

Lobing v Európskej únii II.

Prípadové štúdie

Lobing v Európskej únii II.

Prípadové štúdie

Lobing v Európskej únii II: Prípadové štúdie

Publikáciu vydal internetový portál EurActiv.sk
s podporou Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky
január 2009

Autor: Juro Ševella

Odborný recenzent: Branislav Pavlovič

Lobing v Európskej únii II: Prípadové štúdie

Copyright © 2009 Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky

Publikáciu vydal internetový spravodajský portál EurActiv.sk vďaka podpore dotácie MZV SR 2008

Všetky práva sú vyhradené. Akékoľvek reprodukovanie alebo kopírovanie tohto diela je možné len so súhlasom autorov. Publikácia odráža informácie a stav problematiky k 1. novembru 2008.

OBSAH

| | |
|---|-----------|
| 1. Čo je lobing? | 9 |
| 1.1. Rozvoj lobingu v Európskej únii | 10 |
| 1.2. Kto za koho lobuje, regulácia lobingu v EÚ | 12 |
| 1.3. Regulácia alebo samoregulácia? | 13 |
| 1.4. Otázka transparentnosti | 16 |
| 2. Lobing nových členských krajín v Bruseli | 18 |
| 2.1. Národný lobing | 18 |
| 2.2. Euroasociácie a federácie | 19 |
| 2.3. Záujmové skupiny zo strednej Európy v európskych asociáciách..... | 21 |
| 2.4. Zastúpenie v Bruseli | 22 |
| 2.5. Slovenský lobing v Bruseli | 23 |
| 3. Lobing v prípade automobilových emisí | 28 |
| 3.1. Aktéri | 29 |
| 3.2. Inštitúcie a procesy | 32 |
| 3.3. Procedúra spolurozhodovania..... | 34 |
| 3.4. Čo získali jednotlivé záujmové skupiny? | 38 |
| 3.5. Závety | 38 |
| 4. Biopalivá – hra s podstatou problému | 39 |
| 4.1. Úloha biopalív v novej energetickej politike EÚ | 39 |
| 4.2. Otázka trvalej udržateľnosti biopalív | 42 |
| 4.3. Postoje záujmových skupín k certifikácií kritérií udržateľnosti..... | 43 |
| 4.4. Európska komisia | 45 |
| 4.5. Európsky parlament | 49 |
| 4.6. Presun diskusie na národnú úroveň – členské štáty..... | 50 |
| 4.7. Obrat v diskusii o biopalivách a súčasná situácia | 52 |
| 4.8. Závety | 53 |
| 5. Lobing BEUC za ochranu spotrebiteľa vo veci geneticky modifikovaných potravín | 54 |
| 5.1. Politický kontext – GMO | 55 |
| 5.2. BEUC..... | 56 |
| 5.3. Kampaň BEUC: Právo spotrebiteľa na slobodný výber GM potravín..... | 57 |
| 5.4. Výsledky | 61 |
| 6. Niekoľko slov na záver | 62 |
| Referencie | 65 |
| Internetové zdroje | 66 |

Príhovor

Do rúk sa Vám dostáva nová publikácia o lobingu v Európskej únii. Tak ako jej predchodkyňa z roku 2007, aj táto publikácia je určená pracovníkom ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky zaoberajúcim sa európskou agendou a všetkým záujemcom z radov súkromného sektora, neziskového sektora vrátane akademickej obce a širokej verejnosti.

Slovenská republika zavŕšila vstupom do Európskej únie v roku 2004 dôležitú etapu vnútropolitického i zahraničnopolitického vývoja. 1. mája 2009 oslávime 5. výročie členstva. Patríme medzi mladé členské štáty, ale od nášho vstupu sme získali už mnoho skúseností. Odvtedy sa zmenila aj samotná EÚ. Východné rozšírenie EÚ z roku 2004 bolo ukončené v roku 2007 vstupom Bulharska a Rumunska, čím počet členských štátov stúpol na 27. Od 1. januára 2009 Slovensko rozšírilo počet štátov eurozóny na 16. EÚ má na stole aj nové témy ako energetická bezpečnosť, klimatické zmeny, migrácia, reforma finančných trhov, ale aj nové zahraničnopolitické otázky. Všetky tieto zmeny a nové udalosti sa premietajú do každodenného života nás všetkých.

Členské štáty získali vstupom do EÚ nielen povinnosť dodržiavať spoločné záväzky, ku ktorým sa slobodne zaviazali, ale predovšetkým príležitosť presadzovať svoje záujmy na európskej úrovni novými nástrojmi. Dnes je už predpokladám jasné, že úspešné členstvo Slovenskej republiky v Európskej únii nie je len vecou našej zahraničnej politiky alebo ústredných orgánov štátnej správy. Členstvo sa dotýka každého z nás, či už ako občanov, verejných činiteľov, podnikateľov, úradníkov alebo pracovníkov neziskového sektora. Je len na nás, ako využijeme možnosti, ktoré nám rozhodovacie mechanizmy na úrovni EÚ ponúkajú.

Záujem o európske záležitosti by sa mal stať prirodzenou súčasťou aktivít každého subjektu, ktorý má za cieľ úspešne pôsobiť vo svojom odvetví. Táto publikácia Vám poskytne nový a aktualizovaný obraz o presadzovaní záujmov v Bruseli.

Želám Vám príjemné čítanie a veľa úspechov!

Miroslav Lajčák

minister zahraničných vecí Slovenskej republiky

Bratislava 26. januára 2009

Úvod

Rastúci záujem o lobing na európskej úrovni signalizuje význam politických a regulačných procesov v Európskej únii. Primerane k tomu hľadajú mnohé záujmové skupiny spôsoby, ako ovplyvniť európske procesy vo svoj prospech. Prinášajú preto do európskej politiky nové myšlienky, informácie a požiadavky. Či už sú to súkromné alebo verejné záujmové skupiny, reprezentanti členských štátov alebo jednotliví obyvatelia, väčšina z nich tvorí dôležité spojivo medzi európskou spoločnosťou a politikou EÚ. S lobingom a reprezentáciou záujmov na európskej úrovni je spojený celý rad otázok.

Tak ako väčšina politických rozhodnutí, aj rozhodovanie v EÚ podlieha prirodzene tlaku a vplyvom rôznych legitímnych záujmových skupín. Na európskej úrovni sa často stretávajú predstavitelia regiónov, vlád členských krajín, európskych inštitúcií, súkromných firiem a organizácií, európskych asociácií, mimovládnych organizácií (MVO) a mnohí ďalší, ktorí sa usilujú v politickom procese získať čo najviac a stratíť čo najmenej. Namiesto je preto otázka, kto lobuje, kde a akým spôsobom?

Lobing v Európskej únii sa riadi istými štandardmi, pričom jeho regulácia sa stala v poslednom čase témou mnohých diskusií. V roku 2008 ukončila Európska komisia proces tvorby dobrovoľného registra lobistov, ktorý vznikol ako časť iniciatívy na zvýšenie transparentnosti inštitucionálnych procesov v EÚ. Aj napriek tomuto úsiliu však ostávajú mnohé otázky regulácie európskeho lobingu otvorené. Má byť lobing na európskej úrovni právne regulovaný? Akým spôsobom, za akých podmienok a s akými sankciami voči tým, ktorí prípadne pravidlá regulácie porušia?

Vstup nových členov do únie spôsobil prirodzené zvýšenie ich záujmu o lobing v EÚ. Pokiaľ boli ešte v roku 2004 počet a aktivity záujmových skupín z nových členských krajín obmedzené, len krajiny strednej Európy v súčasnosti priamo v Bruseli reprezentuje okolo sto rôznych zastupiteľstiev súkromných a verejných záujmov. Sú medzi nimi regionálne zastupiteľstvá, zastupiteľstvá súkromných firiem, asociácií zamestnancov, profesionálnych konzultačných firiem, neziskových organizácií a iných. V tomto kontexte je zaujímavé položiť otázku, akú pozíciu si od svojho vstupu do EÚ dokázalo v rámci reprezentácie záujmov vybudovať Slovensko.

Štúdia reálnych prípadov umožňuje preniknúť do jadra lobingu v EÚ. Tri prípadové štúdie predstavené v tejto publikácii dávajú možnosť bližšie spoznať vplyv záujmových skupín na európsku politiku i techniky, akými tento vplyv presadzujú. Prvou je analýza lobingu týkajúceho sa regulácie automobilových emisií, ktorá sa zameriava na pôsobenie európskych asociácií reprezentujúcich automobilový a rafinérsky priemysel. V druhej štúdii je predstavený prípad biopalív. Je to zaujímavá ukážka toho, ako je možné v európskej aréne manipulovať s

problémom a akým spôsobom sa vďaka lobingu zmenil charakter diskusie o biopalivách v EÚ. Posledná štúdia opisuje konkrétnu kampaň spotrebiteľskej organizácie BEUC¹, ktorá začala koncom 90-tych rokov lobiť za slobodnú voľbu spotrebiteľa v prípade geneticky modifikovaných potravín.

Je zrejmé, že lobing v Európskej únii sa stáva čoraz komplexnejšiu aktivitou. Táto publikácia má za cieľ priniesť nové aktuálne informácie o jeho súčasnom stave. Nadväzuje pritom na predošlú publikáciu Ministerstva zahraničných vecí SR Lobing v Európskej únii. Naším cieľom je prispieť k lepšiemu porozumeniu politických procesov v EÚ a podnietiť záujem o aktívne podieľanie sa na nich.

Juro Ševella

Brusel, november 2008.

¹ BEUC (*Bureau Européen des Unions de Consommateurs*) Európska organizácia spotrebiteľov

1. Čo je lobing?

Na otázku, čo presne lobing je, neexistuje jednoznačná odpoveď. Všeobecne sa za lobing považujú aktivity jednotlivcov alebo záujmových skupín, ktorých cieľom je ovplyvniť rozhodnutia orgánov a inštitúcií politickej moci. Ujal sa však aj výrok jedného známeho experta: „Lobing je mäso a krvou politických procesov. Bez neho je politika buď mŕtva alebo irelevantná.“²

Lobing prebieha vždy v istom politickom prostredí a v kontexte, ktoré približne vymedzujú, čo lobing je, čo nie je alebo čím by mohol byť. Napríklad, ak manažér firmy zatelefonuje poslancovi parlamentu a usiluje sa mu vysvetliť výhody prijatia zmeny v legislatívnom návrhu, ide o lobing. Podobne ako v prípade iného poslanca, s ktorým sa stretne pri obede, aby sa ho opýtal, „či je s daným návrhom všetko OK“. No oficiálny list predsedu Európskeho parlamentu pozývajúci komisára na plenárne zasadnutie už lobing nie je. Ani účasť na zasadnutí nie je lobing, ale snaha o jeho zrušenie alebo zvolanie ním naopak môže byť. Využitie prestávky v rokovaní parlamentu na rozhovor s poslancami zainteresovanými v nejakej otázke taktiež môže byť lobingom.

V prípade Európskej únie sa všeobecne prijala definícia sformulovaná Európskou komisiou, podľa ktorej sú lobingom „všetky činnosti vykonávané s cieľom ovplyvniť proces tvorby politiky a rozhodovania európskych inštitúcií“. Na základe toho sú lobistami osoby, „ktoré vykonávajú tieto činnosti a pracujú v rozličných organizáciách ako konzultanti vo verejných záležitostiach alebo pracovníci právnických firiem, MVO, think-tankov, lobisti jednotlivých podnikov („interní zástupcovia“) alebo obchodných združení.“³ Pre úplnosť je potrebné dodať, že na európskej úrovni existuje omnoho širšia komunita „lobistov“, medzi ktorých patria aj zástupcovia vlád členských a tretích krajín, poslanci Európskeho parlamentu a v niektorých prípadoch aj úradníci Komisie.

Lobing je z formálneho hľadiska v rámci inštitúcií EÚ vnímaný ako:

- legitímna súčasť demokratického systému, bez ohľadu na to, či ho vykonávajú jednotliví občania alebo spoločnosti, organizácie občianskej spoločnosti a iné záujmové skupiny alebo firmy pracujúce v mene tretích strán (odborníci na verejné záležitosti, think-tanky a právnici).
- Lobisti môžu európske inštitúcie upozorniť na dôležité záležitosti. V niektorých prípadoch Spoločenstvo ponúka finančnú pomoc s cieľom zabezpečiť, aby sa názory určitých záujmových skupín efektívne vyjadrili na európskej úrovni (napr. záujem spotrebiteľov, invalidných občanov, environmentálne záujmy).

² R. van Schendelen, *National Public and Private EC lobbying*, Aldershot: Dartmouth 1994, s. 15

³ Zelená kniha európska iniciatíva týkajúca sa transparentnosti, KOM (2006) 194, s. 4-5.

- Zároveň by sa však na európske inštitúcie nemal vyvíjať nenáležitý tlak prostredníctvom neprimeraného lobingu.
- Ak sa na vývoji politiky EÚ chcú podieľať aj lobistické skupiny, verejnosť musí vedieť, aký je ich prínos pre európske inštitúcie. Musí byť taktiež jasné, koho zastupujú, aké je ich poslanie a ako sú financované.⁴

1.1. Rozvoj lobingu v Európskej únii

Rozvoj európskeho lobingu úzko súvisí s dynamikou európskej integrácie a presunom kompetencií z národnej úrovne na európsku. Rast počtu záujmových skupín v Európskej únii bol vždy priamo úmerný rastu politických kompetencií európskych inštitúcií. Kým európsky lobing bol v začiatkoch integrácie iba istým doplnením lobingu v členských krajinách, postupom času sa stalo z Bruselu jedno z hlavných centier lobingu v Európe.

Prvé európske záujmové skupiny sa začali spontánne objavovať už v počiatkoch európskej integrácie, počas vzniku Európskych spoločenstiev. Organizácie mali vtedy zväčša hierarchickú štruktúru a ich hlavné funkcie sa ohraničovali na informovanie členov o dianí v inštitúciách Európskych spoločenstiev. Neznamenalo to však, že neboli dostatočne efektívne. Napríklad konfederácie COPA⁵ alebo UNICE⁶, ktoré vznikli v tomto čase, stáli pri zrode a rozvoji spoločnej poľnohospodárskej politiky (COPA) a sú dlhodobou oceňované pre ich efektívnu spoluprácu s Európskou komisiou a s Európskym parlamentom.

O zorganizovanej sieti záujmových skupín na európskej úrovni je však možné hovoriť až v 70. rokoch. V tomto období sa v dôsledku štrukturálnej krízy európskeho hospodárstva začali v európskej politike objavovať prvky neokorporativizmu, čo viedlo k väčšiemu záujmu sektorových organizácií o formovanie európskej politiky. Príkladom bola zvýšená aktivita priemyselných organizácií, ktorá mala vplyv napríklad na vznik Európskej konfederácie odborových zväzov (ETUC).

Prelomový moment v európskom lobingu nastal až koncom 80. a začiatkom 90. rokov. Ovplyvnilo to schválenie Jednotného európskeho aktu, ktorý položil základ spoločného európskeho trhu. Jednotný európsky akt na jednej strane otvoril nové možnosti lobovania v Európskych spoločenstvách, keď rozšíril oblasti, v ktorých Rada hlasuje kvalifikovanou väčšinou, na strane druhej motivoval záujmové skupiny k lobingu vytvorením spoločného trhu. Vznik spoločného trhu bol spojený s nevyhnutným zjednocovaním a harmonizáciou veľkého množstva právnych predpisov a štandardov, ktoré mali mať vplyv na stav viacerých priemyselných

⁴ KOM (2006) 194, s. 5

⁵ V súčasnosti COPA-COGECA, Európska organizácia poľnohospodárov a farmárov.

⁶ V súčasnosti BusinessEurope, Európska organizácia zamestnávateľov a predstaviteľov biznisu.

odvetví. Otvorenie možností ovplyvniť tieto procesy motivovalo mnohé organizácie a záujmové skupiny na rozšírenie aktivít na európsku úroveň.

Systematický rast počtu záujmových skupín v európskej politike dokumentujú viaceré štúdie. V 70. rokoch sa podľa odhadu Watsona ich počet pohyboval okolo 400.⁷ Do 90. rokov bol už dvojnásobný. V roku 1994 bolo záujmových skupín okolo 1 700 a ďalej rástol až na približne 2 000 v roku 2001. Iné štúdie uvádzajú podobnú tendenciu; Butt a Potter zaznamenali rast záujmových skupín z 300 v roku 1960 na 750 v roku 1990 a neskorší nárast až na 1 200 v roku 1997.⁸ V súčasnosti je podľa odhadov Európskej komisie v rámci EÚ aktívnych približne 2 600 záujmových skupín. Hoci sa štúdie v odhadoch presného počtu európskych záujmových skupín rozchádzajú, tendencia rastu po každom rozšírení kompetencií únie je evidentná. Svedčí o tom aj to, že počtom lobistov a záujmových skupín sa stal Brusel druhým miestom s najväčšou koncentráciou medzinárodného lobingu hneď po Washingtone.

Z pohľadu reprezentácie jednotlivých záujmov tvoria okolo 30 % reprezentanti biznisu a zamestnancov, 18 % zastupuje medzinárodné firmy a korporácie, 11 % reprezentuje verejné záujmy (napr. ochranu spotrebiteľov, životného prostredia), 11 % regionálne a lokálne záujmy a zvyšok tvoria profesionálni lobisti, PR agentúry, národné zväzy atď. Ak je v prípade záujmových skupín možné aspoň približne odhadnúť počet, problémy nastávajú pri počte európskych lobistov ako takých. Hrubé odhady sa pohybujú od 10 000 do 30 000.⁹ Oficiálne dokumenty Európskej komisie spomínajú 15 000 lobistov zapojených v súčasnosti do rôznych procesov súvisiacich s politikami Európskej únie.¹⁰

Pribúdajúci počet lobistov a záujmových skupín viedol aj k zmenám stratégií, techník a štýlu európskeho lobingu. Dnes už presahuje tradičné techniky vplyvu ako je nátlak, blokovanie, presvedčanie a argumentácia a často využíva prvky interaktívnych vzťahov medzi účastníkmi politických procesov. Príkladom sú rôzne spojenectvá medzi záujmovými skupinami, predstaviteľmi regionálnych vlád a úradníkmi európskych inštitúcií, vytváranie *ad hoc* účelových organizácií (napr. MVO, think-tankov), alebo využívanie známych osobností. Európsky lobing sa tak približuje politickému marketingu, ktorého cieľom je vytvorenie priaznivého „imidžu“. V tomto kontexte sa čoraz častejšie používa výraz manažment verejných záležitostí (*public affairs management*).

⁷ R. Watson, *Knocking on the Parliament's Door*, *E!Sharp*, Február 2003, s. 40-42.

⁸ P. Butt, M. Potter, *Business Alliances, Network Construction and Agenda Definition: Recent Development in Lobbying Activities in Brussels and Strasbourg*, Charlestone, *European Community Studies Association*, 1997.

⁹ J. Greenwood, *Interest Representation in the European Union (2nd ed.)*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, s. 16-17

¹⁰ KOM (2006) 194.

1.2. Kto za koho lobuje, regulácia lobingu v EÚ

**„Nikto nevie, kto, za koho a ohľadom čoho vlastne lobuje.“
Paul de Clerck (ALTER)**

Európska únia sa dlhý čas úspešne vyhýbala priamej regulácii lobingu. V podstate žiadna z európskych Zmlúv priamo lobing nespomína, ani sa ho nepokúša regulovať. Na úrovni únie však existuje niekoľko všeobecných ustanovení týkajúcich sa činnosti záujmových skupín a ich vzťahu k európskym inštitúciám. V protokole o sociálnej politike, ktorý tvorí prílohu k Zmluve o Európskej únii (čl. 3.1), sa napríklad Európska komisia zaväzuje ku konzultáciám so zástupcami sociálnych partnerov v oblastiach týkajúcich sa sociálnej politiky. V Maastrichtskej zmluve (1992) sú zakotvené zásady spolupráce záujmových skupín s európskymi inštitúciami (čl. 118b). Podľa čl. 245 č. 2 je zas Európska komisia oprávnená a viazaná udržiavať kontakty nielen s vládami jednotlivých členských štátov a im podriadenými orgánmi, ale aj so záujmovými skupinami.

S pribúdajúcim počtom záujmových skupín a profesionálnych lobistov sa postupne stali všeobecné ustanovenia nedostatočné. Ako bolo spomenuté, Európska komisia odhaduje počet aktívnych záujmových skupín v EÚ na 2 600, počet lobistov sa odhaduje až na 15 000.¹¹ Pre európske inštitúcie prestala byť situácia pri takomto množstve prehľadná. Ako to vystihol zástupca Združenia pre transparentný lobing a etickú reguláciu (ALTER) Paul de Clerck, „nikto nevie, kto, za koho a ohľadom čoho vlastne lobuje“. Riešením mala byť regulácia vzťahov záujmových skupín s európskymi inštitúciami nad rámec všeobecných zásad konzultácií a rovnakého prístupu. Problémom sa však v tomto prípade ukazuje nejednotný postoj inštitúcií k otázkam regulácie lobingu.

Európska komisia vnímala vzťah so záujmovými skupinami ako možnosť rozptýlenia výhrad týkajúcich sa demokratického deficitu v EÚ. Dlhodobo preto odmietala akúkoľvek záväznú reguláciu, ktorá by mohla mať za následok redukciiu ich počtu. Riešením má byť podnecovanie profesionálnych združení lobistov na prijatie samoregulácie. Takým prístupom sa Komisii podarilo na istý čas čiastočne „vyriešiť“ problém regulácie a zároveň priamo neobmedzovať množstvo záujmových skupín pôsobiacich v Bruseli. Výsledkom bolo vytvorenie a prijatie dvoch dobrovoľných kódexov profesionálneho správania (*code of conduct*) najväčšími európskymi profesionálnymi organizáciami lobistov SEAP¹² a EPACA¹³. Oba kódexy sú obsahovo

¹¹ ibid.

¹² SEAP - Society of European Affairs Professionals reprezentuje okolo 260 obchodných združení, korporatívnych lobistov, konzultantov, právnikov, MVO a regionálnych zastupiteľstiev (www.seap.eu.org).

podobné a určujú všeobecné zásady prístupu lobistov k európskym inštitúciám. Ich zásadný význam však spočíva v tom, že vytvorili štandard postupovania lobistov vo vzťahu k inštitúciám, ktorý je akceptovaný tak Európskou komisiou, ako aj Európskym parlamentom.

Európsky parlament zvolil v otázke regulácie a kontroly lobingu odlišný prístup. Stojí na systéme akreditácie regulujúcim vstup lobistov do parlamentných budov. Každý z nich môže získať oprávnenie navštevovať pravidelne Európsky parlament, ak sa akredituje pri Kolégiu kvestorov a podpíše kódex profesionálneho správania. V súčasnosti je takýmto spôsobom v Parlamente zaregistrovaných okolo 4 570 reprezentantov záujmových skupín. Je však potrebné dodať, že akreditácia vydaná Európskym parlamentom nedáva okrem bezproblémového vstupu do priestorov EP žiadne špeciálne výsady.

Samoregulácia, ktorá dlhý čas v európskom lobingu prevládala, viedla spolu s nárastom počtu záujmových skupín k otvoreniu otázky, kto vlastne tvorí a ovplyvňuje európsku politiku a kto stojí za lobistami pôsobiacimi na európskej úrovni. Oprávnenosť týchto otázok potvrdili najmä odhalenia profesionálnych záujmových skupín stojacich za vytváraním a financovaním „jednorazových“ MVO alebo vlastných think-tankov, alebo prípady, keď bývalí úradníci európskych inštitúcií začali ihneď po odchode z inštitúcií pracovať pre medzinárodné korporácie. Na otvorenie otázky kontroly lobingu mala vplyv aj kauza amerického lobistu Jacka Abramoffa¹⁴, v ktorej bol profesionálny lobista obvinený zo sprenevery peňazí svojich klientov a lobingu proti ich záujmom. V Spojených štátoch vyvolala kauza pochybnosti o fungovaní a kontrole systému reprezentácie záujmov a hoci priamo nesúvisela s lobingom v EÚ, jej medializácia prispela k iniciatíve Barrosovej komisie, ktorej cieľom mal byť transparentný vzťah medzi európskymi inštitúciami a záujmovými skupinami.

1.3. Regulácia alebo samoregulácia?

Otázka transparentnosti európskych inštitúcií vo vzťahu k obyvateľom sa dostala do popredia s nástupom Barrosovej komisie. Tá začala konať dosť razantne. Jej zámerom bolo zabezpečiť väčšiu otvorenosť únie verejnej kontrole, v rámci ktorej by sa vytvoril štruktúrovaný rámec pre činnosti predstaviteľov záujmových skupín. V súvislosti s tým sa v roku 2005 problém regulácie lobingu objavil v Zelenej knihe o transparentnosti v EÚ.¹⁵ Európska komisia v nej načrtla hlavné problémy spojené s lobingom v európskych inštitúciách, napríklad predkladanie informácií o možných hospodárskych, sociálnych a environmentálnych dôsledkoch legis-

¹³ EPACA - European Public Affairs Consultancies Association zastupuje v Bruseli 34 známych konzultančných firiem (www.epaca.org).

¹⁴ Jack Abramoff, známy americký lobista pracujúci pre Preston Gates & Ellis a Greenberg Trauring, obvinený z defraudácie, konfliktu záujmov a korupcie verejných činiteľov.

¹⁵ KOM (2006) 194.

latívnych návrhov, skreslených záujmovými skupinami; organizovanie masových kampaní vďaka moderným komunikačným technológiám bez toho, aby si inštitúcie EÚ mohli overiť, v akej miere tieto kampane odrážajú skutočné obavy občanov EÚ; spochybňovanie legitímnosti zastupovania záujmov európskymi MVO, keďže niektoré sú závislé od finančnej pomoci z rozpočtu EÚ; rovnaké podmienky prístupu lobistov k európskym inštitúciám; a nakoniec nedostatok informácií o lobistoch pôsobiacich na úrovni EÚ a o finančných zdrojoch, ktoré majú k dispozícii.

Riešením, ktoré Komisia navrhla, má byť zvýšenie kontroly a verejnej informovanosti o záujmových skupinách a lobingu v EÚ. Prvým krokom v júni 2008 bolo vytvorenie verejného online registra lobistov a záujmových skupín, iniciovaného komisárom pre administratívne záležitosti Siimom Kallasom. Podmienkou zápisu do registra je uvedenie názvu organizácie, cieľov činnosti, ako aj oblasti európskych politik, v ktorých daná skupina pôsobí. Záujmové skupiny musia súčasne poskytnúť základné informácie o svojom financovaní a uviesť názvy svojich klientov a ich podiel na ročnom príjme. V súčasnosti je v registri zapísaných okolo 588 záujmových skupín, z toho najviac (okolo 344) tvoria interní lobisti a profesijné zoskupenia zaoberajúce sa lobingom.¹⁶

Register rozdeľuje lobistov do troch hlavných skupín, pričom požiadavky na registráciu jednotlivých skupín sú rôzne:

- profesionálni poradcovia a právnické firmy,
- korporátni lobisti a obchodné komory,
- MVO a think-tanky.

Poradcovia a právnické firmy musia uviesť celkové príjmy za lobing v európskych inštitúciách a zároveň ich rozdeliť podľa jednotlivých klientov (buď v absolútnych číslach alebo v percentách z celkového príjmu). Druhá skupina musí uviesť súhrnné náklady použité na lobing vo všetkých európskych inštitúciách. Nakoniec, MVO a think-tanky majú povinnosť uverejniť celkový rozpočet organizácie a uviesť hlavné zdroje svojho financovania.

¹⁶ Údaje k 1.12. 2008.

Tabuľka: Európska komisia – Register zástupcov záujmových skupín¹⁷

| | |
|---|------------|
| 1. Odborné poradenské spoločnosti a advokátske kancelárie, ktoré vykonávajú lobing v európskych inštitúciách | 37 |
| Advokátske kancelárie | 4 |
| Poradenské spoločnosti vo verejných otázkach | 18 |
| Nezávislí poradcovia vo verejných otázkach | 14 |
| Iné podobné organizácie | 1 |
| 2. Tzv. interní zástupcovia a profesijné zoskupenia, ktoré sa zaoberajú lobingom | 344 |
| Podniky | 61 |
| Obchodné združenia | 234 |
| Odbory | 13 |
| Iné podobné organizácie | 36 |
| 3. MVO a expertné skupiny (think-tanky) | 162 |
| Mimovládne organizácie a ich združenia | 131 |
| Expertné skupiny (think-tanky) | 7 |
| Iné podobné organizácie | 24 |
| 4. Iné občianske organizácie | 45 |
| Ostatné organizácie | 5 |
| Zástupcovia náboženstiev, cirkví a duchovných spoločností | 1 |
| Združenia verejných orgánov | 8 |
| Iné podobné organizácie | 31 |

Ďalším krokom Komisie bolo vytvorenie univerzálneho kódexu profesionálneho správania lobistov, ktorého prijatie je podmienkou zápisu v registri. Bol vytvorený tak, aby mohol byť aplikovaný na všetky záujmové organizácie – vrátane MVO, profesionálnych lobistov, korporátnych lobistov alebo reprezentantov zamestnaneckých zväzov. Kódex obsahuje sedem pravidiel, ktoré musia zástupcovia záujmových skupín dodržiavať pri profesionálnych kontaktoch s predstaviteľmi európskych inštitúcií.

Zástupcovia záujmových skupín:

- vždy poskytnú svoje identifikačné údaje, a to tak, že uvedú svoj názov, alebo meno a názov, alebo mená subjektu alebo subjektov, pre ktoré pracujú alebo ktoré zastupujú,
- nikdy o sebe neuvedú nesprávne údaje, pokiaľ ide o registráciu, s cieľom uviesť do omylu tretie strany a/alebo zamestnancov EÚ,
- vždy uvedú zastupované záujmy a prípadne aj klientov alebo členov, ktorých zastupujú,

¹⁷ Ibid.

- zabezpečia, aby informácie, ktoré poskytujú, boli podľa ich najlepšieho vedomia neskreslené, úplné, aktuálne a aby neboli zavádzajúce,
- nikdy nezískavajú ani sa nesnažia získať informácie alebo rozhodnutie nečestným spôsobom, a takisto nikdy neovplyvňujú ani sa nesnažia nečestným spôsobom ovplyvniť rozhodnutie,
- nikdy nenavádzajú zamestnancov EÚ na porušovanie pre nich záväzných pravidiel a noriem správania,
- v prípade, že zamestnávajú bývalých zamestnancov EÚ, rešpektujú ich povinnosť dodržiavať pravidlá a dbať na požiadavky v oblasti ochrany dôverného charakteru informácií získaných v bývalom zamestnaní, ktoré sa na nich vzťahujú.¹⁸

Z pohľadu Európskej komisie je register záujmových skupín a lobistov stále experimentálny projekt. Komisia plánuje na konci jednoročného skúšobného obdobia (jún 2009) vyhodnotenie projektu a jeho prípadné rozšírenie na ďalšie inštitúcie – Európsky parlament a Radu EÚ. Dosiahnutie medziinštitucionálnej dohody ustanovujúcej spoločný systém registrovania lobistov však zatiaľ naráža na niekoľko problémov súvisiacich s odlišnými spôsobmi práce a rozhodovania v jednotlivých inštitúciách.

1.4. Otázka transparentnosti

Napriek niekoľkoročnej príprave zásad transparentnosti a lobingu konečná forma opatrení predstavených Komisiou narazila na množstvo kritiky. Táto prichádzala rovnako zo strany profesionálnych lobistov, ako aj zo strany mimovládnych organizácií. Tí prví kritizovali predovšetkým požiadavku uverejňovať názvy svojich klientov a finančné záležitosti, ktoré sú často považované za obchodné tajomstvo. Problémom bola aj nízka motivácia záujmových skupín na registráciu, nakoľko tá je stále dobrovoľná a nevyplývajú z nej žiadne výhody. Podľa názoru Komisie však lobisti registráciu získavajú „reputáciu“ reprezentantov istého záujmu a garanciu systematických konzultácií s Komisiou.

Na druhej strane, skupina organizácií zastupujúca verejné záujmy kritizuje najmä to, že v registri nie sú zverejnené mená individuálnych lobistov (iba názvy organizácií), čo podľa niektorých znižuje možnosti vyvodenia priamej zodpovednosti za akty korupcie, sledovania prechodu európskych úradníkov do privátneho sektora, získania informácií o konflikte záujmov a nakoniec nejasností ohľadom počtu aktívnych lobistov v Bruseli. Ďalšou námietkou mimovládnych organizácií je nejasné a nejednotné zverejňovanie finančných informácií týkajúcich sa záujmových skupín. Lobisti zastupujúci súkromné záujmy majú povinnosť predstaviť „v dobrej viere“ finančné výpočty vlastných nákladov na aktivity spojené s lobingom v Bruseli.

¹⁸ Európska iniciatíva za transparentnosť, KOM (2008) 323, s.8

Organizácie verejného záujmu musia zas priznať svoj celkový rozpočet. Tento fakt podľa mnohých odporuje zásade rovnakého zaobchádzania.

Alexander Stubb, poslanec EP: „Pokiaľ ide o lobistov, som dost' prísny. Lobistom dávam tak 15 minút. Uved'te svoje stanovisko, nechajte mi svoje podklady, ďakujem, dovidenia a následne si urobím vlastné závery.“

Pri vytváraní transparentných podmienok pre lobistov zašli ešte ďalej poslanci Európskeho parlamentu, ktorí navrhli „povinný“ systém registrácie a sankcií. V apríli 2008 schválil Výbor pre ústavné otázky správu poslanca Alexandra Stubba (EPP-DE, Fínsko)¹⁹, ktorá je odpoveďou Parlamentu na iniciatívu Komisie o transparentnosti. Parlament privítal ideu vytvorenia štruktúrneho rámca pre okolo „15 000 lobistov a 2 500 záujmových skupín“, no podľa názoru európskych poslancov by mal byť tento systém povinný pre všetkých. Navyše, Európsky parlament vyzval ďalšie inštitúcie na dohodu o vytvorení spoločného systému registrácie a kódexu správania záväzného pre všetkých lobistov. Na základe tejto požiadavky by mala byť do konca roku 2008 vytvorená pracovná skupina, ktorá sa bude v budúcnosti touto otázkou zaoberať. Európsky parlament navrhol aj sankcie, ktoré by sa mali uplatňovať voči lobistom porušujúcim kódex. Tie sa môžu pohybovať od dočasného po úplne vylúčenie z registra. Niektorí poslanci Parlamentu dokonca navrhovali vytvorenie takzvanej „čiernej listiny“, do ktorej by boli zapísaní lobisti vylúčení zo systému. Pokiaľ ide o zverejňovanie finančných informácií, Európsky parlament zároveň navrhol povinnosť zverejňovať príjmy a podiely klientov poradenských spoločností a právnických firiem, ktoré sa zaoberajú lobingom v európskych inštitúciách. Návrh EP počíta aj s uverejňovaním hlavných zdrojov financií, pokiaľ ide o MVO a think-tanky pôsobiace na európskej úrovni.

Zatiaľ je nejasné, ako sa nakoniec skončí úsilie európskych inštitúcií o zvýšenie transparentnosti a regulácie lobingu. Riešením by mohlo byť vytvorenie jednotného systému registrácie záujmových skupín a lobistov pre všetky európske inštitúcie²⁰ a zavedenie takzvanej „legislatívnej stopy“²¹. Problémom však je, že v súčasnosti v rámci EÚ neexistuje legislatívny základ pre povinnú registráciu lobistov. Istou nádejou je prijatie Lisabonskej zmluvy, ktorá by mala takýto rámec pre všetkých lobistov pôsobiacich tak v Bruseli, ako aj v Štrasburgu vytvoriť. Dovtedy ostane pravdepodobne riešením systém dobrovoľnej registrácie, ktorý sa usiluje zaviesť Európska komisia.

¹⁹ V súčasnosti správa Stubb/Friedrich.

²⁰ Tzv „one stop shop“.

²¹ Tzv. „legislative footprint“, na základe ktorého je možné identifikovať vplyv jednotlivých záujmových skupín na danú legislatívu.

2. Lobing nových členských krajín v Bruseli

Po každom rozšírení Európskej únie je možné badať pribúdanie záujmových skupín a transformáciu európskej politickej arény. Takisto rozšírenie v roku 2004 otvorilo mnohým záujmovým skupinám z nových členských štátov, možnosti budovať vlastnú reprezentáciu a vplývať na procesy v EÚ.

Tento trend znázorňujú niektoré dáta odhaľujúce postoje záujmových skupín a firiem zo strednej Európy k presadzovaniu záujmov v rámci EÚ. Podľa prieskumu Eurochambers (CAPE) až 35,75 % záujmových skupín a spoločností z Maďarska, Slovenska, Poľska a Českej republiky malo už v 2004 roku záujem byť reprezentovaných v únii prostredníctvom euroasociácií a až okolo 42 % sa vyjadrilo, že najlepšou formou reprezentácie by bola reprezentácia ich záujmov prostredníctvom zastupiteľstva EuroChamber (Európskej obchodnej komory).²² 3,25 % respondentov uviedlo, že najlepšiu formu reprezentácie svojich záujmov vidí v založení vlastnej kancelárie v Bruseli. Iba 19,25 % nevidelo žiadnu potrebu presadzovať svoje záujmy na úrovni EÚ.²³ Hoci sú tieto údaje skôr deklaratívne, ilustrujú široké možnosti zastupovania záujmov v Európskej únii. Medzi najvyužívanejšie patria: „národný lobing“, reprezentácia prostredníctvom celoeurópskych záujmových skupín (euroasociácie) a založenie vlastnej pobočky v Bruseli.

2.1. Národný lobing

Lobing v európskych záležitostiach na národnej úrovni je pre veľa záujmových skupín a lobistov primárnym spôsobom kontaktu s európskou politikou. Hlavným dôvodom výberu tejto stratégie je výhoda domáceho prostredia, v ktorom prebiehajú politické a administratívne procesy, možnosť priameho kontaktu s domácimi politikmi, ich geografická a kultúrna blízkosť a viac-menej bezproblémová komunikácia.

V „národnom lobingu“ ide o prenesenie postoja k danému problému cez národné kanály na európsku úroveň. Je realizovaný predovšetkým prostredníctvom národných úradníkov pôsobiacich v rámci Rady EÚ. Jeho úspešnosť je však limitovaná možnosťami komunikácie medzi záujmovými skupinami a národnou administratívou. Všeobecne platí, že čím otvorejšia forma verejnej správy, tým jednoduchší prístup k formovaniu národného stanoviska. V pluralitných a otvorených politických systémoch je výsledkom kompromisu, ktorý odráža záujmy rôznych skupín. Naopak, v uzavretých systémoch má možnosť formovania politických stanovisk len niekoľko vybraných skupín s prioritným vstupom. Príležitosťou k formovaniu národného stanoviska sú predovšetkým konzultácie o návrhoch európskych inštitúcií na národnej úrovni.

²² Corporate Readiness for Enlargement in Central Europe (CAPE): *A Company Survey on the State of Preparations for the Single Market*, Brussels, Eurochambers and SBRA, 2004

²³ Ibid.

Tabuľka: Potreba lobingu na národnej úrovni a v Bruseli (2003, 2004), v %

| | na národnej úrovni | | | | v Bruseli | | | |
|------------|--------------------|------|----------|------|------------|------|----------|------|
| | nepotrebný | | potrebný | | nepotrebný | | potrebný | |
| | 2003 | 2004 | 2003 | 2004 | 2003 | 2004 | 2003 | 2004 |
| Česká rep. | 12 | 15 | 87 | 84 | 24 | 23 | 73 | 77 |
| Maďarsko | 9 | 7 | 90 | 92 | 15 | 14 | 83 | 83 |
| Poľsko | 14 | 15 | 84 | 80 | 19 | 17 | 74 | 78 |
| Slovensko | 24 | 12 | 76 | 86 | 30 | 30 | 70 | 68 |
| Priemer: | 14,8 | 12,5 | 84,25 | 85,5 | 22 | 21 | 75 | 76,5 |

Zdroj: Eurochambers, *Corporate Readiness for Enlargement in Central Europe, 2004*

Podľa prieskumu Európskej komisie je v štyroch stredoeurópskych krajinách kvalita konzultačných procesov medzi ministerstvami a záujmovými skupinami relatívne nízka.²⁴ Výsledkom je dlhodobá nespokojnosť záujmových skupín s kvalitou a efektivitou týchto procesov. Mnoho z nich poukazuje predovšetkým na problémy s nedostatočným množstvom informácií týkajúcich sa konzultačných procesov. Z pohľadu verejnej správy je efektivita a frekvencia týchto konzultácií podmienená problémom identifikácie kľúčových aktérov a nedostatkom zdrojov. Spomínaný prieskum poukázal na to, že až okolo 74 % respondentov reprezentujúcich súkromnú sféru v desiatich nových členských štátoch je nespokojných so spôsobom, akým konzultácie prebiehajú, pričom najväčšia miera nespokojnosti sa objavuje v Poľsku a v Českej republike.²⁵

Z vyššie uvedeného možno usúdiť, že aj napriek vysokému deklarovanému záujmu o vplyv na európsku politiku rutinné využívanie národných kanálov a aktivita sú v nových členských krajinách stále problematické.

2.2. Euroasociácie a federácie

Ďalšiu možnosť interakcie s Európskou úniou poskytuje členstvo v euroasociáciách pôsobiacich v úlohe agentov, zastupujúcich záujmy svojich národných klientov vo vzťahu k európskym inštitúciám. Euroasociácie majú väčšinou federatívny charakter, zastrešujú jednotlivé národné asociácie. Väčšina z nich je otvorená záujmovým skupinám z nových členských štátov, keďže rozšírením členskej základne potvrdzujú reprezentatívnosť a legitímnosť svojich záujmov voči európskym inštitúciám. Mnohé euroasociácie si vybudovali veľmi vplyvnú pozíciu na európskej politickej scéne (napríklad ETUC, EuroBusiness, CEFIC). Vzhľadom na svoj reprezentatívny charakter majú otvorené dvere do väčšiny európskych inštitúcií, pričom ich stanoviská a expertízy vplývajú na mnohé postoje a legislatívne návrhy EÚ. Ich aktivita je

²⁴ DG Enterprise and Industry, *Consultation with Stakeholders in the Shaping of National and Regional Policies* (final report), Brussels, 2005.

²⁵ Ibid.

potrebná predovšetkým z toho dôvodu, že v súčasnosti okolo 80 % hospodárskych opatrení, ktoré tvoria legislatívu členských štátov EÚ, nesie značku „made in Brussels“.²⁶

„V Bruseli pôsobí okolo 960 formálnych euroasociácií reprezentujúcich zväčša súkromný sektor. Znamená to, že každé odvetvie zahrnuté do Štandardnej priemyselnej klasifikácie (SIC) ma svoje zastúpenie na európskej úrovni.“²⁷ V najväčšom počte sú zastúpené špecifické sektory a obchodné záujmy. Väčšina z nich je vysoko špecializovaná, napríklad asociácie výrobcov klobás, karamelových výrobkov, žuvačiek alebo farmárov uštríc. V niektorých prípadoch špecializácia odzrkadľuje fragmentáciu sektoru. Napríklad v prípade sklárskeho priemyslu pôsobia v Bruseli skupiny reprezentujúce záujmy firiem vyrábajúcich obalové sklo, sklené vlákna, technické sklo, rezané sklo atď. Na druhej strane sú tu asociácie, ktoré tvoria spojivo medzi širokým spektrom podnikateľských aktivít, napríklad EuroBusiness²⁸ – reprezentujúci záujmy všetkých európskych zamestnávateľov a biznisu; AMCHAM-EU zastupuje záujmy európskych firiem majúcich americký pôvod, Európsky okrúhly stôl (ERT)²⁹ je vplyvný „klub“ reprezentujúci záujmy najväčších európskych firiem.

Tabuľka: Typy a percentuálne zastúpenie formálnych záujmových skupín EÚ

| Typ | % |
|----------------------|------|
| Biznis | 66 % |
| Profesie | 11 % |
| Odborové organizácie | 3 % |
| Verejne záujmy | 20 % |

Zdroj: Greenwood, 2003

Vo všeobecnosti ponúkajú európske asociácie menšiu škálu aktivít ako ich národní partneri, keďže väčšina z nich bola vytvorená s cieľom politicky reprezentovať svojich členov na európskej úrovni. V súčasnosti túto funkciu plní okolo 84 % z nich. Vo väčšine prípadov národné asociácie nepožadujú od európskych zastupiteľstiev špeciálne služby, ale hľadajú primárne politickú reprezentáciu a informácie, ktoré im môžu pomôcť naplniť očakávania členov na národnej úrovni. Hlavnou motiváciou pre členstvo v euroasociáciách sú preto najmä reputácia v lobingu, informácie a analýzy, kvalitná sieť alebo možnosť kontroly a ovplyvnenia práce danej asociácie a jej členov.

²⁶ UNICE, *Preliminary UNICE Position on European Governance*, Brusel, 2001

²⁷ J. Greenwood, 2007, s. 7

²⁸ Predtým UNICE: Union of Industrial Employers' Confederations of Europe.

²⁹ *European Round Table*

2.3. Záujmové skupiny zo strednej Európy v európskych asociáciách

Otvorený a inkluzívny charakter väčšiny európskych asociácií sa stal príležitosťou pre mnoho záujmových skupín z nových členských štátov získať zastúpenie na úrovni EÚ. Množstvo z nich prejavilo záujem o zapojenie sa do európskych procesov ešte pred formálnym vstupom do EÚ. Z perspektívy záujmových skupín z nových členských štátov sú európske asociácie nielen dôležitým spojivom s európskou politikou, ale aj jedinečným zdrojom know-how o lobingu v EÚ. Zástupcovia národných organizácií oceňujú najmä účasť v dobre zabehnutých sieťach, technické zázemie ponúkané euroasociáciami, informácie o pripravovaných legislatívnych návrhoch alebo organizovanie konferencií a workshopov k európskym politikám.

Trend národných záujmových skupín hľadajúcich zastúpenie v Bruseli prostredníctvom asociácie je znázornený v nasledujúcej tabuľke. Vo všetkých krajinách strednej Európy prevláda zastúpenie prostredníctvom európskej obchodnej komory (42,5 %) alebo sektorovej asociácie (35,75 %). Vlastné zastúpenie by hľadalo len okolo 3,25 % a okolo 19,25 % nevidí žiadnu potrebu zastúpenia na európskej úrovni.

Tabuľka: Vnímanie potreby hľadania zastúpenia v EÚ (podľa krajín) v %

| | Nevidí potrebu reprezentácie | Sektorová asociácia | Obchodná komora v EÚ | Vlastné zastúpenie |
|------------|-------------------------------------|----------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Česká rep. | 21 | 30 | 43 | 7 |
| Maďarsko | 17 | 30 | 53 | 1 |
| Poľsko | 24 | 53 | 21 | 2 |
| Slovensko | 15 | 30 | 53 | 3 |
| Priemer | 19,25 | 35,75 | 42,5 | 3,25 |

Zdroj: Eurochambers, *Corporate Readiness for Enlargement in Central Europe, 2004*

Ďalší prieskum ukázal, že v prípade štyroch krajín strednej Európy je zastúpenie národných záujmových skupín v európskych asociáciách pomerne rozšírené. Prieskum sa uskutočnil na vzorke 53 európskych asociácií a federácií v období rokov 2005 až 2008. Boli doň zahrnuté asociácie reprezentujúce verejné záujmy, profesie, biznis a priemysel, odborové organizácie a iné európske organizácie.

Štúdia ukázala, že štyri krajiny strednej Európy (Poľsko, Maďarsko, Česká republika a Slovensko) majú v rámci euroasociácií pomerne rovnaké zastúpenie. V priemere sú národné asociácie z týchto krajín zastúpené v euroasociáciách na takmer 55 %. Tento stav je viac- menej stabilný pre všetky krajiny od roku 2005. Percentuálne majú najvyššie zastúpenie záujmové skupiny z Maďarska (84,9 %) a z Poľska (77,35 %). Väčšinu tvoria národné združenia, pričom priame členstvo súkromných podnikov a firiem je zatiaľ zriedkavé.³⁰

³⁰ Prieskum autora: 2005-2008.

2.4. Zastúpenie v Bruseli

Reprezentácia záujmov prostredníctvom národných kanálov a euroasociácií poskytuje možnosť nepriameho vplyvu na politiku EÚ. Vytvorenie zastúpenia v Bruseli je naopak spôsob, ako priamo a účinne vplývať na európske politické procesy. V súčasnosti je v Bruseli už okolo sto rôznych zastúpení záujmových skupín z krajín strednej Európy, pričom za posledné štyri roky sa ich počet takmer zdvojnásobil. Aj napriek tomu, že väčšina z nich má v porovnaní so svojimi „západnými“ partnermi obmedzené finančné a ľudské zdroje, ich rola, funkcie a aktivity sú v súčasnosti porovnateľné.

Okolo 40 % tvoria regionálne zastupiteľstvá, ktoré boli jednými z prvých a najrýchlejšie sa etablovujúcich zastúpení v EÚ. Súkromný sektor má druhé najväčšie zastúpenie s približne 24 %, za ktorým nasledujú jednotlivé národné zväzy a asociácie – 17 % a zastupiteľstvá verejných záujmov 16 %. Zastúpenie okolo 4 % majú predstavitelia neziskových organizácií.

Od vstupu do EÚ zaznamenali najväčší nárast Česká republika (65,8 %) a Slovensko (53,9 %). V oboch krajinách je to najmä vďaka posilneniu reprezentácie regionálnych záujmov. Najpočetnejšie zastúpenie v Bruseli majú záujmové skupiny z Českej republiky, za ktorými nasleduje Poľsko.

Tabuľka: Zastúpenie záujmových skupín zo strednej Európy v Bruseli 2004-2008

| Rok | Typ | Poľsko | Maďarsko | Slovensko | Česká rep. | Spolu |
|----------------|------------------------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
| 2004/ 2005: | súkromné/poradenstvo | 4 | 5 | 2 | 5 | 16 |
| | verejné/administratíva | 3 | 2 | 0 | 3 | 8 |
| | asociácie/federácie | 5 | 4 | 1 | 3 | 13 |
| | regionálne | 13 | 3 | 3 | 2 | 21 |
| | MVO | 1 | N/A | N/A | N/A | 1 |
| Spolu 2005: | | 26 | 14 | 6 | 13 | 59 |
| 2007/ 2008: | súkromné/poradenstvo | 1 | 1 | 1 | 6 | 9 |
| | verejné/administratíva | 3 | 1 | 0 | 4 | 8 |
| | asociácie/federácie | 2 | 1 | 0 | 1 | 4 |
| | regionálne | 0 | 2 | 5 | 13 | 20 |
| | MVO | 1 | N/A | 1 | 1 | 3 |
| Spolu 2008 | | 7 | 5 | 7 | 25 | 44 |
| Spolu: | | 33 | 19 | 13 | 38 | 103 |

Zdroj: Juro Sevela, 2008

Trend tvorby zastúpenia v Bruseli sa stal štandardnou stratégiou pre skupiny zo strednej Európy, ktoré sú ovplyvňované kompetenciami európskych inštitúcií. Faktory rozhodujúce o investícii do tejto stratégie sú:

- kompetencie európskych inštitúcií a ich bezprostredný vplyv na oblasti záujmu danej skupiny,
- možnosť ovplyvňovať rozhodnutia predstaviteľov európskych inštitúcií,
- prítomnosť a blízkosť iných záujmových skupín, ktoré vplyvajú na politiku EÚ,
- potreba networkingu a zbierania informácií o vývoji európskych politik.

Väčšina – okolo 80 % – spomenutých stredoeurópskych zastupiteľstiev zamestnáva maximálne 3 osoby. Tie vo všeobecnosti plnia tieto funkcie:

- monitoring a poskytovanie informácií o európskych reguláciách, programoch a vývoji v iných členských štátoch EÚ,
- zastupovanie členov pred európskymi inštitúciami, partnermi a v európskych asociáciách,
- lobing v rámci špecifických otázok a presadzovanie záujmov v európskych inštitúciách,
- poskytovanie dodatočných služieb a zázemia pre svojich členov,
- propagačná činnosť.

Bruselské zastupiteľstvá sú nielen nástrojom vplyvu na európske inštitúcie, ale aj efektívnym spôsobom komunikácie a networkingu s inými organizáciami a zastupiteľstvami. V Bruseli existuje špecifická „európska“ komunita, v rámci ktorej je možné nadviazať kontakty, budovať koalície, viesť politické kampane, ako aj vplývať na médiá informujúce o dianí v EÚ (počet zahraničných korešpondentov akreditovaných v Bruseli sa odhaduje na okolo 800).

2.5. Slovenský lobing v Bruseli

V prvých rokoch členstva v EÚ slovenské záujmové skupiny zaostávali svojimi aktivitami v porovnaní so skupinami z nových členských krajín. Väčšina záujmových skupín z nových štátov EÚ začala budovať vzťahy a reprezentáciu v Bruseli už koncom 90. rokov, čo výrazne pomohlo jednotlivým sektorom pri ich príprave na vstup do EÚ. V tomto období slovenské záujmové skupiny realizovali svoje ciele buď na úrovni vlády, alebo pričlenením sa k existujúcim európskym federáciám. Táto situácia však prešla v posledných rokoch zmenou a v súčasnosti možno vidieť trend rastúceho záujmu o európsku politiku.

Obrazom toho trendu je napríklad vnímanie Európskej únie slovenskými podnikateľmi, ktoré je dlhodobou pozitívne. Pritom viac ako 80 % zástupcov slovenských podnikov deklarovalo pri

vstupe do EÚ potrebu reprezentácie svojich záujmov v Bruseli (CAPE, 2004). Pokiaľ išlo o formu zastúpenia, väčšina by podľa prieskumu uprednostnila reprezentáciu prostredníctvom obchodnej komory. Sektorovú asociáciu považovalo v roku 2004 okolo 40 % opýtaných za dôležitú formu reprezentácie a o založení vlastnej kancelárie uvažovalo okolo 7,7 % opýtaných (CAPE, 2004).

Tabuľka: Hodnotenie potreby reprezentácie v Bruseli podľa úrovne dôležitosti pripisovanej lobingu (v %)

| Význam lobingu v Bruseli | Reprezentácia v Bruseli | | | | | | | | | | | | Bez odpovede (%) | | | | | | | | |
|--------------------------|-------------------------|------|------|-------------------|------|------|-----------------------------|------|------|--------------------|------|-----|------------------|------|------|--------|----|-----|-----|-----|-----|
| | Nevidí potrebu | | | Pobočka združenia | | | Kancelária obchodnej komory | | | Vlastná kancelária | | | | | | Neviem | | | iné | | |
| | 02 | 03 | 04 | 02 | 03 | 04 | 02 | 03 | 04 | 02 | 03 | 04 | 02 | 03 | 04 | 02 | 03 | 04 | | | |
| Žiaden význam | 5,0 | 49,2 | 37,3 | 15,0 | 10,8 | 9,0 | 42,5 | 10,8 | 38,8 | - | - | - | 35,0 | 27,7 | 14,9 | - | - | - | 2,5 | 1,5 | - |
| Stredne významný | 2,6 | 3,2 | 2,0 | 13,9 | 37,9 | 27,7 | 60,0 | 49,5 | 55,4 | 1,7 | 1,1 | 2,0 | 16,5 | 8,4 | 5,9 | 4,3 | - | 2,0 | 0,9 | - | 5,0 |
| Veľmi dôležitý | - | - | 3,8 | 11,1 | 50,8 | 40,4 | 81,1 | 35,6 | 38,5 | 1,1 | 13,6 | 7,7 | 5,6 | - | - | 1,1 | - | - | - | - | 9,6 |
| Bez odpovede | - | - | - | - | - | 66,7 | 62,5 | - | 33,3 | - | - | - | 25,0 | - | - | 12,5 | - | - | 100 | - | - |

Zdroj: CAPE Survey SK 2004, Eurochambers

Z nasledovných dát možno určiť očakávania zástupcov slovenského súkromného sektora od charakteru informácií a služieb spojených s reprezentáciou v EÚ.

Tabuľka: Najdôležitejšie informácie z EÚ potrebné pre podnikateľov

| Informácie a služby | Frekvencia | % Podiel | Umiestnenie | | | |
|---|------------|----------|-------------|------|------|------|
| | | | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 |
| 5 Informácie o legislatíve EÚ a jej implementácii (časopisy, noviny, špecifické periodiká, expertné správy) | 105 | 16,6 | 1 | 1 | 1 | 2 |
| 3 Informácie o programoch EÚ pre podnikateľov | 101 | 16,0 | 2 | 3 | 2 | 3 |
| 7 Internetové služby | 95 | 15,1 | 3 | 8 | 6 | 7 |
| 1 Informácie o podnikaní na voľnom trhu EÚ | 90 | 14,3 | 4 | 2 | 3 | 1 |
| 2 Brífingy výkonného a technického personálu (semináre, konferencie, workshopy) | 81 | 12,8 | 5 | 7 | 5 | 6 |
| 4 Prístup k zdrojom informácií v EÚ | 64 | 10,1 | 6 | 5 | 4 | 4 |
| 8 Profesionálne konzultačné služby – domáci konzultanti | 42 | 6,7 | 7 | 6 | 8 | 8 |
| 6 Technická pomoc z členských štátov EÚ | 36 | 5,7 | 8 | 4 | 7 | 5 |

| | Informácie a služby | Frekvencia | % Podiel | Umiestnenie | | | |
|----|---|------------|----------|-------------|------|------|------|
| | | | | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 |
| 9 | Profesionálne konzultačné služby – zahraniční konzultanti | 17 | 2,7 | 9 | 9 | 9 | 9 |
| 10 | Iné | - | - | 10 | 11 | 11 | |
| 11 | Neviem | - | - | 11 | 10 | 10 | |

Zdroj: CAPE Survey 2004, Eurochambers.

V porovnaní s reálnym stavom zastúpenia slovenského súkromného sektora v Bruseli sú tieto dáta nadhodnotenú. Na ich základe však možno minimálne poukázať na to, že veľká časť predstaviteľov súkromného sektora pociťuje potrebu účasti na formovaní politiky Európskej únie.

Množstvo slovenských subjektov získalo po roku 2004 plnoprávne členstvo v euroasociáciách. V súčasnosti sa ich zastúpenie počtom blíži k priemeru ostatných členských krajín. Podľa už spomenutého prieskumu 53 euroasociácií v nich majú slovenské záujmové skupiny 69-percentné zastúpenie. Tento prieskum poukázal aj na pozitívny rast tejto formy zastúpenia. Kým v období vstupu do EÚ malo plnoprávne alebo čiastočné členstvo v skúmaných európskych asociáciách 37 slovenských združení, asociácií a podnikov, v roku 2008 ich bolo celkovo 48. Členmi jednej európskej asociácie pritom môže byť viacero subjektov z rovnakej krajiny, napríklad členmi COPA-COGECA, najväčšej európskej organizácie reprezentujúcej poľnohospodárov, sú Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora (SPPK), Združenie vlastníkov pôdy a agropodnikateľov Slovenska (ZVPAS), Zväz poľnohospodárskych družstiev a obchodných spoločností SR (ZPDAOS), Zväz roľníkov a agropodnikateľov Slovenska (ZRAS).

V posledných rokoch sa takmer zdvojnásobilo aj priame zastúpenie slovenských záujmových skupín v Bruseli. Pri vstupe Slovenska do EÚ v roku 2004 malo v Bruseli svoje zastúpenie len 6 organizácií, v súčasnosti ich tam pôsobí 14. Najpočetnejšie a najaktívnejšie sú zastupiteľstvá regiónov, z ktorých niektoré pôsobia v Bruseli od vstupu do EÚ. Z iniciatívy Košického samosprávneho kraja vznikol v roku 2005 v Bruseli Dom slovenských regiónov, ktorý v súčasnosti zastrešuje pôsobenie ôsmich samosprávnych krajov. Popri tomto zastúpení sú regionálne záujmy reprezentované aj Domom európskych miest, obcí a regiónov, v ktorom má Slovensko od roku 2007 svoje zastúpenie. Jeho iniciátorom je Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS), ktoré poskytuje spoločné zastúpenie miestnej a regionálnej územnej samosprávy vo vzťahu k orgánom EÚ. Ulohou regionálnych reprezentantov záujmov v Bruseli je predovšetkým monitorovanie aktuálnych európskych politík, lobovanie v prospech jednotlivých regiónov, miest a obcí, networking, čiže budovaniu kontaktov a komunikácie s európskymi inštitúciami a partnerskými organizáciami, a v neposlednom rade ekonomická, spoločenská alebo turistická propagácia regiónov.

Podnikateľský sektor ma v Bruseli priame zastúpenie vďaka Podnikateľskej aliancii Slovenska (PAS). PAS zatiaľ ako prvá a jediná slovenská podnikateľská asociácia začala činnosť vlastného zastúpenia v EÚ. Jeho hlavným poslaním je aktívne reprezentovať a dlhodobu obhajovať záujmy slovenských podnikateľov v európskej aréne. Jednou z plánovaných úloh zastúpenia je aj zastupovanie záujmov jednotlivých členov PAS a v prípade záujmu asistencia pri vytváraní vzťahov s európskymi inštitúciami. Popri predstaviteľoch PAS má už dlhší čas svoje bruselské zastúpenie poradenská spoločnosť AJG, ktorá poskytuje konzultačné služby a lobing pre svojich klientov so Slovenska. V roku 2007 začala AJG pôsobiť pod značkou FIP-RA, jednej z väčších medzinárodných konzultačných firiem.

Prehľad slovenských a českých záujmových skupín pôsobiacich v Bruseli:

Slovenské záujmové skupiny v EÚ:

Biznis/konzultanti:

- AJG Consulting (FIPRA Slovakia).
- Čechová, Rakovský
- Podnikateľská aliancia Slovenska – PAS
- EuroConsultant

Regionálne záujmy:

- Dom slovenských regiónov³¹
- Bratislavský kraj
- Košický kraj
- Banskobystrický kraj
- Nitriansky kraj
- Trenčiansky kraj
- Žilinský kra
- Prešovský kraj
- zastúpenie ZMOS v Dome európskych miest, obcí a regiónov

MVO:

- Slovenska agentúra pre obnoviteľné zdroje energie SKREA

Médiá

- Slovenská televízia STV
- Slovenský rozhlas
- TV Markíza
- denník SME
- SITA
- Domino
- TA 3
- Tlačová agentúra SR – TASR
- www.EurActiv.sk

³¹ Zastrešuje zastúpenia krajov

České zájmové skupiny v EÚ:

Verejné:

- CzechInvest
- Czech Trade
- ČD České dráhy – Czech Railways
- CZELO – Česká kancelář pro výzkum a vývoj – Czech Liaison Office for Research and Development
- Czech Centre

Biznis/konzultanti:

- ČEZ Power Company
- Kocian Solc Balastik
- J.Zelienec & Partners
- Interel European Public Affaires and Corporate Communication
- PBA GROUP Prague-Brussels Advisory Group
- Czech Business Representation
- Confederation of Industry of the Czech Republic
- Bohemia EU Planners Ltd. -
- BXL Consulting
- M.M.C. Euroconsult, Ltd.
- SN Consultancies, s.r.o
- Kocián Šolc Balaščík, advokátní kancelář
- TradiCzech
- ČSA
- Agrární komora – Agrarian Chamber of the Czech Republic, CzechTourism – Česká centrála cestovního ruchu
- Association of Czech Agricultural Cooperatives

MVO:

- Evropská nadace pro demokracii

Regionálne záujmy:

- Jihočeský kraj
- Jihomoravský kraj
- Karlovarský kraj
- Královéhradecký kraj
- Liberecký kraj
- Moravskoslezský kraj
- Olomoucký kraj
- Pardubický kraj
- Kraj Vysočina
- Ústecký kraj
- Zlínský kraj
- Zastupenie v House of Cities, Municipalities and Regions
- Delegation of the City of Prague
- Central Bohemia Region

Médiá:

- Agence de Presse Tcheque, ČTK
- Český rozhlas (2008)
- Mladá fronta Dnes
- Lidové noviny
- Hospodářské noviny
- Euro
- Aktuálně.cz
- Právo
- Respekt
- www.EurActiv.cz

3. Lobing v prípade automobilových emisií³²

Tak ako pri väčšine problémov v oblasti politiky životného prostredia, aj v prípade automobilových emisií platí: čím „čistejšie“, tým nákladnejšie. Európske spoločenstvá sa začali zaoberať problematikou znečistenia ovzdušia výfukovými plynmi už v 70. rokoch.³³ No až o dvadsať rokov neskôr pristúpili k príprave opatrení, ktoré mali viesť k vytvoreniu systematického rámca kontroly a regulácie týchto emisií.

Proces prípravy novej smernice³⁴ o automobilových emisiách začal v roku 1994 a vzbudil okamžitý záujem automobilového priemyslu. Príčin bolo niekoľko. Keďže základom predchádzajúcej európskej regulácie boli prvky prenesené z legislatívy Spojených štátov, existovala oprávnená obava, že európsky regulátor zvolí podobný prístup aj v tomto prípade. Európska únia totiž v danom čase zaostávala za trendom regulovania automobilových výfukových plynov približne o 10 rokov a chýbalo jej vlastné „know-how“. Európski výrobcovia áut dlhodobo upozorňovali na problém súvisiaci s prenášaním štandardov priamo z americkej legislatívy, ktorá nezodpovedá európskym podmienkam, čím ich stavia do konkurenčnej nevýhody. Problém súvisel najmä s vývojom technológií potrebných na plnenie prísnejších limitov. Zástupcovia automobilového priemyslu v úsilí zmierniť dosahy novej legislatívy preto prišli s požiadavkou, aby sa regulácia netýkala výlučne výstupov (automobilových emisií), ale aj vstupov, čiže pohonných hmôt, v rámci ktorých stále existoval široký potenciál zníženia vplyvov na životné prostredie. Týmto spôsobom sa v tom istom čase začali práce na „konkurenčnej“ palivovej smernici³⁵ a do hry bol vtiahnutý rafinérsky priemysel.

V spoločnej aréne sa tak ocitli dve úzko späté priemyselné odvetvia, lobujúce za odlišné záujmy: automobilový priemysel bojujúci za akceptovateľné limity výfukových emisií a rafinérsky priemysel usilujúci sa dosiahnuť minimálne regulácie zloženia pohonných látok. Ak by bol problém riešený len reguláciou jedného z odvetví (napr. pohonné látky), pre dané odvetvie by to znamenalo automatickú nevýhodu a nadmerné zvýšenie nákladov. Zároveň však mali obe odvetvia spoločný cieľ, ktorým bolo úsilie nájsť nákladovo najefektívnejšie východisko. Skúsenosť z predošlého obdobia, keď európsky regulátor ignoroval mnohé ekonomické argumenty o efektívnosti nákladov, ich totiž nútila hľadať spoločne prijateľné riešenie.

³² V období 1994-1998

³³ Smernica 70/220/EHS týkajúca sa opatrení proti znečisťovaniu ovzdušia výfukovými plynmi z motorových vozidiel.

³⁴ Európska smernica regulujúca výfukové plyny z motorových vozidiel (98/69/ES).

³⁵ Európska smernica o kvalite benzínu a naftových palív (98/70/ES) – takzvaná „palivová smernica“.

3.1. Aktéri

Automobilový priemysel: Hlavným adresátom pripravovanej európskej legislatívy bol automobilový priemysel. Akékoľvek zmeny v limitoch a kontrole emisií by preň totiž znamenali nevyhnutnosť zaviesť nové technológie a zvýšiť náklady o niekoľko stoviek miliónov ECU ročne. Napriek tomu ani samotný automobilový priemysel nedokázal zaujať k tomuto problému emisií jednotné stanovisko. Rozdielny postoj k regulácii bol napríklad zreteľný v otázke zavedenia katalyzátorov medzi výrobcami áut nižšej triedy a výrobcami vyšších tried osobných automobilov. Povinné zavedenie katalyzátorov bolo totiž pre výrobcov niektorých malých typov finančne nevýhodné.³⁶ Konflikt prebiehal aj medzi európskymi a ázijskými výrobcami. Ázijské a predovšetkým japonské automobily totiž disponovali rozvinutými katalytickými technológiami, ktorých štandardizovanie by v rámci EÚ znamenalo technologickú nevýhodu pre väčšinu európskych firiem. Pomedzi tieto dve línie prelínali mnohé ďalšie väčšie alebo menšie konflikty odrádzajúce celkovú rôznorodosť automobilového priemyslu.

Automobilový sektor mal v Bruseli jedno z najsilnejších lobistických zastúpení. Jeho záujmy boli reprezentované niekoľkými vplyvnými európskymi asociáciami, vlastnými lobistami a mnohými profesionálnymi agentúrami zaoberajúcimi sa manažmentom európskych záležitostí.

Tabuľka: Prehľad asociácií reprezentujúcich záujmy automobilového priemyslu v EÚ:

Association des Constructeurs Européens d'Automobiles (ACEA): PSA Peugeot Citroën; MAN Group; Volkswagen AG; Volvo; Renault/Nissan; Fiat; Ford; BMW AG; Scania; DAF; General Motors; Porsche; DaimlerChrysler.

Európska asociácia automobilového priemyslu, ktorá zohrala rozhodujúcu úlohu ako reprezentant záujmov automobilového priemyslu pri rokovaníach s Komisiou a neskôr lobingu v Európskom parlamente a Rade ministrov.

Alliance of Automobile Manufactures (AAM): BMW Group; DaimlerChrysler; Ford Motor Company; General Motors; Mazda; Mitsubishi Motors; Porsche; Toyota; Volkswagen

Zväz výrobcov automobilov je aktívny najmä v európskej, ázijskej a americkej politickej aréne.

Association des Constructeurs Européens de Motocycles (ACEM): Aprilia S.p.A.; BMW AG – Motorcycle division; Derbi Nacional Motor s.a.; Ducati Motor Holding S.p.A.; Honda Europe Motorcycle s.r.l.; KAWASAKI MOTORS EUROPE n.v.; KTM – SportMotorcycle AG; Peugeot Motocycles; Piaggio & C. S.p.A.; Suzuki Motor Corporation; Triumph Motorcycles Ltd.; Yamaha Motor Europe n.v.

Asociácia európskych výrobcov motocyklov bola aktívna predovšetkým v európskej politickej aréne.
European Association of Automotive Suppliers (CLEPA)

Európska asociácia automobilových dodávateľov: zastupuje 68 najznámejších svetových dodávateľov náhradných dielov a 22 národných asociácií reprezentujúc celkovo okolo 3 000 firiem zamestnávajúcich viac ako 3 milióny pracovníkov

Association for Emissions Control by Catalyst (AECC): Argillon GmbH, Germany; Corning GmbH, Germany; Delphi Automotive Systems SA, Luxembourg; Emitec Gesellschaft für Emissionstechnolo-

³⁶ Napríklad pre výrobcu Fiat CinqueCento predstavoval väčší náklad ako samotný motor.

gie mbH, Germany; Engelhard Technologies GmbH, Germany; Ibsiden Deutschland GmbH, Germany; Johnson Matthey PLC, UK; NGK Europe GmbH, Germany; Rhodia Electronics and Catalysis; SAS, France; Umicore AG&Co. KG, Germany

European Caravan Federation (ECF): federácia zastupujúca 13 európskych karavanových federácií a množstvo národných členov karavanového priemyslu.

European Council for Automotive R&D (EUCAR): DaimlerChrysler; Ford; Porsche; Renault; Volvo; PSA Peugeot Citroën; BMW AG; Opel AG; Fiat; Volkswagen.

Paralelne s európskymi asociáciami využívali jednotlivé firmy pôsobiace v oblasti automobilového priemyslu aj vlastných tzv. „in house“ lobistov. Podľa Corporate European Observatory (CEO) je v Bruseli približne 70 profesionálnych lobistov pracujúcich pre jednotlivé automobilky alebo ich obchodné komory. Samotná ACEA (Európska asociácia výrobcov automobilov) zamestnávala okolo 20 profesionálnych lobistov, pričom okolo 50 ich pracuje pre jednotlivé automobilové firmy, či už európske, americké, japonské alebo kórejské.

Tabuľka: Lobisti automobilového priemyslu v Bruseli:

| Spoločnosť/Asociácia | Pracovníci v bruselskej kancelárii | Lobisti v EP |
|--|------------------------------------|--------------|
| Forum for the Automobile and Society / F.I.A (joint secretariat) | ? | 4 |
| ACEA | 19 | 3 |
| German Association of the Automotive Industry (VDA) | - | 1 |
| Volkswagen | 4 | 3 |
| BMW | 3 | 2 |
| DaimlerChrysler | 4 | 2 |
| Man | - | 1 |
| Rolls-Royce | <= 3 | - |
| General Motors | 5 | 3 |
| Ford | 3 | 1 |
| Volvo (buses etc.) | 5 | 3 |
| Scania | - | 1 |
| Fiat | 3 | 3 |
| Renault | 7 | 1 |
| JAMA | 6 | 1 |
| Toyota | ? | 4 |
| Subaru | <= 2 | - |
| Honda | 1 ? | - |
| Celkom | <= 65 | 33 |

Zdroj: CEO Corporate European Observatory (2007).

Ropný (rafinérsky) priemysel: Usiloval sa dosiahnuť čo najpriateľnejšie regulácie pohonných látok. Do procesu sa však zapojil až v momente, keď sa ukázalo, že cieľom európskej regulácie nebudú výlučne automobilové emisie, ale aj substancie v pohonných látkach. Na európskej úrovni je ropný priemysel zastúpený európskou asociáciou ropného priemyslu Europa (European Petroleum Association) združujúcou najväčšie európske rafinérie.

Členovia Europa: BP, Chevron; ENI, Galp Energia, MOL, OMV, Repsol YPF, Shell, Total, Cep-sa, Concophillips, Exxon mobile, Hellenic petroleum, Neste Oil, Orlen, Saras, Statoil Hydro.

V rámci obhajoby záujmov ropného priemyslu vystupovali aj iné európske asociácie, z ktorých najvplyvnejšou bolo združenie chemického priemyslu CEFIC (European Chemical Industry Council). CEFIC reprezentuje na európskej úrovni okolo 29 000 veľkých, stredných a malých chemických podnikov, ktoré zamestnávajú okolo 1,3 milióna ľudí.

MVO (mimovládne organizácie): Tvorili dôležitú protiváhu záujmov jednotlivých priemyselných odvetví. Mimovládne organizácie presadzovali riešenia priaznivé pre životné prostredie, ktoré znamenalo tvrdšie limity pre automobilový a rafinérsky priemysel. Niekoľko MVO z oblasti zdravia a životného prostredia vytvorilo pre potreby lobingu v týchto otázkach ad-hoc alianciu pod názvom Working For European Sustainability.

Členovia Working For European Sustainability: Bird Life International, Climate Network Europe, EEB – European Environmental Bureau, Friends of the Earth, Greenpeace, T&E Transport and the Environment, WWF – World Wide Forum.

Konzultačné firmy v oblasti európskych verejných záležitostí (Public affairs consultations): Ich klientmi boli hlavne výrobcovia automobilov a veľké rafinérie. Medzi poradenské firmy pracujúce pre niektoré známe značky patrili napríklad CLAN public affaires, Cabinet Steward alebo Burston Marsteller; ARPI a Athenora zastupujúce automobilový priemysel a Weber Shandwick pracujúci pre niekoľko známych automobiliek, napr. DaimlerChrysler, Renault, Volkswagen a pravdepodobne aj Ford.

Európske inštitúcie: Boli v prípade regulovania automobilových emisií dôležitým aktérom, keďže tvorili rámec politických rozhodnutí. Európska komisia stála pri vypracovaní legislatívneho návrhu, Európsky parlament spolu s Radou ministrov pri jeho schválení. Európsky parlament obhajoval tradične záujmy životného prostredia, kým v Rade ministrov dominovali záujmy jednotlivých členských štátov.

Členské štáty: V niektorých európskych krajinách bol automobilový priemysel takmer národným symbolom (Nemecko, Taliansko, Francúzsko). Bolo preto možné očakávať, že schvaľovanie smernice o automobilových emisiách sa nezaobíde bez radikálnych vystúpení niektorých členov

Rady. Iné krajiny (Spojené kráľovstvo, Holandsko, Francúzsko) boli zas domovom silných rafinérskych spoločností, ktoré mali dôležité postavenie v rámci domáceho hospodárstva.

3.2. Inštitúcie a procesy

Pri regulácii problémov týkajúcich sa životného prostredia má Európska únia široké kompetencie. Opatrenia týkajúce sa znečistenia ovzdušia emisiami z motorových vozidiel³⁷ a kvality palív³⁸ patria pod procedúru spolurozhodovania. V takomto prípade Európska komisia navrhuje legislatívu a Parlament spolu s Radou rozhodujú o jej konečnej podobe. Proces prípravy legislatívneho návrhu Komisie sa začal v roku 1994 a bol ukončený v roku 1998 schválením kompromisu medzi Parlamentom a Radou ministrov. Dĺžka trvania tohto legislatívneho procesu zodpovedala štandardnému časovému rámcu v EÚ. Celý proces možno rozdeliť na niekoľko štádií: prípravné štádium, prvé čítanie, druhé čítanie a zmierovacie konanie.

Prípravné štádium

Hoci sa regulácia automobilových emisií začala na európskej úrovni už v 70. rokoch, zásadná zmena v prístupe nastala až v 90. rokoch. V roku 1994 sa v rámci Komisie presunula zodpovednosť za prípravu legislatívy z Generálneho riaditeľstva pre priemysel (DG III) na Generálne riaditeľstvo pre životné prostredie (DG IX). Táto pre vonkajšieho pozorovateľa zdanlivo nevýrazná zmena znamenala dôležitý posun. Kým bola v predošlom období otázka automobilových emisií primárne riešená ako problém automobilového priemyslu, zmena politickej domény mala signalizovať prenesenie ťažiska na ochranu ovzdušia a životného prostredia. Podobný posun kompetencií nastal následne aj v Rade ministrov a zodpovednosťou boli poverení ministri životného prostredia. Z toho bolo možné usúdiť, že EÚ pripravuje zmenu prístupu k riešeniu problémov emisií.

V rámci Európskej komisie sa na prípravnom procese podieľalo niekoľko generálnych riaditeľstiev (GR). Hoci väčšina práce na návrhoch smerníc sa sústredila v GR pre životné prostredie (IX), významnú rolu zohrali aj GR pre priemysel (III), GR pre vedu, výskum a technologický vývoj a GR pre vnútorný trh (sekcia doprava). Okrem toho vstupovali do procesu čiastočne aj ďalšie generálne riaditeľstvá, napríklad: GR pre dopravu vedené britským komisárom Neilom Kinnockom, alebo GR pre energetiku na čele s komisárom Christosom Papoutsisom (Grécko). Istým prevrpením bola absencia GR pre zdravotnú politiku, ktoré je často prítomné pri riešení problémov ovzdušia z hľadiska zdravia obyvateľov EÚ.

³⁷ Smernica 98/69/ES Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra, týkajúca sa opatrení, ktoré sa majú prijať proti znečisťovaniu ovzdušia emisiami motorových vozidiel.

³⁸ Smernica 98/70/ES Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra, týkajúca sa kvality benzínu a motorovej nafty.

Prípravné štádium je príležitosť, ktorú sa väčšina záujmových skupín snaží využiť na ovplyvnenie základného rámca pripravovanej legislatívy. Výhodou reprezentantov priemyslu je, že disponujú expertízami z danej oblasti, vďaka ktorým sa im otvárajú v Európskej komisii mnohé dvere. Komisia vo väčšine prípadov totiž nedisponuje vlastnými zdrojmi, ktorými by mohla problematiku pokryť. V tomto prípade preto priemysel získal dôležité miesto za rokovacím stolom s Komisiou. Automobilový priemysel túto pozíciu využili napríklad na iniciovanie ďalšieho výskumu, ktorý mal byť základom pre budúce európske regulácie. Sledoval tým dva ciele:

- zavedenie prvku ekonomickej efektívnosti,
- vypracovanie „európskeho“ riešenia problému regulácie automobilových emisií, keďže predošlá legislatíva kopírovala v mnohých ohľadoch emisné opatrenia Spojených štátov.

Výsledkom bolo rozhodnutie Komisie o spracovaní dopadovej štúdie ekonomickej efektívnosti budúcej legislatívy. Jej vypracovaním bolo poverené GR pre priemysel (DG III). Zástupcovia priemyslu dokázali presadiť, aby boli v štúdiu použité dáta poskytnuté automobilovým a rafinérskym priemyslom. Časť Európskej komisie sa následne začala nakláňať úzkej spolupráci s predstaviteľmi priemyslu, čo sa reálne prejavilo už o krátky čas pri výskumnom programe pre emisie a palivá EPEFE.

Lobing ohľadom návrhov Komisie

V roku 1994 začalo GR pre životné prostredie s prípravou nových smerníc regulujúcich výfukové plyny z motorových vozidiel (98/69/EH) a kvalitu benzínu a naftových palív (98/70/EH). Na získanie technologických podkladov k týmto reguláciám bol spustený výskumný program pre emisie, palivá a technológie motorov EPEFE (European Program on Emissions, Fuels and Engine Technologies), ktorého cieľom bola analýza vplyvov automobilových emisií na životné prostredie. Program financovala Európska komisia, ktorá prizvala k spolupráci aj obe zainteresované priemyselné odvetvia: automobilový priemysel zorganizovaný okolo Európskej asociácie výrobcov automobilov (ACEA) a rafinérsky priemysel reprezentovaný asociáciou Europia. Predstavitelia oboch priemyselných odvetví vstupovali do programu poskytovaním know-how a technologických expertíz.

Predstavitelia európskeho automobilového priemyslu využili program na úspešné blokovanie vstupu ázijských automobiliek do procesu prípravy legislatívy. Japonské automobilky boli totiž vďaka mnohým domácim štandardom lepšie pripravené na znižovanie emisií a disponovali vyspelejšími technológiami ich kontroly v porovnaní s ich európskymi konkurentmi. Organizácia japonských výrobcov automobilov JAMA (Japanese Auto Manufacturers Association) sa preto usilovala neúspešne presvedčiť Komisiu, aby jej umožnila účasť na procese. Japonskí i kórejskí výrobcovia (zastúpení v KAMA – Korean Auto Manufacturers Association) sa nakoniec museli spofahnúť na samostatný lobing.

Výsledok programu EPEFE poslužil ako základ dvoch legislatívnych návrhov Európskej komisie, ktoré boli zverejnené v júni 1996. Základom legislatívneho návrhu Komisie týkajúceho sa automobilových emisií boli detailné limity pre škodlivé chemikálie: oxid uhoľnatý (CO), uhlíkovodík (HC) a oxidy dusíka (NOx) – pričom smernica stanovila odlišné limity pre benzínové a naftové motory. V prípade naftových motorov boli prvýkrát regulované aj nové nebezpečné emisie, takzvané jemné častice v ovzduší (PM). Pôvodný návrh Komisie požadoval od priemyslu zníženie škodlivých emisií výfukových plynov o približne 40 %.

Predstavitelia automobilového priemyslu namietali, že návrh Komisie je jednostranne zameraný na zníženie emisií pri výstupe. ACEA argumentovala hlavne tým, že na tento priemysel dopadne neprímeraná ekonomická záťaž v objeme niekoľkých stoviek miliónov ECU ročne, ktorá by znamenala oslabenie konkurencieschopnosti európskych automobiliek. Európska komisia bola voči podobným argumentom skeptická, keďže sama odhadla v dopadovej štúdii náklady automobilového priemyslu na približne 765 miliónov ECU. Oficiálny komentár Komisie na vyhlásenie ACEA znel približne takto: „Automobilový priemysel nemal výhrady k účasti v procese tvorby návrhu, môže však mať výhrady k jeho výsledku [ktorý je v kompetencii Komisie].“

Kritika návrhu Komisie však prichádzala aj zo strany MVO. Vzhľadom na stále vysoké emisné normy považovali MVO návrh komisie za technicky nedostatočný a neuspokojivý. Mnohé z nich navrhovali, aby Komisia namiesto zohľadnenia ekonomickej efektívnosti použila princíp najlepšej dostupnej technológie (BAT – best available technology).

Náklady zviazané s „palivovou smernicou“ boli na druhej strane odhadnuté na približne 3,1 miliardy ECU. Prepočty rafinérského priemyslu však hovorili až o približne 11,3 miliardy ECU. Podľa toho istého prepočtu pozmeňujúce návrhy k tejto smernici, zavedené v ďalšom štádiu, mali stáť dodatočných 25 miliárd ECU, hoci celkové náklady mohli byť oveľa vyššie, keby boli zohľadnené všetky návrhy Európskeho parlamentu.

Návrhom Komisie sa skončila prvá fáza politického procesu. Ak sa v tomto štádiu na príprave podieľalo iba niekoľko záujmových skupín, bolo to predovšetkým preto, že iba tie dokázali poskytnúť hodnoverné expertízy a technické zázemie, ktoré Komisia potrebovala na prípravu návrhu. V ďalšej fáze však ich počet rástol priamo úmerne s kontroverznosťou navrhovaného projektu.

3.3. Procedúra spolurozhodovania

Komisia predstavila návrhy oboch smerníc v roku 1996. Ich zverejnením odštartovala procedúru schválenia v Európskom parlamente a Rade ministrov. Legislatívny základ, ktorý spadal v oboch prípadoch do oblasti životného prostredia, podliehal procedúre spolurozhodovania.

V rámci tejto procedúry majú Parlament aj Rada právo pozmeniť, prijať alebo odmietnuť návrh Komisie.

Lobing v Európskom parlamente

Vzhľadom na svoj otvorený charakter poskytuje Európsky parlament veľmi široké možnosti lobingu. Lobing poslancov, parlamentných výborov alebo parlamentných skupín býva účinným nástrojom presadzovania záujmov skupín, ktoré z rôznych dôvodov nedokázali ovplyvniť pôvodný návrh Európskej komisie. Európsky parlament má zároveň povesť „najzelenšej“ inštitúcie v EÚ. Stáva sa tak dôležitým cieľom lobingu environmentálne zameraných záujmových skupín (predovšetkým MVO).

Zodpovednosťou za vypracovanie správy k návrhu Komisie bol poverený Výbor pre životné prostredie, ktorému v tom čase predsedal škótsky socialista Ken Collins. Poslancom, ktorý mal správu k smernici o výfukových emisiách pripraviť (tzv. spravodajca – rapporteur), sa stal nemecký socialista Bernd Lange. Smernica o kvalite benzínu a naftových palív (98/70) bola zas počas prvého čítania v kompetencii Neola Mamereho. V neskoršom štádiu za ňu prebrala zodpovednosť fínska poslankyňa za skupinu Zelených Heidi Hautalová.

Už počas prvého čítania bol Európsky parlament cieľom intenzívneho lobingu, hlavne zo strany priemyslu a MVO. Záujmové skupiny využívali na ovplyvnenie poslancov predovšetkým osobné kontakty, komunikáciu prostredníctvom médií alebo písomné stanoviská adresované poslancom zasadajúcim v príslušných výboroch. Lobingové stratégie jednotlivých záujmových skupín však boli v Parlamente diametrálne odlišné. Kým sa MVO pokúšali „varovnou kampaňou“ upútať pozornosť čo najväčšej skupiny európskych poslancov, lobing priemyselných skupín bol viac cielený a zároveň menej viditeľný. Jeden z asistentov bývalého predsedu Výboru pre právne záležitosti (JURI) si napríklad spomenul, že jeho poslanec dostal v tom čase približne 27 rôznych písomných návrhov, z toho iba dva od reprezentantov priemyslu a zvyšok od MVO. Väčšina z nich však bola zbytočná, pretože boli buď príliš dlhé a nezrozumiteľné, alebo písané v angličtine, ktorej španielsky poslanec nerozumel. ACEA zas využila v prístupe k Parlamentu vlastných profesionálnych lobistov. Dôraz bol kladený na to, aby bol na rokovania vyslaný človek z krajiny pôvodu poslanca, a v prípadoch, v ktorých to bolo možné, aj lobisti zastupujúci lokálne záujmy volebného obvodu, z ktorého daný poslanec pochádzal.

Paralelne s lobingom automobilového priemyslu vedeným asociáciou ACEA sa do lobingu v európskych inštitúciách zapájali aj jednotlivé automobilové firmy. Francúzsky Renault napríklad vytvoril veľmi účinnú koalíciu s niekoľkými MVO. Jej základom bola dohoda, v rámci ktorej MVO podporili stanoviská Renaultu výmenou za prísľub, že ten podporí používanie „čistejších“ pohonných látok aj pre staršie motorové vozidlá. Pôvodný návrh smernice totiž takúto požiadavku kládol iba pre automobily vyrobené po januári 2000. Spoločný postup MVO a priemyslu sa ukázal veľmi účinný, keďže sa ním vopred neutralizovali radikálne požiadavky

a riešenia. Nebol to však ojedinelý príklad. Rokovania o emisnej legislatíve boli vo veľkej miere ovplyvnené riešeniami, ktoré vzišli zo spolupráce „progresívne“ orientovaných priemyselných skupín s environmentálnymi MVO. Bola príkladom toho, že v istých situáciách sú firmy a MVO schopné vytvoriť spoločný front postupu voči európskym inštitúciám.

Európsky parlament býva zväčša spojencom environmentálne orientovaných zmien v európskej legislatíve. V prípade spomínaných smerníc bolo preto možné očakávať, že Parlament zaujme k návrhom Komisie tvrdé stanovisko. Istou indíciou bol už postoj Parlamentu k prijatiu prvých regulácií týkajúcich sa emisných limitov. Výbor pre životné prostredie navrhol veľké množstvo pozmeňovacích návrhov, ktoré smerovali k výraznému zníženiu emisných limitov pre osobné automobily. Vďaka intenzívnemu lobingu zo strany automobilového priemyslu však zástancovia týchto limitov nedokázali získať podporu väčšiny poslancov pri hlasovaní v pléne. Pri rokovaníach o novej legislatíve sa preto spravodajca Bernd Lange rozhodol navrhnúť iba obmedzený počet veľmi striktných pozmeňovacích návrhov („iba“ okolo 100). Zvolením takejto stratégie pripravoval vhodnú pozíciu na rokovania o kompromisoch s Radou ministrov. Stratégia sa ukázala účinná, keďže kľúčové návrhy týkajúce sa napr. záväzných limitov do roku 2005 (tzv. zavedenia on board diagnoses) sa nakoniec dostali cez obe čítania a stali sa súčasťou smernice.

V prípade „palivovej smernice“ postupoval Výbor pre životné prostredie dokonca ešte tvrdšie. Nielenže navrhol výrazné zníženie limitov pre všetky chemické látky v motorových pohonných hmotách, ale snažil sa presadiť ich povinné zavedenie už od roku 2005. Podľa prepočtov rafinérského priemyslu by v prípade konečného schválenia týchto zmien stúpili dodatočné náklady priemyslu o približne 50 miliárd ECU.

Vďaka kuloárnej politike si pred plenárnym hlasovaním k prvému čítaniu poslanci pripravujúci stanovisko Parlamentu dokázali získať podporu absolútnej väčšiny (pri emisiách hlasovalo 340 poslancov za, proti bolo 36, a pri palivách bolo 325 za a 40 proti). Parlament mal preto veľmi silnú rokovaciu pozíciu už pred druhým čítaním a rokovaním v Rade ministrov.

Lobing v Rade ministrov a zmierovacia procedúra

Po schválení stanoviska Európskeho parlamentu pokračoval proces rokovaniami na pôde Rady ministrov pre životné prostredie, ktorá zastupuje záujmy jednotlivých členských štátov. Predstavitelia Rady museli prijať spoločné stanovisko k viac než 100 pozmeňujúcim návrhom Európskeho parlamentu, ktoré by mali zásadný vplyv na kľúčové odvetvia hospodárstva niektorých členských štátov. Krajiny ako napríklad Nemecko, Francúzsko, Taliansko a Španielsko boli pod silným vplyvom automobilového priemyslu. Vlády Spojeného kráľovstva, Holandska a Francúzska zas podliehali vplyvu ropného priemyslu. Obe priemyselné odvetvia stupňovali tlak na vlády spomenutých členských štátov, prostredníctvom ktorých sa usilovali presadiť prijatie čo najširších ústupkov a výnimiek. V niektorých prípadoch išlo dokonca o priamu reprezentáciu sektorových záujmov jednotlivými vládami. Keď napríklad Európsky

úrad pre životné prostredie (EEB) poukázal na jednej z tlačových konferencií na to, že portugalský rafinérsky priemysel šíri zavádzajúce informácie o svojej neschopnosti vyrábať „čistejšie“ pohonné látky, portugalská vláda musela okamžite stiahnuť svoje požiadavky na výnimky. Hoci sa predstavitelia členských štátov pokúšali pod vplyvom domáceho lobingu „zmäkčiť“ problematické časti smerníc odmietnutím niektorých pozmeňujúcich návrhov Parlamentu, tie sa podarilo opäť vniesť do diskusie počas druhého čítania.

Ani počas druhého čítania sa však Rade a Parlamentu nepodarilo nájsť kompromisné riešenie. V tejto situácii boli obe smernice posunuté do takzvaného zmierovacieho konania, v ktorom sa zástupcovia oboch inštitúcií usilujú nájsť prijateľné riešenia a kompromisy. Ak nedôjde k dohode, legislatívny návrh sa považuje za zamietnutý.

Zmierovacie konanie k smerniciam 98/70/ES a 98/69/ES sa začalo v období britského predsedníctva EÚ. V tom čase sa však objavila nová udalosť, ktorá mala dôležitý vplyv na priebeh politických rokovaní medzi jednotlivými inštitúciami. Bolo to schválenie Kjótskeho protokolu³⁹ – a fakt, že John Prescott, zástupca britského ministerského predsedu, osobne podpísal záväzok zníženia emisií CO₂ v Európe. Táto udalosť stimulovala obe strany k hľadaniu prijateľného kompromisu tak v prípade emisných limitov, ako aj regulácie pohonných látok. Podarilo sa ho nájsť po tom, čo Parlament pristúpil na miernejšie limity výfukových emisií navrhnuté pôvodne Komisiou a Rada súhlasila so záväzným naplnením limitov pre jednotlivé členské štáty do roku 2005. Pokiaľ ide o palivovú smernicu, Parlament súhlasil aj s návrhom limitov stanovených Komisiou, požadoval však ich záväzné naplnenie do roku 2000. Po prijatí kompromisu boli smernice podpísané a spoločne uverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie 13. októbra 1998.

Zhrnutie kľúčových nariadení smerníc:

- *automobilový priemysel sa musel zaviazvať dlhodobo obmedzovať škodlivý vplyv výfukových emisií z motorových vozidiel na životné prostredie,*
- *automobilový priemysel súhlasil s použitím technológií znižujúcich výfukové emisie pri každom novovyrobenom aute (OBD – On Board Diagnosis),*
- *členské štáty mohli použiť daňové stimuly na motiváciu obyvateľov ku kúpe „čistejších“ áut,*
- *Komisia získala poverenie pokračovať vo výskume a príprave ďalších štandardov pre obdobie po roku 2005.*

³⁹ December 1997.

3.4. Čo získali jednotlivé záujmové skupiny?

Automobilový priemysel: Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že sa mu nepodarilo dosiahnuť veľa. V konečnej fáze únia prijala limity navrhnuté Komisiou, ktoré mali byť povinné do roku 2005. Na druhej strane je potrebné si uvedomiť, že návrh Komisie bol postavený na výsledkoch programu EPEFE, na ktorý mali zástupcovia automobilového priemyslu spolu s Komisiou a rafinérskym priemyslom priamy vplyv. V konečnom dôsledku je možné povedať, že aj napriek pôvodnému skepticizmu automobilového priemyslu nová legislatíva neprinesla nič, na čo by nebol pripravený.

Rafinérsky priemysel: Zdalo sa, že dosiahol lepšiu východiskovú pozíciu v počiatočnej fáze po rokovaní s Komisiou. V konečnom dôsledku však boli schválené limity dosť nákladné. Výsledok sa viac-menej zhodoval s postojom Rady pred druhým čítaním – limity neboli také prísne, ako navrhoval Parlament, ich plnenie však bolo pre priemysel záväzná do roku 2000, a nie do roku 2005 ako pre automobilový priemysel. Tento detail mal zaujímavý efekt v ďalšej fáze politického vývoja. Pri schvaľovaní takzvanej „palivovej smernice II“, ku ktorému došlo v nasledujúcom období, bol rafinérsky priemysel v porovnaní s automobilovým viac ohrozený. Keďže automobilky mali povinné limity nastavené až do roku 2005, dovtedy s nimi nebolo možné hýbať.

Mimovládne organizácie: Nepodarilo sa im presadiť požiadavku zakotviť v legislatíve princípu BAT (najlepší dostupný postup – best available practice), zohrali však dôležitú rolu pri presadzovaní tvrdších limitov pre obe priemyselné odvetvia.

3.5. Závery

Hoci mal priemysel (hlavne automobilový) v počiatočnom štádiu výhrady voči návrhom Komisie, podarilo sa mu dosiahnuť „nie nepriaznivý výsledok“. Včasné zapojenie sa do procesu tvorby legislatívy a poskytnutie vlastných technologických expertíz (prostredníctvom ACEA, Europia) mu v porovnaní s environmentálnymi MVO garantovalo lepšiu východiskovú pozíciu. Fakt, že Európska komisia začala riešiť otázku výfukových emisií dostatočne skoro, možno považovať aj za reakciu na tlak priemyslu. Európskemu parlamentu sa podarilo vniesť do procesu environmentálnejší pohľad. V konfrontácii s konečným výsledkom však možno povedať, že dosiahol iba niekoľko zmien, ktoré neznamenali zásadný obrat, no aspoň uspokojili požiadavky niektorých MVO.

4. Biopalivá – hra s podstatou problému

Jedným z často používaných nástrojov ovplyvnenia politických procesov je relativizovanie, resp. manipulácia problémov. V niektorých prípadoch môže ísť iba o jednoduché „prebalenie“ starého problému do nového šatu, v iných je možné obratnou manipuláciou vyvolať zmenu v diskusii, prípadne jej prenesenie do inej politickej domény. Príkladom takéhoto postupu je diskusia ohľadom európskej legislatívy týkajúcej sa biopalív. Počas nej sa pod vplyvom lobingu niekoľkých záujmových skupín presunulo ťažisko problému z oblasti riešenia klimatických zmien na oblasť trvalo udržateľnej produkcie biopalív.

Tabuľka: Príklady manipulácie niekoľkých tém v európskej politike:

| Základný problém: | Manipulácia: |
|---|---------------------------|
| CAP (Spoločná poľnohospodárska politika) | Rovnovážny rozvoj |
| Import lacného textilu | Práca maloletých |
| Import piva | Verejné zdravie |
| Subvencie pre kraje južnej Európy | Sociálna súdržnosť |
| Import banánov z krajín ACP (Afrika, Karibik, Tichomorje) | Pomoc rozvojovým krajinám |
| Definícia čokolády | Pomoc rozvojovým krajom |
| Biopalivá | Trvalo udržateľný rozvoj |

Zdroj: van Schendelen 2004

4.1. Úloha biopalív v novej energetickej politike EÚ

Európsky trh s biopalivami je vo veľkej miere determinovaný politikou a legislatívou Európskej únie. Dôkazom je rapídny rast ich využitia po roku 2003, keď únia prijala európsku smernicu o biopalivách.⁴⁰ Podľa odhadov Komisie však v EÚ stále existuje vysoký potenciál pre ďalší rozvoj tohto alternatívneho zdroja energie. Európska komisia sa preto rozhodla výrazne podporiť využitie biopalív a navrhla v rámci takzvaného energetického balíka cieľ dosiahnuť 10-percentný podiel biopalív v doprave do roku 2020. Na naplnenie tohto cieľa musia byť splnené dve kritériá: trvalá udržateľnosť výroby biopalív a komerčná dostupnosť druhej generácie biopalív (nevyrábaných z poľnohospodárskych plodín ako kukurica, ale z odpadu, drevnatých hmôt či zvyškov poľnohospodárskej výroby).

Biopalivá sú pomerne novou formou energetických zdrojov, ktoré stále potrebujú podporu verejných financií, aby pretrvali na trhu. Prevládajúcim argumentom pri poskytovaní podpory biopalivám z verejných financií je ich priaznivejší vplyv na životné prostredie v porovnaní s konvenčnými zdrojmi energie. Spočiatku sa diskusia o biopalivách tiahla práve po línii ochrany životného prostredia a riešenia problému klimatických zmien. Postupom času a s

⁴⁰ 2003/30/ES.

narastajúcim množstvom záujmových skupín, ktoré chceli ovplyvniť smerovanie politickej diskusie, však boli otvorené nové otázky, ktoré posunuli primárny problém na inú úroveň. Výsledkom bolo otvorenie týchto diskusií:

Potenciál redukcie klimatických zmien: podľa argumentov obrancov biopalív je pri pestovaní energetických plodín, výrobe biopalív a ich spotrebe do ovzdušia vypustených menej skleníkových plynov než u tradičných palív. Odporcovia biopalív zas upozorňujú na to, že pri pestovaní bioenergetických plodín sa používa pôda získaná výrubom lesov, prípadne zvýšené množstvo hnojív a ochranných prostriedkov. Výroba sa tak stáva energeticky náročnou, takže v konečnom dôsledku nemajú biopalivá na emisie pozitívny vplyv, skôr naopak.

Využitie poľnohospodárskej pôdy: je pri pestovaní bioenergetických plodín v častom rozpore s jej využitím na pestovanie potravinárskych plodín a krmív. Odporcovia výroby biopalív tvrdia, že následkom môže byť rast cien potravín. Na druhej strane zástancovia produkcie biopalív argumentujú tým, že pestovanie bioenergetických plodín nebude mať výrazný vplyv na dostupnosť poľnohospodárskej pôdy v EÚ. Predpokladá sa, že pre tieto plodiny bude použitá takzvaná subvencovaná pôda, na ktorú v súčasnosti v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky únia dopláca poľnohospodárom za to, že leží nevyužitá.

Ochrana životného prostredia: pestovanie energetických plodín si vo všeobecnosti vyžaduje zvýšené použitie pesticídov, umelých hnojív a zavlážovania. Ich odporcovia tvrdia, že rapídny nárast ich pestovania môže viesť k strate biodiverzity, a to nielen v Európe, ale najmä v rozvojových krajinách, ktoré sa usilujú preniknúť na európsky trh.

Náklady: biopalivá sú podľa ich odporcov čoraz nákladnejšie v porovnaní s tradičnými fosílnymi palivami. Aby sa stali atraktívnymi a konkurencieschopnými, je potrebné vytvoriť dlhodobé podporné schémy a daňové úľavy. Zástancovia biopalív tvrdia, že ich druhá generácia, ktorá je stále vo vývoji, by mala byť lacnejšia. Niektoré krajiny, napríklad Brazília, ich však už teraz dokážu produkovať dostatočne konkurencieschopne.

Všetky spomenuté témy majú v súčasnosti spoločného menovateľa, ktorým je vytvorenie štandardov a certifikácie pre trvalú udržateľnosť biopalív. V roku 2007 táto téma dominovala v tvorbe európskej biopalivovej politiky a na jej základe bol dokonca niekoľkokrát spochybnený záväzný cieľ 10 % pre biopalivá do roku 2020.

Prehľad európskej politiky týkajúcej sa biopalív:

2003: Prvá smernica o používaní biopalív v doprave (2003/30/ES). Únia stanovila referenčné hodnoty pre biopalivá vo výške 2 % podielu na trhu do roku 2005 a 5,75 % v roku 2010. Aby bolo možné tento cieľ naplniť, Komisia prijala legislatívu, ktorá umožňuje členským štátom použiť daňové stimuly.

2005: V tomto období už bolo jasné, že sa únii nepodarí navrhnutý cieľ splniť. Dosiahnuť 2 % boli schopné len 2 z 21 členských krajín, ktoré poskytli dáta. Zároveň sa ukázalo, že kým nebudú prijaté dodatočné opatrenia, nenaplní sa ani cieľ 5,75 % biopalív v roku 2010.

2006: Európska komisia pripravila vo februári Stratégiu v oblasti biopalív, ktorá mala byť základom ďalšieho posúdenia smernice o biopalivách z roku 2003.

2007: V januári Komisia zverejnila energetický balíček obsahujúci návrh na 10-percentné využitie biopalív v doprave do roku 2020 a návrh smernice o kvalite pohonných hmôt (palív).

2007: V marci Rada rozhodla o prijatí cieľov navrhnutých Komisiou pod podmienkou, že biopalivá budú vyrábané trvalo udržateľným spôsobom.

2007: V septembri schválil Európsky parlament rezolúciu spravodajkyne B. Thomsenovej (Socialistická skupina/Dánsko), v ktorej žiada vytvorenie záväzných sociálnych a environmentálnych štandardov pre výrobu biopalív.

2008: V januári predložila Komisia návrh na dosiahnutie 10 % podielu biopalív v doprave do návrhu Smernice o obnoviteľných zdrojoch energie. Obsahuje dve kritériá: (1) Využívanie pôdy: staré lesy s malou alebo žiadnou činnosťou človeka nemôžu byť používané na pestovanie biopalív, vyňaté musia byť aj „lúky s vysokou biodiverzitou“ či pôda „obsahujúca veľké množstvo uhlíka“, napr. sú mokrade či „pôvodné rašeliniská“. (2) Vplyv na emisie CO₂: aby bolo pestovanie považované za udržateľné, celkové zníženie emisií skleníkových plynov vďaka využitiu biopalív musí byť aspoň 35 % (oproti tradičným palivám).

2008: Európska komisia sa zaviazala, že predloží kritériá udržateľnosti do konca roku 2010.

4.2. Otázka trvalej udržateľnosti biopalív

V súčasnosti neexistuje jednotný a záväzný štandard, ktorý by definoval kritériá trvalej udržateľnosti a systém certifikácie biopalív. Napriek tomu však v poslednom čase vzniklo naráchlo niekoľko projektov zameraných na jeho vytvorenie. Ide v nich najmä o navrhnutie takého štandardu, ktorý by stanovil pre výrobcov biopalív sociálne, environmentálne a ďalšie technické špecifikácie výroby. Na úrovni členských štátov únie začali napríklad Holandsko, Spojené kráľovstvo a Nemecko proaktívne prichádzať s vlastnými iniciatívami týkajúcimi sa štandardov a certifikácie biopalív. Paralelne pokračovali práce nad ich vytvorením na medzinárodnej úrovni. Napríklad Okrúhly stôl pre udržateľnosť biopalív (RTSB – *Round Table on Sustainable Biofuels*) a zoskupenie G8 inšpirované Globálnym bioenergetickým partnerstvom⁴¹ (GBEP – *Global Bioenergy Partnership*) už podnikli niekoľko krokov smerujúcich k vypracovaniu medzinárodne uznávaných štandardov. Následne v roku 2007 Spojené štáty, Európska únia a Brazília prijali dohodu o vytvorení Cestovnej mapy pre biopalívové štandardy, ktorá opisuje kroky umožňujúce dosiahnuť väčšiu kompatibilitu medzi štandardami používanými v týchto krajinách.

Európska komisia vo svojom prístupe k tejto problematike podporuje takzvaný „metaštandard“. Metaštandard je založený na princípe, na základe ktorého EÚ vytvorí takzvaný zoznam kritérií rozhodujúcich pri hodnotení existujúcich štandardov udržateľnosti biopalív. Znamená to, že ak existujúce označenia a certifikačné iniciatívy, napríklad Fores Stewardship Council (FSC), Okrúhly stôl pre udržateľnú výrobu palmového oleja alebo Okrúhly stôl pre zodpovedné pestovanie sóje (RTRS), vyhovujú zoznamu kritérií „metaštandardu“, budú produkty, ktoré získajú ich certifikát, uznávané v krajinách únie ako vyhovujúce trvalej udržateľnosti.

Schémy a iniciatívy udržateľnosti biopalív.

- **Energetika OSN, Biopalívová iniciatíva OSN (UNBI)** – sústreďuje sa na udržateľnú výrobu a obchodovanie s biopalívami,
- **Medzinárodná bioenergetická platforma (IBEP, FAO)** – v súčasnosti sa podieľa na vývoji medzinárodnej schémy pre certifikáciu, metodológiu, kritériá a overiteľné ukazovatele,
- **FAO (Odbor lesníctva) a Medzinárodná energetická agentúra (IEA) spolupracujú na vývoji certifikátov pre biomasu,**
- **Environmentálny program OSN (UNEP) začína v rámci projektu certifikácie biomasy spoluprácu s firmou DaimlerChrysler. V rámci pracovnej skupiny spolupracuje UNEP s environmentálnou organizáciou WWF (World Wildlife Fund) na návrhu kritérií a indikátorov udržateľnej výroby biopalív,**

⁴¹ GBEP patrí do Organizácie pre výživu a poľnohospodárstvo FAO.

- *Medzinárodná energetická agentúra (IEA) Task 40 – Medzinárodný obchod udržateľnej bioenergie skúma zásady vytvorenia komoditného trhu pre bioenergie,*
- *Medzinárodné fórum biopalív – platforma, v ktorej pôsobia najväčší svetoví výrobcovia a spotrebiteľia biopalív: Brazília, Čína, India, Juhoafrická republika, Spojené štáty a Európska únia,*
- *Okrúhly stôl o udržateľnosti biopalív (Roundtable on Sustainable Biofuels) – iniciatíva medzinárodných záujmových skupín, ktorá v roku 2008 urobila prvý krok smerujúci k predstaveniu medzinárodného štandardu pre výrobu biopalív,*
- *množstvo medzinárodných firiem propaguje vlastné schémy a označenia: Essent Green Gold Label, Climate, Community and Biodiversity (CCB), BP vyvíjajú vlastný štandard.*

4.3. Postoje záujmových skupín k certifikácii kritérií udržateľnosti

Diskusia o štandardoch udržateľnosti a certifikácie biopalív sa v EÚ otvorila v roku 2007. Z intenzity, akou táto diskusia prebieha, je jasné, že zúčastnené strany, ktoré sa podieľajú na formovaní európskej biopalivovej politiky, môžu veľa získať alebo stratiť. Pre európsku poľnohospodársku lobu je požiadavka udržateľnosti biopalív vhodným spôsobom, ako obmedziť ich import z tretích krajín a získať vyššie subvencie. Biopalivový priemysel je zas ochotný podporiť iba minimálne štandardy, argumentujúc možným spomalením rastu trhu. Väčšina environmentálnych MVO sa postavila za povinnú certifikáciu, a to tak pre krajiny Európskej únie, ako aj pre tretie krajiny. Argumenty a pozície kľúčových záujmových skupín sú nasledovné:

Biopalivový priemysel:⁴² je takmer jednotný v podpore biopalív ako spôsobu boja proti emisiám skleníkových plynov. Väčšina priemyselných hráčov však odmietla prijať záväznú garanciu, ktoré by zaručili, že biopalivá predávané v Európe budú mať menší obsah CO₂ než klasický benzín a nafta, ktorú majú nahradiť. Mnohí z nich poukazujú na to, že momentálne nedisponujú dostatočnými informáciami o životnom cykle biopalív (od pestovania plodín cez dopravu, produkciu paliva až po jeho využitie) a z toho vyplývajúcich informácií o vypúšťaní skleníkových plynov. Zároveň žiadajú o podporu vlád členských štátov pri zavádzaní nových technológií a vytvorení možnosti ich rýchlej expanzie pre biopalivá.

⁴² Tvoria ho napr. EBB (European Biodiesel Board) – Európska federácia výrobcov biodieselu, ktorá má 38 členov produkujúcich okolo 80 % európskeho biodieselu; Pure Plant Oil Organisation Europe reprezentujúca malých priemyselných výrobcov PPO z repkového a slnečnicového oleja, e-Bio – Európska asociácia bioetanolových palív, British Sugar – najväčší britský výrobca cukru.

Časť reprezentantov tohto priemyslu je toho názoru, že nič by nemalo prekážať rozvoju trhu s biopalivami. British Sugar napríklad skonštatoval, že podporuje minimálne environmentálne štandardy v oblasti biopalív, nie však metódou povinnej certifikácie. Pri zavedení takýchto štandardov totiž existuje podľa jeho predstaviteľov možnosť spomalenia rozvoja trhu. Britská Asociácia pre obnoviteľné energie zas tvrdí, že stanovenie minimálnych environmentálnych štandardov je zlý prístup, ktorý zvyšuje riziko a podkopáva budúce investície v rámci európskeho trhu s biopalivami. Sener Grupo de Ingeniería argumentuje tým, že výroba biopalív môže vplývať na riešenie problémov biedy a hladu v rozvojových krajinách, ktoré by mohli zarábať na exporte bioenergetických plodín alebo biopalív do EÚ. Argumentuje preto, že takýto rozvoj by nemal byť podmienený splnením environmentálnych kritérií. Repsol YPF podporuje certifikáciu, ale iba vzhľadom na použitie pesticídov a umelých hnojív a emisie skleníkových plynov. Unilever zas zástava názor, že povinná certifikácia je efektívna iba v malej miere a nebude schopná fungovať na masívne sa rozvíjajúcom trhu s biopalivami. V januári 2007 zaslala široká skupina priemyselných organizácií Európskej únii otvorený list, v ktorom sa spomína, že v súčasnosti neexistuje vierohodný proces, ktorý by viedol k vytvoreniu povinných štandardov pre certifikáciu.

Polnohospodársky priemysel a európski farmári:⁴³ podporujú záväzný cieľ 10 % ako prostriedok rozvoja európskeho trhu s biopalivami. Štandardy a kritériá trvalej udržateľnosti biopalív sú podľa nich argumentom na odstránenie „nebezpečenstva“ hroziaceho pri dovoze biopalív z tretích krajín. Kľúčovým argumentom v prospech vytvorenia ochrany a kontroly európskeho trhu je pre farmárov potreba „urgentného“ zavedenia týchto kritérií. Copa-Cogeca argumentuje tým, že nízke ceny importovaných biopalív sú spôsobené pestovaním bioenergetických rastlín na lacnej pôde získavanej odlesňovaním dažďových pralesov a využívaním lacnej pracovnej sily. Pre energetickú nezávislosť Európy je podľa nich výhodnejšie podporovať domácu „udržateľnú“ produkciu a nespoliehať sa na import. Pekka Peterson, generálny sekretár Copa-Cogeca, napríklad vyhlásil: „EÚ by mala odmietnuť myšlienku zlepšenia životného prostredia otvorením sa lacnému importu biopalív.“

Automobilový priemysel: podporuje kroky, ktoré by mohli prispieť k zníženiu emisií CO₂ v doprave, a to predovšetkým na vstupe (v palivách). Reprezentanti automobilového priemyslu preto podporujú opatrenia, ktoré majú prinútiť rafinérie zvýšiť podiel biopalív v pohonných latkách, a predpokladajú, že všetky nové autá vyrobené po roku 2010 budú môcť jazdiť na zmesi benzínov obsahujúcich do 10 % etanolu a nafty obsahujúcej do 7 % FAME (fatty acid methyl ester). Pokiaľ ide o štandardy trvalej udržateľnosti, automobilový priemysel je viacmenej neutrálny, no prikláňa sa k stanovisku, že kritériá udržateľnosti by mali plniť určitú úlohu v znižovaní emisií CO₂.

⁴³ Napr. Copa-Cogeca, CIAA.

Environmentálne MVO:⁴⁴ stavajú sa proti záväznému cieľu 10 %. Propagujú právne záväzný systém certifikácie s dôrazom na udržateľnosť pre domáce aj dovážané biopalivá. Argumentujú hlavne nebezpečenstvom masovej výroby biopalív, ktorá by mohla viesť k strate biodiverzity, nútenému premiestňovaniu obyvateľstva, migráciám, nedostatku potravín a rastu ich cien. Tieto nebezpečenstvá sú spojené najmä s rozvojovými krajinami, ktoré hľadajú možnosti preniknutia na európske trhy. Niektoré MVO (Friends of the Earth, Biofuelwatch alebo Corporate Europe Observatory) spochybňujú prínos dobrovoľných certifikačných programov a tvrdia, že v nich často dominujú ekonomické záujmy.

Krajiny mimo EÚ:⁴⁵ pre rozvojové krajiny, ktoré majú dlhodobú skúsenosť s výrobou biopalív (Brazília, Malajzia), je otvárajúci sa európsky trh atraktívnou exportnou destináciou. Certifikácia a povinné štandardy udržateľnosti by pre mnohé z nich znamenali dodatočnú (popri bohatých subvenciách poskytovaných európskym farmárom) bariéru pri prenikaní na tento trh. Proti ich zavedeniu preto v Bruseli už napríklad „lobovali“ brazílsky prezident Lula da Silva či minister obchodu Roberto Azevedo. Vláda Malajzie zašla tak ďaleko, že protestovala proti použitiu výrazov ako „environmentálne škodlivý“ systém produkcie biopalív vo vyjadreniach EÚ, pretože podľa jej zástupcov zatiaľ neexistujú žiadne medzinárodne akceptované štandardy udržateľnosti.

Medzinárodné organizácie:⁴⁶ vnímajú problém certifikácie biopalív z pohľadu medzinárodného obchodu. Podľa Svetovej banky by bolo zavedenie povinnej environmentálnej certifikácie biopalív pravdepodobne „najväčšou technickou bariérou v medzinárodnom obchode za posledných niekoľko rokov“. Podľa zásad Svetovej obchodnej organizácie (WTO) by bola prípustná dobrovoľná certifikácia, ale iba v prípade, keby existovala voľná súťaž medzi jednotlivými certifikačnými schémami a zároveň by neboli stanovené žiadne opatrenia obmedzujúce obchod necertifikovaných produktov. Povinná certifikácia (napr. zavedenie sociálnych a environmentálnych štandardov) by bola s určitosťou predmetom protestov zo strany členov WTO produkujúcich biopalivá.⁴⁷

4.4. Európska komisia

V počiatočnej diskusii o biopalivách dominovala v Európskej únii téma klimatických zmien, ktorá súvisela s úsilím znížiť vplyvy škodlivých látok z výfukových plynov na životné prostredie. Zníženie emisií postupným nahrádzaním fosílnych palív biopalivami pritom nebolo v tejto

⁴⁴ Napr. WWF, Friends of the Earth, T&E, EEB, BirdLife, Biofuelwatch.

⁴⁵ Brazília, Malajzia, Thajsko, India.

⁴⁶ WTO, Svetová banka.

⁴⁷ Z pohľadu WTO existuje aj problém klasifikácie biopalív v multilaterálnom medzinárodnom obchode. Súvisí to s otázkou, či majú byť biopalivá klasifikované ako poľnohospodársky alebo priemyselný tovar.

diskusii ani raz spochybnené. Európska komisia pracovala na regulácii, ktorá mala stimulovať využitie biopalív v doprave prostredníctvom rozvoja európskeho trhu. Komisia sa primárne zamerala na dopravný sektor, čo vyplývalo z faktu, že ten zodpovedá za 30 % spotreby energie, z ktorej 98 % pochádza z fosílnych palív. V roku 2003 preto únia prijala takzvanú „biopalivovú smernicu“ (2003/30/ES), ktorá stanovila ciele na využitie biopalív v doprave (2 % do roku 2005 a 5,75 % do roku 2010). Po revízii tejto smernice v roku 2006 bolo jasné, že optimistický scenár rozvoja biopalivového trhu nevyšiel a únia ako celok dosiahla v rámci využitia energetických zdrojov podiel biopalív vo výške len 1 %.

Reakciou na tento fakt boli kroky EÚ, ktoré mali priniesť podporu rýchlejšiemu rozvoju európskeho biopalivového trhu. Európska komisia začala vypracúvať plán, ktorý by obsahoval dlhodobú koncepciu a stratégiu rozvoja biopalív. Touto úlohou bolo poverené GR pre dopravu a energetiku (TREN), s ktorým mali úzko spolupracovať GR pre vnútorný trh (MARKT), obchod (TRADE), výskum a technologický vývoj (RTD), poľnohospodárstvo (AGRI) a životné prostredie (ENVI).

Keďže v tomto štádiu bol problém definovaný ako potreba zvýšiť dopyt po biopalivách vytvorením trhu, hlavnými partnermi Komisie boli zástupcovia biopalivového priemyslu, ktorí disponovali expertízou, informáciami a dátami týkajúcimi sa biopalív. Európska komisia im preto poskytla platformu na úrovni jedného zo svojich poradných orgánov *Biofuels Research Advisory Council* (BIOFRAC). Zloženie BIOFRAC odzrkadľovalo silnú angažovanosť vybraných záujmových skupín v prípravnom štádiu tvorby politiky. Reprezentantom biopalivového priemyslu sa podarilo v Rade získať 4 miesta, 4 miesta mali predstavitelia ropného priemyslu a po jednom zástupcovia potravinárskeho a lesníckeho priemyslu. EuropaBio, najväčšia lobistická asociácia biotechnologických firiem v EÚ, mala taktiež jedného reprezentanta. V poradnom orgáne mali zastúpenie aj farmári a približne 8 akademikov. Zastúpený však nebol nikto z environmentálnych organizácií, čo viedlo k tomu, že BIOFRAC sa zaoberal hlavne technickými aspektmi biopalivovej politiky, bez výraznejšieho skúmania jej vplyvu na životné prostredie. Výsledná správa *Biopalivá v Európskej únii – vízia pre rok 2030 a neskôr* sa práve preto stala terčom kritiky mnohých MVO.

Členovia Biofuels Research Advisory Council (BIOFRAC), ktorí stáli za prípravou správy Biofuels in the European Union. A Vision for 2030 and Beyond:

Anders Roj, predseda, Volvo Technology Corporation

Olivier Appert, podpredseda, (náhradník: Alexandre Rojey) Institut Francais du Petrole

Javier Salgado, podpredseda, (náhradník: Ricardo Arjona) Abengoa Bioenergy

Olivier Alexandre, Total

Michel Baumgartner, British Sugar

Gerard Belot, (náhradník: Beatrice Perrier Maurer) PSA Peugeot Citroen

Dirk Carrez, EuropaBio

Matthias Rudloff, (náhradník: Michael Deutmeyer) CHOREN

Ann-Britt Edfast, SVEASKOG

Hartmut Heinrich, (náhradník: Frank Seyfried) Volkswagen AG

Raffaello Garofalo, European Biodiesel Board

Dietrich Klein, COPA-COGECA

Darran Messenm, SHELL

Calliope Panoutsou, CRES

Kimmo Rahkamo, (náhradník: Ari Juva) Neste Oil Corporation

Meinrad Signer, Iveco Powertrain

Rene Van Ree, ECN

Guy Riba, (náhradník: Ghislain Gosse) INRA

Liisa Viikari, VTT Biotechnology

Eckhard Weidner, Fraunhofer UMSICHT

Arthur Wellinger, Nova Energie

Grzegorz Wisniewski, (náhradník: Magdalena Rogulska) EC-BREC

Guido Zacchi, Lund University

Na jar roku 2007 Európska komisia zverejnila v rámci energetického balíka návrh opatrení pre biopalivá. Pre mnohé environmentálne skupiny to bol signál, že zatiaľ neexistujú žiadne jasné plány pre schému certifikácie a kritérií ich udržateľnosti. Systém navrhnutý Komisiou sa snažil rozdeliť biopalivá na „dobré“ a „zlé“ na základe dvoch kritérií: vyváženosť GHG (*Green house gas*) a dosah na oblasti s vysokým stupňom biodiverzity. Environmentálne záujmové skupiny začali okamžite kritizovať obidve kritériá, napríklad sociálne aspekty, otázku bezpečnosti a cien potravín či vplyv na zásoby vody a degradáciu pôdy. Pod tlakom týchto výhrad prebehli v rámci DG TREN (Energia a transport) v máji 2007 konzultácie so záujmovými skupinami ohľadom udržateľného rozvoja biopalív.

Na stretnutí sa zúčastnili zástupcovia rôznych odvetví priemyslu i MVO. Reprezentanti biopalivového priemyslu potvrdili negatívny postoj k zahrnutiu prísnych sociálnych a environmen-

tálnych kritérií v prípade tvorby nových štandardov.⁴⁸ MVO zas kritizovali ich nedostatok, chýbajúcu ambíciu schémy riešiť vplyvy na klimatické zmeny či nedostatočnú chuť zaoberať sa jej dosahmi v globálnom meradle. Na otázku MVO, či v prípade, ak sa preukáže, že navrhovaná schéma má negatívne dosahy na spoločnosť a životné prostredie, je Komisia pripravená sa jej vzdať, dostali odpoveď, že takýto scenár nebude možný, pretože by z pohľadu investorov vytvoril príliš veľkú neistotu. Možno preto vidieť, že aj napriek stupňujúcemu sa tlaku zo strany MVO sa v tomto štádiu gro diskusie na európskej úrovni sústreďovalo na dosiahnutie ambiciózneho cieľa 10 % navrhnutého Komisiou a prostriedkov ktoré mali zaručiť jeho naplnenie.

Ani samotná Komisia však nebola v otázke certifikácie biopalív jednotná. Stáli tu proti sebe záujmy niekoľkých skupín podporovaných rôznymi časťami Komisie. Jeden z hlavných konfliktov prechádzal po línii DG AGRI (ochrana európskych poľnohospodárov) a DG TRADE (obchod s tretími krajinami). Za DG AGRI stála silná poľnohospodárska loba, ktorá požadovala ochranu vznikajúceho európskeho biopalívového trhu a zabezpečenie subvencií pre európskych farmárov. Výmenou za to mali niektorí farmári podporiť prebiehajúcu reformu Spoločnej poľnohospodárskej politiky. Certifikácia udržateľnosti biopalív, ktorá by obsahovala napríklad sociálne kritérium, by v takom prípade znamenala de facto ochranu európskeho trhu, keďže väčšina krajín exportujúcich lacné biopalivá do EÚ by mala problémy s jej plnením.⁴⁹ Naopak, z pohľadu DG TRADE (Obchod) predstavovala otázka záväzných štandardov problém. Ako sa vyjadril bývalý britský komisár Peter Mandelson, kritériá udržateľnosti sú dôležité, ochrana európskych farmárov však nemôže byť prekážkou medzinárodnému obchodu.

Komisia sa nakoniec rozhodla začleniť do legislatívneho návrhu o obnoviteľných zdrojoch energie⁵⁰ tri všeobecné kritériá udržateľnosti biopalív, z ktorých vyplynulo, že budú vyhovovať predovšetkým biopalívovému priemyslu.

- a) pôda s vysokým obsahom uhlíka sa nemá využívať na výrobu biopalív,
- b) pôda s vysokým stupňom biologickej rôznorodosti sa nemá používať na výrobu biopalív,
- c) vďaka biopalívam by sa mala dosiahnuť minimálna úroveň zníženia emisií skleníkových

⁴⁸ Odmietavý postoj priemyslu k otázkam certifikácie a vytvorenia kritérií pre ich trvalo udržateľný rozvoj sa potvrdil pri konzultáciách Európskej komisie o biopalívach v roku 2006. Na otázku, či podporujú bezpečnostné opatrenia, ktoré by mali chrániť životné prostredie, vrátane biodiverzity, odpovedalo áno 11 zástupcov bioenergetického priemyslu a ďalších 6 z iných priemyselných odvetví. Negatívne odpovedalo 27 zástupcov bioenergetického priemyslu a 8 z iných odvetví. Odlesňovanie vnímalo ako problém iba 8 respondentov biopalívového priemyslu. Na druhej strane, 41 respondentov odpovedalo negatívne. V prípade biodiverzity bol tento pomer 6 k 43.

⁴⁹ Európski farmári použili proti importu biopalív z tretích krajín aj argument kritéria ich životného cyklu a celkového potenciálu redukcie CO₂. Biopalivá sú vyrábané v Európe, predovšetkým z repky olejnej a cukrovej repy, a majú potenciál znížiť emisie skleníkových plynov až o 44 % v porovnaní s fosílnymi palivami, etanol produkovaný z cukrovej repy až o 48 %. Na druhej strane, palmový olej vyrábaný v krajinách ako Malajzia a Indonézia zabezpečuje možnosť zníženia skleníkových plynov iba o 32-28 %.

⁵⁰ COD 2008/0019.

plynov o 35 % v porovnaní s fosilnými palivami (úbytky uhlíka vyplývajúce zo zmeny využívania pôdy by sa nezahrnuli do výpočtu).

4.5. Európsky parlament

Keďže Európska komisia nebola otvorená zavedeniu povinných štandardov udržateľnej výroby biopalív (predovšetkým zahrnutiu sociálnych a environmentálnych kritérií), lobing záujmových skupín usilujúcich sa o ich presadenie sa sústredil na pôdu Parlamentu. V priebehu roku 2007 prebehli početné kampane a semináre medzinárodných environmentálnych MVO a poľnohospodárskych asociácií. Na pôde EP boli tieto iniciatívy zamerané predovšetkým na ovplyvnenie správy Britty Thomsenovej (Socialistická skupina/Veľká Británia) k Cestovnej mape týkajúcej sa obnoviteľných zdrojov energie. Vďaka lobingu záujmových skupín sa otázka udržateľnej výroby biopalív objavovala počas rokovaní o tejto správe čoraz častejšie v diskusiách zainteresovaných výborov Európskeho parlamentu a dostávala čoraz viac priestoru v európskych médiách. V tomto smere vyvolal ohlas lobing skupiny 36 európskych MVO, ktoré u poslancov EP lobovali za zrušenie 10 % cieľa pre biopalivá (bod 43 Thomsenovej správy) a prijatie pozmeňujúcich návrhov, ktoré by kládli dôraz na zavedenie povinnej certifikácie biopalív na európskom trhu.

V konečnom dôsledku sa tejto skupine podarilo v dvoch dôležitých výboroch Parlamentu presadiť požiadavku vytvorenia systému povinnej certifikácie biopalív. Výbor pre životné prostredie, ktorý plnil poradnú funkciu, vo svojom stanovisku hovorí:

- ...zdôrazňuje, že biopalivá sa nemajú používať v automobilovej doprave, ak existuje riziko, že dôsledkom bude zvýšenie svetových cien potravín alebo rozšírené uvoľňovanie skleníkových plynov do atmosféry prostredníctvom ničenia tropických dažďových pralesov alebo rašelinísk;
- ...potrebu povinnej environmentálnej a sociálnej certifikácie týchto biopalív a potrebu zabezpečiť, aby bol jasný ich vplyv na zmenu podnebia a energetická účinnosť počas ich úplného životného cyklu;
- ...zdôrazňuje, že výroba biopalív sa musí vykonávať na hospodársky a environmentálne trvalo udržateľnom základe počas celého životného cyklu výroby; vyzýva Komisiu, aby prijala opatrenia na vytvorenie ústredného environmentálneho systému označovania biopalív.⁵¹

⁵¹ Stanovisko Výboru pre životné prostredie, verejné zdravie a bezpečnosť potravín pre Výbor pre priemysel, výskum a energetiku k orientačnému plánu obnoviteľnej energie v Európe.

Hlavná správa poslankyne Thomsenovej z Výboru pre energetiku, ktorá bola prijatá ako stanovisko Európskeho parlamentu, zašla ešte ďalej:

- ...vzýva Komisiu, aby vypracovala povinný súhrnný systém certifikácie, ktorý by sa vzťahoval na biopalivá vyrobené v EÚ alebo dovezené do EÚ; domnieva sa, že certifikačné kritériá by sa mali navrhnuť tak, aby sa zabezpečilo, že výroba biopalív za celý životný cyklus výrazne zníži emisie skleníkových plynov v porovnaní s konvenčnými palivami, ktoré biopalivá nahrádzajú, a nespôsobí priamo ani nepriamo pokles biodiverzity a zásob vody, ani akékoľvek zníženie zásob uhlíka vplyvom zmeny využívania pôdy, ani sociálne problémy, napríklad zvýšenie cien potravín a presídľovanie ľudí;
- ...na biopalivá, ktoré nespĺnia kritériá udržateľnosti, by sa nemali prideľovať dotácie ani daňové výnimky a že takéto biopalivá by sa nemali započítavať do plnenia cieľa stanoveného v oblasti biopalív.⁵²

Hoci Thomsenovej správa nebola záväzná, znamenala zásadný obrat v diskusii o biopalivách. Vďaka nej sa totiž záujmovým skupinám otvoril priestor, v ktorom mohli upriamiť diskusiu na záväzné štandardy a certifikáciu udržateľnosti biopalív. Dôsledkom bolo prehlbovanie nedôvery voči argumentom priemyselných záujmových skupín o účinnosti biopalív v boji proti znižovaniu emisií škodlivých plynov. Ďalším dôležitým prvkom bolo úplné spochybnenie potreby zaviesť 10 % cieľ pre využitie biopalív v doprave. Z obsahu záverečnej parlamentnej správy bolo zrejmé, že priemyselné záujmové skupiny nedokázali vyvinúť na Parlament dostatočný tlak, ktorý by zmiernil niektoré pre nich nepriaznivé ustanovenia.

4.6. Presun diskusie na národnú úroveň – členské štáty

Zo zmeny smerovania diskusie a tlaku environmentálnych a poľnohospodárskych záujmových skupín, ktorý vznikol na úrovni únie, bolo jasné, že otázka štandardov a certifikácie pre udržateľnosť biopalív bude v blízkej budúcnosti otvorená legislatívnym reguláciami. Rok 2007 navyše priniesol rast cien potravín a obavy, že prudký rozvoj trhu biopalív bude mať priamy vplyv na ich ďalšie zdražovanie (s odhadmi vplyvu na úrovni 30-50 %). Keďže biopalivový priemysel na pôde EP neuspel so snahou o schválenie princípu dobrovoľnej certifikácie a minimálnych štandardov, jeho stratégiou bolo presunúť tento problém na úroveň členských štátov. Tým spôsobom bolo možné dosiahnuť, že v prípade, ak niektoré z členských krajín vopred prijímajú vlastné dobrovoľné schémy, posilní sa opozícia v Rade ministrov voči návrhom Parlamentu. Táto stratégia priniesla výsledky – tri najviac zaangažované krajiny, Holandsko, Spojené kráľovstvo a Nemecko, začali počas roku 2007 pracovať na vlastných kritériách udržateľnosti biopalív.

⁵² Správa o cestovnej mape pre obnoviteľnú energiu v Európe (2007/2090 (INI), Výbor pre priemysel, výskum a energetiku, spravodajkyňa: Britta Thomsenová.

Spojené kráľovstvo: povinné ohlasovanie biopalív

V Británii vznikla iniciatíva *Low Carbon Vehicle Partnership (LowCVP)*, ktorej členovia pochádzajú z automobilového, ropného a biopalivového priemyslu, biotechnologických a konzultačných firiem, univerzít, vládnych agentúr a niekoľkých MVO. LowCVP sa podarilo presadiť, aby minimálne do roku 2011 Spojené kráľovstvo nenavrholo žiadne štandardy pre certifikáciu biopalív, okrem povinnosti firiem informovať o udržateľnosti biopalív pochádzajúcich z dovozu. Žiadne biopalivá však nemôžu byť na základe týchto informácií diskriminované, nezávisle od toho, či kritériá splňajú.

Holandsko

V Holandsku vznikla takzvaná Cramerovej komisia (komisii predsedala ministerka životného prostredia Jacqueline Cramerová), zložená zo 14 členov, z toho šiestich reprezentujúcich záujmy nadnárodných korporácií (Shell, Esent, Rabobank, Elektrabel, Ceferta a Cargill), dvoch reprezentujúcich MVO a zvyšok zastupujúci akademickú obec a reprezentantov rôznych ministerstiev. Hoci komisia vypracovala aj kritériá udržateľnosti biopalív, ktoré boli predstavené v záverečnej správe v apríli 2007, ministerstvo životného prostredia sa rozhodlo ísť rovnakou cestou ako Veľká Británia. Povinné ohlasovanie pre biopalivá bude zavedené až od roku 2011 bez akýchkoľvek sankcií pri nedodržaní kritérií udržateľnosti biopalív alebo biomasy.

Nemecko

V roku 2007 nariadil nemecký parlament vypracovanie minimálnych štandardov pre udržateľnosť biopalív. Ministerstvá životného prostredia a poľnohospodárstva následne poverili dve konzultačné firmy prípravou štúdií o možnostiach certifikácie. Cieľ a obsah projektu bol veľmi široký, mal obsahovať prehľad o existujúcich certifikačných systémoch pre biomasu a biopalivá a navrhnúť riešenie pre medzinárodný certifikačný systém. Ešte pred dokončením štúdií však ministerstvo energetiky a životného prostredia zverejnilo predbežný návrh štandardov vzťahujúcich sa na biopalivá. V tomto návrhu boli vynechané všetky sociálne kritériá a ostali iba tri všeobecné kritériá: priaznivé poľnohospodárske postupy, ochrana prírodných rezervácií a zníženie emisií skleníkových plynov o 20-30 % v porovnaní s fosílnymi palivami. Výsledky druhej štúdie odporúčali prijať iba dobrovoľné štandardy a certifikáciu.

Lobingom na národnej úrovni sa podarilo zástupcom biopalivového priemyslu v týchto troch prípadoch presadiť prijatie iba minimálnych štandardov udržateľnosti biopalív. Z pohľadu prebiehajúcej diskusie to znamená, že návrhy na povinnú certifikáciu narazia pravdepodobne na negatívny postoj minimálne troch významných členov Rady ministrov.

4.7. Obrat v diskusii o biopalivách a súčasná situácia

Intenzívny lobing v Európskom parlamente zo strany environmentálnych organizácií, prezentujúcich vedecké štúdie spochybňujúce schopnosť biopalív zabezpečiť zásadné zníženie emisií skleníkových plynov, mal za následok obrat v diskusií o biopalivách v EÚ.

Tento obrat bol citeľný už počas zasadnutia Rady v marci 2008, keď slovínsky premiér Janez Janša v mene predsedníckej krajiny povedal: „Nevylučujeme možnosť, že budeme musieť doplniť alebo revidovať ciele týkajúce sa biopalív.“ Aj francúzsky minister pre Európu Jean-Pierre Jouye na margo 10 % cieľa pre biopalivá potvrdil, že jeho revízia nie je vylúčená. V rámci Rady bola dokonca vytvorená *ad hoc* pracovná skupina, ktorá má za cieľ navrhnuť spoločnú schému udržateľnosti biopalív.

V septembri 2008 predstavil Výbor pre energetiku v Európskom parlamente správu europoslancu Claudea Turmesa požadujúcu zavedenie sociálnych a environmentálnych kritérií, ktoré by mali chrániť prírodné zdroje, rešpektovať dodržiavanie ľudských práv a adekvátnych pracovných podmienok pri výrobe biopalív. K ďalšiemu kritériu udržateľnosti zvolil Európsky parlament dvojfázový prístup. Biopalivá majú v prvej fáze prispieť k 45-percentnej redukcii emisií CO₂ v porovnaní s fosílnymi palivami, v druhej fáze (do roku 2015) to má byť až 60 %. Okrem toho Parlament požaduje, aby boli pri hodnotení vplyvov biopalív na životné prostredie zohľadňované emisie CO₂ vytvorené pestovaním bioenergetických plodín.

Aj napriek veľkému tlaku environmentálnych záujmových skupín však zatiaľ ostáva záväzok 10 % podielu biopalív v doprave do roku 2020 súčasťou legislatívy. Turmesova správa však uvádza, že minimálne 40 % z toho musí pochádzať z plodín, ktoré nie sú potravinárske a nekonkurujú pestovaniu potravín a krmovín (tzv. biopalív druhej generácie). Ostatné biopalivá sa budú do cieľa počítať len v tom prípade, ak splnia prísnejšie kritériá udržateľnosti než sa pôvodne navrhovalo.

Prekvapujúci postoj k udržateľnosti biopalív zaujala na svojom septembrovom stretnutí Rada ministrov životného prostredia a energetiky. Po troch dňoch neformálnych rokovaní dospeli ministri k záveru, že návrh Komisie na zvýšenie podielu biopalív v doprave na 10 % do roku 2020 bol nesprávne interpretovaný a nevzťahuje sa na biopalivá ako také, ale na obnoviteľné zdroje všeobecne. Zástupcovia členských krajín „zistili“, že „plán Komisie hovorí o 10 % (energetických) potrieb dopravy, ktoré musia pochádzať z obnoviteľnej energie, a nie 10 % z biopalív“, povedal francúzsky minister životného prostredia a energetiky Jean-Luis Borloo. Do cieľa sa podľa neho počítajú aj vodíkové pohony a elektromotory.

Dá sa očakávať, že kompromis, ktorý bude nakoniec uzatvorený medzi Parlamentom a Radou, neprijmú s nadšením ani environmentálne organizácie, ani producenti biopalív. Tí prví stále tvrdia na tom, aby sa EÚ buď úplne vzdala cieľa 10 %, alebo prijala záväzné kritériá udržateľnos-

ti, ktoré by obsahovali prísne sociálne a environmentálne štandardy. Výrobcovia zas obviňujú úniu z podkopávania cieľa tým, že ho „rozoberá na kúsky“ a určuje „nesprávne stanovené“ kvóty pre elektrické a vodíkové motory, ktoré „nie sú obnoviteľné ako také (elektrická energia a vodík sú len nosičom energie, ktorú treba nejako vyrobiť) a sú omnoho menej udržateľné“.⁵³

4.8. Závěry

Hoci problém regulácie biopalív v EU ešte nie je uzavretý, je málo pravdepodobné, že únia nakoniec prijme záväzné štandardy trvalej udržateľnosti. Významný je však už sám fakt, že sa tento problém stal mainstreamovou témou diskusie o budúcnosti európskej biopalivovej politiky.

Po tom, čo sa na základe lobingu environmentálnych organizácií Európsky parlament niekoľkokrát vyjadril za prijatie záväzných štandardov udržateľnosti biopalív, mnohé priemyselné záujmové skupiny vyhodnotili tento problém ako reálnu hrozbu pre svoje záujmy. Reakciou bola zmena ich prístupu k tejto otázke a vypracovanie novej stratégie. Svoje lobingové aktivity nasmerovali na národnú úroveň, čo prinieslo prijatie minimálnych štandardov v troch krajinách EÚ. Tento krok možno vnímať ako potvrdenie faktu, že lobing environmentálnych záujmových skupín na európskej úrovni bol účinný. Rovnako účinná však bola stratégia biopalivového priemyslu, na základe ktorej neboli environmentálne skupiny vypočítané v počiatočnej fáze prípravy biopalivovej politiky.

Manipulácia problému s cieľom zmeniť jeho podstatu alebo upriamiť pozornosť na isté aspekty je v európskej aréne často využívanou lobingovou stratégiou. Technikou jej presadenia býva zúženie problému a jeho „odpolitizovanie“, zväčša predstavením jeho technického pozadia. V takom prípade je riešenie často ponechané na skupinu expertov, čím sa znižuje počet záujmových skupín, ktoré môžu mať na problém vplyv (prostredníctvom zdrojov, kapacity, expertov). Tento postup zvolili priemyselné záujmové skupiny pri navrhovaní riešení pre biopalivá v rámci BIOFRAC. Inou technikou je rozšírenie alebo presun problému do inej politickej oblasti s cieľom otvoriť arénu pre ďalšie záujmové skupiny. Príklad vývoja „biopalivovej“ diskusie ukázal, ako sa diskusia pod vplyvom lobingu environmentálnych organizácií posúva z technickej roviny (použitie biopalív) do roviny trvalej udržateľnosti ich použitia. V tomto prípade nastal posun v politickej oblasti a presunutie problému z energetickej politiky do oblasti životného prostredia, poľnohospodárstva a medzinárodného obchodu. V konečnom dôsledku prispela otázka trvalej udržateľnosti biopalív, ktorá spočiatku v technickej diskusii nehrala veľkú rolu, dokonca k spochybneniu podstaty politického rozhodnutia, ktorým mal byť cieľ dosiahnuť 10-percentný podiel biopalív v doprave do roku 2020.

⁵³ EurActiv, 2. September 2008.

5. Lobing BEUC za ochranu spotrebiteľa vo veci geneticky modifikovaných potravín⁵⁴

V roku 1998 pristúpila Európska komisia k novelizácii smernice 90/220/EHS týkajúcej sa uvoľnenia geneticky modifikovaných organizmov (GMO) do životného prostredia. Jej cieľom bolo vytvorenie prísnejšej regulácie výskumu, výroby a obchodu produktov obsahujúcich geneticky modifikované zložky. O rok neskôr zástupcovia členských štátov únie dospeli k dohode, na základe ktorej bolo možné pristúpiť k skúšobnému zavedeniu nových produktov obsahujúcich geneticky modifikované zložky na európsky trh. Stanovila sa však podmienka, že tieto produkty budú podrobené analýze rizika a rozhodnutiu kompetentného orgánu. Geneticky modifikované (GM) produkty pritom museli spĺňať aj prísne štandardy týkajúce sa napríklad monitorovania a označenia. Hoci rozhodnutie Rady v zásade umožnilo prístup GM produktov na európsky trh, podmienky, ktoré museli tieto produkty spĺňať, znamenali de facto zavedenie dočasného moratória.

Otvorenie otázky GMO v EÚ sa podobalo otvoreniu Pandorinej skrinky. Diskusia, ktorá nasledovala, patrí podľa mnohých jej účastníkov medzi najviac polarizované a spolitizedované diskusie, aké sa v posledných desaťročiach na európskej úrovni viedli. Bolo to najmä preto, že s GMO sa spájali mnohé očakávania a obavy rôznych častí európskeho spoločenstva. Časť agrobiotechnologického priemyslu očakávala otvorenie európskeho trhu novým technológiam a rast predaja výrobkov obsahujúcich zložky GMO. Genetické inžinierstvo malo zabezpečiť väčšiu odolnosť poľnohospodárskych plodín voči hmyzu, herbicídum a suchu, s čím sa spájali očakávania pozitívnych zmien v poľnohospodárstve. Potravinársky priemysel rátal s tým, že širšie sprístupnenie GMO prispeje k väčšej výživnosti, trvanlivosti a zníženiu cien potravín. Na druhej strane však existovala obava z vplyvov GMO na ľudské zdravie a životné prostredie. Táto obava súvisela s nedostatkom vedeckých výskumov, ktoré by jednoznačne vylúčili negatívny vplyv GMO. Mnohé organizácie reprezentujúce spotrebiteľov a životné prostredie preto začali upozorňovať na riziká a problémy spojené s otvorením trhu pre geneticky modifikované výrobky. Podľa prieskumov verejnej mienky mala veľká časť obyvateľov únie voči potravinám obsahujúcim geneticky modifikované prvky negatívny postoj. Európske médiá označovali geneticky modifikované produkty ako „Frankenstein food“ a upozorňovali na hrozbu takzvaného „GMO znečistenia“. Európski politici sa tak ocitli v situácii, keď mali riešiť veľmi kontroverznú a spolitizedovanú politickú otázku pri nedostatku vedecky potvrdených dát.

⁵⁴ V období rokov 1998-2002.

5.1. Politický kontext – GMO

Ako bolo spomenuté, regulácia geneticky modifikovaných organizmov (GMOs) vyvolala v EÚ množstvo protichodných reakcií. Na jednej strane stál tábor odporcov širšieho otvárania európskeho trhu geneticky modifikovaným výrobkom. Na jeho čele bola organizácia Greenpeace, ktorá iniciovala Európsku kampaň za biotechnologické patenty. Táto iniciatíva sa postupne stala hlavnou platformou boja proti vpusteniu GMO na európsky trh. Stálo za ňou niekoľko skupín reprezentujúcich verejné zdravie, náboženské obce, ale aj záujmové skupiny propagujúce otázky etiky alebo kvalitu života zvierat. V rámci tejto platformy pôsobili aj reprezentanti európskych farmárov podporujúcich tradičnú formu poľnohospodárstva, ktorí získali silnú podporu v niekoľkých členských štátoch (napr. Francúzsko). Na druhej strane sa sformoval takzvaný pro-GMO tábor na čele s európskou federáciou Europabio, ktorá združuje firmy zaoberajúce sa výskumom, výrobou alebo obchodom s geneticky modifikovanými potravinami (Unilever) a farmaceutkami (napr. Glaxo-Smith-Kline). Ich cieľom nebolo celkové zaobklopenie regulácie GMO, ale zhodnotenie reálneho rizika, podpora výskumu a otvorenie trhu pre GMO tak, aby mohli konkurovať iným výrobkom.

Napätie súvisiace s reguláciou geneticky modifikovaných výrobkov sa prenieslo aj na úroveň európskych inštitúcií. Európska komisia bola v prípade GMO rozdelená medzi GR pre životné prostredie (ENV), ktoré viedlo prípravu celého dossier, GR pre obchod (TRADE) zodpovedný za dohody týkajúce sa geneticky modifikovaných organizmov s tretími krajinami (najmä USA), GR pre priemysel (ENTR) zodpovedné za hospodársky rast a GR pre výskum a technologický vývoj (RTD) podporujúci nové technológie. V rámci GR pre poľnohospodárstvo (AGRI) prebiehal konflikt medzi zástancami tradičnej a „novej“ formy poľnohospodárstva. Podobne GR pre zdravie a politiku spotrebiteľa bolo rozdelené v otázkach výhod (cena, kvalita) a bezpečnosti (zdravie) spotrebiteľa. V Európskom parlamente bola zas agenda GMO v rukách environmentálne naladených europoslancov z Výboru pre životné prostredie, verejné zdravie a bezpečnosť potravín (ENVI), ktorých viedla aktívna skupina poslancov európskych Zelených. Zvyšné politické skupiny boli v otázke GMO vnútorne rozdelené. Ani v rámci Rady ministrov životného prostredia nebolo dlho možné dosiahnuť spoločné stanovisko. Zástupcovia členských krajín viedli dlhé diskusie najmä o procedúre rozhodovania, vyhýbajúc sa podstate problému.

Polarizácia poskytla obom táborom – zástancom aj odporcom GMO – možnosť získať na svoju stranu časť európskych inštitúcií. Na strane odporcov stálo v Komisii predovšetkým GR pre životné prostredie a v rámci Parlamentu Výbor pre životné prostredie (ENVI) a skupina Zelených. V Rade, ktorú táto otázka výrazne rozdelila, prichádzala podpora hlavne z krajín ako Francúzsko, Rakúsko, Taliansko a Luxembursko. K zástancom GMO sa zas v Komisii čiastočne hlásili GR pre priemysel (ENTR), GR pre výskum a vývoj (RTD) a v niektorých otázkach aj GR pre verejné zdravie a ochrana spotrebiteľa (SANCO). V Európskom parlamente bola tejto

skupine naklonená časť poslancov dvoch najsilnejších politických skupín, ľudovcov – kresťanských demokratov (EPP-DE) a socialistov (PES).

5.2. BEUC

Pri formovaní GMO legislatívy zohrala dôležitú rolu Organizácia európskych spotrebiteľov BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs), ktorá dlhý čas lobovala za vyvážený postoj ku geneticky modifikovaným výrobkom. BEUC sa nestavala proti ich zavedeniu na európsky trh, požadovala však prísnu reguláciu týkajúcu sa označenia týchto produktov, čoho výsledkom bola kampaň za slobodnú voľbu spotrebiteľov pri výbere medzi geneticky modifikovanými a „tradičnými“ potravinami.

Charakter organizácie

BEUC je v súčasnosti najvplyvnejšia organizácia zastupujúca záujmy spotrebiteľov na európskej úrovni. Bola založená v roku 1962 ako platforma na spoluprácu medzi belgickými, luxemburskými, francúzskymi, holandskými, talianskymi a nemeckými spotrebiteľskými organizáciami. V súčasnosti má BEUC 41 členov, spotrebiteľských organizácií z tridsiatich európskych krajín.⁵⁵ BEUC je čiastočne financovaná z prostriedkov rozpočtu Európskej únie, jej hlavné zdroje však pochádzajú z príspevkov členov.

Z historického hľadiska bol BEUC jednou z prvých lobingových organizácií, ktorá sa objavila v Bruseli s cieľom ovplyvňovať rozhodovacie procesy na európskej úrovni. Jej základným poslanstvom bola ochrana záujmov spotrebiteľov v oblasti obchodu, výroby a konkurencie so zameraním na aspekty bezpečnosti, zdravia a kvality výrobkov. BEUC sa angažuje takmer vo všetkých otázkach, ktoré majú bezprostredný ekonomický alebo právny vplyv na spotrebiteľa – jeho zdravie, bezpečnosť alebo životné prostredie. Väčšina lobingových aktivít, na ktorých sa BEUC podieľa, súvisí s rozšírením výhod, ktoré pre spotrebiteľov prináša otvorený európsky trh a ochrana spotrebiteľov pred jeho negatívnymi vplyvmi. BEUC je považovaná za jednu z aktívnejších lobingových organizácií v EÚ a jej kampane a stratégie bývajú zväčša úspešné.

Ako BEUC lobuje?

BEUC si počas dlhodobého pôsobenia v EÚ dokázala vybudovať veľmi blízky vzťah s väčšinou európskych inštitúcií. Jej predstavitelia často pripravujú posudky a expertízy pre Európsku komisiu a stoja za hodnotením iniciatív európskych inštitúcií v politikách týkajúcich sa ochrany spotrebiteľa. Ich pripomienky sú rešpektované a nezriedka stanovujú východiská pre európsku legislatívu. Pomocným nástrojom lobingovej činnosti BEUC je publikovanie takzvaných pozičných dokumentov (position papers) a príprava memoránd k otázkam z oblasti spotrebiteľskej politiky. Memorandá obsahujú hlavne priority a očakávania v rámci politiky spo-

⁵⁵ Členmi sú organizácie z krajín EÚ, EEA a kandidátskych krajín EÚ.

trebitel'a pre nadchádzajúce predsedníctva EÚ. BEUC vydáva v rámci svojich lobingových aktivít aj štvrťročnú správu *BEUC in brief* určenú poslancom Európskeho parlamentu, médiám a zástupcom priemyslu. Aktivity BEUC však často presahujú oblasť „každodenného“ vplyvu na európsku politiku. Napríklad so svojimi aktivitami stál BEUC v roku 1995 pri tvorbe nového Generálneho riaditeľstva Európskej komisie pre otázky politiky spotrebiteľ'a a ochrany zdravia (DG SANCO). Týmto krokom BEUC prispela a zároveň získala blízkeho partnera pre iniciatívy v oblasti spotrebiteľ'skej politiky v Európskej komisii.

Činnosť BEUC sa opiera o takzvaných osem hlavných práv spotrebiteľ'a: právo na bezpečnosť, právo na informácie, právo na reprezentáciu, právo na odškodnenie, právo na vzdelávanie, uspokojenie základných potrieb, právo na zdravé životné prostredie a právo, ktoré sa stalo základom lobingovej kampane v prípade GMO – právo spotrebiteľ'a na slobodnú voľbu. BEUC často spolupracuje na medzinárodnej úrovni so spotrebiteľ'skými organizáciami z nečlenských krajín Európskej únie, napríklad z USA. Táto spolupráca bola v posledných rokoch sformalizovaná v rámci Transatlantického spotrebiteľ'ského dialógu.

Od svojho vzniku BEUC viedla alebo bola partnerom mnohých lobingových aktivít napríklad v oblasti telekomunikácií (roamingové ceny), zavádzajúcej reklamy, výroby hračiek, finančných služieb, cezhraničných platieb alebo bezpečnosti automobilov pri zrážke s chodcom.

5.3. Kampaň BEUC: Právo spotrebiteľ'a na slobodný výber GM potravín

BEUC začala Kampaň za práva spotrebiteľ'a na slobodný výber geneticky modifikovaných potravín (Campaign for consumer choice on genetically modified food) v roku 1998. V tejto kampani zastávala BEUC postoj, na základe ktorého môže spotrebiteľ realizovať slobodný výber vtedy, ak má dostatočný prístup k informáciám a dostatočné množstvo výberu medzi geneticky modifikovanými a nemodifikovanými potravinami. Podľa zistení BEUC sa totiž GM zložky začali často objavovať v potravinových výrobkoch na európskom trhu bez adekvátneho označenia a vedomia spotrebiteľ'a. BEUC preto žiadala, aby existovala záruka, že na európskom trhu bude dostatočné množstvo potravín, ktoré neobsahujú geneticky nemodifikované zložky, ako aj dostatok informácií o všetkých modifikáciách.

Hlavným cieľom kampane bola preto zmena regulácií týkajúcich sa predaja geneticky modifikovaných potravín a ich označenia. Európska únia totiž ešte v roku 1997 schválila reguláciu, podľa ktorej sa povinnosť označenia týkala iba niektorých GM potravín.⁵⁶ V roku 1998 sa však objavil návrh, aby sa takéto označenie týkalo aj produktov, v ktorých je možné odkryť zmutované DNA alebo proteíny. Podľa názoru BEUC boli však tieto mutácie často ťažko

⁵⁶ tzv. Novel Foods Regulation 258/97/ES.

identifikovateľné, a preto žiadala Komisiu, aby pristúpila k regulácii náležitého označovania pre všetky produkty s obsahom akejkoľvek geneticky modifikovanej zložky.

Kampaň za slobodnú voľbu spotrebiteľa nebola vo svojej podstate negatívna kampaň. V princípe nebola namierená proti potravinárskemu alebo biotechnologickému priemyslu. BEUC sa snažila dať pri každej príležitosti najavo, že nie je proti inovatívnym produktom, ktoré vznikajú vďaka biotechnologickému vývoju, ale proti produktom, ktoré môžu predstavovať riziko pre zdravie spotrebiteľa. Podľa stanoviska BEUC má spotrebiteľ právo na úplnú informáciu o tom, ktoré potraviny sú geneticky modifikované, a súčasne nesmie byť jeho právo výberu limitované pomerne malým množstvom „natúrálnych“ potravín alebo chýbajúcou informáciou o zložení produktov, ktoré kupuje.

Plán kampane

Už v roku 1996 sa v médiách objavili prvé vystúpenia predstaviteľov BEUC, ktorí hovorili o tom, že na európskom trhu sa objavuje čoraz viac geneticky modifikovaných potravín, pre ktoré pripravovaná legislatíva (Novel Foods Regulation) nepredpokladá adekvátne označenie. Následne sa BEUC rozhodla obrátiť na Európsky parlament s požiadavkou, aby apeloval na Komisiu s cieľom rozšíriť reguláciu na celú škálu geneticky modifikovaných výrobkov. Po tom, ako sa tento pokus ukázal neúspešný, sa BEUC rozhodla začať kampaň o Právo slobodného výberu spotrebiteľa.

Začiatkom kampane bol článok s názvom „BEUC sa stavia proti nútenému kŕmeniu spotrebiteľov“, ktorý stručne predstavil program kampane. Jej hlavným adresátom mali byť Európska komisia pripravujúca projekt legislatívy o označovaní geneticky modifikovaných potravín a Európsky parlament, ktorý mal k tomuto projektu vydať svoje stanovisko. V druhej vlně mala byť kampaň nasmerovaná na:

- výrobcov potravín, ktorí boli podľa názoru BEUC zodpovední za jasné a detailné označenie, ako aj informovanie spotrebiteľov o výrobkoch, ktoré sa dostávajú na trh;
- exportérov a obchodníkov, ktorých BEUC vyzvala, aby zmenili svoje praktiky a začali rozdeľovať potraviny na geneticky modifikované a nemodifikované;
- obchodníkov, ktorí mali požadovať od svojich dodávateľov označenie tovaru, ktoré by zabezpečilo spotrebiteľom dostatok informácií o geneticky modifikovaných potravinách. BEUC apelovala na obchodníkov, aby zabezpečili dostatočné množstvo geneticky nemodifikovaných potravín;
- spotrebiteľov, ktorí mali chrániť svoje práva a požadovať jasné označenie a informácie o pôvode potravín;

Hlavnými partnermi BEUC v tejto kampani boli organizácie zamerané na ochranu spotrebiteľa, zdravia a životného prostredia (Eurocoop – European Community of Consumer Cooperatives), ale aj výrobcovia zdravej výživy a predstavitelia tradičného poľnohospodárstva. Na druhej

strane stáli výrobcovia a obchodníci s geneticky modifikovanými potravinami, ktorým by v prípade presadenia požiadaviek BEUC do novej legislatívy vznikli dodatočné náklady. Ich prístup ku kampani BEUC bol však z marketingových dôvodov skôr defenzívny. Táto inak vplyvná skupina sa totiž obávala toho, že otvorené vystupovanie proti požiadavkám BEUC by mohlo viesť k strate dôvery mnohých zákazníkov. Ich ďalšia stratégia bola z tohto dôvodu založená na takzvanom „damage control“ – čiže znížení dosahov kampane a reštrikčných návrhov BEUC na budúcu legislatívu. Príkladom bol defenzívny postoj jednej z najväčších holandských spoločností Unilever, ktorá ešte pred ukončením legislatívneho procesu upustila od výroby geneticky modifikovaných potravín.

Metódy kampane BEUC

Oficiálne stanovisko BEUC bolo zverejnené a odovzdané Európskej komisii formou už spomenutého pozičného dokumentu.⁵⁷ Bolo v ňom možné nájsť dôkladný opis celého problému, postoj organizácie, ako aj poukázanie na riziká spojené s bezpečnosťou a zdravím spotrebiteľov. Stanovisko obsahovalo aj návrhy na označenie geneticky modifikovaných výrobkov, ako aj požiadavky BEUC smerujúce na rôzne záujmové skupiny.

BEUC si bola vedomá defenzívnej pozície priemyslu, preto vystupovala proaktívne a iniciovala dialóg s Európskou komisiou, výsledkom čoho boli zmeny v návrhu právnej regulácie. Následná akceptácia pripomienok BEUC viedla k vypracovaniu nového pozičného dokumentu.⁵⁸ Tento spôsob formálnej komunikácie a konzultácií s Európskou komisiou, prostredníctvom vypracovania pripomienok k navrhovaným legislatívnym reguláciám, bola jedným so základných nástrojov vplyvu na rozhodovacie procesy. Lobingová stratégia BEUC sa však nezamerala výlučne na „oficiálnu“ politiku, ale predovšetkým na získanie podpory širokej verejnosti a rozpútanie verejnej diskusie.

Oficiálne spôsoby komunikácie preto BEUC kombinovala s ďalšími možnosťami ovplyvnenia európskych inštitúcií. Ako organizácia zastupujúca na európskej úrovni spotrebiteľov všetkých členských krajín mala BEUC vytvorenú sieť spriaznených poslancov, ktorí jej pomáhali najmä pri rokovaníach s Európskym parlamentom. Do tejto siete spadali najmä členovia výborov pre vnútorný trh a ochranu spotrebiteľa (IMCO) a životné prostredie, verejné zdravie a bezpečnosť potravín (ENVI), ktorí boli ochotní zapracovať argumenty a námietky BEUC do stanovísk alebo pozmeňovacích návrhov a presvedčiť zvyšok danej poslaneckej skupiny pri hlasovaní v pléne.

BEUC zároveň využila možnosť vplývať na jednotlivých európskych poslancov prostredníctvom parlamentnej medziskupiny (intergroup) pre ochranu spotrebiteľa.⁵⁹ Tá pôsobí v rámci Európskeho parlamentu od roku 1994 a združuje približne 100 poslancov z rôznych politických

⁵⁷ BEUC 145/98.

⁵⁸ BEUC 312/99.

⁵⁹ V súčasnosti: Health and Consumer Intergroup.

táborov⁶⁰ na základe záujmu o otázky európskej politiky verejného zdravia a spotrebiteľa. Sekretariát medziskupiny spravuje BEUC spolu s Európskou alianciou verejného zdravia (European Public Health Alliance – EPHA), čo im poskytlo možnosť priameho kontaktu s členmi skupiny. V rámci Rady ministrov BEUC prezentoval problém práva slobodného výberu spotrebiteľa v roku 1998 počas rakúskeho predsedníctva. Pri príležitosti stretnutia s rakúskym ministrom zodpovedným za práva spotrebiteľov predložila BEUC svoje stanovisko a získal podporu predsedníckej krajiny.

Okrem toho BEUC využila v kampani aj ďalšie metódy komunikácie a lobingu:

- **Články a reklama:** v európskej tlači, ale aj zverejňovanie verejne dostupných stanovísk na internetových stránkach organizácie. Tie obsahovali krátke texty prezentujúce jadro problému a stanoviská BEUC spolu s rôznymi ilustračnými obrázkami a kontroverznými titulmi.
- **Informácie na internete:** dobre načasované informácie týkajúce sa geneticky modifikovaných potravín spolu so stanoviskami jednotlivých európskych inštitúcií a s vysvetlením, akým spôsobom by sa mala zmeniť príslušná smernica. BEUC v tejto kampani apelovala aj na spotrebiteľov, ktorých vyzývala, aby sa na miestach predaja domáhali úplnej informácie o geneticky modifikovaných potravinách.
- **Medzinárodná podpora:** BEUC sa spojila s organizáciami spotrebiteľov z USA a pripravila spoločný postup propagovania práv spotrebiteľa na slobodný výber medzi modifikovanými a takzvanými „GM-free“ potravinami. BEUC zvolila tento prístup najmä kvôli tomu, že väčšina geneticky modifikovaných potravín pochádzala zo Spojených štátov. Spoločný postup európskych a amerických spotrebiteľských organizácií sa prejavoval najmä pri výmene informácií a zverejňovaní spoločných stanovísk týkajúcich sa potravín a GMO.
- **Prednášky a vystúpenia:** pravidelná a aktívna účasť sa konferenciách a seminároch týkajúcich sa problematiky potravín. Príkladom bola konferencia Európsky hlas spotrebiteľov, na ktorej vtedajší výkonný riaditeľ BEUC Jim Murray vystúpil s príspevkom na tému Geneticky modifikované organizmy – hľadanie rovnováhy.⁶¹
- **Konferencie a špeciálne podujatia:** v decembri 1999 medziskupina pre ochranu spotrebiteľa uskutočnila stretnutie s poslancami Európskeho parlamentu, na ktorom zástupcovia BEUC upozornili na to, že v mnohých prípadoch ešte stále neexistuje označenie GM výrobkov. Zároveň boli predstavené výsledky výskumu, z ktorých vyplynulo, že doterajšie regulácie Európskej únie týkajúce sa označenia GM potravín (smernica 1139/EHS) sú nedostatočné, a tie, ktoré boli v platnosti, nie sú dodržiavateľné. Vtedajšia komisárka pre spotrebiteľskú politiku Emma Boninová, ktorá sa na

⁶⁰ Skupina vznikla a funguje najmä vďaka podpore socialistov (PES), kresťanských demokratov (EPP) a Zelených.

⁶¹ BEUC 043/99.

stretnutí zúčastnila, prisľúbila, že kampaň BEUC podporí. Poukázala aj na význam prebiehajúceho výskumu o geneticky modifikovaných potravinách a podporila myšlienku segregácie týchto produktov od geneticky nemodifikovaných výrobkov. Následne na konferencii o biotechnológiách a spotrebiteľoch, ktorá sa konala v januári 2000, riaditeľ BEUC Jim Murray ešte raz dôrazne vyzval na zmenu príslušných európskych právnych regulácií. Murray súčasne poukázal na to, že množstvo produktov je špeciálne upravovaných, aby v nich nebolo možné nájsť stopy geneticky modifikovaných prvkov alebo proteínov. Hoci takéto výrobky obsahujú geneticky modifikované zložky, podľa vtedajšej legislatívy nemuseli byť označené ako geneticky modifikované. Krátko na to v marci 2000 BEUC vyhlásila akčný deň „GM Food – Word Wide Day of Action“, v rámci ktorého apelovala na spotrebiteľov na celom svete, aby sa domáhali práva slobodného výberu pri rozhodovaní o tom, aký druh potravín budú konzumovať. Po týchto akciách sa BEUC obrátila ešte raz na Európsku komisiu a Parlament s požiadavkou radikálnych legislatívnych zmien.

5.4. Výsledky

Kampaň BEUC za právo slobodného výberu geneticky modifikovaných potravín treba vnímať ako dlhodobú akciu. Isté výsledky bolo možné postrehnúť v zmene právnych regulácií únie, v prístupe potravinárskeho priemyslu, ako aj zvýšeného povedomia spotrebiteľov o geneticky modifikovaných produktoch. Európsky parlament hlasoval 14. februára 2001 o zmenách v reguláciách geneticky modifikovaných potravín. Pod tlakom mnohých organizácií, medzi inými aj BEUC, schválil pravdepodobne najreštrikčnejšie opatrenia od doby, čo sa tento problém objavil na pôde EÚ. Pozmeňujúce návrhy Parlamentu prešli väčšinou 388 hlasov. Prijaté predpisy obsahujú prísne pravidlá označovania a monitorovania geneticky modifikovaných potravín, krmív, semien či farmaceutík. V rámci nich bolo rozhodnuté o príprave verejného registra geneticky modifikovaných potravín. Tieto návrhy boli neskôr odobrené aj Radou, ktorá navyše zaviedla tvrdé podmienky registrácie GMO. Tie znamenali de facto moratórium na uvádzanie nových geneticky modifikovaných potravín na európsky trh.

Z pohľadu BEUC bola kampaň úspechom. Vďaka nej sa podarilo presadiť sprísnenie európskych pravidiel týkajúcich sa GMO. Za úspech organizácie možno považovať aj to, že dokázala otvoriť diskusiu o GMO v širokej verejnosti, na základe čoho v nasledujúcom období prijala únia ďalšie regulácie, ktorými sa zaviedol celoeurópsky systém označovania a možnosti vystopovania GMO („trace and label“) a ktoré regulovali komercializáciu a označovanie potravín vyrobených z GMO. V roku 2004 Európska únia ukončila „moratórium“ na schvaľovanie nových GMO pre európsky trh, ktoré bolo v platnosti od roku 1998. Aj napriek tomu však európske regulácie o GMO ostávajú jednými z najreštrikčnejších na svete.

6. Niekoľko slov na záver

Predstavené prípadové štúdie sú pokusom o ilustráciu procesov, ktoré v posledných rokoch vyvolali živý záujem rôznych záujmových skupín pôsobiacich na európskej úrovni. Ich cieľom bolo opísať spôsoby, akými sa jednotliví hráči organizujú, metódy, aké využívajú pri vplyve na európske inštitúcie, a limity, s ktorými musia na európskej aréne počítať. Tieto prípadové štúdie by však nemali byť chápané ako vzorové príklady lobingu, a to z dvoch dôvodov. Po prvé, každá otázka je riešená na základe toho, ako k nej jednotliví „hráči“ (skupiny) pristupujú. Pre jednu organizáciu je problém biopalív problémom medzinárodného obchodu, pre inú otázkou budúcnosti európskeho poľnohospodárstva, pre zvyšok poskytuje riešenie energetickej bezpečnosti alebo ochrany životného prostredia. Po druhé, zmeny v rovnováhe síl a vplyvu na európskej úrovni sú základom stále nových riešení, ktoré často od začiatku definujú aktivity a arénu, na ktorej sa odohráva politický zápas. Aké závery teda možno vyvodiť z predstavených analýz?

Prispôsobenie stratégie európskym realitám: Pred tým, než sa záujmová skupina rozhodne pristúpiť k akcii na európskej úrovni, mali by si jej predstavitelia položiť otázku, do akej miery je daný problém v kompetencii európskych inštitúcií. Práve v príprave a hodnotení situácie sa totiž často ukazuje rozdiel medzi profesionálnymi a amatérskymi záujmovými skupinami. Pre predstaviteľov amatérskych skupín nemusí byť napríklad jasné, prečo únia vynakladá množstvo času a prostriedkov na problém bezpečnosti detských hračiek, ale nerobí nič, čím by prispela k boju proti detskej chudobe. Reprezentanti profesionálnych záujmových skupín sú si vedomí, že kompetencie únie sú najsilnejšie v tých oblastiach, ktoré majú základ v hospodárskej oblasti alebo spoločnom trhu, a podľa toho pripravujú svoje stratégie. V prípadoch lobingu okolo automobilových emisií, biopalív alebo ochrany spotrebiteľa má Európska únia napríklad široké kompetencie. V prípade tvorby štandardov pre biopalivá mnohé záujmové skupiny usúdili, že kompetencie národných štátov sa prekrývajú s kompetenciami únie. Ich úsilie preto smerovalo k vytvoreniu tlaku na národnej úrovni, kde sa naskytila príležitosť priaznivejšieho výsledku. Aj keď v konečnom dôsledku budú musieť jednotlivé štáty upraviť svoju legislatívu tak, aby zodpovedala novým európskym normám, treba počítať s tým, že tvorba týchto noriem sa bude opierať o už existujúce riešenia prijaté v jednotlivých štátoch.

Skorý vstup na európsku arénu: Počet záujmových skupín pôsobiacich na scéne v ranom štádiu tvorby politiky býva spravidla nízky. Lobisti majú práve vtedy širšie pole manévrovania a väčšie možnosti presadenia záujmov. V čase, keď daný problém prechádza oficiálne do legislatívneho procesu, „nabaľujú sa“ na ďalšie záujmy a aréna sa začína prepínať. Manévrovanie sa stáva čoraz komplikovanejšie a vplyv jednotlivých záujmových skupín sa znižuje. Práve preto sa väčšina profesionálnych záujmových skupín usiluje pripraviť svoje stanoviská dávno pred tým, ako Komisia začne pripravovať legislatívny návrh ako taký. Štúdia lobingu v oblasti automobilových emisií a biopalív poukazuje napríklad na to, že sú to zväčša

profesionálne záujmové skupiny reprezentujúce priemysel, ktoré klopú na dvere Komisie dlho pred tým, než získava riešenie daného problému reálne kontúry.

Účasť na konzultačných procesoch: Konzultácie iniciované Európskou komisiou sú pre záujmové skupiny príležitosťou oficiálne vyjadriť postoj k danej politike. Účasť v tomto procese poukazuje na ich záujem o európske otázky a snahu verejne sa k nim vyjadriť. Lobisti by preto mali byť pripravení na to, že prvá otázka európskych úradníkov zodpovedných za daný dossier zväčša smeruje k tomu, akú pozíciu zaujali vo verejných konzultáciách. Napríklad v prípade lobingu BEUC za slobodnú voľbu spotrebiteľa bol konzultačný proces dôležitou súčasťou kampane BEUC, keďže smeroval nielen k oficiálnemu predstaveniu argumentov európskych spotrebiteľov, ale aj k iniciovaniu bezprostredného dialógu organizácie reprezentujúcej spotrebiteľov a Európskej komisie.

Význam faktických informácií: Lobing v európskych inštitúciách môže byť vnímaný ako proces založený na výmene nemateriálnych statkov. Z tohto pohľadu sú európski úradníci v pozícií takzvaných „gate-keepers“, regulujúcich prístup k politickým procesom. Záujmové skupiny môžu vstup do procesu „vymeniť“ za informácie, ktoré majú pre európske inštitúcie určitú hodnotu – napríklad prieskumy, dáta, fakty, expertízy, dopadové štúdie alebo iné materiály týkajúce sa regulovanej problematiky. Vo všeobecnosti platí, že úradníci európskych inštitúcií bývajú relatívne otvorení voči argumentom, ktoré sú podložené dôveryhodnými faktami. V poslednom období preto prevláda tendencia nadviazania spolupráce záujmových skupín s vedeckými pracoviskami, univerzitami alebo think-tankmi. Iným prípadom sú priemyselné organizácie, ktoré získavajú konkurenčnú výhodu, ak dokážu ponúknuť vlastné expertízy z daného odvetvia. Ich špecialisti bývajú často pozývaní ku konzultáciám alebo k tvorbe legislatívnych návrhov. Ako bolo možné vidieť na príklade lobingu týkajúceho sa automobilových emisií, automobilový priemysel bol vďaka svojim expertom zapojený do procesu omnoho skôr ako iné záujmové skupiny (napr. MVO). Jeho reprezentanti mali preto možnosť spoluplytvárať prvotný legislatívny rámec, ktorý je v ďalších štádiách procesu možné zmeniť iba minimálne a s veľkými nákladmi.

Koalície a partnerstvá: Vďaka veľkému množstvu lobistov vládne v európskej aréne tvrdé konkurenčné prostredie. Organizácie, ktoré chcú v tejto aréne uspieť (alebo získať čo najlepšiu pozíciu), musia uzatvárať partnerstvá a koalície s inými záujmovými skupinami. Dobre fungujúce koalície môžu podstatne znížiť náklady vynaložené na lobing a zvýšiť pravdepodobnosť vplyvu na európske inštitúcie. V prípade horizontálnych problémov, ako je rozpočet alebo nová európska zmluva, vznikajú koalície viac-menej prirodzene, pretože to umožňuje charakter samotného problému. Náročnejšie je zostavenie koalície v prípade organizácií, ktoré reprezentujú principiálne odlišné stanoviská alebo majú na európskej scéne odlišný štatút. V takýchto prípadoch prevláda zväčša flexibilná forma dočasných koalícií. Úspešným príkladom takejto koalície bolo spomenuté vytvorenie partnerstva medzi Renaultom a MVO,

ktoré vzniklo počas lobingu za reguláciu automobilových emisií. Častejšie sa však objavujú partnerstvá a koalície medzi viacerými MVO. V takom prípade ide často o nevyhnutnosť vyplývajúcu z limitovaných finančných a ľudských zdrojov.

Domáce úlohy: Väčšina profesionálnych lobistov začína svoje aktivity vypracovaním takzvaných „domácich úloh“. Patrí sem zbieranie informácií, dlhodobý monitoring a vytvorenie predbežného plánu. Plán zväčša obsahuje rad cieľov, ktoré sú kombináciou toho, čo je žiaduce, s tým, čo je reálne možné dosiahnuť. Toto „cvičenie“ býva doplnené vytvorením takzvaného zoznamu stakeholders – ľudí, organizácií a inštitúcií, ktoré budú do procesu rozhodovania vstupovať.

Nastavenie hlasu: V európskej aréne vládne konkurencia nielen medzi záujmovými skupinami, ale aj medzi jednotlivými témami objavujúcimi sa v európskej agende. Pokiaľ existuje potreba posunúť danú tému vyššie v rámci priorít, je potrebné ju „ozvučiť“. Metódy „ozvučovania“ problému občas prekračujú klasické public relations. Press briefings, fringe meetings s poslancami parlamentu, vizualizácie, výstavy v Parlamente alebo reklama v európskych médiách sú odskúšané metódy, ktoré však môžu ostať bez odozvy, ak ich posolstvo nie je originálne. Viac záujmu pritiaľhu konkrétne akcie, napríklad meranie znečistenia ovzdušia v Bruseli (2006), meranie množstva pesticídov v ovocí podávanom v parlamentnej jedálni (2008) alebo krvné testy poslancov pre zvýšenie povedomia o diabetických problémoch.

Ako hodnotiť lobingové aktivity? To, či sú aktivity záujmových skupín úspešné alebo nie, je často ťažké posúdiť. Pokiaľ prinesú hmatateľné výsledky (napríklad zmena legislatívy), je možné ich hodnotiť z hľadiska pôvodne stanoveného cieľa. V mnohých prípadoch však nie sú výsledky priamo hmatateľné. Môže tu ísť napríklad o pozmeňovacie návrhy európskych poslancov, ktoré sa vďaka lobingu záujmových skupín do konečnej verzie správy nedostanú. Práve preto by sa k hodnoteniu lobingových aktivít malo pristupovať opatrne. Je potrebné si uvedomiť, že lobing v európskych inštitúciách môže okrem hmatateľných výsledkov priniesť aj aktíva nesúvisiace priamo s dosiahnutím stanoveného cieľa. Takými sú zväčša budovanie profilu organizácie, uzavretie partnerstva s inými záujmovými skupinami, získanie nových kontaktov, skúseností a poznatkov o tom, ako prebieha lobing na európskej úrovni.

Referencie

- Beyers, J and Kerremans, B. (2007) „Critical resource dependencies and the Europeanisation of domestic interest groups“, *Journal of European Public Policy*, 14, 3, str. 460-481.
- Borragan, N.P. (2003) „The Organization of Business Interests in Central and East European Countries for EU Representation“ in Greenwood J. ed. *Challenge of Change in EU Business Associations*, str. 213-228. Palgrave MacMillan: New York.
- Borragan, N.P. (2002) „The Impact of EU Membership on Interest Politics in Central and Eastern Europe“, paper for the ECPR Joint Session Workshops, Turin.
- Consultation with Stakeholders in the Shaping of National and Regional Policies Affecting Small Business, European Commission, DG Enterprise and Industry, (2005).
- Corporate Readiness for Enlargement in Central Europe: A Company Survey on the State of Preparations for the Single Market, (CAPE) Eurochambers, Brussels, (2004).
- EEB 1997. Auto Emissions 2000 EEB Comments on the Common Position of September 1997, European Environment Bureau.
- Friedrich, A. Tappe, M. and R. Wurzel (2000) „A new approach to EU environmental policy making? The Auto Oil 1 Programme.“ *Journal of European Public Policy*, 7 (4), October 2000, str. 593-612.
- Gilbertson, T. Holland, N. Semino, S. and K. Smith. (2007) „Paving the way for agrofuels.“ Discussion paper, Corporate European Observatory, Amsterdam.
- Greenwood, J. (2007) *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Greenwood, J (2002) *Inside the EU Business Associations*, Basingstoke: Palgrave.
- Greenwood, J (ed.) (2001) *The Effectiveness of EU Business Associations*, Basingstoke: Palgrave.
- Greenwood, J. (1997) *Representing Interests in the European Union*, London: Macmillan.
- Kohler-Koch, B. (2007) „The Organization of Interests and Democracy in the European Union“, in B Kohler-Koch and B Rittberger (eds.) *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Schneider, G and Baltz, K (2003) „The power of specialisation: how interest groups influence EU legislation“, in D Do Gioacchino. S Ginebri and L Sabani (eds.) *The Role of Organized Interests in Policy Making*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sevella, J. (2006) „The State of Central European Public Affairs in Brussels“ in Tom Spencer and Connor McGrath (eds.) *Challenge and Response. Essays on Public Affairs & Transparency*, Lendmarks, Brussels.
- Stefanie, J. Schwarzer, D. (2008.) „Industrial Lobbying within European Union: Actors, Strategies and trends in the multi-level system“. Policy report: The American Institute for Contemporary German Studies, The Johns Hopkins University.
- Pedler R. and R. van Schendelen (1997) *Lobbying the European Union*, Dartmouth, Aldershot.

Pedler, R. (ed.) (2002) *European Union Lobbying*, Basingstoke, Palgrave.

van Schendelen, R. (1993) *National Public and Private EC Lobbying*, Dartmouth, Aldershot.

van Schendelen, R. (2004) *Machiavelli in Brussels: the Art of Lobbying the EU*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Warleigh, A. (1999) „Multi-dimensional chess: the influence of codecision on EU policymaking– the case of Auto Oil“. Paper presented to the Fourth UACES Research Conference, University of Sheffield, 8–10 September.

Warleigh, A. (2000) „The hustle: citizenship practice, NGOs and ‘policy coalitions’ in the European Union – the cases of Auto Oil, drinking water and unit pricing“, *Journal of European Public Policy*, 7(2) June 2000: 229- 43

Internetové zdroje

Biofuels, Trade and Sustainability

31 October 2008

<http://www.euractiv.com/en/trade/biofuels-trade-sustainability/article-171834>

Banning 'bad' biofuels and becoming better consumers

31 January 2008

<http://www.euractiv.com/en/transport/banning-bad-biofuels-better-consumers/article-169938>

Commission defends biofuels in face of mounting criticism

21 January 2008

<http://www.euractiv.com/en/energy/commission-defends-biofuels-face-mounting-criticism/article-169728>

Kompromis o „zelených kritériách“ pre biopalivá

02 September 2008

<http://www.euractiv.sk/energetika/clanok/kompromis-o-zelenych-kriteriach-pre-biopaliva>

Genetically Modified Organisms

11 May 2006

<http://www.euractiv.com/en/biotech/genetically-modified-organisms/article-117498>