

# Východné rozšírenie a politika EÚ v oblasti energetiky: smerom ku spoločnej európskej energetickej politike?

Matúš Mišík<sup>1</sup>

Štúdiá bola vypracovaná v rámci výskumného projektu „Meniaci sa systém tvorby zahraničnej politiky EÚ a malé členské štáty“, ktorý bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja grantom č. APVV-0848-10.

**Abstract:** *Eastern Enlargement and the EU Energy Policy: towards Common European Energy Policy?*

*The paper analyses the development of the EU energy policy since the beginning of the European integration and argues that the eastern enlargement and two gas crises in 2006 and 2009 have crucially impacted its evolution. Originally, the ES/EU dealt primarily with the formation and liberalisation of internal energy market, however after 2004 the focus has shifted towards issues of energy security and external energy relations in general. The paper uses the spillover concept to analyse the development of the EU energy policy. It argues that the development of internal energy market was caused by a spillover from internal market as such, while the progress in the area of energy policy after the eastern enlargement was an outcome of efforts to achieve energy security; efforts that resulted in further spillover effects in areas such as diversification, external energy relations or efficiency. The paper thus claims that common European energy policy in its internal and external dimensions started to evolve gradually after the Eastern enlargement.*

**Keywords:** *European Union, Energy Security, Liberalization, Spillover, Eastern Enlargement, 2006 and 2009 Gas Crises*

## 1. Úvod

Energetika stála pri zrode európskej integrácie, keď dve z troch zakladajúcich zmlúv Európskych spoločenstiev (Zmluva o Európskom spoločenstve pre uhlie a oceľ a Zmluva o Euroatome) sa týkali práve tejto oblasti (Matlár 1997). Avšak rozdiel medzi proklamovanými cieľmi na počiatku integrácie a rozvojom tejto oblasti počas niekoľkých desaťročí bol natoľko výrazný (Martin a El-Agraa 2007), že si energetika vyslúžila od kritikov označenie „najvýraznejšie zlyhanie procesu európskej integrácie“ (George 1996: 152). Podobne ako v iných oblastiach, aj veľmi pomalý rozvoj integrácie v oblasti energetiky viedol kritikov neofunkcionalizmu k odmietaniu schopnosti tohto prístupu vysvetliť pochody európskej integrácie (Jensen 2010). Predovšetkým tzv. kríza prázdneho kresla a limitovanosť

---

<sup>1</sup> Kontakt: Katedra politológie, Filozofická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Gondova 2, P. O. Box 32, 814 99 Bratislava. E-mail: misik@fphil.uniba.sk Rád by som poďakoval dvom anonymným oponentom za ich podnetné rady a komentáre.

„prelievania“ (spillover) sú hlavnými empirickými dôkazmi na strane odporcov neofunkcionalizmu. V oblasti energetiky bol však v období od polovice 90. rokov zaznamenaný posun smerom k prehĺbvaniu integrácie na vnútornom energetickom trhu, avšak až tzv. východné rozšírenie a plynové krízy v rokoch 2006 a predovšetkým 2009 viedli k výraznému rozvoju politiky v oblasti energetiky na úrovni EÚ. Zatiaľ síce neprišlo k vytvoreniu spoločnej harmonizovanej energetickej politiky, avšak integrácia v tejto oblasti značne pokročila a smeruje k vytvoreniu takejto politiky. Cieľom práce je analyzovať vývoj politiky EÚ v oblasti energetiky, pričom tvrdíme, že východné rozšírenie a dve plynové krízy v rokoch 2006 a 2009 znamenali prelom v tejto oblasti na úrovni EÚ. V práci sa snažíme odpovedať na otázku, či takýto rozvoj energetiky môžeme považovať za potvrdenie predpokladov teórie neofunkcionalizmu, predovšetkým konceptu prelievania, na ktorý sa v tejto práci sústreďujeme. Kladieme si aj dve čiastkové otázky: 1) Akú úlohu zohrala Európska komisia v procese rozvoja politiky EÚ v oblasti energetiky? 2) Smeruje EÚ k vytvoreniu harmonizovanej spoločnej energetickej politiky?

Európska únia a jej predchodcovia sa počas prvých niekoľkých desaťročí svojho vývoja venovali energetickým otázkam len veľmi limitovane. Ani ropné šoky v 70. rokoch nepodnietili Európske spoločenstvá (ES) k prehĺbeniu integrácie v tejto oblasti, keď členské štáty radšej pristúpili k medzivládnej spolupráci v rámci novovytvorenej Medzinárodnej energetickej agentúry. Až 90. roky znamenali pomalý štart integrácie v energetike, hoci sa EÚ v tomto období venovala predovšetkým rozvoju vnútorného trhu s dôrazom na liberalizáciu siet'ových odvetví – elektrickej energie a zemného plynu, pričom vzťahy s dodávateľskými a tranzitnými krajinami (externá energetika), ako aj otázka energetickej bezpečnosti, ostali vo výlučnej kompetencii členských štátov. Ďalšie obdobie, ktorého začiatok môžeme ohraničiť východným rozšírením EÚ, je charakteristické narastajúcim záujmom o otázky energetiky vo všeobecnosti s dôrazom na tému vonkajších energetických vzťahov a energetickej bezpečnosti, ktorá sa stala jednou z hlavných priorít v rámci EÚ (Roth 2011). Za druhý významný impulz pre rozvoj politiky EÚ v oblasti energetiky považujeme plynové krízy v roku 2006 a najmä v roku 2009, ktoré naplno poukázali na problémy nových členských štátov (NČŠ) v oblasti bezpečnosti dodávok zemného plynu. EÚ sa ako následok najmä druhej krízy začala aktívne zaujímať nielen o vytváranie vnútorného energetického trhu, ale aj o externú dimenziu energetických vzťahov, čím nastal posun smerom ku komplexnej spoločnej energetickej politike EÚ.

V prvej kapitole predstavujeme teoretické a metodologické východiská práce, v krátkosti oboznamujeme s existujúcimi vysvetleniami súčasnej podoby politiky EÚ v oblasti energetiky a sústreďujeme sa na teóriu neofunkcionalizmu a predovšetkým jej kľúčový koncept prelievania, ktorý je centrálny pre túto analýzu. V druhej časti práce sa zaoberáme vývojom postojov ES/EÚ k energetickým otázkam v období od vzniku integračných štruktúr po východné rozšírenie, tretia sekcia

sa venuje energetike ako súčasť prístupových rokovaní NČŠ v období 90. rokov. V štvrtej časti analyzujeme zmenu postoja EÚ k energetickým otázkam po vstupe NČŠ v roku 2004 a najmä ich snahe preniesť otázku energetickej bezpečnosti na úroveň EÚ. V piatej kapitole sa venujeme vývoju politiky EÚ v oblasti energetickej bezpečnosti a externých energetických vzťahov medzi dvomi plynovými krízami v rokoch 2006 a 2009. Tieto poukázali na potrebu NČŠ riešiť otázku bezpečnosti dodávok zemného plynu a znamenali obdobie zvýšeného záujmu inštitúcií EÚ o túto tému. Piata časť poukazuje na vývoj po roku 2009, kedy sa energetická bezpečnosť a externé energetické vzťahy stali významnou témou nielen v rámci energetiky, ale na úrovni EÚ všeobecne. Záver sumarizuje hlavné zistenia práce, ktoré ukazujú, že pre vytvorenie skutočne funkčného vnútorného trhu bolo potrebné integrovať aj sektorové politiky ako energetika (ale napr. aj telekomunikácie), pričom prišlo k preliatiu liberalizačnej agendy do týchto oblastí. Po vstupe NČŠ a plynových krízach 2006 a najmä 2009 EK prevzala agendu energetickej bezpečnosti od nových členov a prišlo k preliatiu tejto témy do ďalších oblastí (predovšetkým diverzifikácia a externé energetické vzťahy, ale aj energetická efektívnosť), ktoré sa stali nevyhnutnými pre efektívnu energetickú bezpečnosť. Európska komisia hrá v tomto procese významnú úlohu (a môžeme hovoriť o kultivovanom prelievaní) predovšetkým po plynovej kríze v roku 2009, aj keď členské štáty si stále zachovávajú svoju schopnosť uplatniť veto. Môžeme však konštatovať, že vzhľadom na rozvoj ako vnútornej, tak aj vonkajšej (čiastočne) dimenzie energetiky na úrovni EÚ prichádza k vzniku spoločnej harmonizovanej energetickej politiky EÚ.

## 2. Teoretické a metodologické východiská

Vzhľadom na pomalé tempo vývoja energetiky na úrovni EÚ sa akademická literatúra vysvetľujúca podobu tejto politiky začala rozvíjať až v poslednom období, kedy došlo k rozmachu energetiky na komunitnej úrovni. Ako jeden z hlavných hýbateľov jej rozvoja sa ukázala Európska komisia (EK), ktorá spolu s Európskym súdnym dvorom „uplatňovala priamy vplyv“ na tvorbu politiky v oblasti energetiky (Matláry 1997: 133). Toto sa dialo predovšetkým v období medzi hlavnými medzivládnyimi konferenciami, na ktorých mali najväčší vplyv na podobu energetickej politiky členské štáty, ktoré sa správali podľa Putnamovej dvojúrovňovej hry (Matláry 1997). Avšak v medziobdobí tento model neplatil, a preto Matláry navrhuje rozšírenie prístupu na multiúrovňovú hru s hlavným zameraním na proces tvorby politiky, ktorý by umožnil štúdium zapojených aktérov. Podobne aj Mayer (2008) argumentuje, že v prípade niektorých otázok vonkajšej energetiky využíva EK obdobia medzi medzivládnyimi vyjednávami na „neformálne využitie vlastnej inštitucionálnej pozície“ (Mayer 2008: 270). EK vytvorila súbor neformálnych pravidiel, ktoré získali časom kredibilitu a boli akceptované

členskými štáty. Toto je v protiklade s predpokladom liberálneho medzivládneho prístupu o „racionálnych vládach, ktoré sú si plne vedomé následkov svojich rozhodnutí“ (ibid.: 253), a preto tento prístup nevie jasne vysvetliť takýto vývoj.

Naopak, historický neoinštitucionalizmus a jeho teória závislosti na ceste (path-dependency) vedia ozrejmiť to, ako sa EK stala významným hráčom v oblasti energetiky, keď vytvorila neformálne pravidlá, ktoré sa časom stali formálnymi, teda keď „rozšírila svoje pôvodne vägne a skromné právomoci v energetike na úroveň, ktorá nebola pôvodne predpokladaná členskými štátmi“ (ibid.). Závislosť na ceste nám môže pomôcť vysvetliť aj energetické stratégie jednotlivých členských štátov. Baumann a Simmerl (2011) tvrdia, že tieto sú výsledkom minulých skúseností ako napr. ropné šoky v prípade starých členských štátov (SČŠ) alebo komunistické dedičstvo NČŠ. V prípade Poľska sa ukázalo, že jeho externé energetické preferencie sú výsledkom „širších geopolitických cieľov, ktoré sú manifestované v hlboko zakorenenom pocite strategickej zraniteľnosti zoči-voči Rusku a vysokom stupni sekuritizácie poľského energetického diškurzu“ (Roth 2011: 620-1). Rozvoj vnútorného energetického trhu vysvetľuje Pointvogl (2009) vnímanou energetickou bezpečnosťou a vplyvom hlavných energetických firiem. Tieto dva faktory ovplyvňujú ochotu členských štátov „sa integrovať... a implementovať prijaté opatrenia“ (Pointvogl 2009: 5714).

Hlavným teoretickým pojmom tejto štúdie je prelievanie (spillover), jeden z kľúčových prvkov neofunkcionalizmu. Táto teória európskej integrácie bola po prvýkrát predstavená v diele Ernesta B. Haasa *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Haasova teória tvrdí, že proces európskej integrácie je dynamický proces, pričom spolupráca medzi zapojenými štátmi v jednej politike vytvorí tlak na príbuzné politiky, ktoré sa neskôr tiež stanú predmetom integrácie (Jensen 2010). Inak povedané, integrácia v jednej oblasti bude viesť k spolupráci v ďalšej oblasti, ktorá je s tou prvou prepojená, a preto je jej integrácia na úrovni EÚ pre prvú oblasť nevyhnutná. Prelievania tak malo viesť k progresívnej integrácii a skúsenosti z Európskeho spoločenstva pre uhlie a oceľ tomu nasvedčovali. Tento proces prelievania nie je úplne automatický a podľa Haasa je ovplyvnený aktérmi alebo inštitúciami, ktorých motívy sú politické (a nie technické, ako by z mechanizmu prelievania vyplynulo). Medzi dve ďalšie pôvodné charakteristiky neofunkcionalizmu patrí vplyv sociálnych skupín, ktoré využívajú integráciu ako riešenie problémov, ktorým čelia, a primárna úloha elít v tomto procese.

Môžeme rozlíšiť tri druhy prelievania: funkčné (alebo technické), politické a kultivované (cultivated spillover) (Rosamond 2005). Funkčné prelievanie je najznámejšie a hovorí o tom, že jeden krok integrácie v jednej oblasti vedie nevyhnutne k ďalšiemu kroku, pretože všetky oblasti a politiky sú

vzájomne prepojené. Moderné hospodárstva jednotlivých krajín sú natoľko prepojené, že nie je vlastne ani možné sa integrovať len v jednej oblasti (Nugent 2010). Takýmto spôsobom viedla integrácia v rámci jednotného trhu k potrebe vytvoriť spoločnú menu a k následnej integrácii v rámci Hospodárskej a menovej únie. Politické prelievanie vytvárajú politické elity alebo záujmové skupiny, ktoré tvrdia, že ďalšia integrácia je potrebná na vyriešenie špecifických problémov, ktorým čelia, zatiaľ čo kultivované prelievanie je výsledkom úsilia supranárodných hráčov, predovšetkým EK, prehľbit' integráciu počas mediácie medzi členskými štátmi.

Neofunkcionalizmus bol kritizovaný ako na teoretickej, tak aj na empirickej úrovni. Najvýraznejšia kritika bola založená na absencii, resp. pomalom napredovaní európskej integrácie počas 70. a začiatkom 80. rokov. Na teoretickej úrovni boli kritizované niektoré tézy neofunkcionalizmu, ako napr. socializácia elít resp. prílišné zameranie na supranacionálny rozmer integrácie (Jensen 2010). Samotný Haas neskôr zaujal kritický postoj k svojmu dielu a tvrdil, že pre presnejšiu analýzu integrácie potrebujeme brať do úvahy aj ďalšie prvky, ako napr. nacionalizmus alebo úlohu politických lídrov (Nugent 2010). V tomto článku však nadväzujeme na výzvu znovu prehodnotiť možnosti neofunkcionalizmu pri analýze európskej integrácie (Rosamond 2005) a s využitím konceptu funkčného prelievania budeme analyzovať rozvoj energetickej politiky EÚ od polovice 90. rokov 20. storočia.

Po predstavení teoretického prístupu využívaného v tejto štúdií je potrebné doplniť niekoľko metodologických poznámok. Práca vychádza z troch typov empirických dát. V prvom rade využíva pri analýze oficiálne dokumenty inštitúcií EÚ, ale aj ďalších organizácií, a sekundárnu literatúru, ktorou podporuje svoje argumenty. V menšej miere využíva aj informácie z doslovných prepisov pološtrukturovaných rozhovorov uskutočnených so zástupcami NČŠ na ich stálych zastúpeniach pri EÚ a na národnej úrovni, ako aj s energetickými expertmi v Bruseli a niekoľkých členských štátoch. Jedným z hlavných pojmov používaných v tomto texte je energetická bezpečnosť. Je to relatívny koncept, ktorý sa líši v závislosti od krajiny a obdobia, a preto je ho ťažké definovať (Talus 2008). Pre potreby tejto práce ho môžeme charakterizovať ako „nepretržený, plynulý a dostatočný prístup ku všetkým formám energie, ktoré daná entita potrebuje“ (Pointvogel 2009: 5705-6). Energetická bezpečnosť je úzko naviazaná ako na vnútorný trh (prepojenosť infraštruktúry s ďalšími štátmi, pravidlá v rámci vnútorného energetického trhu a pod.), tak aj na vzťahy s tretími krajinami (otázka stability dodávok, vyjednávanie s dodávateľmi a tranzitnými krajinami, diverzifikácia atď.). Tieto dve dimenzie energetickej bezpečnosti sú úzko prepojené, čo výrazne ovplyvňuje našu argumentáciu.

Z energetických zdrojov sa štúdiá venuje predovšetkým zemnému plynu, ktorý je najdôležitejším energetickým zdrojom v rámci súčasnej diskusie o energetickej bezpečnosti na úrovni EÚ. Kvôli

technickým charakteristikám je zemný plyn z pohľadu energetickej bezpečnosti problematickejší ako ropa. Rozdiel spočíva predovšetkým v komplexnosti prepravného systému. Zatiaľ čo ropa sa dá prepravovať bez väčších problémov, plyn vyžaduje komplikovanú infraštruktúru. NČŠ zdedili z obdobia komunizmu jednosmernú plynovodnú infraštruktúru vedúcu z východu na západ, pričom prepojenia zo severu na juh donedávna chýbali úplne. Až v súčasnosti sa plánuje výstavba koridoru vedúceho z Poľska do Chorvátska, ktorý bude spájať krajiny strednej Európy. Infraštruktúra určuje aj spôsob obchodovania, ktoré je v prípade plynu regionálne (trh so skvapalneným zemným plynom (LNG) je v súčasnosti veľmi malý), ale s ropou sa obchoduje na globálnych trhoch (Roberts 2009). Toto je tiež dôvod, prečo „risk (cielených) prerušení dodávok sa prevažne týka zemného plynu“ (Roth 2011: 606). Z dôvodu potreby budovania komplexnej infraštruktúry sa zmluvy o dodávkach zemného plynu uzatvárajú na podstatne dlhšie obdobie (až do 30 rokov) ako pri rope (približne jeden rok).

V súlade so znením Lisabonskej zmluvy, ktorá po prvýkrát priniesla pojem energia do základných zmlúv, budeme v práci používať slovné spojenie „politika EÚ v oblasti energetiky“, a nie „energetická politika EÚ“. Hlavným dôvodom je fakt, že energetika zatiaľ nepatrí medzi harmonizované politiky EÚ a pojem „energetická politika“ môže navádzať k chápaniu energetiky v tomto zmysle. Existencia energetickej legislatívy v rámci spoločného trhu (napr. v oblasti liberalizácie, energetickej účinnosti alebo obnoviteľných zdrojov) vedie niektorých analytikov k chápaniu energetiky ako spoločnej politiky EÚ<sup>2</sup> (Renner 2009). Avšak väčšina rozhodovania o energetických otázkach je ešte stále v rukách národných vlád (zloženie energetického mixu, vonkajšie energetické vzťahy) a vytvorenie spoločnej harmonizovanej energetickej politiky sa napriek istému posunu ešte stále stretáva s nesúhlasom niektorých členských štátov (Belyi 2008). „Európski komisári a ministri môžu tvrdiť, že sa energetika vrátila do ‚centra európskej integrácie‘, avšak pevne zjednotené, koherentné a udržateľné výstupy sú stále neprítomné“ (Youngs 2009: 181). Preto nemôžeme v súčasnosti hovoriť o existencii spoločnej energetickej politiky a v práci využívame neutrálnejší pojem politika EÚ v oblasti energetiky.

### 3. Politika ES/EÚ v oblasti energetiky pred východným rozšírením

Postoj, aký zaujíma ES/EÚ dlhodobo k energetike, sa dá označiť za paradoxný, keďže existuje rozdiel medzi proklamovanými cieľmi európskej integrácie v oblasti energetiky na jej úplnom začiatku a skutočnou úrovňou integrácie po niekoľkých desaťročiach. Beleyi poukazuje na to, že na „jednej strane bola energetika hlavným dôvodom európskej integrácie ... ale na druhej strane sa energetická

---

<sup>2</sup> Chápu ju ako spoločnú energetickú politiku v rámci vnútorného trhu, nezahŕňajú externú dimenziu.

bezpečnosť a ani regulácia trhu nikdy nestala subjektom nadnárodnej politiky“ (2008: 203). Medzi teoretikmi avšak neexistuje zhoda o úlohe energetiky ako základnom dôvode rozvoja európskej integrácie. Prvá skupina (Matláry 1997, Beleyi 2008) tvrdí, že energetika zohrala v tomto procese rozhodujúcu úlohu. Zakladajúce zmluvy riešili energetické otázky 50. rokov, pričom cieľom Európskeho spoločenstva pre uhlie a oceľ (ESUO) „bolo dohliadať na produkciu uhlia a ocele s ich ekonomickými a politickými implikáciami, úlohou Euratomu bolo zabezpečiť dostatok energie pre ekonomický rast a pripraviť sa na vývoj jadrového sektoru v Európe“ (Matláry 1997:16).

Ďalší autori však vyvracajú predpoklad o primárnosti energetiky a tvrdia, že ESUO bolo predovšetkým určené na plnenie politických a ekonomických cieľov. Ako poznamenal Archer, „spoločenstvo reprezentuje základy budovania francúzsko-nemeckého uzmierenia a konštrukcie západoeurópskej ekonomickej entity“ (Archer 1990: 61). Tento argument podporuje aj preambula Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele, ktorá hovorí, že cieľom integrácie medzi európskymi krajinami je „nahradit’ dlhovekú rivalitu spojením ich základných záujmov, vytvorit’ založením hospodárskeho spoločenstva základy širšieho a hlbšieho spoločenstva medzi ľuďmi dlhodobo rozdelených krvavými konfliktami“. Bez ohľadu na dôležitosť energetiky pri formovaní európskej spolupráce sa táto ani počas niekoľkých desaťročí vývoja integrácie nestala supranacionálnou politikou a nevzniklo niečo, „čo by sa dalo nazvať spoločnou energetickou politikou“ (Pointvogl 2009: 5704). Národné vlády členských štátov totiž nemali záujem prenechať rozhodovanie v týchto otázkach na supranárodné inštitúcie a chceli si zachovať kompetencie vo vlastných rukách (Haghighi 2008, Pointvogl 2009).

Zmluva o založení ESUO a ani Zmluva o Euroatome nevytvorili právny základ pre energetiku, keďže neobsahovali ustanovenia, ktoré by jasne definovali právomoci ES/EÚ v tejto oblasti. Rôzne pokusy zahrnúť energetiku do ďalších európskych zmlúv neboli úspešné, pričom niektoré krajiny sa o to snažili ako v prípade Maastrichtskej, tak aj Amsterdamskej zmluvy (Jeníček a Krepl 2009). V prípravnej fáze patrilo k najväčším podporovateľom samostatnej energetickej kapitoly Fínsko spolu s Belgickom, Talianskom a Španielskom, zatiaľ čo Holandsko, Veľká Británia a Nemecko sa stavalo proti prehĺbovaniu integrácie v tejto oblasti (Mayer 2008). Ani Jednotný európsky akt a Zmluva z Nice neobsahovali ustanovenia o energetike. Prvýkrát bola energia spomenutá až v tzv. Ústavnej zmluve, ktorá však po odmietavom referende v Holandsku a Francúzsku nevstúpila do platnosti (Haghighi 2008). Keď 1. decembra 2009 vstúpila do platnosti Lisabonská zmluva, získala energetika právny základ v článku 194, pričom tento krok bol výrazne podporovaný NČŠ. Článok 194 určil ako jeden z cieľov EÚ popri zabezpečení fungovania energetického trhu a energetickej efektívnosti aj zaistenie energetickej bezpečnosti dodávok energií a podporu diverzifikácie zdrojov. Podľa zmluvy má tieto ciele

Európska únia sledovať v duchu solidarity medzi členskými štátmi. Energetický článok Lisabonskej zmluvy zároveň ponechal právo určovať zloženie energetického mixu v kompetencii jednotlivých členských štátov, čo bola preferencia väčšiny členov EÚ.

Právny základ je nevyhnutnou podmienkou pre platnosť legislatívnych aktov spoločenstva, a preto ho energetické predpisy ES/EÚ prijaté pred Lisabonskou zmluvou museli získavať z článkov základných zmlúv, ktoré sa však len nepriamo venovali energetickým témam, resp. boli úplne všeobecnej povahy (Delvaux a Guimaraes-Purokoski, 2008). Právny základ mohol implicitne vyplývať napríklad z článku 175 zmluvy týkajúceho sa environmentálnej politiky, poprípade mohol byť všeobecnejší ako článok 95 alebo vyplývať z článku 308, ktorým sa dá podporiť činnosť komunity v každej oblasti, kde je to potrebné (ibid.). Posledný článok môže byť „použitý na rozšírenie legislatívy EÚ do nových oblastí a môže poskytnúť harmonizáciu nových oblastí, ktoré nemajú špecifický právny základ“ (Haghighi 2008: 464). Bol používaný napríklad pri energetickej legislatíve, vzniku rámcových a výskumných programov, ale aj na uzatváranie medzinárodných dohôd, akou bola napríklad Zmluva o energetickej charte.

Vďaka takémuto nepriamemu právnemu základu vznikla na komunitárnej úrovni energetická legislatíva v rámci vnútorného trhu, ktorá sa zaoberá napr. energetickou efektívnosťou, obnoviteľnými zdrojmi, súťažou alebo liberalizáciou vnútorného energetického trhu. A to aj napriek tomu, že EÚ v tejto oblasti ešte stále nehovorí „jedným hlasom“ (Renner 2009: 4). Energetika bola tradične doménou národných štátov, ale po vytvorení spoločného trhu prijatím Jednotného európskeho aktu v roku 1986 sa začali niektoré jej oblasti koordinovať na komunitárnej úrovni. Vnútorný energetický trh začal postupne vznikať od roku 1988 a sústredil sa najmä na dereguláciu a otváranie národných trhov s plynom a elektrinou. Rozvoj tohto projektu bol však veľmi pomalý, keďže vlády členských krajín na jednej strane „podporovali všeobecný koncept vidiac, že môže priniesť výhody do obchodovania s energiami, ale obávali sa straty národnej kontroly nad energetickou politikou“ (Matláry 1997: 21).

Najvýznamnejšiu energetickú legislatívu EÚ prijatú v období pred východným rozšírením tvorí súbor liberalizačnej legislatívy (tri energetické balíčky), ktorá upravuje vnútorný energetický trh v sieťových odvetviach (v plyne a elektrine). Najdôležitejším prvkom týchto balíčkov je *unbundling*, teda snaha o oddelenie jednotlivých súčastí prirodzených monopolov (preprava, distribúcia, predaj atď.) za účelom umožnenia prístupu k distribučným sieťam tretím stranám. Snaha EK po úplnom oddelení bola výsledkom zahrnutia Generálneho riaditeľstva pre súťaž do prípravy liberalizačnej legislatívy od úplného začiatku (Špičanová a Valíšková 2011). Takto má prísť k zvýšeniu konkurencie na energetickom trhu, zlepšeniu postavenia zákazníka a zníženiu ceny. Prvý energetický balíček tvorili

smernice 96/92/EC a 98/30/EC, ktoré boli Radou ministrov prijaté v decembri 1996 a júni 1998. Ich cieľom bola transformácia trhov s elektrinou a plynom z národných monopolov na otvorené a konkurenčné trhy (Thomas 2005). V roku 2003 nasledoval druhý balíček (smernice 2003/54/EC a 2003/55/EC), ktorý mal za úlohu ďalej otvárať národné trhy a zvyšovať konkurenciu na jednotnom energetickom trhu. Návrhom týchto smerníc reagovala EK na nedostatky prvého balíčka a jeho nízku ambicióznosť v oblasti liberalizácie (Geldhof a Vandendriessche 2008). Tretí liberalizačný balíček, ktorý bol prijatý Radou EÚ v júni 2009 (smernice 2009/72/EC a 2009/73/EC a nariadenia 713/2009, 714/2009 a 715/2009), reagoval na nedostatočnú zmenu spôsobenú druhým legislatívnym súborom a snažil sa výrazne posunúť smerom k úplnému unbundlingu<sup>3</sup>.

Na rozdiel od vnútorného energetického trhu sa externým energetickým otázkam a energetickej bezpečnosti nevenovala pred východným rozšírením takmer žiadna pozornosť na úrovni EÚ, pričom spoločné pravidlá vznikli len v oblasti bezpečnosti dodávok ropy. Legislatíva upravujúca povinné zásoby ropy a ropných produktov na úrovni 65 dní priemernej spotreby bola prijatá v roku 1968 (smernica Rady 68/414/EHS), teda ešte pred ropnými šokmi v 70. rokoch. V roku 1972 bola úroveň zásob zvýšená na 90 dní (Európska Komisia 2008), pričom táto úroveň platí dodnes. Krajiny ES si uvedomili svoju závislosť na externých dodávkach energetických surovín počas prvého ropného šoku v 70. rokoch, v tejto oblasti však nepodnikli spoločné kroky (Jeníček a Krepl 2009). Naopak, kríza spôsobila „znárodnenie“ energetickej politiky a snahu o zabránenie závislosti na infraštruktúre iných krajín (Belyi 2008). Členské krajiny sa nechceli „spoliehať“ na Spoločenstvo pri vyjednávaní s energetickými producentmi z tretích krajín (Haghighi 2008: 478) a národné vlády nechceli stratiť kontrolu nad týmto sektorom (Sodupe a Benito 2001). Následne počas 80. a 90. rokov bola cena ropy veľmi nízka a na trhu bol dostatok ropy (Hedenus et al. 2010). Hlavným problémom v oblasti rozvoja externej energetickej politiky na úrovni EÚ je „rozdiel medzi artikulovanými spoločnými cieľmi a skutočnou kompatibilitou národných energetických stratégií“ (Baumann a Simmerl 2011: 3).

Otázke energetickej bezpečnosti a vonkajším energetickým vzťahom sa v období pred východným rozšírením zo strany ES/EÚ nevenovala veľká pozornosť, keďže členské štáty nemali o túto tému záujem, nechceli vytvárať v tejto oblasti spoločné pravidlá a prenášať rozhodovanie na komunitárnu úroveň. Len v prípade ropy boli prijaté pravidlá, ktoré sa týkali povinných zásob suroviny, avšak všetky ostatné oblasti energetickej bezpečnosti a externých energetických vzťahov ostali v kompetencii

---

<sup>3</sup> Tri NČŠ sa však v prípravnej fáze tejto legislatívy pridali k piatim SČŠ a vytvorili blokovaciu menšinu, ktorá predložila vlastný návrh unbundlingu v plynárenstve, ktorý bol výrazne miernejší než pôvodný návrh Komisie. Nakoniec smernice obsahujú tri varianty unbundlingu, medzi ktorými sa môžu národné štáty rozhodnúť pri ich transpozícii do národných legislatív.

národných vlád. Výnimku v inak pomerne pasívnom prístupe Európskej komisie k tejto oblasti tvorí Zelená kniha z roku 2000, ktorá sa však nestretla s podporou členských štátov a nemala na vývoj politiky EÚ v oblasti energetiky zásadnejší význam. K posunu došlo po východnom rozšírení, kedy sa otázkam externej energetickej politiky a energetickej bezpečnosti začala venovať výraznejšia pozornosť. V nasledujúcej časti predstavíme vývoj vzťahov medzi EÚ a kandidátskymi krajinami v 90. rokoch, ktorých najväčším determinantom bola požiadavka na niektoré z nich uzavrieť jadrové elektrárne, ktoré nespĺňali bezpečnostné<sup>4</sup> požiadavky EÚ. Tiež poukážeme na nesúlad medzi záujmami EÚ, ktorá sa sústredila na oblasť vnútorného energického trhu a kandidátskych krajín, ktorých najväčšia výzva spočívala v závislosti na dovoze energetických surovín z Ruskej federácie.

#### 4. Prístupový proces a energetika

90. roky 20. storočia boli poznačené očakávaním rozšírenia EÚ na východ. Európska komisia si uvedomovala problémy v oblasti energetiky spojené s plánovaným rozšírením a snažila sa ich riešiť (Matláry 1997). Svoju pozornosť však sústredila najmä na vyriešenie krátkodobých technických otázok (energetická efektívnosť, životné prostredie, adaptácia energetickej legislatívy kandidátskymi krajinami), zanedbávajúc dlhodobé témy energetickej bezpečnosti a závislosti na dovoze energetických surovín. EÚ nemala v tomto období záujem investovať do zvýšenia bezpečnosti jadrových elektrární v kandidátskych krajinách, hoci už vtedy bolo jasné, že tomuto problému sa bude treba venovať (Matláry 1997). Neskôr bola táto téma vyriešená veľmi rýchlo počas prístupových negóciácií, ktoré nepriniesli pre všetky zahrnuté NČŠ žiadané výsledky.

V predvstupovom období bola energetika zahrnutá do programov EÚ na pomoc postkomunistickým krajinám (napr. PHARE), avšak táto pomoc bola určená primárne na riešenie otázok životného prostredia. Jednou z mála iniciatív v oblasti energetickej bezpečnosti bola Energetická charta<sup>5</sup>, ktorá bola prijatá v roku 1994 a vstúpila do platnosti v roku 1998. Ide síce o medzinárodnú zmluvu, ale Európska únia v nej hrá významnú úlohu. Hlavným cieľom Charty je vytvoriť prehľadnejšie investičné prostredie v postkomunistických krajinách a pomôcť transformovať energetický sektor v štátnych rukách, „podporovať reformy a zabrániť úpadku energetického sektora vo východnej Európe, najmä Rusku“ (Sodupe a Benito 2001: 169). Energetická charta tiež upravuje transport a obchod s energetickými produktmi. Na jednej strane tak zaručuje prístup k energetickým

<sup>4</sup> V zmysle safety.

<sup>5</sup> V roku 2011 sa generálnym sekretárom organizácie stal Urban Rusnák, čím sa naplnili snahy Slovenska v tejto oblasti, ktoré aj takto potvrdzuje svoj záujem o tému energetickej bezpečnosti.

dodávkam a podporuje a chráni investície v postsovietskom priestore, na druhej strane pre tieto krajiny znamená jasné pravidlá pri predaji energetických surovín a investície v ich energetickom sektore.

Energetická charta pristúpila k téme energetických dodávok cez ekonomický „cukor“ (zlepšenie investičného prostredia), a preto mala „posilniť súkromný sektor a transformovať štátom kontrolovaný energetický sektor“ (Axelrod 1996: 504). Charta sa zameriavala najmä na Rusko, ale aj na ďalšie producentské a transportné postkomunistické krajiny (Sodupe a Benito 2001, Axelrod 1996). Podpísalo ju spolu 49 krajín vrátane Ruska, ktoré ju ale uplatňovalo len dočasne do 19. októbra 2009 a neratifikovalo ani obchodný dodatok, ktorý do Energetickej charty priniesol pravidlá Svetovej obchodnej organizácie v oblasti ochrany investícií. Jeho cieľom je garantovať investície v zmluvných stranách, ako aj zlepšiť ich investičné prostredie. Kvôli malému záujmu zo strany Ruska však Energetická charta nikdy vážnejšie neprispela k riešeniu otázky energetickej bezpečnosti členských krajín EÚ.

Energetika sa stala dôležitou témou hneď na začiatku negociácií medzi kandidátskymi krajinami a EÚ v polovici 90. rokov. Kandidáti venovali energetike zvýšenú pozornosť počas vyjednávania z dôvodu rôznych požiadaviek zo strany EÚ alebo svojich špecifických energetických charakteristík. Niekoľko pristupujúcich krajín bolo výrazne ovplyvnených v oblasti energetiky požiadavkou EÚ na ukončenie prevádzky jadrových elektrární s reaktormi sovietskeho typu. Reaktory VVER-440 model B 230 a RBMK (tento typ reaktoru bol použitý aj v jadrovej elektrárni Černobyľ) podľa EÚ nespĺňali bezpečnostné kritériá, a preto boli traja kandidáti požiadaní, aby ukončili prevádzku vybraných reaktorov – dva v Jaslovských Bohuniciach na Slovensku, štyri v bulharskej elektrárni Kozloduy a dva v litovskej Ignaline. Pre Litvu sa téma odstavenia jadrovej elektrárne stala dokonca jednou z kľúčových tém počas prístupových rokovaní<sup>6</sup>. Aj niektoré ďalšie kandidátske krajiny (Česká republika, Maďarsko, Rumunsko a Slovinsko) mali v prevádzke jadrové elektrárne, ale ich reaktory spĺňali podľa EÚ bezpečnostné požiadavky. Pre krajiny, ktoré boli v podstate zo strany EÚ prinútené uzavrieť reaktory, znamenala táto požiadavka významné ekonomické náklady spojené s bezpečným ukončením prevádzky elektrární. Preto žiadali kompenzáciu na vyrovnanie týchto strát, ktorú im EÚ priznala v rámci bilaterálnych dohôd. Bulharsko sa najskôr síce snažilo vyrokovať možnosť ponechať jadrovú elektráreň Kozloduy v prevádzke, ale neskôr zaujalo pragmatický prístup a súhlasilo s kompenzáciou za jej uzatvorenie<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Rozhovor s diplomatom na stálom zastupiteľstve Litvy pri EÚ, Brusel, 4. decembra 2008

<sup>7</sup> Rozhovor s diplomatom na stálom zastupiteľstve Bulharska pri EÚ, Brusel, 2. októbra 2008

Jadrová energetika je novými členskými krajinami považovaná za domáci zdroj energie, ktorý pozitívne vplýva na zvýšenie energetickej bezpečnosti. Na úrovni EÚ však neexistuje v otázke jej využívania konsenzus pre rozličné postoje členských krajín (Litmanen 2009) a „spoločná európska reakcia na budúcnosť jadrovej energie stále chýba“ (Umbach 2010: 1235). Situácia sa ďalej skomplikovala následkom havárie vo Fukušime, po ktorej začali niektoré členské štáty hovoriť o ukončení jadrového programu (napr. Nemecko). K zástancom jadrovej energetiky patria mnohé NČŠ spolu s Francúzskom<sup>8</sup>, Veľkou Britániou a Fínskom.

Ďalšie kandidátske krajiny prišli s požiadavkami týkajúcimi sa špecifickosti ich energetických sektorov. Estónsko produkuje hlavný podiel elektrickej energie z bridlicovej ropy a pretože v čase negociácií využívala tento prírodný zdroj ako jediná v Európe, priniesla v rámci prístupových rokovaní túto tému do EÚ<sup>9</sup>. Poľsko, ktoré produkuje väčšinu svojej elektriny z uhlia, sa sústredilo na tému emisií a prechodných období v tejto oblasti (Mišík 2010). Táto téma ostala jedna z hlavných aj po vstupe Poľska do EÚ, pričom krajina bola lídrom koalície nových členských štátov, ktoré mali negatívny postoj k otázkam klimatických zmien.

## 5. Zmena postoja EÚ k energetike po východnom rozšírení

Východné rozšírenie významne ovplyvnilo zmenu postoja EÚ k energetike po roku 2004, hoci môžeme identifikovať aj ďalšie faktory, ktoré mali na túto zmenu vplyv. Omnoho väčšia pozornosť sa začala venovať externým energetickým vzťahom a energetickej bezpečnosti, ktorá je považovaná NČŠ za jednu z kľúčových tém v rámci európskej integrácie. Noví členovia začali nielen presadzovať preferencie na úrovni EÚ, ktorých spoločným cieľom bolo zlepšiť ich energetickú bezpečnosť, ale prichádzajú aj s konkrétnymi iniciatívami na riešenie tohto problému.

Po východnom rozšírení sa dostala energetická bezpečnosť medzi hlavné priority EÚ. Ako poznamenal energetický expert, „v roku 2004 nebola energetická bezpečnosť tak vysoko na rebríčku priorit. A v súčasnosti je veľmi vysoko. V západnej Európe [SČŠ] to bola úplne stará téma a v súčasnosti je veľmi aktuálna“<sup>10</sup>. Môžeme určiť niekoľko faktorov, ktoré ovplyvnili túto zmenu. Po prvé, potreba zvýšenej spolupráce v oblasti energetickej bezpečnosti a externých energetických vzťahov vzrástla po východnom rozšírení, keďže pre NČŠ je táto téma jedna z najdôležitejších a aktívne ju

---

<sup>8</sup> Súčasná diskusia pred prezidentskými voľbami ale vytvára otázku, či veľmi pozitívny postoj Francúzska k jadrovej energetike bude zachovaný aj do budúcnosti.

<sup>9</sup> Rozhovor so stálym predstaviteľom Estónska pri EÚ, Brusel, 10. októbra 2008

<sup>10</sup> Rozhovor s výskumníkom European Policy Center, Brusel, 12. júna 2008

presadzujú na úrovni EÚ. Ich záujem o tieto otázky vyplýva z ich závislosti od dovozu väčšiny energetických surovín z jedného zdroja, a to Ruska (Graf č. 1 poukazuje na ich závislosť od dovozu zemného plynu). Európska únia sa vďaka rozšíreniu stala najväčším dovozcom energonosičov na svete (Gelden et al. 2006) a jej závislosť na rope a zemnom plyne aj naďalej stúpa. Takmer polovica celej spotreby zemného plynu v EÚ je pritom dovážaná len z troch krajín: Rusko (23%), Nórsko (14%) a Alžírsko (10%) (Umbach 2010). Staré členské krajiny EÚ nie sú v porovnaní s novými členmi až natoľko závislé na dovoze energonosičov a v niektorých prípadoch majú aj významné domáce zásoby pokrývajúce nielen domácu potrebu, ale aj export. Taktiež majú diverzifikované zdroje energetických surovín, čo ďalej znižuje ich potrebu venovať sa témam energetickej bezpečnosti a externých energetických vzťahov.

Vo väčšine prípadov neprodukurujú nové členské štáty významnejšie množstvo zemného plynu a sú z veľkej časti, respektíve úplne závislé od dodávok z Ruska. Päť NČŠ dováža všetok, alebo takmer všetok plyn z Ruska, zatiaľ čo medzi EÚ 15 je to len jediná krajina – Fínsko. Pobaltské štáty, Slovensko a Bulharsko sú úplne alebo takmer úplne závislé od ruských dodávok zemného plynu. Ostatné NČŠ dovážajú menej energetických surovín z Ruska (a majú aj isté domáce zásoby), ale v porovnaní so starými členmi EÚ sú závislé omnoho viac (Kaderják et al. 2007). Rumunsko ako jediný NČŠ produkuje väčšie množstvo zemného plynu, avšak nepokrýva ním ani celú svoju spotrebu. Produkcia plynu Poľskom a Maďarskom má obmedzený podiel na ich celkovej spotrebe. Na druhej strane šesť SČŠ neimportuje žiaden zemný plyn z Ruska a ostatné krajiny (okrem Rakúska, Fínska a Grécka) dovážajú veľmi malé, resp. malé podiely celkovej spotreby. Z dôvodu neexistencie problémov so zabezpečením energetických surovín nebola energetická bezpečnosť a vzťahy s dodávateľmi v stredobode záujmu EÚ 15, pričom niektoré krajiny, ako napríklad Francúzsko, sú dlhodobo proti presunu kompetencií v oblasti energetiky na úroveň EÚ (Finnon a Locatelli 2008). Zatiaľ čo vzájomná závislosť medzi Ruskom a SČŠ v dodávkach zemného plynu je asymetrická v neprospech Ruska, vo vzťahu s NČŠ je Rusko vo výhode (Tichý 2011). Poľský predstaviteľ ministerstva hospodárstva zhodnotil rozdiely v postoji SČŠ a NČŠ k energetickej bezpečnosti nasledovne: „Záujem Francúzska, Španielska nie je záujmom Poľska, Českej republiky. Majú úplne odlišné problémy. Pre nich je nákup plynu z Ruska otázka diverzifikácie, pre nás je to hlavný záujem.“<sup>11</sup>.

**Tabuľka č. 1 Import plynu z Ruska členskými krajinami EÚ**

Krajina	Spotreba	Dovoz z Ruska	Dovoz celkom	Produkcia
---------	----------	---------------	--------------	-----------

<sup>11</sup> Rozhovor s úradníkom na Ministerstve hospodárstva Poľskej republiky, Varšava, 25. mája 2010

Bulharsko	2 241	2 128	2 128	0
Česká republika	8 019	6 102	6 967	167
Estónsko	567	562	562	0
Litva	2 492	2 481	2 481	0
Lotyšsko	1 462	902	902	0
Maďarsko	9 815	5 552	7 902	2 235
Poľsko	12 807	7 971	8 900	3 693
Rumunsko	10 788	1 774	1 813	8 619
Slovensko	5 006	4 996	4 996	88
Slovinsko	863	402	856	6
Cyprus	N/A	N/A	N/A	N/A
Malta	N/A	N/A	N/A	N/A
Belgicko	16 960	391	16 769	0
Dánsko	4 437	0	136	7 344
Fínsko	3 837	3 832	3 832	0
Francúzsko	42 540	5 955	42 056	646
Grécko	3 234	1 695	3 226	7
Holandsko	39 309	2 898	18 429	63 432
Írsko	4 696	0	4 380	316
Luxembursko	1 197	287	1 195	0
Nemecko	73 406	27 140	74 210	9 694
Portugalsko	4 489	0	4 499	0
Rakúsko	8 214	6 814	10 179	1 486
Španielsko	31 221	0	31 913	51
Švédsko	1 331	0	1 311	0
Taliansko	68 057	12 240	61 635	6 885
Veľká Británia	84 814	0	45 560	51 468

**Zdroj:** Eurostat

**Poznámka:** dáta za rok 2010, tisíc toe (ton ekvivalentu ropy), prepočty autor

Východné rozšírenie bolo významným, avšak nie jediným podnetom pre vzrastajúci záujem o tému energetickej bezpečnosti a vonkajších energetických vzťahov. Druhý dôvod môžeme hľadať v prístupe Ruskej federácie k exportu energetických surovín. V poslednom období využíva Rusko energetiku ako

politický nástroj na zvýšenie svojho vplyvu, čím vzrastá potreba spoločného postupu členských krajín EÚ (Mayer 2008). Najvýraznejšími príkladmi takéhoto vývoja sú dve plynové krízy v rokoch 2006 a 2009 (týmto sa venujeme v nasledujúcej kapitole), ale rovnako aj niekoľko menších prerušení dodávok energetických surovín. Gazprom ako ruský dodávateľ zemného plynu a Ruská federácia sa neprehľadne prelínajú, čo následne vytvára politické tlaky a asymetriu medzi členskými štátmi EÚ, respektíve ich energetickými spoločnosťami na jednej strane a Gazpromom ako štátnym monopolom na druhej strane (Roberts 2009).

Po tretie, v období rokov 2004 až 2005 prišlo k celosvetovému vzostupu cien uhľovodíkov, ako aj nárastu dopytu zo strany rozvíjajúcich sa ekonomík ako Čína alebo India. Toto spôsobilo neistotu ohľadom ďalšieho vývoja na energetických trhoch a obavy z obmedzenia prístupu k energetickým surovinám (Umbach 2010). Ako štvrtý dôvod pre zvýšený záujem o energetickú bezpečnosť a vonkajšie energetické vzťahy môžeme identifikovať neistotu ohľadom predpokladaného vývoja dopytu a ponuky v EÚ. Napriek tomu, že niektoré predikcie hovoria o klesajúcej spotrebe energie v rámci EÚ, vzhľadom na zmenšujúce sa domáce zásoby sa predpokladá zvýšená potreba importu energetických surovín v budúcnosti (Roberts 2009). Komisár pre energetiku Andris Piebalgs poznamenal už v roku 2005, že „v prípade zachovania súčasného trendu bude v roku 2030 importovaných až 70% energie, ktoré EÚ používa“<sup>12</sup>. Medzinárodná energetická agentúra predpokladá nárast spotreby zemného plynu v EÚ zo súčasných 540 miliárd kubických metrov na približne 700 miliárd (Renner 2009). Na zvýšený dopyt po plyne má vplyv aj narastajúce využívanie zemného plynu pri produkcií elektrickej energie, čo vytvára prepojenie medzi bezpečnosťou dodávok zemného plynu a energetickou bezpečnosťou všeobecne (Talus 2008).

Nové členské štáty začali hneď po vstupe presadzovať preferencie v oblasti energetiky, ktorých spoločným cieľom je zvýšenie energetickej bezpečnosti predovšetkým prenesením zodpovednosti za externé energetické vzťahy na úroveň EÚ. Výskum nových členských štátov identifikoval tri preferencie v energetike, ktoré presadzujú na úrovni EÚ (Mišík 2010). NČŠ podporujú vytvorenie harmonizovanej spoločnej energetickej politiky EÚ vrátane externej dimenzie, ktorá by zjednotila pozície členských štátov voči dodávateľom energetických surovín, čo by znamenalo zlepšenie ich vyjednávacej pozície. Druhá preferencia, diverzifikácia zdrojov a transportných ciest, má zvýšiť energetickú bezpečnosť vytvorením nových možností dopravy surovín z alternatívnych zdrojov a zlepšiť prepojenie energetických infraštruktúr jednotlivých členských štátov. Solidarita, tretia

---

<sup>12</sup> The external dimension of the European Union's Energy Policy. Prejav na stretnutí Konferencie energetickej charty, Brusel, 9. december 2005. [cit. 15. 03. 2012] Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/776&type=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

preferencia NČŠ v oblasti energetiky, má v prípade neočakávaných výpadkov dodávok zabezpečiť ich nahradenie z ďalších krajín EÚ (ibid.).

Nové členské štáty začali nielen aktívne presadzovať tieto preferencie, ale prichádzajú taktiež s iniciatívami, ktoré reagujú na ich problémy predovšetkým v oblasti energetickej bezpečnosti. Medzi prvé iniciatívy NČŠ patrí Európske jadrové energetické fórum, na založení ktorého sa podieľali spoločne Česká republika a Slovensko v roku 2007. Jadrová energetika je novými členskými štátmi chápaná v dimenziách energetickej bezpečnosti, pretože je považovaná za domáci zdroj energie, ktorý znižuje závislosť na importe energonosičov. Obe krajiny majú záujem o naštartovanie diškurzu o jadrovej energetike na úrovni EÚ, pričom ich vlády zvyrazňujú potrebu takejto platformy pre ďalší rozvoj jadrovej energetiky a zlepšenia jej obrazu v rámci EÚ<sup>13</sup>. Vďaka tomuto projektu sa „jadrová energia prestala považovať za nejaký prapodivný nebezpečný zdroj energie a znova sa o tom začalo hovoriť“<sup>14</sup>. Fórum vzniklo však v období, kedy sa už mohla obnoviť diskusia o jadrovej energetike, keďže aj najväčší oponenti medzi členskými krajinami EÚ prestali byť v tejto otázke úplne striktní. Napriek zväčšenej podpore na úrovni EÚ sa fórum zameriava na tradičné hlavné témy kritiky jadrovej energetiky – nakladanie s jadrovým odpadom a bezpečnostné riziká.

V procese prijímania Lisabonskej zmluvy aktívne presadzovali NČŠ, predovšetkým Poľsko, zahrnutie ustanovenia o solidarite v rámci článku venujúceho sa energetike. V zmysle hesla „všetci za jedného, jeden za všetkých“ sa mali členské štáty zaviazat', že v prípade zníženia dodávok energetických zdrojov pre jednu krajinu jej ostatné pomôžu nahradit' výpadok (Copsey 2009). Poľsko sa sústredilo na zahrnutie solidarity do Lisabonskej zmluvy po tom, ako jeho prvý pokus o právne záväznú solidaritu v rámci „Energetického NATO“ nebol úspešný (Roth 2011). Česká republika využila svoje postavenie predsedníckej krajiny v Rade EÚ v prvej polovici roku 2009 na presadenie rovnomernejšej distribúcie prostriedkov z Európskeho energetického programu pre oživenie<sup>15</sup>. Dôsledkom tejto snahy vyhradila Komisia časť prostriedkov aj na energetické projekty v strednej a východnej Európe, najmä v oblasti prepojenia sietí, diverzifikácie zdrojov a zabezpečenia spätného chodu plynovej infraštruktúry.

Medzi iniciatívy NČŠ v oblasti energetickej bezpečnosti môžeme zaradiť aj projekt pobaltského energetického trhu, ktorým Litva, Lotyšsko a Estónsko reagovali na problémy s výhradným energetickým prepojením na Rusko, ktoré zdedili z obdobia Sovietskeho zväzu (tzv. izolovaný energetický ostrov). Projekt spustený v roku 2009 počas švédskeho predsedníctva v Rade EÚ má za

<sup>13</sup> Rozhovor s úradníkom na Ministerstve priemyslu a obchodu, Praha, 13. augusta 2009; Rozhovor s úradníkom na Ministerstve hospodárstva SR, Bratislava, 27. marca 2010

<sup>14</sup> Rozhovor s výskumníkom Prague Security Studies Institute, Praha, 12. augusta 2009

<sup>15</sup> Rozhovor s výskumníkom Ústavu mezinárodných vzťahů, Praha, 11. august 2009

úlohu prepojiť energetickú infraštruktúru týchto štátov s infraštruktúrou ostatných členských štátov EÚ a znížiť tak ich závislosť na dodávkach ruských energetických surovín. Podobné problémy spojené s veľkou závislosťou na ruských surovinách v rámci krajín Vyšehradskej štvorky má pomôcť vyriešiť plánovaný severojužný koridor, ktorý bude spájať dva LNG terminály v Poľsku (Świnoujście) a Chorvátsku (Adria). Zapojené krajiny tak znížia závislosť na Rusku ako ich hlavnom dodávateľovi, ale rovnako zlepšia aj vzájomnú prepojenosť infraštruktúr, ktorá ich spolu so solidaritou ochráni pred neočakávanými prerušeniami dodávok energetických surovín.

## 6. Energetická bezpečnosť a plynové krízy 2006 a 2009

Výrazný rozvoj energetiky na úrovni EÚ a posun v názore na otázky energetickej bezpečnosti a externých energetických vzťahov prišiel po plynovej kríze v roku 2006, avšak najvýraznejší impulz predstavuje podobná kríza v januári 2009. Obe krízy sa najviac dotkli NČŠ, pre ktoré znamenali zvýraznenie ich snáh o presunutie témy energetickej bezpečnosti a zabezpečenia dodávok energetických surovín z národných vlád na úroveň EÚ. Séria návrhov Európskej komisie v oblasti harmonizácie externej energetickej politiky po kríze v roku 2006 sa kvôli negatívnemu postojú niektorých členských krajín „nepretavila“ do vytvorenia spoločných pravidiel. Po kríze v roku 2009 však nastal v tejto oblasti posun a boli prijaté prvé spoločné pravidlá upravujúce bezpečnosť v oblasti zemného plynu.

Dôležitým impulzom pre zvýšený záujem o otázku energetickej bezpečnosti bola plynová kríza v roku 2006 (Gelden, et al. 2006, Finon a Locatelli 2008). V januári 2006 prišlo v rozmedzí medzi 1. a 4. januárom k zníženiu dodávok zemného plynu cez Ukrajinu do Európy približne o 30%, pričom Maďarsko bolo postihnuté najvýraznejším znížením až o 40%. K obmedzeniu došlo po nezhodách medzi Ruskom a Ukrajinou ohľadom ceny za zemný plyn pre Ukrajinu a ceny za prepravu ruského plynu cez ukrajinské územie. Tento výpadok síce nepredstavoval výrazné obmedzenie dodávok, avšak významnosť tejto udalosti je daná tým, že sa jednalo o prvé zníženie dodávok z politických, a nie technických dôvodov. Preto „môžeme povedať, že v hre bolo viac než otázka ceny“ (Svedberg 2007: 53). Celkovo plynová kríza trvala 4 dni, ale žiadna krajina EÚ nemusela obmedziť dodávky pre spotrebiteľov (Stern, 2006). Napriek tomu začali viaceré členské krajiny EÚ vyjadrovať obavy nad závislosťou od dodávok energie z Ruska (Svedberg 2007). Súčasťou dohody o vyriešení týchto sporov bolo zapojenie sprostredkovateľskej spoločnosti RusUkrEnergo do rusko-ukrajinského obchodu so zemným plynom, ktorá však paradoxne negatívne prispela k veľmi podobným problémom v roku 2009. Politická povaha tejto krízy a možnosť jej opakovania v budúcnosti z dôvodu nestabilných vzťahov medzi Ruskou federáciou a Ukrajinou spôsobili zvýšený záujem inštitúcií EÚ, predovšetkým EK o

otázku energetickej bezpečnosti a dodávok energetických surovín.

Ako reakciu na plynovú krízu publikovala Európska komisia v roku 2006 zelenú knihu Európska stratégia pre trvalú, konkurencieschopnú a bezpečnú energiu (Green Paper 2006), ktorá sa po prvýkrát zmiňuje o potrebe vytvoriť externú energetickú politiku EÚ pre zabezpečenie dodávok energetických surovín (Haghighi 2008). Podľa jej kritikov sa však zameriavala prioritne na rozvoj vnútorného trhu, pričom vonkajšie energetické vzťahy mali ostať aj naďalej v gescii jednotlivých členských štátov (Belyi 2008). Návrh EK na vytvorenie spoločnej európskej energetickej politiky, ktorý vznikol na základe zelenej knihy sa však nestretol s podporou všetkých členských krajín a v máji 2006 bol odmietnutý Radou EÚ (Mayer 2008). Napriek tomuto neúspechu znamenala zelená kniha z roku 2006 začiatok obdobia zvýšeného záujmu o otázku externej energetickej politiky a energetickej bezpečnosti zo strany Európskej komisie.

V októbri 2006 pripravila EK oznámenie s názvom Externé energetické vzťahy – od princípov k aktivite, za ktorým nasledoval v januári 2007 Strategický energetický prehľad EÚ založený na odporúčaníach Zelenej knihy z roku 2006. Návrhy predstavené v strategickom prehľade boli spolu s Energetickým akčným plánom na roky 2007-2009 prijaté Radou EÚ v marci 2007. V januári 2008 navrhla EK Energetický a klimatický balíček, ktorý stanovoval 20% pokles produkcie oxidu uhličitého oproti roku 1990, 20% podiel obnoviteľných zdrojov na celkovej spotrebe a 20% pokles spotreby energie do roku 2020 (Európska Komisia 2010). Druhý strategický prieskum energetiky a jeho Akčný plán EÚ pre bezpečnosť a solidaritu navrhnutý EK v novembri 2008 identifikovali prekážky pri vytváraní spoločnej zahraničnej energetickej politiky EÚ a zabezpečovaní dodávok energetických zdrojov členskými krajinami (Umbach 2010).

Európska komisia sa v období po prvej plynovej kríze v roku 2006 postupne stala aktívnym, ale opatrným iniciátorom návrhov na zvýšenie energetickej bezpečnosti, ako aj úpravy vzťahov s tretími krajinami. Členské štáty podporili takéto skromné iniciatívy, ktoré však nevyústili do vytvorenia spoločnej energetickej politiky EÚ. Ak plynová kríza v januári 2006 znamenala prelom v pohľade Európskej komisie na otázku energetickej bezpečnosti, tak plynová kríza z januára 2009 potvrdila potrebu dlhodobého riešenia tejto otázky a zmenila negatívny postoj niektorých členských krajín. Kríza v roku 2009 mala omnoho väčší rozsah a aj dopad na členské krajiny EÚ, a preto znamenala aj zintenzívnenie aktivít EK, ale aj niektorých členských štátov (predovšetkým nových) v oblasti energetickej bezpečnosti a externých energetických vzťahov. Neznamovala síce radikálnu zmenu v postoji krajín, ale potvrdila odôvodnenosť úsilia v týchto oblastiach a potrebu jeho zintenzívnenia v budúcnosti.

V januári 2009 vyústili nezhody medzi Ruskom a Ukrajinou ohľadom ceny za zemný plyn a jeho transportu do úplného prerušenia dodávok plynu cez plynovod Bratstvo po prvýkrát počas takmer 40-ročnej histórie ruských dodávok do Európy. Bol to jeden z mnohých energetických konfliktov medzi týmito krajinami, ďalšia „rusko-ukrajinská plynová telenovela, ktorá sa tentoraz rozvinula do drámy“ (Wyciszkievicz 2009:183). Dodávky plynu cez plynovod Bratstvo boli úplne prerušené 11 dní a celkovo bolo zasiahnutých 12 členských štátov EÚ (Duleba 2009). Niektoré členské štáty neboli ovplyvnené vôbec a väčšina postihnutých krajín bola schopná nahradiť chýbajúce dodávky z Ruska bez prijatia špeciálnych opatrení. Najviac zasiahnutými krajinami boli Slovensko a Bulharsko, ktoré sú úplne závislé na dovoze z Ruska cez Ukrajinu a ich domáca produkcia je minimálna. V Bulharsku boli v dôsledku krízy dokonca zaznamenané problémy s dodávkami plynu pre domácnosti.

Na Slovensku bol dostatok plynu pre domácnosti, ale regulátor bol prinútený vyhlásiť vyšší regulačný stupeň, ktorý obmedzil dodávky plynu pre priemysel takmer na nulu (Európska Komisia 2009). Ešte pred obnovením dodávok cez Ukrajinu bol na Slovensko 18. januára 2009 dodaný plyn cez Českú republiku novovytvoreným reverzným chodom (Úrad pre reguláciu siet'ových odvetví 2010). Slovensko ako jediná krajina EÚ otvorene obviňovala Ukrajinu za vzniknutý problém (Duleba 2009). Podľa slovenského respondenta si oba štáty „pokazili imidž. Aj Rusi aj Ukrajinci. Ukrajinci kradli plyn, my sme sa okamžite pripojili na stranu Ruska, sme si mysleli, že Ukrajina je na vine“<sup>16</sup>. Česká republika dováža veľké množstvo zemného plynu z Ruska cez Ukrajinu a Slovensko, a preto bola tiež zasiahnutá touto krízou. Chýbajúce dodávky však dokázala nahradiť z iných zdrojov a podzemných zásobníkov plynu<sup>17</sup>. Ruské dodávky boli presmerované cez plynovod Jamal cez Poľsko a Nemecko, pričom došlo k reverznému toku plynu zo západu na východ republiky. Vďaka všetkým týmto opatreniam spolu s faktom, že Česká republika dováža približne tretinu svojej spotreby z Nórska, nemuselo prísť k vyhláseniu núdzového stavu.

Európska komisia bola aktívne zapojená do riešenia krízovej situácie, hoci v hodnotiacom dokumente priznala, že „rozsah obmedzenia dodávok plynu si vyžadoval adekvátnu reakciu zo strany EÚ, avšak neexistovala jasná stratégia ani konkrétne nástroje“ (Európska Komisia 2009). Napriek tomu, že kríza spôsobila niektorým členským krajinám vážne problémy, na mimoriadnej energetickej rade EÚ 12. januára 2009 nebolo jednoduché nájsť spoločnú reč medzi všetkými 27 štátmi. Rokovania sa zúčastnili „všetci ministri a štátni tajomníci členských krajín“ a pre predstaviteľov starých členských krajín nebola plynová kríza až taká „horúca téma“<sup>18</sup>. Kríza naplno poukázala na zraniteľnosť EÚ,

<sup>16</sup> Rozhovor s energetickým attaché na stálom zastupiteľstve Slovenska pri EÚ, Brusel, 13. mája 2010

<sup>17</sup> Rozhovor s úradníkom na Ministerstve priemyslu a obchodu, Praha, 13. augusta 2009

<sup>18</sup> Rozhovor s úradníkom na Ministerstve priemyslu a obchodu, Praha, 11. augusta 2009

problémy súvisiace s tranzitom plynu cez Ukrajinu, ako aj na zvyšujúcu sa závislosť od dovozu (Baláž a Zábajník 2009). Na druhej strane prinútila kríza členské krajiny konať spoločne a rozprúdila diskusiu o legislatíve týkajúcej sa bezpečnosti dodávok a prepojení energetických sústav členských krajín<sup>19</sup>.

Plynová kríza v januári 2009 mala na vývoj politiky EÚ v oblasti energetiky omnoho výraznejší dopad ako predchádzajúce prerušenie dodávok zemného plynu. Druhá kríza mala vážnejšie následky na hospodárstvo členských štátov, keďže bola dlhšia (17 dní, kríza v roku 2006 trvala len 3 dni) a na rozdiel od 2006 prišlo k úplnému prerušeniu dodávok plynu z Ruska cez Ukrajinu. Aj reakcie na tieto udalosti sa lišili, plán Európskej komisie na vytvorenie spoločnej európskej energetickej politiky v roku 2006 sa nestretol s podporou všetkých členských štátov. Naopak, po plynovej kríze v roku 2009 bol návrh Komisie na spoločné pravidlá v bezpečnosti dodávok zemného plynu prijatý a Komisia predstavila aj ďalšie strategické dokumenty v oblasti externej energetickej politiky a energetickej bezpečnosti, ktoré tvoria základ pre budúcu legislatívu, ktorým sa budeme venovať v nasledujúcej časti.

## 7. Vývoj politiky EÚ v oblasti energetiky po roku 2009

Plynové krízy v rokoch 2006 a 2009 sú popri východnom rozšírení ďalším významným medzníkom na ceste k spoločnej energetickej politike EÚ, pretože zvýraznili potrebu zvýšenia energetickej bezpečnosti členských štátov a venovania sa otázkam externej energetickej politiky. Snaha inštitúcií EÚ, ale aj členských štátov sa preto upriamila na tieto oblasti, pričom prišlo k vytvoreniu konkrétnych pravidiel v oblasti energetickej bezpečnosti v plyne, ktorý sa stal hlavnou energetickou témou.

Ako jedno z opatrení na obmedzenie opakovania plynovej krízy z januára 2009 navrhla Európska komisia 16. júla 2009 nariadenie o bezpečnosti dodávok zemného plynu, ktoré malo za cieľ nahradiť smernicu v tejto oblasti. Táto už nebola dostatočným nástrojom vzhľadom na „zvýšenú závislosť na importe a zväčšené riziká spojené s dodávkami a tranzitom tretími krajinami“ (Európska komisia 2009a: 3). Januárová kríza podľa Európskej komisie preukázala potrebu vytvorenia pravidiel, ktoré by mohli slúžiť ako prevencia podobných udalostí v budúcnosti. Aby boli takéto pravidlá účinné, musia však byť pripravené s dostatočným predstihom a koordinované na úrovni EÚ (ibid.). Nariadenie bolo prijaté Európskym parlamentom a Radou EÚ 20. októbra 2010, pričom obdobie od predstavenia návrhu Komisiou do prijatia bolo vyplnené intenzívnymi rokovaniami medzi členskými štátmi a inštitúciami EÚ. Nariadenie zavádza povinnosť členskej krajiny pokryť dopyt po plyne počas nepretržitého 7-

---

<sup>19</sup> Rozhovor s úradníčkou na Ministerstve hospodárstva SR, Bratislava, 20. marca 2010, Rozhovor s úradníkom na Ministerstve priemyslu a obchodu, Praha, 11. augusta 2009

dňového obdobia extrémneho chladu, 30-dňového obdobia „výnimočne vysokej spotreby“ a 30-dňového obdobia v prípade zlyhania najväčšej plynárenskej infraštruktúry, čo sa nazýva aj ako pravidlo „N-1“. Podľa tohto pravidla má členská krajina povinnosť zabezpečiť alternatívne dodávky zemného plynu aj v prípade, ak hlavná infraštruktúra ich nie je z rôznych dôvodov schopná zabezpečiť (Európsky parlament a Rada EÚ 2010). Toto pravidlo predpokladá rozvoj vzájomného prepojenia medzi členskými štátmi a diverzifikáciu zdrojov a prepravných trás, na čo Európska komisia reagovala vo svojich neskorších dokumentoch (viď nižšie).

Na podporu hospodárstva členských krajín EÚ zasiahnutých ekonomickou krízou prijala Európska komisia 26. novembra 2008 Európsky plán na oživenie hospodárstva, ktorého súčasťou bol aj Európsky energetický program pre oživenie (EEPO) schválený 13. júla 2009 (Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady EÚ č. 663/2009). Úlohou projektu je podporiť z rozpočtu EÚ takmer 4 miliardami eur projekty v oblasti energetickej infraštruktúry, ktorých realizácia mohla byť ohrozená prebiehajúcou ekonomickou krízou (Európska komisia 2010a). Najväčšia časť z týchto projektov (2,365 miliardy eur) je určená na rozvoj plynárenskej a elektroenergetickej infraštruktúry, zvýšené prostriedky majú za úlohu podporiť rozvoj veternej elektriny a program zachytávania a uskladnenia oxidu uhličitého (carbon capture and storage). Komisia vyhradila časť peňazí aj na energetické projekty v strednej a východnej Európe, najmä v oblasti prepojenia sietí, diverzifikácie zdrojov a zabezpečenia spätného chodu. Skoro všetky prostriedky projektu boli poskytnuté na konkrétne projekty do konca roku 2010 a v polovici roku 2011 bolo ukončených 9 infraštruktúrnych projektov z celkového počtu 45 podporených (Európska komisia 2011).

V novembri 2010 prijala Európska komisia stratégiu Energia 2020, ktorá sa sústreďuje na päť priorít a popri otázkach vnútorného trhu sa venuje aj otázkam energetickej bezpečnosti a energetickým vzťahom s tretími krajinami (Priorita 5). Stratégia kritizuje súčasnú situáciu, keďže „napriek vážnej kríze v dodávkach zemného plynu, ktorá slúžila ako budíček a poukázala na zraniteľnosť Európy, neexistuje spoločný prístup k partnerom, dodávateľským a tranzitným krajinám“ (Európska komisia 2010b: 3). Podľa tohto dokumentu by v otázkach týkajúcich sa energetiky mohla EÚ „vystupovať omnoho silnejšie a účinnejšie, keby skonsolidovala svoje spoločné záujmy a ambície“ (ibid.: 4). Stratégia stanovuje štyri opatrenia, ktoré by mali posilniť vonkajší rozmer trhu s energiou EÚ a vyzýva na to, aby členské krajiny v bilaterálnych rokovaníach konali v prospech celej EÚ, nielen vo svoj vlastný, ako je tomu v súčasnosti.

V roku 2011 venovala Európska komisia veľkú pozornosť energetickej bezpečnosti a externým energetickým vzťahom a publikovala niekoľko strategických dokumentov, ktoré sa týkali úplne alebo

častočne tejto témy. Už v marci 2011 prijala Plán energetickej účinnosti, ktorý má popri zabezpečení udržateľného rastu a znížení emisií skleníkových plynov zlepšiť aj energetickú bezpečnosť. Energetická účinnosť je totiž „jeden z nákladovo najúčinnějších spôsobov zvýšenia bezpečnosti dodávok energie“ (Európska komisia 2011a: 2). V septembri toho istého roku publikovala Komisia oznámenie o zabezpečení dodávok energie a medzinárodnej spolupráci s názvom Energetická politika EÚ: budovanie vzťahov s partnermi za hranicami EÚ (Európska komisia 2011b). Koncepcia vychádza z dokumentu *Energia 2020* a predstavuje súbor priorít rozvoja vonkajšej energetickej politiky EÚ. Túto považuje za „rozhodujúci faktor dovŕšenia vnútorného trhu s energiou“, keďže predchádzajúce skúsenosti ukázali, že bilaterálne vzťahy medzi členskými štátmi a dodávateľmi energetických surovín môžu mať za následok „rozdrobenie vnútorného trhu, a nie posilnenie dodávok energie pre EÚ a jej konkurencieschopnosti“ (ibid.: 1). Konkrétnym cieľom stratégie je (1) vybudovať vonkajší rozmer vnútorného trhu EÚ s energiou, (2) posilniť partnerstvo s exportnými a tranzitnými krajinami, (3) zlepšiť prístup k udržateľnej energii pre rozvojové krajiny a (4) lepšie podporovať politiky EÚ za jej hranicami. Dokument vyzdvihuje význam externého rozmeru energetiky, ktorý zohráva podstatnú úlohu vo všetkých troch cieľoch EÚ v oblasti energetiky: zabezpečení dodávok, konkurencieschopnosti a udržateľnosti.

V nadväznosti na potrebu zlepšenia infraštruktúrneho prepojenia medzi členskými štátmi za účelom naplnenia cieľov strategických dokumentov, ale aj pravidla „N-1“ obsiahnutého v nariadení o bezpečnosti dodávok zemného plynu (viď vyššie) publikovala Európska komisia v októbri 2011 návrh nariadenia o usmerneniach pre transeurópsku energetickú infraštruktúru (Európska komisia 2011c). Tento návrh vychádza z oznámenia Priority energetickej infraštruktúry na rok 2020 a ďalšie roky, ktorý Komisia predstavila v novembri 2010 a návrhu viacročného finančného rámca na roky 2014–2020, v rámci ktorého Komisia navrhla vytvorenie nástoja „Spájame Európu“ na podporu energetickej infraštruktúry. Cieľom nariadenia má byť „úplná integrácia vnútorného trhu s energiou“, ako aj zaistenie bezpečnosti dodávok energetických surovín a solidarity medzi členskými štátmi (ibid.: 2). Návrh v súlade s Prioritami energetickej infraštruktúry určuje transeurópske prioritné infraštruktúrne koridory, štyri v prípade elektrickej energie (zahrnuté je aj „severojužné elektrické prepojovacie vedenie v strednej, východnej a juhovýchodnej Európe“), štyri v prípade plynu (vrátane „severojužného prepojenia plynovodov v strednej, východnej a juhovýchodnej Európe“), jeden ropný koridor a tri prioritné tematické oblasti (Európska komisia 2011c: príloha 1).

Popri týchto stredno- a krátkodobých nástrojoch prijala Európska komisia v decembri 2011 aj dlhodobú stratégiu v oblasti energetiky s názvom *Energetická cestovná mapa 2050*, v ktorej poukazuje na problémy a výzvy v oblasti energetickej bezpečnosti a konkurencieschopnosti, ktoré môžu nastať pri

naplňaní cieľov týkajúcich sa zníženia produkcie skleníkových plynov o 80–95 percent do roku 2050 (Európska komisia 2011d). Navrhuje súbor opatrení na dosiahnutie tohto cieľa od zvýšenia energetickej účinnosti, vyššieho zapojenia obnoviteľných zdrojov a pokračovaní využívania jadrovej energetiky až po podporu investícií v energetickom sektore a zlepšenie spolupráce s dodávateľskými a transportnými krajinami. Stratégia predstavuje niekoľko scenárov vývoja, ktoré ponúkajú efektívne a ekonomicky uskutočniteľné zníženie emisií. Dokument zvyrazňuje potrebu zvýšenia investícií do energetiky v rámci EÚ, avšak tvrdí, že tieto sa prejavia v „raste, zamestnanosti, väčšej energetickej bezpečnosti a nižších cenách energií“ (Európska komisia 2011d: 19).

Obdobie po roku 2009 je charakteristické zvýšeným záujmom zo strany inštitúcií EÚ o otázky energetickej bezpečnosti a externých energetických vzťahov. Obe témy sa stali dôležitou súčasťou strategických energetických dokumentov, na ktorých sú založené konkrétne návrhy na nové pravidlá. Na rozdiel od plynovej krízy 2006 prišlo po januári 2009 k prijatiu legislatívy, ktorá reaguje na konkrétne problémy v energetickej bezpečnosti a externých energetických vzťahov a ponúka ich riešenia (napr. Nariadenie o bezpečnosti dodávok zemného plynu).

## 8. Záver: prelievanie a politika EÚ v oblasti energetiky

Cieľom tejto práce bolo odpovedať na otázku, či rozvoj energetiky na úrovni EÚ od polovice 90. rokov môžeme vysvetliť pomocou konceptu prelievania, ktorý je nosnou súčasťou neofunkcionalistickej teórie. Vývoj v oblasti energetiky na úrovni EÚ nasvedčuje, že prelievanie môže byť skutočne užitočný koncept pri takejto analýze, hoci má aj svoje obmedzenia. Taktiež sme si stanovili dve čiastkové otázky, ktoré sa pýtali na miesto Európskej komisie v tomto procese a či EÚ smeruje k vytvoreniu harmonizovanej spoločnej energetickej politiky. Naša analýza poukázala na významné miesto EK v procese rozvoja politiky EÚ v oblasti energetiky, keď prevzala agendu nových členov EÚ v oblasti energetickej bezpečnosti. Vývoj vnútornej a vonkajšej dimenzie energetickej politiky naznačuje, že na úrovni EÚ prichádza ku komunitarizácii energetickej politiky.

Rozvoj politiky v oblasti energetiky na úrovni EÚ bol od polovice 90. rokov charakterizovaný predovšetkým snahou o liberalizáciu sieťových odvetví. Vývoj v tejto oblasti považujeme za výsledok preliatia liberalizačnej agendy z iných oblastí vnútorného trhu, kedy prichádzalo k celkovej liberalizácii jednotného trhu na úrovni EÚ. Pre dobré fungovanie spoločného trhu bolo potrebné integrovať aj jednotlivé sektorové politiky ako napr. energetiku (alebo telekomunikácie), a preto prišlo k integrácii aj v tejto oblasti. EK dlhodobo presadzovala úplné majetkové oddelenie (unbundling) ako jediný vhodný

spôsob liberalizácie energetických a plynárenských sústav aj napriek odporu mnohých členských štátov. Tento prísne liberalizačný pohľad spôsobilo zapojenie Generálneho riaditeľstva pre súťaž. K prelievaniu prichádzalo aj vďaka prepožičiavaniu právneho základu pre energetiku z neenergetických článkov zmlúv až do prijatia Lisabonskej zmluvy, ktorá sa ako prvá venuje energetike. Vznikajúca energetická legislatíva musela preberať právny základ z iných článkov základných zmlúv, ktoré sa venovali napr. životnému prostrediu alebo súťaži. Využívaný bol aj článok 308, ktorý dával právomoc EK vytvárať nové pravidlá v oblastiach, kde to považovala za dôležité (čo možno označiť za kultivované prelievanie). Takto prišlo k vytváraniu energetickej legislatívy v oblastiach ako energetická efektívnosť, obnoviteľné zdroje alebo súťaž, ktoré môžeme označiť za výsledok preliatia z oblastí životného prostredia a súťaže vďaka použitému právnemu základu.

Výrazným medzníkom vo vývoji politiky EÚ v oblasti energetiky sa stalo východné rozšírenie EÚ v rokoch 2004 a 2007 a dve plynové krízy v rokoch 2006 a predovšetkým 2009. Zatiaľ čo východné rozšírenie prinieslo do EÚ 10 nových postkomunistických členov, ktorých hlavnou energetickou témou je bezpečnosť dodávok energetických zdrojov, plynové krízy zvýraznili tento problém a potvrdili opodstatnenosť snahy NČŠ o presun bezpečnostnej agendy na úroveň EÚ. V práci sme ukázali, ako prišlo v rámci Európskej únie postupne k posunu zamerania sa z otázok rozvoja a liberalizácie vnútorného energetického trhu k téme energetickej bezpečnosti, keď sa EK postavila na stranu nových členov a prevzala túto ich agendu. Otázkam spojeným s energetikou sa v poslednom období začalo dostávať veľmi vysokej pozornosti nielen zo strany inštitúcií EÚ, ale aj členských štátov. Východné rozšírenie EÚ síce nebolo jediným impulzom pre rozvoj tejto témy na úrovni EÚ, ale môžeme ho podkladať za jeden z najdôležitejších. Noví členovia začali nielen presadzovať preferencie smerujúce k posilneniu ich energetickej bezpečnosti pomocou presunutia zodpovednosti za túto otázku na úroveň EÚ, ale aj sami (hoci za pomoci starších členov a Európskej komisie) začali iniciovať politiky a projekty, ktoré sa podieľajú na riešení tejto výzvy.

Snahy o zvýšenie energetickej bezpečnosti zo strany niektorých členských štátov, ako aj EK viedli k preliatiu tejto témy do nových oblastí. Energetická bezpečnosť má svoju internú a externú dimenziu a pre jej efektívne fungovanie je potrebné, aby boli obe tieto oblasti zapojené. Energetická bezpečnosť závisí ako od dobre fungujúceho vnútorného energetického trhu, tak aj od prístupu k dostatočnému množstvu energetických surovín, ktorých je veľká časť dovážaná zo zahraničia. Plynová kríza v roku 2009 poukázala na nedostatočné prepojenie medzi jednotlivými štátmi EÚ, a preto podnikla EK, ako aj členské štáty kroky na podporu budovania interkonektorov (napr. program EEPO). Snaha o zvýšenie energetickej bezpečnosti sa preliala aj do oblastí ako energetická efektívnosť, ktorá má zlepšiť energetickú bezpečnosť znížením spotreby energetických surovín, alebo solidarita, ktorá má zaručiť

pomoc od ostatných členských štátov v prípade náhlych výpadkov. V oblasti vnútorného energetického trhu viedla snaha o zvýšenie energetickej bezpečnosti k preliatiu tejto témy do príbuzných oblastí, ktoré boli takýmto spôsobom „obohatené“ o bezpečnostnú dimenziu. Následne viedol tento proces smerom k finalizácii spoločného trhu, ktorý bol obmedzený slabou prepojenosťou energetických sústav najmä medzi novými členmi EÚ. Postupné prelievanie môžeme sledovať dokonca aj v oblasti energetického mixu, ktorý si chce väčšina členských štátov ponechať vo vlastných rukách. Členské štáty si sami stanovili limity na využívanie obnoviteľných zdrojov energie (Smernica Európskeho parlamentu a rady 2009/28/ES o podpore využívania energie z obnoviteľných zdrojov energie), a hoci si tak neobmedzili svoju autonómiu v energetickom mixe, môžeme tento krok považovať za prelievanie. Harmonizácia energetického mixu by totiž bola ďalším vhodným krokom po vytvorení energetického regulačného rámca na úrovni EÚ, keďže toto by umožnilo efektívnejšiu spoločnú energetickú politiku. V externej oblasti prišlo k preliatiu energetiky všeobecne a energetickej bezpečnosti konkrétne v podobe zahrnutia týchto tém do strategických dokumentov EK, avšak na rozdiel od vnútorného trhu zatiaľ neprišlo k vykonaniu konkrétnych spoločných krokov, ktoré by posilnili energetickú bezpečnosť. Preto tvrdíme, že prelievanie je zatiaľ len minimálne v oblasti vonkajších energetických vzťahov a pravdepodobne bude musieť vychádzať z prostredia zahraničnej a bezpečnostnej politiky EÚ, a nie energetickej, ako to bolo aj v prípade vnútorného energetického trhu.

Odpoveďou na prvú čiastkovú otázku je konštatovanie, že Európska komisia má v procese rozvoja politiky v oblasti energetiky dôležité miesto, a preto môžeme hovoriť o vplyve kultivovaného prelievania na súčasnú podobu tejto politiky. EK sa snaží nielen vstupovať do mediácie medzi členskými štátmi ako predpokladá tento typ prelievania (Jensen 2010), ale aj aktívne vystupuje na podporu jednotlivých riešení, konkrétne zvýšenia energetickej bezpečnosti. Komisia začala byť v poslednom období omnoho kritickejšia k tým praktikám členských štátov, ktoré sa sústredia na dosiahnutie vlastných cieľov v energetike a neberú ohľad na európsky rozmer, ako napr. bilaterálne dohody s dodávateľskými krajinami na výstavbe novej infraštruktúry a pod. Európska komisia vo svojich dokumentoch (napr. Energia 2020 alebo Energetická politika EÚ: budovanie vzťahov s partnermi za hranicami EÚ) vyzýva členské štáty k obmedzeniu takýchto bilaterálnych dohôd s tretími krajinami, ktoré sú výhodné len pre zapojené štáty, naštrbujú obraz jednotnej EÚ a dokonca spôsobujú aj problémy ďalším členským štátom. Ako sme videli na prípade iných dokumentov prijatých pred plynovou krízou 2009 (Zelená kniha z roku 2000 alebo 2006), vplyv EK bol obmedzený ochotou členských štátov prehliť integráciu v oblasti energetiky. Avšak po plynovej kríze 2009 aj členovia, ktorí mali v minulosti odmietavý postoj, podporili rozvoj energetickej politiky presadzovaný EK (hoci aj tu nájdeme výnimky, napr. snahu EK po úplnom unbundlingu). Toto síce nehovorí v prospech

neofunkcionalistického vyzdvihovania supranacionálnych aktérov (a skôr zdôrazňuje vplyv členských štátov), avšak ukazuje, ako môže kultivované prelievanie fungovať pri rozvoji politiky na úrovni EÚ.

Ako sme ukázali v tejto štúdií, energetika sa v súčasnosti dostala do popredia záujmu európskej integrácie a pomaly začínajú vznikať spoločné pravidlá vo všetkých jej oblastiach (ako vnútornej, tak aj vonkajšej), ktoré nám umožňujú hovoriť o postupnom zrode harmonizovanej jednotnej energetickej politiky EÚ, čím odpovedáme na našu druhú čiastkovú otázku. Predstavený text avšak ponúka len náčrt vývoja energetických otázok na úrovni EÚ a predovšetkým obdobie po východnom rozšírení vyžaduje ďalšie detailnejšie skúmanie. Energetika v súčasnosti patrí medzi najrýchlejšie a najdynamickejšie sa rozvíjajúce politiky, čo na jednej strane ponúka stále nové možnosti pre analýzu, na druhej strane však znemožňuje komplexný pohľad na problematiku. Rovnako aj multidimenzionalita energetických otázok (úzka prepojenosť s oblasťami ako zmena klímy a témy životného prostredia vo všeobecnosti, obnoviteľné zdroje a pod.) vytvára z energetiky oblasť hodnú komplexného skúmania.

## Literatúra a zdroje

- Archer, C. (1990): *Organizing Western Europe*, London, Edward Arnold.
- Axelrod, R. S. (1996): The European Energy Charter Treaty. Reality or Illusion? *Energy policy*, Vol. 24, No. 6, pp. 497-505.
- Baláž, P. - Zábojník, S. (2009): Natural Gas and its Status in the Energy Security of the European Union, *Ekonomický časopis*, Vol. 57, No. 2, pp. 145-62.
- Baumann, F. - Simmerl, G. (2011): Between Conflict and Convergence: The EU Member States and the Quest for a Common External Energy Policy, *CAP Discussion Paper*, February 2011.
- Belyi, A. V. (2008): EU External Energy Policies: A Paradox of Integration. In: *Europe's Global Role. External Policies of the EU*, Aldershot, Ashgate, pp. 203-17.
- Copsey, N. (2009): Parliament and the Making of Polish National Preferences in the European Union. In: *The global crisis and the EU responses: The perspectives of the SBH team presidency*, Budapest, 'Together for Europe' Research Centre, pp. 218- 32.
- Delvaux, B. - Guimaraes-Purokoski, A. (2008): Vertical Division of Competences between the European Community and its Member States in the Energy Field. In: *EU Energy Law and Policy Issues*, Rixensart, Euroconfidentiel, pp. 9-30.
- Duleba, A. (2009): *Poučenia z plynovej krízy v januári 2009*, Bratislava, VC SFPA [cit. 15. 02. 2012], dostupné na: [www.sfpa.sk/dokumenty/publikacie/281](http://www.sfpa.sk/dokumenty/publikacie/281).

- Európska komisia (2008): *Proposal for a directive of the Council imposing an obligation on Member States to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products*, Commission Staff Working Document, [cit. 29. 03. 2012], dostupné na: [http://ec.europa.eu/energy/strategies/2008/doc/2008\\_11\\_ser2/oil\\_stocks\\_impact\\_assesment.pdf](http://ec.europa.eu/energy/strategies/2008/doc/2008_11_ser2/oil_stocks_impact_assesment.pdf).
- Európska komisia (2009): *The January 2009 Gas Supply Disruption to the EU: An Assessment*. Commission Staff Working Document SEC (2009) 977 [cit. 11. 1. 2012], dostupné na: [http://ec.europa.eu/danmark/documents/alle\\_emner/energi/2009\\_ser2\\_autre\\_document\\_travail\\_service\\_part1\\_ver2.pdf](http://ec.europa.eu/danmark/documents/alle_emner/energi/2009_ser2_autre_document_travail_service_part1_ver2.pdf).
- Európska komisia (2009a): *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Directive 2004/67/EC* [cit. 17. 4. 2012], dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0363:FIN:EN:PDF>.
- Európska komisia (2010): *State of play in the EU energy policy*. Commission Staff Working Document, SEC (2010) 1346 final [cit. 10. 11. 2011], dostupné na: [http://www.parlament.gv.at/cgi-bin/eukp.pdf?P\\_EU=XXIV.pdf/EU/04/00/040078.pdf](http://www.parlament.gv.at/cgi-bin/eukp.pdf?P_EU=XXIV.pdf/EU/04/00/040078.pdf).
- Európska komisia (2010a): *Správa Komisie Rade a Európskemu parlamentu o realizácii Európskeho energetického programu pre oživenie*, COM (2010) 191 final [cit. 27. 02. 2012], dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0191:FIN:EN:PDF>.
- Európska komisia (2010b): *Energy 2020. A strategy for competitive, sustainable and secure energy*, COM (2010) 639 final, [cit. 10. 11. 2011], dostupné na: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT\\_COM:2010:0639\(01\):FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2010:0639(01):FIN:EN:PDF).
- Európska komisia (2011): *Mid-term evaluation of the European Energy Programme for Recovery* [cit. 18. 4. 2012], dostupné na: [http://ec.europa.eu/energy/evaluations/doc/2011\\_eepr\\_mid\\_term\\_evaluation.pdf](http://ec.europa.eu/energy/evaluations/doc/2011_eepr_mid_term_evaluation.pdf).
- Európska komisia (2011a): *Plán energetickej účinnosti na rok 2011* [cit. 18. 4. 2012], dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0109:FIN:SK:PDF>
- Európska komisia (2011b): *Energetická politika EÚ: budovanie vzťahov s partnermi za hranicami EÚ* [cit. 18. 4. 2012], dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0539:FIN:SK:PDF>.
- Európska komisia (2011c): *Návrh nariadenie Európskeho parlamentu a Rady o usmerneniach pre transeurópsku energetickú infraštruktúru, ktorým sa zrušuje rozhodnutie č. 1364/2006/ES*, COM (2011) 658 final [cit. 18. 4. 2012], dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0658:FIN:SK:PDF>.
- Európska komisia (2011d): *Energy Roadmap 2050*. [cit. 20. 4. 2012], Dostupné na: [http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/doc/com\\_2011\\_8852\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/doc/com_2011_8852_en.pdf).

- Európsky parlament a Rada EÚ (2010): *Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 994/2010 z 20. októbra 2010 o opatreniach na zaisťovanie bezpečnosti dodávky plynu, ktorým sa zrušuje smernica Rady 2004/67/ES* [cit. 18. 01. 2012], dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0001:0022:SK:PDF>.
- Finon, D. - Locatelli, C. (2008): Russian and European gas interdependence: Could contractual trade channel geopolitics? *Energy policy*, Vol. 36, No. 1, pp. 423-442.
- Gelden, O. - Marcelis, C. - Maurer, A. (2006): *Perspective for the European Union's External Energy Policy: Discourse, Ideas and Interests in Germany, the UK, Poland and France*. Berlin: SWP. [cit. 11. 04. 2012], dostupné na: [www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=3521](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3521).
- Geldhof, W. - Vandenriessche, F. (2008): European Electricity and Gas market Liberalisation. Background, Status, Developments. In: *EU Energy Law and Policy Issues*, Rixensart, Euroconfidentiel, pp. 33- 56.
- George, S. (1996): *Politics and policy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Green paper (2006): A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy (COM (2006) 105), Brussels, Commission of the European Communities [cit. 18. 01. 2012], dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0105:FIN:EN:PDF>
- Haghighi, S. S. (2008): Energy Security and the Division of Competences between the European Community and its Member States. *European Law Journal*, Vol. 14, No. 4, pp. 461-82.
- Hedenus, F. - Azar, C. - Johansson, D. J. A. (2010): Energy security policies in EU-25. The expected cost of oil supply disruptions. *Energy policy*, Vol. 38, No. 3, pp. 1241-50.
- Jeníček, V. - Krepl, V. (2009): Energy and the European Union, *Agricultural economics*, Vol. 55, No. 1, pp. 1-11.
- Jensen, C. S. (2010) Neo-functionalism, In: *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 71-85.
- Kaderják, P. - Cameron, P. - Tóth, A. I. (2007): Unilateral natural gas import dependence: a new supply security issue for Europe. *Review of Energy Markets*, Vol. 2, No. 2, pp.1-36.
- Litmanen, T. (2009): The transillumination of Finnish nuclear policy: Seeking a shortcut to low carbon society, In: *The renewal of nuclear power in Finland*, New York, Palgrave, pp. 3-41.
- Martin, S a El-Agraa, A. (2007): Energy policy and energy markets, In: *The European Union. Economics and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Matlár, J. H. (1997): *Energy Policy in the European Union*, London, Macmillan.
- Mayer, S. (2008): Path dependence and Commission activism in the evolution of the European Union's external energy policy, *Journal of International Relations and Development*, Vol. 11, No. 3, pp.251-78.

- Mišík, M. (2010): Security First: Energy Policy in the New Member States of the European Union. In: *From Listening to Action. New Member States in the EU*, Bratislava, Devin Printing House, pp. 101-129.
- Nugent, N. (2010): *The Government and Politics of the European Union*, London, Palgrave.
- Pointvogl, A. (2009): Perceptions, realities, concession- What is driving the integration of European energy policies? *Energy Policy*, Vol. 37, No. 10, pp. 5704-16.
- Renner, S. (2009): The Energy Community of Southeast Europe: A neo-functionalist project of regional integration, *European Integration online Papers*, Vol. 13, No. 1.
- Roberts, J. (2009): Energy Challenges for Europe. In *Energy and the Transformation of International Relations: Towards a New Producer-Consumer Framework*, Oxford, Oxford University Press, pp. 245-268.
- Rosamond, B. (2005): The uniting of Europe and the foundation of EU studies: revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No.2, pp. 237-254.
- Roth, M. (2011): Poland as a Policy Entrepreneur in European External Energy Policy: Towards Greater Energy Solidarity vis-à-vis Russia? *Geopolitics*, Vol. 16, pp. 600-25.
- Sodupe, K. - Benito, E. (2001): Pan-European Energy Co-operation: Opportunities, Limitations and Security of Supply to the EU, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 1, pp.165-77.
- Stern, J. (2006): *The Russian-Ukrainian gas crisis of January 2006*, Oxford Institute for Energy Studies.
- Svedberg, M. (2007): Energy in Eurasia: the Dependency Game, *Transition Studies Review*, Vol. 14, No. 1, pp. 195-202.
- Špičanová, L. - Valíšková, B. (2011): Energetická politika. In: *Prosazovanie národných záujmů České republiky v EU*, Praha, Periplum.
- Talus, K. (2008): Security of Supply- An Increasingly Political Notion. In: *EU Energy Law and Policy Issues*, Rixensart, Euroconfidentiel, pp. 125- 49.
- Thomas, S. (2005): *The European Union Gas and Electricity Directives* [cit. 23. 03. 2012], dostupné na [http://ec.europa.eu/energy/electricity/report\\_2005/doc/trade\\_unions/12b\\_epsu\\_psimu\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/energy/electricity/report_2005/doc/trade_unions/12b_epsu_psimu_report.pdf).
- Tichý, L. (2011): Vzťahy medzi Evropskou unií a Ruskou federáci v sektore zemného plynu, *Stredoevropské politické studie*, Vol. 13, No. 2-3, pp. 189-219.
- Umbach, F. (2010): Global energy security and the implication for the EU, *Energy Policy*, Vol. 38, No. 3, pp. 1229-40.
- Úrad pre reguláciu siet'ových odvetví (2010): *Správa o dodržiavani pravidiel pre fungovanie trhu s elektrinou a plynom* [cit. 05. 02. 2012], dostupné na: [http://www.urso.gov.sk/doc/dokumenty/Sprava\\_o\\_dodrziavani\\_PTE-PTP-2010.pdf](http://www.urso.gov.sk/doc/dokumenty/Sprava_o_dodrziavani_PTE-PTP-2010.pdf).

Wyciszewicz, E. (2009): From August war to January gas row: Implications for post-soviet energy landscape. In: *Geopolitics of pipelines. Energy interdependence and inter-state relations in the post-soviet area*, Warsaw, The Polish institute of international affairs, p. 173-88.

Youngs, R. (2009): *Energy Security? Europe's New Foreign Policy Challenge*, London, Routledge.