

# EVROPSKÁ ENERGETICKÁ POLITIKA – POZICE NA PŮLI CESTY

## Formování komunitární energetické politiky

### Evropa a nové energetické výzvy

„S potěšením vám oznamuji, že dnes – 24. března 2006 – se oficiálně zrodila Společná energetická politika. Poprvé v dlouhé historii se Evropské společenství členských států dohodlo na společných cílech a strategiích s cílem dosáhnout konkurenceschopnosti a udržitelnosti naší společnosti,“ optimisticky uzavřel před dvěma lety summit nejvyšších představitelů zemí EU předseda Evropské komise J. M. Barroso. (Zastoupení Olomouckého kraje 2006, s. 3).

Na rozdíl od několika dřívějších podobně laděných deklamací se navíc zdálo, že si probíhající změny globální energetice vznik podobné politiky skutečně vynutily a že její zformování je tedy jen otázkou nejbližších měsíců. Světová i evropská energetika totiž čelila zásadním strukturálním proměnám, díky nimž se tlumící polštář mezi produkcí a spotřebou ropy neustále ztenčoval a kde každý sebemenší otřes vedl k prudkým pohybům cen černého zlata. Dynamické ekonomiky Asie s indickou a čínskou v čele neúnavně přesměřovaly tok energetických surovin do svého hladového průmyslu a geopoliticky rozkolísaný Irák, stejně jako Nigérie, Írán či Venezuela ještě zvyšovaly nervozitu ropného trhu. Stále větší pozornost navíc přitahovaly i dlouhodobé problémy s nedostatkem rafinérských kapacit a chronickým podinvestování energetické infrastruktury, nemluvě o zanedbání výzkumů nových těžebních oblastí ze strany hlavních producentů surovin.

Problémům samozřejmě čelí i samotná Evropa, která po dvaceti letech pohodlně levné ropy a plynu náhle zažívá nepříjemnou pozici bezmocného míče v globální energetické hře. Důraz na ideje otců zakladatelů se sice odrazilo ve snaze o liberalizaci vnitřního trhu s elektřinou a zemním plynem, jenže ani tento dílčí úspěch doplněný výraznými pokroky v oblasti obnovitelných zdrojů a environmentální ochrany nedokázal vyvážit přešřel nových a nových negativních zpráv.

Schopnost zásobovat vlastní obyvatelstvo dodávkami elektrické energie navíc zpochybnily blackouty (rozsáhlé výpadky elektrického proudu) v Itálii a Švýcarsku, přímo zasahující takřka padesát milionu lidí. Jen o něco méně vážnou situaci pak způsobily podobné výpadky v Anglii či Dánsku.

Potvrzení o definitivním konci energeticky harmonického světa pak dostaly evropské země od svého největšího východního souseda v prvních dnech roku 2006.

### Impulz rusko – ukrajinské pře

Od konce studené války Moskva použila své zásoby uhlovodíkových zdrojů více než pětapadesátkrát, z toho sotva tucetkrát bez politického pozadí. Ale ať už šlo o přiškrcení kohoutů do baltských států při jejich žádosti o odsun ruských vojsk nebo třeba o omezení dodávek do Ukrajiny ve snaze získat větší kontrolu nad tamní energetickou infrastrukturou, Evropská unie stála nezúčastněně stranou. (Smith 2006, s 1).

Až rusko – ukrajinská pře o cenu zemního plynu na přelomu let 2005 a 2006, kdy i v samotných členských státech EU na několik dní poklesl v potrubí tlak tohoto důležitého média, přivedla evropské země k razantnímu probuzení a snaze najít na nové výzvy měnícího se prostředí adekvátní odpovědi. Sám eurokomisař pro energetiku Andris Piebalgs reagoval jednoznačně: „Je zřejmé, že Evropa potřebuje jasnější, kohezní a více kolektivní politiku k zajištění energetických dodávek.“ (Bahgat 2006, s 2.).

Už koncem roku 2005 na neformálním summitu v Hampton Court proto i tradiční odpůrkyně komunitarizace energetických otázek Velká Británie ústy Tony Blaira opatrně připustila možnost vytvoření společné evropské energetické politiky;<sup>1</sup> na summitu v březnu roku 2006 se už její utváření deklaruje naprosto formálně.

---

<sup>1</sup> Viz UK Presidency of the EU 2005: Press conference at EU informal summit: UK prime Minister Tony Blair and European Commission President José Manuel Barroso, 27.10.2005. On – line text (<http://www.eu2005.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1107293561746&a=KArticle&aid=1129043599502>)

Zdalo se tedy, že podobně jako u Společné zemědělské politiky (CAP) akutní potřeba vytvořila jednotnou evropskou odpověď, podobný proces proběhne na počátku nového tisíciletí i v energetice. A stejně jako válkou vyhládlý kontinent přivítal CAP jako cestu k masivnímu rozvoji potravinářské produkce a oslabení závislosti na dovozu, tak Společná energetická politika v budoucnu zaštití členské země Unie od vnějších geopolitických, politických a ekonomických otřesů ohrožujících jejich energetické přežití.

Přesto dnes, dva roky od zmíněného březnového summitu, můžeme v celé záležitosti sledovat jen velmi mizivý pokrok, kdy členské státy neustále kolísají mezi snahou řešit problémy prostřednictvím unijní solidarity a posílením spolupráce v oblasti energetiky a neméně výraznou obavou z dopadů tohoto kroku. Pomalu probíhající liberalizaci vnitřního trhu s energiemi tak zastavila otázka vlastnického unbundlingu energetických molochů, společné enviromentální cíle procházejí těžkou zkouškou například v podobě zpochybnění dříve neotřesitelné pozice biopaliv a vnější energetická politika bere za své při střetu s obratnou „pipeline diplomacy“ Ruské federace.<sup>2</sup>

Hodnocení dnešní pozice evropské energetické politiky tak nejlépe vystihuje komentář k pokroku Evropské unie v této oblasti od dalšího energeticky významného summitu Evropské rady v roce 2007. „EU má tradičně malý, jestli vůbec nějaký, vliv na energetickou politiku jednotlivých států. Avšak v březnu 2007 ... se členské země EU dohodly na vytvoření Energetické politiky pro Evropu... Přesto tyto státy pokračují ve svých vlastních rozdílných vnějších energetických politikách, obzvláště k Rusku, a některé evropské země zůstávají odmítavé k odevzdání kontroly nad energetickými trhy.“ (Belkin 2008, s. 2).

---

<sup>2</sup> „Pipeline diplomacy“, termín stále častěji užívaný pro označení postupujícího trendu získat geopolitický či ekonomický vliv prostřednictvím výstavby či nákupu produktovodů. Známým příkladem tohoto trendu může být například ropovod Baku – Tbilisi – Ceyhan, podstatným způsobem posilující vliv Evropy a USA v oblasti kaspického moře na úkor Ruska.

## **Nejasné postavení energetické politiky**

Technické aspekty evropské energetiky a její energetické závislosti zkoumají jiné části této knihy, nebudou se ale příliš lišit od odhadu Evropské komise, podle níž by závislost EU na dovozech zemního plynu měla do roku 2030 stoupnout z 57% na 84% a v případě ropy dokonce z 82% na 93%. (Evropská komise 2007, s. 3). Slovy někdejší místopředsedkyně Evropské komise Loyoly de Palacio „...pokud nebude během následujících 20 – 30 let podniknuta žádná zásadní akce, naše enviromentální politika bude neudržitelná a naše vnější energetická závislost vzroste na 70%, v případě ropy až na 90%“. (Evropská komise 2002, s. 10 – 11).

Právě v tomto kontextu je proto nezbytné ptát se, jaký je potenciál společné evropské energetické politiky do budoucna? ESUO bylo ve své podstatě na energetice postaveno, stejně jako pozdější EURATOM. Přesto zastihly ropné šoky v sedmdesátých letech starý kontinent nepřipravený. Dnes se přitom nabízí podobná paralela, kdy energetika okupuje přední stránky novin a evropské státy přešlapují mezi vytvořením fungující společné politiky s reálnými pravomocemi přenesenými na komunitární úroveň a čistě mezivládním přístupem s plnou kontrolou ve vládních rukou. V jakém stavu je tedy tato politika dnes a jaký je její potenciál do budoucna?

Předkládaný text se na tuto otázku pokusí nalézt odpověď. Ta sestává z potřeby uvědomit si specifika složitého vývoje diskutované politiky od založení Evropského sdružení uhlí a oceli až dodnes a také z pochopení dichotomie mezi liberálně-ekonomicky laděnými aktivitami EU směrem dovnitř a spíše geopoliticky motivovanými kroky členských států navenek.

## **Vytváření společné energetické politiky**

### **Ropné krize bez efektivní evropské odpovědi**

Již zaznělo, že energetika stála za zrodem celé ES/EU. Autoři Fiala a Pitrová například citují německého politologa E. Häckela, podle něhož bylo Společenství minimálně ve svých počátcích z institucionálního hlediska „společenstvím energetiky“ (Fiala – Pitrová 2003, s. 438). Upozorňují také na integračně – politické a hospodářsko – energetické cíle

tehdejší energetické politiky, přičemž podle nich byl při vytváření Společenství akcentován především ten první. (Tamtéž).

To samozřejmě souviselo se situací krátce po konci Druhé světové války, kdy mělo ESUO sloužit především jako prostředek kooperace a tedy i určitého smíření hlavně Francie a Německa nad tehdy zásadními komoditami uhlím a ocelí. Naopak v případě EURATOM už výraznou převahu získává otázka hospodářská, neboť jádro bylo v této době považováno za ideální řešení současných i budoucích energetických problémů Evropy.

I přes tuto výsostnou pozici si ale energetika nedokázala vydobýt podstatnější místo ve Smlouvě o EHS a postupné oslabování významu uhlí a jaderné energie ve prospěch ropy a zemního plynu odsunulo tuto oblast mimo centrum zájmu Společenství a především mimo oblasti reálných pravomocí Evropské komise.

I to byl potom jeden z důvodů, proč ropné šoky v roce 1973 a 1979 zastihly Evropské společenství bez potřebného institucionálního, právního a exekutivního zázemí nutného pro řešení vzniklé krize. Rada ministrů sice v předvečer obou šoků vydala směrnice upravující zacházení s ropou v případě vážného ohrožení zásobování Společenství energetickými nosiči, včetně klausule umožňující Komisi stanovit ukazatel pro snížení spotřeby celého Společenství až o 10%,<sup>3</sup> k tomu nejdůležitějšímu kroku, tedy zaujetí jednotné vyjednávací pozice navenek a tedy ke společnému řešení vzniklých obtíží, jež byly především zahraničně politického původu, nakonec nedošlo.

Pád cen ropy v osmdesátých letech minulého století a následná stabilní situace na ropném trhu, kde dodávka často převyšovala poptávku a cena barelu černého zlata klesla až na naprosté minimum, tak nakonec vedly k odsunutí energetické politiky ES na vedlejší kolej. A až do počátku nového tisíciletí komunitarizace této oblasti spíše hibernuje.

„Tato omezená role se datuje od roku 1975, kdy na ropný šok přišly jen separované národní odpovědi a kdy došlo k vytvoření Mezinárodní Energetické Agentury, která svou rolí v mezinárodní oblasti blokovala širší

---

<sup>3</sup> Viz 'Směrnice Rady o opatřeních ke zmírnění následků potíží v zásobování ropou a ropnými produkty' a 'Směrnice Rady, kterou se stanovuje společný ukazatel Společenství ke snížení spotřeby primární energie při potížích v zásobování ropou a ropnými produkty'.

roli ES. Francie přijala svou cestu nukleární politiky, západní Německo a Španělsko se zaměřili na jádro a domácí uhlí, Holandsko našlo více zemního plynu a Británie začala čerpat ropu a zemní plyn ze Severního moře, zmodernizovala svůj uhelný průmysl a zvažovala vybudování dalších jaderných elektráren. Občasné snahy Komise zaujmout větší roli v oblasti energetiky byly odmrštěny národními státy neochotnými předat suverenitu v této oblasti kvůli obavám z dopadů na bezpečnost dodávek, vyrovnané rozpočty, průmyslový vývoj a regionální zaměstnanost,“ shrnul dění dalších dvaceti let analytik J. Surrey (Surrey 1992, s. 2).

### Konec blokace společného trhu

Zásadnější posun proto zažívá evropská energetická politika až v souvislosti s Jednotným evropským aktem z roku 1986. Ten odblokoval Lucemburský kompromis, nahradil jej původním hlasováním v Radě pomocí kvalifikované většiny a umožnil tak Komisi pokračovat v integraci společného trhu, včetně sektoru energetiky.

To se projevilo hned v roce 1988, v rámci návrhu Komise na vytvoření vnitřního trhu s energiemi, který předpokládal širokou škálu opatření ošetřujících nákup, prodej a transport energetických surovin. Tato iniciativa se postupně vyvinula v dnešní liberalizovaný trh s elektřinou a zemním plynem, byť s nedořešenými otázkami v oblasti horizontálního a vertikálního rozbití národních energetických šampiónů a nepříliš efektivním systémem přeshraniční spolupráce.

Z pohledu primárního práva Společenství se pro energetiku mění situace až Smlouvou o EU. Komise při vytváření této Smlouvy usilovala o zařazení výhradně energetických článků či kapitoly, které by řešily stabilitu trhu s energiemi, kontinuitu dodávek a definování opatření v případě krizí. Odpor členských států však nakonec vedl k zahrnutí energetiky pouze do článku 130s Smlouvy o ES (Fiala – Pitrová 2003, s. 439) a článku 129b Smlouvy, hovořícím o transevropských sítích. V každém případě však efektivní pravomoci v této oblasti, typicky jde o výběr skladby energetického mixu jednotlivých zemí, i nadále podléhaly jednomyslnému hlasování v Radě včetně konzultace s Evropským parlamentem a Hospodářským a sociálním výborem. Tento stav nezměnila ani pozdější Amsterodamská smlouva.

## Změny na mezinárodní scéně

Devadesátá léta minulého století také přinesla výzvu v podobě rozpadu Sovětského svazu, což s sebou logicky neslo možné ohrožení plynulých dodávek ze strany tohoto zásadního evropského obchodního partnera. Řešením nově vzniklé situace se měla stát platforma postavená na Smlouvě o energetické chartě; multilaterální dohodě ošetřující mimo jiné obchod s energetickými surovinami podle pravidel WTO. „Rusko a řada jeho sousedů je bohatá na uhlovodíkové zdroje, nicméně potřebují podstatné investice na jejich vyhledávání a zpracování. Na druhou stranu západoevropské vlády a soukromé společnosti mají finanční zdroje na takovéto investice a i ekonomické a strategické motivy na diverzifikaci svých energetických dodávek,“ shrnul stručně hospodářské důvody k vytvoření této platformy Baghat (Baghat 2006, s. 8).

Samotná Charta, platná od roku 1998, ošetřuje následující oblasti: ochranu a podporu zahraničních investic, volný obchod s energetickými materiály, svobodu tranzitu energetických surovin prostřednictvím plynovodů, ropovodů a elektrických sítí, omezení negativních dopadů energetiky na životní prostředí a také ustavuje mechanismus pro řešení sporů, ať už ve formě stát – stát nebo stát – soukromý investor.

Naneštěstí i když do dnešního dne podepsalo Smlouvu o chartě 54 států Evropy, bývalého SSSR a západního Balkánu, stejně jako Turecko, Austrálie i Japonsko, trpí smlouva slabinou v podobě absence jejího plnění ze strany samotného Ruska. Pro Moskvu jsou hlavním problémem ustanovení tranzitního protokolu, podle něž by tamní produktovody mohly pro transport svých zásob využívat například i země Kaspiku. „Ruské přijetí této dohody by vyústilo ve větší konkurenci v ruském transportním sektoru. V rámci článku 45 Charty sice bylo Rusko povinné uvést smlouvu v platnost v době podpisu, jenže se mu podařilo úspěšně přesvědčit většinu Evropanů, že může smlouvu ignorovat, dokud ji neratifikuje Duma“ (Smith 2006, s. 3). K čemuž nakonec nedošlo a Rusko tak může i nadále omezovat dodávky surovin přes své území, stejně jako investice evropských firem na svém energetickém trhu.

Pro účely tohoto textu a další analýzu je nicméně podstatné, že samotná Charta není součástí práva Evropské unie, i když Evropské společenství je

jejím členem; Energetická charta vznikla dohodou evropských států bez samotné „Evropy“.

### Rozpaky na přelomu tisíciletí

Samozřejmě i v druhé polovině devadesátých let zaznamenalo Společenství několik aktivit, výrazně ovlivňujících budoucí směřování společné energetické politiky.

Tou první z nich bylo vydání Bílé knihy s názvem „Energetická politika pro Evropskou unii“ v roce 1995. Ta konstatovala zvyšující se interdependenci mezi Evropou a jejími hlavními dodavateli, stejně jako rostoucí unijní požadavky na spotřebu energií. Nikoliv překvapivě pak za hlavní obtíž v řešení těchto problémů označila absenci přesněji specifikované a ošetřené jednotné energetické politiky na komunitární úrovni, tedy nedostatku vycházejícího už z primárního práva EU. Zároveň tento dokument také odlišoval vnitřní a vnější oblast evropské energetiky, přičemž navrhoval opatření pro obě tyto oblasti.<sup>4</sup>

Při projednávání předložených návrhů na mezivládní konferenci v roce 1996, kde byly diskutovány i plány na rozšíření primárních smluv o kapitolu věnovanou přímo energetickým otázkám včetně možného rozhodování o vybraných otázkách kvalifikovanou většinou v Radě, nicméně členské státy nedospěly k žádnému závěru. Podobný osud potom čekal i Zelenou knihu z roku 2000 nazvanou K evropské strategii bezpečnosti zásobování energií, která upřesňovala a rozvíjela některé myšlenky z dokumentu z roku 1995.

Jak už ale bylo naznačeno v úvodu této studie, k výraznému posunu v konstituování evropské energetické politiky došlo až v roce 2006, kdy vážné a dlouhodobě probíhající strukturální změny doplnil okamžitý impulz v podobě rusko – ukrajinské krize. Jen několik málo týdnů po tomto sporu totiž zveřejnila Evropská komise Zelenou knihu Evropská strategie pro udržitelnou, konkurenceschopnou a bezpečnou energii. Ta v celkovém rámci tří žádoucích cílů (tedy udržitelnosti, konkurenceschopnosti a zajištění dodávek energetických surovin) definovala šest základních problémů, které je na evropské úrovni potřeba

---

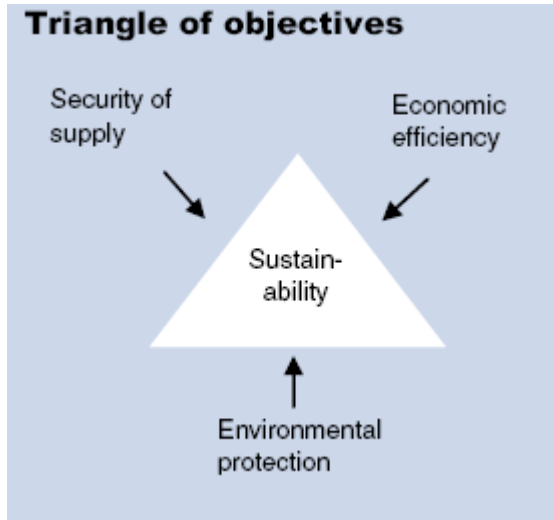
<sup>4</sup> Pro hlubší studium je Bílá kniha dostupná on-line na adrese ([http://aei.pitt.edu/1129/01/energy\\_white\\_paper\\_COM\\_95\\_682.pdf](http://aei.pitt.edu/1129/01/energy_white_paper_COM_95_682.pdf)).



řešit – dokončením vnitřního trhu s plynem a elektřinou počínaje a soudržnou energetickou politikou zaměřenou právě na silnější vyjednávací pozici se zásadními dodavateli uhlovodíkových zdrojů konče.

Intonace celé knihy přitom jednoznačně ukazuje,

### **Zelená kniha Evropská strategie pro udržitelnou, konkurenceschopnou a bezpečnou energii**



#### **Šest prioritních oblastí:**

- Dotvoření vnitřního energetického trhu
- Zabezpečení dodávek ( Včetně solidarity mezi členskými státy)
- Diverzifikace zdrojů
- Boj se změnami klimatu
- Podpora inovací, technologie a výzkumu
- Vnější energetická politika

měla v této oblasti do budoucna směřovat: „Toto prostředí vyžaduje společnou evropskou reakci... Přístup založený pouze na 25 individuálních energetických politikách nestačí... Nejzákladnější otázkou je, zda existuje souhlas s nutností vytvořit novou, společnou evropskou energetickou strategii, a zda mají být udržitelnost, konkurenceschopnost a bezpečnost základními zásadami, na kterých bude tato strategie postavena?“ (Evropská komise 2006, s 4.). A v případě vnější politiky, „...měla by existovat společná vnější energetická politika, aby Evropská unie vystupovala jednotně?“ (Evropská komise 2006, s 5.).

Pozoruhodná přitom nebyla jen samotná

knihy, která jednoznačně a stručně shrnula aktuální problémy Evropy v energetickém sektoru, ale i reakce členských zemí na její zveřejnění.

Vlády se této otázce věnovaly na summitu Evropské rady v březnu 2006 a poměrně vstřícně přijaly návrhy předložené Komisí. I přes označení závěrů celého jednání titulkem Energetická politika pro Evropu však byl reálný pokrok spíše slabší. Rada sice uznala argumenty předložené Komisí i její Zelenou knihu z roku 2005 a uložila ji za cíl „...zajistit účinnost politiky Společenství, soudržnost mezi členskými státy, soulad mezi opatřeními v různých oblastech politiky a vyváženého splnění tří cílů – bezpečnosti dodávek, konkurenceschopnosti a enviromentální udržitelnosti...“, k reálnému přenesení pravomocí na komunitární úroveň však nedošlo. (Rada Evropské unie 2006, s. 13).

Nejvýraznějším výstupem celého jednání proto byla dohoda na koordinovanějším postupu vůči Rusku a dohoda na přípravě Akčního plánu pro jarní zasedání Evropské rady v roce 2007.

I přes tyto dílčí posuny však summit znamenal jen velmi opatrný pokrok kupředu, neboť zvučné ekologické i strategické cíle nedoplnilo jasné převedení výrazných pravomocí na komunitární úroveň.

### **Březnový summit 2007**

Zmíněný Akční plán, schválený na summitu v březnu 2007, skutečně některé podstatné otázky evropské energetiky řešil. Zaznělo v něm volání Evropské rady po „...vypracování udržitelné integrované evropské politiky v oblasti klimatu a energetiky...( Rada Evropské unie 2007, s. 2), i požadavek na vytvoření „...společného přístupu k vnější energetické politice...“(Rada Evropské unie 2007, s. 20), zahrnujícího kooperaci mezi členskými státy i jednotné vystupování při kontaktu se třetími zeměmi. I v tomto případě však neopomněly dokumenty zdůraznit svrchovanost členských států nad energetickým mixem.

V každém případě však Akční plán předložil řadu poměrně konkrétních návrhů v oblasti pokračující liberalizace vnitřního trhu s elektřinou a zemním plynem (včetně návrhu na vlastnický unbundling, posílení pravomocí energetických regulačních orgánů a dalších opatření později konkretizovaných v tak zvaném třetím energetickém balíčku), stejně jako efektivnější přeshraniční výměny energií. Na vnější dimenzi evropské energetiky je poté pamatováno nastíněním návrhů v oblasti bezpečnosti dodávek formou diverzifikace zdrojů a přepravních tras, přezkumu

transportní infrastruktury, rozvojem mechanismu reakcí na krize a a také důrazem na vytvoření „...společného přístupu k vnější energetické politice...“ ( Rada Evropské unie 2007, s. 20), typicky dořešením problematických otázek s Ruskem a dalšími důležitými regiony. Čtvrtou velkou kapitolou Akčního plánu jsou poté návrhy na úspory energií v EU, na rychlejší zavádění obnovitelných zdrojů při výrobě energie a také na větší využívání biopaliv. Tyto návrhy se poté odrazily v energeticko-klimatickém balíčku, reprezentovaném známou formulí 20-20-20.<sup>5</sup> Poslední výraznějším posunem v oblasti energetiky se mělo stát její výraznější začlenění do primárního práva ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu. Energetice v ní měl být věnován samostatný oddíl a měla být zařazena mezi oblasti, kde státy sdílí své pravomoci s orgány EU. Zároveň Smlouva odkazuje na tzv. „duch solidarity“ mezi členskými státy, jež by se měl týkat především energetických dodávek. Odmítnutí Ústavní smlouvy a aktuální problémy Lisabonské (Reformní) smlouvy nicméně budoucnost tohoto alespoň malého kroku kupředu vážně zpochybňují.

<b>Oblasti energetiky s výrazným komunitárním prvkem</b>	
Liberalizace energetických trhů	Směrnice o obchodu s elektřinou a zemním plynem, iniciativy v oblasti restrukturalizací a regulací přirozených monopolů. V prosinci 2007 zveřejněn třetí energetický balík zásadně ovlivňující tuto oblast.
Obnovitelné zdroje energie	Směrnice o podpoře elektřiny z obnovitelných zdrojů, národní směrné cíle, podpora využívání biopaliv a obnovitelných zdrojů v dopravě, úpravy zdanění energetických produktů, klimaticko – enviromentální energetický balík.
Zvýšení energetické účinnosti	Zelená kniha o energetické účinnosti 2005, legislativa upravující hodnocení energetické efektivity spotřebičů, podobně i domů.
Jaderná bezpečnost	Vychází už z ustanovení EURATOM, především kontrolní funkce a harmonizace pravidel pro zacházení s jadernými materiály.
Enviromentální otázky	Kjótský protokol, systém obchodování s emisními povolenkami, podpora výzkumu a vývoje pomocí podpůrných finančních programů.

<sup>5</sup> Ta shrnuje záměr do roku 2020 snížit emise skleníkových plynů o 20 % oproti úrovni z roku 1990, zvýšit podíl obnovitelných zdrojů energií v celkové spotřebě v EU na 20 % a zvýšit energetickou účinnost v Evropě o 20 % do stejného data.

Vnější energetické vztahy	Energetické dialogy s jednotlivými zásadními dodavateli a regiony, aktivity v rámci Evropské politiky sousedství, zařazování energetických otázek do jednotlivých oblastí vnějších vztahů EU.
---------------------------	---

## Rozpor vnitřní a vnější energetická politika

Tento stručný přehled nejvýznamnějších aktivit v oblasti energetiky připravených a provedených na půdě ES/EU nám zřetelně rýsuje dva základní trendy vývoje diskutované politiky:

**I.** V prvé řadě vidíme zřetelné zrychlování a prohlubování komunitarizace energetických otázek. To je výsledek „tradičních“ bezpečnostně - geopolitických a ekonomických faktorů, tedy zvyšování cen ropy a zemního plynu a problémů na straně dodavatelských zemí. Dalším impulzem jsou pak poměrně nové snahy Evropy o řešení enviromentálních otázek, reprezentované náročnými plány na zavádění obnovitelných zdrojů energií či systému emisních povolenek.

**II.** Zároveň je ale zjevné, že zmíněná komunitarizace probíhá nevyrovnaně, přičemž vnitřní dimenze podstatnou měrou předhání tu vnější. A právě tento rozdíl mezi oběma dimenzemi, pro energetickou politiku EU typický, bude analyzován v následující kapitole. Pro jakoukoliv další hlubší analýzu celé problematiky je totiž pochopení této dichotomie naprosto klíčové, neboť odhaluje základní vnitřní síly a mechanismy, které budou energetické dění na úrovni EU formovat i do budoucna.

## Dichotomie vnitřní a vnější dimenze energetické politiky EU

„Polsko je obzvláště citlivé na koridory a úmluvy dojednáváné za našimi zády, v tradici paktu Molotov – Ribbentrop... Nechceme žádné opakování,“ reagoval polský ministr obrany Radek Sikorski na německo – ruskou dohodu o produktovodu North Stream a dodal, že podobné aktivity podkopávají evropskou solidaritu. (Castle 2006). Plynovod má přímo propojit obě země a protože je jeho trasa naplánovaná po dně baltského moře, obchází Polsko a pobaltské státy a tím výrazně oslabuje jejich dosud

nezpochybnitelnou pozici tranzitních zemí. Geopolitickou motivaci Ruska navíc prozrazuje i ochota platit za projekt několikanásobně více, než v případě vedení produktovodu po zemi.

Velmi ostrý komentář polského ministra svým tónem zapadá spíše do tradiční realistické diplomatické školy minulého století, než do liberálního a globalizovaného světa století jednadvacátého. Více než dobře ale ilustruje směr, kterým se dnes vnější dimenze evropské energetiky ubírá.

„Rusko – ukrajinský plynový konflikt zdá se přeměroval vládní energetickou politiku Německa od obvyklých témat jako ochrana klimatu a energetická efektivita k novým obavám ze zabezpečení dodávek a zranitelnosti vyplývající ze závislosti na Rusku; Německo si zjevně právě uvědomilo, že energetická politika je součástí zahraniční politiky,“ shrnuli posun vnímání německé vlády analytici německého institutu SWP. (Geden – Marcelis – Mauerer 2006, s. 15).

Podobnou situaci vidíme i ve Velké Británii, kde Sněmovna lordů prohlásila, že „...jen pouhý trh se nemůže vypořádat s geopolitickými problémy, které jsou hlavním zdrojem bezpečnostních obav...“ a že je tedy čas k tomu, aby se do této oblasti vložila vláda. (Tamtéž).

Dramaticky odlišně se však ve stejné době vyvíjí situace uvnitř samotné Evropské unie.

„Samozřejmě mám v úmyslu použít veškerou sílu Komise k vynucení soutěžního práva Evropského společenství ... Náš cíl je zajistit, že tady bude efektivní konkurence na všech úrovních průmyslu...“, komentovala sebevědomě návrh třetího energetického balíku komisařka pro hospodářskou soutěž Neelie Kroes. (Kroes 2007). Mínila tím konkrétně jeho nejkontroverznější a nejcitlivější část, tedy předpoklad vlastnického unbundligu - povinného rozdělení energetických firem na producenty a přepravce energií.

Na rozdíl od prakticky neviditelné pozice během problému rusko-německého plynovodu si ale v tomto případě Evropská komise vedla při prosazování svých požadavků velmi efektivně. A to přes skutečnost, že ve hře byl srovnatelně citlivý návrh na dříve nepředstavitelný zásah vůči národním šampionům členských zemí.

Dokonce tak dobře, že už během jednání o konkrétním provedení tohoto unbundlingu deklaroval německý gigant RWE, že do dvou let prodá své sítě - aby se tak vyhnul probíhajícímu vyšetřování ze strany Evropské komise kvůli možným kartelovým dohodám a zároveň vyhověl očekávanému rozdělení. Podobný krok oznámila i francouzská společnost E.ON.

A i když dnes v celé otázce dochází mezi Evropskou komisí a odpůrci celého návrhu k ustavení jakéhosi kompromisu, Komise v jeho vyjednávání vystupuje při jednání se státy minimálně jako rovný s rovným.

### **Střet federalismu a intergovernmentalismu?**

Na obou poměrně reprezentativních příkladech můžeme sledovat střet dvou koncepcí. Jednu hájí orgány Evropské unie, především samozřejmě Komise. Je pro ni charakteristické stavět na principech liberalizace společného trhu, čtyřech svobodách a opakovaně zmiňovaném trojúhelníku konkurenceschopnost – efektivita – bezpečnost dodávek.

Komise je k pokroku v této oblasti vybavena řadou nástrojů; ty sice nejsou shrnuty do jedné komunitární politiky a úředníci tak musí využívat své pravomoci v oblasti společného trhu, politiky životního prostředí nebo vnější obchodní politiky, i s nimi však dokáží své cíle uskutečňovat poměrně efektivně.

Naopak v oblasti zahraniční politiky pozorujeme zřetelný a dokonce možná silící důraz na mezivládní přístup; přes řadu proklamací, akcentací energetiky v SZBP nebo Evropské politice sousedství a konkrétních dílčích aktivit typu podpory plynovodu Nabucco či přenášení environmentálně-energetických témat na mezinárodní úroveň, jsou zahraničně politické energetické otázky i nadále prakticky výsostným územím národních vlád. Více než dobře to demonstruje už zmíněná Smlouva o energetické chartě – přes zapojení členských států EU a přes účast samotného Společenství je především o iniciativu samotných států.

Ještě přesnější usazení do kontextu evropského práva získáme, pokud energetickou politiku porovnáme optikou jiných komunitárních oblastí.

Z hlediska společného trhu energetika pokračuje v nastoupeném kurzu liberalizace a harmonizace pravidel nikoliv nepodobnému police volné

soutěže; nakonec Evropská komise zde využívá obecných pravidel pro odstraňování bariér, bránění kartelovým dohodám a integraci národních energetických trhů platných pro jednotný trh obecně. Vidíme proces spadající do prvního pilíře klasického Maastrichtského chrámu, v němž mohou orgány Společenství vystupovat velmi razantně.

Naopak v oblasti zahraniční politiky, jednání se třetími zeměmi a dohadování obchodních smluv, kde se pro srovnání nabízí model politiky vnějších obchodních vztahů, má evropská energetika tendenci směřovat spíše do druhého pilíře, v logice SZBP a s kontrolou plně v rukou národních států.

Je tedy možné říci, že zatímco Evropská komise může díky svým nástrojům v oblasti společného trhu směřovat alespoň vnitřní dimenzi evropské energetiky směrem k původním záměrům liberalizovaného a společného trhu, vnější dimenze je polem až nacionalisticky laděného soupeření států v tradičně realistickém přístupu *beggar-thy-neighbour*, dobře reprezentovaným kauzou North Stream, v níž Německo minimálně krátkodobě profituje na úkor Polska, to vše za nepříliš aktivního přihlížení zbytku EU a unijních orgánů? A kdy státy nejsou ochotny přenechat řešení dodávek potřebných surovin, což je doslova podstatou vnější energetické politiky, na regulačních mechanizmech volného trhu? A platí tedy, že se představy „... o podobě energetické bezpečnosti se liší mezi státy EU samotnými i mezi nimi a Evropskou komisí. Dlouhodobé bilaterální vztahy jako Baltický produktovod mezi Ruskem a Německem, South stream mezi Itálií, Bulharskem a Gazpromem ... demonstrují, že státy nadále vidí energetickou bezpečnost jako primárně otázku národní...“? (Belkin 2008, s. 23).

### **Limity aktuálních cílů energetické politiky**

Před unáhleným odsouzením neprozřetelné politiky národních vlád je nicméně potřeba uvědomit si, jaké omezení s sebou prosazovaný trojúhelník udržitelnost – konkurenceschopnost – bezpečnost dodávek nese a jaké by jeho prosazování na úroveň zahraniční politiky mohlo mít



dopady. Velmi fundovaně se této otázky chopili analytici ESMT, kteří upozorňují na rozpory mezi jednotlivými vrcholy zmiňované konstrukce.<sup>6</sup>

**I.** Bezpečnost dodávek má podle nich dvě základní dimenze - operační spolehlivost, tedy schopnost efektivně zpravovat fungující energetickou infrastrukturu a investovat do nové a za druhé, schopnost zajistit dostatečné množství nezbytných zdrojů. Za ideálních podmínek bezchybného fungování tržních sil by předvídatelé společnosti investovaly do infrastruktury připravené přijmout budoucí energetické problémy, ve skutečnosti tomu tak ale není - firmy preferují krátkodobé zisky a stále ještě rozdrobený trh EU tak efektivně neřeší například neefektivní přeshraniční spojení energetických sítí.

Podobně otázka dostatku surovin. Evropa ve většině případů nejedná s racionálními a ekonomicky uvažujícími dodavateli, pro řadu zemí jsou jejich energetické suroviny prostředkem k vykonávání politického vlivu na odběratele. Řešením zde může být vytváření národních šampionů s dostatečnou vahou pro jednání s dodavateli jako rovný s rovným. Tento postup však samozřejmě odporuje snaze o liberalizaci energetického trhu, protože nahrává vytváření monopolů s jejich přidruženými kladnými i zápornými stránkami včetně diktování cen. (Obrázek 4)

**II.** Podobně i rozpor mezi bezpečností dodávek a enviromentální udržitelností, koncentrovaný především na oblast energetického mixu. Bezpečnost v tomto případě představuje diverzifikace dodavatelů, dále posílení domácích zdrojů na úkor těch dovážených a nahrazení zdrojů vlastněných monopolními dodavateli (hlavně ropa a zemní plyn) zdroji s roztržštěnými možnostmi dodávky. Tedy nejčastěji uhlím, jadernou energií a obnovitelnými zdroji.

Skloubení požadavků na bezpečnost i udržitelnost pak závisí na zdrojích samotného státu a jeho přístupu k jaderné energii – dostatečné množství vlastního uhlí může zajistit větší bezpečnost na úkor udržitelnosti, tlak na nižší emise větším zapojením zemního plynu zvyšuje nebezpečí závislosti na dovozech, energie z jádra nemusí být považována za akceptovatelný zdroj a podobně. Pouze státy s dostatkem vlastních čistých zdrojů,

---

<sup>6</sup> Blíže viz Röller, L-H.-Delgado, J.-Friedriszick: 2008: Energy: Choices for Europe. European school of management and technology, Berlin.

například Dánsko a jeho zemní plyn, pak mají pro splnění obou požadavků lepší pozici.

**III.** Nejméně rozporuplný je potom vztah konkurenceschopnosti a udržitelnosti. Odborníci ESMT sice upozorňují na skutečnost, že přechod na enviromentálně čistší a efektivnější technologie může být z krátkodobého hlediska nákladnější, na druhou stranu je ale třeba si uvědomit kladný dopad na vnější závislosti na dovozu surovin a také na technologický pokrok s přechodem na nové postupy související.

Z tohoto stručného přehledu je tedy zjevné, že v řadě případů může být stávající vnější energetická politika EU postavená na mezivládním přístupu odůvodněná, paralyzuje však klíčový a pro další fungování ekonomiky celé EU, závislé na uhlovodíkových palivech z dovozu podstatný komunitární nástroj. Tedy často zmiňované „mluvení jedním hlasem“. Tím není myšleno nějaké centrálně řízené dojednávání kontraktů surovin nebo podobně obtížně realizovatelný návrh. Jednotný postoj by země EU měly zaujmout především v prosazování svých tržních principů i vůči dodavatelům – typicky zatímco dnes ruské společnosti investují do energetických firem v Evropě, to samé ze strany evropských firem není na ruském trhu možné. Právě minimalizace politických vlivů a zásahů do obchodu by měla být prvním cílem tohoto jednotného vystupování, spolu se základní úrovní energetické solidarity, předpokládané už samotnou účastí jednotlivých států v EU.

„...Evropa si potřebuje vyjasnit cíle a aspirace vůči svým mezinárodním energetickým partnerům ... a potom musí mluvit jedním hlasem tak, aby si zajistila své zájmy. Nesmíme zůstat bezbranní nebo izolovaní...“ (Geden – Marcelis – Mauerer 2006, s. 14). Právě silná a alespoň navenek jednotná pozice EU ve vyjednávání s třetími zeměmi v otázkách energetiky může být možná nejsilnější zbraní, kterou kdy bude EU schopna svým členům kdy nabídnout. Vzhledem k interdependentním vztahům, které má Evropa jako celek s hlavními dodavateli energetických surovin, jsou totiž tito dodavatelé podobně citliví a zranitelní vůči krokům svého odběratele, jako je tomu naopak – typicky je to příklad Ruska, kde podfinancovaný energetický sektor v této chvíli nemůže bez financí za vývoz ropy a zemního plynu fungovat.

## Vybrané přínosy přenesení energetiky na celoevropskou úroveň

Jak politická reprezentace, tak i odborná veřejnost navíc často zapomíná, že komunitarizace vnitřní i vnější dimenze energetické politiky s sebou nese i řešení většiny ze zmíněných problémů. Jednotná Evropa totiž disponuje výhodou ve své velikosti, ať už ve formě silné vyjednávací pozice navenek, nebo velikostí společného trhu. Rozdílnost zemí EU také nabízí výhodu heterogenity a komparativních výhod a za třetí, pochopitelným benefitem EU je i koordinace dalších s energetikou spojených politik.

Například přetrvávání stávajících národních šampiónů může být v rámci celoevropského energetického trhu relativně přijatelné, neboť ty při vhodně nastavených soutěžních pravidlech musí na sjednoceném trhu čelit konkurenci srovnatelně silných společností z dalších zemí EU. Zároveň ale mohou tyto firmy zůstat důstojným protivníkem vnějších dodavatelů surovin. Podobně koordinace národních regulátorů pod celoevropským vedením zefektivní přeshraniční interkonektivitu, stejně jako přispěje k sjednocení standardů a sladění národních sítí.

A v neposlední řadě, v případě energetického mixu pak může Evropa nabídnout komparativní výhody, kdy každý stát využívá svých zdrojových specifík či vybudovaného energetického zázemí maximálně efektivně a nemusí přitom vycházet pouze z vlastních zdrojů. (Röller.-Delgado-Friedriszick 2008: 43 – 49).

## Hra s otevřeným koncem

V úvodu tohoto textu zaznělo optimistické prohlášení předsedy Komise J. Barroso, podle něhož březnový summit z roku 2006 znamenal vykročení k jednotné evropské komunitární politice coby odpovědi na rostoucí problémy evropské a světové energetiky. O dva roky později můžeme v této oblasti konstatovat omezený, přesto ale znatelný pokrok. Třetí a čtvrtý energetický balík ukazují na zásadní sílu evropských orgánů v oblasti vnitřní dimenze evropské energetiky, zatímco roztržitá politika národních států při jednání se třetími stranami naznačuje limity energetické politiky navenek.

Celkově evropská energetická politika bojuje s potřebou naplnit tři základní úkoly; udržet konkurenceschopnost evropské energetiky, zajistit dostatečné a plynulé dodávky energetických surovin a také nezatěžovat životní prostředí více, než je nutné.

Limity tohoto trojúhelníku, jehož vrcholy mají tendenci si protirečit, jsou spolu s tradičním vnímáním energetické diplomacie jako výsostního území národních vlád a s problémem nedostatku nástrojů definovaných v primárním právu ES základními důvody, proč komunitarizace evropské energetické politiky postupuje takto obtížně a pomalu, obzvláště ve své vnější dimenzi.

„Někteří skeptici pochybují o schopnosti členů EU nakonec dospět k dohodě na citlivých tématech energetiky, obzvláště v koordinaci vnějších vztahů a vytvoření společného trhu ... Otevřený a soutěživý energetický trh je sice žádán, ale ochrana národních energetických průmyslů stále u řady klíčových zemí včetně Německa, Francie a Španělska převažuje,“ shrnuje stručně limity evropské energetické politiky analytik Belkin (Belkin 2008, s. 29).

„Na druhou stranu, roste role EU v koordinaci financování vývoje obnovitelných zdrojů a uskladňování a používání nouzových zásob surovin....EU také vydává řadu celounijních zavazujících cílů v mnoha oblastech, hraje velkou roli v propojování evropských sítí a v oblasti energetické infrastruktury. A konečně, s ohledem na zahraniční politiku pokračují snahy o otevřenější a koordinovanější energetický dialog s Ruskem, dalšími producenty a tranzitními zeměmi.“ (Belkin 2008, s. 29). Právě pozice energetické politiky „na půli cesty“ mezi její mezivládní a komunitární formou, tedy mezi *politique énergétique communautaire* se silnými externími energetickopolitickými komponenty a *politique énergétique commune*, kde členské státy pouze koordinují své národní politiky s občasným zásahem omezených komunitárních nástrojů (de Jong – Weeda 2007, s. 32), bude určující křížovatkou budoucího vývoje evropské energetické politiky a potažmo evropské energetiky vůbec.

## **Zdroje:**



([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/CS/ec/93150.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/CS/ec/93150.pdf)).

Röller, L.-H.-Delgado, J.-Friedriszick: 2008: Energy: Choices for Europe. European school of management and technology, Berlin.

Smith, Keith. C.: 2006. Security Implications of Russian Energy Policies. CEPS Policy Brief No. 90/January 2006, CEPS, Brusel.

UK Presidency of the EU 2005: Press conference at EU informal summit: UK prime Minister Tony Blair and European Commission President José Manuel Barroso, 27.10.2005. On – line text (<http://www.eu2005.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1107293561746&a=KArticle&aid=1129043599502>)

Zastoupení Olomouckého kraje v Bruselu: 2006. Zprávy z Bruselu, 2. březen 2006. On – line text (<http://74.125.39.104/search?q=cache:wRUBWSI8BUJ:www.olomouregioninbrussels.eu/img2/NWS%2520OL%25202%25203->).