak tudi s Komisijo. Slednja se sedaj pogaja z dvema zakonodajalcema in sooča z njunimi pogledi, idejami in interesi. Prevladujoča vloga zakonodajalcev postavlja Komisijo v »manj vreden« položaj, torej je njena vloga v trialogu manj izrazita. Predlog Komisije je oblikovan na podlagi temeljnega načela, in sicer, da »določen problem ne more biti rešen na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, torej v skladu z načelom subsidiarnosti. Komisija torej pripravi predlog na ugotovitvah, ali je evropska zakonodaja res najboljši način za reševanje problema ter kako in s čim« (Evropska komisija 2014, 20). Njen glavni interes je spraviti predlog s čim manj spremembami naprej, drugače povedano, da se ohrani predlogova narava, katero so

osnovali na podlagi posvetovanj s civilno družbo, strokovnjaki držav članic itd. V kolikor bi zakonodajalca blokirala predlog oziroma ga spreminjala do te mere, da bi se prvotna narava predloga izgubila, lahko Komisija umakne predlog (vendar ta mehanizem uporabijo le v skrajnih primerih in zelo redko).

Če sklenemo, ko govorimo o trialogu, govorimo o obliki medinstitucionalnega sodelovanja, kjer institucije v interakciji ena z drugo lahko pri uveljavljanju svojih interesov in izkazovanju reprezentativne vloge različnih strani oblikujejo na eni strani zelo napete, konfliktno odnose, po drugi strani pa smo lahko priča soglasju med institucijami o načinu ureditve določenega problema. Do zadnjega mnogokrat prihaja zaradi razvoja mehanizma neformalnih pogajanj (dialogov, bilateralnih dogovarjanj itd.), ki spodbuja hiter in tekoč odločevalski proces. Tako se vse od razvoja tovrstnega mehanizma večina zakonodajnih predlogov sprejme že v prvem branju. Roederer-Rynning in Greenwood (2015, 1150) tako trdita, da odločevalski proces oziroma proces soodločanja postaja že t.i. *single-reading procedure*, kar prikazujejo statistični podatki, in sicer, da je od Lizbonske pogodbe naprej bilo 84 % zakonodajnih predlogov sprejetih že v prvem branju, 14 % v drugem in v tretjem branju le 2 %. Kljub vsemu pa je mehanizem kljub spodbujanju učinkovitosti odločevalskega procesa podvržen številnim kritikam. Mühlböck in Rittberger (2015, 5) izpostavljata, da odločevalski proces zaradi dialogov po drugi strani postaja nedemokratičen, skrivnosten in peklenski.

### **3.4 Vloga interesnih skupin v odločevalskem procesu EU**

V pričujočem poglavju smo si ogledali potek odločevalskega procesa vključenih akterjev pri oblikovanju in odločanju ter njihovo delovanje in sodelovanje za doseganje čim bolj učinkovitih politik. Poleg predmeta preučevanja, tj. institucionalnega trikotnika, njihovega sodelovanja in notranje koordinacije, smo si posredno pogledali tudi vlogo posvetovalnih teles in drugih institucij, ki so vključene v postopek, ko se politika, potrebna ureditve, dotika ali nanaša na njihovo področje, ki ga pokriva.

Pri preučevanju odločevalskega procesa EU, četudi le z zornega kota institucionalnega sodelovanja pri oblikovanju in izvajanju politik, pa nikakor ne moremo izpustiti pomena civilne družbe. Le-ta je v postopku posredno zastopana v Parlamentu, kot predstavniku evropskih državljanov, in del v EESO in v OR itd. Civilna družba oziroma interesne skupine, združenja itd. se tudi samoiniciativno vključujejo v odločevalski proces, v katerega, kot pravi Fink Hafner (2007a, 8), vnašajo demokratičnost, torej zmanjšujejo demokratični deficit, ki

nastaja, na primer, zaradi prej omenjenih načinov doseganja dogovorov med institucijami, in prispevajo h kakovosti odločanja.

Pri sodelovanju interesnih skupin v odločevalskem procesu gre za dvosmerni proces, kar pomeni, da jih institucije same vabijo k sodelovanju preko organiziranih različnih posvetovanj, sestankov itd. (predvsem Komisija), zaradi pomanjkanja informacij in znanja, ki jih interesne skupine posedujejo, in drugič, interesne skupine imajo same priložnost vstopa v omrežje, kjer si lahko izmenjujejo sredstva, kar lahko storijo preko različnih kanalov, preko katerih poskušajo vplivati na oblikovanje politik. Njihov uspeh je odvisen od tega, kdaj in s čim vstopajo v omrežje – torej po načelu *kdor prej pride, prej melje*.

Bistvenega pomena je, da se vključijo že v pripravljalni fazi, tj. ko Komisija naznani oblikovanje predloga, in so prisotne skozi celoten odločevalski proces (nekateri izpadejo, nekateri nadaljujejo pot), vendar »zaradi vedno širše uporabe trialogov in doseganja dogovorov oziroma sprejemanja odločitev že v zgodnji fazi povzročajo nevšečnosti oziroma postavljajo ovire za delovanje interesnih skupin, saj se trialogi opravljajo z omejenim številom udeležencev iz treh institucij« (Andlovic in Lehmann 2014, 804), kar zoža število akterjev, na katere lahko vplivajo, pritiskajo. Tako tudi zunanji akterji v omrežju ne vedo, katera vprašanja, problemi itd. so izpostavljeni oziroma problematični. Poleg tega, kot smo že razpravljali, trialogi krajšajo časovni okvir zakonodajnih postopkov, kar za interesne skupine pomeni, da imajo na voljo manj časa za uveljavljanje svojih interesov (prav tako, 804–805). Pa vendar interesne skupine so in morajo za svoj obstanek biti iznajdljive in prilagodljive, zato so »veliko več sredstev, ki jih posedujejo in vnašajo v omrežje, pripravljene uporabiti v zgodnejših fazah« (prav tako, 806).

### **3.5 Povzetek**

Če povzamemo, smo v tem delu magistrskega dela poskušali pojasniti, zakaj so bili trialogi ustvarjeni (ob podpori neoinstitucionalnega pristopa racionalne izbire), njihovo vlogo kot posrednik in iskalec konsenzusa (ob podpori sociološkega neoinstitucionalizma) ter nepogrešljivost institucionalnih sprememb (ob podpori historičnega neoinstitucionalizma) (Vanhoonacker in Neuhold 2015, 7). Ob vsem tem smo lahko posredno predstavili splošno javno-politično omrežje, ki se oblikuje pri oblikovanju politik EU. Le-to omrežje je izredno kompleksno, kjer so vodilni državni akterji in le-ti tudi delujejo kot *gate-keepers*, ki odločajo, kdo in kdaj lahko vstopa v omrežje. Pri urejanju politik EU se tako oblikuje izredno

kompleksno omrežje, sestavljeno iz več ravni (znotraj posameznih institucij ali pa pri sodelovanju med institucijami). Za doseganje učinkovitosti v tako kompleksnem in večravenskem omrežju je nujno potrebna visoko razvita komunikacija, ki jo institucije v odločevalskem procesu poskušajo vzdrževati z razvojem mehanizmov, s katerimi lahko pridejo do konsenza ter poskrbijo za tekoč in učinkovit odločevalski proces. Velikokrat pa ti mehanizmi ustvarjajo izredno omejeno omrežje (kot je trialog), ki spušča le posamezne akterje notri in je po drugi strani komunikacija znotraj teh mehanizmov velikokrat odvisna od tega, komu je bil podeljen mandat za pogajanja.

## **4 MEDINSTITUCIONALNI ODNOSI PRI UREJANJU OKOLJSKE POLITIKE EU**

Odličen primer delovanja, predstavljenega v prejšnjih poglavjih, je evropska okoljska politika, ki pritegne ogromno pozornosti in odpira vprašanja dolgoročnih vplivov na življenja sedanjih in prihodnjih generacij, torej človekovega obstoja, kot eno izmed temeljnih vodil (strmenje k trajnostnemu razvoju) delovanja EU. Pri urejanju tovrstne politike se oblikujejo kompleksna omrežja, kjer gre večinoma za t.i. boj med ekonomskimi interesi, ki stremijo k dobičku, in okoljskimi interesi, ki stremijo k dolgoročni blaginji. Seveda obstajajo norme, ki poudarjajo pomembnost varovanja okolja ter obvezujejo oblikovalce in izvajalce politik EU k integraciji določb varstva okolja v vse politike, tudi tiste, ki so ekstremno ekonomsko naravnane. Pa kljub vsemu prihaja pri urejanju politik in integracije okolja v druge politike do številnih razhajanj, ki ustvarjajo konfliktne odnose med in znotraj institucij. Zato bomo v naslednjem delu namenili pozornost prav temu vprašanju, kjer si bomo pogledali medinstitucionalna sodelovanja pri urejanju in integraciji okoljske politike. Osredotočili se bomo na same oblike integracije in ovire pri doseganju konsenza med institucijami za uveljavitev določb ter vpliv sodelovanja znotraj in med institucijami na (ne)uspešnost integracije okoljskih določb v druge politike.

### ***4.1 Razvoj evropske okoljske politike***

Eno izmed temeljnih vodil delovanja EU ter njenega oblikovanja in izvajanja politik temelji na konceptu trajnostnega razvoja. Le-ta sloni na razvoju, ki »zadovoljuje potrebe sedanjih generacij, ne da bi bilo pri tem ogroženo zadovoljevanje bodočih generacij« (Svetovna

komisija za okolje in razvoj<sup>7</sup> v Lukšič in Bahor 2007, 29). Koncept ponuja napredek integracije kratkoročnih in dolgoročnih ciljev na lokalnih in globalnih ravneh ter poudarja neločljivo in neodvisno delovanje ter razvijanje družbe, ekonomije in okolja (Generalni direktorat za okolje 2015).

Pa vendar se že od samega začetka kljub ciljem koncepta očita nenehno nadaljevanje podajanja prednosti ekonomiji in hitremu gospodarskem razvoju, ki je značilno že od druge svetovne vojne. V takratnem času so kot odstranitev posledic svetovne vojne »dajali poudarek na ekonomski rasti, ki je predstavljala osnovo za družbeni razvoj« (Lukšič in Bahor 2007, 27). Pri tem se je pogosto pozabljalo na okoljske nevarnosti, ki pestijo svet in so tudi posledica hitrega gospodarskega razvoja. Skozi čas se je tako razvijal t.i. boj med ekonomskimi interesi, ki stremijo k dobičku, in okoljskimi interesi, ki stremijo k uveljavljanju vrednot in ozaveščanju sveta o nujno potrebnem varstvu okolja.

Na okoljskem področju so se problemi le stopnjevali in postajali ne le več problemi nacionalnih meja, ampak so pričeli segati čez nacionalne meje. Postajali so problemi globalnih razsežnosti, katerim še dandanes ni konca. Razsežnosti okoljskih izzivov skozi čas, s katerimi se soočajo države članice in sama razsežnost evropskega integracijskega procesa, so pripeljale do vedno večjega prenosa urejanja politik na ravni EU. Izzivi, s katerimi se soočajo, so vedno bolj kompleksni, ki segajo preko nacionalnih meja, oziroma vedno več je vprašanj globalnih razsežnosti in pri reševanju, urejanju tovrstnih vprašanj se je izkazalo, da lahko države članice skupaj dosežejo boljše rezultate, kot če bi delovale same. EU se s tovrstnimi okoljskimi izzivi, bodisi evropskih bodisi globalnih razsežnosti, uspešno spopada. Evropska okoljska politika sicer velja za eno izmed najbolj urejenih, vendar se kljub vsemu pojavljajo praznine, ki so ostale neurejene, ali pa področja, ki potrebujejo nenehno modifikacijo, kar lahko pripišemo spreminjajočemu okolju.

V prvih korakih razvoja EU in njenih temeljnih aktih okoljske politike oziroma normativne podlage za ureditev področja ni bilo omenjene, saj je bil v Evropi v ospredju bolj »zelo živ spomin na drugo svetovno vojno in tako okoljska vprašanja niso imela političnega pomena« (Fink Hafner in Knep 2011, 88). Tako je večina okoljskih politik »nastala v zadnjih štiridesetih letih« (Jordan in Adelle 2013, 1). Njen razvoj oziroma napredek pri urejanju okoljskih problemov in oblikovanju in izvajanju okoljske politike je v tem obdobju potekal

---

<sup>7</sup> Ustanovljena je bila s strani Genealne skupščine Združenih narodov kot odgovor na globalne razsežnosti okoljske problematike. Koncept trajnosti je utemeljila leta 1987 v končnem poročilu Naša skupna prihodnost (Lukšič in Bahor 2007, 29).



počasi, *step by step*, na katerega so vplivali številni dejavniki. Tako Von Homeyer (v Fink Hafner in Knep 2011, 87) izpostavlja, da »poleg mednarodnega političnega razvoja in mednarodnih okoljskih zavez so izrednega pomena tudi okoljske in ekonomske razmere, spremembe institucionalnega okolja (*polity*) ter interesne in ideološke orientacije vpletenih javnopolitičnih igralcev«. Kljub vsem izzivom in dejavnikom je EU danes »na čelu razprav, tako na evropski kot globalni ravni« (Knill in Liefferink 2013, 15) in pri soočanju z okoljskimi problemi ter njihovem reševanju »so se okoljske politike EU izkazale kot najbolj napredne v svetu« (Greenwood 2007, 128).

Sam razvoj urejanja okoljskih politik na ravni EU lahko na podlagi literature razdelimo na tri obdobja, in sicer:

- Obdobje brez skupnih okoljskih politik (1958–1973) – obdobje, ko so bili v ospredju drugi problemi oziroma potrebe za odstranjevanje posledic druge svetovne vojne ter oblikovanje mehanizmov za pospeševanje gospodarske rasti kot rešitev za ponovno »oživitev« Evrope. Reševanje okoljskih problemov je bilo v domeni posameznih držav članic.
- Obdobje prvih korakov k urejanju okoljske politike Evropskih skupnosti (1972/73–1986/87) – okoljsko politiko so pričeli urejati v skladu z odstranjevanjem ovir h končnemu oblikovanju skupnega trga. Tako so ustanovili Službo za okolje in za varstvo potrošnikov (1973) pod okvirjem DG za industrijo. Pri kasnejšem odmikanju okolja od skupnega trga priča osamosvojitve Službe leta 1981, ko postane samostojni DG za okolje, z namenom predlaganja okoljske zakonodaje in spremljanje izvajanja sprejete okoljske zakonodaje. Sprejeli so Prvi okoljski akcijski načrt<sup>8</sup>, ki ga štejemo kot začetni akt urejanja evropske okoljske politike in kot temelj, ki je v nadaljevanju uvedel na stotine različnih ukrepov. Nadaljnje urejanje je sledilo v Enotnem evropskem aktu<sup>9</sup>, ki je uvedel cilje skupnih okoljskih politik.
- Obdobje korakov k celovitejšemu obvladovanju okoljskih problemov (1986–1992) – izraža posledice prejšnjega obdobja, in sicer posledice sprejema Enotnega evropskega akta, s katerim je okoljska politika pridobila pravno podlago in konsolidacijo institucij, z namenom učinkovitega odločanja o zadevah varstva okolja.
- Prevlada razprave o trajnostnem razvoju in posodabljanje ureditve okoljske politike in načinov urejanja okoljskih problemov (1992–2009) – Prevlada razprave o globalnem

---

<sup>8</sup> Prvi okoljski akcijski načrt je bil sprejet leta 1973. Sedmi, zadnji okoljski načrt je bil sprejet leta 2013.

<sup>9</sup> Spejel je bil leta 1986.

trajnostnem konceptu je preusmerila pozornost na dolgoročno varstvo okolja. Le-to se je odražalo v pogodbah EU. Maastrichtska pogodba<sup>10</sup> in Amsterdamska pogodba<sup>11</sup> sta to potrebo po trajnostnem razvoju le še povzdignili in okrepili zahtevo za vključitev okolja v druge politike EU in vzpostavile EEA. Vzporedno pa se je pojavil tudi trend ustanavljanja okoljskih organizacij (povzeto po Fink Hafner in Knep 2011, 87–97; Knill in Liefferink 2013, 13–29).

Kot glavni najnovejši pravni mejnik urejanja okoljske politike lahko izpostavimo Lizbonsko pogodbo, katera predstavlja prečiščen skupek vseh prejšnjih pogodb EU. Kot smo si lahko pogledali že v prejšnjih poglavjih, je vnesla številne novosti in spremembe, ki pa so močno vplivale tudi na oblikovanje in urejanje okoljske politike. Benson in Adelle (2013, 32–45) izpostavljata naslednje: okrepitev načela in cilja EU trajnostnega razvoja in pomembnost varstva okolja, poudarja institucionalno spodbujanje ukrepov na mednarodni ravni, pri slednjem je pomembna vloga novo-vpeljanega Visokega predstavnika Unije z zunanje zadeve ter najpomembnejša že omenjena sprememba urejanja po rednem zakonodajnem postopku, v sklopu katerega se po novem ureja veliko več področij, med njimi tudi okoljska politika. Zelo pomembna je okrepitev načela integracije okoljskih politik.

Zadnje, tj. integracija okoljske politike, izvira že iz Prvega okoljskega akcijskega načrta in Enotnega evropskega akta, kjer je bila uveljavljena kot eno izmed načel skupne okoljske politike. Integracija okoljske politike je le eno izmed načel okoljske politike, ki zagovarja, da bi »zahteve za okoljsko varstvo morale biti upoštevane pri oblikovanju in izvajanju ukrepov drugih evropskih politik, kot je na primer prometna, regionalna ali kmetijska politika« (Knill in Liefferink 2013, 21

Skozi čas je prišlo do velikih sprememb – od začetnega postopnega urejanja okoljske politike do vpeljave načela integracije okoljskih določb v druge politike. V začetnih fazah je prihajalo do ustanavljanja novih institucij za doseganje hitrejših in učinkovitejših rezultatov pri spopadanju z vedno bolj perečimi problemi. Kasneje pa, ko delovanje institucije ni bilo vedno dovolj, so pričeli širiti miselnost skozi obvezno integracijo okoljskih določb v druge politike. Slednje je privedlo do ponovnih sprememb v delovanju znotraj institucij, kjer je vedno večji poudarek na koordinaciji, v kolikor želijo izpeljati načrtano.

---

<sup>10</sup> Stopi v veljavo leta 1993.

<sup>11</sup> Stopi v veljavo leta 1999.

Tako je EU vložila ogromno truda v policy koordinacijo, tj. integracijo okoljskega vidika v druge politike (Jordan in Adelle 2013, 1). Tako še vedno lahko trdimo, da je okoljska politika pravno zadovoljivo urejena, torej posedujemo zakonodajo, vendar kot vedno, se v praksi, kjer se bojujemo z naraščajočimi izzivi in spreminjajočimi se okoliščinami, izkaže, da normativna podlaga ni vedno dovolj (Knill in Liefferink 2013, 21). Cilj skupne evropske politike je s pomočjo vseh novosti in sprememb Lizbonske pogodbe, ki so »niti dobre niti slabe« (prav tako, 32), »doseči visoko raven varstva, pri čemer se upošteva raznolikost razmer v posameznih regijah EU. Politika temelji na previdnostnem načelu in na načelih, da je treba delovati preventivno, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru in da mora plačati povzročitelj obremenitve« (PEU, 191. čl.).

Če sklenemo, je razvoj urejanja okoljske politike »zgodba širitve in poglobitve politike, institucionalizacije, ki izvira iz pragmatičnih in adaptivnih oblikovalcev politik v Komisiji, primerjalni dinamiki med državami članicami ter vlogo »pospeševalcev« Sodišča, Parlamenta in civilne družbe. Sam proces postopne insitucionalizacije je premaknil okoljska načela od pragmatičnega k formalnemu pravnemu redu, ki se je refektiral v določbah Pogodb« (Lenschow 2010, 328).

#### **4.2 Integracija okoljskih določb v druge politike EU**

Kot smo omenili, je eno izmed pomembnih načel trajnostnega razvoja integracija okoljske politike v druge, neokoljske politike. Uspešnost uveljavljanja vseh treh omenjenih načel je izrednega pomena za uspešno doseganje trajnostnega razvoja za sedanje in prihodnje generacije. Poleg uspešnosti EU pri urejanju okoljske politike, kjer se je kot že omenjeno izkazala kot vodilni akter na globalnem prizorišču, to še podkrepi z integracijo okoljskih določb v druge politike EU. Kaj to sploh je? Kako poteka?

Dalal-Clayton and Bass (v Nunan, Campbell in Foster 2012, 263) definirata integracijo okoljske politike »bolj celovito, in sicer kot vključitev relevantnih okoljskih problemov v odločitve institucij, ki vodijo nacionalni, lokalni in sektorski razvoj politike, pravil, načrtov, akcij itd.« Glavni cilji doseganja tega so »doseganje trajnostnega razvoja in preprečitev škodovanja okolju, preprečiti kontradikcije med in znotraj politik in realizacija skupnih prednosti ter ustvarjanje skladnih in medsebojno podpornih politik« (Lafferty in Hovden 2003, 6). Če poenostavimo, cilj integracije okoljskih določb v institucionalne procese je zmanjšati nasprotovanje med okoljskimi in neokoljskimi politikami z dajanjem prednosti

načelom in vrednotam prve pred drugimi (prav tako, 9; Dyrhaug 2014, 987). Zgoraj predstavljena definicija izpostavlja tudi tri glavne značilnosti integracije okoljske politike, in sicer deliberativni proces, različne načine doseganja pozitivnih izidov (politik, načrti, zakonodaja itd.) in urejanje na več ravneh odločanja (Nunan, Campbell in Foster 2012, 263).

Torej, za uspešno integracijo okoljskih politik moramo poleg jasno določenih ciljev imeti tudi jasno določene kriterije. Tako Lafferty in Hovden (2003, 8) pravita, da je treba zadovoljiti tri kriterije, in sicer obsežnost, združevanje in skladnost. Obsežnost se nanaša na čas, prostor, akterje in obravnavana vprašanja. Pod združevanje spada združitev vseh vidikov, vseh akterjev, področij itd. Kriterij skladnosti pa se nanaša na skladnost različnih komponent integrirane politike, in sicer skladnost med različnimi področji in različnimi ravnmi vladanja. Torej je uspešna integracija okoljskih določb v večini »odvisna od institucionalnega okvirja, predvsem sposobnosti tako ekonomskih kot okoljskih akterjev doseganja dogovora, ki vključuje obvezno varstvo okolja« (Dyrhaug 2014, 987).

Kot smo že omenjali, se pri preučevanju delovanja EU osredotočamo na dve dimenziji, in sicer horizontalno in vertikalno. Sami smo se tekom pričujočega magistrskega dela omejili na vprašanja horizontalne dimenzije, tj. sodelovanja med vejami oblastmi, pri čemer smo v sklopu odločevalskega procesa urejanja politik EU izpostavili sodelovanje znotraj t.i. *institucionalnega trikotnika*, kjer se politike oblikujejo. Ko pa se osredotočimo na konkreten primer preučevanja, kot je v našem primeru integracija okoljske politike, se ta horizontalna dimenzija lahko zopet porazdeli na dve novi dimenziji. Pri večravenskem in večsektorskem usklajevanju, dogovarjanju in sodelovanju oblikovanja politik se tudi omenjene obveznosti iz Pogodb, tj. integracija okoljskih določb, razvijejo v horizontalni in vertikalni obliki.

Vertikalna integracija okoljske politike oziroma »medministrska integracija« se nanaša na stopnjo »ozelenitve« sektorjev oziroma stopnjo uspeha integracije okoljskih določb v cilje sektorja, ki oblikujejo okoljsko usmerjen odločevalski proces. Pri tem pa je treba pripomniti, da je vsakemu posameznemu sektorju prepuščeno razumevanje koncepta in njegovih posledic, saj se vertikalna dimenzija osredotoča na stopnjo integracije okoljskih določb le v določenem sektorju (povzeto po Lafferty in Hovden 2003, 12–13, 16), torej znotraj sektorja na različnih ravneh, največkrat v razmerju pridobivanja smernic od zgoraj in poročanja od spodaj (Nunan, Campbell in Foster 2012, 271).

Horizontalna integracija okoljske politike oziroma »sektorska integracija« pa izpostavlja centralno oblast – ali kabinete ali določeno delovno telo –, ki razvija celovito medsektorsko

strategijo za integracijo okoljskih določb. Centralna oblast je odgovorna za uresničevanje širšega konteksta, in sicer trajnostnega razvoja. Kar je bistveno, je doseganje enakopravne obravnave tako okoljskih kot drugih tekmujočih interesov (povzeto po Lafferty in Hovden 2003, 14 in 16). V tej dimenziji je centralni akter obkrožen z zunanjimi pritiski, ki se odražajo v smernicah, namenjenih ključnim akterjem celotne dimenzije, katera pa je zaznamovana z nujno kooperacijo za doseganje končnega rezultata (Nunan, Campbell in Foster 2012, 271). Predstavljeno dimenzijo lahko zlahka reflektiramo v že omenjen večravenski odločevalski proces, v katerem se prepletajo številni akterji, določeni s Pogodbama, ki pa so notranje izredno fragmentirani in je za doseganje učinkovitih rezultatov potrebna visoka stopnja koordinacije.

V nadaljevanju se bomo posvetili prav zadnjemu kriteriju, tj. notranje in med institucionalno sodelovanje in vpliv oblikovanih sodelovanj na (ne)uspešnost integracije okoljske politike v druge politike EU, saj je raziskovanje le-tega »ključnega pomena za ugotavljanje, ali se prevlada strmenja h gospodarski rasti nad okoljskimi vrednotami še vedno nadaljuje« (Dyrhaug 2014, 987). Kot smo ugotovili v prejšnjih poglavjih, med sodelovanjem prihaja do problemov koordinacije med področji in konfliktnosti med institucijami, kar pa močno vpliva na izide odločevalskega procesa, kjer je en izmed pomembnih elementov prav integracija okoljskih določb v obravnavano politiko. Zato se sedaj posvečamo identifikaciji omenjenih problemov skozi razvojne spremembe institucionalne strukture.

#### ***4.3 Spremembe institucionalne strukture kot odgovor na izzive pri urejanju okoljske politike in integraciji okoljskih določb v druge politike EU***

Vzporedno z razvojem urejanja okoljske politike in vnašanja okoljskih določb v druge okoljske politike je zaradi vedno večje kompleksnosti izzivov, s katerimi so se soočali skozi čas, postopoma prihajalo tudi do prilagoditve institucionalne strukture. Le-ta struktura je postajala vedno bolj obsežna in zapletena. Kot smo omenili, samo urejanje okoljske politike ni bilo zadostno, norme le na tem področju niso bile dovolj, pogosto so se tudi križale z drugimi neokoljskimi sektorji, zato so na ravni EU poskušali z vpeljavo teh določb v omenjene sektorje. S tem se še dandanes pri urejanju politik EU, ki stremijo k trajnostnemu razvoju, izoblikujejo večravenska kompleksna javno-politična omrežja. Le-ta pa prikazujejo oblikovanje odnosov sodelovanja, koordinacije, pogajanj in konfliktnosti pri urejanju okoljske politike oziroma urejanju drugih politik EU v skladu z načeli trajnostnega razvoja.

Naraščajoča kompleksnost problemov okoljske narave je v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja privedla do porasta delovanja Sveta EU, predvsem formacije za okolje. Le-ta oblika je vzpon doživela leta 1973 s sprejetjem Prvega okoljskega načrta. Komisija, kot predlagateljica okoljske zakonodaje in nadaljnja nadzornica izvajanja sprejete zakonodaje, se je vzporedno razširila za eno vejo, in sicer Službo za okolje in varstvo potrošnikov. Slednja je bila sprva pod okriljem DG za industrijo, kasneje pa se je osamosvojila kot DG za okolje. Tovrstni razvoj je šel v omenjeni smeri zaradi pripisovanju večjega pomena okoljskim vprašanjem, ki so se le še kopičila. Parlament je že od svojih začetkov, prvih volitev v letu 1979, veljal za okoljskega prvaka. V svoji strukturi je izoblikoval Odbor za okolje, javno zdravje in varnost hrane, ki je posvečal pozornost okoljskim vprašanjem, njegova vloga pri urejanju okoljske politike pa je s pogodbami vedno bolj naraščala. Vrhunec je pridobil z že omenjeno Lizbonsko pogodbo. S slednjo je status institucije pridobil tudi Evropski svet. Le-ta se v svojih začetkih ni toliko posvečal okoljskim vprašanjem, le redkokdaj. Od leta 1990 pa je njegova vloga preko podajanja političnih smernic drugim institucijam EU le še naraščala tudi na področju okoljskih vprašanj. V nadaljevanju je sledila tudi ustanovitev EEA leta 1993, ki je rezultat Maastrichtske in Amsterdamske pogodbe. Namen ustanovitve agencije je »pomagati Skupnosti in državam članicam sprejemati ozaveščene odločitve o izboljšanju okolja, vključevati okoljske premisleke v gospodarske politike in spodbujati trajnost ter usklajevati Evropsko okoljsko informacijsko in opazovalno omrežje« (EEA 2015).

Kot smo skozi razvoj urejanja okoljske politike videli, so v sedemdesetih in začetku osemdesetih let o predlogu Komisije odločali ministri držav članic v Svetu za okolje. V osemdesetih letih pa so se bilateralni dogovori razširili na trilateralne povezave med Svetom, Komisijo in Parlamentom (Jordan in Adelle 2013, 5). Le-te povezave pa so se z Lizbonsko pogodbo le okrepile oziroma vzpostavile nov mehanizem institucionalnega okvirja za hitrejše in lažje koordiniranje različnih pogledov med institucijami, tj. dialog, ki sloni na rezultatih predhodne horizontalne in vertikalne koordinacije posameznih institucij.

Christiansen (v Dyrhaug 2014, 986) izpostavlja zavzetost Komisije, ki je izkazana v Beli knjigi<sup>12</sup> o upravljanju, kjer poudarja pomembnost koordinacije policy spodbud med različnimi DG. Bolj konkretno, izpostavlja glavni cilj policy koordinacije, in sicer, da spodbuja skladnost med različnimi akterji EU in znotraj posameznih organizacij, ki bi preprečile

---

<sup>12</sup> Eopska komisija je spejela Belo knjigo za pomet leta 2011.

fragmentiranost in konfliktnost policy spodbud. Koordinacija pa ne povzroča napetosti le med ekonomskimi in okoljevarstvenimi akterji, ampak tudi znotraj institucij na vseh ravneh.

S tega zornega kota je ključni akter Komisija, saj je le-ta pristojna za oblikovanje predlogov v skladu z načelom varstva okolja oziroma integracije okoljskih določb v druge politike EU. Tako je izrednega pomena omenjena koordinacija med različnimi sektorji znotraj institucije. Komisija je razvila izredno fragmentiran proces urejanja okoljske politike in s tem privedla na plano številne organizacijske probleme. Predvsem, ker je okoljska politika politka, ki posega na številna področja. Kot je že bilo povedano, je okoljska politika v pristojnosti DG za okolje, kateri pa je, kot pravi Schön-Quinlian (2013, 105–107), leta 2011 izpostavil 13 področij, katerih nadaljnji razvoj posega tudi v varovanje okolja. Tako se DG ne ukvarja le s fragmentiranostjo same okoljske politike, ampak tudi z medsektorskimi koordinacijskimi vprašanji, ki se odpirajo pri urejanju drugih politik. Vprašanja se nanašajo na interakcijo in pogajanja DG z drugimi DG. Pri tem pa pogosto prihaja do konfliktov zaradi razvoja različnih interesov. Skozi čas so s ciljem sprejetja čim večjega števila učinkovitih politik razvili način sodelovanja že od samega začetka, tj. sodelovanje že pri pripravi predloga, kjer ima s strani DG za okolje pomembno vlogo enota, namenjena prav integraciji okoljskih določb v druge politike. Del Komisije, ki prenaša informacije med DG, je Generalni sekretariat. Glavna naloga slednjega je »skrb za splošno usklajenost dela Komisije, tako pri pripravi novih politik kot tudi pri razpravah o njih v drugih institucijah EU« (Generalni sekretariat Evropske komisije 2015).

Svet EU in Parlament imata pomembno vlogo v celotnem procesu, vendar takega prizadevanja za vključitev okoljskih določil, kot to opravlja DG za okolje, ni zaslediti. Omenjena organizacijska fragmentiranost znotraj zakonodajnih institucij ne povzroča težav, saj tovrstna koordinacija, kot se odvija v Komisiji, ni potrebna. Tako na primer v Parlamentu pri obravnavi predloga razpravlja pristojni odbor, ki pa se lahko posvetuje z drugimi odbori. Prav tako v Svetu EU koordinacija ni tako izrazita. Tovrstni razvoj lahko pripišemo že vnaprejšnji koordinaciji med sektorji znotraj Komisije, kar je izredno pozitivno, saj v kasnejših fazah o vprašanju spoštovanja in integraciji okoljskih določb ni treba razpravljati. V strukturi zakonodajnih institucij se pojavljajo predvsem tehnična in politična vprašanja. Vprašanja so močno povezana z omenjeno časovno stisko rotacijskega predsedovanja Svetu EU in vprašanjem moči.

Pri sodelovanju med institucijami in njihovo notranjo koordinacijo pa je izjemnega pomena razmejitev med politično in administrativno ravno, ki smo jo razdelali v prejšnjem delu magistrskega dela. Če zadnje reflektiramo v proces urejanja okoljske politike in integracije okoljskih določb v druge politike EU, govorimo o administrativni ravni, kot ravni, ki »poskrbi, da se cilji trajnostnega razvoja in cilji integracije okoljske politike spoštujejo in uveljavljajo, tudi po določenem času, ko so se akterji politične ravni premaknili k drugim vprašanjem« (EEA 2015). Kot McSwite (v Stevens in Stevens 2001, 217) pravi, »administratorji uživajo v svoji zaščiteni sferi, torej pod okriljem tehničnega znanja in nevtralnosti, po drugi strani pa politiki uživajo določeno raven svobode z odmikom od teh tehničnih detajlov«. Torej obe strani pridobita. Kljub tovrstni razdelitvi pa se poraja vprašanje, kje sploh je ta meja. Jo lahko jasno zarišemo? Sodeč po tem, da postavljene politične smernice EU s strani Evropskega sveta določajo delo tudi na najnižjih, tj. tehničnih ravneh Komisije, kjer se predlog prične oblikovati, težko govorimo o jasni razmejitvi, saj konec koncev politika določa, kaj in kdaj se bo kaj uredilo oziroma ima prednost.

Na kateri koli ravni se urejajo zadeve, so podvržene kritikam o pomanjkanju demokratičnega deficita. Slednje lahko pripišemo porastu že omenjenega vedno večjega neformalnega dogovarjanja med omejenim številom ljudi iz institucij. Tipičen primer tega je neformalni dialog. Pa vendar so skozi čas na moči pridobile tudi interesne skupine, ki v odločevalski proces vnašajo demokratičnost in informacije, katere institucijam primanjkujejo. Slednje so v porastu vse od leta 1990. Torej, zadeve, ki so bile »uspešno vključene v diskretne medvladne odbore nacionalnih birokratov in znanstveno podprte s strani države, so pričele uhajati in s tem so spodbudile delovanje nacionalnih in mednarodnih interesnih skupin. Ravno zato se je začetni razmeroma kratek seznam akterjev pričel daljšati ter s tem vpliv in pomen »Bruslja« pričel povečevati« (Jordan in Adelle 2013, 5). Kot smo že razpravljali, »veliko avtorjev samo integracijo okoljske politike v druge politike povzuje s t.i. *lock-in* učinkom« (Lenschow 2013, 55), ki kljub prisotnosti interesnih skupin ne pojenja. Vendar nikakor ne smemo pozabiti na prejšnjo razpravo, na kakšne načine in kako vplivajo interesne skupine. Glede na to, da interesne skupine dokazano delujejo skozi celoten odločevalski proces, so se novim mehanizmom, ki so izredno nedemokratični, že prilagodile in svoje interese zadovoljujejo z lobiranjem določenih predstavnikov. Torej niso prisotne pri dogovorih, vendar že prej vnašajo informacije in mogoče tudi spreminjajo poglede posameznih akterjev.



Do sedaj smo predstavili okvir kompleksnega omrežja, ki se oblikuje v okviru urejanja okoljske politike in integracije le-teh določb v druge politike EU. Oblikovano omrežje nam je bilo v pomoč za

*»razumevanje različnih dinamik med oblikovanjem politik in grajenjem sistema. Omrežja se oblikujejo v luči priložnosti, vezi znotraj institucionalnega okvira in različnih interesov glavnih akterjev EU strukture. Vse skupaj pa izraža značilnosti ustvarjanja polity. Torej, na eni strani imamo omrežja, ki se odzivajo na vertikalno soodvisnost v EU in s tem pridobivajo elitističen, tehnokratski prizvok. Na drugi strani pa omrežja, ki premagajo horizontalno fragmentacijo, so še vedno v povojih in omejena z močnimi institucionalnimi in kognitivnimi ovirami« (prav tako, 63).*

Kot smo že omenili, je en izmed glavnih ciljev integracije okoljske politike v vse institucionalne procese zmanjšati nasprotovanja med okoljskimi in sektorskimi politikami. Seveda se ne sme pozabiti, da bi se moralo dajati prednost prvemu pred drugim. Kar pomeni, da bi integracija okoljske politike morala biti zasidrana v celoten sistem, predvsem politično institucionalni ustroj (Dyrhaug 2014, 987). Politično institucionalni ustroj bi moral strogo slediti načelom okoljevarstva skozi celoten proces, ne glede na to, kateri interes predstavlja.

#### **4.4 Povzetek**

V tretjem poglavju smo prešli na refleksijo proučevanih sistemskih nastavkov za spopadanje z izzivi v izbranih politikah EU. Definirali smo »zeleno misel« EU, ki je izražena skozi okoljsko politiko. Za razumevanje potreb po urejanju in integriranju okoljske politike na evropski ravni smo pojasnili zgodovinski kontekst, v katerem se je razvila, predvsem z zornega kota sprememb institucionalne strukture kot odgovor na izzive s katerimi se soočajo države članice, Evropa, Svet. Ugotovili smo, da je uspešnost integracije okoljskih določb v druge politike EU odvisna od institucionalne strukture, predvsem ko želimo doseči dogovor med ekonomskimi in okoljskimi akterji, ki bi vključeval okoljske določbe. Za doseganje ugotovitev, ali so določbe uspešno integrirane ali ne in ali še vedno velja prevlada ekonomije nad okoljevarstvom, se moramo posvetiti analizi odnosov med akterji v odločevalskem procesu konkretnega primera.

## **5 VPLIV MEDINSTITUCIONALNIH ODNOSOV NA (NE)USPEŠNO INTEGRACIJO OKOLJSKIH DOLOČB V PROMETNO POLITIKO**

V tem poglavju bomo namenili pozornost refleksiji postavljenih temeljev institucionalne strukture in oblikovanih odnosov znotraj nje pri urejanju okoljske politike in integracije njenih določb v druge politike EU, in sicer skozi konkreten primer preučevanja. Poskušali bomo ugotoviti, kakšen vpliv imajo novi oziroma spremenjeni sistemski nastanki na načine reševanja konfliktov med ekonomskim in okoljskim sektorjem.

En izmed pomembnih ekonomskih sektorjev EU je promet, saj le-ta igra ključno vlogo pri ekonomski in socialni koheziji Evrope. Po drugi strani pa gospodarska rast ustvarja povečanje prometa kot posledico rasti proizvodnje in prodaje, naraščajočih dohodkov, tehnološkega napredka in strukturnih sprememb v proizvodnji in porabi. Nadalje, večanje prometa vodi tudi do večjih zastojev, povečuje številčnost nesreč in konec koncev s tem predstavlja grožnjo okolju. Grožnja je vidna v slabšanju kakovosti zraka, izpostavljenosti zunanjim hrupom itd., ki so posledica prometnih emisij. Ključni cilj prometne politike je postaviti pogoje za vzpostavljanje učinkovitih prometnih sistemov, ki so se sposobni spopasti z naraščajočimi izzivi in hkrati vzpostavljanje ustreznega omrežja prometne infrastrukture, ki bi pripomogli k zmanjšanju škodljivih vplivov naraščajočega prometa (povzeto po Evropska komisija 2015b).

Prometna politika tako sledi načelom trajnostnega razvoja, in sicer poskuša spodbuditi gospodarsko rast in blaginjo v smeri zaščite prihodnjih generacij, ki bi živele v zdravem okolju. Na kratko, Komisija stremi k »oblikovanju trajnostne, energetske učinkovite in okolju prijazne mobilnosti. Torej je njen cilj preprečevanje povzročanja negativnih posledic mobilnosti s spodbujanjem somodalnosti, tj. optimalno kombiniranje različnih vrst prevoza znotraj iste prevozne verige. Poleg tega pa poskuša s tehničnimi inovacijami in premiki k bolj okolju prijaznim in energetske učinkovitim načinom prevozov prispevati k bolj trajnostni mobilnosti« (Generalni direktorat za promet 2015). Slednje je izraženo v zadnji Beli knjigi Komisije za promet (objavljena leta 2011), ki predstavlja prihodnji vidik prometne politike. Belo knjigo »sestavlja štirideset iniciativ za pospeševanje rasti, povečanje števila delovnih mest, zmanjšanje odvisnosti od uvoza nafte in zmanjšanje ogljikovih emisij v prometnem sektorju za 60 % do leta 2050« (Eur LEX 2015).

Na podlagi Bele knjige je Komisija leta 2013 predstavila tudi predlog Četrtega železniškega paketa, ki v osnovi želi povečati konkurenčnost, zaposlovanje, rast in okolju prijazen prenos

prometa s cest na železnice. Seveda se je pri oblikovanju in odločanju o predlogu porajala vrsta vprašanj, interesov in preferenc institucij, ki so privedli do konfliktov tako znotraj kot med institucijami.

V nadaljevanju bomo na podlagi prej postavljenih institucionalnih struktur in razvoja sistemskih nastavkov za reševanje konfliktov pogledali, kako se to reflektira v konkretnem primeru, tj. prometni politiki kot eni izmed pomembnejših ekonomskih sektorjev EU in konkretnem zakonodajnem predlogu oziroma paketu predlogov ene izmed oblik prometa. Kaj želijo s tem doseči? Kako to vpliva na okolje in koliko je okolje upoštevano v teh predlogih? Prihaja do konfliktov med in znotraj institucij? Na kakšen način jih rešijo?

### ***5.1 Postopen razvoj evropske prometne politike***

Začetki Evropske prometne politike so opazni že kmalu po drugi svetovni vojni. Evropska prometna politika je bila »predvidena že v ustanovitvenih pogodbah Evropske gospodarske unije, saj so le tako lahko omogočili prost pretok blaga in ljudi. Slednje bi liberaliziralo zaščitene nacionalne trge z razdrobljenimi sistemi prevoza tovora in s tem privedlo do usklajenih vseevropskih prometnih omrežij« (Evropska komisija 2015b). Kasneje je bila prometna politika vključena v Rimsko pogodbo kot ena od skupnih politik. Politika vseevropskega omrežja je bila sprejeta z Maastrichtsko pogodbo leta 1992, da bi se prispevalo k doseganju ciljev notranjega trga EU in kohezije (Evropska komisija 2011c, 7). Skupna evropska prometna politika se je torej razvijala počasi, prav tako kot okoljska politika. Sprva je bila omejena na urejanje predvsem prevoza tovora. V začetku je dobila zagon, ko se je »razširila na štiri različne načine prevozov – cestni, železniški, zračni in vodni. Danes, se lahko EU pohvali s strategijami za dokončanje notranjega trga, nadaljnjimi koraki in idejami za razvijanje vseevropskega omrežja z izboljšanimi povezavami znotraj in zunaj meja Evrope« (Evropska komisija 2015b).

Prvi koraki k urejanju določenih področij prometne politike so storjeni s strani Komisije, katera izda Belo knjigo, kjer se opredeljujejo nadaljnji razvoj prometne politike in izzivi, katere je treba ponovno preučiti oziroma urediti. Prva Bela knjiga je bila objavljena »leta 1992, ki je bila namenjena zlasti odpiranju trga v skladu s prednostnimi nalogami v zadevnem obdobju. Skoraj desetletje pozneje je bila v Beli knjigi iz leta 2001 poudarjena potreba po upravljanju rasti prometa z doseganjem bolj uravnotežene uporabe vseh načinov prevoza«

(Evropska komisija 2011b, 7). Zadnja je bila objavljena leta 2011 z namenom spoprijemati se z izzivi, katerim smo podvrženi danes, in izboljšati stopnjo trajnosti prometne politike.

Komisija tako že od nekdaj stremi k doseganju cilja trajnostnega razvoja oziroma v tem primeru trajnostne mobilnosti. Z že omenjenimi gospodarsko rastjo, spremembo dohodkov državljanov in s tem povečano mobilnostjo so se povečale tudi potrebe po prometnih storitvah, ki pa odražajo posledice na okoljskem področju (Banes in Baner 1999, 249). Skozi vsa ta leta je EU sprejela številne akte, ki bi pripomogli k vzpostavljanju varnejšega in trajnejšega prometa z ozirom na zmanjšano stopnjo takšnih in drugačnih negativnih učinkov na okolje. Torej, v skladu s socialnimi in okoljskimi cilji EU spodbujajo učinkovito uporabo različnih načinov prevoza, ki ustvarjajo varnejši in trajnejši prometni sistem, ki ščiti interese zaposlenih, potnikov in državljanov (Evropska komisija 2015b).

Pa vendar se kljub temu pojavlja pereče vprašanje, ali je trajnostni promet res trajnosten, saj je »jasno, da energijske potrebe za delovanje prometa niso ravno najbolj trajnostno usmerjene. Poleg tega pa prometni sektor vpliva na okolje preko infrastrukture, različnih oblik prometa in njihove intenzivnosti in uporabljene tehnologije« (Barnes in Barnes 1999, 250). Poleg tega vprašanja pa se pojavljajo tudi druge polemike pri povezavi okolja in prometa. Promet je en izmed glavnih virov onesneževanja, za kar je EU razvila številne politike, katerih cilj je zmanjšanje vpliva prometa na okolje. Obstaja namreč splošni konsenz, s katerim spodbujajo oziroma podpirajo integracijo okoljskih določb v prometno politiko. Pa vendar so kljub temu končni policy rezultati le simbolični (Dyrhaug 2014, 985).

Po drugi strani ima prometna politika še vedno možnost izboljšati nastop napram okolju s preusmeritvami prometa iz ene oblike v drugo. Tudi na ta način bi lahko govorili o nekakšni integraciji okoljske politike, saj gre za prilagajanje nadaljnjega urejanja prometne politike enemu izmed načel trajnostnega razvoja, tj. varstvu okolja. Sprva je cilj prometne politike slonel le na izboljšavi oziroma »liberalizaciji cestnega in zračnega prometa, kar se je izkazalo na eni strani za zelo dobičkonosno, po drugi pa izredno škodljivo za okolje. Tako so nadaljnje urejanje prometne politike poskušali usmerjati k uporabi prometnih oblik, ki vnašajo manj negativnih posledic na okolje, kot je na primer železniški promet.

## ***5.2 Predstavitev študije primera – s Četrim železniškim paketom k bolj trajnostni prometni politiki***

»Promet je temelj vsakega gospodarstva, ker je bistveni del dobavne verige. Brez dobrih prometnih omrežij je pravilno delovanje notranjega trga nemogoče. Naložbe v prometno infrastrukturo spodbujajo gospodarsko rast, ustvarjajo blaginjo ter krepijo trgovino, geografsko dostopnost in mobilnost ljudi. So zelo učinkovito sredstvo za ustvarjanje delovnih mest« (Evropska komisija 2011c, 7). Komisija svoj razvoj oziroma napredek k bolj okolju prijaznem prometu reflektira v svoji zadnji Beli knjigi, kjer podaja smernice za nadaljnje delo na tem področju. Glavni cilji so predvsem zaščita okolja, omogočanje mobilnosti preko okolju bolj prijaznih oblik in seveda gradnja vseevropskega omrežja.

Na področju železniškega prometa želijo oblikovati enotno železniško območje za spodbujanje konkurenčnosti in rasti z ozirom na življenje sedanjih in prihodnih generacij, s čimer bi prispevali k nadgradnji trajnosti prometne politike. S tem namenom je Komisija leta 2013 izdala paket predlogov, t.i. Četrti železniški paket,<sup>13</sup> ki predstavlja »celovit paket ukrepov za doseganje boljše kakovosti in več izbire pri železniških storitvah v Evropi. Železnice so bistveni del prevoza v EU, njihova ključna vloga pa je povezana z razbremenjevanjem prometa zaradi naraščajočega povpraševanja in prometnih zastojev ter s preskrbo z gorivom in dekarbonizacijo. Vendar številni evropski železniški trgi trenutno stagnirajo ali upadajo« (Evropska komisija 2015c). Posodobitev in nadaljnji razvoj železniških storitev, infrastrukture in enotne povezave bi lahko doprinesla k zmanjšanju emisij, ki jih spuščajo v okolje druge oblike prevoznih sredstev.

Stagniranje oziroma upadanje lahko pripišemo več desetletnemu počasnemu razvoju urejanja politike železniškega prometa. Tako Dehousse in Marsicola (2015, 3) pravita, da je to eno izmed najbolj počasnih področij EU v razvoju. Prva bistvena direktiva na tem področju je bila sprejeta leta 1991, Prvi železniški paket leta 2001 in šele danes lahko govorimo o pripravljanju četrtega paketa. Sicer je bilo v vmesnem času sprejetih kar nekaj uredb in direktiv, vendar z zornega kota razvoja lahko rečemo, da je še vedno izredno počasen.

Zavedanje stagniranja in upadanja železniškega prometa Komisija v okviru četrtega železniškega paketa predlaga »daljnosežne ukrepe za spodbujanje več inovacij na področju železnic v EU, in sicer s pomočjo odpiranja domačih trgov potniškega prometa EU za konkurenco ter korenitimi spremljajočimi tehničnimi in strukturnimi reformami« (Evropska komisija 2015b). Z okoljskega vidika posodobitev norm železniške politike prinaša tudi pozitivne rezultate za okolje, saj bi z dosego teh ciljev preusmerili uporabo cestnih prevoznih

---

<sup>13</sup> Prvi železniški paket je bil sprejet leta 2001, drugi leta 2004 in tretji leta 2007.

sredstev k uporabi železniških storitev. Vse to je izraženo skozi »šest predlogov sprememb obstoječih uredb ali direktiv, ki jih spremlja splošno sporočilo Komisije drugim institucijam, trije delovni dokumenti, tri poročila ter tri ocene učinkov« (Dehousse in Marsicola 2015, 19).

**Tabela 5.1: Sestava in vsebina Četrtega železniškega predloga**

<b>ČETRTI ŽELEZNIŠKI PAKET</b>		
<b>Splošna razdelitev</b>	<b>Predlog</b>	<b>Cilj predloga</b>
<b>I. TEHNIČNI DEL</b> <i>(technical pillar)</i>	predlog o spremembi direktive o varnosti na železnicah Skupnosti iz leta 2004	Izboljšanje interoperabilnosti in varnosti železniškega prometa
	predlog o spremembi direktive o interoperabilnosti železniškega sistema v Skupnosti iz leta 2008	
	predlog o spremembi uredbe o ustanovitvi ERA iz leta 2004	Okrepitev pristojnosti agencije – preprečitev diskriminacije med ponudniki
<b>II. POLITIČNI DEL</b> <i>(political pillar)</i> ➤ liberalizacija ➤ infrastruktura	predlog prenovitve direktive o vzpostavitvi enotnega železniškega območja iz leta 2012	Liberalizacija trga odprti domač trgi potniškega prometa z odprtim dostopom do vseh operaterjev in uvedba obveznih razpisov od decembra 2019
	predlog o spremembi uredbe o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza iz leta 2007	Izboljšati strukturo in upravljanje za upravljavce infrastrukture, zlasti z uvedbo obveznosti ločevanja upravljavcev infrastrukture in operaterjev storitev
	in razveljavitev uredbe o skupnih pravilih za normalizacijo kontov železniških podjetij iz leta 1969	

Vir: Lasten prikaz na podlagi podatkov v Evropska komisija (2013); Dehousse in Marsicola (2015, 19–20); Vieuws.eu (2015); Priloga A.

Zgornja tabela (glej Tabela 5.1) nam prikazuje sestavo omenjenega paketa in vsebino oziroma ključni cilj posameznih predlogov. Paket je na splošno razdeljen na dva dela (*pillar*), in sicer tehnični in politični del. Tehnični del sestavljajo trije predlogi, ki se nanašajo na varnost, interoperabilnost in okrepitev pristojnosti ERA. Predlogi vnašajo »odmik ovir za konkurenčnost, diskriminacijo med podjetji oziroma ponudniki storitev in vzpostavljajo prijazno poslovno okolje« (ECR Group 2015), kar je latvijsko predsedstvo<sup>14</sup> skupaj s člani Parlamenta podprlo na tehničnem dialogu junija 2015. Nevšečnosti so se izkazale pri politično usmerjenih predlogih, ki se nanašajo na vzpostavitev enotnega železniškega prometa, javnih storitev potniškega prometa in pri posodobitvi skupnih pravil za normalizacijo kontov železniških podjetij. Gre se za bolj politično občutljive teme, kot sta vprašanje liberalizacije trga železniškega prometa in vprašanje modernizacije infrastrukture ter storitev.

### **5.3 Oblikovanje odnosov znotraj in med institucijami v odločevalskem procesu predlogov Četrtega železniškega paketa**

Četrti železniški paket predlogov predstavlja za razliko od prejšnjih celovit pristop ureditev in spodbudo železniškega prometa v Evropi in širše, kar pomeni, da »bo ustvaril pogoje za rast železniškega prevoza na splošno ter povečal njegov tržni delež, saj bo postajal vse zanesljivejši in učinkovitejši. Zagotovil bo boljše storitve in železnici omogočil, da izpolni svoj premalo izkoriščen potencial, da postane resnična in privlačna alternativa« (Evropska komisija 2013) drugim oblikam prevozov, ki negativno vplivajo na okolje. Torej je zasnovan tudi na podlagi okoljskih omejitev. Pri tem ne trdimo, da uporaba oblike železniškega prometa ne pušča nikakršnih posledic na okolje, ampak, da predstavlja alternativo, ki bi pripomogla k doseganju enega izmed zastavljenih ciljev, izpostavljenih v Beli knjigi, tj. »do leta 2050 vsaj 60-odstotno zmanjšanje toplogrednih plinov<sup>15</sup> v primerjavi z ravnjo iz leta 1990, do leta 2030 na okoli 20 % pod raven iz leta 2008« (Evropska komisija 2011a, 3).

Paket predlogov zajema tako ureditev železniškega prometa v skladu s trajnostnimi načeli – doseganje ekonomske in socialne blaginje ter varstva okolja. Pri oblikovanju paketa predlogov in nadaljnji odločevalski fazi so se oblikovala kompleksna javno-politična omrežja.

<sup>14</sup> Latvija je predsedovala Svetu EU od 1. januarja do 31. junija 2015.

<sup>15</sup> Za podrobnosti o stanju toplogrednih plinov glej DG za okolje in promet (2015).

Izredno odprto omrežje je prav v pripravljalni fazi, saj je bil tovrsten predlog oblikovan s strani Komisije za promet na podlagi posvetovanj z interesnimi skupinami in nacionalnimi strokovnjaki držav članic, ki so potekala v mesecu maju in septembru 2012. Vodilni DG se je glede na vsebino pri oblikovanju koordiniral z drugimi, katerih področij se predlog dotika, torej tako ekonomskimi (DG za notranji trg, industrijo, podjetništvo ter mala in srednja podjetja, DG za konkurenco, DG za energijo) kot tudi okoljskimi sektorji (DG za okolje in DG za podnebno politiko). Za tekočo komunikacijo in prenos medinformacij je poskrbel Generalni sekretariat Komisije. Torej se je, če se ozremo na naš predmet preučevanja, »glavni del integracije varstva okolja zgodil že v času usklajevanj znotraj Komisije in v času priprave ocene vpliva, ki jo mora Komisija pripraviti za vsak zakonodajni predlog« (glej Priloga B). Pripravljalna faza se je zaključila leta 2013, ko je Komisija na najvišji ravni sprejela Paket predlogov. Nadalje so bili le-ti posredovani zakonodajnim institucijama v odločanje in tudi v mnenje EESO ter OR, ki sta podala pozitivno mnenje.

S tem »vprašanje integracije okoljskih določb ni več relevantno, saj predlog je takšen kot je in o le-tem nadalje Svet EU in Parlament odločata in podajata amandmaje« (Priloga A). V institucijah se predlog obravnava postopno v skladu z večravensko strukturo. Vendar pa se javno-politično omrežje, višje ko gremo po strukturi, bolj zapira.

V Svetu EU je Paket predlogov v rokah delovne skupine za promet, telekomunikacije in energijo. Slednja ne sodeluje z drugimi delovnimi skupinami. V tem primeru lahko govorimo le o koordinaciji na nacionalni ravni pri pripravi stališč držav članic. Torej vse zadeve prihajajo na delovne skupine že pripravljene. V študiji primera se obravnava predlogov paketa odvija v dveh delih. Kot že omenjeno, je pri tehničnem delu bil uspešno dosežen konsenz med državami članicami, ki so na višji ravni podelile mandat takrat predsedujoči državi članici Latviji za nadaljnja pogajanja s Parlamentom in Komisijo, t.i. tehnični dialog. Prav tako je bila dana zelena luč v Parlamentu – odboru za promet in turizem, ki je podelil mandat za pogajanja poročevalcu Robertsu Zile in ekipi. Institucije so s sodelovanjem v okviru tehničnega dialoga dosegle neformalni konsenz. »Neformalni dogovor o tehničnem delu paketa mora biti še potrjen s strani COREPER I v Svetu EU in s strani Odbora za promet in turizem v Parlamentu. Nato pa mora biti sprejet na Svetu EU in na plenarnem zasedanju Parlamenta«. (ECR Group 2015).

Sodelovanje zakonodajalcev in Komisije se je prelevilo v bolj konfliktno stanje z drugim delom, ki se, kot že omenjeno, »dotika bolj občutljivih političnih vprašanj, kot je na primer



odpiranje trga, urejanje razmerja med železniškimi podjetji in upravljavci infrastrukture« (Priloga A). Del paketa je trenutno v obravnavi v institucijah, ki vsaka posamezno sodeluje s Komisijo, le-ta pa jim »nudi tehnično podporo« (Priloga A). Trenutno je predsedujoča država članica Luksemburg<sup>16</sup> pod pritiski, saj »želi v Svetu EU doseči odločitev do oktobra 2015, da bi lahko stopila v pogajanja s Parlamentom« (Priloga A). Pritiski so predvsem časovne narave, saj, kot smo že omenjali v prejšnjih poglavjih, predsedujoča država članica po navadi stremi k hitrejšemu poteku odločevalskega postopka, zaradi želje po doseganju čim večjega števila rezultatov. Po drugi strani pa je v tem primeru tudi pod »pritiski držav članic, ki želijo čimprejshje dokončno sprejetje tehničnega dela« (ViEUws.eu 2015), do tega pa ne more priti, če se pri političnem delu ne doseže soglasja pri pogajanjih.

Če sklenemo, lahko izpostavimo, da pri sodelovanju znotraj institucij lahko v tem primeru govorimo o usklajenem delovanju. Problemi so se pojavili pri medinstitucionalnem sodelovanju, zaradi različnih interesov, kar lahko pripišemo sami temi, ki je politično izredno občutljiva. Na obeh straneh je izražena želja po sodelovanju, tako da lahko v bližnji prihodnosti pričakujemo politični dialog, kot enega izmed mehanizmov, po katerih institucije posegajo, ko se sodelovanje prelevi v konflikt. Kot že omenjeno, dialog predstavlja izredno zaprto omrežje, ki vključuje le določeno število predstavnikov institucij. V magistrskem delu smo že opredelili problem zaprtosti omrežja, in sicer demokratični deficit v določenem delu odločevalskega procesa. Pri tem ne smemo pozabiti, da po drugi strani težko govorimo o demokratičnem deficitu, saj so akterji, ki se v dialogu pogajajo, postavljeni s strani voljenih predstavnikov v Parlamentu ter svetovalcev in stalnih predstavnikov predsedujoče države članice Sveta EU, katerim je bil podeljen mandat. Poleg tega pa v celotnem odločevalskem procesu pri zmanjševanju demokratičnega deficita igrajo pomembno vlogo interesne skupine, ki vnašajo informacije in poskušajo uveljavljati interese v imenu dotikajočega se dela civilne družbe. Interesne skupine tako nimajo dostopa le do Komisije, ki oblikuje izredno odprto omrežje z različnimi posvetovanji s civilno družbo, ampak tudi do odločevalcev, do katerih prihajajo po »bruseljskih« poteh ali preko nacionalnih kanalov. V Svetu EU je »na udaru predsedujoča država članica, ki ima veliko stikov z lobiji, tako industrijskimi kot okoljskimi, ki so izredno močni in tudi številčni« (Priloga A).

---

<sup>16</sup> Luksembourg je prevzel predsedovanje 1. julija in ga bo zaključil 31. decembra 2015.

#### **5.4 Povzetek**

V petem poglavju magistrskega dela smo reflektirali preučeno delovanje institucionalnega okvirja in medsebojnega sodelovanja na konkretnem primeru, in sicer integraciji okoljske politike v prometno politiko. Sprva smo si ogledali, v kakšnih oblikah se pojavlja integracija okoljske politike in kateri kriteriji morajo biti izpolnjeni za doseganje uspešnih rezultatov. Skozi študijo primera, Četrty železniški paket, smo lahko prikazali uspešnost doseganja enega izmed glavnih ciljev integracije okoljske politike v vse institucionalne procese, in sicer zmanjšati nasprotovanja med okoljskimi in sektorskimi politikami. Slednje se je izkazalo pri učinkoviti koordinaciji znotraj Komisije, ki v nadaljnjem odločevalskem procesu ni izpostavljala vprašanj okoljske primernosti Paketa. Sam Paket sicer ne vsebuje konkretno določenih okoljskih določb, ampak jih izraža kot celoten skupen okvir preko enega izmed ciljev, tj. spodbujanje železniškega prometa kot alternativa drugim oblikam prevoza, ki povzročajo več negativnih posledic na okolje. Uspeh je torej izražen preko »zasidranosti integracije okoljske politike v celoten sistem, predvsem politično institucionalni ustroj« (Dyrhauge 2014, 987). Pri tem igra centralno vlogo Komisija, saj tovrstna vprašanja v nadaljevanju procesa niso več pomembna. Tako so bila v nadaljnjem procesu bolj vprašljive politično občutljive teme, kot sta liberalizacija trga ter posodabljanje infrastrukture in upravljanja. Slednje je tudi privedlo sodelovanje med institucijami do konfliktnosti, zaradi različnih pogledov, zunanjih pritiskov itd. Pa vendar tudi to ni nerešljivo, saj je institucionalni okvir razvil formalne in neformalne mehanizme za reševanje konfliktov in doseganje soglasja med t.i. institucionalnim trikotnikom, in sicer dialog ter, v kolikor to ni zadostno, po drugem branju spravni odbor, kjer sorazmerno število predstavnikov zakonodajnih institucij poskuša najti pot do rešitve.

## **6 SKLEP**

Znotraj preučevanja institucionalnega sodelovanja ločimo tri dimenzije oziroma ravni, kjer se vsaka osredotoča na preučevanje določenega razmerja na določeni ravni. Posamezna sodelovanja med institucijami se pojavljajo v različnih formah – odvisno od ravni, okoliščin, vpletenih akterjev, ki oblikujejo odnose pri oblikovanju politike in ne nazadnje tudi področja.

V magistrskem delu smo pozornost namenili medinstitucionalnemu sodelovanju in sodelovanju znotraj institucij. V okviru obeh dimenziji v odločevalskem procesu EU zaradi

kompleksnosti oblikovanih javno-političnih omrežij pri urejanju kompleksnih problemov določenih politik obstajajo »velike možnosti ali za medinstitucionalne in medsektorske konflikte, kot posledica tekmovanja za premoč, različnih interesov in reprezentativnih vlog, ali pa za konsenz in učinkovitost v odločevalskem procesu« (Vanhoonacker in Neuhold 2015, 9). Seveda je prvotni okvir institucij doseganje konsenza in učinkovitih politik, vendar se velikokrat zaradi različnih interesov in vlog soočajo s konfliktnimi situacijami. Z zavedanjem tudi omenjene negativne plati oblikovanja odnosov v odločevalskem procesu EU so institucije razvile različne mehanizme, ki omogočajo tekoč in učinkovit odločevalski proces. V magistrskem delu smo izpostavili mehanizem spravnega odbora, ki se ga ustanovi, v kolikor zakonodajalca ne moreta doseči soglasja v drugi obravnavi. Veliko pozornosti pa je namenjene drugemu mehanizmu, t.i. formalnemu in neformalnemu dialogu, ki v politični znanosti dviguje veliko prahu.

V delu smo poskušali pojasniti, zakaj so bili dialogi ustvarjeni (ob podpori neoinstitucionalnega pristopa racionalne izbire), njegovo vlogo kot posrednik in iskalec konsenza (ob podpori sociološkega neoinstitucionalizma) ter nepogrešljivost institucionalnih sprememb (ob podpori historičnega neoinstitucionalizma) (Vanhoonacker in Neuhold 2015, 7). Ob vsem tem smo lahko posredno predstavili splošno javno-politično omrežje, ki se oblikuje pri oblikovanju politik EU. Le-to omrežje je izredno kompleksno in večravensko, kjer so vodilni državni akterji in le-ti tudi delujejo kot *gate-keepers*, ki odločajo, kdo in kdaj lahko vstopa v omrežje. Za doseganje učinkovitosti v tovrstnem omrežju je nujno potrebna visoko razvita komunikacija, ki jo institucije v odločevalskem procesu poskušajo vzdrževati z razvojem mehanizmov, s katerimi lahko dosežejo soglasje in ohranjajo tekoč in učinkovit odločevalski proces. Velikokrat pa ti mehanizmi ustvarjajo izredno omejeno omrežje (kot je dialog), ki s podelitvijo mandata le določenim akterjem dovoljuje dostop do pogajanj in nadaljnji potek postopka ter končni rezultat sta velikokrat odvisna od značilnosti izbranih akterjev ter odnosov, ki jih institucije razvijajo.

Omenjeno smo reflektirali skozi študijo primera, kjer smo preučili vpliv oblikovanja odnosov na (ne)uspešno integracijo okoljske politike v prometno politiko. Pereč problem, ki se pojavlja pri urejanju prometne politike, je »pomanjkanje upoštevanja negativnih vplivov na okolje in prioritiziranje ekonomskih vprašanj, ki tudi dominirajo pri pogajanjih« (Dyrhaug 2014, 997). Komisija omenjeni problem poudarja v zadnji Beli knjigi, kjer ga izpostavlja kot enega izmed glavnih usmeritev za nadaljnje urejanje prometne politike in vzpostavitev bolj trajnostnega prometnega sistema, pri čemer je velik poudarek na varstvu okolja v smislu

zmanjšanja emisij v okolje. Slednje je nastalo na podlagi večnih kritik in vprašanj, ali je trajnostni promet res trajnosten.

Tako je na podlagi teh ciljev prišlo do pobude spodbujanja okolju bolj prijaznih oblik prometa, kot je železniški prometni sistem. Le-ta že desetletja stagnira ali upada, saj se urejanju tega področja ni namenjal pretirane pozornosti. Tako se je zaradi vedno večje stopnje potrebe po mobilnosti Evropejcev povečala uporaba cestnih in zračnih prevoznih sredstev. Leta 2013 je Komisija predlagala paket predlogov, t.i. Četrti železniški paket, s katerim želi spodbuditi razvoj in uporabo železniškega prometa in posledično premakniti promet s cest na železnice. Komisija je predloge predhodno notranje uskladila tako z ekonomskimi kot tudi okoljskimi sektorji, s pomočjo izoblikovanih notranjih procesov, kot je na primer koordinacijski proces. Le-te procese je izoblikovala ne le za »omogočanje usklajevanja policy predloga, ampak tudi za večjo skladnost politik EU« (Selianko in Lenschow 2015, 2). Z našega zornega kota preučevanja sta bila notranje sodelovanje in koordinacija uspešna, kar se izraža preko »zasidranosti integracije okoljske politike v celoten sistem, predvsem politično institucionalni ustroj« (Dyrhaug 2014, 987). Po drugi strani pa predlog izraža bolj ekonomsko problematične vidike kot okoljske.

Možna rešitev obstaja, in sicer, če bi ekonomija vzela v obzir dolgoročnejšo in bolj stabilno rast kapitala, ne bi več prihajalo do bitke med okoljem in gospodarstvom, saj je že dolgo znano, da zelena delovna mesta in odločitve za trajnostno gospodarsko rast prinašajo dolgoročnejšo blaginjo (glej Priloga B). Vendar to ostaja iluzija.

Sklenemo lahko, da pri vključitvi zelene miselnosti EU igra osrednjo vlogo Komisija, saj, kot smo lahko videli v našem primeru, tovrstna vprašanja v nadaljevanju procesa niso več pomembna. Tako so bila v nadaljnjem procesu bolj vprašljive politično občutljive teme, ki so ekonomske narave, in sicer liberalizacija trga in posodabljanje infrastrukture in upravljanja. Slednje je tudi privedlo sodelovanje med institucijami do konfliktnosti, zaradi različnih pogledov, zunanjih pritiskov itd., kar pa ni nerešljivo zaradi nadaljne možnosti uporabe neformalnih in formalnih dialogov ter v skrajnem primeru oblikovanja pravnega odbora.

Sklenemo lahko, da je uspešnost integracije okoljske politike odvisna od doseganja kriterijev, in sicer kriterija obsežnosti, ki se nanaša na čas, prostor, akterje in obravnavana vprašanja, kriterija združevanja različnih vidikov in akterjev ter kriterija skladnosti med različnimi področji in ravnmi vladanja (Lafferty in Hovden 2003, 8). Doseganje teh kriterijev je v domeni Komisije. Slednja nadalje v procesu predstavlja tehnično podporo Parlamentu in

predsedujoči državi članici v Svetu EU. Zakonodajni instituciji pa bosta na podlagi institucionaliziranih praks skušali doseči konsenz, ki bo zadovoljeval potrebe vseh strani. Pri tem bosta obe delovali strateško. Če zaključimo, mehanizmi za doseganje tekočega in učinkovitega odločevalskega procesa EU so nedemokratični, skrivnostni in težavni, vendar po drugi strani izredno učinkoviti, vendar ne toliko za integracijo okoljske politike v prometno politiko, ki je na žalost še vedno le simbolična.

Cilj magistrskega dela je bil s pomočjo teoretičnih pristopov za preučevanje delovanja institucij in procesov oblikovanja in izvajanja politik EU, ugotoviti, prvič, kateri pogoji so relevantni za uspešno integracijo okoljske politike v evropsko transportno politiko ter, drugič, kako oblikovani medsektorski in medinstitucionalni odnosi vplivajo na izid pogajanj. Cilj magistrskega dela je bil dosežen, kar pikazujejo zgoraj posredno navedene ugotovitve. Zaključimo lahko, da odnosi med institucijami in koordinacijski procesi znotraj institucij vplivajo na integracijo okoljske politike, pa najsi bodi to prometna politika ali kateri koli ekonomski sektor. V slednjih še vedno podajajo prednost ekonomskim vidikom razvoja, ne glede na ceno, ki jo plačuje okolje in posledično tudi sedanje in prihodnje generacije, ki so podvržene vsem negativnim vplivom, ki jih spuščamo v okolje. Institucije še vedno prepuščajo nadvlado ekonomije in upoštevajo okoljske politike le v simbolični meri, tj. doseganje minimalnih standardov iz pogodb. V odločevalskih procesih se tako bijejo boji med ekonomskimi in okoljskimi vidiki, po drugi strani pa je vse le »bruseljska igra«, v kateri vsaka institucija na stateški način poskuša uveljaviti svoje preference, interese in s tem okrepiti vlogo ter moč.

## 7 LITERATURA

1. Andlovic, Maja in Wilhelm Lehmann. 2014. Interest Group Influence and Interinstitutional Power Allocation in Early Second-Reading Agreements: a Re-examination of aviation Emissions Trading. *Journal of European Public Policy* 21 (6): 802–821.
2. Barnes, Pamela M. in Ian G. Barnes. 1999. *Environmental Policy in the European Union*. Cambridge: University Press.
3. Bohinc, Rado. 2012. *Pravo in politike EU, povzetki pogodb in sodnih praks*. Ljubljana: FDV.

4. Börzel, Tanja A.. 1997. What's so Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers* 1 (16): 1–28.
5. Christiansen, Thomas. 2001. Intra-institutional Politics and Inter-institutional Relations in the EU: Towards Coherent Governance. *Journal of European Public Policy* 8 (5): 747–769.
6. Dehousse, Franklin in Benedetta Marsicola. 2015. The EU's Fourth Railway Package: A New Stop in a Long Regulatory Journey. *Academia Press for Egmont - Royal Institut for International Relations* 76: 1–62. Dostopno prek: <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2015/04/ep76.pdf> (15. avgust 2015).
7. Dyrhaug, Helene. 2014. The Road to Environmental Policy Integration is Paved with Obstacles: Intra- and Inter-Organizational Conflicts in EU Promet Decision-Making. *Journal of Common Market Studies* 52 (5): 985–1001.
8. ECR Group. 2015. *Roberts Zile welcomes informal deal on the technical part of the 4th Railway Package*. Dostopno prek: <http://ecrgroup.eu/news/roberts-zile-welcomes-informal-deal-on-the-technical-part-of-the-4th-railway-package/> (22. avgust 2015).
9. EEA. 2015. Dostopno prek: <http://www.eea.europa.eu/sl> (10. avgust 2015).
10. Evropska komisija. 2011a. *Bela knjiga: Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu*. Dostopno prek: [http://eur-lex.europa.eu/legal\\_content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal_content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144&from=EN) (10. avgust 2015).
11. --- 2011b. *Delovni dokument Komisije k Beli knjigi: Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/promet/themes/strategies/doc/2011\\_white\\_paper/sec-2011-391-unofficial-translation\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/promet/themes/strategies/doc/2011_white_paper/sec-2011-391-unofficial-translation_sl.pdf) (15. julija 2015).
12. --- 2013. *Sporočilo Komisije Parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij o Četrtem železniškem paketu: dokončno oblikovanje enotnega evropskega železniškega območja za spodbujanje evropske konkurenčnosti in rasti*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0025&from=sl> (1. avgust 2015).
13. --- 2014. *The European Union Explained: How the European Union Works*. Luxembourg: Publication Office of the European Union.
14. --- 2015a. *Evropska državljanska pobuda*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences/faq?lg=sl> (20. julij 2015).

15. --- 2015b. *Prometna politika*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/structural\\_reforms/sectoral/promet/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/structural_reforms/sectoral/promet/index_en.htm) (30. julij 2015).
16. --- 2015c. *Evropske železnice na razpotju: Komisija sprejela predloge za četrti železniški paket*. Dostopno prek: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-65\\_sl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-65_sl.htm) (20. avgust 2015).
17. Eur-LEX. 2015. *Summary of EU legislation: Transport*. Dostopno prek: [http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/promet.html?root\\_default=SUM\\_1\\_CODED%3D32,SUM\\_2\\_CODED%3D3203&obsolete=false](http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/promet.html?root_default=SUM_1_CODED%3D32,SUM_2_CODED%3D3203&obsolete=false) (13. avgust 2015).
18. Fink Hafner, Danica. 2007a. Modeli za analizo javnih politik. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Fink Hafner, Danica, 33–48. Ljubljana: FDV.
19. --- 2007b. Znanost »o« javnih politikah in »a« javne politike. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Fink Hafner, Danica, 9–30. Ljubljana: FDV.
20. --- 2007c. *Lobiranje in njegova regulacija*. Ljubljana: FDV.
21. --- 1998. Raziskovanje policy omrežij. *Teorija in praksa* 35 (5): 816–829.
22. --- in Matej Knep. 2011. *Eksperimentalna vladavina na področju zelene politike*. Ljubljana: FDV.
23. *Generalni sekretariat Komisije*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/what\\_we\\_do/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/what_we_do/index_sl.htm) (14. julij 2015).
24. *Generalni direktorat za transport*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/promet/themes/sustainable/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/promet/themes/sustainable/index_en.htm) [http://eurlex.europa.eu/summary/chapter/promet.html?root\\_default=SUM\\_1\\_CODED%3D32,SUM\\_2\\_CODED%3D3203&obsolete=false](http://eurlex.europa.eu/summary/chapter/promet.html?root_default=SUM_1_CODED%3D32,SUM_2_CODED%3D3203&obsolete=false) (10. julij 2015).
25. *Generalni direktorat za okolje*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/dgs/environment/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/environment/index_en.htm) (10. junij 2015).
26. George, Stephen. 1997. *Policy Networks and the European Union*. UK: University of Sheffield. Dostopno prek: <http://aei.pitt.edu/2590/> (1. julij 2015).
27. Greenwood, Justin. 2007. *Interest Representation in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
28. Hall, Peter A. in Rosemary C. R. Taylor. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Köln: MPIFG Discussion Paper 96 (6). Dostopno prek: [http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp96-6.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf) (15. avgust 2015).
29. Heywood, Andrew. 2004. *Political Theory – an Introduction*. UK: Palgrave Macmillan.

30. Jordan, Andrew in Camilla Adelle. 2013. EU Environmental Policy. V *Environmental Policy in the EU – actors, institutions and processes*, ur. Jodan, Andrew in Camilla Adelle, 1–10. London: Eathscan from routledge. Kindle edition.
31. --- 2013. EU Environmental Policy at 40. V *Environmental Policy in the EU - actors, institutions and processes*, ur. Jodan, Andrew in Camilla Adelle, 369–386. London: Eathscan from routledge. Kindle edition.
32. Knill, Christoph in Duncan Liefferink. 2013. The Establishment of EU Environmental Policy. V *Environmental Policy in the EU - actors, institutions and processes*, ur. Jodan, Andrew in Camilla Adelle, 13–31. London: Eathscan from routledge. Kindle edition.
33. Kunst, Gerbert in Thomas van Rijn. 2011. EU Institutions and Decision-Making Processes. V *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*, ur. Arie Oskam, Gerrit Messter in Huib Silis, 47–78. Wageningen: Wageningen Academic.
34. Kustec Lipicer, Simona. 2007. Javnopolitična omrežja. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Fink Hafner, Danica, 87–101. Ljubljana: FDV.
35. Lafferty, William M. in Eiind Hovden. 2003. Environmental Policy Integration: Towards an Analytical Framework. *Environmental Politics* 12 (3): 1–22.
36. Lenschow, Andrea. 2010. Environmental Policy: Contending Dynamics of Policy Change. V *Policy-Making in the European Union*, ur. Wallance, Helen, Mark A. Pollack in Alasdair R. Young, 307–330. New York: Oxford University Press.
37. --- 2013. Studying EU Environmental Policy. V *Environmental Policy in the EU – actors, institutions and processes*, ur. Jodan, Andrew in Camilla Adelle, 49–72. London: Eathscan from routledge. Kindle edition.
38. Lowndes, Vivien. 2010. The Institutional Approach. V *Theory and Methods in Political Science*, ur. Mash, Daid in Gey Stocke, 60–79. New York: Palgrave Macmillian.
39. Lukšič, Andrej A. in Maja Bahor. 2007. Trajnostni razvoj v luči Lizbonske strategije. V *Zbornik okoljske akademske mreže*, ur. Lukšič, Andrej A. in Dušan Plut, 27–42. Ljubljana: FDV.
40. Mühlböck, Monika in Berthold Rittberger. 2015. The Council, the European Parliament, and the Paradox of Inter-institutional cooperation. *European Integration online Papers* 1 (19): 1–20.
41. Naurin, Daniel in Anne Rasmussen. 2011. New External Rules, New Internal Games: How the EU institutions Respond when Inter-institutional Rules Change. *West European Politics* 34 (1): 1–17.



42. Nunan, Fiona, Adrian Campbell in Emma Foster. 2012. Environmental Mainstreaming: The Organisational Challenges of Policy Integration. *Public administration and development* 32: 262–277.
43. Peterson, John in Michael Shackleton. 2012. *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
44. Pogodba o EU - Treaty on the EU. 2009. Dostopno prek: [http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties\\_sl.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_sl.pdf) (24. julij 2015).
45. Pogodba o delovanju EU – Treaty on the Functioning of the European Union. 2009. Dostopno prek: [http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties\\_sl.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_sl.pdf) (24. julij 2015).
46. Pollack, Mark A. 2010. Theorizing EU Policy-Making. V *Policy-Making in the European Union*, ur. Wallance, Helen, Mark A. Pollack in Alasdair R. Young, 16–44. New York: Oxford University Press.
47. Roederer-Rynning, in Justin Greenwood. 2015. The Culture of Dialogues. *Journal of European Public Policy* 22 (8): 1148–1165.
48. Schön-Quinlivan, Emmanuelle. 2013. The European Commission. V *Environmental Policy in the EU – actors, institutions and processes*, ur. Jodan, Andrew in Camilla Adelle, 95–112. London: Eathscan from routledge. Kindle edition.
49. Selianko, Iulii in Andrea Lenschow. 2015. Energy Policy Coherence from an Intra-Institutional Perspective: Energy Security and Environmental Policy Coordination within the European Commission. *European Integration online Papers*. 1 (19): 1–29.
50. Stevens, Anne in Handley Stevens. 2001. *Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union*. New York: Palgrave Macmillian.
51. Vanhoonacker, Sophie in Christine Neuhold. 2015. Dynamics of Institutional Cooperation in the European Union: Dimensions and Effects. *European Integration online Papers* 1 (19): 1–15.
52. ViEUws the EU Policy Broadcaster. *Environment and Promet*. Dostopno prek: <http://www.vieuws.eu/environment/> (21. avgust 2015).
53. Vromen, Ariadne. 2010. Rediscovering Qualitative Approaches. V *Theory and Methods in Political Science*, ur. Mash, Daid in Gey Stocke, 249–266. New York: Palgrave Macmillian.
54. Wallance, Helen. 2010. An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. V *Policy-Making in the European Union*, ur. Wallance, Helen, Mark A. Pollack in Alasdair R. Young, 69–104. New York: Oxford University Press.

55. Young, Alasdair R. 2010. The European Policy Process in Comparative Perspective. V *Policy-Making in the European Union*, ur. Wallance, Helen, Mark A. Pollack in Alasdair R. Young, 45–68. New York: Oxford University Press.

## **PRILOGE**

### ***PRILOGA A: Intervju s svetovalcem za promet na Stalnem predstavništvu Luksembourga pri EU***

*1. Kako se soočate s problemom integracije okoljske politike v prometno politiko? Katere instrumente uporabljate za doseganje trajnostnega in s tem okolju prijaznega prometa?*

Okolju prijazen transport je tudi en izmed glavnih ciljev Bele knjige za transport in tudi same politike na splošno. Poleg tega so bili v preteklosti sprejeti tudi zakonodajni akti, ki spodbujajo uporabo bolj okolju prijaznih energijskih virov za prevozna sredstva (bodisi cestne, železniške, vodna itd.). Trenutno tudi razpravljamo o različnih predlogih o spodbuditvi preusmeritev uporabe cestnega v železniški in celinsko plovni promet. To bi bilo s tanspotnega vidika. Na drugi strani so tudi predlogi, s katerimi se ukvarja okoljski sektor, kot je na primer integracija letalskega prometa v ETS. Skratka, mi imamo svojo zakonodajo, s katero se ukvarjamo, okoljski del pa svojo. Sicer včasih ni čisto jasno kdo bi se moral ukvarjati s čim, predvsem ko se dotika vprašanj zmanjšanja določenih emisij ali elementov emisij v okolje. Takrat je odločitev v rokah Komisije, kateri DG bo prevzel vodstvo pri urejanju predloga. Ko le-tega Komisija predloži zakonodajnim institucijama, tega vprašanja ni več. Če se le-ta odloči, da predlog prevzame transportni sektor, bo to romalo tudi na delovne skupine za transport v Svetu EU in nadaljnje koodinacije ozioma sodelovanja z delovno skupino za okolje ni. Prav tako je tudi v Palamentu, kje določen odbor prevzame vodstvo, drugi pa lahko podajo le mnenje. Z zornega kota Sveta EU je koordinacija prepuščena koordiniranju na nacionalni ravni posameznih držav članic.

Pomembno je tudi sodelovanje z interesnimi skupinami, s katerimi imamo redne stike, predvsem zdaj v času našega predsedovanja Svetu EU. Lobiji z obeh stani, industrije in okolja, so izredno močni in tudi številčni.

*3. Ena izmed prioritet Luksembourškega predsedstva je sprejetje Četrtega železniškega paketa. Na tehnični ravni ste zadeve uredili, problemi so se izkazali na politični ravni. Kateri so problemi, ki preprečujejo sprejetje predlogov in kako jih poskušate rešiti?*

Četrty železniški paket je ogromen paket, ki vsebuje šest predlogov. En del paketa je zelo tehničen, kot naprimer tehnična hamonizacija/usklajevanje in vprašanja pristojnosti Evropske železniške agencije. Le-to je bilo bolj privlačno industriji in ne toliko državam članicam. Drugi del pa so bolj občutljiva politična vprašanja, kot na primer odpiranje trga, urejanje razmerja med železniškimi podjetji in upravljalci infrastrukture, s katerimi se trenutno ukvarjamo. Cilj predsedstva je doseči, da se konkurenca uporablja kot orodje za uresničitev ciljev kot je spodbujanje uporabe in tudi kvalitete železniškega prometa in ne da je sama cilj. Ko bomo dosegli dogovor Setu, bomo pričeli s pogajanjem s Parlamentom. Cilj predsedstva je doseči dogovor v Svetu EU do oktoba. V kolikor s Parlamentom ne bi mogli doseči dogovora bo zadeva prešla v naslednjo fazo odločevalskega procesa, spravni odbor. Pomembno z naše stani je tudi sodelovanje Komisijo v času predsedovanja, ki jim prinaša tehnične nasvete kako kaj urediti.

#### ***PRILOGA B: Intervju s svetovalko za okolje na Stalnem predstavništvu Slovenije pri EU***

*1. Katere ovire/probleme bi izpostavili pri integraciji okoljske politike v druge politike EU? Zakaj?*

Največja ovira za uspešno integracijo je doživljanje okoljskih ukrepov kot omejevalni faktor pri povečanju zasluzka/dobička oziroma povečanju stroškov investicije/poslovanja nekega podjetja. Menim, da zato, ker se vse naložbe in preračuni uspešnosti delajo na kratek rok, večina okoljskih ukrepov pa daje svoje rezultate šele na dolgi rok. Družbena in stroškovna koristnost ukrepov je izrazito dolgoročna, kar pa je v nasprotju s trenutnimi trendi ekonomskih fiskalno monetarnih napovedi.

*2. Katere instrumente uporabljate za lažjo integracijo določb o varstvu okolja?*

Če vzamemo za instrument zakonodajo, ki se pripravlja na ravni EU, je zlasti pomembno določiti obvezujoče ukrepe, ki posledično vzpodbudijo določeno željeno ravnanje, pa naj bodo to zavezujoči cilji na področju podnebnih sprememb, ki spodbujajo razvoj in trg podnebnju prijaznejših tehnologij, ter s tem nekoliko usmerjajo trend gospodarstva v željeno smer, ali pa naj bo to politika in zahtevana hierarhija ravnanja z odpadki, skupaj z določenimi

cilji, ki poleg spodbujanja določenih tehnologij in novih storitev ustvarja tudi novo dimenzijo obnašanja in s tem dolgoročnega ozaveščanja in usmerjanja k točno določenemu ravnanju.

*3. Kakšni odnose Svet EU oblikuje z drugimi institucijami, ko se gre za integracijo okoljske politike? Prihaja pogosto do konfliktov? Kako oblikovani odnosi vplivajo na (ne)uspešno integracijo?*

Na to vprašanje je težko odgovoriti, saj je glavna naloga Sveta EU sprejemanje zakonodaje, v večini po postopku soodločanja s Parlamentom na podlagi predloga, ki ga je dala Komisija. Glavni del integracije se zgodi že v času uskaljevanj znotraj Komisije in v času priprave ocene vpliva, ki jo mora Komisija pripraviti za vsak zakonodajni akt. Neformalno lahko rečem, da so veliki konflikti znotraj Komisije, med različnimi DG, preden le ta sprejme določen predlog okoljskega ukrepa. V primeru, da Svet naloži Komisiji pripravo določenega ukrepa, ki vodi v integracijo okoljske politike, pa je spet dokaj nemočen kako bo pripravljen glede na načelo samoiniciative Komisije in je še vedno odvisen od celotnega postopka priprave ocene vplivov in potem tudi od ocene in politike Komisije pri pripravi dokončnega ukrepa.

*4. Pri oblikovanju in izvajanju politik EU je v kontekstu integracije okoljske politike velikokrat govora o t.i. boju med ekonomijo in okoljem. Kaj vi menite o navzkrižju omenjenih interesov?*

Če bi ekonomija vzela v obzir dolgoročnejšo in bolj stabilno rast kapitala, ne bi več prihajalo do bitke med okoljem in gospodarstvom, saj je že dolgo znano, da zelena delovna mesta in odločitve za trajnotno gospodarsko rast prinašajo dolgoročnejšo blaginjo. Res pa je, da bi bilo treba za merjenje uspešnosti razvoja države, ki trenutno temelji zgolj na GDP, upoštevati še druge pokazatelje, ki presegajo GDP in kažejo na to kako zadovoljstvo na delovnem mestu in v delovnem okolju vpliva na zmanjšano obolelost in s tem posledično na večjo delovno uspešnost, večjo produktivnost in končno tudi večji zaslužek.

### ***PRILOGA C: Intervju s pisarno poslanke Parlamenta***

*1. Z Lizbonsko pogodbo je prišlo do številnih novosti/sprememb. Kako so se z višjimi pristojnostmi Parlamenta spremenili medinstitucionalni odnosi (Parlament vs. Svet EU in Komisija)? S katerimi izzivi/problemi se Parlament sooča?*

Predvsem kar se je spremenilo je to, da tudi Komisija in Svet EU dosti bolj upoštevata Parlament kot sta ga prej, ker seveda morata. Kar pomeni, da ko Parlament iz Komisije dobi nek predlog, se Komisija in Svet EU že takoj na začetku povežeta tudi s Parlamentom in se skupaj potem oblikujejo politike oziroma obe instituciji sledita kaj se dogaja v Parlamentu, kar prej ni bila ravno navada. Sedaj, ko pride do trialoga, morajo vse tri institucije doseči nek kompromis in zato vse tri institucije že od vsega začetka skupaj delujejo, sodelujejo, se povezujejo, izmenjujejo mnenja, zato da sta hiteje steče. Tudi odnos ostalih deležnikov (civilna družba, mediji...) se je spremenil, saj dajejo dosti več poudarka tudi Parlamentu, ker je jasno, da je Parlament tudi ena od institucij, ki mora dati na koncu, da je neka zakonodaja sprejeta, potrditev ali zavrnitev. Na operativnem konkretnem nivoju pa to pomeni veliko več birokracije, vsi postopki se niso skrajšali, ampak so se celo podaljšali, ker je ena institucija več in je še več interesov vpletenih in včasih se mogoče zdi, da se upošteva čimveč mnenj kot je mogoče, hkrati pa to potem v praksi pomeni, da se pogajanja zavlečejo, da je vse skupaj bolj kompleksno, da je potrebno še več, da se nek dogovor doseže.

*2. Kaj menite kateri pogoji morajo biti izpolnjeni za uspešna medinstitucionalna pogajanja? So za izvedbo tekočega odločevalskega procesa v ozadju številna neformalna pogajanja med institucijami? Prihaja pogosto do konfliktov?*

S pogajanja je tako, da ko pride zadeva na trialog se že zelo dobro ve kakšna je pozicija katere institucije, seveda pa se v ozadju odvija ogromno nekih neformalnih sestankov (seveda je to zelo odvisno od primera, njegove težnosti). Potek pogajanj je odvisen od tega kdo je poročevalec v Parlamentu in tudi od tega katera država članica predseduje. Vse to vpliva na potek sestanka, ki so neformalni. Tovrstni sestanki se opravljajo po telefonih, vseeno je kdo jih sklicuje (ponavadi je to tista stran, ki želi nekaj doseči, nek specifičen interes). Če se obrnemo na določen primer, kjer je v interesu Parlamenta, države članice pa so zadržane in ne vidijo v določenem primeru prehudega interesa, da bi prepričevale Parlament v nasprotno smer, je Parlament tisti, ki bo podal pobudo za sestanek. Ta neformalni del je tako telo različen in odvisen od interesov.

*3. Pri oblikovanju in izvajanju politik pogosto prihaja do t.i. »boja med gospodarskim in okoljskim interesom«. Kaj vi menite o tem? Kako vidite vlogo interesnih skupin v odločevalskem procesu?*

V primerih, s katerimi se ukvarjamo, čutimo pritiske z različnih bregov – civilna družba, lobiji itd. Omenjeni pritiski predstavljajo predvsem njihove argumente za ali proti. Sami imamo v

pisarni načelo, da je vsekakor dobro, da se te ljudi, če nam le čas dopušča, da se z njimi dobi, jim prisluhneš, da preberemo njihova stališča, saj konec koncev naša poslanka glasuje v imenu vseh Evropejk in Evropejcev. Za njo je zelo dobro, da ima čimveč različnih argumentov na mizi, se čimbolj informira in pouči o neki zadevi in se na podlagi tega odloči po njeni lastni presoji. Dostikrat se lahko tudi zgodi, predvsem pri pomembnih zadevah, da pride poslanec v konflikt s stališčem politične skupine. V takem primeru se bijejo veliki boji, ampak je od vsakega posameznika spet odvisno ali bo ostal lojalen svoji politični skupini. Nekateri poslanci celo ne skrivajo, da so pod vplivom kakšnega gospodarskega lobija in imajo neke svoje parcialne interese. Najpomembneje je, da poslanec sam ve za katerimi vrednotami in načeli stoji, nato lahko hitro ugotoviš kje si. Odvisno je tudi od velikosti pisarne. Glede interesov s strani korporacij pa lahko rečem, da imajo denar, vendar je njihova prioriteta maksimiziranje dobička.