

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tina Seršen

**Komunitarizacija energetske politike Evropske unije:
Primer trajnostnega stebra**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tina Seršen

red. prof. dr. Zlatko Šabič

**Komunitarizacija energetske politike Evropske unije:
Primer trajnostnega stebra**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2011

KOMUNITARIZACIJA ENERGETSKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE: PRIMER TRAJNOSTNEGA STEBRA

POVZETEK

Kako obvladati podnebne spremembe je danes eno najpomembnejših globalnih političnih vprašanj, kjer gre v prvi vrsti za prenovitev lastne energetske politike. Magistrsko delo na primeru trajnostne energetike proučuje proces komunitarizacije energetske politike v Evropski uniji. Delo opredeli dejavnike in akterje, ki vplivajo na ta proces, ter ugotavlja, v kakšnem družbenem diskurzu nastajajo te spremembe. Magistrsko delo analizira tudi, kako proces komunitarizacije vpliva na spremembo ravnotežja med nacionalnim in supranacionalnim ter med posameznimi ključnimi akterji na ravni EU. Delo hkrati nudi tudi pregled zgodovinskega razvoja evropske politike in zakonodaje na področju trajnostne energetike. Ključne ugotovitve magistrskega dela so, da proces komunitarizacije energetske politike EU poteka v določenem, že vzpostavljenem institucionalnem okviru EU, ter v duhu družbenega diskurza, ki spodbuja prepričanja, da je takšen proces potreben. Ključne odločitve o korakih integracije na področju energetske politike ostajajo v rokah držav članic EU. Te skupaj z drugimi akterji na ravni EU delijo določene percepcije in vedenje o (globalnih) dejavnikih in drugih akterjih v mednarodni skupnosti, ki vplivajo na njihove odločitve o energetske politiki.

KLJUČNE BESEDE: energetska politika, Evropska unija, trajnostna energetika, komunitarizacija, družbeni diskurz

COMMUNITARISATION OF EUROPEAN UNION ENERGY POLICY: THE CASE OF SUSTAINABILITY

SUMMARY

How to cope with climate change is today one of the most important global political questions, which in its core asks for a complete reconstruction of one's energy policy. This Master Thesis examines the process of communitarisation of energy policy at the level of the European Union, with a specific focus on sustainability pillar. The work identifies factors and actors affecting this process, and examines what is the social discourse surrounding these changes. This Thesis also analyzes how the process of communitarisation affects the balance between national and supranational, and between certain key actors at the EU level. At the same time work provides a good historical overview of the European legislation and policy development in the field of sustainable energy. Key findings of the Thesis are that the process of communitarisation evolves within a particular institutional setting, and in the spirit of a social discourse promoting believes that such a process is needed. Key decisions on the integration steps remain in the hands of Member States which share certain perceptions and knowledge on (global) factors and other actors in the international community that affect their decisions on energy policy.

KEY WORDS: energy policy, European Union, sustainable energy, communitarisation, social discourse

KAZALO

SEZNAM SLIK IN PREGLEDNIC	7
SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV	8
1 UVOD	9
1.1 Opredelitev teme, namena in cilja magistrskega dela	9
1.2 Metode dela in struktura magistrskega dela	14
1.3 Teoretska izhodišča	15
1.3.1 Institucionalizem	18
1.3.2 Medvladno sodelovanje	21
1.3.3 Konstruktivizem	23
2 KONCEPT TRAJNOSTNE ENERGETIKE IN NEKATERI KLJUČNI ENERGETSKI PARAMETRI V EU	25
2.1 Koncept trajnostne energetike	25
2.2 Ključni energetske parametri v EU	28
3 MEJNIKI V RAZVOJU EVROPSKE ENERGETSKE POLITIKE S POSEBNIM POUDARKOM NA TRAJNOSTNEM STEBRU	31
3.1 Razvoj pred 2005	31
3.1.1 Od začetka evropskih integracij do Enotnega evropskega akta (1957–1986): obdobje majhnih pristojnosti na ravni EU	31
3.1.2 Obdobje gradnje skupnega trga (1987–2005): Postopno strukturiranje dosega EU	33
3.2 Razvoj po letu 2005: sprejemanje ključnih odločitev o ukrepanju na ravni EU	39
4 SPREMINJANJE DISKURZA	48
5 KOMUNITARIZACIJA EVROPSKE ENERGETSKE POLITIKE NA PRIMERU TRAJNOSTNEGA STEBRA	54
5.1 Ključni akterji	55
5.1.1 Evropska komisija	56
5.1.2 Države članice, Evropski svet in Svet EU	59
5.1.3 Evropski parlament	61
5.1.4 Transnacionalni akterji	62

5.1.5	Drugi akterji (globalne narave).....	65
5.2	Ključni dejavniki.....	70
5.2.1	Dejavniki na ravni EU.....	71
5.2.2	Globalni dejavniki.....	77
5.3	Pomembnejši policy ukrepi na področju trajnostne energetske politike EU v obdobju 2000–2010.....	81
5.3.1	Energetska učinkovitost.....	81
5.3.2	Obnovljivi viri energije.....	83
5.3.3	Zniževanje emisij toplogrednih plinov.....	85
5.3.4	Tehnologije.....	87
5.3.5	Podnebno-energetski zakonodajni paket.....	88
5.3.6	Pregled pomembnejših policy ukrepov na področju trajnostne energetike v obdobju 2000–2010.....	93
5.4	Spreminjajoča se institucionalna ureditev.....	94
5.5	Energetska politika v proračunu EU.....	97
6	OSMIŠLJANJE SPREMINJAJOČEGA SE POLICY OKVIRA NA PODROČJU ENERGETIKE SKOZI IZBRANE TEORETSKE PRISTOPE.....	99
6.1	Institucionalizem.....	99
6.2	Medvladno sodelovanje.....	103
6.3	Konstruktivizem.....	106
7	SKLEPNE UGOTOVITVE.....	108
8	LITERATURA.....	114

SEZNAM SLIK IN PREGLEDNIC

Slika 1.1: Tristebna struktura evropske energetske politike.....	10
Slika 1.2: Težišče izbranih teoretskih pristopov.....	17
Slika 2.1: Struktura rabe primarne energije v EU po virih (2008).....	29
Slika 2.2: Delež emisij toplogrednih plinov v EU (2008).....	29
Slika 2.3: Padec domače proizvodnje EU in rast porabe.....	31
Slika 3.1: Energetika na EU ravni med letom 1990 in 2005 – ključni elementi po stebrih.....	38
Slika 4.1: EU policy ukrepi v odziv na spreminjajoči se diskurz.....	53
Slika 5.1: Model procesa komunitarizacije energetske politike v EU na primeru trajnostnega stebra politike.....	54
Slika 5.2: Glavni ukrepi na časovnici 2000–2010 – energetska učinkovitost.....	82
Slika 5.3: Glavni ukrepi na časovnici 2000–2010 – obnovljivi viri energije.....	84
Slika 5.4: Glavni ukrepi na časovnici 2000–2010 – toplogredni plini (samo akti, ki zajemajo energetiko).....	86
Slika 5.5: Glavni ukrepi na časovnici 2000–2010 – tehnološko sodelovanje.....	88
Preglednica 3.1: Trajnostni steber energetske politike 1992–2005.....	38
Preglednica 3.2: Trajnostni steber energetske politike 2005–2010/2011: pomembnejši mejniki	47
Preglednica 5.1: Pomembnejši zakonodajni in nezakonodajni ukrepi do 2010.....	93

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

AN EPE	Akcijski načrt Energetske politike za Evropo
BDP	bruto domači proizvod
CCS	zajemanje in shranjevanje ogljika
EEA	Enotni evropski akt
EEB	Evropski okoljski urad
EGS	Evropska gospodarska skupnost
ENVI	Odbor Evropskega parlamenta za okolje, javno zdravje in varnost hrane
EP	Evropski parlament
ES	Evropski svet
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
ETS	sistem za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov
EU	Evropska unija
EURATOM	Evropska skupnost za atomsko energijo
IPCC	Medvladno omizje za podnebne spremembe
IPEEC	Mednarodno partnerstvo za sodelovanje na področju energetske učinkovitosti
IRENA	Mednarodna agencija za obnovljivo energijo
ITER	Mednarodni termonuklearni poskusni reaktor
ITRE	Odbor Evropskega parlamenta za industrijo, raziskave in energetiko
MAE	Mednarodna agencija za energijo
OECD	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj
OP	Okvirni program
OVE	obnovljivi viri energije
OZN	Organizacija združenih narodov
PUES	Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti
SET načrt	Strateški energetske tehnološki načrt
UNEP	Program Združenih narodov za okolje
UNFCCC	Okvirna konvencija Združenih narodov o podnebnih spremembah
WMO	Svetovna meteorološka organizacija

1 UVOD

1.1 Opredelitev teme, namena in cilja magistrskega dela

Kako obvladati podnebne spremembe, je danes eno od najpomembnejših globalnih političnih vprašanj. Nekdaj marginalizirana okoljska vprašanja so se premaknila v osrednji politični prostor evropske in globalne politične skupnosti, pri tem pa je treba razumeti tudi razvojno in gospodarsko, ne samo okoljsko komponento novega diskurza. Poskus obvladovanja podnebnih sprememb je v prvi vrsti poskus prenove lastne energetske politike, na kateri temelji celoten gospodarski razvoj, in kot pravita Geden in Fischer (2008, 10), danes energetskih vprašanj ne moremo več obravnavati ločeno od vprašanj podnebnih sprememb.¹ Čeprav imajo integracijski procesi, ki so vodili do oblikovanja EU, korenine v povezovanju na področju premoga (Evropska skupnost za premog in jeklo iz leta 1952) in jedrske energije (Evropska skupnost za atomsko energijo iz leta 1958), evropska dimenzija energetske politike preteklega pol stoletja ni bila v ospredju integracijske agende EU oziroma nikoli ni zares zaživela. Tržni del energetske politike se je na pobudo Evropske komisije sicer začel razvijati že konec osemdesetih let prejšnjega stoletja z Enotnim evropskim aktom (EEA) (Matlárý 1997, 13), vendar je šele od leta 2005 na ravni EU mogoče zaslediti jasno politično voljo, da se energetska politika naslovi bolj celostno in sistemsko. Na neformalnem zasedanju Evropskega sveta oktobra 2005 v Hampton Courtu so se predsedniki vlad in držav EU ter tudi predsednik Evropske komisije Barroso strinjali, da novi energetski izzivi zahtevajo skupen evropski odziv (Press conference at EU informal summit Hampton Court 2005).

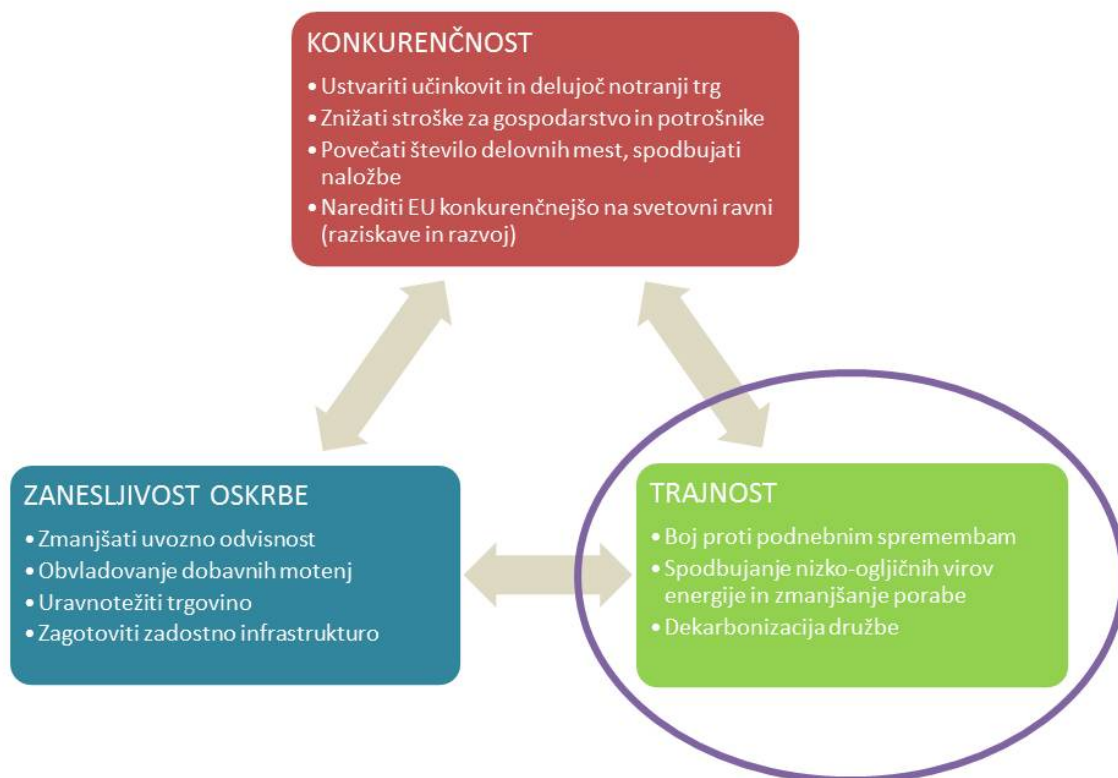
V luči teh usmeritev je Komisija pripravila Zeleno knjigo o evropski strategiji za trajnostno, konkurenčno in varno energijo (Evropska komisija 2006a), ki je v obliki dolgoročnih ciljev načrtala tri stebre nove energetske politike EU: konkurenčnost, trajnost in zanesljivost oskrbe. Tristebna struktura se dopolnjuje in že prvi pregled literature pokaže, da so se na ravni EU po letu 2005 razplamtele številne aktivnosti na vseh treh področjih.² Vendar pa je za naslavljanje

¹ Kar 80 odstotkov emisij toplogrednih plinov v EU je povezanih z energetiko (Evropska komisija 2007, 3).

² Na notranjem energetskem trgu je bil leta 2007 predložen tretji energetski zakonodajni paket (Evropska komisija 2011b). Za razliko od prvih dveh, ki sta bolj stremela k harmonizaciji, je ta paket prvi, ki dejansko integrira energetski trg. Na področju zanesljive oskrbe je prišlo tudi do številnih aktivnosti v povezavi s tretjimi državami, imenovani so bili evropski koordinatorji za čezmejne projekte evropskega interesa in korespondenti za energetsko

podnebnih sprememb in dolgoročni razvoj EU v nizkoogljično družbo ključen predvsem trajnostni steber energetske politike. Kot ugotavlja že omenjena zelena knjiga, pozneje pa tudi prvi strateški energetski pregled v obliki sporočila Komisije Evropskemu svetu in Evropskemu parlamentu (Evropska komisija 2007a), je osrednja naloga trajnostne energetske politike EU zaježitev podnebnih sprememb. Ta cilj naj bi EU dosegla z ukrepi na področju obnovljivih virov energije in energetske učinkovitosti, s spodbujanjem raziskav in razvoja novih energetskih tehnologij ter z dolgoročno zavezanostjo k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov (2007a, 11–16). Našteta področja predstavljajo jedro trajnostnega stebra energetske politike EU, ki bo tudi v ospredju tega magistrskega dela.

Slika 1.1: Tristebrna struktura evropske energetske politike



Vir: povzeto po Evropska komisija (2006a)

varnost, prav tako se je pojavila nova zakonodaja na področju nafte in plina. Trajnostna energetika je podrobneje analizirana v tej nalogi.

Osnovno izhodišče magistrskega dela je, da smo v EU priča komunitarizaciji energetske politike. Kot opazata tudi Geden in Fischer (2008, 23), je na redkokaterem drugem političnem področju danes integracijska retorika tako močna in vseprisotna, kot je na področju energetike. S pojmom komunitarizacija označujemo proces, ki vodi k večanju vloge in pristojnosti tako medvladnih kot tudi komunitarnih nadnacionalnih institucij (Evropske komisije, Evropskega parlamenta, Sveta EU). Pristojnosti medvladnih in komunitarnih nadnacionalnih institucij se večajo tako na *ad hoc* način (npr. s predlaganimi obveznimi nacionalnimi deleži obnovljive energije v končni rabi, kot jih predpisuje nova Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov – Direktiva 2009/28/ES), kot tudi institucionalno (z zadnjo spremembo Pogodbe o delovanju EU, ki s 194. členom prvič daje pravno podlago tudi energetske politiki). Hkrati narašča pomen horizontalnega povezovanja določenih področij, npr. energetske politike ter politike raziskav in razvoja (leta 2007 sprejeti Strateški energetski tehnološki načrt) ali energetske politike in zunanje politike EU (oživitev energetskega dialoga EU-Rusija, vzpostavljanje novih multilateralnih energetskega okvirov, npr. Mednarodna agencija za obnovljivo energijo, Mednarodno partnerstvo za sodelovanje na področju energetske učinkovitosti itd.). Čeprav bi bilo smiselno proces komunitarizacije energetske politike v EU analizirati na vseh treh stebrih (konkurenčnost, trajnost, zanesljivost oskrbe), je ta naloga preobširna za magistrsko delo, predstavlja pa izziv za nadaljnje preučevanje na tem področju.

Cilj magistrskega dela je torej sistematično pregledati zgodovinski razvoj energetske politike EU s poudarkom na trajnostnem stebru politike, še posebej po letu 2005, ter analizirati te spremembe oziroma ugotoviti, kakšne so razsežnosti komunitarizacije energetske politike v EU v smislu spreminjajočih se vlog ključnih institucij (Evropske komisije, Sveta EU, Evropskega parlamenta).

Problematika je aktualna in relevantna ne samo zaradi boljšega razumevanja institucionalnih sprememb v EU, pač pa tudi zaradi vpogleda v razvojno paradigmo domačega, evropskega in svetovnega gospodarstva. Če so 20. stoletje zaznamovala fosilna goriva, bo zaradi omejenosti njihovih virov, njihovega negativnega vpliva na okolje in naraščajočih potreb na svetovni ravni 21. stoletje moralo postati nizkoogljično stoletje. Prav tako nam razumevanje evropske energetske politike zaradi svetovnega trga z energenti in čezmejnih posledic njihove rabe omogoči boljše razumevanje vloge in možnosti EU na globalni ravni, tako v dvostranskih kot v multilateralnih zunanjepolitičnih odnosih.

Pregled literature je pokazal, da z izjemo redkih del (Geden in Fischer 2008; Matlárý 1997) ali policy analiz (npr. CEPS 2008; Notre Europe 2010) evropska energetska politika ni bila deležna širše pozornosti strokovne javnosti. Če pa je že bila, se slednja osredotoča predvsem na razvoj notranjega energetskega trga (Bache in George 2006; Claes 2002; Eising in Jabko 2001; Eising 2002; Levi-Faur 1999; Padgett 1992; Schmidt 1996) ali na zunanjepolitične vidike energetske politike (Benford 2006; Garvey 2008; Giddens 2009; Mayer 2008; Mitchell 2008; Orbie 2009; Ott 2001). Energetska politika ni bila nikoli glavno področje evropskih integracij, zato je pritegnila malo pozornosti akademske stroke; nekateri so jo celo videli kot »najšibkejšo« policy področje evropskih integracij (Matlárý 1997, 13). To magistrsko delo bo pokazalo, kdaj in kako je postala energetska politika osrednja policy tema evropskih integracijskih tokov, celo prepoznana kot eden od ključnih dosežkov prve Barrosove komisije v letih med 2004 in 2009 (Evropska komisija 2009b).

V ospredju tega dela bo predvsem trajnostni steber energetske politike, ki se je postopoma razvijal od devetdesetih let naprej.³ Magistrsko delo ne bo obravnavalo posameznih virov energije ali primerjalo njihove uporabljivosti oziroma opravičljivosti v luči večje zanesljivosti oskrbe ali obvladovanja podnebnih sprememb.⁴ Prav tako se bo delo dotaknilo zunanje energetske politike, zanesljivosti oskrbe in razvoja notranjega energetskega trga le, če bo to potrebno za širše razumevanje procesa komunitarizacije ali zgodovinsko-razvojni pogled. Koncept konkurenčnosti evropskih podjetij bo v tem delu obravnavan predvsem v luči iskanja primernih tržnih deležev evropske nizkoogljice industrije na svetovni ravni in ne ustvarjanja učinkovitega notranjega energetskega trga EU. Kot že rečeno, v središču tega dela bodo predvsem ukrepi trajnostne energetske politike, ki so usmerjeni v zmanjševanje negativnih posledic energetike na okolje in podnebje ter slonijo na izrabi obnovljivih virov energije, energetske učinkovitosti, tehnološkem napredku in inovativnih rešitvah za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov. Namenoma bodo iz analize izpuščene vsebine, ki zadevajo druge vidike energetske politike, oziroma jih bomo vključevali le do te mere, kolikor bo vsebina uporabna ali nujna za razumevanje trajnostnega stebra energetske politike.

³ Vsekakor je razvoj trajnostne energetske politike v EU povezan s procesom, ki od leta 1992 poteka tudi v okviru OZN. Več o tem v poglavjih o spreminjanju diskurza in komunitarizaciji energetske politike EU.

⁴ Prednosti in slabosti posameznih energijskih virov nas ne zanimajo, zanima nas policy premik. Dejstvo je, da trajnostni steber energetske politike preferira uporabo čistih energij, zato predpostavlja nadomeščanje fosilnih goriv. Delo se bo zaradi omejitev obsega naloge tudi izognilo problematiki biogoriv, ki sicer sproža burne odzive predvsem nevladnega sektorja v smislu dražitve hrane, krčenja gozdov ter na splošno negativnega ogljikovega cikla goriva (Euractiv 2011a). Podobne pomisleke bi lahko predstavili pri jedrski energiji (Euractiv 2011b).

Sistematski pregled dejavnikov in akterjev, ki vplivajo na oblikovanje trajnostnega stebra energetske politike, ter analiza procesa komunitarizacije energetske politike EU bosta pripomogla zapolniti vrzel na področju obstoječe literature. Takšna analiza je lahko tudi ključni pripomoček pri presoji prihodnjih trendov energetske politike na ravni EU.

V magistrskem delu bom preverila naslednji dve tezi:

- a) Proces komunitarizacije energetske politike, kateremu lahko sledimo na trajnostnem stebru politike, dolgoročno vodi k oblikovanju skupne energetske politike EU. Na to vplivajo različni dejavniki (tehnološki, pravni, gospodarski, drugi globalni dejavniki) in akterji (notranji akterji EU, zunanji akterji na ravni EU in drugi globalni akterji).⁵

Iz nedavno sprejetih političnih usmeritev na ravni EU (Evropski svet 2005; 2006a; 2006b; 2006c; 2007a; 2007b; 2008a; 2008b) in tudi institucionalnih odločitev (Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije 2008) je na področju energetike jasno razviden policy premik. EU ugotavlja, da lahko v globaliziranem svetu le s skupnim delovanjem ohranja prednost in vrednost energetske politike. V magistrskem delu bom identificirala in analizirala dejavnike in akterje, ki na ta proces komunitarizacije energetske politike EU vplivajo na področju trajnostnega stebra politike. O evropski trajnostni energetske politiki odločajo t. i. notranji akterji (Evropska komisija, Evropski parlament in države članice), ki so sestavni del odločevalnega sistema EU. Nanje vplivajo zunanji akterji, dejavniki na ravni EU ter globalni akterji in dejavniki. Med notranje dejavnike uvrščamo tehnološke (npr. razvitost tehnologije, ki vpliva na rabo energije), gospodarske (npr. konkurenčnost nizkoogljične industrije, naraščajoča uvozna odvisnost) in pravne (npr. obstoječe regulative, uveljavljanje vladavine prava). Med zunanje akterje na ravni EU uvrščamo transnacionalne akterje, ki niso del institucionalnega ustroja EU, a nanj skušajo vplivati. To so predvsem zelena civilnodružbena gibanja in organizacije ter podjetja. Globalni dejavniki (npr. naraščajoča svetovna raba omejenih fosilnih goriv, segrevanje ozračja ipd.) ter akterji (tretje države, multilateralne povezave in konvencije ipd.) vplivajo na globalni kontekst, v katerem EU deluje.

⁵ Sklop dejavnikov je zelo širok, a namen tega magistrskega dela ni v njihovem intenzivnem preučevanju, pač pa le v prepoznavanju njihovega vpliva na proces komunitarizacije. Delo bo tako nakazalo ključne elemente teh dejavnikov in jih v luči procesa komunitarizacije povežalo z oblikovanjem energetske politike na ravni EU.

b) Proces komunitarizacije energetske politike v EU spreminja vloge ključnih institucij EU.

Ker prihaja do komunitarizacije energetske politike v EU, se spreminjajo tudi vloge ključnih institucij EU (Evropske komisije, Evropskega parlamenta, Sveta EU). Če je bila prej vloga Komisije omejena na tržno in okoljsko zakonodajo ter izdelovanje analiz, se sedaj s spreminjajočim se institucionalnim okvirom pa tudi na podlagi novih političnih usmeritev njena vloga širi. Podobno velja tudi za pristojnosti Evropskega parlamenta. Lizbonska pogodba je prvi vir primarne zakonodaje, ki daje energetske politiki lasten pravni člen oziroma eksplicitno pravno podlago za ukrepanje na ravni EU. Če je bila prej energetska politika EU pretežno omejena na urejanje trga, nova pravna podlaga razširja področja, ki so v pristojnosti EU, in s tem se širi moč vseh treh ključnih nadnacionalnih institucij, hkrati pa se spreminja tudi njihova vloga. Ta vloga se prilagaja spreminjajočemu se institucionalnemu okviru in pričakovanjem različnih akterjev.

1.2 Metode dela in struktura magistrskega dela

Magistrsko delo bo slonelo na osmih poglavjih. Po uvodu se bom osredotočila na koncept trajnostne energetike, kjer bom pojasnila povezavo med energetiko in okoljem oziroma podnebjem, hkrati pa predstavila tudi posamezne ključne energetske parametre, ki veljajo za EU. Nato bom naredila zgodovinsko analizo razvoja energetske politike v EU s posebnim poudarkom na trajnostnem stebru. Zanimale me bodo predvsem razlike v odločitvah akterjev EU, policy ukrepov oziroma v sami politiki na ravni EU pred letom 2005 in potem. Temu bo sledil kratek pregled, kako se je v tem času na globalni ravni spreminjal diskurz o podnebnih spremembah in energetiki nasploh. Jedro magistrskega dela bo predstavljalo poglavje o procesu komunitarizacije ter o vlogi akterjev in dejavnikov pri oblikovanju energetske politike. V tem poglavju bom analizirala tudi veljavno zakonodajo na ravni EU, jo umestila v širši pregled na časovnici ter identificirala vsebinske premike na institucionalnem in proračunskem področju. V šestem poglavju bom ugotovitve osmislila skozi izbrane teoretske pristope, po končnih ugotovitvenih sklepih pa bom dodala še pogled na prihodnost razvoja energetske politike EU.

Magistrsko delo je pravzaprav študija primera procesa integracije na specifičnem policy segmentu. Raziskava, uporabljena za potrebe magistrskega dela, sloni na analizi in interpretaciji

primarnih virov, predvsem uradnih besedil različnih institucij EU. Skozi podrobno branje, pregledovanje in primerjavo besedil sledim zgodovinskemu razvoju evropske energetske politike, jeziku oziroma diskurzu, ki se uporablja, pomenu posameznih odločitev ter ne nazadnje tudi spreminjanju vlog posameznih akterjev. Kot pravi Splichal (1990, 17), metoda analize besedil pomeni proučevanje jezikovnih lastnosti besedilnih enot, da bi iz njih lahko sklepali o viru, prejemnikih in družbenem okolju. Kvalitativna metoda raziskovalnega dela mi omogoča, da iščem pomene in konstrukcijo družbene realnosti v samih besedilih ter da proces, ki ga raziskujem, vidim kot interaktivno izmenjavo mnenj, stališč, vrednot, interesov vpletenih akterjev. Omejitev metode je seveda v subjektivni interpretaciji besedila.

Sekundarni viri mi bodo dali orodje za operacionalizacijo teoretskih pristopov pri utemeljevanju procesov komunitarizacije in razumevanju vlog akterjev in dejavnikov ter za zgodovinsko-razvojno analizo energetske politike EU. Pri analizah bom uporabila tudi ugotovitve drugih znanstvenih publikacij in razne policy analize relevantnejših evropskih think-tankov ter primarne vire drugih organizacij.

1.3 Teoretska izhodišča

Magistrsko delo se osredotoča na kompleksnost evropskih integracijskih procesov, ki jih je treba raziskovati tako z vidika notranjega preurejanja nadnacionalne vladavine v okviru EU kot tudi z vidika diskurzne premika na globalni ravni. To delo bo v ta namen apliciralo izpeljane pristope teorij mednarodnih odnosov – liberalizma, realizma in konstruktivizma. S tem ne želim zanemariti teoretskih pristopov, ki so se razvili na področju evropskih integracij, pač pa le preizkusiti vrednost in sposobnost pojasnjevanja izpeljanih pristopov s primarno osnovo v teorijah mednarodnih odnosov.⁶ Soočenje racionalističnih in konstruktivističnih pristopov ter uporaba velikih teorij omogočata v osnovi drugačno vrednotenje tega pomembnega integracijskega koraka, ki mu delo sledi. V delu ne pristajam na uporabo ene same teorije, ker

⁶ Fink Hafnerjeva in Lajh (2006, 8) dobro predstavita zemljevid pomembnejših teorij in konceptov glede na različni stadij integracije. Trem velikim teorijam – medvladnemu sodelovanju, federalizmu in konstruktivizmu – se v drugi polovici devetdesetih let 20. stoletja v poskusu pojasniti transnacionalizacijo političnega sistema EU pridružita tudi teorija policy omrežij in teorija upravljanja brez vladanja. Ta dva teoretska pristopa se osredotočata predvsem na policy rezultate, nista pa sposobna pojasniti, zakaj so nekatera policy področja bolj integrirana kot druga (Stone Sweet in Sandholtz 2003, 217).

verjamem, da lahko kompleksnost preiskovanega integracijskega premika pojasnim s sintezo konstruktivistične in racionalistične tradicije oziroma skozi vse tri omenjene teoretske pristope. Tako kot konstruktivizem omogoča, da proces komunitarizacije energetske politike umestim v obstoječ družbeni kontekst oziroma diskurz, tako mi racionalistična pristopa omogočita, da analiziram strogo institucionalna razmerja, odnose med akterji, njihovo vlogo in pomembnost. Vsak od pristopov mi tako omogoča, da neko dogajanje ali akterja pojasnim na način in z argumentacijo, ki mi je drug pristop ne dopušča. Šele skupaj lahko vidim kompleksnost celotne slike in sestavim mozaik.

Postavljeni tezi zahtevata pristop na dveh ravneh razumevanja. Na eni strani sledimo institucionalni strukturi EU (vlogi in odnosom med akterji), na drugi strani pa skušamo te vloge in odnose pojasniti v soodvisnosti s spreminjajočim se globalnim diskurzom o energetskih in podnebnih vprašanjih nasploh ter s tem spreminjajočo se dosedanjo družbeno strukturo v smislu tradicij in praks oblikovanja ter sprejemanja političnih odločitev na omenjenem policy področju. Na eni strani torej govorimo o racionalni izbiri akterjev, na drugi strani pa o konstrukciji družbene realnosti. Pot dokazovanja obeh tez tako vodi skozi razumevanje (1) spreminjajočega se diskurza, (2) različnih dejavnikov in akterjev, ki so v to shemo povezani, ter (3) spreminjajoče se vloge ključnih institucij EU, ki jim sledimo v procesu komunitarizacije energetske politike. Kolikor so racionalistični teoretski pristopi v pomoč pri prvem, toliko so konstruktivistični teoretski pristopi nepogrešljivi pri slednjem. Za namen analize, predstavljene v tem delu, sem izbrala institucionalizem (tradicija liberalizma), medvladno sodelovanje (tradicija realizma) in konstruktivizem.

Izbrani teoretski pristopi imajo že v osnovi popolnoma drugačna izhodišča o ključnih vprašanjih glede vloge posameznih akterjev oziroma strukture. Institucionalizem (tradicija liberalizma) poudarja vlogo nadnacionalnih institucij (Keohane 1998), medvladno sodelovanje (tradicija realizma) poudarja prav nasprotno, vlogo in moč držav (Moravcsik 1998). Oba teoretska pristopa sicer družita predpostavka, da so države racionalni akterji, ki interese oblikujejo s tehtanjem konkretnih koristi, in prepričanje, da je ekonomska soodvisnost tista, ki vpliva na suverenost držav in integracijske tendence v mednarodni skupnosti. Wendt (1987; 1999) na drugi strani vzpostavlja tezo družbene konstrukcije realnosti in konstituiranja odnosov na podlagi idej. Za razliko od racionalističnih pristopov poskuša konstruktivizem vlogo in razmerja med akterji razumeti v kontekstu družbene strukture, ki jo oblikujejo ideje, diskurz.

Slika 1.2 poskuša težišča različnih pristopov v povezavi s procesom komunitarizacije energetske politike zajeti v razpredelnici.⁷

Slika 1.2: Težišče izbranih teoretskih pristopov

	AKTERJI		STRUKTURA
	INSTITUCIJE	DRŽAVE	
INSTITUCIONALIZEM	✓	○	×
MEDVLADNO SODELOVANJE	○	✓	×
KONSTRUKTIVIZEM	○	○	✓
KOMUNITARIZACIJA ENERGETSKE POLITIKE EU	INSTITUCIJE EU (transnacionalni akterji)	DRŽAVE ČLANICE EU (druge države)	DRUŽBENA KONSTRUKCIJA DEJSTEV, IDEJ, AKTERJEV SPREMINJAJOČI SE DISKURZ

Različnost v pristopih nam torej omogoča drugačno pojasnjevanje procesa komunitarizacije energetske politike v EU. V luči utemeljitve izbire teoretskih pristopov je treba pojasniti, zakaj se to magistrsko delo odreka (neo)funkcionalističnemu pristopu pojasnjevanja evropskih integracijskih procesov. (Neo)funkcionalizem oziroma teorija »preliva« se je pojavila na začetku evropskih integracij z visoko vrednostjo pojasnjevanja takratnih integracijskih potez.⁸ Ta vrednost je ob nezmožnosti pojasnitve zavrtja integracije sicer upadla, a je v prenovljeni obliki postala spet aktualna sredi osemdesetih let z obuditvijo nekaterih integracijskih teženj.⁹ Teorija preliva bi bila uporabna pri preučevanju razvoja zgolj notranjega energetskega trga. Na tem področju bi bilo najlažje dokazati, kako je Evropska komisija skušala »preliti« svoje supranacionalne pristojnosti, ki jih je imela na področju konkurenčnosti in notranjega trga, tudi

⁷ Seveda tudi racionalistični pristopi predpostavljajo določene lastnosti strukture mednarodne skupnosti, vendar pa za namen ponazoritve razlik v pristopih, uporabljenih v tem delu, poudarjam, da je le konstruktivizem tisti, ki upošteva, da se odnosi med akterji ustvarjajo v določenem kontekstu idej, vrednot. Realnost je torej družbeno ustvarjena, ni dano dejstvo. Slika 1.2 je torej tej predpostavki prilagojena.

⁸ (Neo)funkcionalisti pravijo, da do »preliva« (tj. prenosa pristojnosti z enega policy področja na drugo) pride, ko prvotno zastavljenih ciljev ni mogoče več dosegati v zadostni meri in je ta širitev potrebna, države pa ob tem postajajo manj proaktivne in predvsem bolj reaktivne (Stone Sweet in Sandholtz 2003, 221).

⁹ Schmitter (2002) je sicer eden tistih avtorjev, ki še odkrito pristajajo na funkcionalistične predpostavke.

na področje energetskega trga. A za energetska politiko kot takšno podobno sklepanje ni več tako preprosto. Res je, da sta se okoljska politika v EU (v povezavi s trajnostno energetiko) in skupna zunanja politika (v povezavi z zanesljivostjo oskrbe) pojavili že konec osemdesetih in na začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja, a vendar je bilo njuno prelivanje na področje energetike omejeno ali pa ga sploh ni bilo. Evropska komisija si je sicer nenehno prizadevala za podelitev novih odgovornosti na omejenem področju, kar bo pokazalo tudi to delo, vendar pri tem ni bila uspešna, osnovni teoretski predpostavki funkcionalizma bi tako težko zadostili. Funkcionalizem namreč ne upošteva političnega momenta (proaktivnosti, ne samo reaktivnosti držav članic), zato ni uspešen pri pojasnjevanju integracije na temah visoke politike. Da je energetska politika vsekakor (bila) področje visoke politike, posebej dokazujem v 3. in 5. poglavju tega dela. Ključni policy premik k integraciji na tem področju se je dejansko zgodil šele po letu 2005 s soglasjem držav članic, zato je po mojem mnenju upravičena instrumentalizacija pristopa, ki sicer priznava supranacionalnim in transnacionalnim akterjem močnejšo vlogo, a integracijskih premikov ne pojasnjuje nujno kot »nesluteno posledico« policy dela na nekem drugem področju. Funkcionalizem prav tako po mojem mnenju nima odgovora, zakaj je energetska politika tako dolgo ostala integracijsko nedotaknjena, če pa je Komisija že dve desetletji (in več) pred tem imela pristojnosti na področju konkurenčnosti in okolja. S teoretskega vidika bo torej za moje delo veliko bolj uporaben pristop, ki priznava vlogo nadnacionalnih institucij in transnacionalnih akterjev, a hkrati ne gre predaleč v smislu moči, ki jo pripisuje nekemu nadnacionalnemu akterju, da determinira policy razvoj.

Ta uvodni teoretski del bo nanizal osnovne predpostavke posameznih teoretskih pristopov, konkretna analiza spreminjajočega se policy okolja na področju energetika skozi posamezni teoretski pristop pa sledi v 6. poglavju.

1.3.1 Institucionalizem

Institucionalizem izhaja iz tradicije liberalizma. Osnovna ideja je v povezovanju in medsebojni odvisnosti akterjev v mednarodni skupnosti, ki skozi oblike sodelovanja skušajo priti do kolektivnih koristi. Logična posledica teh izhodišč je kreiranje institucij, ki delujejo kot neke

vrste »stalni in povezani sklopi pravil in praks, ki predpisujejo vloge, zamejujejo delovanje in oblikujejo pričakovanja delovalcev« (Lamy 2007, 274).¹⁰

Institucionalisti trdijo, da so institucije namenjene predvsem zmanjševanju transakcijskih stroškov (pri sklepanju in uveljavljanju nekih dogovorov), zagotavljanju informacij in večji kredibilnosti zavez oziroma predvidljivosti ravnanja drugih držav (Keohane in Martin 1995, 42; Keohane 1998, 86). Še več, ob distributivnih konfliktih, do katerih skoraj neizogibno pride v sklopu nekega sodelovanja med državami, institucija poskrbi za konstruktivno osredotočenost pri iskanju rešitev (obvladovanje strahu pred goljufanjem) ter primerno distribucijo koristi in stroškov med državami oziroma princip recipročnosti (Keohane in Martin 1995, 45). Ključni vlogi, ki ju realisti ne priznavajo institucijam, sta torej prav v (namerni) neodvisnosti, da se nadzoruje efekt moči in interesov, ter vplivu, ki jo imajo takšne interakcije na končne rezultate.

Drug pomemben vidik institucionalizma je priznavanje nedržavnih akterjev kot sestavnega dela mednarodnih odnosov (Keohane in Nye 2000). Ker postajajo mednarodne organizacije, ki jih sicer vodijo politične elite vlad, vedno pomembnejši del globalne regulacije, se tem nasproti ustvarjajo civilnodružbena povezovanja transnacionalne narave, ki poskušajo vplivati na mednarodne institucije (Keohane 1998, 92–4). Vloga teh transnacionalnih mrež postaja vedno pomembnejša in tudi kaže konkretne rezultate vpliva, npr. pri oblikovanju znanstvenega konsenza na področju podnebnih sprememb (Keohane 1998, 93).

Predpostavke, pomembne posebej za EU

Ker je določena raven institucionalizacije v EU že dosežena, obstaja sistem pravil, katerim akterji, ki so del tega sistema, sledijo, četudi se pri tem obnašajo racionalno in sebično (Stone Sweet in Sandholtz 2003, 232). Institucionalno okolje EU daje moč supranacionalnim akterjem, ki s formalnimi pristojnostmi pa tudi s pomočjo neformalnih norm vplivajo na proces odločanja oziroma oblikovanja politike (Eising 2002, 116). Na supranacionalni ravni naj bi se pojavljali predvsem trije dejavniki vpliva: pritisk institucij EU, še posebej Evropskega parlamenta in Sodišča EU, lobiranje transnacionalnih podjetniških interesnih skupin¹¹ ter podjetniška politika

¹⁰ EU je ena izmed kompleksnejših pojavov takšnega fenomena v praksi.

¹¹ Da pravzaprav drugi družbeni akterji povečujejo potrebo po koordinaciji in regulaciji na ravni EU, pišeta Stone Sweet in Sandholtz (2003, 228). Pri povečanem toku čezmejnih transakcij in komunikacij bo pomanjkanje pravil EU videno kot ovira proizvajanju bogastva in doseganju kolektivnih koristi. Kot pravita avtorja, ločeni nacionalni režimi pravil predstavljajo ključen transakcijski strošek za tiste, ki si želijo večje čezmejno sodelovanje. Ob povečanem obsegu transnacionalnih izmenjav tako narašča potreba različnih družbenih akterjev po supranacionalni vlogi.

Komisije pod vodstvom pravega voditelja (Moravcsik 1991, 21). Supranacionalno politično podjetništvo¹² lahko vodi upravljanje na nekem policy področju na tri načine (Moravcsik 1998, 54–8):

- a) skozi iniciacijo pogajanj o skupnih vprašanjih ob predložitvi možne rešitve,
- b) skozi mediacijo, ki pomaga državam najti kompromisno rešitev, ter
- c) z mobilizacijo domače politike, interesnih skupin, javnega mnenja, tudi Evropskega parlamenta ipd. v podporo svojim predlogom.

Supranacionalna institucija lahko torej omenjene vodstvene vloge izvaja ob predpostavki, da pogajalska moč v mednarodnih pogajanjih izvira iz proizvodnje in manipulacije informacij in idej (kar je tudi glavno »orožje« supranacionalne institucije), da so informacije in ideje drage in redke ter da imajo centralizirane supranacionalne avtoritete privilegiran dostop do informacij in idej. Eising in Jabko (2001, 746) tako identificirata tri variable institucionalnega vpliva:

- a) Dinamika pogajanj na ravni EU

Najpomembnejši element dinamike pogajanj na ravni EU, ki vpliva na vedénje držav, so informacije. Informacije in védenje/znanje, pridobljeno z dinamiko pogajanj na ravni EU, lahko spremenijo začetno pozicijo neke države članice do specifičnega policy vprašanja.¹³

- b) Širši institucionalni kontekst evropskih integracij

Širši institucionalni kontekst integracij vsebuje določena neformalna pravila obnašanja; na primeru Sveta EU to pomeni npr. težnjo h konsenzualnemu odločanju. Druga plat tega so zastavljeni cilji integracije nasploh, npr. ustvarjanje notranjega trga. Načelo integracije trga je namreč osrednji element *aquis communautaire* in enostavno prevladujoča doktrina evropskih integracij (Eising 2002, 102).

- c) Vpliv pogajanj EU na politično ravnovesje domačih (nacionalnih) sil

¹² Institucionalno podjetništvo kot poskus organiziranih posameznikov ali skupine posameznikov vplivati na izid medvladnih pogajanj, da bi se zagotovila podpora novi institucionalni rešitvi v skladu z interesi, ki jih institucionalni podjetniki visoko cenijo (Moravcsik 1998, 271; DiMaggio v Dorado 2005, 387).

¹³ Eising in Jabko (2001, 743; Eising 2002, 95–8) zagovarjata stališče, da je bil dogovor leta 1996, ki je po desetih letih razprav označil rojstvo notranjega energetskega trga, dejansko rezultat pogajanj na ravni EU. Avtorja dokazujeta, da sta Nemčija in Francija v pogajanja vstopili z zelo jasno izdelanimi stališči, ki pa so se spremenila med pogajanja na ravni EU prav zaradi dinamike pogajanj na ravni EU in informacij, pridobljenih pri tem. Tako avtorja zavračata razumevanje medvladnega pristopa, ki na stališče neke države članice gleda primarno kot na rezultat pogajanj doma (zastopanje nacionalnih interesov). Ključna predpostavka, na kateri avtorja gradita, torej je, da prav institucije – formalne in neformalne – vplivajo na vedénje akterjev v kontekstu politik EU (policy učenje). Eising (2002, 101) na primeru pogajanj o odpiranju energetskega trga EU pokaže, da je institucionalni kontekst strukturalno oziroma vplival na strateško izbiro na ravni EU ter da so prav norme konsenzualnosti, recipročnosti in integracije trga usmerile pot pogajanj ter omejile moč držav.

Eising in Jabko (2001, 762) tako trdita, da lahko EU pomembno vpliva na način, kako države članice opredelijo svoje interese.¹⁴

Institucije EU skozi norme, pravila in rutine nakazujejo, omejujejo in oblikujejo neko vlogo oziroma pričakovanja v zvezi s to vlogo (Eising 2002, 89).¹⁵ Eising (2002, 90–1) govori o treh ključnih normah, ki značilne za institucionalni sistem EU: o konsenzualnosti, recipročnosti in integraciji trga. Ker te tri norme omogočajo oziroma pravzaprav spodbujajo razpravo (saj so države članice lahko prepričane, da bodo na podlagi teh norm njihove skrbi naslovljene in upoštevane), se v luči omogočene izmenjave informacij zagotavlja policy učenje, ki dopušča možnost ponovne presoje zastavljenih preferenc neke države članice.

1.3.2 Medvladno sodelovanje

Pristop medvladnega sodelovanja, katerega glavni utemeljitelj je Moravcsik, v svojih izhodiščih kljub liberalni tradiciji ekonomske soodvisnosti v jedru sloni na osnovnih predpostavkah realistične tradicije: države so ključne akterke v mednarodnih odnosih, so racionalne akterke in v mednarodni skupnosti ni višje avtoritete, ki bi zmogla državam vsiliti določena ravnanja, če same tega ne želijo.¹⁶ Moravcsik (1998, 18) evropsko integracijo pojasnjuje predvsem kot serijo racionalnih odločitev nacionalnih voditeljev, ki so se ravnali predvsem po ekonomskih interesih močnih domačih (nacionalnih) akterjev, po relativni moči lastne države v mednarodnem sistemu in po možnosti uporabe mednarodnih institucij, da te odločitve naredijo kredibilne. Moravcsik trdi, da so vse integracijske odločitve v EU temelj dogovora med vodilnimi državami članicami;¹⁷ še posebej pomembno vlogo pripisuje največji

¹⁴ Kot razlagata Eising in Jabko (2001, 748), domači interesni akterji prvih zakonodajnih predlogov Komisije o prestrukturiranju energetskih trgov niso vzeli resno. Kljub vsemu je do sprememb prišlo in prav zaradi (sprejetih zavez na) ravni EU se je po mnenju avtorjev spremenilo razmerje sil znotraj države. Upravljalvske strukture so namreč dobile legitimiteto in vzode *vis-à-vis* usidranim domačim interesnim skupinam.

¹⁵ Institucije EU so Evropska komisija, Evropski parlament, Svet EU, Evropski svet, Sodišče EU, Evropsko računsko sodišče, Evropska centralna banka.

¹⁶ Pomembna ločnica med pristopom medvladnega sodelovanja, kot ga na primeru EU utemeljuje Moravcsik, in realizmom je v tem, da Moravcsik države ne vidi kot enotnega akterja, čeprav pravi, da se države navzven, do drugih držav, strateško obnašajo kot enoten akter (1998, 22). Oblikovanje interesov in stališč je po njegovem boj med različnimi akterji znotraj države, zato se tudi nacionalne preference s časom spreminjajo. A hkrati Moravcsik (1998, 493) trdi, da so bile preference treh največjih držav evropske integracije, Nemčije, Francije in Velike Britanije, skozi desetletja presenetljivo konsistentne, in da se v osnovi niso spreminjale.

¹⁷ Moravcsik (1998, 3) uporabi termin »pomembne vlade« (*important governments*).

trojki oziroma tristranskim dogovorom med Nemčijo, Francijo in Veliko Britanijo (1991, 26).¹⁸ Po njegovem mednarodne institucije nimajo takšne moči, ki se jim rada pripisuje, čeprav ne zanika popolnoma vloge supranacionalnega podjetništva, ki lahko – sicer redko – pripomore k nekaterim policy premikom (1998, 8).¹⁹

Moravcsik pravi, da evropska integracija sloni primarno na treh dejavnikih – ekonomskih prednostih, relativni moči (večjih) držav in želji, da se poveča kredibilnost danih zavez (1998, 3). Motiviranost držav članic, da sprejmejo odločitve, je v večini preteklih primerov odsevala potrebo po koordiniranju odzivov na določene priložnosti, ki bi lahko povečale dobičkonosnost lastnih gospodarskih dejavnosti, sloneč predvsem na medsebojni trgovini in premiku kapitala, ne pa nujno geopolitičnih strateških groženj ali idealov (Moravcsik 1998, 6). Kredibilnost teh odločitev sloni na delegiranju in prenosu suverenosti na mednarodne institucije, da se zavarujeta rezultat in vsebina težkih pogajanj (Moravcsik 1998, 4). A izbira institucionalne rešitve je zgolj posledica meddržavnih pogajanj (Moravcsik 1998, 18), zatorej ne more igrati pomembnejše vloge pri oblikovanju same odločitve. Pri delegiranju in prenašanju suverenosti gre predvsem za nadziranje in omejevanje drugih držav (Moravcsik 1998, 9). Integracija kot racionalna izbira držav poteka po mnenju Moravcsika v treh fazah:

a) Oblikovanje nacionalnih preferenc kot prva faza

Moravcsik (1998, 26) pravi, da integracijo motivirajo predvsem ekonomski interesi. Evropska integracija predvsem skozi ekonomsko integracijo torej obvladuje geopolitične grožnje, ki so po mnenju avtorja sekundarnega pomena (1998, 474–7). Pri ekonomskem motorju gre za distributivne in učinkovitostne učinke; gre za pritisk proizvajalcev, ki imajo od odstranjevanja ovir največ koristi (večanje konkurenčnosti), in obvladovanje domačih fiskalnih izdatkov (prenos na raven EU – 1998, 36–7).

b) Meddržavna pogajanja kot druga faza

¹⁸ To je tudi lastnost, ki ga najbolj približa realistični tradiciji teorij mednarodnih odnosov. Po avtorjevem je namreč treba vsako institucionalno spremembo razumeti skozi poglobljeno analizo preference in relativne moči vsake od teh treh držav.

¹⁹ Moravcsik (1991, 46) na primeru EEA, ki sicer pogosto služi kot edini vzorčni primer, kako je Komisiji uspelo prevzeti vodstvo in vplivati na sam integracijski proces, trdi, da se je »oživitev« Skupnosti skozi EEA izpogajala, preden je Delors postal predsednik Komisije. Čeprav Moravcsik ne zanika izjemnega vodstvenega potenciala Delorsa, pa opozarja, da je bila pot reforme EU pri državah članicah v bistvu začrtana pred Delorsovim časom na čelu Komisije ter da je bila tako izbira prestižnega in sposobnega političnega voditelja, da to tudi izpelje, logična odločitev držav (Moravcsik 1991, 46). Prav tako po njegovem tisti ključni prispevki Komisije niso vsebinski, pač pa zadevajo predvsem njene sposobnosti, da ponudi primerno posredovanje med vpletenimi stranmi. Rezultat meddržavnih pogajanj (torej neka policy odločitev) pa je vedno odraz relativne moči držav, ki v tem procesu sodelujejo (Moravcsik 1998, 7).

Moravcsik (1998, 51) trdi, da sta v osrčju vseh pogajanj dve dimenziji rezultatov – učinkovitost in distribucija dobičkov. Teorija medvladnih pogajanj se osredotoča na razmerja pogajalske moči in sloni na treh domnevah (Moravcsik 1998, 60–2): da se pogajanja o spremembi ustanovnih pogojev vedno izvajajo v neprisilnem vzdušju soglasnega odločanja, da so transakcijski stroški ustvarjanja informacij in idej nizki v primerjavi s koristmi meddržavnega sodelovanja in da pridobljene koristi odslikavajo relativno pogajalsko moč posamezne države.

c) Institucionalna izbira kot zaključna faza

Institucionalna izbira kot zadnji korak v teoriji medvladnega sodelovanja dopušča dve možni poti, prenos ali delegiranje suverenosti.²⁰ To storijo države zaradi povečanja kredibilnosti danih zavez in ne zaradi ideoloških ali tehnokratskih razlogov (Moravcsik 1998, 68).

1.3.3 Konstruktivizem

Osnovni predpostavki konstruktivizma sta predvsem dve: da skupne ideje, ne pa materialne sile, določajo strukture človekovega povezovanja ter da te skupne ideje konstruirajo identitete in interese akterjev (Wendt 1999, 1). Konstruktivisti verjamejo, da mednarodna struktura oblikuje identitete in interese držav, s svojimi praksami in interakcijami pa države to samo strukturo spet vzpostavljajo (Barnett 2007, 328).²¹

Ključna kritika pristopa racionalne izbire (liberalistična in realistična tradicija) tako prihaja prav od konstruktivizma. Po Wendtovem (1999, 11) mnenju omenjena teoretska pristopa ne priznavata vpliva samega sistema (strukture) na oblikovanje identitet in interesov, saj delita materialistični in individualistični pristop do vprašanja strukture. Obe teoriji, tako realistična kot liberalistična, pripisujeta vrednost predvsem materialističnim determinantam. Na drugi strani Wendt (1999, 20) poudarja, da mednarodno skupnost določajo predvsem prepričanja in pričakovanja držav, ki jih v veliki meri oblikujejo družbene, torej idejne, in ne materialne strukture. Kot ponazarja Wendt, vojaška moč ZDA pomeni Kanadi nekaj drugega kot Kubi. Ključna razlika med materialističnim pogledom, na katerega prisegajo liberalisti in realisti, ter

²⁰ Prenos suverenosti predvideva, da se države strinjajo, da bodo v prihodnosti o stvareh odločale drugače kot s soglasjem. Delegiranje suverenosti pomeni, da imajo supranacionalni akterji možnost sprejemati določene odločitve avtonomno.

²¹ O tem, kako vlogo institucij vidijo konstruktivisti, sicer piše tudi Keohane (1988), saj se na tej točki institucionalisti in konstruktivisti najdejo v smislu prepričanja, da institucije niso samo odsev moči in interesov njihovih sestavnih enot (držav), pač pa da tudi vplivajo na preference in moč njihovih sestavnih enot.

idealističnim pogledom na razmerja, na katerega prisegajo konstruktivisti, je prav v tem, da materialisti prisegajo na vzročne odnose (X povzroči učinek Y, zato je X neodvisna spremenljivka), idealisti pa na konstitutivne odnose (X predpostavlja Y, zato je X to, kar je, v odnosu do Y) (Wendt 1999, 23–5).

Če so ključni termini racionalističnih pristopov moč, preference, informacije in strategije, potem pri konstruktivizmu govorijo predvsem o identitetah, normah, znanju, kulturi (Katzenstein, Keohane in Krasner 1998, 678–79). Akterji v strukturi razvijajo odnos in razumevanje nekega dejanja skozi medij norm in običajev (Hopf 1998, 172). Konstitutivne norme tako definirajo identiteto, saj določajo dejanja, ki jih bodo drugi prepoznali kot tista, ki pristojijo tej identiteti (Jepperson, Wendt in Katzenstein v Hopf 1998, 173). Identiteta kot ključni del osmišljanja sebe in sveta vzpostavlja navidezne omejitve, kaj lahko storiš in česa ne, ter narekuje sklop interesov in preferenc (Hopf 1998, 175). Konstruktivisti za razliko od racionalistov verjamejo, da je preprič(ev)anje posledica spreminjajočih se preferenc, ki izhajajo iz identitete, občutka moralne dolžnosti in norm, ki so dojete kot neki standard primernega ravnanja (Katzenstein, Keohane in Krasner 1998, 682). Te spremembe so posledice trajajočih družbenih procesov, ki spreminjajo neko skupno znanje, prepričanja. Avtorji kot primer navajajo npr. kampanje za pravice žensk ali afroameriškega prebivalstva, a prav tako lahko v podobnem pomenu razumemo uspeh kampanj zelenih gibanj.

Konstruktivisti vidijo vlogo mednarodnih institucij predvsem v socializaciji agentov (Checkel 2005, 804).²² Mednarodne institucije naj bi agente socializirale tako, da ravnajo v skladu s pričakovanji, normami, pravili skupnosti, to ravnanje pa je lahko v obliki prevzemanja vloge (Checkel 2005, 810–11) ali ponotranjenja norm (2005, 812–13). Zanimivo je tudi konstruktivistično videnje nevladnih akterjev. Ti v bistvu omejujejo državo, a kljub temu je država še vedno primarni medij, skozi katerega se vplivi različnih akterjev stekajo v svetovni sistem (Wendt 1999, 9). Nevladni akterji so torej lahko pobudniki sprememb, a vendar se te spremembe v mednarodni skupnosti še vedno uresničijo skozi medij države.

Kaj nam torej izbrani teoretski pristopi govorijo o procesu komunitarizacije energetske politike v EU? Premislek o t. i. družbeni konstrukciji realnosti nam bo torej pomagal razumeti

²² Socializacija po Checklu (2005) pomeni, da se pri delovanju ne sledi logiki posledic (racionalno odločanje), pač pa logiki primernosti (ponotranjenje norm in pravil skupnosti).

odločitve znotraj institucionalnega ustroja EU skozi okoliščine oziroma dinamiko odnosov med neko strukturo in agenti v času spreminjajočega se diskurza, ki obvladuje neko specifično policy področje. Liberalni institucionalizem je uporaben za pojasnjevanje vlog nadnacionalnih institucij in transnacionalnih akterjev, pristop medvladnega sodelovanja pa pripisuje moč predvsem (največjim) državam. Model, ki mu sledimo skozi prvo postavljeno tezo, v bistvu sloni na predpostavkah tako institucionalistov kot konstruktivistov. Akterji, ki vplivajo na proces komunitarizacije, so v modelu postavljeni veliko širše, kot bi to dopuščala realistična tradicija. Prav tako vključujemo dejavnike, ki pravzaprav konstruirajo diskurz, potrebe, percepcije, ki vplivajo na policy odločevalce, in s tem se približamo konstruktivistom. Kljub vsemu je treba priznati, da je tudi teorija medvladnega pristopa uporabna, saj integracijsko raven (globino) primarne zakonodaje EU še vedno določajo izključno države članice, ki se o tem odločajo soglasno. Magistrsko delo bo tako pokazalo, da je vsaka od teorij sposobna razložiti del zgodbe, nikakor pa ni samo ena tista, ki je najprimernejša in ki bi bila sposobna pojasniti vse. Torej, države so edine, ki so se lahko odločile za ta integracijski premik, a to so storile v danem institucionalnem kontekstu ter v okviru idej in percepcij, ki so jih k temu vodile.

2 KONCEPT TRAJNOSTNE ENERGETIKE IN NEKATERI KLJUČNI ENERGETSKI PARAMETRI V EU

2.1 Koncept trajnostne energetike

Koncept trajnostne energetike je povezan s konceptom trajnostnega razvoja, kot ga je uveljavilo t. i. Brundtlandino poročilo iz leta 1987 (United Nations World Commission on Environment and Development 1987).²³ Od slovenskih avtorjev velja v kontekstu tega magistrskega dela izpostaviti Bahorjevo (2005), ki koncept trajnostnega razvoja raziskuje v

²³ Poročilo je dobilo ime po predsednici komisije, ki ga je pripravljala, Norvežanki Gro Harlem Bruntland. Poročilo trajnostni razvoj opredeli kot razvoj, ki zadošča današnjim potrebam, ne da bi pri tem ogrožal možnost prihodnjih generacij, da zadostijo svojim (United Nations World Commission on Environment and Development 1987, 39). A Castro (2004, 195) meni, da čeprav je bil koncept skovan v odziv na okoljske skrbi modernega razvoja, ga določajo predvsem neoliberalna ekonomska izhodišča, kar v bistvu izpodriva ekološkost v konceptu. Po avtorjevem antropocentrični pristop k trajnostnemu razvoju ne more prinesiti pravih uspehov v omejevanju negativnih človekovih vplivov na okolje.

okviru okoljskih politik EU. Kot pravi Bahorjeva (2005, 27), se koncept trajnosti skupaj z razvojem nanaša na ekološko trajnost, ki zajema tako omejitve kot priložnosti, ki jih narava predstavlja človeškim dejavnostim. Gre torej za izrabo naravnih virov na način, ki nima trajno negativnih posledic za okolje in človeštvo. Prav proizvodnja in poraba energije sta tisti, ki predstavljata številne pritiske oziroma negativne vplive na okolje in na javno zdravje (Evropska okoljska agencija 2008, 3). Eden od najpomembnejših pritiskov oziroma negativnih vplivov, ko govorimo o energetiki, so emisije toplogrednih plinov. Zaradi rabe fosilnih goriv emisije toplogrednih plinov segrevajo ozračje planeta in posledično vodijo do sprememb v podnebnju. Vse to ima dolgoročne posledice za življenje na Zemlji.²⁴ Danes v ospredju razvojnih dilem moderne družbe torej ni samo vprašanje negativnega vpliva industrializacije na okolje (naravovarstvo), pač pa vprašanje potrebnih strukturnih gospodarskih in političnih sprememb nasploh (ekologija, dolgoročna trajnost) (Bahor 2005, 12).²⁵ Ta proces – prevzemanje odgovornosti za podnebne spremembe in ustrezno ukrepanje – je tako popolnoma drugačen od okoljevarstvenih gibanj, ki so nastala zaradi negativnih posledic pospešene industrializacije, kot smo jim bili priča v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja (Giddens 2009, 102).

Koncept trajnostne energetike je na policy ravni povezan z ekologijo oziroma s politično naravo sodobne okoljske krize, saj v svojem bistvu trajnostna energetika ne želi samo reformirati obstoječega načina rabe energentov, pač pa dekarbonizirati način življenja v sodobni družbi. Kot pravi Bahorjeva (2005, 13), gre za politični značaj trenutnih okoljskih vprašanj in njihovih posledic, za priznanje odgovornosti človeka ter za preoblikovanje temeljnih vrednot, socialnih institucij in načina življenja. Trajnostni razvoj, ki je postal eden od ključnih pojmov oblikovanja politike v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, se odmika od strogo ekonomske definicije in postaja vedno bolj vprašanje načina bivanja (Bahor 2005, 27).²⁶ To prepozna tudi trajnostni steber energetske politike EU.

Brundtlandin koncept trajnostnega razvoja (okolje – ekonomija – socialni vidiki) je v bistvu zasidran tudi v konceptu trajnostne energetike, kot ga postavlja EU, saj naj bi pomagal dosežati naslednje cilje:

²⁴ Za več informacij glej UNFCCC (2011a) ali IPCC (2011).

²⁵ Naj ponazorim razliko med naravovarstveniki in ekologi na primeru postavljanja vetrnih elektrarn na Volovji rebri. Naravovarstveniki gradnji nasprotujejo zaradi posega v življenjski prostor ptic in si prizadevajo za ohranitev naravnega okolja, kakršno je, ekologi pa rešitev podpirajo, saj v celotnem sistemu prinaša odmik od fosilnih elektrarn. Podobna logika velja za vodne ali plinske elektrarne v Sloveniji. Za podrobnejšo razlago med okoljevarstvom/naravovarstvom in ekologizmom glej Bahor (2005, 19).

²⁶ Bahorjeva (2005, 39–46) sicer našteva štiri modele trajnostnega razvoja, od zelo šibkega do zelo močnega.

- omejevanje segrevanja ozračja in boj proti podnebnim spremembam (Evropska komisija 2006a, 10; Evropski svet 2007a, 10–11);
- zmanjševanje uvozne odvisnosti (Evropska komisija 2006a, 9 in 12; Evropski svet 2007a, 10–11);
- spodbujanje globalne industrijske konkurenčnosti evropskih podjetij (Evropska komisija 2006a, 13–14; Evropski svet 2007a, 10–11).

Kot že predstavljeno v uvodu, so v osrčju trajnostne energetske politike EU naslednje aktivnosti:

a) Spodbujanje izrabe obnovljivih virov energije (OVE)

Energija iz obnovljivih virov pomeni energijo, ki kot stranski produkt njene izrabe ne proizvaja ogljikovega dioksida (CO₂). Gre za t. i. čisto energijo, ki jo najdemo v elementih narave, s katerimi človek sobiva in jih izrablja že od začetka svojega obstoja – sonce, veter, zemlja, flora, organski odpadki. Kar se spreminja, je način, kako te naravne danosti izrablja. Izraba obnovljivih virov energije pa ima poleg nizkoogljične narave še druge prednosti: zaradi razpršenosti njihova izraba znižuje izgube, ki nastajajo s prenosom energije od velikih central h končnemu potrošniku, spodbuja delovna mesta z visoko dodano vrednostjo in znižuje odvisnost od uvoza, saj gre za izrabo domačih virov (večja zanesljivost oskrbe).

b) Izboljšanje energetske učinkovitosti

Energetska učinkovitost v osnovi pomeni porabiti manj (visokoogljične) energije za enak rezultat. Kot ugotavlja tudi Evropska komisija (2006b, 3), je energetska učinkovitost stroškovno najučinkovitejši način za (1) hkratno zmanjšanje emisij ogljika, (2) povečanje konkurenčnosti gospodarstva, (3) povečanje zanesljivosti oskrbe in (4) razvoj trga naprednih tehnologij. Energetska učinkovitost v ukrepih pomeni predvsem zmanjšanje uvozne odvisnosti, spodbujanje varčnejših izdelkov za vsakodnevno rabo, spodbujanje storitev, ki vodijo v varčnejše ravnanje z energijo, učinkovitejšo rabo energije v bivalnih in delovnih prostorih ter učinkovitejšo pretvorbo energije pri proizvodnji in prenosu energije ter v prometu (Evropska komisija 2006b, 5–20).

c) Zniževanje emisij toplogrednih plinov

Zniževanje emisij toplogrednih plinov v vseh sektorjih ekonomije je potrebno predvsem zaradi omejevanja oziroma zaustavitve segrevanja ozračja Zemlje. Osnovne aktivnosti za doseg tega cilja (v EU) so predvsem: opredelitev ciljev zmanjševanja emisij in ukrepov, ki te cilje realizirajo, prenova energetske politike (izraba obnovljivih virov energije in energetska

učinkovitost), okrepitev sistema trgovanja z emisijami, ukrepi na področju prometa in drugih sektorjev, ki jih sistem trgovanja z emisijami ne zajema, ter spodbujanje tehnološkega sodelovanja (Evropska komisija 2007b, 5–8). Ob tem je treba poudariti, da je sistem trgovanja z emisijami, ki ga Evropska komisija vidi kot ključno orodje (2007b, 3), predvsem tržni odgovor na vprašanje segrevanja ozračja, ki prej spodbuja status quo kot pa globljo sistemsko spremembo, k čemur naj bi težila trajnostna energetika. Ideja je, da se z uporabo načela regulacije trga na dolgi rok doseže zmanjšanje emisij toplogrednih plinov brez ogrožanja linearne poti gospodarskega razvoja in življenjskega standarda najrazvitejših držav, ki so tudi največje oddajalke emisij. V uspešnost takšne politike brez resne strukturne spremembe v načinu (zahodnega) življenja dvomi več avtorjev (Bahor 2005; Castro 2004; Flavin in Dunn 1999) in organizacij (Greenpeace International in European Renewable Energy Council 2007).

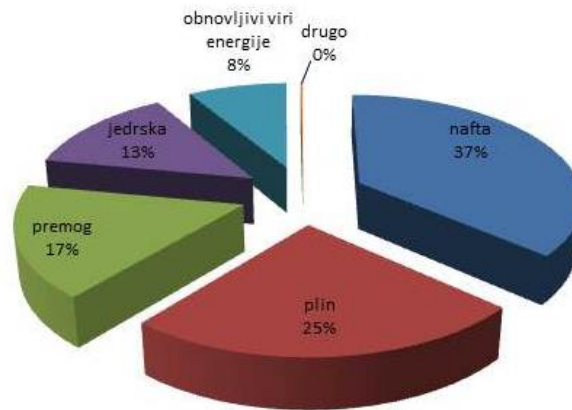
d) Sodelovanje na razvoju nizkoogljičnih tehnologij

Tehnološka razvitost determinira odgovore, ki jih lahko neka skupnost ponudi na težave segrevanja ozračja Zemlje ali večjo zanesljivost oskrbe z energijo. Če želimo ohranjati določen način življenja, moramo poiskati tehnologijo, ki nam bo to omogočila, »ne da bi bila pri tem ogrožena možnost prihodnjih generacij, da zadostijo svojim potrebam« (United Nations World Commission on Environment and Development 1987, 39). Nizkoogljična tehnologija se prepleta z doseganjem ciljev tako na področju obnovljivih virov energije kot tudi energetske učinkovitosti in zmanjševanja emisij toplogrednih plinov.

2.2 Ključni energetske parametri v EU

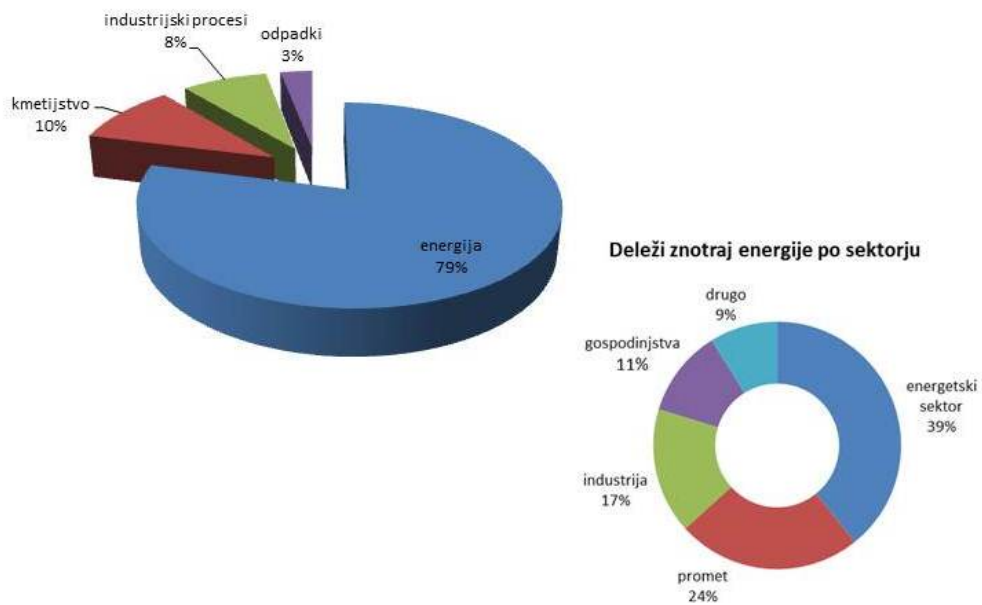
Da lahko bolje razumemo povezanost energetike z globalno okoljsko krizo ter navsezadnje tudi policy odločitve, je treba predstaviti nekatera dejstva glede porabe energije in emisij toplogrednih plinov na ravni EU. Električna in toplotna sta glavna pogonska vira za industrijski, storitveni in gospodinjstveni sektor vsakega gospodarstva. Trenutno so energetske sistemi v Evropi in tudi drugod po svetu zelo odvisni od fosilnih goriv. Na sliki 2.1 lahko vidimo odvisnost EU od fosilnih goriv. Le-ta so v letu 2008 še vedno predstavljala večino porabljene energije. Največji delež porabljene energije sloni na nafti (37 %), sledijo ji zemeljski plin (25 %), premog (17 %) ter šele nato nefosilna vira energije, jedrska (13 %) energija in obnovljivi viri energije (8 %).

Slika 2.1: Struktura rabe primarne energije v EU po virih (2008)



Vir: Eurostat 2010b

Slika 2.2: Delež emisij toplogrednih plinov v EU (2008)



Vir: Evropska okoljska agencija 2011

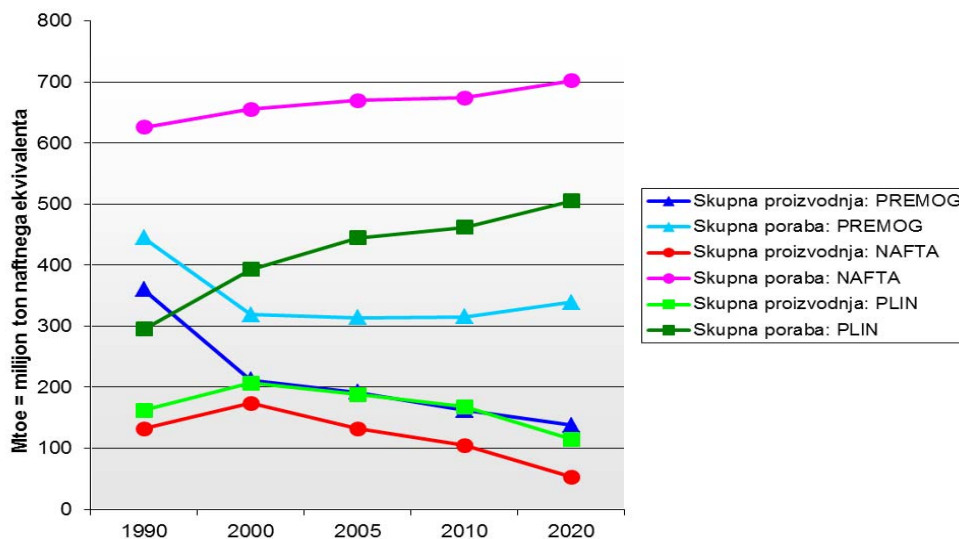
Slika 2.2 nazorno prikazuje, da je večina emisij toplogrednih plinov v Evropi povezana z izrabo energijskih virov. Glede na deleže znotraj emisij, povezanih z izrabo energijskih virov, gre največji delež emisij pripisati prav energetskega sektorju (proizvodnja elektrike in toplote), temu sledita prometni sektor, nato industrija, le majhen delež pa pravzaprav prispevajo gospodinjstva in drugi sektorji. Približno 44 % energetskih emisij je povezanih z nafto, 31 % s premogom in 25 % s plinom (Mednarodna agencija za energijo 2008, 98). EU je na svetovni ravni v letu 2007 prispevala okrog 13,6 odstotka emisij toplogrednih plinov (OZN 2010), kar pomeni, da je za Kitajsko in ZDA tretja največja proizvajalka emisij toplogrednih plinov na svetu.

Poleg visoke odvisnosti od fosilnih goriv je v EU dejstvo tudi visoka odvisnost od uvoza teh goriv (torej majhna sposobnost samooskrbe). Zgovorni so statistični podatki, da je uvozna odvisnost EU v zadnjih 20 letih narasla za več kot 13 % (Eurostat 2010, 553–62). EU danes uvaža rekordni delež nafte (82,7 %) in zemeljskega plina (60,3 %). Od leta 2004 EU za svoje potrebe več uvaža kot proizvaja sama.²⁷ Slika 2.3 kaže upad domače proizvodnje energijskih virov v EU in naraščajočo rabo predvsem nafte in plina, kot temu sledimo od leta 1990 naprej s projekcijo trenda do leta 2020. Mednarodna agencija za energijo (2008, 175) tako navaja, da je v letih med 1990 in 2005 proizvodnja premoga v EU upadla kar za 24 %, proizvodnja nafte za 6 %, plina pa za 23 %. Poraba premoga sicer stagnira, vendar pa zaradi padanja domače proizvodnje tudi uvozna odvisnost od premoga narašča. Najhitreje narašča povpraševanje po zemeljskem plinu. Tudi sicer je poraba primarne energije v EU med letoma 1998 in 2008 narasla, za 2,3 %, in projekcije kažejo, da bo do 2020 še naraščala (BP 2009, 40).

Poleg naraščajoče porabe primarne energije in padajoče proizvodnje treh konvencionalnih fosilnih goriv je pomemben element tudi stanje domačih zalog. Dejstvo je, da je EU konec leta 2008 razpolagala le še z 0,5 % svetovnih zalog nafte, 1,6 % svetovnih rezerv zemeljskega plina in 3,6 % svetovnih rezerv premoga (BP 2009), kar je še dodatni dejavnik, ki vpliva na dolgoročno načrtovanje energetskih politik držav EU.

²⁷ Edina država EU, ki je v letu 2007 več primarne energije izvažala kot uvažala, je bila Danska. Med države z nizkim uvoznim deležem sicer sodijo še Poljska, Češka in Velika Britanija, med države s skoraj popolno odvisnostjo od uvoza pa Luksemburg, Ciper, Malta. Slovenija je bila leta 2007 tik pod evropskim povprečjem in je uvozila 52,5 % porabljene primarne energije. Za več informacij glej Eurostat (2010, 553–62).

Slika 2.3: Padec domače proizvodnje EU in rast porabe



Vir: pripravljeno po Mednarodni agenciji za energijo (2008, 207–8).

3 MEJNIKI V RAZVOJU EVROPSKE ENERGETSKE POLITIKE S POSEBNIM PoudARKOM NA TRAJNOSTNEM STEBRU

3.1 Razvoj pred 2005

3.1.1 Od začetka evropskih integracij do Enotnega evropskega akta (1957–1986): obdobje majhnih pristojnosti na ravni EU

Paradoksalno je, da kljub današnji relativni nerazvitosti policy področja začetki evropskih integracij ležijo prav v energetiki. Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ),²⁸ podpisana leta 1951, je v osnovi želela ustvariti gospodarsko povezanost Nemčije in Francije, ki bi

²⁸ Glavni cilj ESPJ je bil zagotavljati oskrbo s premogom kot glavnim energijskim virom tistega časa. Premog je predstavljal kar 80 % primarne energetske oskrbe v tistem času (Matlár 1997, 14). Policy orodja kot preprečevanje trgovinskih ovir, omejevalnih in diskriminativnih praks ter nadzor nad državnimi subvencijami so ležala v rokah Visoke oblasti, ki je imela prava supranacionalna pooblastila in lastne vire financiranja (Notre Europe 2010, 8).

preprečevala možnost vojn. Evropa je po drugi svetovni vojni potrebovala energijo za gospodarski razvoj, takratna oskrba z energijo pa je skoraj popolnoma slonela na premogu (Matlárý 1997, 14; Geden in Forscher 2008, 24). Evropska skupnost za atomsko energijo (znana kot Euratom)²⁹ iz leta 1957 je nekaj let pozneje skušala ustvariti skupni trg za jedrsko energijo, vendar tudi ta nikoli ni resnično zaživel.³⁰

Politične volje za razvoj skupne energetske politike do konca osemdesetih let ni bilo zaznati ali pa so države članice temu celo izrecno nasprotovale (Matlárý 1997, 7–12).³¹ Številni avtorji se strinjajo, da je bila zaradi strateško-gospodarske pomembnosti energetskega sektorja avtonomnost nacionalne politike v tem sektorju ljubosumno varovana (Matlárý 1997; Voutilainen 2008, 122; Padgett 1992, 54; Westphal 2006, 52). Oskrba z energijo je bila zgodovinsko gledano tradicionalna monopolna dejavnost pod nadzorom države. Hkrati je evropske države zaznamovala zelo raznolika energetska mešanica (tj. sestava domače proizvodnje in porabe energije), ki je slonela na različnih dejavnikih – naravnih danostih, odprtosti gospodarstva, tehnološkem razvoju, osveščenosti potrošnikov (Matlárý 1997, 25–44).

Naftna kriza v prvi polovici sedemdesetih let 20. stoletja je prvič razkrila šibkost v nepovezanosti energetskih politik evropskih držav in zelo spodbudila Evropsko skupnost k večji aktivnosti na tem področju (Evropska komisija 1995, 10). A zaradi splošne gospodarske krize, ki je sledila, je energetika ostala trdno v rokah državnih vlad (Padgett 1992, 54). Dodatna ovira na poti oblikovanja skupne energetske politike je postala tudi hitro spreminjajoča se struktura dominantnih energentov v uporabi. Pomembnost premoga in jedrske energije, kjer je imela Komisija v skladu s pogodbami iz let 1951 (ESPJ) in 1957 (Euratom) določene pristojnosti, je sčasoma upadala, naraščala pa je raba nafte, kjer Komisija ni imela nobenih pristojnosti (Matlárý 1997, 18). Leta 1967 je premog v Evropi predstavljal le še 35 % potrebne primarne energije (Geden in Forscher 2008, 25).

²⁹ Naloge Euratoma so spodbujati raziskovanje in naložbe, vzpostaviti enotne varnostne standarde za zavarovanje javnosti in delavcev v jedrski industriji, skrbeti za redno preskrbo z jedrskim gorivom ter zagotoviti, da se civilne jedrske snovi ne uporabljajo v druge namene, zlasti vojaške (Prečiščena različica Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo 2010). Ob podpisu pogodbe je bila jedrska energija še v raziskovalni fazi, kar odseva tudi raziskovalna naravnost pogodbe (Notre Europe 2010, 9).

³⁰ Po mnenju Matlárýjeve (1997, 17) ter El-Agrae in Huja (1984, 341) je k temu pripomogla želja Nemčije in Italije, da uravnotežita prednost Francije na tem področju.

³¹ Kot navaja Matlárý (1997, 18), so države članice nasprotovale integraciji na področju energetike tudi po tem obdobju. Številne pobude, da se v Amsterdamsko pogodbo vnese skupno poglavje o energetiki, so pri državah članicah naletele na gluha ušesa. Glej tudi poglavje 3.1.2.

Skupnost je tako na podlagi ESPJ in Euratoma ter naftne krize v sedemdesetih do sredine devetdesetih letih prejšnjega stoletja, ko je v ospredje stopil notranji energetska trg, večino svojih aktivnosti usmerjala predvsem v priporočila na področju oskrbovanja, in še to le s tremi viri – premogom in jedrsko energijo (v okviru pristojnosti, ki so izhajale iz prvih pogodb) ter nafto. To neobvezno usmerjanje nacionalnih politik (Padgett 1992, 54) in ne dejanski razvoj nadnacionalnih pristojnosti pravzaprav ni imelo večjih posledic za policy področje. Prav tako ni šlo za koherenten in sistematsko organiziran pristop na policy ravni, pač pa za parcialno odzivanje glede na potrebe in po sektorskih področjih. Ali sta že pogodbi ESPJ in Euratom ustvarili podlago za razvoj skupne energetske politike (Matlárý 1997, 14) ali šele Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) iz leta 1957 (Eising 2002, 92), je z vidika integracijske nedotaknjenosti področja do sredine devetdesetih let prejšnjega stoletja pravzaprav nepomembno. Proces ustvarjanja skupnega trga je nato vendarle odprl določena vrata tudi začetkom integracije na področju energetskega trga, kar bo pokazalo naslednje poglavje.

3.1.2 Obdobje gradnje skupnega trga (1987–2005): Postopno strukturiranje dosega EU

Na postopno strukturiranje energetske politike je mogoče pogledati skozi analizo razširjanja institucionalnih pristojnosti ali razširjanja pristojnosti ravni EU s konkretnimi policy ukrepi. V obdobju do leta 2009, ko je v veljavo vstopila Lizbonska pogodba, EU ni bila preveč uspešna s širjenjem formalnih, institucionalnih pristojnosti Skupnosti na področje energetike, so se pa temu navkljub širile pristojnosti v smislu policy ukrepov in sekundarnih pravnih aktov.³²

Na politični ravni se je ideja evropske energetske politike zdela tako utopična, da se energetika ni pojavila niti v beli knjigi Komisije o notranjem trgu leta 1985, ki naj bi zajela prav vse gospodarske dejavnosti (Eising in Jabko 2001, 746).³³ Prvi uradni dokument Komisije, ki naslavlja vprašanje energetske politike EU, je bil predložen šele leta 1992. Namen sporočila

³² Primere za področje trajnostne energetske politike je mogoče najti v okoljskem programu EU in okvirnem programu za raziskave in razvoj ter v sprejetju prvih sekundarnih zakonodajnih aktov (npr. prva Direktiva o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov – Direktiva 2001/77/ES).

³³ Koncept razvoja notranjega energetskega trga Komisija prvič omeni leta 1988 v enem od svojih internih delovnih dokumentov – *The Internal Energy Market Commission Working Paper* (Matlárý 1997, 20). Delovni dokumenti ponavadi nimajo posledic za odločevalce, predstavljajo pa analizo stanja.

»Energija v Evropi: Pogled v prihodnost« (Evropska komisija 1992) je bil spodbuditi razpravo o vzpostavljanju pristojnosti Skupnosti na področju energetske politike. Potreba po tem naj bi izhajala iz spremenjenih političnih razmer v svetu (propad bipolarnega sveta) in izzivov segrevanja ozračja (1992, 5). Komisija je v sporočilu predlagala štiri stebre evropske energetske politike: notranji energetski trg, zunanji energetski odnosi, okolje in energetske tehnologije. Komisija je tudi opozorila, da čeprav ni pravne podlage, na kateri bi lahko gradili energetska politiko EU, moč ukrepanja na ravni Skupnosti (med drugim) izhaja iz člena 130r EEA, ki pravi, da bo varstvo okolja postalo del drugih politik Skupnosti (Evropska komisija 1992, 66). Komisija si je torej že na začetku devetdesetih let prizadevala uveljaviti prepričanje, da določene (posredne) pristojnosti Skupnosti na področju energetike obstajajo. Vendar pa države članice v praksi na takšno interpretacijo niso pristale. Sodeč po uradnih sklepih Evropskega sveta v letih od 1992 do 1994 države članice sploh niso namenile pozornosti predlogom Komisije (Evropski svet 1992a; 1992b; 1992c; 1993; 1994a; 1994b).³⁴ Spodbujanje trajnostne energetike pa je med svoje dejavnosti vključil Peti okoljski program Skupnosti 1992–2000 (Europa 2004). Posebna pozornost iz naslova »Energija« je bila namenjena predvsem spodbujanju ukrepov na področju energetske učinkovitosti in tehnologij. To so tudi sicer prvi resnejši programski, ne pa tudi institucionalni ali pravno obvezujoči elementi spodbujanja razvoja trajnostnega stebra evropske energetske politike. Kot pravi Matlár (1997, 18), je iskanje najmanjšega skupnega imenovalca na področju energetske politike zaradi tako zelo različnih interesov med državami članicami EU največkrat privedlo le do smernic (*guidelines*), ki so se dotikale predvsem zmanjšanja porabe energije, raziskav in razvoja ipd.

Komisija je leta 1995 predložila zeleno knjigo z naslovom »Za energetska politiko Evropske unije« (Evropska komisija 1995). V njej je Komisija predlagala, da naj skupna energetska politika sloni na treh stebrih, upošteva okoljske vidike, notranji trg in zanesljivost oskrbe. Ta model se je v svojem bistvu obdržal vse do danes.³⁵ Komisija je v zeleni knjigi 1995 države članice jasno pozvala k vzpostavitvi nedvoumnega pravnega okvira in mehanizmov v EU na področju energetske politike. Po njenem mnenju je mogoče učinkovitost izvajanja politik na

³⁴ Sklepi iz leta 1994 sicer na kratko omenijo pomen infrastrukturne povezave in napredek pri pogajanjih o prvih predlogih za gradnjo notranjega energetskega trga (Evropski svet 1994a; 1994b).

³⁵ Pred letom 2006 se je predlog o tritestni strukturi pojavil še v eni zeleni knjigi Komisije iz leta 2001, o evropski strategiji za večjo zanesljivost oskrbe (Evropska komisija 2001). Čeprav sta v ospredju tega sporočila trg in zanesljivost oskrbe, je Komisija kot ključni novodobni izziv izpostavila prav podnebne spremembe in doseganje zastavljenih mednarodnih obvez na področju zmanjševanja emisij toplogrednih plinov (2001, 47).

nacionalni ravni doseči le skozi trden in koherenten okvir na ravni Skupnosti, zato pomanjkanje jasnih odgovornosti za energetska politika na ravni Skupnosti ovira razvoj koherentnih policy instrumentov (Evropska komisija 1995, 5–8). Komisija je tudi sicer v zeleni knjigi uporabljala odločen in jasen jezik: potrebna sta skupno ukrepanje in sodelovanje, potrebni sta konvergenca in konsistentnost nacionalnih politik s politikami Skupnosti na tem področju, razčistiti je treba odgovornost Skupnosti, prenoviti ustanovne pogodbe ter razmejiti nacionalne, regionalne odgovornosti in odgovornost Skupnosti (1995, 7–8). Predlog Komisije o vključitvi t. i. energetskega poglavja v Amsterdamsko pogodbo je podprl tudi Evropski parlament, a pri večini državah članicah ni požel simpatij (Matlary 1997, 18–64).

Omeniti velja, da je bilo leta 1995 področje trajnostne energetike oziroma trajnostnega stebra energetske politike predvsem podrejeno ohranjanju konkurenčnosti evropskega gospodarstva in polne zaposlitve (Evropska komisija 1995, 9), ne pa dekarbonizaciji družbe. V ospredju zelene knjige je predvsem gradnja energetskega trga, ki je po mnenju Komisije prvi pogoj za uspešnost na drugih področjih energetske politike (1995, 6). Tako kot leta 1992 je tudi leta 1995 govora o varstvu okolja in trgu, ne pa tudi o trajnostni energetiki in nizkoogljični družbi.

Zeleni knjigi je sledila Bela knjiga o energetska politiki Evrope (Evropska komisija 1996), ki je bila zaradi zadržanih odzivov na zeleno knjigo malce manj ambiciozna. Čeprav je bila bela knjiga pretežno usmerjena na področje energetskega trga in zanesljive oskrbe, so se prvič pojavili tudi predlogi, ki so naslavljali trajnostno energetiko, npr. regulacija v prid povečanim investicijam na področju obnovljivih virov, izboljšave na področju energetske učinkovitosti, zmanjševanje emisij in razvoj tehnologij (Evropska komisija 1995, 37–49).³⁶ Ključna skrb bele knjige v poglavju o varstvu okolja sta bila – kot pričakovano – zmanjšati obremenitve, ki bi jih internalizacija stroškov varstva okolja prinesla evropskemu gospodarstvu (1995, 34–5), in tehnološki razvoj (1995, 29). Paradigme o dekarbonizirani družbi, ki je prevladala v konceptih in diskurzu po letu 2005, v devetdesetih letih ni zaslediti. Komisija se je osredotočila na odpiranje trgov in odstranjevanje protekcionističnih ovir, izvajanje obstoječih pristojnosti, ki so po njenem mnenju posegale tudi na nekatera področja energetske politike, ter na zagovarjanje

³⁶ Največji prispevek bele knjige je bil po mnenju Gedena in Fischerja (2008, 28) prav v prvi omembi davka na CO₂ kot enem od možnih instrumentov. Ideja davka na ogljik temelji na spoznanju, da ogljik prispeva k segrevanju ozračja in podnebnim spremembam, zato je smiselno njegovo rabo primerno obdavčiti. Obdavčitev vseh energentov, ki vsebujejo ogljik (premog, nafta in njeni derivati, zemeljski plin), bi predvsem prispevala k večji konkurenčnosti nizkoogljičnih energentov, kot so obnovljivi viri energije in jedrska energija. Davek na ogljik (davek na CO₂) kljub vsemu danes na ravni EU še ni realnost (glej Euractiv 2010b).

nadnacionalne koordinacije (1995, 13–14). Komisija je vztrajala na argumentaciji, da lahko predstavljene cilje na področju energetike zasleduje kljub pomanjkanju eksplicitne pravne legitimitete. Komisija je tako do povečane vloge na področju energetike skušala priti posredno, s širjenjem pristojnosti skozi okoljsko ali tržno politiko.

Kljub ambicioznim predlogom Komisije je v sklepih junijskega Evropskega sveta 1995 energetiki posvečene le malo pozornosti in še ta gre v smeri priznanja povezanosti energetskih sistemov in potrebe po sodelovanju na področju raziskav in razvoja, energetske učinkovitosti in Energetske listine (Evropski svet 1995). Temu je sledilo obdobje molka vse do kölnskega vrha leta 1999 pod nemškim predsedstvom, kjer so voditelji pozdravili napredek pri pogajanjih za Kjotski protokol ter se zavzeli za integrirano, podnebju prijazno politiko EU in razvoj obnovljivih virov energije (Evropski svet 1999a).³⁷ Četudi energetska politika z besedo ni omenjena, je bil na tem vrhu vseeno narejen korak naprej v smislu prepoznanja potrebe po oblikovanju podnebne politike na ravni EU. Le-ta je namreč prvič omenjena v sklepih Evropskega sveta in dejstvo je, da kot takšna – četudi na podlagi okoljske politike EU – močno posega v delovanje samega energetskega sektorja. V Kölnu dosežen kompromis, da je okolju in podnebju prijazno politiko treba integrirati v vse gospodarske sektorje, je bil pozneje še večkrat potrjen (Evropski svet 1999b; 2001; 2002; 2003a; 2003b).

Neuspeh Komisije, da bi države članice prepričala v potrebno širjenje pristojnosti Skupnosti na področju energetske politike, sta zaznamovali umiritev retorike in preusmeritev energije s splošnega na konkretno. Komisija je tako konec leta 1997 predložila sporočilo in Akcijski načrt o obnovljivih virih energije (Evropska komisija 1997). Čeprav je bil to prvi takšen načrt, je prišel pet let po Konferenci OZN o okolju in razvoju v Rio de Janeiru leta 1992, ki predstavlja mejnik v globalnem diskurzu o podnebnih spremembah. Vendar pa je načrt zaznamoval začetek konkretnega dela na področju trajnostne energetike. Nekaj let po predložitvi tega akcijskega načrta, leta 2000, je Komisija v obravnavo predložila prvi zakonodajni akt o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov (glej poglavje 5.3.2). Glede na možnosti razvoja tega policy področja po Rio bi lahko rekli, da Komisija kljub nekaterim zelo konkretnim korakom, kot sta npr. zagovarjanje vključitve energetske pravne podlage v ustanovne pogodbe ali predložitev prvega zakonodajnega akta, ni vložila veliko truda v razvoj trajnostne energetske politike. Potencial za razvoj ukrepov skozi sekundarne akte na že obstoječih pristojnostih v

³⁷ Več o Kjotskem protokolu v poglavju 5.1.5.

okviru trga in okolja je bil namreč ogromen. A desetletje po beli knjigi 1995 je minilo brez pomembnejših sekundarnih aktov na področju trajnostne energetike (glej poglavje 5.3).³⁸

Države članice se v devetdesetih letih večinoma niso odzvale na pozive Komisije. Kljub ambiciozni retoriki o integraciji energetskih in okoljskih politik na nadnacionalni ravni, ki se je v devetdesetih letih pojavljala na strani Komisije, je bilo na strani držav članic le malo politične volje, da se to dejansko tudi izvede. Evropski sveti so se v devetdesetih letih in v prvi polovici desetletja, ki je sledilo, energetske teme dotaknili le v minimalnem obsegu. Takrat, ko so se (Evropski svet 1993; 1994a; 1994b; 1999a; 1999b; 2001; 2002; 2003a; 2003b), pa je bilo to povezano predvsem s področjem gradnje notranjega energetskega trga, vzpostavljanjem čezmejnih energetskih povezav ali s potrebo po koherentni podnebni politiki EU – vedno le parcialno, brez želje po oblikovanju celostne, sistematsko urejene evropske dimenzije energetske politike. Ključna pozornost je bila v devetdesetih letih namenjena gradnji prvih skupnih pravil delovanja energetskega trga ter odpiranju trgov EU navzven.³⁹ Neobstoj energetske politike na ravni Skupnosti tako nekateri avtorji uvrščajo med večje neuspehe Komisije (Padgett 1992, 54; Pointvogl 2009, 5704). Kako težko je bilo prebiti led oziroma uvesti »Evropo« na področju energetske politike, je razvidno iz pogajanj o prvih zakonodajnih predlogih za notranji energetski trg v devetdesetih letih prejšnjega stoletja (Eising in Jabko 2001; Pointvogl 2009).⁴⁰ To dejstvo se je začelo spreminjati na začetku novega tisočletja, ko je EU deloma zaradi zunanjih, mednarodnih zavez, deloma pa tudi že zaradi visoko razvite zelene industrije, ki bi na globalni ravni lahko ohranjala konkurenčno prednost evropskega gospodarstva, sprejela nekaj parcialnih ukrepov, ki so začeli spodbujati razmišljanja o celostni podnebni in energetski politiki.⁴¹ Prav tako je resno zaživela tudi ideja o energetski pravni podlagi v ustanovnih pogodbah. Ustavna pogodba iz leta 2004 (Pogodba o Ustavi za Evropo 2004), ki sicer nikoli ni vstopila v veljavo, je bil prvi ustanovni akt, ki je vseboval poglavje o energetiki.

³⁸ Zelena gibanja so bila sicer glede dela Prodijeve Komisije 2000–2004 na področju trajnostne energetike dokaj kritična (glej Friends of the Earth Europe 2002). Da zelenitev energetske politike ni spadala med prioritete Prodijeve Komisije, je jasno tudi iz končnega poročila o njenem delu (Euractiv 2004).

³⁹ Odpiranje energetskih trgov prinaša Energetska listina z uveljavitvijo mednarodnih načel trgovanja, tranzita in investicij na področju energetike po vzoru evropskih pravil (Energy Charter 2010).

⁴⁰ Po letih razprav so države članice leta 1996 sprejele prvo zavezujočo direktivo na področju energetskega trga in s tem sprejele koncept liberalizacije energetskega trga. Ta direktiva je bila rezultat »enega najbolj kontroverznih pogajanj, ki so se kdajkoli odvila med državami članicami na nekem policy področju« (Eising in Jabko 2001, 742), in še dolgo zatem je koncept notranjega energetskega trga ostal le na papirju (Eising in Jabko 2001, 743; Pointvogl 2009, 5709).

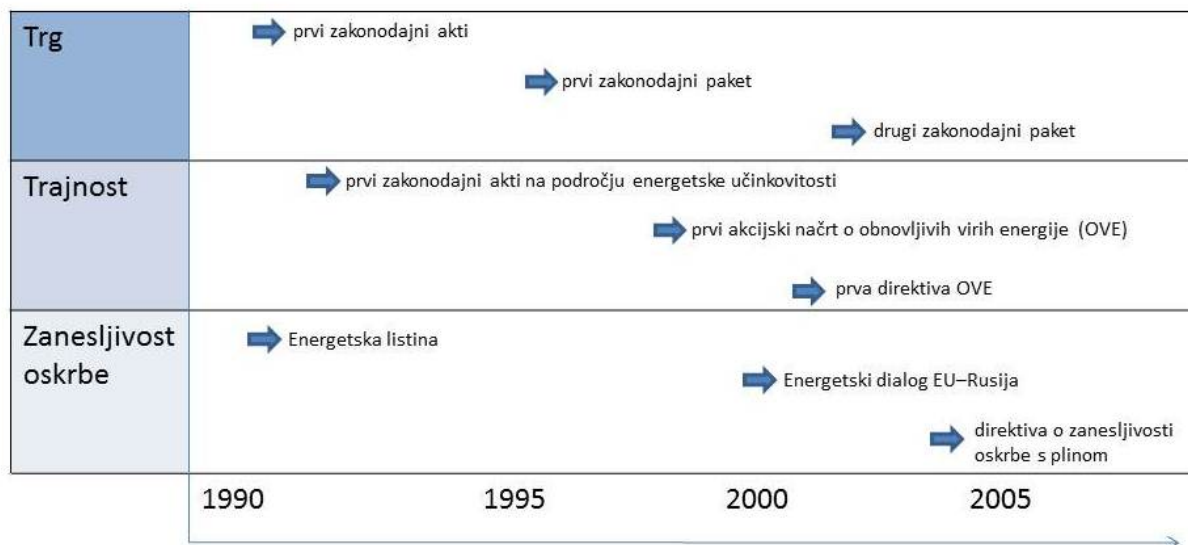
⁴¹ Glej poglavje 5.3.

Preglednica 3.1 povzema ključne mejnike v razvoju (trajnostnega stebra) energetske politike EU med letoma 1992 in 2005. Komisija je z majhnimi koraki utirala pot k oblikovanju energetske politike, a kljub nekaterim ambicioznim idejam in poskusom vse do leta 2005 še ne moremo govoriti o evropski energetske politiki. Je pa v tem obdobju mogoče zaslediti postopno strukturiranje dosega EU.

Preglednica 3.1: Trajnostni steber energetske politike 1992–2005

Leto	Dokument	Ključni doprinos
1992	Prvo sporočilo Evropske komisije »Energija v Evropi: Pogled v prihodnost«	Prvo osmišljanje energetske politike EU
1995	Zelena knjiga »Za energetske politiko EU«	Predlog treh področij aktivnosti na EU ravni
1996	Bela knjiga »Energetska politika za EU«	Prvi predlogi ukrepov na področju trajnostne energetike
1997	Bela knjiga in akcijski načrt »Energija prihodnosti: Obnovljivi viri energije«	Prvi akcijski načrt na področju trajnostne energetike
1999	Sklepi kölnskega vrha Evropskega sveta	Prva omemba podnebnju prijazne politike EU in razvoja obnovljivih virov energije v sklepih Sveta
2004	Pogodba o Ustavi za Evropo	Prvič se pojavi poglavje o energetiki

Slika 3.1: Energetika na EU ravni med letom 1990 in 2005 – ključni elementi po stebrih



Slika 3.1 postopno strukturiranje dosega nazorno pokaže na vseh treh stebrih energetske politike EU. Na področju ustvarjanja skupnega energetskega trga se je razvijala zakonodaja, ki je stremela predvsem k harmonizaciji. Na področju trajnostne energetike so bili na podlagi okoljske zakonodaje sprejeti prvi ukrepi, ki so aktivneje prispevali k ciljem na področju razvijajoče se podnebne politike. Z vidika zanesljivosti oskrbe je poleg Energetske listine eden pomembnejših mehanizmov vsekakor vzpostavitev Energetskega dialoga EU-Rusija v letu 2000 ter pozneje prve Direktive o zanesljivosti oskrbe s plinom leta 2004.

Čeprav Komisija formalno ni imela mandata, da uveljavlja ukrepe na področju energetike, je svoje pristojnosti vlekla z drugih področij (konkurenčnost, okolje) in izvajala svoje aktivnosti ali pobude tudi v različnih vlogah – kot regulator, kot predlagatelj, kot oblikovalec agende. Medtem ko je Komisija na področju notranjega energetskega trga primarno uporabljala konkurenčnostno pristojnost, je z uveljavitvijo okoljske politike v EEA to posredno vplivalo tudi na trajnostno energetiko. Kot razlaga Matlár (1997, 131), je bila ključna logika za stremljenje Komisije k večjim pristojnostim nadnacionalne ravni na področju energetike prav koncept, da noben sektor ne bi smel zaostajati z izvajanjem temeljnih načel notranjega trga v obliki štirih svoboščin: prostega pretoka oseb, kapitala, dobrin in storitev. Splošno gledano je vloga Komisije v devetdesetih letih in na začetku novega tisočletja na področju energetike naraščala, delno zaradi vsesplošne integracije, skozi katero je EU šla, delno pa tudi zaradi globalnih sprememb v diskurzu, ki so v ospredje potisnile koncept trajnostnega razvoja.

3.2 Razvoj po letu 2005: sprejemanje ključnih odločitev o ukrepanju na ravni EU

Kot ugotavlja tudi Mednarodna agencija za energijo (2008, 101), se je do leta 2005 politika podnebnih sprememb umeščala predvsem v okvir izpolnjevanja Kjotskega protokola in okoljske politike EU. Nato je prišlo do tektonskih sprememb v načinu pogleda EU na energetske politiko. V letih od 2005 do 2007 so se razvile povsem nove usmeritve na najvišji politični ravni, od leta 2008 naprej pa tudi konkretni pravni akti. S prenovljeno institucionalno strukturo Lizbonske pogodbe, med državami članicami dogovorjeno že leta 2007, smo konec leta 2009 dočakali še prvo pravno podlago v primarni zakonodaji EU.

Na neformalnem zasedanju Evropskega sveta oktobra 2005 pod predsedstvom Velike Britanije v Hampton Courtu so se predsedniki vlad in držav EU skupaj s predsednikom Evropske komisije Barrosom strinjali, da novi energetske izzivi zahtevajo skupen evropski odziv (Press conference at EU informal summit Hampton Court 2005). S tem je bilo na najvišji politični ravni doseženo soglasje, za katerega si je Evropska komisija prizadevala že od začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja. Skupni pristop na področju energetike naj bi bil po prepričanju predsednikov vlad in držav ter Evropske komisije potreben zaradi (1) naraščajoče odvisnosti EU od uvoza energije, (2) razvijanja sinergij na določenih področjih (npr. raziskovalna dejavnost), (3) kot odgovor na želje državljanov po konkretnih rezultatih dela EU in (4) zaradi potrebe po vzpostavljanju pravega evropskega energetskega omrežja (Press conference at EU informal summit Hampton Court 2005).

Decembra 2005 se je v sklepih Evropskega sveta (Evropski svet 2005) prvič pojavilo samostojno poglavje, naslovljeno »Trajnostna energija«. Energetska politika se je v sklepih Sveta tako prvič pojavila na podlagi trajnostnega in ne tržnega stebra, ki je bil takrat najrazvitejši del energetske politike. Simbolično je to kar pomembno, saj se naslov poglavja navezuje na aktualni globalni diskurz o dekarbonizaciji družbe. Četudi izjava za javnost po zasedanju neformalnega vrha oktobra 2005 ne daje poudarka trajnostni energetiki (oziroma potrebi po dekarbonizaciji družbe), je bil ta koncept vendarle poudarjen v uradnih sklepih Evropskega sveta nekaj mesecev pozneje.

Na začetku marca 2006, malo več kot štiri mesece po dogovoru v Hampton Courtu, je Komisija v javni posvet predložila Zeleno knjigo o evropski strategiji za trajnostno, konkurenčno in varno energijo, kjer se je kot ključno vprašanje postavljalo, »ali obstaja soglasje glede potrebe po razvoju nove, skupne evropske strategije za energijo ter ali naj bodo trajnost, konkurenčnost in varnost ključna načela, na katerih bi ta strategija temeljila« (Evropska komisija 2006a, 4). Evropska komisija je pozvala Evropski svet in Evropski parlament, naj se do tega vprašanja opredelita. Zaradi dolgoročnosti načrtovanja v energetiki je Komisija predlagala, da bi v rednih intervalih pripravljala tudi nekakšne preglede stanja in predloge za ukrepanje, in sicer v obliki strateškega energetskega pregleda (Evropska komisija 2006a, 5). Komisija je v okviru trajnostnega stebra evropske energetske politike opredelila tri ključna področja: razvoj obnovljivih virov energije in drugih nizkoogljičnih virov energije, zmanjšanje povpraševanja po

energiji oziroma večja energetska učinkovitost ter usmerjanje skupnih prizadevanj za zaustavitev podnebnih sprememb (Evropska komisija 2006a, 18).

Vsebina zelene knjige iz 2006 se zdi poznana, saj je Komisija s podobnimi sporočili skušala prepričati države članice že večkrat. Tristebrna struktura energetske politike je logična organizacija področij energetske politike, ki so bila v tem času na različni stopnji razvitosti oziroma integriranosti. Pristojnosti EU so se na posameznih področjih energetske politike razraščale v različnih časovnih obdobjih in različno hitro. Trg se je npr. razvijal od konca osemdesetih let naprej na podlagi tržne in konkurenčne politike EU, zanesljivost oskrbe je bila vezana predvsem na razvoj skupne zunanje politike EU, trajnostna energetika pa je bila pred letom 2005 povezana z uveljavljanjem okoljske politike EU. Organiziranje politike v tristebrno strukturo je Komisiji omogočalo, da k vsakemu sklopu pristopi posamično in da nesoglasje na enem ne zavira napredka na drugem. Hkrati se stebri povezujejo v skupno, krovno politiko s konsistentnimi cilji.

Komisija je v času splošne integracijske zadržanosti po neuspešnih referendumih o ustavni pogodbi spomladi 2005 znatno omilila integracijsko retoriko, ki jo je uporabljala v devetdesetih letih. Če leta 1996 beremo o energetske politiki EU (Evropska komisija 1996), potem je leta 2006 to samo še strategija (Evropska komisija 2006a). Državljeni so zavračali integracijsko retoriko, a obenem iskali pomen in služnost EU. Tudi politične elite EU so iskale pot prenove oziroma izhoda iz nastalega integracijskega krča. V tem pogledu jim je dejansko ustrezalo več integracije, ki bi vodila tudi k večji učinkovitosti v danih globalnih razmerah, na določenih področjih, med drugim na energetiki. A hkrati je bilo treba paziti, da teh novih integracijskih korakov ne bi poimenovali s federalističnimi termini, saj bi s tem v danih okoliščinah tvegali že *a priori* javnomnenjsko zavrnitev. Za razliko od večine drugih policy področij je tako širjenje pristojnosti EU na področju energetike po letu 2005 potekalo pravzaprav manj v retoriki in bolj v praksi.

Spomladanski Evropski svet leta 2006 je pod avstrijskim predsedstvom potrdil osnovna izhodišča zelene knjige in prvič tudi uradno pozval k »energetski politiki za Evropo, katere cilji so učinkovita politika Skupnosti, koherentnost med državami članicami, konsistentnost aktivnosti na različnih področjih ter uravnoteženo doseganje ciljev zanesljive oskrbe z energijo, konkurenčnosti in okoljske trajnosti« (Evropski svet 2006a, 13). Evropski svet je tudi priznal, da je konsistentnost energetske politike odvisna od učinkovite koordinacije notranjih in zunanjih politik, tehnoloških in trgovinskih politik, okoljskih in zaposlovalnih politik ter regionalnih in

prometnih politik. Čeprav je bila osrednja pozornost sklepov namenjena vprašanju zanesljive oskrbe z energijo in ne boju proti podnebnim spremembam, je za področje trajnostne energetike Svet določil naslednje cilje (Evropski svet 2006a, 15–16):

- sprejem akcijskega načrta na področju energetske učinkovitosti, ki bi pripomogel k uresničitvi 20-odstotnega prihranka porabljene energije do 2020;
- sprejem ukrepov za spodbujanje obnovljivih virov energije (s predlogom 15-odstotnega deleža obnovljivih virov energije v skupni rabi primarne energije do leta 2015);
- izvajanje akcijskega načrta za biomaso;
- prenova sheme EU za trgovanje z emisijami;
- podpora raziskavam in razvoju na področju energetskih tehnologij.

Ob vsem tem je Evropski svet še enkrat poudaril, da mora biti ključno izhodišče evropske energetske politike »popolno spoštovanje suverenosti držav članic nad primarnimi energetskimi viri in odločitvijo o lastni energetski mešanici« (Evropski svet 2006a, 16).

V sami razpravi o tem, kako oblikovati novo energetske politiko EU, je Evropsko komisijo podprl tudi Evropski parlament. Leta 2005 ter ponovno 2006 se je v svojih resolucijah zavzel za ambicioznejši, institucionalno jasnejši in finančno močnejši policy okvir na ravni EU (Evropski parlament 2006a; 2006b). Parlament je zagovarjal ambicioznejše cilje na področjih obnovljivih virov energije in zmanjšanja emisij toplogrednih plinov ter razširitev aktivnosti EU na vsa z energetiko povezana področja. Prav tako je opozarjal na določene nedoslednosti.⁴² Parlament je zahteval napredek tudi pri razvoju zunanje energetske politike in večjo instrumentalizacijo proračuna EU pri uresničevanju zastavljenih ciljev.

Akcijski načrt za energetske učinkovitost (Evropska komisija 2006b) je oktobra 2006 kot prvi tak dokument pregledal stanje na tem področju in predlagal nove, izboljšane mehanizme. Področje energetske učinkovitosti je bilo zaradi naftnih kriz pravzaprav še najrazvitejše policy področje trajnostne energetike. Komisija je kot nadgradnjo ukrepov Skupnosti na tem področju predlagala predvsem širitev dosega oziroma področij, ki jih zakonodaja ureja, aktivnejšo vlogo EU na mednarodni ravni ter uvedbo številčnejših finančnih in tržnih mehanizmov.⁴³

⁴² Npr., cilj 20-odstotnega prihranka energije naj bi bil do leta 2020 dosežen že samo z doslednim izvajanjem obstoječe zakonodaje, torej brez dodatnih ukrepov, kar pomeni, da bi EU lahko na področju energetske učinkovitosti zavzela veliko ambicioznejše cilje.

⁴³ Npr. uvedba belih certifikatov, ki bi jih prejela nadpovprečno energetske učinkovita podjetja in jih potem prodala tistim podjetjem, ki teh standardov niso dosegla.

V svojem sporočilu »Energetska politika za Evropo«, znanem tudi kot prvi strateški energetske pregled (*Strategic Energy Review*), predloženem januarja 2007, je Komisija v ospredje postavila razvoj v nizkoogljično družbo (Evropska komisija 2007a).⁴⁴ S tem je prevzela vodilno vlogo pri oblikovanju energetske agende na ravni EU, oprla pa se ni na sklepe Sveta, pač pa na rezultate širokega javnega posvetovanja, ki ga je izvedla z zeleno knjigo 2006 (Evropska komisija 2007a, 5). V prvem strateškem pregledu je Komisija ugotavljala, da trenutne energetske politike v EU niso trajnostne, da je treba nasloviti vprašanje podnebnih sprememb, da je EU vedno bolj uvozno odvisna in da trenutno stanje na notranjem energetskega trgu ne spodbuja konkurenčnosti, investicij, novih delovnih mest ipd. Komisija je državam članicam predlagala, da se zavežejo k 20-odstotnemu zmanjševanju emisij toplogrednih plinov, 20-odstotnemu izboljšanju energetske učinkovitosti in 20-odstotnemu povečanju izrabe obnovljivih virov energije v skupni rabi primarne energije do leta 2020 ter s tem spodbudijo prehod na nizkoogljično gospodarstvo kot končnemu cilju teh ukrepov. S predlaganimi cilji bi se EU lahko odzvala tako na izzive segrevanja ozračja kot tudi na izzive zanesljive oskrbe z energijo.

Sklepi spomladanskega Evropskega sveta 2007 (Evropski svet 2007a) so jedro nove policy usmeritve na ravni EU. Evropski svet se je v teh sklepih posvetil »enotni podnebni in energetske politiki« ter sprejel Akcijski načrt energetske politike za Evropo (*European Council Action Plan 2007–2009: Energy Policy for Europe – AN EPE*), ki je dal Komisiji podlago za pripravo potrebnih ukrepov na vseh področjih energetske politike brez eksplicitne pravne podlage v ustanovnih pogodbah. Evropski svet je potrdil, da mora biti končni cilj podnebne in energetske politike EU omejitev segrevanja ozračja in da sta prav zato pomembna celostni pristop in povezovanje podnebne in energetske politike (Evropski svet 2007a, 10–11). Potrdil je tri predlagane stebre (cilje) energetske politike: zanesljivost oskrbe, konkurenčnost in okoljsko trajnost.⁴⁵ Evropski svet je z AN EPE potrdil tudi cilje 20-odstotnega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020, 20-odstotnega prihranka porabljene energije v EU do leta 2020, 20-odstotnega deleža obnovljivih virov energije v končni rabi do leta 2020 ter 10-odstotnega deleža biogoriv v celotni porabi goriv do leta 2020 – pod pogojem, da je proizvodnja

⁴⁴ Zanimivo je poimenovanje sporočila. Ime »Energetska politika za Evropo« se izogne integracijski terminologiji »skupne« politike, čeprav v svojem jedru to je.

⁴⁵ Ta tristrana struktura je bila po mnenju Gedena in Fischerja (2008, 47) pravzaprav kompromis, ki je nastal zaradi zelo različnih izhodišč na področju energetike med državami članicami. Medtem ko so bile stare države članice osredotočene predvsem na podnebno/trajnostno stran energetike, so želele nove države članice poudarek na zanesljivosti oskrbe.

trajnostna ter da je druga generacija biogoriv komercialno dostopna (2007a, 12 in 20–1).⁴⁶ Sam AN EPE je razdeljen v pet podpoglavij: (1) notranji trg s plinom in z električno energijo, (2) zanesljivost oskrbe, (3) mednarodna energetska politika, (4) energetska učinkovitost in energija iz obnovljivih virov ter (5) energetske tehnologije. Evropski svet je tudi potrdil pripravljenost EU, da postane vodilna v boju proti podnebnim spremembam na globalni ravni. K unilateralnemu zmanjšanju emisij toplogrednih plinov za 20 % do leta 2020 je dodal pripravljenost EU zavezati se k 30-odstotnemu zmanjšanju emisij, če se k primerljivemu zmanjšanju zavežejo tudi druge razvite države (Evropski svet 2007a, 12). AN EPE je Komisiji dal prednostne naloge na področju energetske učinkovitosti (prenova več zakonodajnih aktov, nove pobude) in tudi obnovljivih virov energije (nov regulativni okvir) ter poudaril pomembnost vzpostavljanja določenih mednarodnih mehanizmov (npr. mednarodni sporazum o energetske učinkovitosti) in izpolnjevanja nekaterih že predstavljenih ukrepov (npr. Akcijski načrt za biomaso). AN EPE je še poudaril osrednjo vlogo sistema EU za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov in energetskih tehnologij pri doseganju zastavljenih ciljev. Za spodbujanje raziskav in razvoja na področju energetskih tehnologij je Evropski svet naložil Komisiji pripravo strateškega energetskega tehnološkega načrta (Evropski svet 2007a, 22). AN EPE se je dotaknil še uporabe jedrske energije, predvsem v pomenu, da lahko jedrska energija sicer prispeva k doseganju ciljev na področju zanesljive oskrbe in zmanjševanja emisij, a je odločitev o njeni uporabi ostala posamezni državi članici (Evropski svet 2007a, 23).

Ker se je cilj na področju obnovljivih virov energije (posredno pa tudi cilja na področju zmanjševanja emisij toplogrednih plinov in energetske učinkovitosti) dotaknil suverenosti držav članic, da same določajo energetske mešanice, se je Evropski svet moral opredeliti tudi do tega vprašanja. V sklepih je tako omenjeno, da bo evropska energetska politika spoštovala mešanico energijskih virov, ki jo bo izbrala posamezna država članica (Evropski svet 2007a, 23), a je to pravzaprav v nasprotju s sprejetimi zavezami, ki grobo posegajo v energetske mešanice vseh držav članic. Če se ti deleži zmanjševanja emisij in obnovljivih virov energije določijo po neki skupni evropski metodologiji izračuna delitve bremen in nato postanejo pravno zavezujoči, ni mogoče trditi, da je država suverena v izbiri lastne energetske mešanice.

⁴⁶ Kaj pomeni trajnostna proizvodnja biogoriv, je bilo določeno z Direktivo 2009/28/ES. Trajnostna merila določajo, da mora biti zaradi uporabe biogoriv prihranek na emisijah toplogrednih plinov najmanj 35-odstoten. Kako se ta prihranek izračuna, je določeno s posebno metodologijo. Biogoriva druge generacije so biogoriva, izdelana iz rastlin, ki jih ne uporabljamo za prehrano. Več o biogorivih druge generacije v Euractiv (2007a).

Prvi strateški energetske pregled ni služil samo kot podlaga Akcijskemu načrtu o energetske politiki, ki ga je marca 2007 potrdil Evropski svet, pač pa je tudi na novo definiral evropsko energetske politiko, vlogo Komisije in vzpostavil celostni okvir za nadaljnji razvoj energetike v EU. Prav tako je ogromno prispeval k aktualni razpravi o mednarodnem podnebnem sistemu po letu 2012 (Mednarodna agencija za energijo 2008, 95). Pristop do energetske politike na ravni EU je postal koherenten, celosten. Hkrati je Komisija prevzela pobudo pri definiranju nove policy strukture, in čeprav je AN EPE vseboval določene podrobnosti, ki so zelo jasno izvirale iz posameznih specifičnih vprašanj določenih držav članic, sta bili struktura in usmeritev v osnovi tisti, kot ju je predlagala Komisija. Iz sklepov Evropskega sveta od 2005 do 2007 vidimo, da je ambicioznost politike naraščala postopoma. Občutna je razlika med parcialnimi in previdnimi sklepi Evropskega sveta iz leta 2006 (Evropski svet 2006a) na eni strani ter celostnimi, vseobsegajočimi in ambicioznimi sklepi iz leta 2007 (Evropski svet 2007a) na drugi strani. Če torej leta 2006 države članice še niso bile prepričane, koliko energetike prenesti na raven EU, je spomladanski Evropski svet 2007 pod nemškimi vodstvom na to dilemo zelo natančno odgovoril.⁴⁷ Kar je sledilo sklepom iz leta 2007, je bilo predvsem blaženje ambiciozne retorike ali natančno definiranje že sprejetih usmeritev.

Januarja 2008 je Komisija v zakonodajno obravnavo predložila podnebno-energetske zakonodajni paket (Evropska komisija 2008b), ki naj bi v obvezujoče pravne akte preličil ambiciozne cilje na področju zmanjševanja emisij in večanja deleža obnovljive energije. Podnebno-energetske zakonodajni paket je ob strani pustil energetske učinkovitost in sodelovanje na področju raziskav in razvoja, a kljub vsemu predstavljal prvo resno zavezo EU zastavljenim ciljem v okviru sekundarne zakonodaje in jedro evropske trajnostne energetske politike. Spomladanski Evropski svet 2008 je nato določil glavna načela, ki naj bi usmerjala pogajanja, ter kljub izjemni kompleksnosti zakonodajnih predlogov zahteval hiter zaključek pogajanj (Fistravec 2010, 195–7). Dogovor med Svetom in Parlamentom je bil dejansko sprejet zelo hitro, še istega leta (glej poglavje 5.3.5).

Novembra 2008 je Komisija predložila t. i. Drugi strateški energetske pregled (Evropska komisija 2008c). Čeprav so države članice Komisiji naročile, da se mora v drugem pregledu osredotočiti na vprašanje zanesljivosti oskrbe (Evropski svet 2008b, 14), je Komisija tudi v tem

⁴⁷ Ugotovitve o podnebni in energetske politiki v sklepih Evropskega sveta (2007a) obsegajo več kot štiri strani, temu sledi še osem strani dolg AN EPE. Tako obsežno ni več Evropski svet naslovil energetske vprašanj ne prej ne pozneje.

pregledu našla prostor za ukrepe na področju trajnostne energetike. Na podlagi argumentacije, da se uvozna odvisnost zmanjšuje, varnost oskrbe pa s povečevanjem učinkovitejše izrabe virov nasploh povečuje, je Komisija v sklopu drugega strateškega energetskega pregleda predložila pobude za prenovo zakonodaje na področju energetske učinkovitosti stavb, proizvodov ter skupne proizvodnje elektrike in toplote. To je bilo nadaljevanje gradnje trajnostnega stebra energetske politike, četudi pod krinko zanesljivosti oskrbe.

Ker je bil prvi Akcijski načrt za evropsko energetske politiko postavljen v časovni okvir 2007 do 2009, so se pred spomladanskim Evropskim svetom 2010 zvrstila pričakovanja, da bo Komisija predložila novo sporočilo s prednostnimi nalogami za obdobje 2010 do 2014 (Evropski svet 2008b). A ker se je konec leta 2009 iztekel mandat prve Barrosove komisije, pri imenovanju nove pa je prišlo do zamika (novi komisarji so bili potrjeni šele februarja 2010), primerne političnega vodstva znotraj Komisije v tem času ni bilo. Komisija je tako šele novembra 2010 predstavila novo sporočilo »Energija 2020« s predlogi strateških usmeritev do leta 2020 (Evropska komisija 2010c). Trajnost, zanesljivost in konkurenčnost tudi v prihodnje ostajajo trije stebri evropske energetske politike, v novi strategiji pa je občutiti močnejšo zunanjepolitično komponento, ki naj bi olajšala doseganje teh ciljev na evropski ravni. To je povezano s spremenjenim institucionalnim okvirjem (uveljavitev Lizbonske pogodbe), ki Komisiji omogoča, da se pozicionira tudi pri vprašanjih zunanje energetske politike (glej 5.4). Rezultat posebnega zasedanja Evropskega sveta februarja 2011, posvečenega samo energetskim temam, je bilo sprejetje ključnih usmeritev dela EU na področju energetske politike do leta 2020 (Evropski svet 2011).⁴⁸ Vendar ti sklepi še zdaleč ne dosegajo stopnje ambicioznosti in dorečenosti akcijskega načrta iz leta 2007, zato je mogoče sklepati, da se bodo voditelji EU k tem vprašanjem v prihodnjem obdobju še vračali. Preglednica 3.2 povzema pomembnejše mejnike v razvoju (trajnostnega stebra) energetske politike EU v letih med 2005 in 2010/2011.

⁴⁸ Na področju trajnostne energetike se je Evropski svet strinjal, da bo treba odločneje nasloviti potenciale na področju energetske učinkovitosti (Evropski svet 2011, 3) ter spodbuditi investiranje v obnovljive vire energije in nizkoogljične tehnologije (2011, 4).

Preglednica 3.2: Trajnostni steber energetske politike 2005–2010/2011: pomembnejši mejniki

	Evropska komisija	Evropski svet/Svet EU	Evropski parlament
2005		Neformalni vrh v Hampton Courtu – soglasje o skupnem pristopu	
2006	Zelena knjiga o trajnostni, konkurenčni in varni energiji	Spomladanski ES podpre oblikovanje energetske politike	Resolucija v podporo predlogom Zelene knjige
2007	Strateški energetski pregled	Spomladanski ES sprejme AN EPE 2007–2009	
2008	Predložen podnebno-energetski zakonodajni paket, Drugi strateški energetski pregled & zakonodajni paket na področju energetske učinkovitosti	Na decemberskem ES dosežen dogovor o podnebno-energetskem paketu med državami članicami	S Svetom EU dosežen dogovor o podnebno- energetskem paketu
2010/ 2011	Sporočilo Energija 2020	Posebno zasedanje ES, posvečeno energetski politiki	

Petdeset let po začetku evropskih integracij je bila kljub obetavnim začetkom energetika integracijsko gledano torej praktično nedotaknjeno policy področje. Do devetdesetih let 20. stoletja ne moremo govoriti o kakšnih resnejših pristojnostih EU. Z EEA se je sicer odprla možnost gradnje skupnega energetskega trga, a ta proces je trajal dlje in prinesel manjše rezultate, kot bi se lahko pričakovalo. Energetika je bila dolgo v močnem primežu nacionalnih vlad. V devetdesetih letih se je (ločeno od tega) zgodil premik v osmišljanju okoljske in podnebne problematike na globalni ravni, ki je v prvi polovici zadnjega desetletja pripeljal tudi do prvih ukrepov EU na področju trajnostne energetske politike. Vzporedno je dozorela tudi politična volja, da je treba za učinkoviti odziv na moderne ekološke in energetske izzive energetske politiko voditi usklajeno na ravni EU, jo torej komunitarizirati. Tako so države članice v letih 2005 do 2007 sprejele potrebne politične usmeritve in odprle vrata za celovito urejanje energetske politike na ravni EU. Pristojnosti supranacionalnih akterjev so bile leta 2009 prenesene tudi v primarno zakonodajo EU. Prva faza gradnje evropske energetske politike se je tako končala, z drugo Barrosovo komisijo pa se začelja druga faza.

4 SPREMINJANJE DISKURZA

Diskurz o odnosu človeka do narave se je začel spreminjati sredi šestdesetih let prejšnjega stoletja z razvojem zelenih gibanj in modernega okoljevarstva v najrazvitejših državah sveta (Bahor 2005; Galić 2002). Danes je diskurz o novi energetske paradigmi, temelječ na konceptu trajnostnega razvoja, vseobsegajoč in vseprisoten. Če je bilo 20. stoletje označeno kot doba nafte, potem je od preloma tisočletja jasno, da bo 21. stoletje zaznamovala t. i. nova energetska paradigma, sloneča na omejenosti fosilnih virov in katastrofalnih posledicah njihove rabe na podnebje in okolje ter na zaostitvi okoljskih in socialno-ekonomskih zahtev, ki so s tem povezane (Flavin in Dunn 1999; Lesage, Van de Graaf in Westphal 2009). Nova energetska paradigma naj bi posledično temeljila na (neskončni) dostopnosti obnovljivih in alternativnih virov energije ter tehnološkem napredku, ki bo omogočil njihovo izrabo.⁴⁹

Na ključen premik v diskurzu zadnjega desetletja (glede na vzročno-posledično povezavo med energetiko in okoljem kot tudi vzročno-posledično povezavo med energetiko in blaginjo bivanja) sta vplivala predvsem dva dejavnika:

- znanstveno dokazano segrevanje ozračja in antropogen vpliv na to segrevanje (IPCC 2011; UNFCCC 2011a; UNIS 2007) ter s tem povezani vztrajnost in aktivnost osveščanja javnosti pri zelenih civilnodružbenih gibanjih in organizacijah ter
- rekordne cene nafte v zadnjem desetletju, ki so vrhunec doživele julija 2008 ob 147 USD za sodček (RTV 2008), kar seveda vpliva na cene vrste drugih dobrin, ogroža blaginjo razvitih držav in odpira vprašanja odvisnosti od fosilnih goriv.

Moderno okoljevarstvo je idejo o globalni okoljski krizi, ki ogroža obstoj človeštva in planeta Zemlje, prineslo v dnevno sobo, v prostor intimnega (Bahor 2005, 14). A problematika podnebnih sprememb še ni postala del skrbi navadnega državljana in javnomnenjske raziskave kažejo, da ljudje niso pripravljeni na obsežno žrtvovanje svojih vsakdanjih navad, da podnebnih sprememb ne doživljajo kot največjo grožnjo in da odgovornost za ukrepanje pripisujejo politiki (Giddens 2009, 101). Vse to daje občutek, da ljudje doživljajo boj za spremembe kot od zgoraj

⁴⁹ Posledično bo imela nova energetska paradigma tudi določene posledice za odnose v mednarodni skupnosti, saj bo zaradi rabe novih virov omejen problem varne dobave energije z nestabilnih območij, a hkrati bodo podnebnje spremembe vodile v destabilizacijo na globalni ravni (Flavin in Dunn 1999, 168).

voden proces, zato je osveščenenost morda številčnejša (zaradi digitaliziranega in globaliziranega sveta), a ne nujno tudi globlja v smislu stopnje mobilizacije oziroma samovznikla, »ljudska«.⁵⁰

A vendarle nujnost vzpostavitve okoljske paradigme kot konstruktivne alternative stari industrijski paradigmi narekuje tudi sam industrijski razvoj (Galić 2002, 12). To pomeni, da je industrija sprejela končnost koncepta nenehne rasti in kot paradne konje prihodnje konkurenčnosti v ospredje postavila tiste panoge, ki znajo učinkoviteje izrabljati energijo. Politika temu le sledi, zato je določena previdnost pri ugotavljanju njene vodilne vloge vendarle potrebna.⁵¹

Če nam znanost lahko pove, kaj se dogaja, pa ne premore sposobnosti, da bi odločala o tem, kaj storiti – to je odvisno predvsem od vrednot neke družbe (Garvey 2008, 33). Na evropski ravni je diskurz o konceptu nizkoogljičnega družbenega razvoja prevladal šele v zadnjem desetletju. V devetdesetih letih je bilo besedišče pretežno osredotočeno na varstvo okolja, kar izhaja še iz prvotno naravovarstvenega odnosa do industrializirane družbe, in na konkurenčnost, ki naj bi bila dosežena na podlagi manjše porabe energije (glej poglavje 3.1.2). Šele zelena knjiga Evropske komisije 2006 in sklepi Evropskega sveta v letih 2006 in 2007 so naredili ključen premik v diskurzu v smislu prepoznanja cilja nizkoogljične prihodnosti in trajnostno naravnane energetske politike EU (Geden in Fischer 2008, 40). V nadaljevanju magistrsko delo izpostavlja določene mejnike oziroma akterje, ki so diskurz o podnebnih spremembah v zadnjih dveh desetletjih na globalni ravni še posebej zaznamovali.

4.1 Boj proti podnebnim spremembam v okviru OZN

Leta 1992 je Konferenca OZN o okolju in razvoju (imenovana tudi Vrh Zemlje – *Earth Summit*) bistveno zaznamovala svetovno politiko in njeno dojemanje okolja, podnebnih sprememb, vloge različnih akterjev ter posledično tudi sprejemanje ukrepov za doseganje

⁵⁰ Pasivnost je mogoče pojasniti tudi z zlorabo diskurza, ki vodi v ustvarjanje izrednih, katastrofičnih razmer oziroma nove dobe vraževerja in množične histerije (Giddens 2009, 23–4). Z izpostavljanjem najslabšega možnega scenarija posledic podnebnih sprememb se namreč možnost za konkretno policy aktivnost dejansko paralizira, saj takšno izpostavljanje pri ljudeh izzove pretirane odzive in resignacijo (2009, 34).

⁵¹ Kljub radikalnosti idej, ki se skrivajo pod okriljem nove energetske paradigme, Flavin in Dunn (1999, 168) opažata, da je ta diskurz – omejenost in preživelost nafte ter potreba po dekarbonizaciji načina življenja – našel pot ne samo v govore politikov, pač pa celo voditeljev največjih naftnih podjetij. Dober primer spremenjenega diskurza pri naftnih podjetjih je družba *British Petroleum* – BP, ki je kot ena največjih naftnih družb na svetu leta 2000 spremenila ime v *Beyond Petroleum* (BP 2010).

zadanih ciljev.⁵² Tudi sama udeležba in medijska pokritost sta bili brez primere (OZN 1997). Na konferenci je bila sprejeta Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC), ki je:

- priznala znanstvene izsledke o spremembah podnebja ter označile te spremembe kot problem;
- priznala, da je vpliv na podnebje antropogenega izvora, in kot tak nevaren;
- ugotovila, da je treba za zaježitev emisij toplogrednih plinov začeti redno meriti izpuste in sprejeti ustrezne ukrepe za ustavitev rasti teh emisij (UNFCCC 2011a).⁵³

Še pred konferenco v Riu leta 1988 sta Svetovna meteorološka organizacija (*World Meteorological Organization* – WMO) in Program Združenih narodov za okolje (*United Nations Environment Program* – UNEP) ustanovila Medvladno omizje za podnebne spremembe (IPCC). Prvotna naloga IPCC je bila priprava ocene glede védenja, ki v znanstvenih sferah obstaja o podnebnih spremembah, ter priporočil za morebitno mednarodno konvencijo o podnebnju.⁵⁴ Prvo poročilo IPCC leta 1990 je odigralo vodilno vlogo pri pripravi UNFCCC (IPCC 2011). Prvemu poročilu so sledila še tri, in sicer v letih 1995, 2001 in 2007. Poročilo iz leta 1995 je bilo podlaga za pripravo Kjotskega protokola, sprejetega leta 1997. Zadnje poročilo iz leta 2007 je bilo skupaj z Al Gorom odlikovano z Nobelovo nagrado za mir (glej tudi poglavje 4.2). Kot navaja sam IPCC (2011), sodelovanje znanstvene skupnosti v delu odbora od začetka nenehno narašča, tako po številu vključenih znanstvenikov kot tudi prispevkov in tem. IPCC je torej najbolj relevantno mednarodno znanstveno telo, ki oblikuje svetovno znanje o procesu podnebnih sprememb, in kot takšno izjemno vpliva na politične odločitve držav in mednarodne skupnosti.

Spremembo v diskurzu o energetiki sta tako močno zaznamovala proces v okviru UNFCCC, v katerem sodelujejo države, in sam IPCC, v katerem sodeluje znanstvena srenja. Po mnenju mnogih je prav ta proces pomembno vplival na dojetje resnosti podnebnih sprememb in ustvarjanje širšega konsenza o antropogenem vplivu na podnebne spremembe (Geden in Fischer 2008, 13; Keohane 1998, 93).⁵⁵ Proces globalizacije, ki prinaša večjo povezanost in večjo

⁵² Predhodnica te konference je bila Stockholmska konferenca leta 1972, prva konferenca OZN o človekovem okolju, ki danes označuje začetek institucionalnega urejanja področja okolja na mednarodni ravni (Bahor 2005, 32). Naj spomnim tudi, da je istega leta (1992) Evropska komisija predložila prvo sporočilo o energetski politiki EU.

⁵³ Več o UNFCCC tudi v poglavju 5.1.5 ali na spletni strani UNFCCC (2011a).

⁵⁴ Naloga IPCC se je pozneje razširila in je opredeljena v načelih dela (glej IPCC 2011, *Procedures*).

⁵⁵ Diskurz o podnebnih spremembah se seveda sooča tudi z vsakodnevno kritiko. Najodmevnejša od teh se je pojavila pred samim vrhom UNFCCC v Københavnu decembra 2009, t. i. afera »*Climategate*«, ko je v javnost pricurjla novica o domnevnem dogovarjanju podnebnih znanstvenikov o prirejanju dokazov z namenom prepričati

informiranost, je prispeval k večji osveščenosti ljudi o vprašanju podnebnih sprememb, njihovem vzroku in posledicah ter ga potisnil v ospredje prevladujočih političnih usmeritev (*mainstreama*).

4.2 Film *Neprijetna resnica*

Noben osveščevalni projekt ni tako dosegel množic po vsem svetu, kot jih je film nekdanjega ameriškega podpredsednika Al Gora *Neprijetna resnica*. Po ocenah avtorjev je to najbolj gledan dokumentarni film vseh časov (Climate Crisis 2011), uporabljali pa so ga tudi kot učno gradivo v srednjih šolah (Spiegel Online 2007; Herald Scotland 2007). Film je dobil oskarja za najboljši dokumentarni film leta 2006, Al Gore pa skupaj z IPCC leta 2007 tudi Nobelovo nagrado za mir, in sicer »za trud okrepiti in razširiti védenje o antropogenih podnebnih spremembah in za osmišljanje ukrepov, ki so potrebni za preprečevanje teh sprememb« (The Nobel Peace Prize 2007). Al Gore je svoje delo nadaljeval v okviru »Projekta Podnebje«, v okviru katerega več kot 3000 prostovoljcev po vsem svetu nadaljuje osveščanje na podlagi predstavitve, ki jo vidimo tudi v filmu (The Climate Project 2011).

4.3 *Sternovo poročilo*

Če je bil film *Neprijetna resnica* namenjen predvsem osveščanju množic, je t. i. Sternovo poročilo (Stern Review 2006) naredilo izjemen premik pri osveščanju oblikovalcev politik. Ključno sporočilo Sternovega poročila je, da bo imelo ohranjanje obstoječega stanja (*business as usual*) resne posledice za gospodarsko rast in razvoj in da bodo stroški posledic podnebnih sprememb veliko večji kot pa stroški preprečevanja oziroma obvladovanja.

Poročilo nosi ime po Nicholasu Sternu, vodji britanske vladne ekonomske službe in nekdanjem glavnem ekonomistu Svetovne banke. Poročilo, pripravljeno za predsednika in finančnega ministra vlade Velike Britanije, je bilo naročeno julija 2005, širši javnosti pa je bilo

javnost v obstoj podnebnih sprememb (RTV 2009). Skeptiki, ki so sicer v manjšini, se vidijo v vlogi izpraševalca splošnega znanstvenega konsenza, a obenem jim (s pomočjo medijev) uspeva ustvarjati občutek v širši javnosti, da je dvom v znanstveni skupnosti veliko bolj prisoten, kot dejansko je (Giddens 2009, 22–3).

predstavljeno oktobra 2006.⁵⁶ To poročilo je najtemeljitejše ekonomsko poročilo o podnebnih spremembah doslej, katerega osnovna ugotovitev je, da so podnebne spremembe največja napaka tržnega gospodarstva in da bo takojšnje ukrepanje svetovno gospodarstvo stalo veliko manj kot prelaganje odločitev na prihodnost (Stern Review 2006, 1). Avtor poročila trdi, da bodo podnebne spremembe na dolgi rok povzročile škodo svetovnemu gospodarstvu v višini 20 % ali več svetovnega BDP letno (2006, 10). Globalno segrevanje bo najbolj prizadelo države v razvoju, zaradi poplav ali suš pa bo svoj dom zapustilo do 200 milijonov ljudi (2006, 6). Ekonomske in družbene posledice podnebnih sprememb naj bi bile primerljive s tistimi, ki so jih v prvi polovici 20. stoletja povzročile obe svetovni vojni in gospodarska kriza (2006, 2). Sternovo poročilo pa hkrati tudi trdi, da se je negativnim posledicam in stroškom mogoče izogniti, vendar le ob hitrem in kolektivnem ukrepanju na politični ravni (2006, 27).

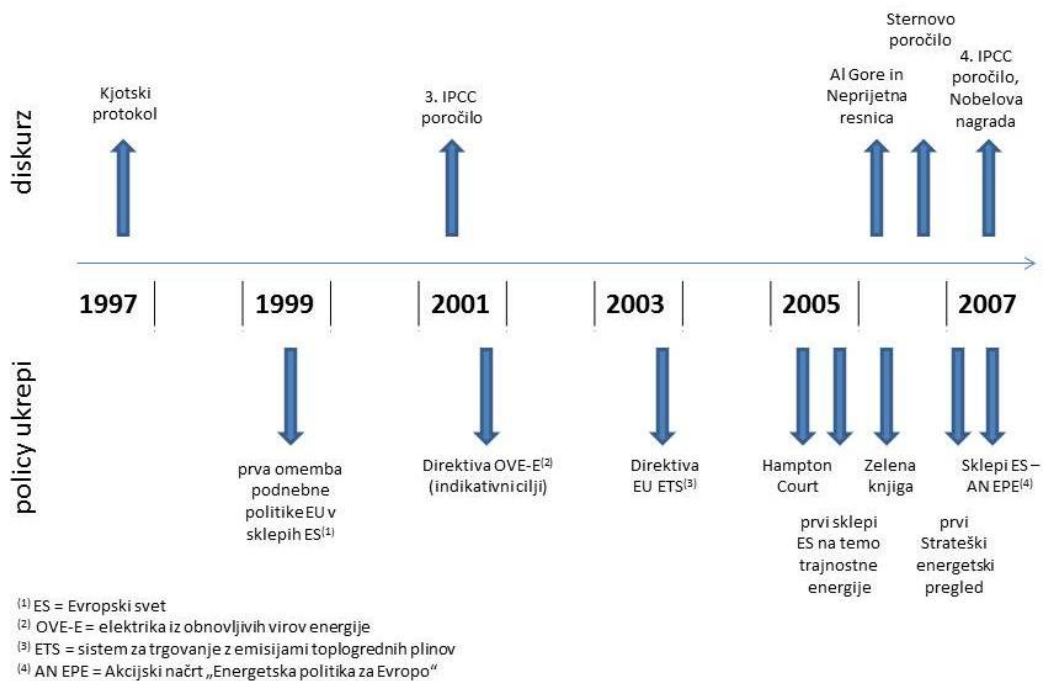
Vpliv Velike Britanije na odločitve o energetske politiki v EU je bil torej pomemben ne samo procesno (neformalno zasedanje Evropskega sveta v Hampton Courtu), pač pa tudi diskurzno (s pomočjo Sternovega poročila). Potreba po takšnem poročilu je izhajala iz vtisa, da države (ne samo EU, pač pa tudi globalno) ne bodo pripravljene sprejeti resnih ukrepov v boju proti podnebnim spremembam, če ne bodo soočene z resnimi analizami, kaj to pomeni za njihovo gospodarstvo (Jordan in Lorenzoni 2007, 311). Sternovo poročilo je bilo med drugim mejnik tudi zato, ker to ni bilo (še eno) poročilo kakšne okoljske agencije, nevladne organizacije ali okoljskega ministrstva, pač pa je poročilo prišlo neposredno od predsednika vlade ene največjih evropskih držav, pripravili pa so ga vodilni svetovni ekonomisti, prav zato so bili javni in zasebni krogi veliko bolj pripravljeni poslušati vsebino (Jordan in Lorenzoni 2007, 317). Sternovo poročilo je bilo pisano v jeziku, ki ga razume trg oziroma podjetja. Prav tako je k aktivnemu razširjanju ključnih sporočil pripomogel sam predsednik vlade ene od treh največjih držav v EU, Tony Blair. To je vsekakor prispevalo k nekemu simboličnemu premiku v retoriki tudi znotraj EU.

Zdi se torej, da so ideje, prepričanje, védenje vsaj deloma pripomogli k vzpostavljanju primernih policy ukrepov na ravni EU. Na sliki 4.1 lahko vidimo grobo časovno primerjavo med elementi spreminjajočega se diskurza, o katerih govori to poglavje, ter sprejetimi policy odločitvami in ukrepi na ravni EU, o katerih je govorilo prejšnje poglavje. Opaziti je zgostitev

⁵⁶ Takratni predsednik britanske vlade je bil Tony Blair, njegov finančni minister pa Gordon Brown.

aktivnosti na ravni EU v letih med 2005 in 2007, kar je povezano s popularizacijo problematike podnebnih sprememb na globalni ravni. Ker procesa tečeta praktično vzporedno, se je treba na tej točki strinjati z Giddensom (2009), ko ugotavlja, da problematika podnebnih sprememb in s tem povezane odgovornosti ni skrb navadnega državljana, pač pa skrb elit. Zdi se namreč, da sta to problematiko v ospredje večinskega (*mainstream*) družbenega diskurza pripeljali predvsem znanstvena in politična srenja, osveščanje množic pa je potekalo praktično vzporedno s sprejemanjem prvih policy ukrepov na ravni EU.

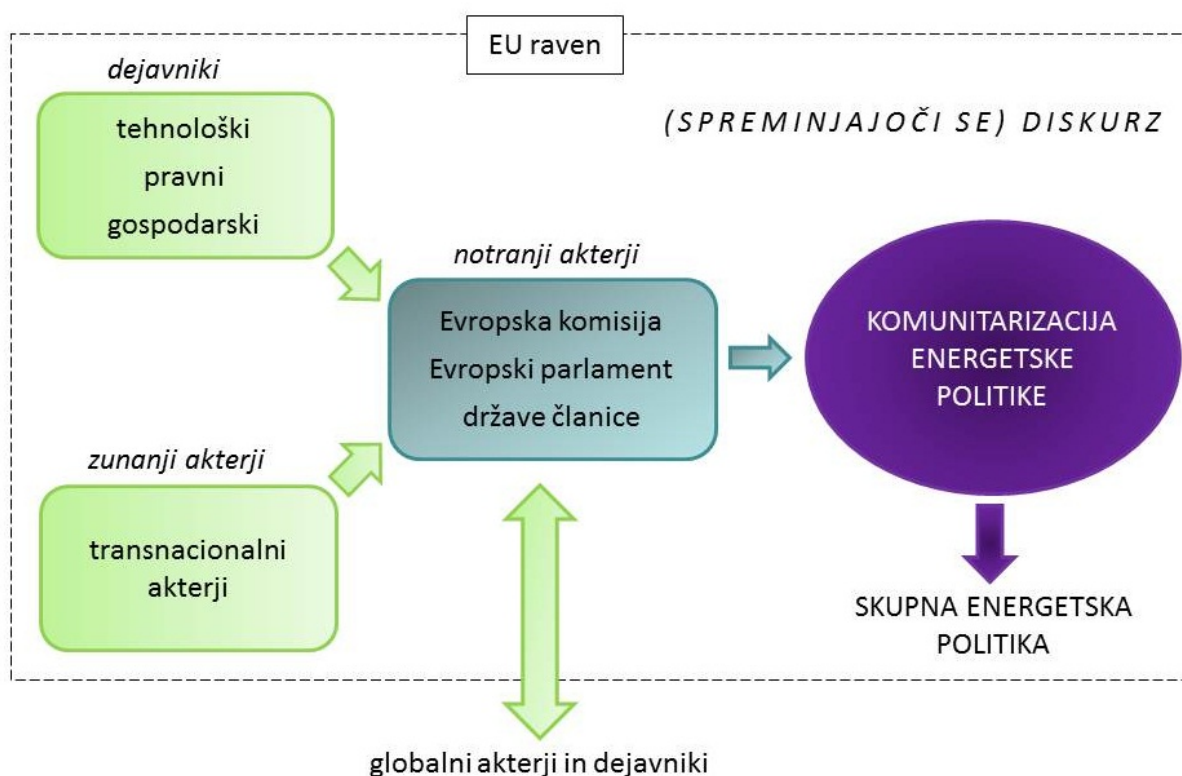
Slika 4.1: EU policy ukrepi v odziv na spreminjajoči se diskurz



5 KOMUNITARIZACIJA EVROPSKE ENERGETSKE POLITIKE NA PRIMERU TRAJNOSTNEGA STEBRA

V tem poglavju se bo magistrsko delo osredotočilo na akterje in dejavnike, ki prispevajo k procesu komunitarizacije energetske politike v EU, ter sledilo institucionalnim in zakonodajnim spremembam na policy področju, ki bodo pomagale ta proces dokazati. Akterji in dejavniki, ki so ključni predvsem za trajnostni steber energetske politike, so identificirani v modelu, kot ga prikazuje slika 5.1. Z modelom želim prikazati kompleksnost in medsebojno povezanost odnosov med akterji in politiko na ravni EU. Z modelom tudi omejim akterje in dejavnike; ti, ki so naštet, so za namen in cilje te naloge ključni in jih ne moremo zanemariti.

Slika 5.1: Model procesa komunitarizacije energetske politike v EU na primeru trajnostnega stebra politike



Na ravni EU so najpomembnejši akterji Evropska komisija, Evropski parlament in države članice. Ker so to akterji, ki imajo moč spreminjati institucionalno strukturo, in torej aktivno

uvajajo oziroma strateško usmerjajo politike na nadnacionalni ravni (v našem primeru energetske politike), jih štejejo za notranje (nadmacionalnemu sistemu inherentne) akterje. Nanje oziroma na oblikovanje politik skušajo vplivati zunanji akterji, ki sicer niso del institucionalnega ustroja, so pa del notranjega policy okolja EU. Na področju energetike lahko kot zunanje akterje s posebnim interesom prepoznamo predvsem transnacionalna civilnodružbena gibanja in organizacije ter podjetja. Model v sliki 5.1 identificira še ključne dejavnike, ki vplivajo na proces komunitarizacije energetske politike. Tehnološki, pravni in gospodarski dejavniki so na ravni EU v primeru trajnostne energetske politike še posebej pomembni, saj oblikujejo družbeno strukturo, v kateri EU deluje, in določajo predispozicije za delovanje v danem času in prostoru. Pri tem gre predvsem za tehnološko razvitost, ki npr. o(ne)mogoča izrabo neke energije, aktualne pravne okvirje za delovanje trga (uveljavljanje pravil EU skozi vladavino prava) in različne gospodarske dejavnike, ki se kažejo predvsem v splošnem gospodarskem stanju ter stopnji integracije trga oziroma tržnih razmer in politik nasploh. Dodatno na oblikovanje energetske politike vplivajo tudi drugi, globalni dejavniki in akterji (npr. tretje države, mednarodne konvencije, dejavniki, kot so naraščajoča svetovna raba fosilnih goriv ter hkrati njihova končnost, visoka energetska odvisnost EU od uvoza, ekstremni vremenski pojavi, povezani s segrevanjem globalnega ozračja, ipd.).

5.1 Ključni akterji

Matlár (1997, 138) ocenjuje, da sta osrednja akterja pri razvoju skupne energetske politike Evropski svet in Evropska komisija. Prvi zaradi usmeritev, ki jih daje, druga zaradi moči, ki jo ima pri oblikovanju konkretnih predlogov ukrepov na podlagi zelo splošnega mandata, ki ga podeli prvi. Manj kot je mandat konkreten oziroma bolj kot je splošen, večja je vloga Komisije pri pripravi ukrepov (Matlár 1997, 140). Pričakovati je, da bo Lizbonska pogodba, ki je v veljavi od konca leta 2009, na dolgi rok povečala tudi politično težo Evropskega parlamenta. V nadaljevanju magistrskega dela bom predstavila posamezne akterje (notranje in zunanje) ter njihovo vlogo pri oblikovanju evropske energetske politike.

5.1.1 Evropska komisija

Evropska komisija je supranacionalna institucija, katere osnovna naloga je varovati izvrševanje pogodb in skupne interese EU ter pripravljati zakonodajo na področjih, ki so v pristojnosti EU. Na Komisijo moramo gledati skozi dva različna vidika lastne konstitutivnosti, političnega in tehnokratskega. Po eni strani je Komisija kolektivno politično telo, ki ga sestavljajo komisarji, po drugi strani pa je Komisija sinonim za evropski birokratski sistem, ki izvaja naloge, ki jih naloži Komisija kot politično telo, ali po svojih, na podlagi ustanovnih pogodb danih pristojnostih. Ta vidik dvojne vloge Komisije – politične in tehnokratske – je treba razumeti v kontekstu dejanj oziroma poskusov uveljavitve pristojnosti na ravni EU, ki na področju energetike niso izhajale vedno samo iz političnega vodstva, pač pa tudi iz samega birokratskega telesa (npr. generalnega direktorata, odgovornega za energetiko).

Številni avtorji se strinjajo, da je Komisija kljub pomanjkanju formalnih pristojnosti energetske politiki posvečala veliko pozornosti (Benford 2006; El-Agraa in Hu 1984; Geden in Fischer 2008; Matlár 1997; Padgett 1992;). Geden in Fischer (2008, 38) menita, da je to povezano z izvorno, nadnacionalno vlogo Komisije v ESPJ, v novejših časih pa tudi z vzpostavljanjem vsečnega političnega videza učinkovite, odzivne in napredne Komisije. Oblike posrednega vpliva Komisije na področju energetike bi lahko razdelili tudi v tiste, povezane s formalnimi pristojnostmi na področjih, ki posegajo v energetiko, in tiste, ki so povezane z vzpostavljanjem določenih pravil glede instrumentov črpanja sredstev, javnih razpisov, tehnične harmonizacije ipd. (Benford 2006). Podobno Matlár (1997, 13) opozarja, da Komisija s tem, ko definira politike in tvori povezave med različnimi policy področji, povečuje lastno institucionalno vlogo. Vsekakor lahko Komisija z načeloma ekskluzivno pravico pobude bistveno vpliva na potek in vsebino neke policy razprave ob zakonodajnem delu Sveta in Parlamenta.

a) Komisija kot politični vodja

Primerno politično vodstvo na čelu supranacionalne institucije, kot je Komisija, lahko igra pomembno vlogo pri oblikovanju politik. V preteklosti sta na področju energetike posebej izstopala komisar Antonio Cardoso e Cunha (1989–1992) in predsednik Evropske komisije

Jacques Delors (1985–1995), saj sta se precej aktivno zavzemala za večjo vlogo Skupnosti na področju energetike (Matlárý 1997, 109).⁵⁷ Ambicioznost Komisije na področju energetike se je pod Santerjevim (1995–1999) in Prodijevim (1999–2004) vodstvom izgubila, a ponovno povečala pod Barrosovim vodstvom od leta 2004 naprej.

Če pogledamo, kateri komisarji so bili po letu 1985 odgovorni za energetske resor, lahko ugotovimo, da so bili to pretežno predstavniki majhnih ali perifernih držav.⁵⁸ Z novo Barrosovo komisijo, ki je mandat nastopila februarja 2010, je prišlo do zgodovinskega obrata – energetskega portfelja je prevzela kar največja država članica, Nemčija.⁵⁹ Energetika tako tudi na simbolni ravni ni več nepomemben, obstranski resor. Nemčija se je s tem dejanjem torej premaknila stran od tradicionalno industrijskih in proračunskih portfeljev, za katere je bila odgovorna v preteklosti, in hkrati nakazuje prevzemanje vodilne vloge na energetiki.⁶⁰

Komisija ima pri določanju agende in oblikovanju politik zaradi svoje pravice do pobude osrednjo vlogo. Prav Komisija je odprla vprašanje evropske energetske politike, ko je na mizo ob ustvarjanju notranjega trga položila tudi takrat še nedotaknjeni energetske sektor. Čeprav so države temu nasprotovale, procesa prav zaradi ključne evropske norme integracije trga niso mogle blokirati. Kot navajata Eising (2002, 116) in Matlárý (1997, 97), je bila Komisija tista, ki je spodbudila razpravo o liberalizaciji energetskega trga v EU, kar je z vidika moči oblikovalca agende zelo pomembno dejstvo. Matlárý tudi opaža (1997, 46), da je Komisija vsakič, ko so pogajanja o deregulaciji notranjega energetskega trga zastala, na države članice pritisnila s trdim

⁵⁷ Zanimivo je, da se je Delors leta 2010 v politične razprave EU vrnil prav na področju energetike. Marca 2010 je namreč Delors s skupino analitikov predložil »policy paper«, v katerem EU poziva k ustanovitvi t. i. evropske energetske skupnosti, torej k vzpostavitvi skupne energetske politike (Notre Europe 2010). Ker se je Delors umaknil iz aktivne politike, najbrž ne more odigrati vloge močnega političnega voditelja, kot je to storil konec osemdesetih in na začetku devetdesetih let pri ustvarjanju skupnega evropskega trga (in posledično tudi pri razvoju energetskega trga), lahko pa med aktivnimi politikami spodbudi razpravo, ki bi bila temu naklonjena.

⁵⁸ V obdobju 2004–2009 je bil za energetske portfelj odgovoren Latvijec Andris Piebalgs. V obdobju 1999–2004 je energetske portfelj sicer res pripadel podpredsednici Španki Loyoli de Palacio, vendar je bila obenem ta komisarka odgovorna tudi za medinstitucionalne odnose in promet. Glede na to, da sta v istem mandatu na določenih področjih delovala kar dva komisarja (zaposlovanje, raziskave, regionalna politika, monetarne zadeve), lahko sklepamo, da energetika v tistem času ni bila med prednostnimi področji. V obdobju 1995–1999 je bil energetske komisar Grk Christos Papoutsis (ki je bil odgovoren še za majhna in srednja podjetja ter turizem), v obdobju tretje Delorsove Komisije pa najprej Španec Abel Matutes (1993–1994), nato Španec Marcelino Oreja (1994–1995) – komisarja sta bila hkrati odgovorna še za promet. V obdobju druge Delorsove Komisije 1989–1992 je bil za energetske portfelj odgovoren Portugalec Antonio Cardoso e Cunha (skupaj z majhnimi podjetji, prevajalskimi in kadrovske službami), v obdobju prve Delorsove Komisije 1985–1988 pa Luksemburčan Nicolas Mosar.

⁵⁹ Evropski komisar za energijo v drugi Barrosovi komisiji (2010 do 2014) je Nемеc Günther Oettinger, nekdanji ministrski predsednik dežele Baden-Württemberg.

⁶⁰ Nemčija je bila od leta 1985 v petih od šestih sestav Komisije odgovorna za industrijsko politiko, hkrati pa v štirih od šestih sestav še za proračun (pred širitvijo 2004 so imele večje države članice po dva komisarja).

izvajanjem konkurenčnih pravil EU. Prav skupna pravila konkurenčnosti in s tem povezana pravila za državne pomoči (še posebej na premogovnem sektorju) so po mnenju avtorice pripomogla k vzpostavljanju osnov skupne energetske politike (1997, 113). Pomembno vlogo so odigrali tudi posamezni drugi dejavniki, npr. vedno večja kompleksnost in zapletenost EU, ki Komisiji povečujeta vpliv na ravni medvladnih pogajanj, ali že sprejet *aquis*, ki včasih pripelje do nepredvidenih posledic določenih sprejetih odločitev (Matlárý 1997, 154).⁶¹

Prva Barrosova komisija med svoje ključne uspehe šteje prav rezultate dela na energetske policy področju (Evropska komisija 2009b). V prvi Barrosovi komisiji se z energetiko ni ukvarjal samo za to pristojen komisar, Latvijec Andris Piebalgs, pač pa tudi številni drugi, odgovorni za konkurenčnost, okolje, promet in industrijo (Geden in Fischer 2008, 38). Tudi druga Barrosova komisija med ključna področja dela uvršča energetiko in novi evropski komisar za energijo Günther Oettinger je v svojem zagovoru pred Evropskim parlamentom januarja 2010 napovedal »evropeizacijo« energetske politike (Euractiv 2010a).

b) Komisija kot upravljavka

O tem, da energetika v EU postaja vse pomembnejša politika, priča tudi dejstvo, da se je z zadnjo Komisijo leta 2010 rekonstruiral sam birokratski resor, ki izvaja politiko. »Osamosvojitve« Generalnega direktorata za energijo (iz prejšnjega Generalnega direktorata za promet in energijo) govori v prid večji pomembnosti njegovega dela. K temu še dodatno pripomore dejstvo, da direktorat od leta 2010 vodi Anglež Phillip Lowe, dolgoletni generalni direktor za področje konkurenčnosti, ki je ena od najosnovnejših skupnih politik EU.⁶² Tako dve najpomembnejši mesti na področju energetike v Komisiji pripadata dvema od treh največjih držav članic.

⁶¹ V tej luči je pomembno omeniti večjo vlogo, ki jo je Komisiji na področju energetskega trga prinesla Energetska listina, saj je Komisija »z njo uspela razviti nov institucionalni instrument za sodelovanje s tretjimi državami, ki je slonel na načelih notranjega energetskega trga« (Matlárý 1997, 117). Podobno velja tudi za Pogodbo o energetske skupnosti (Evropska komisija 2011a), ki je prav tako enkraten institucionalni instrument, s katerim se okoljska, tržna in energetska zakonodaja EU prenaša v države Zahodnega Balkana, in kjer Komisija govori v imenu EU. To je Komisiji dalo moč, da nadzira procese, ki so potekali na načelih Skupnosti, tudi s tretjimi državami, kar se je vsekakor odražalo v notranjih pogajalskih procesih EU.

⁶² Omeniti velja še, da je pred Philipom Lowom Generalni direktorat za promet in energijo v obdobju 2006–2009, ko so na področju energetike nastajali tudi najpomembnejši zakonodajni akti zadnjega desetletja, vodil Nemeč Matthias Ruete.

Prav na vpliv upravljaljskega dela Komisije, torej samega generalnega direktorata, odgovornega za energetiko, opozarja tudi Matlárý (1997, 69). Po njenem mnenju je generalni direktorat brez izrecnega političnega vodstva v devetdesetih letih zgradil policy agendo na področju notranjega energetskega trga in s tem iskal pot k povečanju pristojnosti EU na tem področju (Matlárý 1997, 51–5). Če je pred začetkom liberalizacije generalni direktorat pretežno izdeloval le študije in projekcije (Eising 2002, 92), je s procesom razvijanja skupnega energetskega trga, hkrati pa tudi krepitev okoljske komponente v politikah EU, njegov pomen naraščal. Generalni direktorat, odgovoren za energetiko, je namreč s časom postal zibelka številnih pobud, nosilec nove energetske zakonodaje in koordinator vseh politik na tem področju (Matlárý 1997, 21–2).⁶³

Ko govorimo o tehnokratski vlogi Komisije, je pomembno omeniti tudi vlogo, ki so jo v preteklosti odigrali nekateri drugi generalni direktorati, predvsem tisti, ki so bili odgovorni za okolje in konkurenčnost, na čemer je pred Lizbonsko pogodbo slonela tudi večina pravnih aktov na področju energetike. Pri notranjem energetskega trgu je bilo v delo Komisije vključenih vsaj pet direktorats – energetika in promet, konkurenčnost, carine in posredna obdavčitev, notranji trg in industrija ter okolje (Padgett 1992, 60). Pri trajnostni energetske politiki je težišče razvoja politike v sodelovanju direktorats za okolje, energetiko, konkurenčnost ter raziskave in razvoj. Prav Generalni direktorat za raziskave in razvoj je na področju trajnostne energetike odigral še posebej pomembno vlogo, saj je skozi 7. Okvirni program EU za raziskave, tehnološki razvoj in predstavitvene dejavnosti na področje nizkoogljčnih tehnologij usmerjal proračunska sredstva EU.⁶⁴

5.1.2 Države članice, Evropski svet in Svet EU

Kljub monopolu nad zakonodajno pobudo Komisija ne more nobenega ukrepa sprejeti brez podpore držav članic. Medtem ko Evropski svet skrbi za splošno politično usmerjanje delovanja Unije, je ministrska konfiguracija energetskega dela Sveta za promet, telekomunikacije in energijo ključna predvsem pri dokončnem potrjevanju zakonodaje.

⁶³ Primer evropskih energetske omrežij je po Matlárý (1997, 109) dober primer, kako je Komisija dobila formalno pristojnost v Pogodbi o EU šele potem, ko je na tem področju energetske generalni direktorat razvil policy vlogo EU.

⁶⁴ Več v poglavju 5.5.

Ker Komisija uradnih pristojnosti za predložitev ukrepov na področju energetske politike do nedavnega ni imela, je bilo zelo pomembno politično usmerjanje Evropskega sveta, na podlagi česar je Komisija osnovala svoje zakonodajne in nezakonodajne predloge. V tem pogledu je imel Evropski svet zelo pomembno vlogo pri oblikovanju energetske politike, saj je bilo brez pravne podlage, ki bi Komisiji omogočala samostojno ukrepanje, pomembno prav njegovo politično usmerjanje.⁶⁵ Evropski svet je marca 2007 sprejel ključni dokument (AN EPE), ki je Komisiji omogočil delo in položil temelje za skupno energetske politiko. Kako močno je bilo usmerjanje Evropskega sveta na področju energetske politike, kaže tudi dejstvo, da je Evropski svet v nekaterih primerih celo sprejemal konkretne ubeseditve zakonodajnega besedila (glej poglavje 5.3.5).

Svet ministrov je sicer tisti, ki igra odločilno vlogo pri potrjevanju oziroma oblikovanju zakonodaje, ko je ta predložena v obravnavo zakonodajalcema. Svet ima tudi moč usmerjati aktivnosti na nekem specifičnem področju.⁶⁶

Veliko avtorjev (Eising in Jabko 2001; Eising 2002; Matlár 1997; Meritetova 2007; Padgett 1992) se strinja, da so o prvih korakih h komunitarizaciji energetske politike odločale predvsem tri največje države – Francija, Nemčija in Velika Britanija. Posebej opazno je, da sta se leta 1999 pod nemškim predsedstvom EU prvič pojavila pojem podnebju prijazne politike EU in spodbujanje obnovljivih virov energije, torej temelja trajnostne energetike (Svet EU 1999a). Leta 2005 so se države pod britanskim predsedstvom odločile za angažiranost EU na področju energetike, leta 2007 pa je bil pod ponovnim nemškim vodstvom sprejet prelomni AN EPE (Geden in Fischer 2008, 48–9; Fistravec 2010, 183). Leta 2008 so se pod francoskim predsedstvom EU tudi rekordno hitro zaključila težka pogajanja o podnebno-energetskem zakonodajnem paketu. Komisija je z zeleno knjigo 2006 morda res popularizirala razpravo o energetske politiki EU v širšem krogu relevantnih akterjev, a če je Evropski svet ne bi podprl, bi bila ta zelena knjiga le še ena od mnogih, v preteklosti spregledanih pobud. Tudi Lizbonsko pogodbo kot osnovni pravni akt delovanja EU, ki je prvič v primarno zakonodajo EU vnesla energetske člen, so morale sprejeti soglasno države članice.

⁶⁵ Evropski svet je nastal že leta 1974, uradni status organa pa je dobil šele leta 1992 z Maastrichtsko pogodbo. Z Lizbonsko pogodbo je Evropski svet postal institucija EU. Evropski svet sestavljajo predsedniki držav in vlad držav članic ter njegov predsednik (trenutno Herman Van Rompuy) in predsednik Komisije. Za podrobnosti glej Evropski svet (2010).

⁶⁶ Dober primer je sprejetje sklepov Sveta EU o sodelovanju na področju energetske tehnologije (Svet EU 2008b).

5.1.3 Evropski parlament

Zaradi vedno večje zakonodajne vloge Evropskega parlamenta, ki jo zasledimo z vsako spremembo ustanovnih pogojev, je Parlament največji zaveznik Komisije pri oblikovanju evropske energetske politike. Po mnenju Matlary (1997, 124–6) je glavna motivacija Parlamenta povezana predvsem z željo, da okrepi svojo lastno vlogo v procesu oblikovanja politik nasploh. Le s pristojnostmi na ravni EU lahko namreč Parlament na neki politiki uveljavlja interese, ki služijo njegovi volilni bazi.

Postopek soodločanja je tisti, ki Parlamentu daje največjo zakonodajno moč. To moč ima Parlament tako pri sprejemanju tržne kot okoljske zakonodaje, v okvir katerih je pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe spadala večina aktov s področja energetike. Kot pri vsaki drugi zakonodaji se na področju energetske zakonodaje vpliv Parlamenta kanalizira pretežno skozi odgovorni odbor. Odbor je namreč tisti, ki na podlagi razprav pripravi amandmaje, izjemno pomembna pa je tudi vloga poročevalca. Pri trajnostni energetske zakonodaji in s tem povezanih policy usmeritvah sta pomembna predvsem Odbor za industrijo, raziskave in energetiko (ITRE) ter Odbor za okolje, javno zdravje in varnost hrane (ENVI).

Z vidika trajnostne energetike ni zanemarljivo dejstvo, da je Evropski parlament znan kot najbolj »zelena« institucija EU in ima, kot pravi Gullbergova (2008, 2967), tudi zgodovino sprejemanja podnebju prijaznih odločitev (npr. podpora strožjemu sistemu trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov). A vendar neke vodilne vloge Evropskega parlamenta na področju energetske politike sredi prejšnjega desetletja ni zaznati (Geden in Fischer 2008, 51–2), čeprav bi bile lahko njegove zahteve veliko ambicioznejše kot tiste od Komisije ali Evropskega sveta. Parlament je svojo resolucijo v odziv na zeleno knjigo sprejel šele sredi decembra 2006 (Evropski parlament 2006b), le nekaj tednov prej, kot je Komisija predložila prvi strateški energetske pregled. Tako lahko sklepamo, da vsebina resolucije verjetno ni znatno vplivala na Komisijo, ki je morala že veliko pred tem časom dokumente pripraviti in poslati v notranje usklajevanje. Je pa najbrž Komisija vedela, da ima pri svojih predlogih v Parlamentu zaveznika.

5.1.4 Transnacionalni akterji

Številni avtorji poudarjajo pomembnost interesnih skupin pri oblikovanju politik na ravni EU (Matlárý 1997, 95; Eising 2003; Burchell in Lightfoot 2002). Vedno večjo vlogo supranacionalnih institucij na področju energetske politike so hitro prepoznale tudi interesne skupine energetske industrije in nevladnih okoljskih organizacij (Burchell in Lightfoot 2002, 58; Eising 2003, 193; Geden in Fischer 2008, 36; Matlárý 1997, 22).⁶⁷

Tako podjetniške kot civilnodružbene interesne skupine skušajo na Komisijo vplivati že v zgodnji fazi oblikovanja politik (Gullberg 2008, 2968–70).⁶⁸ Podjetniška združenja se osredotočajo predvsem na konkurenčnostni vidik politik, okoljske nevladne organizacije pa na podnebni (Geden in Fischer 2008, 65). Gullbergova (2008, 2967) ugotavlja, da interesne skupine industrije na področju podnebne politike najbolj lobirajo Komisijo. Tudi Eising (2003, 195) trdi, da je Evropski parlament za interesne skupine manj zanimiv, saj ne upravlja s tolikšno močjo kot Komisija ali Svet. Okoljevarstvene organizacije na drugi strani primarno lobirajo Evropski parlament, poročajo pa o določeni zaprtosti (ne)formalnih kanalov do Komisije oziroma o splošni omejenosti dostopa do Komisije ali Sveta (Gullbergova 2008, 2968). Ali je torej Komisija dozvetnejša za industrijska stališča, Parlament pa za civilnodružbena, kot trdi Matlárý (1997, 96)? Register interesnih predstavnikov, s katerim upravlja Komisija, danes našteje več kot 900 registriranih organizacij, ki so izrazile interes za področje energetike (Evropska komisija 2010b).⁶⁹ Glede na osnovno dejavnost je med njimi kar 658 predstavnikov profesionalnih svetovalnih podjetij, podjetij, poklicnih združenj ali sindikatov ter le 203 nevladne organizacije in *think-tanki*.⁷⁰ Tudi Eising (2003, 198) opozarja, da je kar 82 odstotkov pri Komisiji registriranih organizacij primarno poslovnega tipa, kar ne govori v prid nekemu ravnovesju med

⁶⁷ Okoljevarstveni pritisk na odločevalce v EU se je povečal konec osemdesetih let, ko so v Bruselj prišle nevladne organizacije, kot so *Greenpeace*, *Friends of the Earth* in *World Wildlife Fund* (Burchell in Lightfoot 2002, 62). Poleg podjetij in zelenih nevladnih organizacij Geden in Fischer (2008, 63–4) sicer omenjata še Evropsko sindikalno konfederacijo (*European Trade Union Confederation*), ki naj bi se na področju (evropske) energetske politike zavzemala predvsem za intervencijo države, da se zagotovijo dosegljiva cena energije, nova delovna mesta itd.

⁶⁸ Gullbergova (2008, 2965) in Eising (2003, 197) v proučevanju interesnih skupin na področju podnebne politike ločita med institucionaliziranim in neinstitucionaliziranim načinom sodelovanja pri procesu oblikovanja politik. Institucionalizirano sodelovanje zadeva predvsem sodelovanje na javnih zaslišanjih in srečanjih, neinstitucionalizirano pa se nanaša na neformalna srečanja z evropskimi birokrati in politiki.

⁶⁹ Tudi Evropski parlament ima javno dostopen register lobistov (Evropski parlament 2011), vendar pa ta register ni organiziran po področjih. Tako je nemogoče vedeti, katera od 1747 registriranih lobističnih organizacij lobira na področju energetske politike.

⁷⁰ Tudi ta razmejitev je lahko varljiva, saj tudi med slednjo skupino najdemo gospodarske akterje, kot sta npr. švedska gospodarska zbornica ali hrvaško-evropski poslovni svet.

industrijsko in civilnodružbeno skupino. Na tej podlagi je mogoče sklepati, da so zelene nevladne organizacije, ki izkazujejo interes za delo Komisije na področju energetike, pravzaprav v manjšini.

Gullbergova (2008, 2970) odkrije še eno pomembno razliko med načinom, kako delujejo podjetniške in okoljevarstvene interesne skupine v Bruslju. Medtem ko se okoljevarstvene organizacije lotevajo splošnih in širokih vprašanj, se podjetniške organizacije ponavadi osredotočajo na zelo specifične teme, ki konkretno zadevajo njihovo članstvo.

Pomemben je tudi strošek lobiranja. Kot navaja Svendsen (v Gullberg 2008, 2967), je prav zaradi Komisijine pravice do zakonodajne pobude veliko ceneje lobirati »par birokratov« na Komisiji kot pa celoten Evropski parlament, ki ima 736 poslancev.

Katera interesna skupina (zelene okoljevarstvene organizacije ali industrijske organizacije) ima torej večji vpliv na oblikovalce politike v Bruslju? Več avtorjev (Burchell in Lightfoot 2002; Eising 2003; Matlány 1997) deli mnenje, da so zelene nevladne organizacije, kar zadeva zastopnost, sposobnost lobiranja in ne nazadnje tudi vpliv, mnogo šibkejše od podjetij.⁷¹

a) Zelena civilnodružbena gibanja in organizacije

Zeleno gibanje se je v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja začelo razvijati najprej v Nemčiji, ki je bila prva država s stranko zelenih v nacionalnem parlamentu (Giddens 2009, 52). Zelene stranke in gibanja so odigrali pomembno vlogo pri uvrščanju zelenih tem na politične agende ne samo nacionalnih držav, pač pa tudi EU, in so danes dokaj pomemben vir pritiska na odločevalce v Bruslju (Burchell in Lightfoot 2002, 57–60).⁷²

Ključni civilnodružbeni akterji na ravni EU so danes t. i. Zeleni 10, ki združujejo največje zelene nevladne organizacije v Evropi: *BirdLife International*, *CEE Bankwatch Network*, *Climate Action Network Europe*, *European Environmental Bureau*, *Transport and Environment*, *Health and Environment Alliance*, *Friends of the Earth Europe*, *Greenpeace*, *International Friends of Nature* in *World Wildlife Fund European Policy Office*. Evropski okoljski urad

⁷¹ McCormick (v Burchell in Lightfoot 2002, 68) trdi, da je največji dokaz za to prav do okolja zelo podjetniško naravnana politika EU.

⁷² Avtorja na ravni EU sicer identificirata tri kanale, prek katerih so se zelene teme poudarjale in pojavljale na ravni EU: okoljska gibanja, stranka zelenih v Evropskem parlamentu ter Evropska agencija za okolje. Ker pa je Evropska agencija za okolje dejansko namenjena le zbiranju informacij na ravni EU, ki jih pa tako ali tako agenciji priskrbijo ministrstva držav članic, se avtorja do agencije kritično distancirata (2002, 75–7).

(*European Environmental Bureau* – EEB) ima po mnenju Burchella in Lightfoota (2002, 61) poseben status, saj je ustanovitev in delovanje združenja podprla Komisija, ki mu tudi priznava določeno znanje in poznavanje okoljskih zadev. EEB ima tako še boljše izhodišče, da vpliva na oblikovanje politike Komisije. Zelene civilnodružbene organizacije v Bruslju sicer ne lobirajo samo pristojen direktorat (tj. Generalni direktorat za okolje), pač pa tudi vse druge direktorate, ki oblikujejo politike, povezane z zelenimi cilji nevladnih organizacij (industrija, kmetijstvo, tehnologija) (Burchell in Lightfoot 2002, 66–7), danes tudi direktorat, odgovoren za energijo.⁷³

Ni dvoma, da so zelene civilnodružbene organizacije pripomogle k uvrščanju okoljevarstvenih tem na agendo EU. Neaktivnost potrošniških in okoljevarstvenih skupin na področju energetike, ki jo opaža Matlárý (1997, 95) v devetdesetih letih, se je v 21. stoletju obrnila v mobilizacijo javnega mnenja za aktivno podpiranje politike Evropske komisije na področju energetike, in nasprotno, Komisija je podporo svojim predlogom na področju trajnostne energetske politike EU iskala tudi pri okoljevarstvenih in potrošniških organizacijah. A Burchell in Lightfoot (2002, 78–9) dvomita, da te organizacije dejansko vplivajo na odločevalski proces. Ključni oviri pri zelenih nevladnih organizacijah sta, kot drugje v nevladnem sektorju, kadrovska podhranjenost in pomanjkanje sredstev za delovanje (Burchell in Lightfoot 2002, 66–7).

b) Podjetniški transnacionalni akterji

Energetska podjetja so pri oblikovanju policy predlogov nepogrešljiva in tudi zelo angažirana, saj imajo analize in tehnične informacije s terena, s katerimi Komisija ne razpolaga (Matlárý 1997, 96; Padgett 1992, 70). Med najpomembnejša združenja energetskega podjetij na ravni EU Geben in Fischer (2008, 60) uvrščata *Eurelectric*, največje evropsko združenje elektroenergetske industrije, *Eurogas*, združenje plinske industrije, in *European Energy Renewable Council*, združenje industrije s področja obnovljivih virov energije. A kot opozarjata avtorja, to niso edini relevantni akterji na ravni EU, saj imajo večja energetska podjetja še lastne predstavniške pisarne. Omeniti velja tudi prisotnost združenj *Central European Energy Partnership* in *European Petroleum Industry Association*, ki zagovarjata industrijo premoga in nafte.

⁷³ Zanimivo je, da avtorja ne omenita direktorata, odgovornega za področje energetike, a glede na čas pisanja članka (začetek desetletja) morda to niti ni tako presenetljivo. V tistem času energetska politika EU ni bila v ospredju in tudi ne tako razvita, kot je danes.

Moderna podjetja niso več toliko vezana na eno državo in tudi ni nujno, da imajo podobne potrebe, zato bi bilo sklepanje o njihovi vlogi na ravni politik EU brez podrobnejših analiz preuranjeno.⁷⁴ So pa vsekakor pomemben dejavnik ne samo pri procesu sprejemanja politik, pač pa tudi pri njihovi realizaciji (Pointvogl 2009, 5705–14).

5.1.5 Drugi akterji (globalne narave)

Čeprav današnji energetske izzivi potrebujejo koordinirano mednarodno angažiranost (Westphal 2006, 47), ostaja globalno upravljanje/vodenje na področju energetike v večji meri nerazvito (Lesage, Van de Graaf in Westphal 2009, 259). Koncentracija (fosilnih) energijskih virov na strateških elipsah predstavlja poseben izziv za iskanje skupnega mednarodno-trgovinskega jezika na področju energetike, tudi zato, ker pravila Svetovne trgovinske organizacije praviloma ne zajemajo energetske trgovine (Westphal 2006, 49). EU je danes s 500 milijoni prebivalcev drugi največji trg na svetu in svoje interese na področju energetike lahko zaščiti le, če deluje enotno (Evropska komisija 2006a, 4). Tako kot pri mednarodni trgovinski politiki je lahko EU na področju energetike kredibilna in močna sogovornica le, če so nadnacionalni ravni prepuščene določene pristojnosti. Seveda države članice to nerade sprejmejo, kar se je pokazalo tako pri mednarodnih podnebnih pogajanjih decembra 2009 (glej CEPS 2010) kot tudi pri vprašanjih zanesljive oskrbe z energijo (npr. sklepanje dvostranskih pogodb z Rusijo pri projektu plinovoda Južni tok; South Stream 2010).

V času globalne povezanosti gospodarstev je vprašanje zmanjševanja emisij toplogrednih plinov nemogoče naslavljanje unilaterno, ne da bi pri tem upoštevali vlogo, ki jo lahko pri tem odigrajo drugi multilateralni akterji ali države. V nadaljevanju bodo tako predstavljeni nekateri ključni zunanji akterji, od multilateralnih institucij, ki vplivajo na politike EU, do držav, ki zaradi velikosti gospodarstva ali vloge v svetovni trgovini z energenti igrajo pomembnejšo vlogo.

⁷⁴ Spremenjena narava globalne ekonomije prinaša vedno manjšo vezanost države na nacionalne prvake in energetska podjetja so vedno bolj multinacionalne korporacije brez vezanosti na izvorno državo (Pointvogl 2009, 5705–14). Eising (2003, 200) opozarja tudi na neenotnost podjetniških akterjev pri liberalizaciji energetskega trga, ki so ji dolgo nasprotovala prav najmočnejša energetska podjetja, hkrati pa so jo zelo močno podpirala podjetja, ki so bila veliki porabniki energije, saj so si želela več konkurenčnosti.

a) Konvencija UNFCCC in Kjotski protokol

Konvencija UNFCCC je pogodba, ki mednarodni skupnosti služi kot okvir za sodelovanje na področju naslavljanja podnebnih sprememb. Konvencija je bila sprejeta leta 1992 na Konferenci OZN o okolju in razvoju v Riu de Janeiru in je vstopila v veljavo leta 1994.⁷⁵ Ključni cilj konvencije je ustalitev koncentracije toplogrednih plinov v ozračju na taki ravni, ki bo preprečila nevarno antropogeno poseganje v podnebni sistem, naloge držav pa da »spremljajo in poročajo o izpustih toplogrednih plinov, nacionalnih politikah in najboljših praksah; uvajajo nacionalne strategije za boj proti izpustom toplogrednih plinov in za prilagajanje pričakovanim učinkom, kar vključuje zagotavljanje finančne in tehnološke pomoči državam v razvoju pri njihovem boju s podnebnimi spremembami; sodelujejo pri pripravi na prilagoditev učinkom podnebnih sprememb« (UNIS 2007). Konvencijo je leta 1997 dopolnil Kjotski protokol (v veljavo je stopil leta 2005), kjer se države pristopnice zavezujejo k individualnim, pravno zavezujočim ciljem, ki omejujejo ali zmanjšujejo njihove izpuste toplogrednih plinov. Cilj protokola je, da države pristopnice do leta 2012 zmanjšajo emisije toplogrednih plinov skupaj za 5 % v primerjavi z letom 1990. H Kjotskemu protokolu so pristopile vse države članice EU in tudi sama EU (Evropa 2002). Medtem ko torej konvencija, h kateri je do danes pristopilo kar 194 držav in EU, podpisnice spodbuja k ukrepanju, jih protokol, h kateremu je pristopilo 37 industrializiranih držav in EU, k temu pravno zavezuje (UNFCCC 2011a).

Tako kot države članice EU skušajo aktivno sooblikovati proces v okviru konvencije, tako tudi sama struktura in proces konvencije ter protokol sooblikujeta politike in odločitve držav doma in v okviru EU. UNFCCC je mednarodna obveznost, ki jo je vsaka država članica in tudi EU dolžna izpolnjevati. Izpolnjevanje obveznosti je lahko skupno ali individualno, v vsakem primeru pa v osrčju tega izpolnjevanja leži energetska politika. Osnovni cilj UNFCCC – zajezitev emisij toplogrednih plinov oziroma podnebnih sprememb – je tudi osnovno izhodišče trajnostnega stebra energetske politike EU. Ko je leta 2006 postalo jasno, da EU najverjetneje ne bo dosegla kjotskih ciljev do leta 2012 (Jordan in Lorenzoni 2007, 312), je v luči možne izgube kredibilnosti oziroma v želji po prevzemu vodilne vloge na globalni ravni v boju proti podnebnim spremembam (Evropski svet 2007a, 12) morala ukrepati. Podnebno-energetski zakonodajni paket je tako deloval kot prenovitev zavez EU oziroma ponovna vzpostavitev

⁷⁵ Ob tem velja spomniti, da je tudi prvo sporočilo Evropske komisije o energetske politiki iz leta 1992.

kredibilnosti EU v boju proti podnebnim spremembam. Čeprav EU ne bo dosegla kjotskih ciljev do leta 2012, je svetu s podnebno-energetskim zakonodajnim paketom sporočila, da se unilateralno zavezuje k še ambicioznejšim ciljem.

V kontekstu procesa UNFCCC velja omeniti tudi pritisk transnacionalnih akterjev, saj tako konvencija kot tudi protokol kvalificiranim nevladnim organizacijam formalno priznava status opazovalk (Dick 2008, 233). Civilnodružbene organizacije se lahko srečanj udeležujejo kot opazovalke, trenutno je pri UNFCCC registriranih več kot 1300 civilnodružbenih organizacij, tako nacionalnih kot transnacionalnih (UNFCCC 2011b).

b) Največje države porabnice energije in hitro rastoča gospodarstva

Skupina G8

Lesage, Van de Graaf in Westphal (2009, 262) menijo, da je skupina G8 na področju energetike pomembna predvsem zato, ker prihodnost energetske politike leži v rokah največjih porabnic. Skupina držav, znana kot G8, zajema vodilna svetovna gospodarstva najrazvitejših držav in Rusije, ki se redno sestajajo v obliki neformalnega foruma. V tej skupini poleg Rusije sodelujejo še Francija, Italija, Japonska, Kanada, Nemčija, Velika Britanija in ZDA. Namen srečanj je zagotoviti koordinirano delovanje največjih razvitih držav, saj se skupina »ukvarja z večjimi gospodarskimi in političnimi vprašanji, s katerimi se soočajo njihove domače družbe kot tudi mednarodna skupnost kot takšna« (G8 Information Centre 2009).

Skupina G8 je leta 2005 sprejela Akcijski načrt o podnebnih spremembah, čisti energiji in trajnostnem razvoju, ki naj bi začrtal pot k podnebno bolj prijazni energetiki, hkrati pa je bil vzpostavljen tudi t. i. Gleneagles dialog med dvajsetimi državami z največjimi emisijami toplogrednih plinov (Lesage, Van de Graaf in Westphal 2009, 263–4).⁷⁶ Nadalje je leta 2007 pod vodstvom Nemčije skupina G8 potrdila svojo novo usmeritev na področju energetike z

⁷⁶ Dogovor G8 o novih energetskih usmeritvah nekaj mesecev pred vrhom EU v Hampton Courtu bi lahko vodil k razmišljanju, da je pravzaprav G8 prevzel vodilno vlogo pri vzpostavljanju kompromisa okrog novih energetskih vprašanj v mednarodni skupnosti. Pa vendar velja ob takšnem sklepanju biti previden. Dejstvo je, da so članice G8 štiri največja evropska gospodarstva (Nemčija, Francija, Velika Britanija in Italija), zato je razumljivo, da so v približno istem obdobju te države podprle podobne pobude ne samo v okviru EU, pač pa tudi v okviru drugih mednarodnih forumov. Prav tako je v istem času v strokovni literaturi o G8 zabeležena nenaklonjenost ZDA do zastavljanja ciljev t. i. trajnostne energetske politike (glej Lesage, Van de Graaf in Westphal 2009), podobno velja tudi za Rusijo. Dejstvo je tudi, da je G8 predvsem neformalno združenje največjih, medtem ko ima EU konkretne in pravno zavezujoče mehanizme, ki realizirajo sprejete odločitve. Časovno sovpadanje podobnih odločitev v več mednarodnih platformah tako prej govori v prid vodilni vlogi evropskih držav na tem področju.

vzpostavitev Heiligendammskega procesa, ki prinaša reden dialog med G8 in petimi najhitreje razvijajočimi se ekonomijami, t. i. G5 – Kitajsko, Indijo, Brazilijo, Južno Afriko in Mehiko, tudi na področju zmanjševanja emisij toplogrednih plinov in energetske učinkovitosti (G8 Information Centre 2009).

Rusija

Rusiji je po boleči tranzicijski dobi in degradaciji iz svetovne silo v regionalno vrnitev med ključne mednarodne politične akterje uspela predvsem zaradi energetike (Lesage, Van de Graaf in Westphal 2009, 266). Rusija je največja dobaviteljica fosilnih energentov za države EU in EU za Rusijo predstavlja največji trg za izvoz njenih energentov. Leta 2007 je iz Rusije prišla skoraj ena tretjina uvoza nafte EU (30,3 %), skoraj četrtnina premoga (22,6 %), kar predstavlja primarnega dobavitelja premoga za EU, in skoraj tretjina zemeljskega plina (30,7 %) (Eurostat 2010, 561).⁷⁷ Rusija je pomembna tudi z vidika emisij toplogrednih plinov. Čeprav je njen delež v primerjavi s Kitajsko in ZDA zanemarljiv (le 5 % v primerjavi z ameriškimi 20 % in kitajskimi 22 %), je vendarle četrta največja proizvajalka emisij toplogrednih plinov na svetu (OZN 2010).

ZDA

Čeprav si EU in ZDA delita visoko odvisnost od uvoza tujih energentov, je njuno sodelovanje na področju podnebnih politik, okoljskih standardov in čistih tehnologij, kjer bi lahko krepili svojo prednost ali vsaj s sodelovanjem zmanjševali naraščajočo odvisnost, še v povojih. Konec leta 2009 je bil sicer ustanovljen Energetski svet EU-ZDA (*EU-US Energy Council*), kar naj bi pripomoglo k institucionalizaciji in poglobitvi dialoga na področju energetike.⁷⁸ Vloga ZDA je za razvoj evropske energetske politike pomembna predvsem v okviru mednarodnih pogajanj o podnebnem režimu, saj so ZDA druga največja proizvajalka emisij toplogrednih plinov na svetu (OZN 2010) in bistvena porabnica energijskih virov (Mednarodna agencija za energijo 2010, 85).⁷⁹

⁷⁷ Nekateri avtorji tako poudarjajo pomen plinskih »vojn« med Rusijo in Ukrajino ali Belorusijo pri krepitvi zavesti v EU o (možnih) posledicah neenotne evropske energetske politike (Geden in Fischer 2008, 13; Westphal 2006, 44).

⁷⁸ Več informacij na Europa (2009b).

⁷⁹ Po podatkih Mednarodne agencije za energijo (2010, 85) je ZDA v letu 2008 pripadel 18,5-odstotni delež primarne energije, porabljene na svetovni ravni.

Kitajska

Izjemna gospodarska rast je na Kitajskem povzročila tudi večje povpraševanje po energijskih virih; analize Mednarodne agencije za energijo (2010, 97–100) kažejo izjemen vpliv kitajskega povpraševanja na trgih nafte, zemeljskega plina in premoga, saj se Kitajska v večini oskrbuje z uvozom teh energentov. Kitajska je tudi država z največjim deležem izpusta toplogrednih plinov, saj skupaj proizvaja več kot 22 % skupne svetovne vrednosti emisij (OZN 2010). A dejstvo je, da je levji delež kitajskih emisij v bistvu povezan z izvoznimi proizvodnimi artikli, ki se konzumirajo predvsem v državah razvitega sveta. Weber, Peters, Guan in Hubacek (2008, 3572) ugotavljajo, da je bila že leta 2005 tretjina kitajskih emisij toplogrednih plinov vezana na izvozne proizvode in da hitro rast teh emisij poganja potrošništvo v razvitih državah.

Druge države

Delež OECD v svetovni globalni porabi energije se zmanjšuje, in sicer z 68 % leta 1973 na 50 % leta 2007, poraba energije v državah izven skupine najrazvitejših gospodarstev pa narašča (Deák 2009, 10; Mednarodna agencija za energijo 2010, 47). Hkrati narašča skupno svetovno povpraševanje (Westphal 2006, 48). Rastoči trgi Indije, Brazilije itd. bodo nedvomno pustili izjemen pečat na globalnem trgu fosilnih energijskih virov, saj so ti omejeni in ne morejo zadostiti neskončni rasti porabe. To je eden od ključnih vidikov, ki vpliva na koncept energetske varnosti EU kot takšne ter sili države članice v dolgoročno racionalizacijo porabe in zmanjševanje odvisnosti, da ne bi omejenost virov pripeljala do negativnih gospodarskih posledic.

c) Mednarodna agencija za energijo

Vlogo Mednarodne agencije za energijo (MAE) je smiselno omeniti predvsem v luči njenega poudarjenega diskurza o netrajnosti usmeritvi trenutne energetske politike in vplivnih analizah (Lesage, Van de Graaf in Westphal 2009, 260). MAE je bila ustanovljena leta 1974 kot platforma za koordinacijo politik zahodnih držav na področju naftnega trga pod okriljem Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (*Organization for Economic Cooperation and Development* – OECD). Članstvo MAE zajema 28 držav članic (država lahko postane članica, če

je pred tem sprejeta v OECD), od tega je 19 držav tudi članic EU, pri delu agencije pa sodeluje še Evropska komisija (Mednarodna agencija za energijo 2011).

Danes ima MAE širši mandat kot ob ustanovitvi in poleg energetske varnosti se agencija ukvarja tudi z vprašanji trajnostnega energetskega razvoja (Mednarodna agencija za energijo 2011). MAE je znana po svojih poglobljenih analizah energetske politike, zato njene projekcije razvoja trgov in analize uporabljajo kot kredibilni vir informacij pri načrtovanju energetske politike ne samo znotraj članstva MAE, pač pa tudi širše. Dejansko je agencija kot podaljšana roka policy odločitvam najrazvitejših držav, ima pa velik vpliv tudi na države zunaj svojega članstva.

5.2 Ključni dejavniki

Kot ključne dejavnike, ki vplivajo na proces komunitarizacije energetske politike v EU, magistrsko delo opredeljuje naslednje:

- tehnologijo, trg, pravno ureditev kot sestavni del družbenega okolja EU na eni strani
- ter dejavnike, kot so podnebne spremembe in energijski viri na drugi strani, ki so predvsem globalne narave in presegajo notranje okolje EU.

Tehnološki, pravni in gospodarski/tržni dejavniki so na ravni EU v primeru trajnostne energetske politike še posebej pomembni, saj oblikujejo družbeno strukturo, v kateri EU deluje, oziroma določajo predispozicije za delovanje v danem času in prostoru. Gre predvsem za tehnološko razvitost, ki npr. o(ne)mogoča izrabo energije, aktualni pravni okvir (uveljavljanje pravil EU skozi vladavino prava, prisotnost ali odsotnost zakonodaje) in različne gospodarske dejavnike, ki se kažejo v stopnji integracije trga oziroma tržnih razmerah in politikah nasploh.

Na drugi strani imajo podnebne spremembe in energijski viri, tudi če so proizvedeni v EU, predvsem globalni doseg (npr. segrevanje ozračja, svetovni naftni trg in svetovni trg z zemeljskim plinom).⁸⁰

⁸⁰ Omeniti velja tudi druge zunanje politične dejavnike, ki jih v tej nalogi posebej ne obravnavamo, jih pa omenjajo nekateri avtorji. Po mnenju Matlary (1997, 14) so npr. prav dogodki, povezani s padcem železne zaves, spremembami tako v srednji in vzhodni Evropi ter Sovjetski zvezi nasploh kot tudi zalivska vojna na začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja, pripomogli k spodbujanju idej, da EU potrebuje skupno energetske politiko.

5.2.1 Dejavniki na ravni EU

a) Tehnologija

Tehnološka razvitost določa družbi način življenja. Na področju energetike je tehnologija še posebej pomembna, saj nam omogoča izrabo virov (tako fosilnih kot obnovljivih in alternativnih) za zagotavljanje delovanja gospodarstva in modernega potrošniškega življenja nasploh. Z napredkom tehnologije se širijo tudi možnosti zagotavljanja teh potreb. Kot je leta 1996 ugotovil že evropski komisar Papoutsis, je nabor energijskih virov, tako fosilnih kot nefosilnih, veliko večji kot v preteklosti, saj poznamo nove znanstvene in tehnološke veščine za njihovo izkoriščanje (Evropska komisija 1996, 3). Napredek v tehnologiji je torej omogočil odkritje novih virov za zadovoljevanje naših potreb in načinov izrabe teh virov.⁸¹

b) (Energetski) trg

Ker je trg zelo širok pojem, se bom v tem delu osredotočila predvsem na tiste elemente (energetskega) trga, ki po mojem mnenju bistveno vplivajo na razvoj trajnostnega stebra energetske politike EU. Ti ključni vidiki so:

- tradicija naravnega monopola in visoke državne intervencije, s katero je energetski sektor zaznamovan;
- velike razlike med državami članicami EU na področju energetske politike;
- dobro razvit trg z nizkoogljično energijo v EU.

Energetika kot naravni monopol

O energetskega sektorju kot o sektorju, ki ga odlikujeta tradicija naravnega monopola in visoka stopnja državne intervencije, govorijo številni avtorji (Benford 2006; Eising 2002; Eising in Jabko 2001; Matlárý 1997; Pointvogl 2009). Energetika je področje, ki potrebuje stabilen regulatorni in razvojni okvir na dolgi rok. Zaradi velikih stroškov infrastrukture je postavitve le-te praktično dokončna, dolgoročna, hkrati pa odločitev lahko izniči možne alternative. Od

⁸¹ Tako kot je premog podpiral industrijsko revolucijo v 19. stoletju, bodo za gospodarski razvoj v 21. stoletju poskrbeli novi energijski viri z uporabo sistemov njihove decentralizirane in učinkovite dobave (Flavin in Dunn 1999, 174–5). Tehnološka inovacija je po mnenju avtorjev že prenovila način, kako izrabljamo obnovljive vire energije, ki so sicer sestavni del naše energetske bilance od začetka našega obstoja – npr. vetrne elektrarne, ki so se prvič pojavile v Perziji pred več kot 1000 leti, hidroelektrarne ipd. postajajo sedaj vedno pomembnejše pri proizvodnji električne energije.

zanesljive in stabilne oskrbe z energijo je odvisna cela veriga industrije in gospodinjstev v državi ali celo širši regiji. Pred liberalizacijo zaradi naravnih monopolov konkurence na energetske trgu praktično ni bilo, elektroenergetska industrija ni bila izpostavljena velikim šokom v nihanju povpraševanja ali prehitrega tehnološkega razvoja in investicije so se načrtovale na podlagi srednje- in dolgoročnih predvidevanj. Na ravni EU je trend liberalizacije, deregulacije in privatizacije, ki se je začel z naftno krizo v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja (Giddens 2009, 43–4), postal gonilni koncept prenove tržnih ekonomij zahodnega sveta, čeprav se je hkrati poskušalo čimbolj ščititi domači trg s ciljem zagotavljati prednost pri prodorih na tuje trge (Westphal 2006, 51–7). Zato, opozarja Westphalova (2006, 58), je mednarodno upravljanje na področju energetike ostalo ujeto med tržno logiko skupnih pravil in prava na eni strani ter državocentrično geopolitično logiko moči na drugi. Tako so po mnenju avtorice policy premiki pogosto mešane narave; ob spodbujanju prostotrgovinskih načel se pojavljajo tudi tendence nasprotujoče narave (ohranjanje monopolov ipd.).

Nacionalni energetske trgi držav EU

Evropski energetske trge zaznamuje velika raznolikost med državami članicami (Deák 2009; Geden in Fischer 2008; Matlary 1997; Meritet 2007). Ta raznolikost izhaja iz zelo različnih naravnih danosti in iz tega izhajajoče energetske mešanice, ki jo država uporablja, (ne)obstoječe energetske infrastrukture, zelo različnih tradicij industrijske organizacije in podjetniškega poslovanja, vloge države, manjše ali večje uvozne odvisnosti, odnosov z državami dobaviteljicami, energetske intenzivnosti gospodarstva nasploh, raznolikosti domače proizvodnje (ali je kak vir energije prevladujoč, ali obstaja uravnotežena porazdeljenost) in domačih prioritet razvoja (usmerjenost domače industrije v neko specifično energetske panogo). Vsaka od energetske industrije (premog, nafta, plin, jedrska, obnovljivi viri energije) ima tudi specifične značilnosti in težave ter na različne načine sodeluje s sekundarnimi področji proizvodnje električne energije in distribucije (El-Agraa in Hu 1984). Nadaljnji dejavniki, ki še povečujejo kompleksnost tržnih razmer na področju energetike, so tradicionalno velike razlike med državami članicami v filozofiji o državnem posegu v trg in nacionalni tržni strukturi nasploh (Benford 2006, 40; Geden in Fischer 2008, 46). Pri energetiki je zaradi njene pomembnosti za splošen gospodarski razvoj in dobrobit prebivalstva to še posebej občutljiva tema.

Na drugi strani je treba upoštevati razliko med zahodnimi in vzhodnimi trgi. Medtem ko je zahodna Evropa v preteklosti dolgo ščitila premogovno industrijo (El-Agraa in Hu 1984, 337–40; Padgett 1992, 64–72) in s cenovnimi politikami prispevala k pretirani porabi fosilnih goriv, je ta tradicija zaradi razvojnega zamika danes še vedno prisotna v vzhodnih državah EU. Energetski trgi novih držav članic so majhni in fragmentirani, kar je pravo nasprotje velikim trgom Nemčije, Francije, Španije, Italije in Velike Britanije (Deák 2009, 8). Proizvodne zmogljivosti na trgih vzhodne Evrope so zaradi zastarele tehnologije omejene, zato navdušenja nad novimi podnebnimi politikami ni (prenova bi bila predraga), prav tako tudi ni domače zelene industrije, ki bi kovala dobiček od prenove zastarelih proizvodnih parkov ali uvajanja novih tehnologij, stroge okoljske zahteve pa po drugi strani zavirajo hitro gospodarsko rast (Deák 2009, 11–12). Nova podnebno-energetska politika EU oziroma trajnostni steber evropske energetske politike tako veliko bolj ustreza EU15.

V primeru, da upoštevamo osnovna izhodišča Moravcsikovega medvladnega sodelovanja, je pomembno razumeti tudi specifične lastnosti energetske politike treh največjih držav članic. V Franciji je npr. nacionalna energetska politika v preteklosti slonela na močni državni intervenciji in državnem lastništvu v dveh velikih podjetjih (Eising in Jabko 2001; Meritet 2007). Francija ima danes zelo močno jedrsko industrijo z velikim lastniškim vložkom države.⁸² Leta 2006 je bil francoski jedrski park drugi največji na svetu in je štel 58 elektrarn z inštalirano zmogljivostjo 63 gigavatov (Eurostat 2008, 50).⁸³ Jedrska energija v Franciji predstavlja okrog 40-odstotni delež primarne energetske oskrbe in kar 85 % električne energije, proizvedene v državi (Evropska komisija 2007f). Francija je tako v preteklosti podpirala predvsem tiste ukrepe na ravni EU, ki so zagotavljali ohranjanje močnega javnega podjetja na področju energetike, jedrske opcije in vladne pristojnosti pri določanju energetske politike (Eising in Jabko 2001, 754). Že pri vzpostavljanju skupnega energetskega trga je Francija videla možnost razširitve svojih izvoznih zmogljivosti električne energije, proizvedene v številnih jedrskih elektrarnah (Padgett 1992, 67). V letih 1982 do 2000 je svoj izvoz povečala kar za 20-krat (van den Hoven in Froschauer 2004, 1079–89), zato ni bila med večjimi nasprotnicami začetne integracije na energetskem trgu. Pri

⁸² Po naftni krizi v sedemdesetih letih je Francija veliko investirala v razvoj jedrskega programa, hkrati pa ohranjala večinsko državno last v največjem nacionalnem elektroenergetskem podjetju EDF. Kot pravita Eising in Jabko (2001, 752), je 61 milijard evrov konzervativna ocena vrednosti francoskega investicijskega programa za jedrsko energijo.

⁸³ Vat (ang. *watt*) je enota za moč energijskega toka. Za primerjavo naj povemo, da ima slovenska Nuklearna elektrarna Krško zmogljivost 696 MW, kar je približno 100-krat manj kot celoten francoski jedrski park.

vzpostavljanju trajnostnega stebra energetske politike EU je torej Francija videla tudi številne poslovne priložnosti za svojo jedrsko industrijo. Uporaba jedrske energije namreč prispeva k ciljem zmanjševanja emisij toplogrednih plinov, zato naj bi po mnenju mnogih jedrska energija v Evropi doživela renesanso (Euractiv 2007b; Spiegel Online 2008).⁸⁴

V Nemčiji sta na drugi strani na pol privatiziran, na pol javni energetski sektor zaznamovali velika razdrobljenost in številčnost (Eising in Jabko 2001; Meritet 2007). Država, ki jo je zaznamovala močna premogovna industrija, je na začetku devetdesetih let predvsem simbolično želela nadgraditi svojo okoljevarstveno komponentno energetske politike, dokaj hitro pa je v predlogih Komisije za liberalizacijo energetskega trga prepoznala tudi možnost za povečanje konkurenčnosti nemškega gospodarstva (Eising in Jabko 2001, 757–61). Kar je pripeljalo Nemčijo bližje k zamisli o skupni energetske politiki, sta bila med drugim tudi dolgotrajen notranji boj za prestrukturiranje domačega energetskega sektorja in vprašanje ohranjanja konkurenčnosti (Padgett 1992, 64; Eising 2002, 112). Premog je bil dolgo pod zaščito državnih pomoči, a hkrati je povzročal negativne posledice, tako gospodarske kot okoljske. Nemčija se je tako od časa do časa naslonila na zahteve iz Bruslja, takrat še pretežno povezane s konkurenčnostnimi pravili, da je preuredila trg in odprla pot čistejši industriji (Padgett 1992, 65). Nemčija je danes vodilna na področju obnovljivih virov energije v EU; ima približno polovico celotne inštalirane zmogljivosti vetrne energije v EU, predstavlja največji trg za sončno energijo in je celo edina država EU, ki je leta 2005 presegla zastavljene cilje na področju biogoriv (Evropska komisija 2007e; EPIA 2010).

Velika Britanija je s procesom deregulacije in liberalizacije trga začela že veliko pred pobudami na ravni EU, zato že od začetka velja za eno glavnih zagovornic deregulacije energetskega trga. Po mnenju van den Hovna in Froschauerja (2004, 1079) je bil prav anglosaksonski tržni model podlaga za razvoj evropskega trga električne energije, zato je bil vpliv Velike Britanije v tržnem delu energetske politike precej pomemben. A na področju trajnostne energetike je Velika Britanija dolgo veljala za »umazanko« (Bulkeley in Betsill 2006, 41); tudi danes spada med države z najnižjim deležem obnovljivih virov energije v energetske mešanici, prav tako nima velikega deleža jedrske energije (Evropska komisija 2007c), ki bi ji

⁸⁴ Temu je mogoče oporekati. Jedrska tehnologija je kljub 50-letnemu obstoju še vedno zelo zahtevna, draga in nevarna tehnologija. Tudi Mednarodna agencija za energijo (2010, 230) v svojih analizah pojasnjuje, da bo jedrska energija v EU do leta 2035 v inštaliranih zmogljivostih ostala na približno enaki ravni kot danes, saj bo inštaliranih ravno toliko novih zmogljivosti, kolikor je potrebno za pokritje umika tistih, ki bodo dosegle konec svoje življenjske dobe.

pomagala dosegati zniževanje emisij. A vendar je vloga Velike Britanije pri vzpostavljanju trajnostne energetske politike v EU pomembna, in to na področju vzpostavljanja vodilnega visokopolitičnega diskurza o naslavljanju podnebnih sprememb. V poznih osemdesetih letih je namreč prišlo do preobrata v odnosu britanske politične elite do teh vprašanj in od takrat naprej si Velika Britanija prizadeva za vodilno vlogo pri naslavljanju podnebnih sprememb (Jordan in Lorenzoni 2007, 312).⁸⁵

Če sta imeli Nemčija in Francija pri razvijanju trajnostne energetske politike v EU torej bolj konkretne podjetniške interese, je bil interes Velike Britanije predvsem idejne, vrednotne narave. Ključno za razumevanje procesa komunitarizacije energetske politike je tudi v izjemni povezanosti in soodvisnosti nacionalnih energetskih politik držav EU. Izbira držav članic glede energetske mešanice seveda posredno vpliva na energetski položaj drugih držav članic in na možnost EU, da doseže svoje cilje.⁸⁶

Trg za nizkoogljično energijo

EU je bila že leta 2007 vodilna na področju tehnologij obnovljivih virov energije. Ta panoga gospodarstva je zagotavljala 20 milijard evrov prihodkov (več kot polovico vrednosti svetovnega trga z obnovljivimi viri energije), 300.000 delovnih mest in pomemben izvoz EU (Evropska komisija 2007a, 4).⁸⁷ Leta 2008 je šest podjetij iz EU obvladovalo skoraj 60 % svetovnega trga z vetrnimi turbinami (Mednarodna agencija za energijo 2010, 291). Še več, *Financial Times* je leta 2009 na lestvico največjih podjetij na svetu uvrstil kar 10 evropskih, ki se med drugim (čeprav ne izključno) ukvarjajo z obnovljivimi viri energije (EDF, Enel, CEZ, Verbund itd.), poleg teh pa so se na lestvici največjih evropskih podjetij znašla tudi takšna, ki se ukvarjajo izključno z obnovljivimi viri energije (Vestas, Solarworld, Renewable Energy in Gamesa) (*Financial Times* 2009). Po podatkih Mednarodne agencije za energijo je bilo leta 2010 pet od desetih največjih lastnikov proizvodnih zmogljivosti elektrike iz obnovljivih virov na svetu iz EU, ki so zasedali

⁸⁵ Glej poglavje 4. Zanimivo je tudi, da je Velika Britanija kot ena prvih držav članic EU leta 2008 ustanovila ministrstvo za podnebne spremembe in tako poskrbela za institucionalizacijo novega odnosa vladne administracije do vprašanj podnebnih sprememb.

⁸⁶ Z drugimi besedami – odločitev o gradnji večje termoelektrarne lahko poseže v skupen cilj EU na področju zmanjševanja emisij, odločitev o izrabi vodnih virov v neki državi lahko na drugi strani zmanjša možnost sosednje države, da doseže svoj cilj na področju obnovljivih virov energije, in tako naprej. Da izbira energetske mešanice ene države vpliva na energetska mešanico celotne EU, priznava v svojih sklepih tudi Evropski svet (Evropski svet 2007a, 13).

⁸⁷ Glede na podatke, ki jih je Komisija predstavila leto prej (Evropska komisija 2006a, 12), je torej trg z obnovljivimi viri samo v tistem letu zrastel za 5 milijard evrov.

prvo in četrto do sedmo mesto (Mednarodna agencija za energijo 2010, 290). EU se je torej zavedala svoje primerjalne tržne prednosti v primerjavi z ostalim svetom. Regulatorni okvir, ki je bil sprejet v letu 2009, je tako služil predvsem kot spodbuda in podpora že obstoječemu in svetovno konkurenčnemu poslovnemu sektorju.

Strmo naraščanje proizvodnje električne energije iz jedrskih in hidroelektrarn lahko torej razumemo kot tisti tržni dejavnik, ki je zaradi iskanja novih izvoznih možnosti spodbudil integracijo energetskega politika na ravni zahodnih držav (van den Hoven in Froschauer 2004, 1079–89). Države so začele stremeti k regionalni integraciji energetskega trga, da bi zaščitile svoje nacionalne ekonomske interese in širile trg za lastno proizvodnjo. Kot že omenjeno, je Nemčija danes med vodilnimi državami v EU in na svetu pri izrabi obnovljivih virov energije. To je rezultat usmerjene tržne politike na tem področju, ki se je prvič pojavila že leta 1990 v nemškem zakonu o obveznem odkupu električne energije, proizvedene iz obnovljivih virov energije (Feed-in Cooperation 2006). Danes t. i. *feed-in* sistem sodi med najpogostejše sistemske podpore spodbujanja izrabe obnovljivih virov v Evropi.⁸⁸ Gre za obliko državne pomoči, ki je v EU dovoljena.

A politični odločevalci so se soočali tudi z zadržki posameznih tržnih segmentov. Preveč ambiciozni podnebni cilji bi podražili elektriko in evropski industriji povzročili hude preglavice zaradi manjše konkurenčnosti na svetovnem trgu. Tako sta Komisija in Evropski svet poskrbela, da bo eden od ključnih načel podnebno-energetskega zakonodajnega paketa minimiziranje stroškov, da ne bodo ogrožene konkurenčnost evropskega gospodarstva, stopnja zaposlenosti in socialna kohezija (Evropska komisija 2008b; Evropski svet 2008a). Tudi sama Direktiva o prenovljenem sistemu trgovanja z emisijami (Direktiva 2003/87/ES) je nato vgradila sistem za zavarovanje posebej občutljivih sektorjev, da se prepreči t. i. uhajanje ogljika.⁸⁹

c) Pravo

EU v osnovi sloni predvsem na spoštovanju vladavine prava. V strukturi brez možnosti prisilne uveljavitve svojih odločitev (represivnih organov) je odločilnega pomena, da se sprejete

⁸⁸ Kot ugotavlja tudi Evropska komisija (2008d, 4–5), je *feed-in* sistem danes razširjen v 18 državah članicah in načeloma tudi najučinkovitejši sistem za spodbujanje rabe energije iz obnovljivih virov.

⁸⁹ Uhajanje ogljika pomeni selitev energetske intenzivne industrije iz EU v tretje države, na trge z nižjimi okoljskimi standardi, kar posledično pomeni nižje proizvodne stroške.

zaveze spoštujejo in izvajajo.⁹⁰ Pomembna institucija, ki varuje vladavino prava v EU, je Sodišče EU. Sodišče EU je znano po širjenju pristojnosti ravni EU, med drugim tudi na notranjem energetskega trga. Že v šestdesetih letih prejšnjega stoletja je Sodišče razsodilo, da je električna energija dobrina in zato zanjo veljajo pravila konkurenčnosti, kar je pozneje še večkrat potrdilo (glej Matlár 1997, 119–24; Geben in Fischer 2008, 55). S tem je Sodišče dejansko odprlo vrata poznejšim razpravam o realizaciji enotnega energetskega trga (Geben in Fischer 2008, 56). Sodišče je v preteklosti potrdilo tudi pomen varstva okolja in načelo obveznega odkupa električne energije, proizvedene iz obnovljivih virov energije, kar je seveda posredno spodbudilo izrabo obnovljive energije (Geben in Fischer 2008, 57).

Matlár (1997, 46 in 113) večkrat omeni pomen konkurenčnega prava pri razširjanju pristojnosti Skupnosti na področju energetske politike. Konkurenčno pravo je eno od področij, kjer je Evropska komisija neposredno odgovorna za izvajanje, in to ima posledice tako za podjetja v EU kot tudi tista zunaj nje (Cini 2003, 350–3). Sicer je izvajanje večjega dela evropskega prava ponavadi v pristojnosti držav članic, Komisija pa izvaja nadzor nad pravnim in praktičnim izvajanjem (Cini 2003, 352–3).

Kot dejavnik vpliva na evropsko energetske politiko s pravnega vidika lahko obravnavamo tudi mednarodno energetske pravo oziroma njegovo povezanost s pravnim sistemom EU. Edini obvezujoči multilateralni pravni instrument, ki se ukvarja izključno z energetske sektorjem, je Energetska listina, ki smo jo v prejšnjih poglavjih že omenjali in pomeni preslikavo evropskega energetskega prava na mednarodno raven (Dickova 2008, 236; Matlár 1997, 21). Širše gledano moramo v tej luči razumeti tudi številne mednarodne okoljske obveznosti EU, kot sta UNFCCC in Kjotski protokol.

5.2.2 Globalni dejavniki

a) *Podnebne spremembe*⁹¹

Diskurz o podnebnih spremembah ni samo policy voden, dejansko izvira iz že občutenih posledic in številnih ekstremnih vremenskih pojavov. Pri problematiziranju podnebnih

⁹⁰ Kot razlaga Cini (2003, 350), je sposobnost izvajati politiko osrednja in definirajoča lastnost vsakega političnega sistema.

⁹¹ Sama problematika je za potrebe tega magistrskega dela preobširna za povzemanje, zato se tukaj delo omeji na predstavitev le nekaj njenih ključnih elementov. Za nadaljnje branje glej Bulkeley in Betsill (2006), Garvey (2008), Giddens (2009), Kajfež Bogataj (2009), Stern Review (2006), UNFCCC (2011a).

sprememb smo sicer v celoti odvisni od znanstvenih raziskav (Giddens 2009, 55; Geden in Fisher 2008, 13). UNFCCC (2011a) kot tri ključne sklope že obstoječih sprememb podnebja navaja (1) ekstremna odstopanja v značilnem vremenu, (2) slabitev zime in s tem povezano taljenje zemeljske ledene skorje ter (3) spremembe v naravnih bioloških procesih flore in favne.⁹² Pojav je kompleksen in ni samo podaljšek tradicionalnih oblik industrijskega onesnaževanja. Danes je problem podnebnih sprememb v mednarodni skupnosti sprejet kot eno od pomembnejših sodobnih vprašanj človeštva in predstavlja ne samo okoljsko grožnjo, pač pa tudi varnostno in gospodarsko.⁹³

Evropska komisija se na argument učinkovitosti in potrebe po skupnem ukrepanju glede vprašanja segrevanja ozračja sklicuje že v prvem sporočilu o energetske politiki EU iz leta 1992 (Evropska komisija 1992, 5). Vprašanje podnebnih sprememb je že od začetka med glavnimi argumenti za komunitarizacijo energetske politike v EU ter tudi podlaga za sprejetje prve strategije leta 2007 in zakonodajnih predlogov, ki so temu sledili (Evropska komisija 1995; 1996; 1997; 1998; 2000; 2001a; 2006a; 2006b; 2007a; 2007b; Evropski svet 2005; 2007a; 2007b; 2008a; 2008b). Jedro tega argumenta sloni na predpostavki, da problem podnebnih sprememb ne pozna (nacionalnih) meja, zato se lahko reši le s kolektivnim ukrepanjem.

b) Viri energije

Omejenost konvencionalnih virov energije

Ob podnebnih spremembah in ogrevanju ozračja se danes soočamo tudi z vprašanjem omejenosti konvencionalnih fosilnih energijskih virov. Njihovo nedostopnost povečujeta še dejstvi, da so zgoščena le v nekaj državah, globalno povpraševanje po njih pa narašča (Evropska komisija 2006a, 3; Geden in Fischer 2008, 17). Na svetovni ravni se tako opaža trend krepitve nacionalizma na področju naravnih virov, predvsem v državah proizvajalkah, kjer potekata poddržavljanje proizvodnih mest in izpodrivanje zahodnih energetskega koncernov (Geden in Fischer 2008, 16). Vsi ti dejavniki, povezani prav s sedanjo prevladujočo rabo konvencionalnih virov energije, vodijo v spremenjene, nestabilne geopolitične razmere, težave z oskrbo, dražitev

⁹² Za konkretnije primere glej UNFCCC (2011a), Climate Crisis (2011) in Giddens (2009, 17–22).

⁹³ Komisija in visoki predstavnik EU za skupno zunanjo in varnostno politiko prepoznavata s podnebnimi spremembami povezane grožnje za mednarodno varnost (Svet EU 2008a, 4–6). To so predvsem vojaški konflikti zaradi naravnih in energijskih virov, uničenje kritične infrastrukture, novi mejni spori, okoljski begunci, radikalizacija režimov ter iz vsega tega izhajajoče zahtevnejše globalno sodelovanje/upravljanje.

energije ter tudi v katastrofične naravne pojave, ki so posledica rabe teh goriv. Konvencionalni viri energije so tako vedno bolj definirani kot končni, okoljsko nesprejemljivi in težje dostopni.

Globalna razdeljenost energijskih virov je ključni dejavnik, ki vpliva na energetske (ter tudi kakšno drugo) politiko držav in na razmerja v mednarodni skupnosti. Dober primer povezanosti energetske oskrbe in mednarodne politike so naftne krize v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja. Prav te so imele dolgoročne posledice na razvoj določenih nacionalnih politik (npr. preusmeritev Francije v jedrsko energijo ali Japonske v politiko energetske učinkovitosti), instrumentov v mednarodni skupnosti (npr. Mednarodna agencija za energijo) in spodbuditev razvoja instrumentov znotraj Evropskih skupnosti (Giddens 2009, 35–8). Povečana uvozna odvisnost lahko vodi tudi v stanje, ko tretja država dobavo nekega energenta izkorišča kot politično orodje pritiska na EU ali posamezno državo članico (Geden in Fischer 2008, 18). Prepoznanje, da bo vprašanje zanesljive oskrbe z energijo močno zaznamovalo splošno varnostno agendo 21. stoletja, je pomembna gonilna sila za povečane aktivnosti na ravni EU (Westphal 2006, 44).

Odvisnost EU od uvoza tujih energentov je bila v poglavju 2.2 že predstavljena (glej sliko 2.2). Zdi se, da je EU k oblikovanju skupne energetske politike ter posledično predvsem k oblikovanju trajnostnega stebra te politike silila naraščajoča skrb glede zagotavljanja zanesljive oskrbe s konvencionalnimi fosilnimi gorivi. Iz zelene knjige 2006 je razvidno, da je večina elementov, ki definirajo podobo moderne energetske politike EU, povezana z vprašanjem zanesljive oskrbe – ne samo naraščajoča odvisnost, zgoščenost svetovnih zalog v nekaj državah, naraščajoče svetovno povpraševanje in s tem naraščajoče cene fosilnih goriv (Evropska komisija 2006a, 3), temveč tudi cilji na področju trajnostne energetike, kot je večanje deleža obnovljivih virov energije ali večja energetska učinkovitost (Evropska komisija 2006a, 10; Evropska komisija 2007a, 13). Tudi Evropski svet deli mnenje o pomembnosti teh globalnih dejavnikov (Evropski svet 2006a, 13). Jasno je torej, da je vprašanje zanesljive oskrbe – poleg globalnih podnebnih sprememb – dodatna spodbuda za komunitarizacijo energetske politike. Dva temeljna podnebna cilja EU (večji delež izrabe domačih obnovljivih virov energije in nižanje porabe z večjo energetske učinkovitostjo) v osnovi naslavljata tudi vprašanje zanesljivosti oskrbe z energijo in naraščajoče odvisnosti od tujih virov, ne samo podnebnih sprememb. Bolj ko narašča

odvisnost od uvoza, manj nasprotovanja je komunitarizaciji energetske politike v EU.⁹⁴ Države članice so se začele zavedati, da lahko le s skupnim nastopom in dobro delujočim trgom zase znižajo nabavne stroške za potrebno energijo oziroma energente, s čimer se strinja tudi Benford (2006, 39). Nekoč neodvisne proizvajalke, danes velike porabnice, ob upadanju domače proizvodnje in skoraj ničnih domačih zalogah konvencionalnih virov potrebujejo samostojno energetske politiko na ravni EU, ki vodi v skupen nastop na globalnem energetske trgu. Upadanje proizvodnje tako trdnih goriv kot tudi nafte in zemeljskega plina na ozemlju držav EU ter hkrati naraščanje porabe teh goriv v vseh gospodarskih sektorjih sta tako med ključnimi razlogi, ki so države spodbudili k skupnemu pristopu na ravni EU.⁹⁵

Razpoložljivost čistih virov energije

Razpoložljivost obnovljivih virov energije naj bi bila izjemna, neomejena, kar za 2850-krat večja, kot so današnje globalne potrebe po energiji (Greenpeace International in European Renewable Energy Council 2007, 60). Levji delež teh potencialov gre sončni energiji, nato sledijo vetrna energija, biomasa, geotermalna energija, plimovanje in vodna energija. Z že uveljavljeno tehnologijo bi lahko z izkoriščanjem obnovljivih virov pokrili skoraj šestkrat toliko, kolikor znaša svetovna poraba energije (2007, 60).

Flavin in Dunn (1999, 183) opozarjata še na eno ključno značilnost obnovljivih virov energije, in sicer da so ta po svetu dokaj enakovredno porazdeljena. Za razliko od fosilnih goriv, ki so geografsko skoncentrirana, so tako lahko koristi izrabe obnovljivih virov energije razpršene in ne prispevajo k zaostritvi geopolitičnih razmer na svetu. Čisti viri energije so v veliki meri domači viri energije in njihova povečana izraba vodi k zmanjšanju uvozne odvisnosti, kar je tudi eden od glavnih argumentov Evropske komisije, zakaj povečati delež obnovljivih virov energije v skupni porabi (2007a, 13).

⁹⁴ Kot opaža Matlár (1997, 88), so ustvarjanju formalnih pristojnosti ravni EU v pogodbah dolgo najbolj nasprotovale prav države proizvajalke (Nemčija, Velika Britanija, Nizozemska), ki so se bale izgube nadzora nad domačo energetske politiko.

⁹⁵ To je priznal npr. tudi predsednik vlade Velike Britanije Tony Blair v izjavi za javnost po neformalnem srečanju predsednikov vlad in držav oktobra 2005, ko je povedal, da se je Velika Britanija v preteklosti preprosto bala, da bi Evropska komisija prevzela nadzor nad naftno proizvodnjo v Severnem morju, zato je večanju pristojnosti EU na področju energetske politike nasprotovala (Press conference at EU informal summit Hampton Court 2005). Kar si je Velika Britanija (po besedah Blaira) v prihajajočem obdobju želela, je, da bi skupna evropska energetske politika prispevala k izboljšani konkurenčnosti in učinkovitosti evropskega gospodarstva, znižala cene za potrošnike ter vzpostavila primerno energetske omrežje (povezave) na ravni EU.

5.3 Pomembnejši policy ukrepi na področju trajnostne energetske politike EU v obdobju 2000–2010

Izhajajoč iz dejstva, da je trajnostni steber energetske politike osnovan na obnovljivih virih energije, energetske učinkovitosti, energetskih tehnologijah in dolgoročni zavezanosti EU k zniževanju emisij (Evropska komisija 2006a, 10–14), si je za namen tega dela smiselno poglobljeno pogledati glavne ukrepe, ki so bili na teh področjih sprejeti v obdobju 2000–2010. Za lažjo predstavitev policy premikov bo za vsako področje uporabljena časovnica, ki bo poleg ključnih ukrepov vsebovala tudi dva pomembnejša mejnika v razvoju evropske energetske politike, in sicer neformalni vrh predsednikov držav in vlad v Hampton Courtu konec leta 2005 ter marčevsko zasedanje Evropskega sveta leta 2007, ko je bil sprejet Akcijski načrt za evropsko energetske politiko.

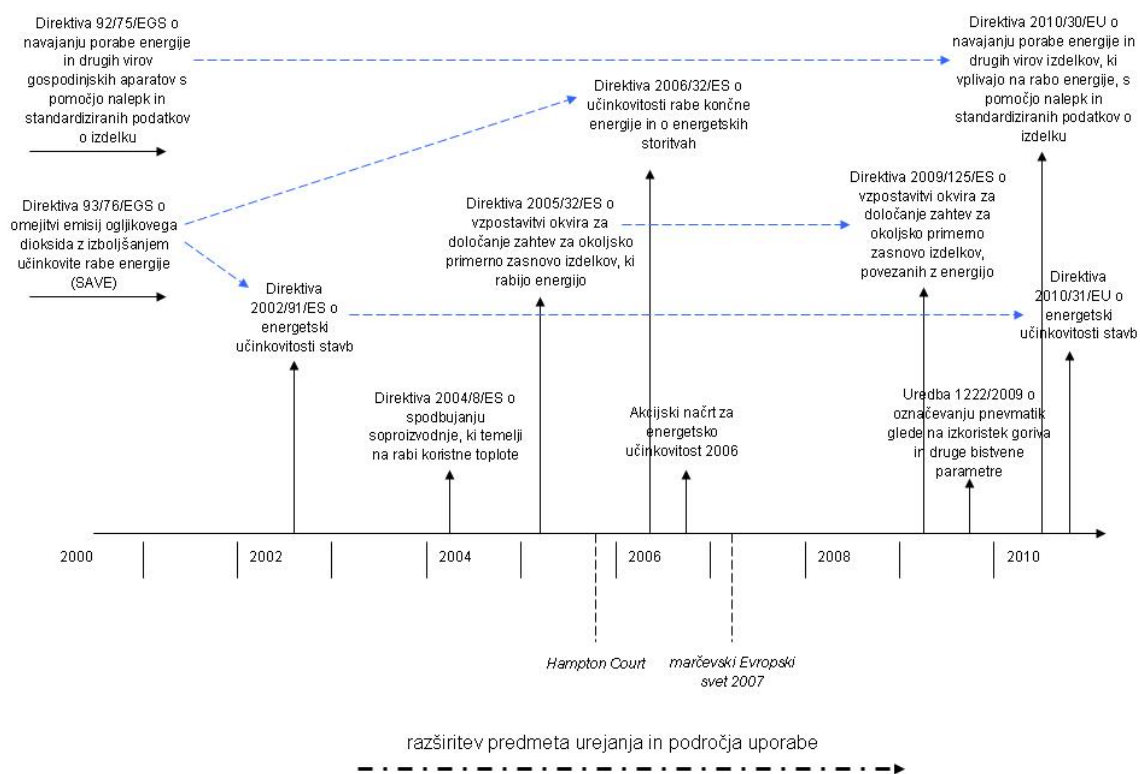
5.3.1 Energetska učinkovitost

Energetska učinkovitost je bila pravzaprav ena od prvih skupnih aktivnosti EU na področju energetike (Deák 2009, 7). Filozofija tega pristopa je po avtorjevem mnenju izhajala predvsem iz tradicionalno visoke odvisnosti od uvoza in zagotavljanja konkurenčnosti gospodarstva. Priporočila Komisije in Sveta za večjo energetske učinkovitost so se tako začela pojavljati že od leta 1974 naprej kot odgovor na naftne krize in nižanje energetske intenzivnosti gospodarstva. Vendar pa se je zakonodaja na tem področju razmahnila šele od začetka devetdesetih let naprej. Komisija je v luči omejevanja emisij toplogrednih plinov, predvsem pa izboljšanih gospodarskih učinkov, leta 1992 v obravnavo predložila več zakonodajnih predlogov na področju energetske učinkovitosti. Prvi zakonodajni predlogi so se dotikali predvsem kotlov, ki so bili največji porabniki energije, označevanja izdelkov in splošne energetske učinkovitosti, v desetletju in pol, ki je sledilo, pa se je zakonodaja razširila tudi na področje gospodinjskih aparatov, sijalk, pisarniške opreme, stavb, okoljsko primerne zasnove izdelkov, energetskih storitev itd. (Eurlex 2010a).

Leta 1998 je Komisija v luči kjotskih zavez predložila sporočilo, da bi spodbudila politično podporo večjim naporom na področju energetske učinkovitosti (Evropska komisija 1998). Na

podlagi tega sporočila in sklepov Sveta EU (Svet EU 1998b) je Komisija pripravila prvi Akcijski načrt o energetske učinkovitosti 2000–2006 (Evropska komisija 2000). Temu so sledili predlogi konkretnih zakonodajnih predlogov na področju energetske storitev in okoljsko primerne zasnove izdelkov.

Slika 5.2: Glavni ukrepi na časovnici 2000–2010 – energetska učinkovitost



Sama Komisija v svojem drugem Akcijskem načrtu o energetske učinkovitosti (Evropska komisija 2006b, 9) ugotavlja, da zakonodaja Skupnosti že vključuje obsežen okvir direktiv in uredb za izboljšanje energetske učinkovitosti izdelkov, ki rabijo energijo, stavb in energetske storitev, vprašljivi pa sta predvsem izvajanje teh instrumentov ter pomanjkanje celostnega pristopa in umeščenosti takšne zakonodaje v neko (ne)obstoječo politiko EU.⁹⁶ A prav na področju energetske učinkovitosti je najlažje identificirati proces širitve predmeta urejanja in področja uporabe in na sliki 5.2 so prikazani glavni ukrepi na področju energetske učinkovitosti

⁹⁶ Komisija je konec leta 2006 ugotovila, da je kar 20 držav članic v prekršku z evropsko zakonodajo na področju energetske učinkovitosti (Evropska komisija 2006b, 10).

v letih med 2000 in 2010. Opazen je trend postopne širitve predmeta urejanja in področja uporabe.⁹⁷

5.3.2 Obnovljivi viri energije

Leta 1997 je Komisija pripravila belo knjigo in akcijski načrt z naslovom »Energija za prihodnost: Obnovljivi viri energije« (Evropska komisija 1997). Čeprav je bila energetska mešanica ena najboljčutljivejših tem, pri kateri so države članice želele ohraniti popolno suverenost, je Komisija v luči zavez, ki so izhajale iz UNFCCC in Kjotskega protokola, videla možnost, da posamezne aktivnosti spodbudi tudi na področju energetike. Bela knjiga je predlagala cilj 12-odstotnega deleža obnovljivih virov energije v končni rabi primarne energije do leta 2010. Svet EU je pristal na indikativno naravo tega cilja z opozorili, da so aktivnosti na ravni EU lahko le komplementarne nacionalnim in da v slednje ne smejo posegati (Svet EU 1997; Svet EU 1998a). Ne glede na usmerjevalno naravo tega cilja, ki torej ni mogla pripeljati do resnejših pravnih ali finančnih posledic v primeru neizpolnitve, je vseeno treba opozoriti na dejstvo, da je bil to prvi skupni evropski cilj na področju obnovljivih virov energije.

Za področje električne energije je leta 2000 Komisija v pogajanju predložila Direktivo o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije na notranjem trgu z električno energijo, ki so jo države članice leto pozneje tudi sprejele (Direktiva 2001/77/ES).⁹⁸ Evropski svet 2001 je potrdil pripravljenost pospešiti aktivnosti na področju izrabe obnovljivih virov energije za proizvodnjo električne energije, vendar so ob tem države članice ponovno potrdile indikativno, neobvezujočo naravo zastavljenih ciljev (Evropski svet 2001).⁹⁹ Na področju obnovljivih virov energije je bil to prvi pravni akt EU, sicer sprejet na pravni podlagi okoljskega poglavja ustanovnih pogodb in z nezavezujočimi cilji.

Za področje prometa je bila leta 2003 sprejeta Direktiva o spodbujanju biogoriv (Direktiva 2003/30/ES), ki je državam članicam naložila obvezne deleže prodaje biogoriva na svojih trgih z

⁹⁷ Med nove akte sodi npr. Uredba o označevanju pnevmatik (Uredba št. 1222/2009), med prenovljene akte, katerim se je zelo razširil obseg pristojnosti, pa sodijo Stavbena direktiva, Direktiva o okoljski zasnovi izdelkov in Direktiva o označevanju izdelkov. Primer: če je Direktiva 92/75/EGS govorila o označevanje porabe energije na gospodinjskih izdelkih, je nova Direktiva 2010/30/EU zajela vse izdelke, ki vplivajo na rabo energije.

⁹⁸ Omeniti velja, da je proizvodnja električne energije iz obnovljivih virov le del celotne zgodbe. Indikativni cilj 12 % se je nanašal na celotno porabo energije (torej poleg elektrike tudi ogrevanje/hlajenje in transport), direktiva pa nato le na elektriko.

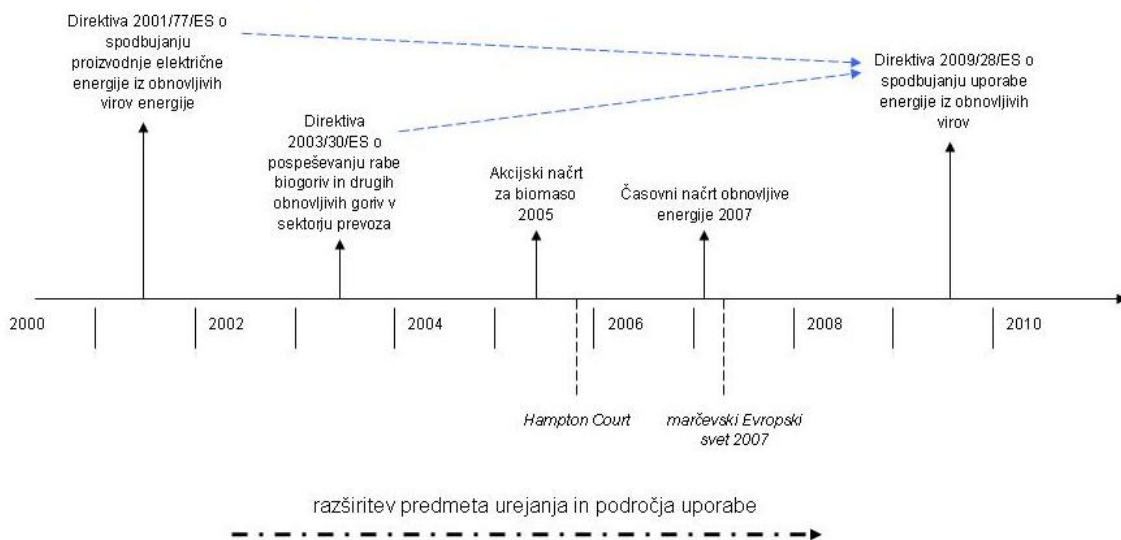
⁹⁹ Vsaj v primeru obnovljive energije iz vodnih virov to ni šlo za nekaj, kar tržno ne bi bilo dostopno, še več, hidrotehnologija je tudi cenejša od premogovne (glej Evropska komisija 2007a, 26).

gorivom do leta 2010 (z vmesnim ciljem v letu 2005). Direktiva o biogorivih je spodbudila prve resnejše zakonodajne ukrepe, ki bi države članice usmerjali k alternativnim rešitvam kot odgovor na vedno večjo odvisnost od nafte, a kot kaže poročilo Evropske komisije iz leta 2007, večina članic v danih rokih ni izpolnila sprejetih zavez (Europa 2009a).

Za področje ogrevanja ter delno tudi proizvodnje električne energije in pridobivanja biogoriv je leta 2005 Komisija predložila nezakonodajni, usmeritveni Akcijski načrt za biomaso (Evropska komisija 2005). Akcijski načrt se je osredotočil na možnosti izrabe vira, ki je bil v danem trenutku v Evropi tudi najbolj razširjen in tehnološko dostopen. Gozdovi so navsezadnje bogastvo Evrope, izraba lesa za energetske potrebe pa že znana in cenovno dostopna tehnologija.

Sestavni del prvega Strateškega energetskega pregleda leta 2007 je bil tudi t. i. Časovni načrt obnovljive energije (Evropska komisija 2007d), kjer je Komisija predlagala cilj 20-odstotnega deleža obnovljivih virov energije v končni rabi energije do leta 2020. Ta predlog je Evropski svet pozneje sprejel (Evropski svet 2007a) in je bil prelit v zakonodajo z Direktivo o spodbujanju uporabne energije iz obnovljivih virov (Direktiva 2009/28/ES).

Slika 5.3: Glavni ukrepi na časovnici 2000–2010 – obnovljivi viri energije



Slika 5.3 na časovnici predstavlja glavne ukrepe, ki so bili med letoma 2000 in 2010 sprejeti za področje obnovljivih virov energije. Nova krovna direktiva iz leta 2009 je preslikala parcialne in neobvezne predhodne ureditve direktiv iz 2001 in 2003 ter uvedla popolnoma novo ureditev

na področju obnovljivih virov energije. Krovna direktiva je prvič zajela vsa možna področja izrabe obnovljivih virov energije (elektrika, ogrevanje/hlajenje in promet), poskrbela za enotne standarde in mehanizme ter odpravila administrativne ovire. Še več, državam članicam je tudi predpisala obvezne nacionalne deleže do leta 2020, ki bodo v primeru nedoseganja predmet postopkov ugotavljanja kršitev zakonodaje.

Torej, tudi na področju obnovljivih virov energije je, podobno kot na področju energetske učinkovitosti, jasen trend postopne razširitve predmeta urejanja in področja uporabe.

5.3.3 Zniževanje emisij toplogrednih plinov

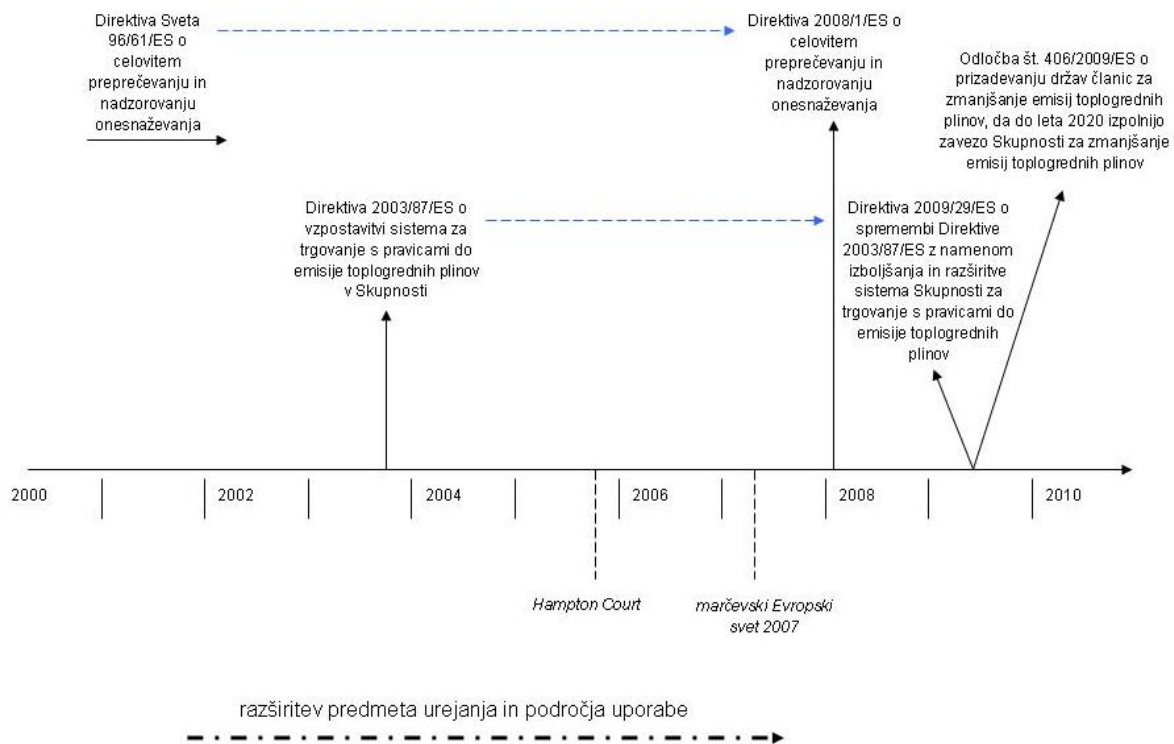
Poskus celovitega naslavljanja zmanjševanja emisij toplogrednih plinov v EU sicer sega že v začetek devetdesetih let in temelji predvsem na okoljski politiki EU (glej Eurlex 2010b). Podlaga tem prizadevanjem sta proces v okviru UNFCCC in Kjotski protokol (Evropska komisija 2008č, 10).

Ukrepi na področju zmanjševanja emisij toplogrednih plinov so bili pred letom 2005 ena od močnejših plati evropske okoljske politike. Navsezadnje je EU leta 2003 sprejela Direktivo o vzpostavitvi lastnega sistema trgovanja z emisijami toplogrednih plinov, ki je bil vsekakor med najnaprednejšimi takšnimi ukrepi na svetu. V okviru Evropskega programa za podnebne spremembe, ki ga je Komisija uvedla leta 2000, je nastal inovativni mehanizem za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov, t. i. sistem EU ETS¹⁰⁰, kot temeljni instrument EU v boju proti podnebnim spremembam (Evropska komisija 2008č, 11–12). Namen sistema EU ETS je z omejitvijo dovolilnic za proizvodnjo emisij toplogrednih plinov doseči njihovo zmanjšanje. Naprave oziroma podjetja, ki bi presegala določeno pravico proizvodnje emisij, bi morala uvesti ukrepe za zmanjšanje lastnih emisij ali kupiti dodatne pravice na trgu. Določene olajšave lahko podjetja dobijo z investicijami zunaj EU (t. i. mehanizmi čistega razvoja in projekti skupnega izvajanja). Leta 2003 je EU tako sprejela Direktivo 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti (Direktiva 2003/87/ES). Namen direktive je bil vzpostaviti trg s pravicami do emisij toplogrednih plinov, s katerim bi države članice lažje dosegle 8-odstotno znižanje emisij, kot je bilo določeno s Kjotskim protokolom. Direktiva je zajela predvsem energetske in industrijske obrate, ni pa vključila

¹⁰⁰ ETS je kratica za *Emissions Trading System*.

prometa, gospodinjstev in drugih sektorjev, ki prispevajo približno polovico emisij toplogrednih plinov. Politika EU za emisije, ki jih sistem ETS ni zajel (promet, letalstvo, gospodinjstva, kmetijstvo itd.), je pred sprejetjem podnebno-energetskega zakonodajnega paketa slonela predvsem na ukrepih energetske učinkovitosti (glej Evropska komisija 2007b), kjer izvajanje – kot je že pokazalo to poglavje – ni bilo preveč uspešno.

Slika 5.4: Glavni ukrepi na časovnici 2000–2010 – toplogredni plini (samo akti, ki zajemajo energetiko)



Na sliki 5.4 so ukrepi, ki zajemajo emisije toplogrednih plinov, povezane z energetiko, prikazani na časovnici 2000 do 2010. Tudi na tem področju lahko po letu 2007 zaznamo premik v smislu krepitve že obstoječih mehanizmov (npr. določitev skupnih pravic za oddajanje emisij na ravni EU) ali vpeljave novih zavez na tem področju (npr. vključitev letalstva v shemo ETS, določitev nacionalnih deležev na sektorjih, ki niso vključeni v sistem ETS, itd.). EU je navsezadnje želela prevzeti vodilno vlogo pri obvladovanju negativnih vplivov na podnebje na globalni ravni. Tako je politično sprejetim zavezam iz leta 2007 sledila tudi realizacija tega v obliki pravno obvezujočih aktov – podnebno-energetski paket in prenovitev Direktive o

preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (Direktiva 2008/1/ES), ki se dotika delovanja velikih kurilnih naprav s področja energetike.

5.3.4 Tehnologije

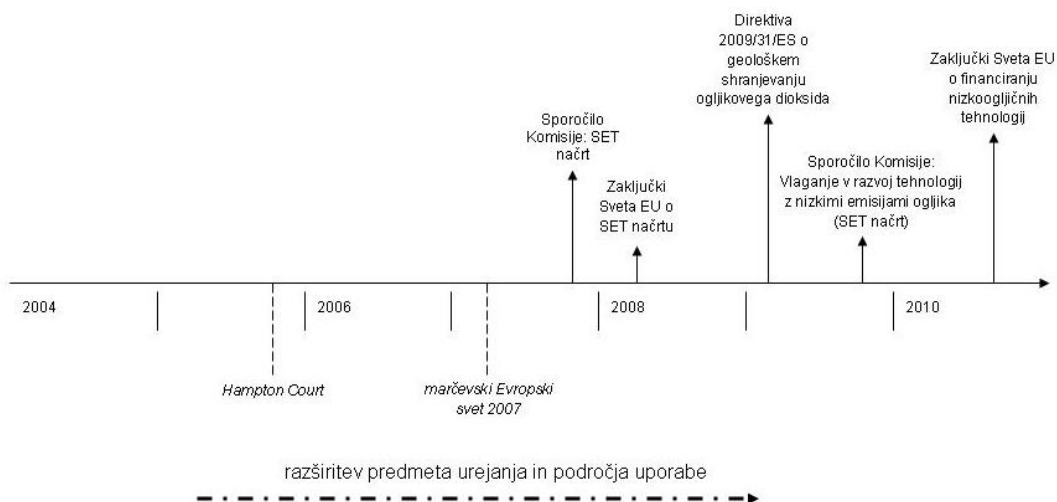
Uporaba jedrske tehnologije v miroljubne namene je eno od osnovnih področij, kjer se je evropska integracija začela. Ne nazadnje je bil namen pogodbe Euratom, da koordinira in financira skupne razvojne programe na področju jedrske energije (El Agra in Hu 1984, 340), kar je bilo ob ustanovitvi predvsem v interesu Francije, da pridobi evropska sredstva za lastne raziskovalne namene (Matlary 1997, 17). Danes je eden od pomembnejših skupnih projektov vsekakor ITER – Mednarodni termonuklearni poskusni reaktor, ustanovljen leta 1988, s katerim se razvija fuzija kot nov, varen vir energije (Eurlex 2010c).

A uporaba jedrske tehnologije je le eden od načinov izrabe energijskih virov in glede na strukturo porabe energije v EU (glej poglavje 2.2) je veliko bolj od sodelovanja na področju jedrskih tehnologij pomembno sodelovanje na področju raziskav in razvoja drugih nizkoogljičnih energetske tehnologij. Vendar pa energetskim tehnologijam kot posebnemu oziroma posebej pomembnemu področju raziskav in razvoja EU pred 2007 ni bila posvečena velika pozornost.¹⁰¹ Komisija je tako v svoji zeleni knjigi leta 2006 opozorila na številne pomanjkljivosti trenutne ureditve na tem področju – manjkali naj bi prava strateška usmeritev in koordinacija med aktivnostmi Skupnosti in aktivnostmi držav članic (Evropska komisija 2006a, 14), s čimer se je strinjal tudi marčevski Evropski svet 2007 (Evropski svet 2007a). Tako je novembra 2007 Komisija predložila Strateški energetski tehnološki načrt – načrt SET (Evropska komisija 2007č), ki naj bi služil kot nekakšna dolgoročna usmeritev dela Unije in držav članic na tem področju. Tehnološki napredek bo ključnega pomena za doseganje evropskih podnebno-energetskih ciljev do leta 2020, zato je bilo nujno treba pregledati obstoječe stanje na področju raziskav in razvoja nizkoogljičnih energetske tehnologij v EU ter predlagati možne sinergije in dodano vrednost ukrepanja na ravni EU. Svet EU je tako sprejel glavne predloge Komisije (Svet EU 2008č). Na tej podlagi so se nato ustanovile številne platforme, tako v smislu meddržavnega usklajevanja (npr. Usmerjevalna skupina načrta SET) kot čezmejnih industrijskih povezav (npr.

¹⁰¹ Nekatere aktivnosti so sicer potekale pod okriljem Okvirnih programov za raziskave in razvoj (Evropska komisija 2010a) ter prek Raziskovalnega sklada za premog in jeklo (Evropska komisija 2006a, 13).

uvedba šestih industrijskih pobud za najperspektivnejše tehnologije). Za uresničitev zastavljenih ciljev je bilo treba raziskati tudi možnosti investiranja v nizkoogljične tehnologije, zato je leta 2009 Komisija na to temo predložila še eno sporočilo (Evropska komisija 2009c), na podlagi katerega je Svet sprejel glavne usmeritve (Svet EU 2010).

Slika 5.5: Glavni ukrepi na časovnici 2000–2010 – tehnološko sodelovanje



Slika 5.5 prikazuje ukrepe na ravni EU na področju energetskih tehnologij med letoma 2000 in 2010. Aktivnosti na ravni EU pred letom 2007 praktično ni moč zaznati, aktivnosti po letu 2007 pa slonijo na političnih usmeritvah marčevskega Evropskega sveta 2007.

5.3.5 Podnebno-energetski zakonodajni paket

Zaradi njegove pomembnosti na področju trajnostne energetske politike je smiselno posebej analizirati t. i. podnebno-energetski zakonodajni paket, ki je bil sprejet leta 2009. Paket uresničuje cilje Evropskega sveta (AN EPE) na področjih zmanjševanja emisij toplogrednih plinov in povečevanja deleža obnovljivih virov energije.¹⁰²

¹⁰² Tretji cilj, tj. 20-odstotno zmanjšanje porabe do leta 2020, do konca leta 2010 ni bil prelit v zakonodajno (torej pravno obvezujočo) obliko. Delno ga sicer realizira v letu 2010 sprejeta Direktiva na področju energetske učinkovitosti stavb (Direktiva 2010/31/EU).

Komisija je januarja 2008 v pogajanja predložila zakonodajni paket, ki je vseboval predlog direktive Parlamenta in Sveta o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (t. i. Direktiva OVE), predlog direktive Parlamenta in Sveta o izboljšanju in razširitvi sistema Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov (t. i. Direktiva ETS), predlog direktive Parlamenta in Sveta o geološkem shranjevanju ogljikovega dioksida (t. i. Direktiva CCS) in predlog odločbe Parlamenta in Sveta o prizadevanju držav članic za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, da do leta 2020 izpolnijo obveznosti Skupnosti za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov.

Pogajanja pod taktirko slovenskega in francoskega predsedstva so bila zaključena izjemno hitro, saj sta Svet in Parlament dogovor dosegla že v prvem branju decembra 2008. Pogajanja so tako potekala 11 mesecev in sprejeti akti so bili objavljeni v Uradnem listu EU manj kot 18 mesecev po njihovi predložitvi (Direktiva 2009/28/ES; Direktiva 2009/29/ES; Odločba št. 406/2009/ES; Direktiva 2009/31/ES). Zanimivo je, da je končne diktacije zakonodajnega besedila pri ključnih odprtih vprašanjih sprejel sam Evropski svet in ne Svet EU (Evropski svet 2008c; 2008d), kar govori o pomembnosti področja, v katerega je zakonodajni paket posegel. Države vzhodnega bloka zaradi zastarele in neučinkovite industrije, ki bi zahtevala ogromen investicijski vložek za prenovo, nad predlogi Komisije niso bile preveč navdušene (Geden in Fischer 2008, 48), a so bila pogajanja uspešno zaključena predvsem zaradi številnih odpustkov, ki so jih prejele v t. i. paketnem pogajanju med predsedniki držav in vlad.¹⁰³ Podobno je obveljalo tudi za zaščito nekaterih občutljivejših industrijskih sektorjev v zahodnih državah članicah (glej končni kompromis v Svet EU 2008d).

a) Glavne določbe Direktive OVE (Direktiva 2009/28/ES)

To je prva krovna direktiva, ki vključuje uporabo energije iz obnovljivih virov tako za proizvodnjo elektrike kot tudi za ogrevanje/hlajenje in promet. Direktiva določa nacionalne deleže, ki jih morajo države doseči, odstranjuje administrativne ovire in potrjuje 10-odstotni

¹⁰³ Ob tem je morda treba razumeti, da se bo EU približala uresničitvi kjotskega cilja predvsem zaradi deindustrializacije in modernizacije v vzhodnoevropskih državah (Geden in Fischer 2008, 16). Zahodnoevropske države med letoma 1990 in 2005 praktično niso znižale emisij. Velik delež padca so pri skupnem seštevku emisij na ravni EU med letoma 1990 in 2005 tako prinesle prav vzhodnoevropske države (Evropska okoljska agencija 2008, 3).

delež biogoriv v celotni rabi goriv do leta 2020 skupaj s t. i. trajnostnimi kriteriji, ki naj bi preprečevali negativne okoljske vplive rabe biogoriv.

Nacionalni deleži, ki jih morajo države članice doseči do leta 2020, so sestavni del Direktive OVE. Ko je Komisija predložila akt, je dejansko izpodbijala načelo suverenosti držav članic nad določanjem lastne energetske mešanice, kot je zasidrano v samih ustanovnih pogodbah (glej poglavje 5.4).¹⁰⁴ Kot del direktive ti obvezni nacionalni deleži postanejo predmet ugotavljanja kršitve zakonodaje v primeru neizpolnitve določb. Tako je popolna suverenost pri določanju lastne energetske mešanice kljub drugačnim določbam v primarni zakonodaji postala mit, na katerega se lahko v politični retoriki sicer marsikdo nasloni, za dejansko realizacijo tega načela pa bi bilo treba Direktivo OVE izpodbijati na Sodišču EU.¹⁰⁵ Res je tudi, da lahko država članica *de facto* (ne pa tudi *de jure*) izvršuje načelo samostojnega določanja energetske mešanice z neizvajanjem sprejete zakonodaje.

Obvezujoča narava ciljev je (v primerjavi s prejšnjo, samo električno direktivo, ki je govorila o indikativnosti ciljev) najpomembnejši vidik spodbujanja investicij v zeleno energijo. Direktiva omogoča državam tudi določeno fleksibilnost pri doseganju tega cilja – ni namreč nujno, da cilj dosežejo na lastnem ozemlju, saj direktiva dopušča sodelovanje s tretjimi državami in statistične prenose med državami članicami v primeru, da bi se ene odrezale bolje, druge pa slabše od pričakovanega.

b) Glavne določbe Direktive ETS (Direktiva 2009/29/ES)

Sistem Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov je v veljavi od leta 2005 (glej poglavje 5.3.3) ter zajema energetske in industrijske sektor, od leta 2012 pa bo tudi letalski sektor. Glavna sprememba, ki jo nova direktiva prinaša, je v centralni razdelitvi pravic do proizvodnje emisij, ki bodo dodeljene skozi avkcije na ravni EU in ne več na podlagi

¹⁰⁴ Izračun deležev je temeljil na zapleteni formuli, ki je odražala seštevek nekega splošnega, enakovrednega prispevka vseh ter ponderiranega deleža, ki je slonel na BDP vsake od držav članic. Preračunano na ravni EU naj bi vsaka država glede na različne količine porabljene energije prispevala svoj del k uresnitvi skupnega, 20-odstotnega deleža na ravni EU. Tako je bilo že ob predložitvi predloga jasno, da bi kakršna koli korekcija enega od nacionalnih deležev (v smislu njegovega znižanja) pomenila zahtevo po večjem trudu oziroma obremenitvi ene ali več drugih držav članic (igra ničelne vsote). S tem je Komisija že takoj na začetku pogajanj zakoličila maneverski prostor držav članic, ki so lahko prilagoditve za svoje nacionalne interese iskale le v besedilu direktive, ne pa tudi v pripisanem nacionalnem deležu. Podobno je obveljalo tudi pri obeh aktih s področja toplogrednih plinov.

¹⁰⁵ Če pogledamo še širše, v samo energetske mešanice držav članic posegajo tudi drugi akti (npr. Direktiva ETS deluje destimulativno na rabo premoga, ukrepi na področju energetske učinkovitosti destimulirajo gradnjo neučinkovitih elektrarn ipd.).

nacionalnih alokacijskih načrtov, kar je bila ena od večjih težav prejšnje ureditve.¹⁰⁶ Zaradi strahu pred t. i. uhajanjem ogljika (selitvijo proizvodnje v države tretjega sveta) bodo zaščiteni tudi določeni občutljivi sektorji in nova tehnologija (npr. zajemanje in shranjevanje ogljika).

Ena od ključnih sprememb, ki jo nova Direktiva ETS prinaša, je sprememba izhodiščnega leta z 1990 na 2005. Posledično to pomeni zanesljivejše merilne podatke in ne nazadnje tudi enakovrednejša izhodišča med državami članicami, saj so vzhodnoevropske države že prešle tranzicijsko dobo po koncu socializma. Prenova direktive prinaša tudi razširitev na več sektorjev (npr. aluminij) in novih toplogrednih plinov (npr. dušikov oksid). Opazna je tudi razširitev števila vključenih energetsko-intenzivnih sektorjev.¹⁰⁷

Kot smo že omenili, nova Direktiva ETS predvideva uvedbo enotne zgornje meje za pravice do emisij, ki se bodo prodajale na dražbi. Prvotni predlog Komisije, da bi uvedli dražbo za vse pravice že takoj leta 2012, države članice niso sprejele. Dražbe bodo tako potekale po letu 2013 in bodo postopoma zajemale vedno večji delež emisij (od 20 % v 2013 do 70 % v 2020 za industrijo, 100 % za proizvodnjo električne energije od 2013 naprej).¹⁰⁸ Izjeme od avkcij na ravni EU bodo sektorji, kjer naj bi po strokovnih ocenah obstajalo veliko tveganje za t. i. uhajanje ogljika, tj. premestitve proizvodnje v države brez primerljivih omejitev emisij. Posledično bi to vodilo ne samo do socialnih in gospodarskih težav v državah EU, pač pa tudi do povečanih emisij na svetovni ravni. V takšnih sektorjih se bodo pravice za proizvodnjo emisij toplogrednih plinov dodeljevale brezplačno. Svet EU si je tudi pustil odprto možnost, da poveča število brezplačnih dovolilnic oziroma zmanjša učinek dražbe na posebej občutljive sektorje, če ne bi prišlo do novega mednarodnega podnebnega dogovora. Direktiva dovoljuje tudi projekte sodelovanja s tretjimi državami (skupna pobuda oziroma mehanizmi čistega razvoja), ki lahko prinesejo celo do 50 odstotkov dobropisa (v primeru mednarodnega sporazuma, sicer manj). Prav tako bo za spodbujanje uporabe novih tehnologij (predvsem 12 demonstracijskih elektrarn na tehnologijo CCS in inovativni projekti na področju OVE) namenjeno določeno število brezplačnih dovolilnic v vrednosti do 9 milijard evrov.

¹⁰⁶ Ena od večjih pomanjkljivosti dosedanje ureditve je bila prav v tem, da je bilo 27 različnih načrtov razdelitve kuponov, kar je prispevalo k preveč radodarni podelitvi brezplačnih pravic za proizvodnjo emisij toplogrednih plinov.

¹⁰⁷ Nova direktiva tako velja za velike kurilne naprave, proizvodnjo koksa, rafiniranje mineralnega olja, proizvodnjo na področju železa, jekla, kovin, aluminija, cementno in steklarsko industrijo, apno, keramiko, papir, kemijsko industrijo in letalstvo.

¹⁰⁸ Države vzhodnega bloka (brez Slovenije) so zaradi podpopvprečne razvitosti upravičene do določenih odpustkov, zato zanje 100 % dražba ne bo veljala.

Tudi predlog Komisije, da bi sredstva, pridobljena na dražbi, lahko namensko porabljali samo za vnaprej določene cilje, so države članice zavrnile. Države članice imajo pri tem torej kar nekaj svobode in bodo lahko sredstva od dražbe porabljale tudi za druge, ne samo za podnebno-energetske cilje. Komisiji pa je uspelo obdržati določbo, po kateri je treba vsaj polovico prihodkov od dražb porabiti za ukrepe proti podnebnim spremembam.

c) Glavne določbe Odločbe o delitvi prizadevanj za zmanjšanje emisij CO₂ (Odločba št. 406/2009/ES)

Odločba ureja zmanjševanje emisij v sektorjih, ki niso vključeni v sistem trgovanja z emisijami v okviru Direktive ETS (približno polovica vseh emisij CO₂). To so promet, stavbe, kmetovanje, odpadki, gospodinjstva. Odločba predpisuje obvezne nacionalne cilje, ki sicer poleg zmanjšanja predvidevajo tudi omejeno povišanje emisij do leta 2020 (npr. slovenski cilj je +4 %). Ti cilji so seveda prilagojeni glede na BDP države, raztezajo pa se med minus 20 do plus 20 odstotkov.¹⁰⁹ Skupaj naj bi ukrep v teh sektorjih na ravni EU do leta 2020 privedel do 10-odstotnega znižanja emisij glede na leto 2005 (Evropska komisija 2010c). Tudi v okviru te odločbe je mogoče trgovati z emisijami med državami članicami, če bi se katera odrezala bolje od pričakovanega, ter veljajo mehanizmi čistega razvoja (sodelovanje s tretjimi državami).

d) Glavne določbe Direktive CCS (Direktiva 2009/31/ES)

Tehnologija CCS je šele v poskusni fazi, a je na dolgi rok pomembna predvsem zaradi dejstva, da bo proizvodnja električne energije v EU in na svetu še dolgo slonela na premogu.¹¹⁰ V EU je danes šest poskusnih projektov, ki razvijajo tehnologijo zajemanja in shranjevanja ogljika v termoelektrarnah (glej Zero Emissions Platform 2011). Direktiva prinaša pravno podlago za odgovornost in morebitna okoljska tveganja ter spodbuja razvoj in uporabo te tehnologije v EU (v okviru okoljsko sprejemljivih temeljev).

¹⁰⁹ Nižanje je predvideno glede na letne projekcije poslovanja kot običajno (*business as usual*).

¹¹⁰ Tudi ob sprejemu ambicioznih policy ukrepov bo premog leta 2035 še vedno predstavljal 23,5 % svetovne primarne energetske porabe, kar je le dobre tri odstotke manj kot danes (Mednarodna agencija za energijo 2010, 80).

5.3.6 Pregled pomembnejših policy ukrepov na področju trajnostne energetike v obdobju 2000–2010

V preglednici 5.1 so zbrani pomembnejši policy ukrepi, ki so bili na področju trajnostne energetike sprejeti do leta 2010.¹¹¹ To so tako zakonodajni akti kot tudi policy dokumenti z neko splošno usmeritveno politiko na tem področju. Za primerjavo (časovno in vsebinsko) so v desnem stolpu navedeni akti oziroma dokumenti, ki jih tisti, navedeni v levem stolpu, nadomestijo oziroma razširijo.

Preglednica 5.1: Pomembnejši zakonodajni in nezakonodajni ukrepi do 2010

Sklop: Učinkovita raba energije		
2004	Direktiva 2004/8/ES o spodbujanju sproizvodnje, ki temelji na rabi koristne toplote	<i>Direktiva 93/76/EGS o omejitvi emisij ogljikovega dioksida z izboljšanjem učinkovite rabe energije (SAVE)</i>
2006	Direktiva 2006/32/ES o učinkovitosti rabe končne energije in o energetske storitvah	
2009	Direktiva 2009/125/ES o vzpostavitvi okvira za določanje zahtev za okoljsko primerno zasnovano izdelkov, povezanih z energijo	<i>Direktiva 2005/32/ES o vzpostavitvi okvira za določanje zahtev za okoljsko primerno zasnovano izdelkov, ki rabijo energijo</i>
	Uredba (ES) 1222/2009 o označevanju pnevmatik glede na izkoristek goriva	
2010	Direktiva 2010/31/EU o energetske učinkovitosti stavb	<i>Direktiva 2002/91/ES o energetske učinkovitosti stavb</i>
	Direktiva 2010/30/EU o navajanju porabe energije in drugih virov izdelkov, povezanih z energijo	<i>Direktiva Sveta 92/75/EGS o navajanju porabe energije in drugih virov gospodinjskih aparatov</i>
2006	Akcijski načrt za energetske učinkovitost	<i>Akcijski načrt za energetske učinkovitost 2000</i>
Sklop: Obnovljivi viri energije		
2009	Direktiva 2009/28/ES o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov ¹¹²	<i>Direktiva 2001/77/ES o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije;</i>

¹¹¹ Obstajajo tudi številni drugi ukrepi, npr. evropski standardi EN, ki proizvajalce nenehno silijo k izboljšani proizvodnji, različni izvedbeni akti določenih direktiv ter tudi mednarodni dogovori (npr. sporazum med EU in ZDA o označevanju energetske učinkovite pisarniške opreme *Energy Star*), ki vplivajo na izboljšane rezultate omenjene politike.

¹¹² Direktiva 2009/28/ES direktivi 2001/77/ES in 2003/30/ES nadomesti s 1.1.2012.

		<i>Direktiva 2003/30/ES o pospeševanju rabe biogoriv in drugih obnovljivih goriv v sektorju prevoza</i>
2005	Akcijski načrt za biomaso	
2007	Časovni načrt obnovljive energije	<i>Bela knjiga 1997</i>
Sklop: Energetske tehnologije		
2009	Direktiva 2009/31/ES o geološkem shranjevanju ogljikovega dioksida	
2007	Strateški energetske tehnološki načrt	
2009	Vlaganje v razvoj tehnologij z nizkimi emisijami ogljika (SET načrt)	
Sklop: Emisije toplogrednih plinov¹¹³		
2008	Direktiva 2008/1/ES o celovitem preprečevanju in nadzoru onesaževanja	<i>Direktiva Sveta 96/61/ES o celovitem preprečevanju in nadzoru onesaževanja</i>
2009	Direktiva 2009/29/ES o izboljšanju in razširitvi sistema Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov	<i>Direktiva 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti</i>
	Odločba št. 406/2009/ES o prizadevanju držav članic za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov	

Viri: Evropska komisija 2006b, Eurlex 2010a in 2010b.

5.4 Spreminjajoča se institucionalna ureditev

Člen 130r EEA je leta 1986 vzpostavil pravno podlago za ukrepanje Skupnosti na področju okolja (Enotni evropski akt 1986). Tako je energetska politika dobila posredno pravno podlago v pogodbi vsaj na tistih področjih, ki jih je vključevala okoljska politika (Matlary 1997, 66–7). To je vsekakor imelo pomembne implikacije za nadaljnji razvoj trajnostne energetike na ravni EU.

Energetika se je v okviru ustanovnih pogodb prvič pojavila v 3. členu Maastrichtske pogodbe leta 1992 kot področje aktivnosti, s katerimi se dosega cilji pogodbe (Treaty on European Union 1992). Vendar pa Maastrichtska pogodba nasprotno od pričakovanega ni prinesla določbe o podrobnejših ciljih, zavezah ali postopkih za ukrepanje Skupnosti, kot je bilo to npr. dogovorjeno na področju okolja ali varstva potrošnikov (Notre Europe 2010, 11). Energetika je

¹¹³ Samo akti, ki se dotikajo energetskega sektorja, ne pa tudi prometnega in drugih.

bila del določil o gradnji vseevropskih omrežij (člen 129b) in okoljskega poglavja, ki je določalo, da se vse odločitve, ki vplivajo na energetska mešanico ali zanesljivost oskrbe držav članic, sprejemajo soglasno. S tem je Maastrichtska pogodba natančneje določila pristojnosti Skupnosti, ki bi si jih sicer Evropska komisija na podlagi EEA na področju energetike lahko definirala preširoko.

Amsterdamska in Niška pogodba nista prinesli nič novega. Posredno je bila Amsterdamska pogodba iz leta 1997 pomembna predvsem zaradi širitve pristojnosti Evropskega parlamenta, ki je z njo dobil pravico soodločanja ne samo na tržni, pač pa tudi na okoljski zakonodaji (Geden in Fischer 2008, 29).

Pogodba o ustavi za Evropo (2004) je na področju energetske politike EU predstavljala mejnik v institucionalnem pomenu. Pogodba je vsebovala energetska člen, ki ga je Komisija želela videti že v Maastrichtski pogodbi. Člen III-256 je določal cilje energetske politike EU – delovanje energetskega trga, zanesljivost oskrbe, energetska učinkovitost in spodbujanje obnovljive energije. Način doseganja ciljev naj bi bil določen z evropskimi zakoni (soodločanje Sveta in Parlamenta) in ne bi smel posegati v pravico držav članic, da izbirajo lastno energetska mešanico, ukrepi davčne narave pa bi se morali sprejemati soglasno. A Pogodba o ustavi za Evropo ni vstopila v veljavo in tako je energetika še naprej ostala brez pravne podlage v ustanovnih pogodbah.

Energetika je bila pred Lizbonsko pogodbo v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti (PUES) torej omenjena na treh mestih: v 3. členu kot področje možnih dejavnosti za doseg ciljev Skupnosti (kar pa ni moglo služiti kot pravna podlaga za ukrepe), v členih 154 do 156 o vseevropskih omrežjih ter v 175. členu, kjer je bilo določeno, da okoljska politika ne sme posegati v izbiro držav članic glede lastne energetske mešanice brez soglasnega strinjanja vseh držav članic. Analiza Mednarodne agencije za energijo (2008, 27) in nekaterih drugih avtorjev (Geden in Fischer 2008, 30; Pointvogl 2009, 5704) kaže, da je bila zaradi pomanjkanja pravne podlage energetska zakonodaja v preteklosti podana predvsem na podlagi tržnih in okoljskih členov PUES. Izhajajoč iz te narave pristojnosti je bila večina energetske zakonodaje sprejeta po postopku soodločanja, kjer sta Svet in Parlament delovala kot enakovredna zakonodajalca.

Lizbonska pogodba (Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije 2008) je – kot že mnogokrat omenjeno – prvi primarni zakonodajni akt, ki

energetiko uvršča med politike EU. Člen 194, kamor se je pravzaprav prelila večina besedila, videnega že v Pogodbi o ustavi za Evropo iz leta 2004, se glasi:

1. Pri vzpostavitvi in delovanju notranjega trga in ob upoštevanju potrebe po ohranitvi in izboljšanju okolja so cilji energetske politike Unije v duhu solidarnosti med državami članicami:

- (a) zagotoviti delovanje energetskega trga;
- (b) zagotoviti zanesljivost oskrbe z energijo v Uniji;
- (c) spodbujati energetske učinkovitost in varčevanje z energijo ter razvijanje novih in obnovljivih virov energije; in
- (d) spodbujati medsebojno povezovanje energetskih omrežij.

2. Brez poseganja v uporabo drugih določb Pogodb Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku določita ukrepe, potrebne za doseganje ciljev iz odstavka 1. Takšni ukrepi se sprejmejo po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in z Odborom regij. Ukrepi ne vplivajo na pravico držav članic, da določijo pogoje za izkoriščanje svojih energetskih virov, na izbiro med različnimi viri energije in na splošno strukturo njihove oskrbe z energijo, ne glede na člen 192(2)(c).

3. Kadar so ukrepi iz odstavka 2 predvsem davčnega značaja, jih Svet z odstopanjem od navedenega odstavka določi po posebnem zakonodajnem postopku soglasno in po posvetovanju z Evropskim parlamentom.

Člen jasno določa štiri specifične cilje energetske politike na ravni EU: razvoj notranjega energetskega trga, zagotavljanje zanesljivosti oskrbe, razvoj infrastrukture in trajnostno ravnanje z energijo. Glede na vsebino člena iz ustavne pogodbe je bilo z Lizbonsko pogodbo dodano še vzpostavljanje infrastrukturnih povezav, kar pa ni nekaj novega, pač pa le prenos določb iz obstoječih pogodb. Pomembna novost je koncept solidarnosti kot temeljno načelo izvajanja ciljev energetske politike. Čeprav je ta koncept v energetiki nedefiniran, je na načelni ravni dodatni pokazatelj procesa komunitarizacije energetske politike v EU. Odstavek člena 1(b) odpira vrata skupni zunanji energetske politiki, ki omogoča Komisiji veliko večji maneverski prostor, kot ga je imela do sedaj. Člen tudi jasno določa, da ukrepi EU ne bodo prizadeli suverenosti držav članic pri izbiri energetske mešanice. Tako EU najbrž ne bo sprejemala ukrepov, ki bi državam članicam nalagala investicije v določen tip proizvodnje energije (Notre Europe 2010, 12), čeprav v primeru obnovljivih virov energije to pravzaprav že počne. V tem členu omenjeni 192. člen je iz okoljskega člena pogodbe in navaja, da morajo države članice soglasno sprejeti okoljske ukrepe, ki pomembno vplivajo na izbiro držav članic med različnimi viri energije in na splošno strukturo njihove oskrbe z energijo. Brana skupaj člena določata, da okoljska politika EU tudi s soglasnim odločanjem Sveta EU nikakor ne more posegati v pravico

države, da določi pogoje za izkoriščanje svojih energijskih virov, na njeno izbiro med različnimi viri energije in na splošno strukturo njene oskrbe z energijo.

Redni zakonodajni postopek je nasledil postopek, ki smo ga poznali kot soodločanje. Nov člen tako razširja ne samo področja energetske politike, ki se urejajo na ravni EU, pač pa tudi pristojnosti Parlamenta. Rešitev tega normativnega vprašanja bo za seboj pričakovano potegnila tudi določene spremembe v razmerju moči oziroma v ravnotežju medvladnega/supranacionalnega.

Novost se z Lizbonsko pogodbo pojavi tudi na okoljski pravni podlagi. Del okoljske politike EU (191. člen) postane boj proti podnebnim spremembam, ki prej ni bil omenjen.

Nedvomno nova pravna podlaga krepi vlogo supranacionalnih institucij, saj jim daje legitimiteto, da ukrepajo, kjer prej niso mogle. Evropska komisija dobiva s tem členom neizpodbitno pravno podlago za pobudo na vseh področjih energetske politike. Kljub temu bistvenemu premiku pa so prejšnja poglavja pokazala, da institucionalna poglobitev na tem področju pravzaprav le sledi realnosti politike, ki je bila leta usmerjana s političnimi odločitvami ali sekundarnimi akti. Ukrepe, ki so se v obdobju med institucionalnimi prenovami že izvajali, so akterji skušali umestiti v kontekst ustanovnih pogodb. Institucionalni okvir tako ni prinašatelj neke nove politike na ravni EU, pač pa le legitimira obstoječe aktivnosti.

5.5 Energetska politika v proračunu EU

Uresničevanje ciljev energetske politike, določenih z AN EPE na spomladanskem Evropskem svetu 2007, v trenutni srednjeročni finančni perspektivi 2007–2013 nima neke očitne, jasno prepoznane finančne postavke. Veljavna finančna perspektiva tako ne odseva prednostnih nalog na področju podnebno-energetske politike in ne omogoča njenega uresničevanja s pomočjo sredstev EU.

Redni mehanizmi, prek katerih energetski projekti v aktualni finančni perspektivi vendarle črpajo določena sredstva, so strukturni in kohezijski skladi, Okvirni program za konkurenčnost in inovativnost 2007–2013 (Sklep št. 1639/2006/ES), smernice za razvoj vseevropskega energetskega omrežja (Odločba št. 1364/2006/ES) in 7. Okvirni program za raziskave in razvoj (Sklep št. 1982/2006/ES). V 7. Okvirnem programu je energetika prvič dobila tudi svojo

postavko. Za obdobje 2007–2013 sta energetiki namenjena 2,3 milijarde evrov, k temu pa je treba prišteti še nizkoogljične projekte, ki so upravičeni do sredstev z okoljske in prometne postavke. V primerjavi s prejšnjimi programi se je obseg sredstev za trajnostno energetiko s 7. Okvirnim programom več kot podvojil, tako da je premik po letu 2005 vendarle mogoče zaznati tudi na finančni shemi evropskega proračuna.¹¹⁴

Ob rednih finančnih mehanizmih smo bili v zadnjem obdobju priča tudi določenim *ad-hoc* finančnim rešitvam. Leta 2009 je EU prek programa za podporo oživitvi gospodarstva z dodelitvijo finančne pomoči Skupnosti energetskim projektom povezovalne in proizvodne narave skupaj dodelila 3,98 milijarde evrov (Uredba št. 663/2009). Ta enkratni finančni vložek EU naj bi pomagal dosegati zastavljene podnebno-energetske cilje EU v času splošne gospodarske krize, vendar bolj poglobljena analiza pokaže, da je bil denar dejansko razdeljen v nacionalne kuverte in v več kot polovici primerov za projekte, ki z omenjenimi cilji nimajo veliko skupnega. Izjema so projekti zajemanja in shranjevanja ogljika, ki so dobili milijardo evrov, in vetrne elektrarne na morju, katerim je bilo namenjenih 565 milijonov evrov.

A kljub temu ta uredba napoveduje nekakšen preobrat tudi na finančnem področju, ki velja za enega najbolj rigidnih v EU. Evropska komisija je v svojem sporočilu o pregledu proračuna EU 2010 predlagala, da se v prihodnje več sredstev nameni energetsko-podnebnim ciljem, raziskavam na področju energetike in energetski infrastrukturi (Evropska komisija 2010d). Poleg tega je Komisija v pregledu proračuna predlagala, da tudi druge proračunske postavke, kot so kmetijska in kohezijska ter zunanjepolitične aktivnosti v kriterijih za dodeljevanje sredstev zrcalijo zadane podnebno-energetske prioritete in prehod k nizkoogljični družbi (2010d, 11–12). Komisija v svojem sporočilu odpira tudi razpravo o morebitnih novih virih financiranja energetskih projektov, in sicer s krediti Evropske investicijske banke in drugih mednarodnih finančnih institucij. Komisija za financiranje energetskih projektov pravzaprav predlaga vzpostavitev sistema obveznic EU (2010d, 21).

Pogajanja o naslednji finančni perspektivi se pravzaprav šele začenjajo, zato je težko napovedati, kakšni bodo rezultati in do kolikšne mere bodo predlogi Evropske komisije upoštevani. Upoštevajoč, da so glavne podpornice podnebno-energetske politike EU prav

¹¹⁴ Četrty okvirni program EU za raziskave in razvoj 1994–1998 je energetiki (neupoštevajoč jedrsko) namenil približno 1 milijardo ekujev (Europa 2001), približno toliko evrov je energetiki (neupoštevajoč jedrsko) namenil tudi Peti okvirni program 1999–2002 (Europa 2004). Šesti okvirni program 2002–2006 je trajnostnemu razvoju skupaj namenil več kot 2,1 milijarde evrov, vendar so bila sredstva namenjena tako energetiki kot tudi prometu in ekosistemom (Evropska komisija 2004).

zahodnoevropske države, ki so tudi neto plačnice v proračun EU, je mogoče pričakovati, da bo do premika v korist energetske politike v naslednji finančni perspektivi vendarle prišlo.

6 OSMIŠLJANJE SPREMINJAJOČEGA SE POLICY OKVIRA NA PODROČJU ENERGETIKE SKOZI IZBRANE TEORETSKE PRISTOPE

6.1 Institucionalizem

V času globalizacije, kjer so ključnega pomena informacije, zmanjševanje transakcijskih stroškov v smislu optimiranja t. i. »ekonomij obsega« tako na gospodarskem kot na političnem področju, večanje kredibilnosti in teže na globalnem gospodarskem in političnem trgu ter hkrati zagotavljanje recipročnih policy odločitev v izogib spodkopavanja znotraj EU, se zdijo argumenti o koristnosti in pristojnostih nadnacionalnih institucij na nekem policy področju prepričljivi. V nadaljevanju bom preverila osnovne predpostavke institucionalizma skozi analizo trajnostne energetske politike EU, kot je bila predstavljena do sedaj.

1. Predpostavka kolektivnih koristi

Kolektivne koristi ukrepanja na ravni EU izhajajo iz dejstva, da so globalni akterji in dejavniki tisti, ki ustvarjajo pogoje za to. Skupno ukrepanje je logično in potrebno za učinkovito naslavljanje vprašanj, s katerimi se EU sooča, kar ugotavljajo vsi ključni akterji na ravni EU (poglavji 3.2 in 5.1).

2. Privilegiran dostop do informacij

Evropska komisija ima dostop do nekaterih informacij, za katere lahko sklepamo, da jih večina držav članice nima, ker so predrage ali jih je prezahtevno pridobiti. K temu spadajo predvsem analize za področje energetske in okolja za vse države članice, ki jih Komisija redno

izvaja in do njih dostopa prek različnih kanalov.¹¹⁵ Ocena vplivov, ki jih mora Evropska komisija predložiti ob vsakem zakonodajnem predlogu, odseva njeno moč nad informacijami ter analizo stroškov in koristi za vsako državo ter za EU kot celoto. Komisija tako razpolaga z določenim pregledom nad stanjem v vseh državah članicah in nad informacijami, ki vplivajo na distributivne konflikte med pogajanj, s čimer ne razpolaga nobena druga država članica. Večina držav članic velikokrat nima ne sredstev ne človeškega kapitala, da bi lahko zbirala in analizirala številne informacije, ki se dotikajo nekega policy področja za vso Evropo. Prav majhne države, kot je npr. Slovenija, se pri tem močno naslonijo na analize in informacije, ki jih v imenu celotne EU zbira in analizira Evropska komisija (že v opombi omenjeni primeri). Le-ta torej razpolaga z določenimi informacijami, ki so za večino držav članic redke in drage, zato lahko na tej podlagi izvaja določeno vodstveno vlogo.

3. Zagotavljanje kredibilnosti zavez in vodstvo supranacionalnega akterja z obvladovanjem distributivnih konfliktov (mediacija med državami)

Zelo pomemben vidik, ki ga poudarja institucionalizem, je vloga institucij ob distributivnih konfliktih. Ker trajnostna energetska politika posega v zelo občutljivo gospodarsko sfero nacionalnih držav, je edina možna garancija, da bodo države spoštovale sprejete zaveze, vzpostavitev nadsupranacionalne institucije, ki bo to preverjala. Komunitarizacija energetske politike v okviru EU to omogoča. Prav komunitarizacija energetske politike torej prinaša delitev stroškov in koristi. Evropska komisija kot nosilka in zaščitnica evropskih interesov tako tudi lažje izvaja vlogo mediatorke med državami.

Norma pravičnosti ima po besedah Eisinga (2002, 106) še posebej pomembno vlogo pri premoščanju razlik med državami članicami, ko je v razpravi neki policy predlog. Glede na Keohanovo definicijo specifične in razpršene recipročnosti (Eising 2002, 107) lahko ugotovimo, da je bilo v primeru pogajanj o podnebno-energetskem paketu prisotno oboje. Države (pretežno vzhodnega bloka), ki jih je glede na značilnosti zastarelega in od premoga odvisnega elektroenergetskega sektorja podnebnju prijazna, nova trajnostna energetska politika EU še

¹¹⁵ Poleg Evropske agencije za okolje gre opozoriti predvsem na uporabo modela PRIMES, ki ga je Evropska komisija dala razviti v devetdesetih letih prav z namenom zbiranja podatkov na področju energetike in okolja. Danes se ta statistični model uporablja kot najbolj razširjen in zanesljiv model za celotno EU. Analize modela PRIMES so bile med drugim tudi podlaga za podnebno-energetski zakonodajni paket. Za več informacij o modelu glej Energy - Economics - Environment Modelling Laboratory (2011).

najbolj bolela, so si zagotovile določene izkupičke recipročnosti specifičnega tipa v policy predlogu, ki je bil na mizi. Države zahodnega bloka oziroma države, kot so Nemčija, Danska, Španija, Francija, z zelo dobro razvitim nizkoogljičnim industrijskim sektorjem so si recipročnost obetale bolj v razpršeni obliki, saj so verjetno pričakovale, da bo nov trajnostno-energetski regulatorni okvir prinesel rast in povečal konkurenčnost njihovih podjetij. Specifična recipročnost oziroma zagotavljanje pravične razdelitve naporov in koristi je bilo prisotno tudi pri določitvi nacionalnih deležev, kjer niso bili upoštevani samo potenciali, ki jih je neka država zmožna ponuditi, pač pa tudi bogastvo posamezne države članice (torej, koliko je te potencialne države sposobna plačati). To je revnejšim državam članicam dalo zagotovilo, da bodo bogatejši plačali več za doseganje ambicioznih podnebnih ciljev.

4. Vpliv transnacionalnih akterjev in vodstvo supranacionalnega akterja prek mobilizacije vpletenih strani

Trajnostno energetska politika EU so zaznamovali številni transnacionalni akterji, tako podjetniški kot tudi civilnodružbeni (poglavje 5.1.4). Prav mreža znanstvenikov je razvila znanstveni konsenz, na katerem sloni Kjotski protokol (Keohane 1998, 93).¹¹⁶ Ta znanstveni konsenz je ključen tudi za umeščanje energetike v osmišljanje podnebnih sprememb, saj je energetika povzročiteljica levjega deleža emisij toplogrednih plinov. Drugi pomemben vidik je moč Komisije, da v podporo svojim predlogom mobilizira druge akterje, ki so s problematiko povezani, predvsem civilnodružbena gibanja in organizacije ter podjetja. Zelena knjiga je dober instrument, s katerim Evropska komisija izvede javna posvetovanja na predlagane rešitve in potem rezultate teh javnih posvetovanj uporabi kot orožje za upravičevanje svojih aktivnosti.¹¹⁷ Tudi ko je Komisija ugotavljala potrebo po koordinaciji energetske politike na ravni Skupnosti, je svoje ugotovitve naslonila na rezultate javne razprave. Svojo legitimiteto za delovanje na tem področju torej ni iskala v izrecno podeljeni pristojnosti od držav članic, pač pa predvsem na mnenju različnih interesnih skupin, ki jih je to zadevalo. Kot motor je deloval tudi Evropski parlament, ki je podprl prizadevanja v procesu komunitarizacije energetske politike.

¹¹⁶ O vplivu znanstvenih skupnosti na oblikovanje političnih odločitev glej tudi Haas (1992) in Young (1994, 96–7).

¹¹⁷ Zelo dobro to na primeru začetnih pogajanj na notranjem energetskem trgu analizirata Eising in Jabko (2001, 748–9). Na rezultat pogajanj na ravni EU naj bi vplivali prav številni domači, nacionalni akterji, ki so začeli reformo energetskega sektorja podpirati in tako pomagali Komisiji, da je dosegla svoj cilj.

5. Vodstvo supranacionalne institucije prek priprave predlogov in oblikovanja agende

Ta moč se izkazuje predvsem z monopolom Evropske komisije nad zakonodajno pobudo v primeru podnebno-energetskega zakonodajnega paketa ter z njenim vztrajnim uvrščanjem energetike na politično agendo EU od leta 1992 naprej (poglavje 5.1.1). Čeprav Moravcsik (1998, 18) trdi, da institucionalna rešitev, to je odločitev o tem, kako se bodo določene zaveze izvajale na meddržavni ravni, pride šele kot tretja stopnja v odločanju o poglobljanju integracije, je težko spregledati dejstvo, da je npr. na področju energetike prav Komisija prevzemala pobudo za komunitarizacijo tega policy področja ter tudi izvajala pritiske z različnimi mehanizmi, s katerimi že razpolaga. Institucionalizacija evropske energetske politike z Lizbonsko pogodbo 2009 je bila le logični korak k prepoznanju tega, kar je v praksi že obstajalo (npr. sekundarna zakonodaja, policy usmeritve ipd.). Prav tako ima Komisija kot predlagateljica zakonodajnih aktov popoln monopol nad njihovo vsebino in časovnico njihove predložitve. Navsezadnje je bil tudi zadnji večji zakonodajni paket na področju trajnostne energetike, podnebno-energetski paket, pripravljen in sprejet, preden sta v veljavo stopili revizija ustanovnih pogojev in nova pravna podlaga za področje energetike. Ta moč Komisije, da pravno podlago bodisi na tržni ali okoljski podlagi, uporabi za pripravo zakonodaje na področju energetike, je vsekakor eden od elementov, ki govorijo v prid institucionalnemu teoretskemu izhodišču.

6. Vpliv pogajanj na ravni EU in institucionalnega konteksta nasploh

Zaradi že obstoječe močne integracije držav članic EU in vpliva supranacionalnega telesa, kot je Komisija, je proces oblikovanja politike pripeljal do drugačnih policy rezultatov, kot bi sicer v strogo meddržavnem kontekstu. Najočitnejši primer vpliva pogajanj na ravni EU so prav nacionalni deleži, ki jih je določila Evropska komisija, države članice pa se potem o njih sploh niso pogajale, pač pa so jih sprejele kot dano dejstvo (poglavje 5.3.5).

Če upoštevamo Eisingove norme institucionalnega sistema EU – konsenzualnost, recipročnost, integracijo trga, lahko ugotovimo, da so prav te norme odigrale ključno vlogo tudi pri pogajanjih o podnebno-energetskem zakonodajnem paketu kot najpomembnejšem policy ukrepu na področju trajnostne energetike (poglavje 5.3.5). Evropski svet je v letu 2008 kar dvakrat obravnaval najbolj sporne predloge Komisije in celo sprejel končno dikcijo

zakonodajnega besedila, kar nakazuje nagnjenost EU, da kljub pravilu večinskega soodločanja deluje konsenzualno. Da bi bila zagotovljena pravična distribucija stroškov in koristi, je bilo v zakonodajne predloge vnesenih nekaj varnostnih mehanizmov, ki v originalnem predlogu niso obstajali (npr. odpustki vzhodnim, manj razvitim članicam, zavarovanje določenih sektorjev v razvitejših članicah ipd.). Načelo resnično delujočega skupnega trga je eden od temeljev EU in v osrčju vseh policy aktivnosti, zato deluje v smeri odvracanja držav članic od pretirane zanesenosti k vzpostavljanju ovir ali zagovarjanju rešitev, ki bi bile v nasprotju s tem temeljnim načelom EU.

Gornji argumenti tako pojasnjujejo, zakaj pride do ustanavljanja nekih institucij oziroma do (za to analizo primerneje) institucionalizacije nekega policy področja, ter tudi, kje institucije odigrajo pomembno (za neki rezultat nepogrešljivo) vlogo. Energetiko je tako kot druga policy in gospodarska področja zaznamoval proces globalizacije v smislu manjšanja oddaljenosti in večanja gospodarske soodvisnosti in s tem povezane zmanjšane suverenosti držav na določenih področjih. Kljub številnim argumentom, ki podpirajo uporabo institucionalnih predpostavk pri razlagi procesa komunitarizacije energetske politike v EU, je vseeno treba priznati, da je ključna pomanjkljivost tega pristopa prav v nepriznavanju pomembnosti politične odločitve držav članic, da se neko policy področje evropeizira. Kljub številnim poskusom Komisije, da bi širila svoje pristojnosti tudi na področju energetike, ji to ni uspelo, dokler se s tem niso strinjale tudi države članice.

6.2 Medvladno sodelovanje

Moravcsik v svojih delih energetike kot politike EU sploh ne omenja, kar je jasen znak, koliko je bila le-ta do nedavnega (ne)pomembna. A nesporno je danes ena od ključnih tem na policy ravni EU in aplikacija Moravcsikovega pristopa je še kako relevantna. Spodaj analiziram trajnostno energetska politiko EU skozi ključna izhodišča teorije medvladnega sodelovanja.

1. Nujni pogoj integracije je soglasje treh največjih držav članic – Nemčije, Francije in Velike Britanije.

Magistrsko delo je pokazalo, da so tri največje države članice pri vzpostavljanju trajnostnega stebra energetske politike EU odigrale ključno vlogo pri pospeševanju odločitev, predvsem v vlogi predsedujoče Svetu EU (poglavji 5.1.2 in 5.2.1). Korak naprej v smislu institucionalizacije evropske dimenzije energetske politike je bil storjen, ker so se o tem sporazumele ključne države članice.

2. Integracija je racionalna odločitev, ki sledi ekonomskim interesom.

Magistrsko delo je pokazalo, da sta bila globalna konkurenčnost evropskih podjetij na področju nizkoogljičnih tehnologij ter padanje lastne proizvodnje oziroma naraščanje uvozne odvisnosti pomembna dejavnika, ki sta vplivala na dojetje potrebnih policy korakov za doseganje boljših pogajalskih izhodišč na globalni ravni, ekonomij obsega, večjih tržnih deležev, mednarodne konkurenčnosti ipd. Pri integraciji na področju (trajnostne) energetske politike gre torej predvsem za konkretne ekonomske interese držav članic, ki na globalnem trgu iščejo cenejšo energetske preskrbo in nove izvozne trge za lastne mednarodno konkurenčne proizvajalce (poglavje 5.2.1).

3. Supranacionalne institucije ne igrajo večje vloge.

Čeprav je Evropska komisija že od leta 1992 pozivala države članice k evropski energetske politiki, ta korak ni bil narejen, dokler se o tem niso soglasno sporazumele države članice. Ob tem se torej poraja največje vprašanje, koliko je Evropska komisija pravzaprav determinirala ta integracijski korak, saj kljub nenehnemu uvrščanju te teme na agendo dolgo ni uspela v svoj prav prepričati držav članic.¹¹⁸ Komisija je velikokrat poskušala parcialno širiti pristojnosti ali aktivnosti EU na področju energetike. Delno ji je to na tržnem delu tudi uspelo, delno ji je uspelo

¹¹⁸ Moravcsik (1991, 47) sviri tudi pred prehitrim sklepanjem o vlogi Komisije, kar zadeva njene sposobnosti postavljati teme na agendo znotraj EU. Na primeru bele knjige o gradnji notranjega trga, ki je bila uporabljena kot nekakšna podlaga za pripravo EEA, je po Moravcsiku zgrešeno videnje, da je to na agendo postavila prav Komisija. Komisija je večino predlogov, ki so se pozneje znašli v beli knjigi, velikokrat predlagala že pred tem, vendar so jih države članice vztrajno zavračale. Šele ko je dozorel politični trenutek za veliko zgodbo, je Svet naložil Komisiji nalogo, da predloge zbere v koherentni obliki in jih predstavi. Bela knjiga je tako odgovor na mandat, ki so ga podelile države članice, opozarja Moravcsik, in ne samostojno dejanje k ustvarjanju nove agende. To močno spominja na vso zgodbo, povezano z energetske politiko, ter na proces priprave prvega Strateškega energetskega pregleda.

tudi na področju trajnostne energetike. A šele ko so se države članice odločile za veliko zgodbo in Komisijo pozvale k pripravi prvega strateškega energetskega pregleda, se je pokazala politična zrelost za uvrstitev nove velike zgodbe na seznam integracijskih uspehov. Le s soglasjem držav članic je energetika prišla tudi na agendo kot visoko politični cilj ter pozneje institucionalna odločitev v EU.

4. Pogajanja o integraciji potekajo v neprisilnem vzdušju soglasnega odločanja.

Ključen in najpomembnejši integracijski korak je bil narejen šele z vnosom pravne podlage v primarno zakonodajo EU. Odločitev o tem je izključno v soglasni odločitvi vseh držav članic.

5. Pridobljene koristi odlikavajo relativno pogajalsko moč držav članic oziroma premoč določene skupine držav članic.

Nizkoogljična tehnologija je v Evropi v tem času že doživela določen vzpon in je veljala za vlečnega konja prihodnjega gospodarskega razvoja (poglavje 5.2.2). Ustvarjanje ekonomij obsega in trga za to novo industrijo je bilo torej v interesu vseh velikih gospodarstev, kot so Nemčija, Francija, Velika Britanija, Španija, skandinavske države, s tem pa je bil izpolnjen tudi pogoj relativne premoči pomembnejše skupine držav članic.¹¹⁹ Kot je pokazalo magistrsko delo, trajnostna energetska politika prinaša največ koristi podjetjem iz zahodnih držav članic, ki so na tem področju najbolj konkurenčne, hkrati pa zakonodaja omogoča tudi zaščito občutljive industrije v zahodni Evropi. Zahodna Evropa je torej relativna zmagovalka trajnostne energetske politike na kratki rok, čeprav le-ta jasno koristi tudi vzhodnoevropskim državam, saj jih sili v nizkoogljični razvoj.

6. Institucionalna izbira v službi kredibilnosti po izvršenih meddržavnih pogajanjih.

¹¹⁹ Kot pravi Moravcsik (1998, 3), lahko nacionalne preference pojasnimo predvsem s politično ekonomijo, ne pa nujno samo z ekonomsko logiko. Tako je tudi pri trajnostnem stebru energetske politike. Države so se zavezale k ambiciozni politiki na tem področju, ker so videle prednosti v prihodnosti, v dolgoročnem razvoju te gospodarske panoge, ne pa nujno takojšnje neposredne koristi od sprejetih ciljev. Takšne dolgoročne politične odločitve tako vplivajo na mednarodno konkurenčnost držav na dolgi rok.

Formalni prenos suverenosti se je zgodil pravzaprav šele z Lizbonsko pogodbo konec leta 2009. Pred tem so se odvila meddržavna pogajanja (tako za politično vodstvo kot tudi na podnebno-energetskem zakonodajnem paketu) na ravni Evropskega sveta, ki je moral soglasno potrditi ključne policy usmeritve in včasih tudi konkretne zakonodajne ubeseditve.

Pristop medvladnega sodelovanja je uspešen pri pojasnjevanju pomembnejših institucionalnih premikov znotraj EU, ki zahtevajo politično soglasje vseh držav članic. Četudi je zelo aktualen v smislu pojasnjevanja političnih odločitev na tako občutljivem policy področju, kot je energetika, je pomanjkljivost tega pristopa predvsem v nerazumevanju obdobja med velikimi institucionalnimi odločitvami. V teh obdobjih je Komisija vendarle odigrala neko avtonomno vlogo usmerjevalke trendov (*trend-setter*) ter z močjo izključne pristojnosti predlagateljice zakonodaje poskušala urejati skozi sekundarne zakonodajne akte. V samih pogajanjih o spremembi temeljnih pravnih aktov je vloga Komisija najbrž res sekundarna (Moravcsik 1998, 473), a pomanjkljivo je njegovo razumevanje procesa, ki je potekal pred začetkom pogajanj o institucionalni spremembi in v okviru katerega je Komisija vsekakor odigrala zelo proaktivno vlogo pobudnice.

6.3 Konstruktivizem

Kot je bilo že predstavljeno v uvodu, je konstruktivizem za to delo pomemben, ker predstavlja stranpot od pretežno racionalnih predpostavk liberalizma in realizma. Konstruktivizem je pravzaprav edina teorija, ki nam omogoči osmisliti sprejete policy odločitve na področju evropske energetske politike v okviru temeljnih vrednot, konceptov, idej in razumevanja odnosa človek-narava. Iz tega namreč izhajajo potrebe in percepcije o tem, kako je treba delovati. Konstruktivizem ponudi priložnost, da razumemo, kako smo sploh prišli do stanja v družbi, ki je takšno delovanje političnih voditeljev spodbudilo.

1. Družbena konstrukcija realnosti

Družbeno realnost na področju okolja in energetike danes oblikujeta predvsem dve percepciji: podnebje se segreva zaradi človekove izrabe fosilnih goriv, a teh je na svetu vse manj,

povpraševanja po njih pa vse več. Še pred desetimi leti energetska politika ni bila v ospredju politik EU, zato je pomembno razumeti, zakaj danes je (poglavji 2 in 4). Percepcija torej igra odločujočo vlogo, ko države tehtajo možnost neke odločitve. Percepcija o omejenosti fosilnih goriv in njihovih negativnih učinkih na okolje, na drugi strani pa tudi razvojne in primerjalno tržne prednosti določenih industrijskih sektorjev vsekakor pripomorejo k odločitvi, da se tudi na ravni EU sprejme regulatorni okvir, ki bi spodbujal razvoj trajnostnih industrij in tehnologij. Spremenjen diskurz v globalni družbi o neločljivi povezanosti energetike s podnebnimi spremembami prav tako konstituira interes in prepričanje ključnih akterjev, da se je treba na grožnje odzvati temu primerno.

2. Skupno védenje, ki nakazuje sprejemljivo ravnanje

Zelena politična misel, ki se je razvijala od konca šestdesetih let naprej in dosegla svoj politični vrh v Riu de Janeiru leta 1992, ter delo znanstvene skupnosti v okviru IPCC sta pripomogla k temu, da so antropogeno povzročene podnebne spremembe danes osrednja tema globalnega političnega diskurza in priznan družbeni problem. Ko sta mednarodna skupnost in z njo EU osvojili to védenje, sta s tem predpostavili tudi rešitev problema in potrebno ravnanje ter hkrati tudi percepcijo o posledicah v primeru neukrepanja. Percepcija, da so podnebne spremembe posledica človekovega ravnanja in prinašajo grožnje načinu življenja, kot ga poznamo, nakazuje rešitev samo v tem, da se poraba fosilnih goriv zmanjša in energetika v jedru prestrukturira.

3. Konstrukcija identitete

Naraščajoča intenzivnost osveščanja ljudi o podnebnih spremembah in njihovih vzrokih (spreminjanje družbenega diskurza) je prispevala, da je danes stremenje k nizkoogljičnemu načinu življenja integralni del identitete modernega človeka ter vzrok in povod za odločitve tako na ravni posameznika kot na ravni države in mednarodne skupnosti. Na ravni posameznika je danes skorajda nesprejemljivo živeti energetske potratno življenje in ideja o t. i. zelenem, okolju prijaznem načinu življenja oziroma potrošništva je vseprisotna. Tudi na ravni politične skupnosti

je postalo moralno nesprejemljivo spodbujati okolju neprijazno politiko.¹²⁰ Ukrepanje na policy ravni je tako prepoznano kot zaželeno, moralno potrebno, ker v (zahodni) družbi obstaja prepričanje večine, da so podnebne spremembe realen problem modernega sveta in posledica človekovega ravnanja. Prepričanje, da človek lahko in tudi mora to popraviti, je sestavni del identitete modernega (zahodnega) človeka.

4. Socializacija agentov pri mednarodnih institucijah

EU z izbiro policy ukrepov na področju trajnostne energetike (in boja proti podnebnim spremembam) reproducira lastno identiteto o vodilni svetovni sili na področju podnebnih sprememb. Identiteta EU kot vodilne na področju boja proti podnebnim spremembam narekuje skupnosti lastne preference in razpon delovanja. EU kot skupnost torej mora ukrepati, saj je to del njene identitete, norm, in to določa dejanja. Ta identiteta, te norme EU »socializirajo«, pa naj bo to v pogledu prevzemanja določene vloge, za katero EU šteje, da bi jo bilo primerno igrati, ali pa je dejansko socializacija veliko globlja in EU tak način ponotranji, odločitev pa vidi kot pravilno.

7 SKLEPNE UGOTOVITVE

Analiza pričujočega magistrskega dela je preverjala dve tezi; da lahko v EU sledimo procesu komunitarizacije energetske politike, na katero vplivajo različni dejavniki in akterji, ter da ta proces spreminja vlogo ključnih institucij EU (tj. akterjev, ki so v modelu komunitarizacije opredeljeni kot notranji). Analiza je pokazala, da na proces komunitarizacije energetske politike dejansko vplivajo vsi opredeljeni akterji in dejavniki, čeprav ne nujno z enako intenzivnostjo. Najmočnejše so na omenjeni proces pravzaprav vplivali globalni dejavniki in akterji oziroma

¹²⁰ Kot primer vzemimo javno razpravo o novem bloku Termoelektrarne Šoštanj v Sloveniji; v ospredju ni vprašanje izrabe domačih virov ali večja zanesljivost oskrbe, pač pa negativne posledice premogovne elektrarne na okolje (Delo 2011; Dnevnik 2011). Hipotetično gledano, se v okolju, kjer zavedanje o negativnih vplivih premogovnih elektrarn na okolje ne bi bilo tako močno, ta vprašanja ne bi pojavljala. Glej tudi Slovenija znižuje CO₂ (2011).

percepcija o njihovem obstoju, vlogi.¹²¹ Viri energije (njihova omejenost ali razpoložljivost) in s tem povezani akterji (države proizvajalke ali porabnice) so tisti, ki ustvarjajo potrebo, da EU na nadnacionalni ravni ohranja vrednost in prednost svojega trga, podjetij, tehnološkega razvoja ter ne nazadnje tudi svoje moči v mednarodni skupnosti. Zdi se, da so drugi dejavniki, ki so sicer pripeljali EU do trenutnega stanja v družbi (tehnologija, pravo, tržna kultura), temu podrejeni, čeprav ustvarjajo dane razmere za trenutno moč in vlogo EU v svetu. Današnje policy odločitve ključnih akterjev (držav članic, Komisije, Parlamenta) so podrejene njihovemu dojemanju omejenosti svetovnih fosilnih virov, gospodarske rasti drugih držav, podnebnih sprememb itd. To dojemanje oziroma ta prepričanja in z njimi povezana pričakovanja silijo države in institucije EU v ukrepanje, ki se kaže tudi v preferiranju integracije na področju energetske politike. Dva od temeljnih podnebnih ciljev EU (večji delež izrabe domačih obnovljivih virov energije in nižanje naraščajoče porabe z večjo energetske učinkovitostjo) naslavljata vprašanje zanesljive oskrbe z energijo toliko, kot naslavljata boj proti podnebnim spremembam. Ključna motivacija za evropeizacijo energetske politike torej ni samo boj proti podnebnim spremembam. Evropske države, ki so bile nekoč pomembne proizvajalke, ob upadanju domače proizvodnje in skoraj ničnih zalogah potrebujejo skupen nastop na globalnem energetskem trgu. Skupna energetska politika po njihovi oceni torej ni samo odgovor na vprašanje podnebnih sprememb, pač pa tudi odgovor na to, kako dolgoročno znižati stroške naraščajoče uvozne odvisnosti, zmanjšati transakcijske stroške in povečati težo v dialogu s tretjimi državami.

Druga teza, ki sem jo poskušala dokazati, je, da proces komunitarizacije energetske politike neizogibno spreminja vlogo ključnih institucij EU. Najočitnejše to prinaša sprememba primarne zakonodaje EU, kjer energetske pravni členi supranacionalnim institucijam (Komisiji, Parlament) podeljuje pristojnosti, ki jih do zdaj niso imele. S tem se vzpostavlja ne samo nova vloga omenjenih institucij, pač pa tudi njihova relativna moč proti državam članicam in Svetu EU. Komisija je dobila pravico izključne zakonodajne pobude, Parlament moč soodločanja. Nekoliko manj je ta pravna novost posegla v pristojnosti Evropskega sveta, ki je imel že do sedaj moč usmerjati delo v EU nasploh, res pa je, da je Lizbonska pogodba okrepila Evropski svet s

¹²¹ S tem se pravzaprav strinja tudi Matlár (1997, 159), ko ugotavlja, da lahko le močne zunanje spodbude prinesejo skupno politiko EU na področju okolja ali energetike. Spodbud za to v »normalnih« časih namreč ni, saj dragim okoljskim politikam nasprotujejo tržni in politični akterji. Le močan javni pritisk, ki ga spodbudi realna ali tako dojeta kriza oziroma problem, lahko pripelje do ustreznih policy odgovorov tako na ravni EU kot na nacionalni ravni.

splošnega institucionalnega vidika. A vse to pravzaprav govori v prid tezi, da se premik pristojnosti dogaja predvsem od nacionalnega k nadnacionalnemu (ne ugotavlja pa sprememb v relativni moči med posameznimi institucijami na ravni EU). V delu sem tudi pokazala, da čeprav pravnoformalno energetska mešanica posamezne države ostaja v njeni izključni pristojnosti, EU na ravni sekundarnih aktov posega tudi v to.

Komunitarizacija energetske politike v EU po letu 2005 je tudi sprememba v pristopu, kako gledati na integracijske tendence nasploh. Če se je EU od začetka devetdesetih let ukvarjala predvsem z institucionalnimi vprašanji integracije, je energetska politika primer, kjer se EU vrača k lastnim koreninam – integraciji na ravni politike. Gre za ustvarjanje vtisa, da je EU skupnost, ki služi rezultatom, ne birokraciji. Gre za poskus ustvarjanja sinergij na konkretnih politikah v času, ko javnost ni naklonjena integraciji. Energetska politika vstopa v ospredje v času nedorečenosti prihodnjega integracijskega procesa kot na novo definirana politika EU, ki odgovarja na skrbi državljanov. Je način preusmeritve pozornosti s strogo institucionalnih vprašanj, ki jih državljanji niso razumeli ali jih niso hoteli sprejeti, k bolj praktičnim vidikom upravljanja politike.

Četudi EU še nima skupne energetske politike, je dejstvo, da se je energetska politika na ravni EU v zadnjih desetih letih razvila v strukturo, ki je ni moč zanikati. Diskurz, ki se je razvil iz mednarodno-globalnih poskusov zaščite podnebja in na podlagi dela mednarodne znanstvene skupnosti ter drugih transnacionalnih akterjev, je pomembno zaznamoval tudi EU. Kar je to magistrsko delo dokazalo, je, da integracija energetske politike v EU ni odvisna samo od (racionalnih) izbir držav članic in vpliva institucij, pač pa, da na ta proces vpliva množica akterjev in dejavnikov oziroma prepričanij in idej. Potreba o delovanju je torej družbeno konstruirana in akterji mednarodne skupnosti se na to odzivajo. Čeprav je treba priznati, da se je ključni institucionalni premik na področju energetike v zadnjem desetletju zgodil kot posledica dogovora in odločitve med ključnimi državami članicami – in to pritrjuje veljavnost teorije medvladnega pristopa, ni mogoče zanemariti konstantnosti in vztrajnosti iskanja poti in načinov uveljavitve (parcialnih) politik na tem področju pri institucijah EU ter pritiska transnacionalnih akterjev – kar pa seveda potrjuje izhodiščem institucionalnega pristopa. Vztrajno širjenje dela Komisije na tem področju je enostavno odsevalo v vse pogostejšem in obširnejšem opredeljevanju Evropskega sveta do teh vprašanj, in obratno, Evropski svet je Evropski komisiji nalagal vedno nove aktivnosti. Da je Evropski svet leta 2007 sprejel podroben in celovit akcijski

načrt, ki je dal Komisiji usmeritve za delo na energetiki, je za vnosom pravne podlage v ustanovne pogodbe najpomembnejša strateška prelomnica za proces komunitarizacije energetske politike v EU.

Kompleksnosti današnjega stanja na področju energetske politike EU nobeden od teoretskih pristopov ne pojasni popolnoma, hkrati pa je najboljše pojasnilo prav kombinacija teh pristopov. Konstruktivisti nam pomagajo razumeti diskurz spreminjajočega se policy okolja ter motivacijo držav in institucij, ki izvira iz percepcij in idej o potrebah. Teorija institucionalizma je primerna predvsem zato, da razumemo vlogo nadnacionalnih institucij, teorija medvladnega pristopa pa zato, da razumemo težo političnih odločitev držav članic. Še posebej na primeru EU, kjer je moč nadnacionalnih institucij na nekaterih področjih še posebej izrazita, bi težko pristali na trditve o premoči ene ali druge skupine akterjev (supranacionalne ravni proti državam članicam).

V EU je danes težko najti policy področje, ki bi bilo tako sporno in zaznamovano z burnimi razpravami in močno nacionalno opozicijo, kot je energetska politika. Če je zanesljiva oskrba z energijo v 20. stoletju pomenila zagotavljanje nizkih cen uvožene nafte in plina ter je tako upravičevala boj oziroma konkurenco med posameznimi državami za boljše pozicioniranje na svetovnem trgu fosilnih goriv, potem bo zanesljiva oskrba 21. stoletja pomenila sodelovanje med državami za zmanjševanje odvisnosti od uvoza, dekarbonizacijo energije, nove, prilagodljive, decentralizirane in »pametne« energetske sisteme ter uporabo čistih tehnologij. Ključne predpostavke tega pa so sodelovanje in koordinacija politik držav članic ter prenašanje pristojnosti na nadnacionalno raven, da se ustvarijo potrebne sinergije ter skozi ekonomije obsega zmanjšajo stroški. Magistrsko delo je pokazalo, da se je kljub dolgim porodnim krčem, ki segajo v devetdeseta leta prejšnjega stoletja, po letu 2005 dejansko rodil osnovni koncept evropske energetske politike. O skupni evropski politiki pa zaradi nerazvite skupne zunanje politike in tudi manjšega obsega sredstev EU za uresničevanje ciljev še ne moremo govoriti. A vsekakor je mogoče prepoznati trend, ki vodi k temu.

* * *

To delo ugotavlja, da proces komunitarizacije že poteka, vendar pa pušča neodgovorjeno vprašanje, ali EU že ima skupno energetska politiko oziroma kdaj bomo policy aktivnostim na ravni EU lahko rekli tako. Čeprav se razprave o energetski politiki na ravni EU odvijajo že nekaj desetletij (Meritet 2007, 4767), se je še pred nekaj let sama ideja o skupni politiki zdela nerealna.

Danes temu ni več tako. A kaj pravzaprav definira skupno energetska politika EU? Pravna podlaga, ki dopušča ustrezno ukrepanje na komunitarni ravni? Finančna sredstva, ki omogočajo realizacijo ciljev, sprejetih na ravni EU? Skupen nastop EU do zunanjih akterjev? Vse od naštetega?

1. Pravna podlaga

Čeprav so se države članice na policy ravni že konec leta 2005 odločile za evropeizacijo energetske politike, je šele konec leta 2009 zaživela tudi pravna podlaga za politiko EU na tem področju v primarni zakonodaji. Pred Lizbonsko pogodbo je usmerjanje dela na tem področju vodil Evropski svet. Energetika je z Lizbonsko pogodbo končno dobila pravno podlago za politiko, ki je v deljeni pristojnosti držav članic in EU.¹²² Evropski komisiji je tako omogočeno, da tudi formalno prevzame vlogo predlagateljice ukrepov na vseh področjih energetske politike, Evropski parlament pa je dobil moč soodločanja. To je sicer le institucionaliziranje nečesa, kar je v praksi v veliki meri že obstajalo (in je to magistrsko delo pokazalo), a hkrati tudi nujni pogoj, da lahko začnemo razpravo o skupni energetska politiki. Če je Komisija morala prej opravičevati neki akt kot del okoljske ali tržne politike, bo sedaj tak akt slonel na energetska pravni podlagi. Čeprav pravnoformalno energetska mešanica še ostaja v izključni pristojnosti držav članic, je dejstvo, da države dopuščajo poseganje ravni EU tudi v to (npr. predpis obveznih nacionalnih deležev na področju obnovljive energije).

2. Finančna realizacija

Četudi se zakonodaja na področju energetike pretežno piše v Bruslju, so sredstva za njeno izvajanje minimalna in do naslednje finančne perspektive brez realne možnosti bistvenega povečanja. Vendar pa je pregled proračuna EU, ki ga je v letu 2010 objavila Komisija, zelo spodbuden v pogledu občutnejšega financiranja predvsem trajnostnih energetska ciljev iz

¹²² Nekateri avtorji (Notre Europe 2010) sicer menijo, da energetska poglavje v novi Lizbonski pogodbi bistveno ne spreminja ravnotežja med institucijami EU, kateremu sledimo že iz petdesetih let naprej. Po njihovem mnenju gre namreč za previdno izklesan kompromis med nacionalno suverenostjo in pristojnostmi EU na področju energetike, zato se ni nadejati kakšnih bistvenih sprememb v smislu ravnovesja med komunitarnim in nacionalnim. Za skupno energetska politiko bi potrebovali namreč popolnoma novo »skupnost« in nove pogodbene temelje, torej novo »evropsko energetska skupnost«.

proračuna EU v finančni perspektivi 2014–2020. Svoje proračunske postavke energetika najbrž ne bo dobila, bodo pa verjetno razširjene možnosti financiranja energetskih projektov v določenih obstoječih postavkah, kot so kohezija, konkurenčnost, kmetijstvo.

3. Skupna politika do tretjih držav

Dejstvo je, da je velik del sklepov marčevskega Evropskega sveta 2007 namenjen prav vzpostavljanju partnerstev EU s tretjimi državami na tem področju (Evropski svet 2007a, 11–14 in 19) ter da 194. člen Lizbonske pogodbe odpira vrata tudi skupni zunanji energetske politiki. Po mnenju več avtorjev (Benford 2006; Lesourne 2008; Notre Europe 2010) je skupna zunanja energetska politika neločljivo povezana z uspešno vzpostavitvijo novega sistema v okviru skupne zunanje politike EU oziroma odvisna od vzpostavljanja EU kot kredibilne mednarodne politične akterke nasploh. Vsi trije stebri energetske politike, trajnost, trg in zanesljivost oskrbe, so že del aktivnosti, ki jih EU izvaja v sodelovanju s tretjimi državami ali v okviru mednarodnih institucij. Pravzaprav je EU prav na področju trajnosti začela vzpostavljati svojo mednarodno kredibilnost (proces okrog UNFCCC in Kjotskega protokola). Poleg tega je EU spodbudila še druge večstranske strukture na področju trajnostne energetike, kot sta npr. Mednarodna agencija za obnovljivo energijo (IRENA) in Mednarodno partnerstvo za sodelovanje na področju energetske učinkovitosti (IPEEC). Tudi liberalizacija energetskih trgov, kot je magistrsko delo že pokazalo, je nekaj, kar EU svojim mednarodnim partnerjem, sploh v regiji, promovira že od začetka devetdesetih let naprej (Energetska listina, Pogodba o energetski skupnosti). V prejšnjem desetletju pa so se dodatno razvili tudi številni dialogi z državami proizvajalkami, velikimi porabnicami in državami tranzita (Rusija, ZDA, Kitajska, Ukrajina itd.). Energetika tako vse bolj postaja del skupne zunanje politike EU.

Številni novi izzivi in spreminjajoče se okoliščine tako doma kot po svetu so ustvarili potrebo po bolj poenotenem pristopu k energetskim vprašanjem in države članice so priznale, da je evropska energetska politika najučinkovitejša oblika odziva na te izzive (Voutilainen 2008, 123). Četudi pravna podlaga za skupno energetske politiko sedaj obstaja, proračunska in zunanjepolitična sposobnost EU ne dovolita sklepati, da lahko govorimo o skupni energetske politiki. So pa prepoznavni določeni elementi, ki v to vodijo. Ob vseh treh elementih je treba

vzeti v zakup še element političnega vodstva. Kot že pojasnujem v magistrskem delu, je z drugo Barrosovo komisijo energetskega portfelja prevzel nemški komisar Günther Oettinger. To je izjemno pomemben premik, simboličen in stvaren, in iz tega lahko razumemo, kolikšna pomembnost bo temu področju pripisana v obdobju, ki prihaja.

8 LITERATURA

Bache, Ian in Stephen George. 2006. *Politics in the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Bahor, Maja. 2005. *Trajnostni razvoj v okoljski politiki Evropske unije*. Magistrsko delo. Dostopno prek: http://dk.fdv.uni-lj.si/delamag/mag_Bahor-Maja.PDF (14.3.2011).

Barnett, Michael. 2007. Družbeni konstruktivizem. V *Globalizacija svetovne politike: Uvod v mednarodne odnose*, ur. John Baylis in Steve Smith, 323–348. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Benford, Jake. 2006. *Special Report 1: EU Energy Policy – internal developments and external challenges*. London: European Policy Analyst. Dostopno prek: ProQuest.

Bulkeley, Harriet in Michele M. Betsill. 2006. *Cities and climate change: urban sustainability and global environmental governance*. London, New York: Routledge.

Burchell, Jon in Simon Lightfoot. 2002. *The Greening of the European Union: Examining the EU's Environmental Credentials*. London: Continuum International Publishing Group.

BP. 2009. *BP Statistical Review of World Energy June 2009*. Dostopno prek: <http://www.bp.com/productlanding.do?categoryId=6929&contentId=7044622> (9.4.2010).

--- 2010. *BP brand and logo*. Dostopno prek: <http://www.bp.com/sectiongenericarticle.do?categoryId=9014508&contentId=7027677> (6.4.2010).

Castro, Carlos J. 2004. Sustainable Development. V *Organization and Environment* 17 (2): 195–225.

CEPS. 2008. *Energy Policy for Europe: Identifying the European Added-Value*. Brussels: Centre for European Policy Studies.

--- 2010. *Reinvigorating the EU's Role in the post-Copenhagen Landscape*. Dostopno prek: www.ceps.eu/ceps/download/2853 (9.12.2010).

Cini, Michelle, 2003. Implementation. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 349–64. Oxford, New York: Oxford University Press.

Claes, Dag Harald. 2002. The Process of Europeanization: Norway and the Internal Energy Market. *Journal of Public Policy* 22 (3): 299–323.

- Climate Crisis. 2011. *An Inconvenient Truth: About the Film*. Dostopno prek: http://www.climatecrisis.net/an_inconvenient_truth/about_the_film.php (5.2.2011).
- Deák, András. 2009. Is there a Central European Energy Market in the Making? V *International Issues and Slovak Foreign Policy Affairs* 18(1): 3–14.
- Delo. 2011. *Okoljevarstveniki proti TEŠ6*, 9. marec. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/143439> (13.5.2011).
- Dick, Katherine. 2008. Exploring the Legal Status of Non-Governmental Organisations under International Energy Treaties. V *International Community Law Review* 10: 227–47.
- Direktiva Sveta 92/75/EGS z dne 22. septembra 1992 o navajanju porabe energije in drugih virov gospodinjskih aparatov s pomočjo nalepk in standardiziranih podatkov o izdelku*. Uradni list Evropske unije L 297 (13.10.1992): 16–19.
- Direktiva Sveta 93/76/EGS z dne 13. septembra 1993 o omejitvi emisij ogljikovega dioksida z izboljšanjem učinkovite rabe energije (SAVE)*. Uradni list Evropske unije L 237 (22.09.1993): 28–30.
- Direktiva Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzoru onenastževanja*. Uradni list Evropskih skupnosti L 257 (10.10.1996): 26–40. Posebna izdaja v slovenščini: poglavje 15 zvezek 3: 80–94.
- Direktiva 2001/77/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. septembra 2001 o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije na notranjem trgu z električno energijo*. Uradni list Evropske unije L 283 (27.10.2001): 33–40.
- Direktiva 2002/91/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2002 o energetski učinkovitosti stavb*. Uradni list Evropske unije L 001 (04.01.2003): 65–71.
- Direktiva 2003/30/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. maja 2003 o pospeševanju rabe biogoriv in drugih obnovljivih goriv v sektorju prevoza*. Uradni list Evropske unije L 123 (17.5.2003): 42–46.
- Direktiva 2003/87/ES evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES*. Uradni list Evropske unije L 275 (25.10.2003): 32–46.
- Direktiva 2004/8/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 o spodbujanju soproizvodnje, ki temelji na rabi koristne toplote, na notranjem trgu z energijo in o spremembi Direktive 92/42/EGS*. Uradni list Evropske unije L 052 (21.02.2004): 50–60.
- Direktiva 2005/32/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. julija 2005 o vzpostavitvi okvira za določanje zahtev za okoljsko primerno zasnovo izdelkov, ki rabijo energijo, in o spremembi Direktive Sveta 92/42/EGS ter direktiv 96/57/ES in 2000/55/ES Evropskega parlamenta in Sveta*. Uradni list Evropske unije L 191 (22.07.2005): 29–58.
- Direktiva 2006/32/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o učinkovitosti rabe končne energije in o energetskih storitvah ter o razveljavitvi Direktive Sveta 93/76/EGS*. Uradni list Evropske unije L 114 (27.04.2006): 64–85.

Direktiva 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (Kodificirana različica). Uradni list Evropske unije L 24 (29.1.2008): 8–29.

Direktiva 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES. Uradni list Evropske unije L 140 (5.6.2009): 16–62.

Direktiva 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spremembi Direktive 2003/87/ES z namenom izboljšanja in razširitve sistema Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov. Uradni list Evropske unije L 140 (5.6.2009): 63–87.

Direktiva 2009/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o geološkem shranjevanju ogljikovega dioksida in spremembi Direktive Sveta 85/337/EGS, direktiv 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES, 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter Uredbe (ES) št. 1031/2006. Uradni list Evropske unije L 140 (5.6.2009): 114–135.

Uredba (ES) št. 1222/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o označevanju pnevmatik glede na izkoristek goriva in druge bistvene parametre. Uradni list Evropske unije L 342 (22.12.2009): 46–58.

Direktiva 2009/125/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o vzpostavitvi okvira za določanje zahtev za okoljsko primerno zasnovo izdelkov, povezanih z energijo (prenovitev). Uradni list Evropske unije L 285 (31.10.2009): 10–35.

Direktiva 2010/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. maja 2010 o navajanju porabe energije in drugih virov izdelkov, povezanih z energijo, s pomočjo nalepk in standardiziranih podatkov o izdelku (prenovitev). Uradni list Evropske unije L 153 (18.6.2010): 1–12.

Direktiva 2010/31/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. maja 2010 o energetske učinkovitosti stavb (prenovitev). Uradni list Evropske unije L 153 (18.6.2010): 13–35.

Dnevnik. 2011. *Blok 6*. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/novice/izpostavljeno/140> (13.5.2011).

Dorado, Silvia. 2005. Institutional Entrepreneurship, Partaking, and Convening. V *Organization Studies* 26(3): 385–414.

Eising, Rainer in Nicolas Jabko. 2001. Moving Targets: National Interests and Electricity Liberalization in the European Union. *Comparative Political Studies* 34: 742–767.

Eising, Rainer. 2002. Policy Learning in Embedded Negotiations: Explaining EU Electricity Liberalization. *International Organization* 56 (1): 85–120.

--- 2003. Interest groups and the European Union. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 192–207. Oxford: Oxford University Press.

El-Agraa, Ali M. in Yao-Su Hu. 1984. National Versus Supranational Interests and the Problem of Establishing an Effective EC Energy Policy. V *Journal of Common Market Studies* 22 (4): 333–49.

Energy Charter. Dostopno prek: <http://www.encharter.org/> (10.2.2010).

Energy - Economics - Environment Modelling Laboratory. 2011. *PRIMES Model*. Dostopno prek: <http://www.e3mlab.ntua.gr/DEFAULT.HTM> (13.2.2011).

- Enotni evropski akt*. 1986. Dostopno prek: eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11986U/word/11986U.doc (6.5.2011).
- EPIA. 2010. *Global Market Outlook for Photovoltaics until 2014*. Dostopno prek: http://www.epia.org/fileadmin/EPIA_docs/public/Global_Market_Outlook_for_Photovoltaics_until_2014.pdf (9.12.2010).
- Euractiv. 2004. *Mixed report for five years of the Prodi Commission*, 28. maj. Dostopno prek: <http://www.euractiv.com/en/future-eu/mixed-report-years-prodi-commission/article-118046> (8.4.2010)
- 2007a. *Biofuels: The Next Generation*, 18. september. Dostopno prek: <http://www.euractiv.com/en/energy/biofuels-generation/article-165951> (29.1.2011).
- 2007b. *Commission backs nuclear in 'energy revolution'*, 3. oktober. Dostopno prek: <http://www.euractiv.com/en/energy/commission-backs-nuclear-energy-revolution/article-167308> (29.4.2011).
- 2010a. *Oettinger defends European vision on energy*, 15. januar. Dostopno prek: <http://www.euractiv.com/en/priorities/oettinger-defends-european-vision-energy/article-188911> (19.2.2010).
- 2010b. *EU carbon tax proposal delayed*, 25. junij. Dostopno prek: <http://www.euractiv.com/en/climate-environment/eu-carbon-tax-proposal-delayed-news-495587> (21.3.2011).
- 2011a. *Biofuels for transport*, 22. marec. Dostopno prek: <http://www.euractiv.com/en/transport/biofuels-transport-links dossier-188374> (20.4.2011).
- 2011b. *Oettinger pushes for stress tests of Europe's nuclear plants*, 21. marec. Dostopno prek: <http://www.euractiv.com/en/energy/oettinger-pushes-stress-tests-europes-nuclear-plants-news-503139> (20.4.2011).
- Eurlex. 2010a. *EUROVOC: Učinkovita in varčna raba energije*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/Result.do?idReq=6&page=1&refinecode=> (20.2.2010).
- 2010b. *EUROVOC: Toplogredni plin – sekundarna zakonodaja*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/Result.do?idReq=29&page=1&refinecode=> (20.2.2010).
- 2010c. *ITER – Mednarodni termonuklearni poskusni reaktor*. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/sl/dossier/dossier_43.htm (20.2.2010).
- Europa. 2001. *The Fourth Framework Programme*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/research/fp4.html> (6.12.2010).
- 2002. *European Union ratifies the Kyoto Protocol*. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/02/794&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (18.2.2010).
- 2004. *The Fifth Framework Programme*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/research/eesd.html> (6.12.2010).
- 2009a. *Motor vehicles: use of biofuels*. Dostopno prek: http://europa.eu/legislation_summaries/energy/renewable_energy/121061_en.htm (7.12.2010).

--- 2009b. *New EU-US Energy Council to boost transatlantic energy cooperation*, 4.11.2009. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1674> (24.3.2011).

Eurostat. 2010a. *Energy, transport and environment indicators*. Dostopno prek: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DK-10-001/EN/KS-DK-10-001-EN.PDF (13.5.2011).

--- 2010b. *Europe in figures - Eurostat yearbook 2010. Environment and Energy*. Dostopno prek: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-10-220/EN/KS-CD-10-220-EN.PDF (8.12.2010).

Evropska komisija. 1992. *Energy in Europe: A view to the future*. Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.

--- 1995. *For a European Union Energy Policy: European Commission Green Paper*. Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.

--- 1996. *An Energy Policy for the European Union: White Paper of the European Commission*. Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.

--- 1997. *Communication from the Commission: Energy for the Future: Renewable Energy Sources. White Paper for a Community Strategy and Action Plan*. Dostopno prek: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com97_599_en.pdf (18.2.2010).

--- 1998. *Communication from the Commission - Energy efficiency in the European Community - Towards a strategy for the rational use of energy*. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=1998&nu_doc=246 (7.12.2010).

--- 2000. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Action Plan to improve energy efficiency in the European Community*. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2000&nu_doc=247 (7.12.2010).

--- 2001. *Green Paper: Towards a European Strategy for the security of energy supply*. Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.

--- 2004. *Participating in European Research*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/research/fp6/pdf/how-to-participate_en.pdf (6.12.2010).

--- 2005. *Sporočilo Komisije: Akcijski načrt za biomaso*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0628:FIN:SL:PDF> (1.4.2010).

--- 2006a. *Zelena Knjiga - Evropska strategija za trajnostno, konkurenčno in varno energijo*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0105:FIN:SL:HTML> (4.12.2008).

--- 2006b. *Sporočilo Komisije: Akcijski načrt za energetska učinkovitost – uresničitev možnosti*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0545:FIN:SL:PDF> (20.2.2010).

--- 2007a. *Sporočilo Komisije Evropskemu svetu in Evropskemu parlamentu: Energetska politika za Evropo*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007>

:0001:FIN:SL:PDF (28.11.2008).

--- 2007b. *Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu svetu in Odboru regij: Omejevanje globalnih podnebnih sprememb na 2 stopinji Celzija – Pot do leta 2020 in naprej*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0002:FIN:SL:PDF> (4.12.2008).

--- 2007c. *UNITED KINGDOM – Energy Mix Fact Sheet*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/doc/factsheets/mix/mix_uk_en.pdf (22.2.2010).

--- 2007č. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European strategic energy technology plan (SET-plan) – Towards a low carbon future*. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2007&nu_doc=723 (7.12.2010).

--- 2007d. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Renewable energy road map - Renewable energies in the 21st century: building a more sustainable future*. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=848 (7.12.2010).

--- 2007e. *Germany – Renewable Energy Fact Sheet*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/doc/factsheets/renewables/renewables_de_en.pdf (9.12.2010).

--- 2007f. *FRANCE – Energy Mix Fact Sheet*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/doc/factsheets/mix/mix_fr_en.pdf (28.4.2011).

--- 2008b. *Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 20 20 by 2020 - Europe's climate change opportunity. Brussels: Commission of the European Communities*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0030:FIN:EN:PDF> (28.11.2008).

--- 2008c. *Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Second Strategic Energy Review – An EU Energy Security and Solidarity Action Plan*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/energy/strategies/2008/doc/2008_11_ser2/strategic_energy_review_communication.pdf (28.11.2008).

--- 2008č. *Boj proti podnebnim spremembam: EU utira pot*. Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.

--- 2008d. *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT: The support of electricity from renewable energy sources. Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources*. Dostopno prek: http://www.feed-in-cooperation.org/wDefault_7/download-files/documents/EU-documents/2008_res_working_document_en.pdf (9.12.2010).

--- 2009a. *White Paper: Adapting to Climate Change – Towards a European framework for action*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0147:FIN:EN:PDF> (29.4.2009).

- 2009b. *Unija v letu 2009: ključni dosežki Barrosove Komisije*. Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
- 2009c. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Investing in the Development of Low Carbon Technologies (SET-Plan)*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0519:EN:NOT> (7.12.2010).
- 2010a. *Raziskave*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/research/index.cfm> (20.2.2010).
- 2010b. *Register of Interest Representatives*. Dostopno prek: <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do> (8.4.2010).
- 2010c. *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Energija 2020 – Strategija za konkurenčno, trajnostno in zanesljivo oskrbo z energijo*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0639:FIN:SL:PDF> (26.1.2011).
- 2010d. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments: The EU Budget Review*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/budget/reform/library/communication/com_2010_700_en.pdf (26.1.2011).
- 2011a. *External Dimension: Energy Community*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/energy/international/community/community_en.htm (23.3.2011).
- 2011b. *Internal Market: Electricity and Gas Markets*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/legislation/legislation_en.htm (20.4.2011).
- Evropska okoljska agencija. 2008. *Energy and Environment Report 2008: Executive Summary*. Dostopno prek: http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2008_6/Executive_summary (20.3.2011).
- 2011. *Data and maps*. Dostopno prek: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps> (10.3.2011).
- Evropski parlament. 2006a. *Resolucija Evropskega parlamenta o deležu obnovljivih virov energije v EU in predlogih konkretnih ukrepov (2004/2153(INI))*. Uradni list Evropske unije C 227E (21.9.2006): 599–608.
- 2006b. *Resolucija Evropskega parlamenta o evropski strategiji za trajnostno, konkurenčno in varno energijo - Zelena knjiga (2006/2113(INI))*. Uradni list Evropske unije C 317E (23.12.2006): 876–889.
- 2011. *Lobbyists accredited to the European Parliament*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/lobbyAlphaOrderByOrg.do?language=EN> (13.5.2011).
- Evropski svet. 1992a. *European Council Lisbon 26 and 27 June 1992: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/summits/lisbon/default_en.htm (20.3.2011).
- 1992b. *European Council Birmingham 16 October 1992: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/summits/birmingham/default_en.htm (20.3.2011).
- 1992c. *European Council Edinburgh 11 and 12 December 1992: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/default_en.htm (20.3.2011).

- 1993. *European Council in Copenhagen 21-22 June 1993: Conclusions of the Presidency*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf (9.4.2010).
- 1994a. *Corfu European Council 24 June 1994: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00150.EN4.htm (9.4.2010).
- 1994b. *Essen European Council 9 December 1994: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00300-1.EN4.htm (9.4.2010).
- 1995. *Cannes European Council 26 June 1995: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00211-C.EN5.htm (9.4.2010).
- 1999a. *Cologne European Council 3 and 4 June 1999: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm (9.4.2010).
- 1999b. *Helsinki European Council 10 and 11 December 1999: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFA4C.htm (9.4.2010).
- 2001. *Gothenburg European Council 15 and 16 June 2001: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en1.pdf (9.4.2010).
- 2002. *Barcelona European Council 15 and 16 March 2002: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf (9.4.2010).
- 2003a. *Brussels European Council 20 and 21 March 2003: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/75136.pdf (9.4.2010).
- 2003b. *Brussels European Council 16 and 17 October 2003: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/77679.pdf (9.4.2010).
- 2005. *Brussels European Council 15/16 December 2005: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/87642.pdf (5.1.2010).
- 2006a. *Brussels European Council 23/24 March 2006: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/89013.pdf (5.1.2010).
- 2006b. *Brussels European Council 15/16 June 2006: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf (5.1.2010).

--- 2006c. *Brussels European Council 14/15 December 2006: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf (5.1.2010).

--- 2007a. *Brussels European Council 8/9 March 2007: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf (28.11.2008).

--- 2007b. *Brussels European Council 14 December 2007: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf (5.1.2010).

--- 2008a. *Brussels European Council 13/14 March 2008: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/99410.pdf (5.1.2010).

--- 2008b. *Brussels European Council 11/12 December 2008: Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/104692.pdf (5.1.2010).

--- 2010. *Evropski svet – Uradna institucija Evropske Unije*. Dostopno prek: <http://www.european-council.europa.eu/the-institution.aspx?lang=sl> (8.12.2010).

--- 2011. *European Council 4 February 2011: Conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119175.pdf (22.3.2011).

Feed-in Cooperation. 2006. *History of the Promotion of Renewable Electricity in Germany 1990-2006*. Dostopno prek: http://feed-in-cooperation.org/wDefault_7/download-files/3rd-workshop/3rd-workshop_buesgen_promotion-of-renewable-energy.pdf?WSESSIONID=0ae7aaf51e35c4115e5de185c09f92a3 (9.12.2010).

Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2006. EU-influenced institutional opportunity structures, networking and their impacts on the role of interest groups in Slovenia. *Joint Sessions of Workshops – Nicosia 2006: 25–30 April*. The European Consortium for Political Research (ECPR).

Fistravec, Tina. 2010. An industrious but cautious pupil: Slovenia's capacity to lead in the midst of changing European Energy Policy. V *The Czech and Slovenian EU Presidencies in a comparative perspective*, ur. Petr Drulák in Zlatko Šabič, 183–200. Dordrecht: Republic of Letters Publishing.

Flavin, Christopher in Seth Dunn. 1999. A New Energy Paradigm for the 21st Century. V *Journal of International Affairs* 53(1): 167–90.

Friends of the Earth Europe. 2002. *How green is the Prodi Commission? The Green 8 Environmental Mid-Term Review*. Dostopno prek: <http://www.foeeurope.org/publications/2002/g8midtermfinalreview.pdf> (8.4.2010).

Financial Times. 2009. *The world's largest companies*. Dostopno prek: <http://www.ft.com/reports/ft500-2009> (3.11.2009).

G8 Information Centre. 2009. Dostopno prek: <http://www.g8.utoronto.ca/> (29.3.2010).

Galić, Branka. 2002. Politička ekologija i zelena politika. V *Socijalna ekologija* 11(1–2): 1–14.

- Garvey, James. 2008. *The Ethics of Climate Change*. London: Continuum International Publishing Group.
- Geden, Oliver in Severin Fischer. 2008. *Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union: Bestandsaufnahme und Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Giddens, Anthony. 2009. *Politics of climate change*. Cambridge, Malden: Polity.
- Greenpeace International in European Renewable Energy Council. 2007. *Energy [R]evolution: A Sustainable World Energy Outlook*. Dostopno prek: http://www.erec.org/fileadmin/erec_docs/Documents/Publications/energy_revolution.pdf (26.1.2011).
- Gullberg, Anne Therese. 2008. Lobbying friends and foes in climate policy: The case of business and environmental interest groups in the European Union. V *Energy Policy* 36: 2964–72.
- Haas, Peter M. 1992. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. V *International Organization* 46(1): 1–35.
- Herald Scotland. 2007. *All secondary schools to see Gore climate film*, 17. januar. Dostopno prek: <http://www.heraldscotland.com/all-secondary-schools-to-see-gore-climate-film-1.838142> (28.4.2011).
- IPCC. 2011. Dostopno prek: <http://www.ipcc.ch/index.htm> (20.3.2011).
- Jordan, Andrew in Irene Lorenzoni. 2007. Reports and Surveys: Is there now a political climate for policy change? Policy and politics after the Stern Review. V *The Political Quarterly* 78 (2): 310–9.
- Kajfež Bogataj, Lučka. 2009. *Climate change and its outcomes : can civilisation cope?* Ljubljana: University of Ljubljana, WISDOM.
- Katzenstein, Peter J., Robert O. Keohane in Stephen D. Krasner. 1998. International Organization and the Study of World Politics. *International Organization* 52 (4): 645–685.
- Keohane, Robert O. 1988. International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly* 32 (4): 379–396.
- in Lisa L. Martin. 1995. The Promise of Institutionalist Theory. *International Security* 20 (1): 39–51.
- 1998. International Institutions: Can Interdependence Work? *Foreign Policy* 110: 82–96.
- in Joseph S. Nye, Jr. 2000. Globalization: What's New? What's Not? (And So What?) V *Foreign Policy* 118: 104–19.
- Lamy, Steven L. 2007. Sodobni večinski pristopi: neorealizem in neoliberalizem. V *Globalizacija svetovne politike: Uvod v mednarodne odnose*, ur. John Baylis in Steve Smith, 263–290. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lesage, Dries, Thijs Van de Graaf in Kirsten Westphal. 2009. The G8's Role in Global Energy Governance since the 2005 Gleneagles Summit. V *Global Governance* 15: 259–77.
- Lesourne, Jaques, ur. 2008. *The External Energy Policy of the European Union*. Dostopno prek: http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=5108&id_provenance=96 (6.2.2011).

Levi-Faur, David. 1999. The Governance of Competition: The Interplay of Technology, Economics, and Politics in European Union Electricity and Telecom Regimes. V *Journal of Public Policy* 19 (2): 175–207.

Matlary, Janne Haaland. 1997. *Energy Policy in the European Union*. Basingstoke: Macmillan.

Mayer, Sebastian. 2008. Path dependence and Commission activism in the evolution of the European Union's external energy policy. *Journal of international relations and development* 11 (3): 251–278.

Mednarodna agencija za energijo. 2008. *IEA Energy Policies Review: The European Union 2008*. Pariz: OECD/IEA.

--- 2010. *World Energy Outlook 2010*. Pariz: OECD/IEA.

--- 2011. *About the IEA*. Dostopno prek: <http://www.iea.org/about/index.asp> (26.2.2011).

Meritet, Sophie. 2007. Viewpoint: French perspectives in the emerging European Union energy policy. V *Energy Policy* 35: 4767–71.

Mitchell, Catherine. 2008. *The political economy of sustainable energy*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Moravcsik, Andrew. 1991. Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. V *International Organization* 45 (1): 19–56.

--- 1997. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. V *International Organization* 51 (4): 513–553.

--- 1998. *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca (New York): Cornell University Press.

Notre Europe. 2010. *Towards a European Energy Community: A Policy Proposal*. Dostopno prek: http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud76-Energy-en.pdf (15.5.2010).

Odločba št. 1364/2006/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o določitvi smernic za vseevropska energetska omrežja in razveljavitvi Odločbe 96/391/ES in Odločbe št. 1229/2003/ES. Uradni list Evropske unije L 262 (22.9.2006): 1–23.

Odločba št. 406/2009/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o prizadevanju držav članic za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, da do leta 2020 izpolnijo zavezo Skupnosti za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. Uradni list Evropske unije L 140 (5.6.2009): 136–148.

Orbie, Jan, ur. 2009. *Europe's global role: external policies of the European Union*. Farnham, Burlington: Ashgate.

Ott, Hermann E. 2001. Climate Change: An Important Foreign Policy Issue. V *International Affairs* 77 (2): 277–296.

OZN. 1997. *UN Conference on Environment and Development (1992)*. Dostopno prek: <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html> (20.3.2011).

--- 2010. *Millenium Development Goals Indicators: Carbon dioxide emissions (CO2), thousand metric tons of CO2 (CDIAC)*. Dostopno prek: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/SeriesDetail.aspx>

?srid=749&crd= (10.12.2010).

Padgett, Stephen. 1992. The Single European Energy Market: The Politics of Realization. V *Journal of Common Market Studies* 30 (1): 53–75.

Pogodba o Ustavi za Evropo. 2004. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/ustava/pogodba-o-ustavi-za-evropo.pdf> (4.12.2008).

Pointvogl, Andreas. 2009. Perceptions, realities, concession – what is driving the integration of European energy policies? V *Energy Policy* 37: 5704–16.

Prečiščena različica Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo. 2010. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:SL:PDF> (20.3.2011).

Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije. 2008. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:SL:HTML> (2.1.2009).

Press conference at EU informal summit Hampton Court. 2005. Dostopno prek: <http://www.number10.gov.uk/Page8393> (7. 5. 2009).

RTV. 2008. Cena nafte se bliža 150 dolarjem, 11. julij. Dostopno prek: <http://www.rtvlo.si/gospodarstvo/cena-nafte-se-bliza-150-dolarjem/90237> (13.2.2011).

--- 2009. "ClimateGate" ali kdo je resnično kriv za podnebne spremembe?, 4.december. Dostopno prek: <http://www.rtvlo.si/okolje/climategate-ali-kdo-je-resnicno-kriv-za-podnebn-spremembe/218374> (1.11.2010).

Schmidt, Susanne K. 1996. Sterile Debates and Dubious Generalisations: European Integration Theory Tested by Telecommunications and Electricity. V *Journal of Public Policy* 16 (3): 233–71.

Schmitter, Philippe C. 2002. *NEO-NEO-FUNCTIONALISM*. Dostopno prek: <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NeoNeoFunctionalismRev.pdf> (14.3.2011).

Sklep št. 1639/2006/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 2006 o ustanovitvi Okvirnega programa za konkurenčnost in inovativnost (2007–2013). Uradni list Evropske unije L 310 (9.11.2006): 15–40.

Sklep št. 1982/2006/ES EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 18. decembra 2006 o Sedmem okvirnem programu Evropske skupnosti za raziskave, tehnološki razvoj in predstavitvene dejavnosti (2007–2013). Uradni list Evropske unije L 412 (30.12.2006): 1–41.

Slovenija znižuje CO2. 2011. Dostopno prek: <http://www.slovenija-co2.si/> (13.5.2011).

South Stream. 2010. *Cooperation*. Dostopno prek: <http://south-stream.info/index.php?id=4&L=1> (26.3.2011).

Spiegel Online. 2007. *'Inconvenient Truth' To Continue Airing in Schools*, 13. oktober. Dostopno prek: <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,511325,00.html> (28.4.2011).

--- 2008. *The Inexorable Comeback of Nuclear Energy*, 7. november. Dostopno prek: <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,565363,00.html> (29.4.2011).

Splichal, Slavko. 1990. *Analiza besedil: statistična obravnava jezikovnih podatkov v družboslovnih raziskavah*. Ljubljana: Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo, Raziskovalni inštitut.

Stern Review. 2006. *Executive Summary*. Dostopno prek: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/Executive_Summary.pdf (2.1.2009).

Stone Sweet, Alec in Wayne Sandholtz. 2003. Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity, v *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, ur. Nelsen, Brent F. in Alexander Stubb, 215–238. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Svet EU 1997. 2009. *Council – ENERGY 27/5/1997 – Press: 167, Nr: 8319/97*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/trans/010a0007.htm (7.12.2010).

--- 1998a. 2092. *Council – ENERGY 11/5/1998 – Press: 136, Nr: 8357/98*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/trans/08357.EN8.htm (7.12.2010).

--- 1998b. 2132. *Council – ENERGY 13/11/1998 – Press: 380, Nr: 12742/98*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/trans/12742.EN8.htm (7.12.2010).

--- 2008a. *Report from the Commission and the Secretary-General/High Representative to European Council: Climate Change and International Security*. Dostopno prek: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07249.en08.pdf> (4.12.2008).

--- 2008b. 2854. *zasedanje Sveta PROMET, TELEKOMUNIKACIJE IN ENERGIJA, Bruselj, 28. februar 2008*. Press: 45, Nr: 6722/08. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/related.aspx?bid=87&grp=13077&lang=EN&id=354> (7.12.2010).

--- 2008c. *Energy and climate change – Elements of the final compromise*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/104672.pdf (7.12.2010).

--- 2010. 3001. *zasedanje Sveta PROMET, TELEKOMUNIKACIJE IN ENERGIJA, Bruselj, 11. in 12. marec 2010*. Press: 55, Nr: 7332/10. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/related.aspx?bid=87&grp=16406&lang=EN&id=354> (7.12.2010).

The Climate Project. 2011. Dostopno prek: <http://theclimateproject.org/content/about> (23.3.2011).

The Greens. 2010. *The Greens/European Free Alliance in the European Parliament*. Dostopno prek: <http://www.greens-efa.org/cms/default/rubrik/6/6270.home@en.htm> (8.4.2010).

The Nobel Peace Prize. 2007. Dostopno prek: http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2007/ (5.2.2011).

Treaty on European Union. 1992. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (15.7.2010).

UNFCCC. 2011a. *Essential Background*. Dostopno prek: http://unfccc.int/essential_background/items/2877.php (20.3.2011).

--- 2011b. *Parties and Observers: civil Society*. Dostopno prek: http://unfccc.int/parties_and_obs

ervers/ngo/items/3667.php (6.5.2011).

UNIS. 2007. *Okvirna konvencija Združenih narodov o podnebni spremembi (UNFCCC)*. Dostopno prek: http://www.unis.unvienna.org/unis/sl/thematic_info_climate_change_unfccc.html (18.2.2010).

United Nations World Commission on Environment and Development. 1987. *Our Common Future: Brundtland Report*. Dostopno prek: http://en.wikisource.org/wiki/Brundtland_Report (20.3.2011).

Uredba (ES) št. 663/2009 z dne 13. julija 2009 o vzpostavitvi programa za podporo oživitvi gospodarstva z dodelitvijo finančne pomoči Skupnosti energetskega projekta. Uradni list Evropske unije L 200 (31.7.2009): 31–45.

van den Hoven, Adrian in Karl Froschauer. 2004. Limiting Regional Electricity Sector Integration and Market Reform: The Cases of France in the EU and Canada in the NAFTA Region. V *Comparative Political Studies* 37: 1079–1103.

Voutilainen, Pekka. 2008. Developing Energy Policy for Europe: A Finnish Perspective on Energy Cooperation in the European Union. V *Energy Law Journal* 29(1): 121–39.

Weber, Christopher L., Glen P. Peters, Dabo Guan in Klaus Hubacek. 2008. The contribution of Chinese exports to climate change. V *Energy Policy* 36: 3572–7.

Wendt, Alexander E. 1987. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. V *International Organization* 41 (3): 335–370.

--- 1999. *Social theory of international politics*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press.

Westphal, Kirsten. 2006. Energy Policy between Multilateral Governance and Geopolitics: Whither Europe? V *Internationale Politik und Gesellschaft* 4: 44–62. Dostopno prek: http://www.fes.de/ipg/arc_06_set/set_04_06d.htm (29.3.2010).

Young, Oran R. 1994. *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca in London: Cornell University Press.

Zero Emissions Platform. 2011. Dostopno prek: <http://www.zeroemissionsplatform.eu/> (20.2.2011).