

# Energetická politika Evropské unie

FILIP ČERNOCH  
VERONIKA ZAPLETALOVÁ



Aktualizované vydání

**muni**  
PRESS

**enSEC**



# **ENERGETICKÁ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE**

Filip Černoš – Veronika Zapletalová

Masarykova univerzita  
Brno 2014



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Vědecká redakce Masarykovy univerzity:

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc.  
prof. RNDr. Zuzana Došlá, DSc.  
Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.  
Mgr. Michaela Hanousková  
doc. PhDr. Jana Chamonikolasová, Ph.D.  
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.  
Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.  
prof. PhDr. Petr Macek, CSc.  
PhDr. Alena Mizerová  
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.  
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.  
Mgr. David Povolný  
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.  
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.  
prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.  
Mgr. Iva Zlatušková  
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

Recenzoval:

Mgr. et Mgr. Martin Hrabálek, Ph.D.

© 2012,2014 Filip Černoch, Veronika Zapletalová

© 2012,2014 Masarykova univerzita

SBN 978-80-210-6676-2

ISBN 978-80-210-6073-9 (1. vyd.)

DOI: 10.5817/CZ.MUNI.M210-6676-2014

## Obsah

	Seznam boxů .....	7
	Abstract.....	9
	Úvod.....	11
	Evropská energetická politika – neukončený vývoj .....	13
1.1	Formování komunitární energetické politiky .....	13
1.1.1	Poválečná léta .....	14
1.1.2	ESUO .....	15
1.1.3	EURATOM .....	17
1.1.4	EHS.....	19
1.1.5	Ropné krize.....	20
1.1.6	Jednotný evropský akt a odblokování společného trhu.....	23
1.1.7	Smlouva o EU a změna mezinárodní situace .....	25
1.1.8	Rozpaky na přelomu tisíciletí.....	25
1.1.9	Zlomový rok 2007 .....	27
1.1.10	Lisabonská smlouva .....	30
1.2	Reflexe historického vývoje.....	37
1.2.1	Proměnlivé tempo .....	37
1.2.2	Krize nerovná se integrace.....	39
1.2.3	Teoretické vysvětlení komunitarizace EEP .....	39
1.2.4	Závěrečná poznámka .....	43
2	Mechanismus fungování EEP.....	45
2.1	Evropský parlament .....	46
2.2	Evropská komise.....	49
2.3	Rada Evropské unie .....	53
3	Společný trh s energiemi.....	57
3.1	Regulační uspořádání IEM: Evropská komise vs. národní šampioni.....	57
3.2	Obecně k energetickým trhům a jejich liberalizaci.....	58
3.2.1	Specifika trhu s elektřinou a zemním plynem .....	58
3.2.2	Možné způsoby organizace energetických trhů.....	60
3.3	Vývoj společného energetického trhu EU.....	61
3.3.1	Jednotný evropský akt .....	61
3.3.2	První liberalizační balík .....	63
3.3.3	Druhý liberalizační balík .....	66
3.3.4	Třetí liberalizační balík.....	68
3.4	Dimenze společného energetického trhu – logika fungování a základní principy .....	72
3.4.1	Základní prvky společného trhu z pohledu EU a z nich vyplývající priority a zájmy v této oblasti .....	72
3.4.2	Kritika.....	73
3.5	Fyzické budování IEM: Role EU v zajištění dostatečné energetické infrastruktury .....	73
3.5.1	Finanční nástroje .....	74
4	Environmentální dimenze EU .....	79
4.1	Boj proti klimatickým změnám: nový důvod pro existenci EU? .....	79
4.2	Mezinárodní rámec boje proti klimatickým změnám.....	80
4.2.1	Kjótský protokol.....	81
4.2.2	Nástroje Kjótského protokolu.....	82
4.2.3	Období po platnosti Kjóta .....	83

4.3	Role EU v globálním snižování emisí.....	84
4.3.1	Evropský trh s emisními povolenkami.....	86
4.3.2	Dosavadní výsledky EU ETS.....	92
4.4	Další komunitarizované energeticko-environmentální oblasti.....	92
4.4.1	Obnovitelné zdroje.....	92
4.4.2	Biopaliva.....	94
4.4.3	Energetická efektivita.....	96
5	Vnější dimenze energetické politiky EU.....	101
5.1	Vývoj vnější dimenze EEP a zásadní dokumenty Unie v posledních letech.....	101
5.2	Nástroje vnější dimenze EEP.....	108
5.2.1	Bilaterální spolupráce.....	110
5.2.2	Multilaterální spolupráce.....	115
5.2.3	Globální spolupráce.....	117
5.3	Závěrečné zhodnocení.....	120
	Seznam zdrojů.....	123
	Jmenný rejstřík.....	133
	Poděkování.....	135
	O autorech.....	137

## Seznam boxů

Box 1: Evropské sdružení uhlí a oceli.....	16
Box 2: EURATOM .....	18
Box 3: Čistý dovoz ropy a ropných produktů v letech 1955–1973 .....	20
Box 4: Čistý dovoz ropy a ropných produktů mezi lety 1973–1985.....	22
Box 5: Jednotný evropský akt .....	23
Box 6: Zelená kniha Evropská strategie pro udržitelnou, konkurenceschopnou a bezpečnou energii .....	26
Box 7: Chronologický vývoj evropského energetického práva .....	34
Box 8: Evropský parlament .....	46
Box 9: Evropská komise.....	50
Box 10: Rada Evropské unie .....	53
Box 11: Formace Rady Evropské unie .....	54
Box 12: Hospodářská soutěž.....	60
Box 13: Zpráva o stavu vnitřního trhu s energiemi z roku 1988 .....	62
Box 14: Porovnání jednotlivých liberalizačních balíčků EU .....	64
Box 15: Energetické firmy proti konkurenci .....	68
Box 16: Třetí liberalizační balík.....	69
Box 17: Energetika pod křídly vlád.....	71
Box 18: CEF: Seznam prioritních infrastrukturních koridorů a oblastí v oblasti energetiky.....	76
Box 19: Globální oteplování.....	80
Box 20: Země Dodatku B Kjótského protokolu .....	81
Box 21: Společně, nebo jednotlivě .....	85
Box 22: Objem povolenek zemí EU, založený na Národních akčních plánech schválených Evropskou komisí pro období 2005–2007 .....	87
Box 23: Národní akční plány .....	89
Box 24: Energeticko-klimatický balíček .....	90
Box 25: Národní cíle pro podíl OZE na konečné spotřebě energií v roce 2020 .....	93
Box 26: Energetická efektivita vybraných ekonomik, 2011 (v kilogramech ropného ekvivalentu na 1000 eur.....	97
Box 27: Opatření navrhovaná v rámci Akčního plánu pro energetickou účinnost 2011 .....	98
Box 28: Systém energetických partnerství s hlavními partnery EU .....	106
Box 29: Priority Rady vyplývající ze Závěrů summitu 11/2011 .....	107
Box 30: Nejdůležitější nástroje externí dimenze energetické politiky EU .....	109





## **Abstract**

The book focuses on the analysis of the European Energy Policy. This policy is one among the most rapidly developing EU areas, through which the European institutions obtain gradually more extensive power over the performance of the national energy sectors. Based on the research questions, the book is then divided into the following parts.

In the first part, the authors concentrate on the historical development of the European Energy Policy in the period from the 1950s up to date. Afterwards they in the second part analyze the creation of the common EU energy market, including the discussion about the rivalry between the European Commission and monopolistically acting energy champions coming from the particular member states. This is followed by the chapter dealing with the environmental aspects of the power industry, having the authors' attention mainly directed to the struggle against the global warming throughout the EU ETS system. The last part afterwards analyses to a detail the field of the EU external energy relations with its suppliers and transitory parties of raw energy materials.

The book is recommended to the students and researchers, as well as to the wholesale public interested in the entire topic.



## Úvod

Doba, kdy energetické sektory národních států Evropy kontrolovaly jednotlivé vlády ve spolupráci s domácími energetickými šampiony, pomalu mizí. Proces této proměny započal již v padesátých letech minulého století, kdy si první střípky pravomocí nad energetikou přisvojila nová organizace, Evropské sdružení uhlí a oceli. Od té doby vidíme postupný, ale setrvalý trend přenosu pravomocí z národní na nadnárodní (unijní) úroveň. Tento trend prozatím vyvrcholil zařazením energetiky mezi Sdílené pravomoci v tzv. Lisabonské smlouvě.

Přes mediálně vděčné a často opakované tvrzení o vlivu Evropské unie (EU) na energetické sektory členských zemí a přehráli konstatování o stále omezenější roli národních vlád v procesu řízení této oblasti je pozoruhodné, jak málo se systematickému zpracování této problematiky věnuje odborná literatura. V české provenienci pak komplexnější text věnovaný energetické politice EU, respektive evropské energetické politice, chybí vůbec.

Autoři, vedeni ambicí tuto mezeru alespoň částečně zaplnit, proto předkládají tuto publikaci. Pokouší se v ní čtenáři nabídnout průvodce touto spleťou, nicméně bohatou a živou problematikou. Cílem přitom není předložit nekončící seznam legislativních aktů, smluv, směrnic a nařízení, ale vymezit základní principy fungování evropské energetické politiky, hlavní hráče a hybné síly, které její vytváření formovaly a formují.

V první kapitole textu se autoři zaměřili na historický vývoj celé politiky. Od nesmělých počátků ve válkou zničené Evropě přes rozpačitě působící EURATOM, nejistou reakci evropských států na ropné krize v sedmdesátých letech až po takřka frenetický vývoj odstartovaný Jednotným evropským aktem.

Na tento historický exkurz potom naváže kapitola věnovaná mechanismu fungování evropské energetické politiky a rozbor jejích jednotlivých dimenzí. V kapitole věnované vytváření společného energetického trhu budeme sledovat postupnou liberalizaci tohoto dříve nedotknutelného sektoru, kdy pozornost přitáhne především střet představ Evropské komise s dále obtížně akceptovatelnou dominantní pozicí národních šampionů. Právě tato vnitřní dimenze Evropské energetické politiky patří k těm nejméně diskutovaným, přitom je z hlediska dopadů na koncové zákazníky v EU pravděpodobně nejznatelnější.

Následovat bude kapitola zaměřená na propojení environmentálních otázek a energetiky. Právě spalování fosilních paliv, efektivita jejich využití a jejich postupné nahrazování nízkouhlíkovými zdroji patří k nejsilnějším tématům Evropské unie poslední dekády. V této oblasti se zaměříme především na velmi citlivou problematiku boje EU proti klimatickým změnám, v níž energetický sektor hraje klíčovou roli.

Publikaci potom uzavře obsáhlá kapitola zaobírající se tzv. vnější dimenzí evropské energetické politiky. V ní si autoři pokládají otázku, jakým způsobem EU a její členské státy řídí a ošetřují své vztahy s dodavatelem či tranzitéry energetických surovin a jak pracně budovaná síť smluv a dohod s okolními zeměmi pomáhá zajistit energetickou bezpečnost evropského kontinentu.

Text nechce být úplným průvodcem danou problematikou, na zhodnocení mnoha otázek museli autoři kvůli nedostatku prostoru rezignovat. Kniha také není určena přímo expertům z oboru, kteří mají ve svých vymezených oblastech k dispozici detailnější a odbornější práce. Cílovou skupinou je širší veřejnost, včetně té akademické, snažící se udělat si o tomto tématu komplexnější obrázek, v problematice se zorientovat a získat úvodní znalost pro další studium či zamyšlení. Doufáme proto, že publikace splní naznačený účel a laskavému čtenáři bude užitečnou pomocí ve snaze o přiblížení se velmi zajímavé problematice evropské energetické politiky.

Tento text je aktualizovaným a doplněným vydáním stejnojmenné publikace.



## 1 Evropská energetická politika – neukončený vývoj

V této kapitole se zaměříme na proces vytváření evropské energetické politiky (EEP), stručnou historii tohoto vývoje a rozbor některých zásadních historických milníků. Zjistíme, že EEP můžeme z hlediska jejího tematického záběru rozdělit do tří základních dimenzí – formování jednotného energetického trhu, vnějších energetických vztahů a environmentální problematiky. Těmto dimenzím se budeme věnovat v dalších částech této knihy.

Ještě předtím se ale pokusíme o určitou interpretaci tohoto historického vývoje EEP. Naší snahou bude poukázat na některé přetrvávající trendy při vytváření EEP, na to, jakou vnitřní logikou je budování EEP řízeno a co jsou hybné momenty tohoto vývoje.

Nápomocny nám zde budou některé teoretické koncepty z širokého spektra integračních teorií mezinárodních vztahů. Potýkáme se totiž s nemožností využít jednu konkrétní teorii či koncept a na jejím základě vývoj EEP zkoumat; zatímco například formování vnější dimenze EEP může být kvůli svému výrazně bezpečnostnímu charakteru a vysoké angažovanosti národních států vysvětleno lépe pojmovým aparátem teorií inklinujících k mezivládnímu výkladu evropské integrace, dění v oblasti environmentálních aspektů energetiky sleduje logiku spíše federalistických teorií. Z těchto důvodů budeme v rámci kapitoly pracovat hned s několika nástroji charakteristickými pro různé teorie.

Ještě než započneme s výkladem, je potřeba si na tomto místě ujasnit, co vlastně chápeme pod pojmem evropská energetická politika. Obecně jsou pod pojmem „evropské politiky“ chápány v širokém slova smyslu všechny záležitosti, které jsou projednávány na úrovni Evropské unie. Povaha pravomocí Unie (tzn., zda se jedná o sdílené, výlučné či pouze podpůrné) v tomto ohledu není zcela podstatná. Důležité tedy je, že se daná problematika projednává i na rovině EU. Do tohoto jednání vstupují instituce EU a současně i členské země. Evropskou energetickou politikou tedy rozumíme snahu o komplexní uchopení energetických otázek v rámci agendy Evropské unie. Nevztahuje se pouze ke konceptu energetické bezpečnosti, ale spadají sem například i témata spojená se snižováním dopadů energetického sektoru na životní prostředí, budováním společného trhu atd.

### 1.1 Formování komunitární energetické politiky

Pro účely přehlednosti následujícího textu rozdělíme historický vývoj EEP do několika časových úseků. Prvním z nich bude období mezi druhou světovou válkou a koncem šedesátých let, kdy můžeme sledovat první snahy o určité koordinované a nadnárodní uchopení energetiky na evropském kontinentě. Vzniká Evropské sdružení uhlí a oceli (ESUO) a později EURATOM, objevují se první zprávy a dokumenty volající po komunitarizované energetické politice.

Druhý velký časový úsek rámuje tzv. první energetická krize v letech 1973/1974 a končí zhruba v polovině devadesátých let s vydáním Jednotného evropského aktu (JEA). Pro toto období je charakteristická snaha vyrovnat se s dříve neznámým fenoménem závislosti západních zemí na importovaných zdrojích energie (ropě), včetně všech turbulencí a potíží, které s tím byly spojeny.

Vydáním JEA se Evropská společenství (resp. později EU)<sup>1</sup> začínají iniciativně věnovat domácím otázkám spojeným s energetikou, především fungování energetických trhů a také environmentálním otázkám spojeným s výrobou a spotřebou energie. Toto období přetrvává fakticky dodnes, kdy je v první dekádě nového tisíciletí oživeno cyklickou snahou o vybudování komunitární unijní energetické politiky, zvláště v souvislosti s novými fenomény na světové scéně typu nástupu nových asijských spotřebitelů a problémů s dodávkami paliv z Ruské federace.

### 1.1.1 Poválečná léta

*„Druhá světová válka zanechala kontinentální Evropu v troskách, se zničenou většinou jejího průmyslu a infrastruktury, se sovětskou armádou nachystanou izolovat východní regiony od západu a s potenciálně nejsilnějším státem hořce vyčerpaným a v brzké budoucnosti i rozděleným na východní a západní Německo. Do poloviny padesátých let západní Evropa povstala z popela a nastoupila cestu obdivuhodného ekonomického růstu. Transformovaný energetický mix byl jednou ze složek tohoto zotavení, později vedoucího k úpadku uhelného a růstu ropného průmyslu a ústící v rostoucí závislost jednotlivých zemí na importu energetických surovin.“* (Clark, 1991, s. 110)

I takto můžeme shrnout energetickou situaci poválečné Evropy, kdy docházelo k vytvoření základů budoucí Evropské unie a kdy evropská energetika pomalu vstupovala do podobně klíčové energetické změny, jako bylo nahrazení primitivních energetických zdrojů středověku uhlím. Pro účely tohoto textu je nicméně potřeba rozebrat tehdejší situaci důkladněji.

Druhá světová válka samozřejmě znamenala značný nápor na energetickou a surovinovou základnu zúčastněných zemí. Předválečné přípravy Japonska a Německa, dimenzované na spíše krátkodobý konflikt, se ukázaly jako nedostatečné a v závěru konfliktu tak obě poražené mocnosti trpěly zásadním nedostatkem tak klíčového válečného materiálu, jako byl letecký benzín či pohonné hmoty pro pozemní armádu. Ani válečné zábory uhelných ložisek Francie či Polska nedokázaly tuto situaci kompenzovat.

Také Velká Británie, spoléhající se před vypuknutím konfliktu na svou kontrolu bohatých ropných ložisek na Blízkém východě, většinu válečného období strádala nedostatkem energií, neboť nebyla schopna blízkovýchodní ropu přepravit přes Německem důkladně kontrolované moře do svých domácích rafinerií. Jen v o málo lepší situaci se pak nacházel Sovětský svaz, který sice disponoval vlastními bohatými zdroji, avšak v oblastech kontrolovaných nepřátelskými armádami. Moskva tak i přes úpornou snahu dokázala z domácích zdrojů získat pouze asi 60 % svých požadavků na ropu a ropné produkty (Clark, 1991, s. 96). Energeticky soběstačné tak zůstaly pouze Spojené státy, schopné dokonce díky postupnému navyšování produkce zásobovat i své spojence.

Potřeba zajistit bojujícím armádám i zázemí pohonné hmoty a dostatek energií se samozřejmě odrazila i v chování vlád jednotlivých států, kdy prakticky všechny klíčové země zavedly více či méně efektivní státní kontrolu nad domácími surovinovými zdroji v podobě vládních agentur řídících těžbu a distribuci těchto zdrojů. K ukončení tohoto „válečného zásobování“ po utišení konfliktu však došlo pouze v USA. V Evropě si už ve většině zemí stát udržel pozici nejen regulativní, ale i vlastnickou – ve Velké Británii

<sup>1</sup> Evropská společenství (ES) je termín označující původně ESUO, EHS a EURATOM. V návaznosti na vstup Smlouvy o EU v platnost platilo označení Evropské společenství pro původní EHS, kdy Evropská unie sestávala z ES, oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a Justice a vnitra. Lisabonská smlouva potom v roce 2009 ES ruší a nahrazuje je plně a pouze Evropskou unií.

se to týkalo uhlí a později i jádra, v Německu uhlí a ve Francii všech energetických sektorů (Clark, 1991, s. 128). Základním energetickým zdrojem zůstalo i během padesátých let ono zmiňované uhlí. V zemích Evropského sdružení uhlí a oceli, kterým se budeme věnovat na následujících řádcích, představovalo v roce 1937 87 % TPER,<sup>2</sup> v roce 1950 81 % a ještě i v roce 1955 74 % (Clark, 1991, s. 103).

Tyto dva faktory, tedy znatelný kontinentální důraz na nutnost a potřebu regulovat (strategické) odvětví energetiky a klíčové postavení uhlí v energetickém mixu evropských zemí, spolu s potřebou vyřešit poválečnou situaci západní Evropy a předejít dalšímu konfliktu mezi Německem a Francií, vedly k ideji vytvoření ESUO, Evropského sdružení uhlí a oceli.

### 1.1.2 ESUO

„[Zúčastněné strany, pozn. autora] nahradí historické rozpory sloučením svých esenciálních zájmů a položí základy širšího a hlubšího společenství mezi lidmi dlouho rozdělenými krvavými konflikty. [...] Úkolem Evropského sdružení uhlí a oceli je přispět k ekonomické expanzi, rozvoji zaměstnanosti a zlepšení životního standardu v participujících zemích...“ (ESUO, 1957, s. 3). Vizionářská představa Jeana Monneta smíchala dohromady klíčový sektor uhlí a oceli, na němž byl postaven tehdejší civilní a vojenský průmysl, a očekávané blahodárné účinky ekonomické spolupráce. Ve chvíli, kdy by dřívější protivníci vytvořili společný trh s tak esenciální surovinou jako uhlí a tak důležitým produktem jako ocel, vyžadující neustálou komunikaci a výměnu informací, by se riziko dalšího konfliktu mohlo výrazně snížit.

Samotné fungování ESUO není třeba do detailů rozebírat,<sup>3</sup> dominantní roli uhlí během šedesátých let přebrala ropa, a organizace tak ztratila na svém původním významu. Je však třeba zdůraznit některé momenty a charakteristické rysy, které se budou ve vytváření EEP objevovat i nadále.

2 Total Primary Energy Requirements, celková energetická spotřeba. Termín zahrnující spotřebu všech druhů energie včetně elektřiny a tepla.

3 Pro detailnější popis ESUO doporučujeme z české provenience knihu Fiala, P. – Pitrová, M.: *Evropská unie*. Brno: CDK, 2003.

**Box 1: Evropské sdružení uhlí a oceli**

- Smlouva ustavující novou organizaci byla podepsána 18. dubna 1951 mezi Německem, Francií, Lucemburskem, Belgií, Nizozemskem a Itálií. Tato tzv. Pařížská smlouva (Smlouva o ESUO) byla sjednána na 59 let a v platnost vstoupila 27. července 1952.
- Hlavními institucemi ESUO byly nadnárodní devítičlenný Vysoký úřad s mezivládní pojišťkou ve formě Rady. Vysokému úřadu asistoval Poradní výbor reprezentující zájmy výrobců, zaměstnavatelů a konzumentů. Kontrolní funkci vykonávalo Shromáždění ESUO (předchůdce dnešního Evropského parlamentu) o 78 zástupcích. Soudní dvůr měl potom za úkol sledovat dodržování Smlouvy o ESUO, kontroloval Vysoký úřad a členské země v případě daných sektorů.
- Pravomoci Vysokého úřadu byly poměrně široké, mohl například v případě obtíží daných sektorů regulovat ceny či v případě krize zasahovat do obchodních vztahů jednotlivých podniků. Mezivládní rada pak sloužila jako platforma pro zmírnění rozdílů mezi malými a velkými státy, rozhodovala často většinou.
- ESUO zaniklo 23. 7. 2002, pravomoci se přesunuly do otázek celní a hospodářské unie.

Zdroj: Fiala & Pitrová, 2003, s. 47–54

V první řadě nedošlo k naplnění původní v zásadě federalistické představy o organizaci s výraznými nadnárodními prvky, založené na potlačení suverenity jednotlivých zemí ve prospěch celku. „*Vysoký úřad ESUO, který měl formálně supranacionální pravomoci, se nestal dirigistickým. Zaměřil své aktivity na posilování obchodu s uhlím založeným na tržních principech*“ (Matláry, 1997, s. 15). Přes úspěchy v této oblasti ale dva krizové momenty ukázaly jeho relativní slabost. Šlo o nadbytek uhlí v letech 1958–1959, kdy se Německo a Francie v naprostém rozporu s ideou ESUO i s tlakem Vysokého úřadu uchýlily k importním bariérám a clům chránícím domácí produkci, a za druhé při debatě o finančních podporách na produkci o několik let později, kdy členské státy odmítly návrh na společné financování (Matláry, 1997, s. 15).

„*Smlouva [o ESUO, pozn. autora] se nesnažila o ustavení plně konkurenčního trhu v rámci uhelného průmyslu ES. Vytvářela systém regulované soutěže, kde Komise [Vysoký úřad, pozn. autora] mohla za specifických okolností intervenovat do fungování trhu. Nicméně, Smlouva obsahovala specifická pravidla vztahená k dohodám porušujícím volnou soutěž, zneužití dominantní pozice či slučování firem*“ (Matláry, 1997, s. 44).

Tato neochota členských zemí skutečně přistoupit na plně funkční a nezávislou jednotnou energetickou politiku (byť zde v sektorově omezené míře) přímo souvisí s druhým podstatným rysem ESUO, a to zahrnutím mezivládní instituce. Původní sestavu řídicích a administrujících těles totiž doplnila Speciální rada ministrů, fakticky předchůdce dnešní Rady EU, zastupující výhradně zájmy zúčastněných států. Toto narušení původní federalistické představy se potom stalo pro celou EU typickým, byť v případě ESUO Rada nevystupovala příliš výrazným způsobem.

Už v případě této první energeticky zaměřené organizace, stojící za pozdějším vznikem EU jako takové, jsou tedy vidět trendy charakteristické pro celkový pozdější vývoj. I přes poměrně přesné tvrzení, že „*původní záměr ESUO byl řídit produkci uhlí a oceli v Evropě v politickém a ekonomickém smyslu, a nikoliv vytvořit jednotnou energetickou politiku...*“ (Matláry, 1997, s. 16) jsou budoucí limity podobných snah vidět poměrně zjevně.



### 1.1.3 EURATOM

Přes své nesporné úspěchy<sup>4</sup> bylo ESUO z energetické stránky do značné míry zbrojením na bitvu, která se chýlí ke konci. Jak naznačil už průběh druhé světové války, pozornost se totiž postupně začala přesouvat od uhlí k ropě.

*„Mezi rokem 1945 a 1953 [...] spotřeba ropy ostře stoupla. Evropské země OECD zvýšily mezi lety 1948 a 1960 svou spotřebu uhlí o zhruba 100 mmt,<sup>5</sup> respektive o 24 %, ale podíl uhlí na TPER klesl z 83 % v roce 1950 na 61 % v roce 1960. Ve stejném období podíl ropy stoupl ze 14 na 30 %...“* (Clark, 1991, s. 104). Tento posun, umožněný dobrou využitelností ropy pro průmyslové i domácí účely a rapidním nárůstem levných dodávek ropy z Blízkého východu,<sup>6</sup> byl pouze počátkem dramatické proměny evropského energetického mixu rychle opouštějícího uhlí ve prospěch ropy a později i jaderné energie.<sup>7</sup>

Tento trend se samozřejmě ve všech zemích západní Evropy neprojevoval stejně, Itálie s malými vlastními zásobami uhlí se prakticky hned po válce soustředila na hydroelektrárny a právě ropu. Francie sice rychle obnovila svou vysokou uhelnou produkci, ale toto uhlí bylo nekonkurenceschopné levné blízkovýchodní ropě. Naopak Německo a Británie zůstaly věrné uhlí až do konce šedesátých let (Clark, 1991, s. 107). Poslední zmíněná země spolu s Norskem a Nizozemskem navíc během šedesátých let spustila ambiciózní projekty na těžbu ropy a zemního plynu v Severním moři (Clark, 1991, s. 108).

Ještě než se nicméně mohl projevit dramatický nástup ropy jako klíčového energetického zdroje budoucnosti, došlo ke konci padesátých let k výraznému postupu v evropské integraci, opět v podstatné míře založenému na energetice, tentokrát jaderné. *„Jakým způsobem je Evropa připravena využít mírového potenciálu atomu? [...] je nepravděpodobné, že by se západoevropský mírový program mohl rozvinut rychle a efektivně na bázi separátních národních programů [...] potřebné operace jsou příliš rozsáhlé, technologické zázemí vyžadující vybudování příliš široké, lidské i znalostní zdroje příliš velké, ať už by byly žádány po kterékoliv zemi, včetně Británie. Navíc evropská ekonomika potřebuje podporu nukleární energie více než Spojené státy nebo Sovětský svaz, vzhledem k faktu, že evropské dodávky jiných energetických zdrojů jsou výrazně omezené. Spolek evropských zemí by mohl vytvořit třetí velký pilíř světového atomového průmyslu.“* (The Economist, 1956).

Takto optimisticky byla v padesátých letech v Evropě nahlížena jaderná energie; zdroj s neomezenými možnostmi, který by v budoucnu mohl kontinent osvobodit od závislosti na vnějších dodavatelích a poskytnout mu dostatek bezpečné a levné energie. Právě na základě této myšlenky vzniklo v roce 1957 Evropské společenství pro atomovou energii, EURATOM.

4 Za fungování ESUO došlo k nápravě většiny škod způsobených na uhelném průmyslu válečnou mašinerií a obchod s uhlím se v rámci Evropy zmnohónásobil. Na druhou stranu, pouze ve Francii dosáhla produkce předválečných hodnot a země ESUO zůstaly ve spotřebě uhlí dlouho závislé na dovozu uhlí z USA, umožněném prostředky z Marshallova plánu (Clark, 1991, s. 103).

5 Miliony metrických tun.

6 Zmínit bychom mohli i další, méně výrazné faktory, jako jsou úprava cenových mechanismů ropy, kdy USA opouští svou snahu chránit domácí produkci před tou blízkovýchodní, či výstavba evropských rafinerií, čímž je umožněn dovoz levné surové ropy namísto výrazně dražších ropných derivátů.

7 Už v květnu 1956 přitom vydává speciální komise ESUO zprávu pojmenovanou po svém šéfovi, která poprvé na půdě budoucích unijních organizací výrazněji zmiňuje potřebu soustředit se i na jiné než uhelné zdroje a vnímat je jako podstatné položky energetického mixu. Ať už jde o plyn, elektřinu, či ropu. A to zejména kvůli nutnosti diverzifikace zdrojů a zajištění bezpečnosti dodávek. I nadále je nicméně předpokládána budoucí dominance uhlí (Haghighi, 2007, s. 45).

„Úkolem Evropského společenství pro atomovou energii bylo vytvořit společný trh s nukleárními materiály a podporovat jejich mírové využití [...] vytvořením EURATOM dostaly evropské země usilující o rozvoj jaderného programu možnost vyvíjet společně technologie a budovat kompaktní jaderný potenciál. EURATOM měl tedy za úkol podporu rozvoje výzkumu, stanovení nástrojů k dosažení lepší ochrany zdraví a jaderné bezpečnosti, dohled nad jejím dodržováním a konečně společné řízení investic a nákupu materiálu ve společném trhu se štěpnými materiály“ (Fiala & Pitrová, 2003, s. 66). Opět přitom můžeme za vytvořením této organizace vidět snahu o především politickou a až v druhém sledu energetickou integraci, tedy ideu typickou pro Jeana Monneta stojícího za celým plánem.

## Box 2: EURATOM

- K podpisu Smlouvy o zřízení Evropského společenství pro atomovou energii došlo 27. března 1957 v Římě.
- Cílem organizace bylo vytvořit společný trh s nukleárními materiály a podporovat jejich mírové využití. EURATOM tak měl mít právo opce na rudy, suroviny a štěpné materiály vyrobené na území členských států, stejně tak jako měl mít pravomoc uzavírat smlouvy o dodávce těchto surovin zvnějšku nebo uvnitř společenství. Výrazné a později především využívané pravomoci pak měl EURATOM v oblasti kontroly zacházení s materiály a technologiemi, kontroly bezpečnosti práce a podobně.
- Organizační struktura EURATOM v zásadě následovala ESUO, s jeho Vysokým úřadem (v případě EURATOM Komisi), Radou a Evropským parlamentem. Tato trojice potom byla doplněna o Soudní dvůr a Dvůr auditorů.
- Přes nadřazenost Evropské unie si EURATOM i v novém tisíciletí udržel určitou samostatnost a nadále funguje, především v oblasti jaderné bezpečnosti a kontroly práce a manipulace se surovinami i technologiemi.

Zdroj: Fiala & Pitrová, 2010, s. 66–68

Už způsob vzniku přitom poukázal na pozdější problémy této organizace, jejímž původním plánem bylo, že se stane „rozhodujícím prvkem pro další vývoj evropské integrace [neboť, pozn. autora] jaderná energetika je klíčem k dalšímu hospodářskému vývoji, a energetika je proto společným zájmem všech evropských zemí“ (Fiala & Pitrová, 2003, s. 66).

Francie patřila k silným zástupcům celého projektu, protože už na vývoji jaderné energetiky pracovala a od založení EURATOM si slibovala zdroje ze společných fondů. Německo naopak příliš nadšení nesdílelo, potřebovalo nicméně podporu pro společný trh jako takový, vznikající na základě Evropského hospodářského společenství. Vytvoření efektivního společného trhu se štěpným materiálem pak zabránila skutečnost, že to byly právě Spojené státy, nikoliv Francie, které dokázaly na evropský trh dodávat tento materiál nejlevněji. Ve smlouvě o EURATOM proto nebyl společný evropský trh dostatečně výrazně ošetřen. Potenciál EURATOM potom ještě oslabil vlastní národní jaderný program Itálie a Německa,<sup>8</sup> spuštěný především ve snaze omezit francouzskou dominanci tohoto sektoru (Matlary, 1997, s. 17).

8 Obě tyto země navíc usilovaly o získání reaktorů a další techniky z USA.

Už od počátku poměrně nejednotný postoj členských zemí EURATOM se ještě vyostřil v roce 1959, po nástupu Etienna Hirsche do funkce předsedy Komise této organizace. Hirsch se snažil o prosazení nadnárodní autority komise, zatímco Francie využila formálního oddělení vojenské a civilní jaderné technologie k zabránění tomu, aby Komise mohla provádět inspekce zařízení na výrobu plutonia (Fiala & Pitrová, 2003, s. 67). Spolu s dalšími rozpory ohledně dodávek technologií ze Spojených států a kvůli sporům nad alokací finančních prostředků vyústila situace ve stav, kdy se především Francie začala k EURATOM stavět rezervovaně. Nástup „ropného věku“ a oslabení jádra pak vedl k marginalizaci celé organizace jako takové.

I v tomto případě tedy ambiciózní pokus o vytvoření sektorové energetické politiky ztroskotal na vnitřních (neshody členských států) i vnějších (budoucí omezená role jádra ve prospěch ropy) podmínkách.

#### 1.1.4 EHS

Byť se samozřejmě Evropské hospodářské společenství, vznikající spolu s EURATOM, nezaměřovalo přímo na energetické otázky, stavělo určitý rámec, který energetický sektor ovlivňoval.

Zřejmé je to už z nastavení cílů EHS: „...*postupným sblížením hospodářské politiky členských států podporovat v celém Společenství harmonický rozvoj hospodářské činnosti, nepřetržitý a vyrovnaný růst, větší stabilitu, urychlené zvyšování životní úrovně...*“ (Fiala & Pitrová, 2003, s. 68), kdy klíčovým nástrojem a také cílem bylo „...*vybudování společného trhu s volným pohybem tzv. čtyř svobod, tedy osob, služeb, zboží a kapitálu*“ (Fiala & Pitrová, 2003, s. 69). Přičemž je zřejmé, že právě budování společného trhu nemůže sektor energetiky minout. Ve kterých svých bodech se tedy Smlouva o EHS energetiky dotýká?

Podstatné jsou zde články 30 až 37, v nichž se smlouva zabývá snahou omezit a regulovat kvantitativní omezení na import a export, stejně jako chování státních monopolů. „*Každý ze členských států... konvertuje všechny bilaterální kvóty mezi sebou a dalším členským státem v globální kvóty otevřené nediskriminačně všem ostatním členským státům... kvantitativní omezení na export, stejně jako jakékoliv opatření se srovnatelným efektem jsou mezi členskými státy tímto zakázány... členské státy tímto deklarují vůli opustit svá kvantitativní omezení na import a export... členské státy postupně přizpůsobí státní monopoly komerčního charakteru tak, aby žádným způsobem nedocházelo k diskriminaci mezi členskými státy v otázce dodávek nebo obchodování se zbožím*“ (EHS, 1957).

Z hlediska vytváření společného trhu s energiemi, kterému se budeme věnovat později, jsou potom zajímavé také články 85–94, zabývající se vztahy mezi firmami, státní pomocí těmto firmám či omezování jejich možnosti působit na trhu coby monopol či dominantní hráč.

V každém případě je třeba zmínit, že byť Smlouva o EHS umožňovala do určité míry zasahovat do energetických trhů členských států minimálně v otázkách společného trhu, tyto pravomoci zůstaly až do osmdesátých let prakticky nevyužity.

### 1.1.5 Ropné krize

Vývoj v samotné evropské energetice však samozřejmě pokračoval dál, bez ohledu na úspěchy či neúspěchy spojené s organizací EURATOM.

#### Box 3: Čistý dovoz ropy a ropných produktů v letech 1955–1973, mmt

	1955	1960	1965	1970	1973
USA	45	85	116	160	305
OECD – Evropa	12	30	89	211	292
Západní Německo	7	26	68	118	139
Británie	31	50	76	106	117
Itálie	12	21	49	83	97
Francie	20	27	52	96	130
Svět	300	456	759	1263	1656
Procentní podíl USA, Japonska a Evropy na světovém importu	58	69	79	81	83
Zdroj: Clark, 1991, s. 190					

Jak opakovaně zaznělo, už od konce druhé světové války docházelo k podstatné proměně evropského energetického mixu, který se v rostoucí míře spoléhal na levnou a dostupnou ropu. Praktické dopady tohoto trendu jsou potom jednoznačné: „světová ekonomika zažívala v letech 1950–1970 exponenciální růst. Levné jídlo, suroviny a energie poháněly boom vyspělých ekonomik...“ (Clark, 1991, s. 186).

Na druhou stranu to byla právě levná ropa, která sice roztáčela kola ekonomiky západních zemí, ale která vážně ohrozila samotné její fungování na počátku sedmdesátých let. Naším cílem není podrobněji zde rozebírat události spojené s první a druhou ropnou krizí,<sup>9</sup> neboť se do vytváření EEP promítly spíše okrajově, avšak vzhledem k důležitosti tohoto období a proto, že ponechalo velmi výrazné a dlouhodobé stopy na vnímání problematiky energetické závislosti západních konzumentských zemí na vnějších dodavatelích, je třeba mu alespoň omezený prostor věnovat.

Ropnou krizi první poloviny sedmdesátých let odstartovala Jomkippurská válka, za jejímž devastujícím účinkem však stálo několik okolností, které zásadním způsobem oslabily stabilitu světového hospodářství a ekonomiky (Černochoch, 1997, s. 9).

<sup>9</sup> První ropné krizi v letech 1973/1974 samozřejmě předcházelo vícero pokusů o využití ropy jako prostředku politického nátlaku. První významnější byly události kolem Suezské krize. V roce 1956 egyptský prezident Gamál Násir znárodnil Suezský průplav a zmrazil tamní aktiva mezinárodních ropných firem, a vyvolal tím válku mezi Egyptem na straně jedné a koalicí Francie, Velké Británie a Izraele na straně druhé. Během války pak došlo k úmyslnému omezení vývozu ropy průplavem, západní trhy však nebyly výrazněji zasaženy. Podobně omezený dopad potom můžeme sledovat během Šestidenní války v roce 1967, kdy Egypt opět blokuje Suezský průplav a zástupci Abú Dhabí, Alžír, Bahrajnu, Egypta, Iráku, Kuvajtu, Libye, Kataru, Saúdské Arábie, Libanonu a Sýrie uvalují cílené ropné embargo na vybrané strany konfliktu (Černochoch, 1997).

V první řadě se naplno projevila rostoucí závislost západních zemí na levné energii dovážené především z Blízkého východu; zatímco v roce 1950 představovala ropa 14 % spotřebovávané energie v Evropě, v roce 1972 už šlo o 60 % (Licklider, 1988, s. 2). To naráželo na opačný trend klesající produkce států OPEC (Organizace zemí vyvážejících ropu, Organization of the Petroleum Exporting Countries), což způsobovalo na ropném trhu dlouhodobé napětí. Tuto citlivou situaci by ještě o deset let dříve byly pravděpodobně schopny nějakým způsobem řešit Spojené státy americké jako ekonomická supervelmoc světa; na počátku sedmdesátých let už se ale země potýká s hospodářskými problémy shrnutými pod označení „stagflace“, nejlépe symbolizovanými nutností ukončit fungování Bretton-Woodského systému.

Za této situace způsobilo ropné embargo a plošné snížení produkce, uvalené na západní země arabskými producenty ropy v souvislosti s jejich pomocí Izraeli během Jomkipurské války, zásadní škody.

*„Byl to zdaleka nejzhoubnější hospodářský jev od roku 1945 a působil jako silná brzda na hlavní energeticky náročná průmyslová odvětví, na nichž trvale závisel zdárný vývoj americké, západoevropské a japonské ekonomiky“* (Johnson, 1991, s. 650).

„Západ“ netrpěl pouze vysokými cenami, spolu s omezováním dodávek nastal také fyzický nedostatek ropy a jejích derivátů. Například v Německu musel být na tři týdny zakázán provoz osobních automobilů, Velká Británie zavedla třídenní pracovní týden a horníci museli pracovat přesčas bez mzdové kompenzace. Také dlouhodobé dopady se projevily s ničivou silou, například ve Francii krize ukončila nepřetržitý třicetiletý růst hospodářství a odstartovala éru trvale vysoké nezaměstnanosti (Černochoch, 2007, s. 12–14).

Pro účely našeho textu jsou nicméně podstatné dvě otázky. Jakým způsobem na krizi reagovaly tehdejší evropské struktury a jak se celá krize odrazila na vývoji společné energetické politiky v EU.

Evropské země se zapojení do konfliktu snažily poměrně intenzivně vyhnout a rozpory nad řešením situace se odrážely i na vypracování jednotného stanoviska na úrovni Společenství. K reakci tak došlo až 6. listopadu vydáním šestnáctého společného stanoviska ministrů zahraničních věcí ES. To ve zkratce požadovalo po Izraeli opuštění dobytých pozic a později i území získaných Šestidenní válkou v roce 1967. Tento požadavek byl ze strany Izraele odmítnut.

Na úrovni praktického boje za vyřešení krize pak evropské státy nebyly schopny zaujmout společný postoj už vůbec. *„V listopadu svolala Velká Británie spolu s Francií jednání s představiteli arabských států, na což podrážděně reagovaly Spojené státy. O měsíc později se v Kodani konala konference představitelů EHS, jejímž cílem bylo vyjednat společnou pozici členských zemí k celé situaci. Konference však selhala na rozporech mezi Velkou Británií a Francií na jedné straně a státy Beneluxu na straně druhé. Razantní návrhy Belgie, Nizozemska a Lucemburska na společné akce narazily na opatrné chování dvou zemí s preferenční pozicí ze strany dodavatelských zemí“* (Černochoch, 2011, s. 30).

Z hlediska dopadů krize je třeba zdůraznit především určité narušení důvěry v ochotu a vůli zemí Blízkého východu dodávat západním zemím ropu na základě výhradně ekonomických podmínek. Od této chvíle se do uvažování o energetice a energetické bezpečnosti na vládních i nevládních úrovních vždy promítá (s větší či menší intenzitou) otázka bezpečnosti zvyšování či udržování závislosti na externích dodavatelích. Ta se projevila například větší ochotou evropských zemí dovážet tuto surovinu ze Sovětského svazu, což způsobovalo vážné rozpory mezi Evropou a Spojenými státy.

Z hlediska krátkodobějších dopadů je potom nutné zmínit založení Mezinárodní energetické agentury, která se měla soustředit na koordinaci snah o snižování závislosti na ropě, vytváření strategických zásob a nástrojů pro řešení podobných krizí, opatření pro diverzifikaci zdrojů i dodavatelů a vytváření podmínek pro spolupráci dodavatelských a odběratelských zemí s cílem vytvoření stabilního energetického trhu.



Celkově tak lze charakterizovat vývoj sedmdesátých let jako období rostoucí závislosti na ropě, kterou dramaticky neovlivnila ani první ropná krize z let 1973/1974, ani druhá z konce sedmdesátých let. Tyto události pouze zdůraznily aktuální neschopnost evropských zemí využít potenciál společných institucí a jejich příklon k řešení podobných problémů individuální cestou. „[...] 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>10</sup> k tomu nejdůležitějšímu kroku, tedy zaujetí jednotné vyjednávací pozice navenek a tedy ke společnému řešení vzniklých obtíží, jež byly především zahraničněpolitického původu, nakonec nedošlo“ (Černoch, 2009, s. 69).

#### Box 4: Čistý dovoz ropy a ropných produktů mezi lety 1973–1985, mmt

	1973	1977	1978	1979	1980
USA	305	432	409	420	337
OECD – Evropa	776	657	648	647	589
Spolková republika Německo	151	143	144	151	138
Velká Británie	117	53	42	26	7
Itálie	131	115	118	109	109
Francie	130	117	116	126	109

Samozřejmě také toto období zažilo snahu Evropské komise o formálnější posílení tehdy spíše omezených pokusů o vytvoření určité formy společné energetické politiky ES. V roce 1980 tak Rada přijala na návrh Komise Rezoluci o energetických cílech společenství pro rok 1990 (Haghighi, 2007, s. 60). Ta cílila na vyšší energetické úspory a omezení ropných importů. Energetika se zároveň poprvé stala hlavním tématem setkání Evropské rady v Lucemburku v dubnu 1980, zaměřené na důležitost mezinárodní energetické spolupráce a zahájení dialogu se zeměmi produkujícími ropu (Haghighi, 2008, s. 60).

10 Blíže k této problematice oba dokumenty: Rada ES: *Směrnice Rady o opatřeních ke zmírnění následků potíží v zásobování ropou a ropnými produkty*, 24. 7. 1973. On-line (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31973L0238:CS:HTML>) a také Rada ES: *Směrnice Rady, kterou se stanovuje společný ukazatel Společenství ke snížení spotřeby primární energie při potížích v zásobování ropou a ropnými produkty*, 7. 11. 1977. On-line (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31977D0706:CS:HTML>).

### 1.1.6 Jednotný evropský akt a odblokování společného trhu

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, nakonec vedly k odsunutí energetické politiky ES na vedlejší kolej.

*„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 roli ES. Francie přijala svou cestu nukleární politiky, Západní Německo a Španělsko se zaměřily na jádro a domácí uhlí, Nizozemsko 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 John Surrey (Surrey, 1992, s. 209).

Výraznější posun proto zažívá evropská energetická politika až v souvislosti s Jednotným evropským aktem (JEA) z roku 1986, který reagoval na stále intenzivněji vnímanou potřebu odstranit dosavadní strnulost spojovanou s tzv. „eurosklerózou“ a nasměrovat Evropská společenství k efektivnějšímu ekonomickému výkonu schopnému konkurovat silnému tlaku Japonska a Spojených států.

#### Box 5: Jednotný evropský akt

- K jeho podpisu došlo 7. února 1986 v Lucemburku.
- Zakotvoval Evropskou radu do primárního práva ES. Posiloval Evropský parlament, který se nově podílel na přijímání evropské legislativy (prostřednictvím procedury spolupráce).
- Došlo k definici vnitřního trhu, byl také stanoven harmonogram pro jeho dokončení s termínem v roce 1992.
- V otázkách volného pohybu čtyř svobod se mělo nadále v Radě rozhodovat výhradně kvalifikovanou většinou.
- Byl také stanoven záměr budovat hospodářskou a měnovou unii.
- Nové úkoly byly ustaveny také v sociální a environmentální oblasti, ve výzkumu a technologické oblasti.

Zdroj: Fiala & Pitrová, 2003, s. 120–121

Jednotný evropský akt tedy odstranil Lucemburský kompromis,<sup>11</sup> nahradil jej původním hlasováním v Radě pomocí kvalifikované většiny, a umožnil tak Komisi pokračovat v integraci společného trhu, včetně sektoru energetiky. V praxi to znamenalo přijetí zhruba tří set direktiv nezbytných pro tuto integraci, jak bylo naznačeno už v Bílé knize o vnitřním trhu z roku 1985 (Matláry, 1997, s. 19).

11 Označení používané pro dohodu členských zemí Společenství v návaznosti na francouzskou politiku „prázdných křesel“ započatou v polovině šedesátých let. Jeho podstatou byla možnost uplatňovat veto při hlasování v Radě, bez ohledu na text smluv primárního práva. Pro detailnější informaci viz (Fiala & Pitrová, 2003, s. 91–93).

Samotná energetika nebyla součástí zmíněné Bílé knihy, nicméně z logiky věci bylo zřejmé, že pokud má fungovat otevřený společný trh, nelze z jeho pravidel vyloučit ani energetický sektor. Především před Komisí, coby hlavním proponentem funkčního trhu, tak stál velmi obtížný úkol, neboť energetický sektor s jeho národními šampiony ovládajícími domácí trhy byl považován za jeden z nejobtížněji liberalizovatelných vůbec.<sup>12</sup> I to byl důvod, proč byl na počátku debat o JEA z konceptu vnitřního trhu vyňat.

Přípravy společného energetického trhu začaly v roce 1988, především představením několika direktiv zaměřených na liberalizaci dodávek elektřiny a zemního plynu.<sup>13</sup> Nejproblematičtější návrh, směrnici týkající se tranzitu plynu COM89/334, Rada vrátila Komisi v květnu 1990, přijata byla až většinovým hlasováním v roce 1991 jako směrnice 91/296/EEC o přepravě zemního plynu přepravními soustavami (Matlárý, 1997, s. 20).

Na tuto úvodní část navázala komise v roce 1991 přípravou dvou sdělení zaměřených na další otevření elektrických a plynových sítí, později sloučených do jedné směrnice. Zde už se pracuje s ideou tzv. přístupu třetích stran,<sup>14</sup> který předpokládá, že provozovatel a majitel sítě do ní umožní vstup i dalším zájemcům na základě určeného tarifu. Čímž se samozřejmě umožní dříve těžko představitelná konkurence. Tento razantní návrh vyvolal velmi silnou negativní reakci, a musel tak být „rozředen“ do několika postupně navazujících kroků, vrcholících až třetím liberalizačním balíčkem, přijatým během českého předsednictví Radě EU v první polovině roku 2009.

V každém případě JEA odstartoval období dosud nejsilnějšího tlaku na vytváření nějaké formy společné energetické politiky, v tomto případě zaměřené na dokončení společného energetického trhu.

*„Od let 1988–1995 práce na vývoji společného energetického trhu pokračují, navzdory široké opozici ze strany zájmových skupin energetického průmyslu, a dokonce vlád. Ačkoliv totiž vlády podporují ideu tohoto trhu, mají silnou nedůvěru k opatřením ovlivňujícím jejich domácí energetický sektor. Jinými slovy, podporují celkovou ideu, protože vidí její potenciál v energetickém obchodu, avšak nechtějí ztratit národní kontrolu nad energetickou politikou“* (Matlárý, 1997, s. 21).

Na zajímavý moment upozorňuje už v této době analytička Janne Haaland Matlárý, když připomíná, že deregulace a liberalizace společného trhu podporuje ideu společné energetické politiky EU, a tím i pozici Komise. *„Za prvé, přístup třetích stran či jeho oslabenější varianta z roku 1990 implikuje, že Komise bude dohlížet a definovat podmínky a tarify pro tento přístup [...], za druhé, Komise kontroluje některá financování energetických projektů v méně rozvinutých ekonomikách společenství [...], za třetí, Komise od roku 1990 zintenzivnila tlak na dodržování pravidel volného obchodu nejen ve snaze omezit monopolní praktiky, ale zpochybňuje samotnou možnost monopolů v energetickém sektoru vůbec [...] a za čtvrté, Komise začala být vnímána zájmovými skupinami jako hlavní energetický policy-maker na evropské scéně“* (Matlárý, 1997, s. 17).

12 Pokud hovoříme o osmdesátých a devadesátých letech v energetickém sektoru, je vzhledem k jeho nastavení poměrně přirozené spojovat snahu o efektivní trh s rétorikou liberalizace, neboť její nedostatek byl hlavní překážkou fungování tohoto trhu.

13 Detailněji bude dimenze společného energetického trhu rozebrána v příslušné kapitole, zde pouze načrtne některé základní rysy.

14 I v českých podmínkách se běžně používá anglické označení Third Party Access, přístup třetích stran, TPA.



### 1.1.7 Smlouva o EU a změna mezinárodní situace<sup>15</sup>

Výrazný posun v chápání energetiky na evropské půdě se samozřejmě odrazil i v přípravách Smlouvy o EU (Maastrichtské smlouvy), přijaté v první polovině roku 1992. Komise se snažila proměnit potenciál vytváření společného energetického trhu, a usilovala tak o zařazení článků či kapitol věnovaných výhradně energetice s cílem zakotvit do smluv témata jako stabilita trhu s energiemi, kontinuita dodávek či opatření pro případy krize. 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, hovořícího o transevropských sítích. I nadále tak klíčové otázky volby energetického mixu či jednání s dodavateli energií zůstávaly v rukou národních států, respektive podléhaly jednomyslnému hlasování v Radě včetně konzultace s Evropským parlamentem a Hospodářským a sociálním výborem. Tento stav potom výrazněji nezměnila žádná další smlouva, s určitým spíše rétorickým posunem v podobně Lisabonské smlouvy.

Devadesátá léta minulého století však kromě výše popsanych změn iniciovaných do značné míry evropskými institucemi přinesla také celou řadu nových nečekaných problémů a výzev, které zapůsobily dvojitým způsobem. V první řadě nastolením nových témat, typicky jako v případě potřeby reagovat na rozpad Sovětského svazu coby důležitého energetického dodavatele, a za druhé rozšiřováním energetické agendy na půdě EU. Což je situace charakteristická například pro environmentální agendu.

Na jaké změny tedy byla ES/EU nucena reagovat? V první řadě bylo třeba nějakým způsobem reflektovat start a průběh Války v zálivu. Ta posílila odhodlání ES vstoupit jako organizace do Mezinárodní energetické agentury, vedla k dalšímu tlaku na mechanismus sdílení ropy mezi členy ES a také nastolila otázku možných intervencí Společenství vedoucích ke stabilizaci cen této suroviny (Matlára, 1997, s. 22).

Stále silněji je také akcentována otázka environmentální, vyvolaná silným tlakem západní veřejnosti po zohlednění dopadů, které má rychlý ekonomický růst a konzumní způsob života stále bohatších obyvatel vyspělých zemí na udržitelnost života na zemi.

Již zmíněna byla i potřeba vyrovnat se s rozpadem Sovětského svazu, což s sebou neslo ohrožení plynulých dodávek energií. Tuto situaci měla řešit platforma postavená na Smlouvě o energetické chartě, kterou se zabýváme v části věnované vnější dimenzi EEP. Pro tuto chvíli je podstatné, že samotná Charta není součástí práva Evropské unie, i když jsou Evropská společenství jejím členem; Charta vznikla dohodou evropských států bez samotné „Evropy“.

### 1.1.8 Rozpaky na přelomu tisíciletí

Všechny výše naznačené problémy vedly během devadesátých let a na počátku nového tisíciletí k celé sérii nových aktivit, snažících se nějakým způsobem na situaci reagovat.

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

<sup>15</sup> Tato a další kapitoly popisující historický vývoj evropské energetické politiky jsou do značné míry založeny na aktualizované a doplněné verzi staršího autorova textu (Černocho, 2009).

označila absenci přesněji specifikované a ošetřené jednotné energetické politiky na komunitární úrovni, tedy nedostatek vycházející už z primárního práva EU. „Komise tedy cítí, že je zásadní potřebou pro [energetické, pozn. autora] politiky vykonávané na národní úrovni, aby část zodpovědnosti za tyto politiky byla vymezena i na úrovni Společenství. Komise je tedy připravena použít všech nástrojů Smluv s cílem ustavení, poprvé vůbec, rámce pro diskusi o energetické politice, která by zahrnula všechny veřejné i soukromé operátory. Dále rámec pro konzultace o energetických krocích a nástrojích v této oblasti a v neposlední řadě rámec pro spolupráci členských států s cílem vymezení společných zájmů“ (Evropská komise, 1995, s. 2).

Zároveň tento dokument také odlišoval vnitřní a vnější oblast evropské energetiky, přičemž navrhoval opatření pro obě tyto oblasti.

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

K výraznému posunu v konstituování evropské energetické politiky tak došlo až v roce 2006, kdy vážné a dlouhodobě probíhající strukturální změny (nástup nových asijských spotřebitelů, snižující se rozdíl mezi světovou produkcí a spotřebou energetických surovin) doplnil okamžitý impulz v podobě rusko-ukrajinské plynové 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)<sup>16</sup> definovala šest základních problémů, které je na evropské úrovni potřeba 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.<sup>17</sup>

### Box 6: Zelená kniha Evropská strategie pro udržitelnou, konkurenceschopnou a bezpečnou energii

#### 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

Zdroj: Evropská komise, 2006c

16 Tyto tři cíle patří dodnes k základním prioritám EEP a budeme se s nimi setkávat i nadále, neboť kolem snahy o jejich naplnění se točí celý vývoj této politiky.

17 Viz Box 1.

Intonace celé knihy přitom jednoznačně ukazuje, kam by EU podle Komise měla do budoucna směřovat: „*Toto prostředí vyžaduje společnou evropskou reakci [...] Přístup založený pouze na 25 individuálních energetických politikách nestačí [...] Nezákladnější 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, 2006c, s. 4). A v případě vnější politiky: „*[...] měla by existovat společná vnější energetická politika, aby Evropská unie vystupovala jednotně?*“ (Evropská komise, 2006c, s. 5)

Pozoruhodná přitom nebyla jen samotná kniha, 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 23.–24. března 2006 a poměrně vstřícně přijaly návrhy předložené Komisí. Rada ministrů na zmíněný summit připravila dokument *Energetická politika pro Evropu*, reflektující argumenty Komise,<sup>18</sup> reálný přínos dokumentu však byl spíše diskutabilní. Rada sice uznala argumenty předložené Komisí i její Zelenou knihou z roku 2005 a uložila jí za cíl „*...zajistit účinnost politiky Společenství, soudržnost mezi členskými státy, soulad mezi opatřeními v různých oblastech politiky a vyvážené splnění tří cílů – bezpečnosti dodávek, konkurenceschopnosti a environmentální udržitelnosti...*“, k reálnému přenesení pravomocí na komunitární úroveň však nedošlo (Rada Evropské unie, 2006). Analytici Centra pro demokracii a kulturu Petra Kuchyňková a Ondřej Krutílek proto dokument, zamýšlený jako podkladový materiál pro jednání Evropské rady, označili jako „*...kompilát dosavadních přístupů k problematice bez větší přidané hodnoty, resp. bez konkrétních řešení situace*“ (Krutílek & Kuchyňková, 2006, s. 19–20). Za zmínku stojí, že k zemím, které se z obavy z přenášení pravomocí na unijní úroveň stavěly k návrhům skepticky, tedy Velká Británie, Německo a Portugalsko, se připojila také Česká republika (Evropská komise, 2006a, s. 19).

Nejvýraznějším výstupem celého jednání proto byla dohoda na koordinovanějším postupu vůči Rusku, zahrnující zdůraznění potřeby podpisu Energetické charty s Ruskem a vybudování plynovodu spojujícího Německo a Rusko (dnešní Nord Stream) 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 krok kupředu, neboť zvučné ekologické i strategické cíle nedoplnilo jasné převedení výrazných pravomocí na komunitární úroveň.

### 1.1.9 Zlomový rok 2007

Rok 2007 se měl stát poměrně významným milníkem ve vývoji formalizované komunitární energetické politiky Evropské unie. Už 10. ledna zveřejňuje Evropská komise návrh dlouhodobé strategie komplexně uchopující unijní energetiku. „*Energie je zásadní pro fungování Evropy. Ale dny levné energie se zdají být u konce. Výzvy klimatické změny, narůstající importní závislost a vyšší energetické ceny, tomu všemu musí čelit jednotliví členové EU. Navíc vzájemná závislost těchto členů v energetice je stále vyšší a energetické selhání v jedné zemi má okamžitý efekt na ostatní. Evropa proto potřebuje jednat nyní a dohromady tak, aby zajistila udržitelnou, bezpečnou a konkurenceschopnou energii... Nová Evropská energetická politika musí být ambiciózní, konkurenceschopná a dlouhodobá...*“ (Evropská komise, 2007a, s. 3).

18 Příprava Zelené knihy i dokumentu Rady probíhala samozřejmě paralelně.

Tento dokument, vycházející do značné míry z poznatků získaných v reflexi na Zelenou knihu z roku 2006, navrhuje celou komplexní sadu řešení (energy package) majících potenciál zásadně změnit směřování celé evropské energetiky.

Základním cílem, ke kterému by EU měla v oblasti energetiky směřovat, je výrazné snížení emisí skleníkových plynů na kontinentě i ve světě a celkově dosažení maximálně environmentálně vstřícné energetiky s minimálními dopady na klima. „Dosažení unijních závazků v oblasti skleníkových plynů by mělo být v centru nové Evropské energetické politiky ze tří důvodů: i) emise  $CO_2$  z energií tvoří až 80 % celkových unijních emisí skleníkových plynů. Redukce emisí pak znamená menší spotřebu energií a užití čistších, lokálně produkováných energií, ii) povede k omezení narůstající zranitelnosti EU vůči volatilitě a cenám ropy a zemního plynu, iii) potenciálně přinese více konkurenční energetický trh EU, povede ke stimulaci inovačních technologií a tvorbě pracovních míst“ (Evropská komise, 2007a, s. 7).

Jak je tedy zřejmé, ona nově ohlašovaná „Evropská energetická politika“ pracuje komplexně se všemi třemi úrovněmi – ochranou klimatu a životního prostředí, posilováním společného energetického trhu i řešením vnější dimenze energetiky. Ke konkrétním závazkům a plánům se podrobně vrátíme v kapitolách věnovaných těmto třem oblastem, zde nicméně alespoň rámcově zdůrazníme základní nastíněné body.

V oblasti vytváření společného trhu Komise v reakci na dosavadní zkušenosti navrhuje vlastnický unbundling, případně institut Nezávislého systémového operátora jako nejvýhodnější model fungování firem na evropském energetickém trhu. Voláno je i po posílení role národních energetických regulátorů, stejně jako po jejich koordinaci na celounijní úrovni. Důraz je pak kladen i na transparentnost trhů, ochranu zákazníka a budování energetické infrastruktury (Evropská komise, 2007a, s. 6–10).

Vnější dimenze potom požaduje výraznější aktivity v oblasti komunikace s dodavateli energií i zajištění větší diverzifikace dodávek (Evropská komise, 2007a, s. 10–11).

Velmi obsáhle dokument pracuje s environmentální dimenzí evropské energetiky, kde zmiňuje potřebu upravit evropský systém obchodování s emisními povolenkami, postupně zavádět technologii CCS,<sup>19</sup> zvýšit energetickou efektivitu a posílit roli obnovitelných zdrojů energie (OZE) v energetickém mixu EU a podobně (Evropská komise, 2007a, s. 10–14).

Nemalá role je potom věnována i investicím do výzkumu a vývoje, zmíněn je i potenciál jaderné energetiky, energetické diplomacie EU navenek, či spíše techničtějších otázek monitoringu realizace požadovaných opatření. Samotný dokument je potom doplněn o celou řadu dalších návrhů a studií, jako je „Sdělení Komise Radě týkající se budoucnosti trhu se zemním plynem a elektřinou, Sdělení týkající se rozvodných sítí, jejich vzájemného propojení a interoperability, cestovní mapa týkající se rozvoje obnovitelných zdrojů nejen elektrické energie ve 21. století, program dalšího rozvoje jaderného výzkumu, Zpráva o dosavadním pokroku v oblasti využívání biopaliv, emisní plán do roku 2020 týkající se získávání energie z fosilních paliv, především uhlí, a nastín strategického plánu týkajícího se energetiky v Evropě“ (Evropská komise, 2007a, s. 14–15).

Představení celého plánu pochopitelně vzbudilo kladné i záporné emoce dotčených aktérů. „Okamžitá akce přinese řadu výhod, vyšší produktivity díky nárůstu energetické efektivity, nové trhy, nová pracovní místa,“ shrnul například předseda Evropské komise José Manuel Barroso. Naopak UNICE, unijní asociace evropských zaměstnavatelů, zmínila, že plán může zkomplikovat budoucnost byznysu uvnitř EU: „Byznys potřebuje předvídatelné prostředí, jenže dalekosáhlé jednostranné cíle EU u omezování emisí skleníkových plynů jsou neakceptovatelné“ (EurActiv, 2007c). Už tyto úvodní reakce ukázaly, že debata nad celým plánem, plánovaná na březnový summit EU, bude velmi živá.

19 Carbon capture and storage – zachycování uhlíkových emisí v elektrárnách a dalších provozech a jejich ukládání pod zem.

„Energetika měla tvořit nejdůležitější část agendy březnového summitu Evropské rady, naplnily se přitom predikce, že půjde současně i o část nejkontroverznější“ (Krutílek & Kuchyňková, 2007, s. 18). Akční plán, shrnující výsledky celého březnového summitu, potom skutečně některé podstatné otázky evropské energetiky řešil. Zaznělo v něm volání Evropské rady po „...vypracování udržitelné integrované evropské politiky v oblasti klimatu a energetiky...“ i požadavek na vytvoření „...společného přístupu k vnější energetické politice...“, zahrnujícího kooperaci mezi členskými státy i jednotné vystupování při kontaktu se třetími zeměmi (Rada Evropské unie, 2007, s. 13). 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. Zdaleka nejcitlivějším tématem byly už v dřívějších dokumentech nastíněné závazky v oblasti ochrany životního prostředí a klimatu. Zástupci členských států během jednání rozhodli o závazku EU snížit emise skleníkových plynů o 20 % do roku 2020, přičemž v případě připojení se aktérů i mimo EU by se tento závazek zvedl na 30 % (Rada Evropské unie, 2007, s. 12). Zároveň bylo rozhodnuto o závazném cíli 20% podílu OZE na celounijní spotřebě energií do roku 2020, stejně jako 10% závazném podílu biopaliv ve spotřebě pohonných hmot v EU, také do roku 2020 (Rada Evropské unie, 2007, s. 20–21).

Právě zde přitom docházelo k největším sporům mezi jednotlivými státy. Prvním bodem sporu byla otázka závaznosti zmiňovaných cílů, kdy na straně jejich zastánců figurovaly kromě Evropské komise a Evropského parlamentu například Švédsko, Dánsko, Slovinsko, Itálie či Velká Británie, na straně flexibilních cílů potom stálo Polsko, Finsko, Maďarsko, ČR, Bulharsko či Francie. Druhou otázkou, intenzivně prosazovanou například Francií, bylo, zda může být do obnovitelných zdrojů zahrnuto také jádro, ve smyslu absence produkovaných emisí skleníkových plynů (Krutílek & Kuchyňková, 2007, s. 19).

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 takzvaném 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 také důrazem na vytvoření „...společného přístupu k vnější energetické politice...“, 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 už zmíněné větší využívání biopaliv (viz Rada Evropské unie, 2007).

Je třeba si uvědomit, že zmiňované návrhy samozřejmě neměly formu konkrétních opatření předložených přímo na summitu, jednotlivé závazky a plány se uskutečňovaly až s určitým časovým odstupem v průběhu dalších měsíců. Přičemž v řadě případů právě při stanovování konkrétní podoby oněch obecných závazků docházelo k nejintenzivnějšímu vyjednávání; typickým příkladem byla výše závazků ke snížení emisí v případě jednotlivých konkrétních členských zemí. Environmentální agenda se tak například vyřešila až předložením energeticko-klimatického balíku v lednu 2008,<sup>20</sup> otázky vnitřního trhu třetího liberalizačního balíku v září 2007.<sup>21</sup>

20 K 23. lednu 2008.

21 K 19. září 2007.



Vzhledem k rozsahu agendy celého summitu je pochopitelné, že výsledky přiměly zainteresované aktéry k vyjádření široké škály názorů. Německá kancléřka Angela Merkelová konstatovala, že výsledky summitu „*otevírají dveře nové dimenzi evropské spolupráce v budoucích letech*“, eurokomisař pro životní prostředí Stavros Dimas označil summit za „*velký úspěch pro EU*“. Naopak unijní asociace zaměstnavatelů BusinessEurope požadovala „*kontrolu závazků vůči ekonomickým a technickým možnostem*“ unijního průmyslu, podobně skepticky se v některých bodech vyjádřil i evropský svaz chemického průmyslu CEFIC (EurActiv, 2007d). Rozdílné názory členských zemí na výsledek summitu se pak odrážely právě na jednáních při formulaci konkrétní legislativy v následujících letech. Této problematice se nicméně věnujeme v příslušných kapitolách věnovaných jednotlivým oblastem EEP.

### 1.1.10 Lisabonská smlouva<sup>22</sup>

Určitým vyvrcholením dlouholetých snah o začlenění energetiky do primárního práva Evropské unie se mělo stát zařazení energetické kapitoly do Smlouvy o Ústavě pro Evropu, připravované v první polovině této dekády. Energetice v ní měl být věnován samostatný oddíl a měla být zařazena mezi oblasti, kde státy sdílí své pravomoci s orgány EU. Zároveň Smlouva odkazovala na tzv. „*duch solidarity*“ mezi členskými státy, jenž by se měl týkat především energetických dodávek.

Odmítnutí Ústavní smlouvy a její nahrazení Lisabonskou smlouvou sice v řadě oblastí znamenalo podstatnou úpravu původních záměrů, to nicméně není případ energetické politiky. A je tedy třeba se na tomto místě zastavit a zodpovědět otázku, do jaké míry Lisabonská smlouva vlastně mění dosavadní nastavení energetické politiky v rámci EU. Už vzhledem k tomu, že zařazení energetiky do této smlouvy vzbuzuje jak mnohé naděje, tak i řadu obav.

#### Předchozí formální řešení energetiky na půdě EU

Efektivnější rozhodování, modernizace fungování institucí, pružnější reakce na nové výzvy a adaptace na Unii sestávající z dvaceti pěti (sedmi) členských zemí – to jsou cíle Lisabonské smlouvy,<sup>23</sup> platné od 1. prosince 2009. A dokument skutečně řadu úprav přináší, počínaje výraznou proměnou fungování předsednictví Radě a konče rozšířením oblastí spadajících pod hlasování kvalifikovanou většinou.

Pro účely analýzy je nicméně klíčovou otázkou to, jakým způsobem se přijetí Lisabonské smlouvy dotkne energetické politiky EU.

Před odpovědí na tuto otázku je ale třeba nejprve stručně zhodnotit, jakým způsobem upravovalo právo energetiku EU ještě před přijetím Lisabonské smlouvy.

22 Zde autor pracuje s již dříve publikovaným textem (Černochoch, 2011).

23 Plným názvem Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství.

Evropská unie vyrostla (minimálně z hlediska námi zkoumané problematiky) na základech dvou energetických institucí, tedy Evropského sdružení uhlí a oceli (ESUO), jehož fungování bylo ukončeno v roce 2007 a jehož úkoly byly částečně zahrnuty do prvního pilíře Maastrichtského chrámu,<sup>24</sup> a Evropského sdružení pro atomovou energii (EURATOM). Obě instituce se nicméně zabývaly či zabývají pouze sektorovými agendami a na jejich základě nevznikla žádná výraznější forma „společné energetické politiky“.

Energetické otázky proto byly v případě potřeby řešeny na unijní úrovni jinými nástroji, a to především pravomocemi vyplývajícími z článku 308 Smlouvy o Evropské unii.<sup>25</sup> Na základě tohoto článku může být unijní legislativa rozšířena do nových oblastí, které sice nejsou specificky vymezeny, ale kde nicméně vyvstane potřeba unijní akce. Podle statistických průzkumů je přitom zřejmé, že tento článek byl používán v oblasti energetiky velmi intenzivně, ať už pro vytvoření výzkumných programů, rámcových aktivit, či mezinárodních dohod typu Energetická charta (Haghighi, 2008, s. 461–482). Článek tak spolu s pravomocemi Evropské komise v oblasti vnitřního trhu, hospodářských politik, rozvojové spolupráce nebo environmentální politiky zajišťoval EU základní nástroje pro ovlivňování energetiky Unie a jejích členských zemí.

Přímo energetikou se totiž zdroje primárního práva EU, míněny v tuto chvíli Amsterodamská smlouva či Smlouva z Nice, nezabývají. Přímo referencí tak i nadále zůstávala pouze velmi obecná zmínka o energii v článku 3 Smlouvy o EU.<sup>26</sup>

## Energetika v Lisabonské smlouvě

Viditelnou změnu tak přináší až Lisabonská smlouva, která energetiku zařazuje do Sdílených pravomocí EU a vytváří pro ni samostatnou Hlavu XXI. Evropská unie tak má nově za cíl „zajistit fungování trhu s energií, zajistit bezpečnost dodávek energie v Unii, podporovat energetickou účinnost a úspory energie, jakož i rozvoj nových a obnovitelných zdrojů energie a podporovat propojení energetických sítí“ (Evropská komise, 2007c, s. 134). To vše nicméně bez zmínky o tom, jakým způsobem státy využívají domácí energetické zdroje či jak si nastavují svůj energetický mix. Pokud by se navíc mělo rozhodování EU dotknout fiskálních otázek v energetice, je požadováno jednomyslné rozhodnutí Rady (po konzultaci s Evropským parlamentem).

24 Maastrichtský chrám je označení pro nové uspořádání agendy ES/EU vyplývající ze Smlouvy o EU. Fakticky šlo o rozdělení této agendy na supranacionální pilíř, v němž měla legislativní iniciativu výhradně Evropská komise a pro rozhodování v Radě ministrů bylo charakteristické převážně hlasování kvalifikovanou většinou. Tento pilíř zahrnoval společné politiky a agendu související s jednotným trhem. Druhý a třetí pilíř Chrámu pak představovaly agendy převážně mezivládní, tedy Společná zahraniční a bezpečnostní politika (druhý pilíř) a Justice a Vnitro (třetí pilíř). Detailněji viz Fiala & Pitrová, 2011, s. 128–129.

25 Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů Společenství v rámci společného trhu je nezbytná určitá činnost Společenství a tato smlouva mu k tomu neposkytuje nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně vhodná opatření. Blíže viz Evropská komise, 2007c.

26 Úmyslně je autorem na tomto místě opomíjena právní úprava transevropských sítí. Tato politika sice zahrnuje energetiku, ale ve velmi úzce vymezené oblasti podpory výstavby transevropských energetických koridorů; nejde o nástroj ovlivňující energetiku EU jako takovou. Podobně není rozebírána ani Hlava XIX Smlouvy o EU, která se zabývá environmentálními otázkami a energetiky se proto také dotýká.

Na první pohled se tedy zdá, že Lisabonská smlouva skutečně komunitarizaci energetiky posunula na další úroveň. Jak symbolicky, vytvořením vlastní kapitoly, tak i fakticky, jejím zahrnutím pod ony „sdílené pravomoci“, kde členské státy „*vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala*“ a „*v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat*“. Právně závazné akty tak může vytvářet Unie i členské státy (Evropská komise, 2007c, s. 50).

Avšak podíváme-li se na text Lisabonské smlouvy podrobněji, začne se rozdíel mezi novou úpravou a dosavadní praxí stírat.<sup>27</sup>

Je totiž diskutabilní, jaké nové pravomoci vlastně Hlava XXI přináší. Stanovené energetické cíle EU jsou příliš obecné na to, aby samy o sobě významně rozšiřovaly unijní pravomoci, přirovnat jdou snad ke článku 3 Smlouvy o EU: „*Činnosti Společenství pro účely vymezené v článku 2 [ten definuje obecné cíle Společenství jako vytvoření hospodářské a měnové unie] zahrnují za podmínek a v harmonogramu stanoveném touto smlouvou mj. opatření v oblasti energie, civilní ochrany a cestovního ruchu*“ (Evropská komise, 2007c, s. 45). Z ryze funkčního hlediska je potom podstatné, že citlivé otázky typu energetického mixu jsou i nadále vyloučeny.

I samotný fakt začlenění energetiky mezi sdílené pravomoci spíše kodifikuje stávající stav, než aby jej zásadně změnil. Už před Lisabonskou smlouvou totiž Evropská unie disponovala poměrně výraznými pravomocemi dotýkajícími se energetického sektoru, které získala v souvislosti s aktivitami v oblasti společného trhu, vnějších energetických vztahů a environmentálních otázek. Už jen letmý pohled na legislativu vydanou v rámci energeticko-klimatického balíčku či třetího liberalizačního balíčku ukazuje, že z praktického hlediska EU slabými pravomocemi rozhodně netrpěla.

Skutečnou novinkou vlastní pouze Lisabonské smlouvě je tak pouze modifikace článku 122 (dříve článek 100 Smlouvy o EU), který definuje, že „*Rada na návrh Komise (může) rozhodnout v duchu solidarity mezi členskými státy o opatřeních přiměřených hospodářské situaci, zejména když vzniknou závažné obtíže v zásobování určitými produkty, především v oblasti energetiky*“ (Evropská komise, 2007c, s. 83). Boldem zdůrazněné dodané zmínky o solidaritě a energetice jsou přitom pouze částečně úspěšným výsledkem intenzivní snahy Polska o vytvoření mechanismu pro automatickou vzájemnou pomoc v rámci EU v případě problémů s dodávkami energií podobných těm u rusko-ukrajinské plynové krize v roce 2009. Ani tento článek však vzhledem k jeho obecnosti nelze považovat za reálný a v případě nouze použitelný nástroj. Fakticky jde spíše o politickou deklaraci, jejíž naplnění je vzhledem k heterogenitě energetických zájmů členských zemí EU a jejich nízké schopnosti dohodnout se na rychlé a pružné reakci na jakoukoliv hrozbu jen obtížně představitelné.

27 Obtíže využití Hlavy XXI – Energetika v Lisabonské smlouvě můžeme demonstrovat například na připravované legislativě týkající se pravidel pro vydávání těžebních povolení, bezpečnostních kontrol, vydávání standardů bezpečnostního vybavení a pravidel pro hrazení škod, to vše s cílem zabránit katastrofám podobným těm v Mexickém zálivu. Legislativní návrh měl být představen počátkem roku 2011. Intuitivně jde samozřejmě celá aktivita zahrnout pod kapitolu energetika. Na druhou stranu ale žádný z bodů vymezených Hlavou XXI přímo bezpečnost při těžbě surovin neřeší, z legislativního hlediska by tak mohlo být snazší a méně komplikované zahrnout celou problematiku pod některou z agend řešících bezpečnostní standardy, případně pod politiku ochrany životního prostředí. Přesný obsah energetiky v Lisabonské smlouvě a její reálný efekt tak bude do značné míry záviset na formě, kterou získá až praktickým uplatňováním.



## „Plynové krize“

Na počátku roku 2009 zažívá Evropa dopady dalšího rusko-ukrajinského sporu o dodávky zemního plynu, podobně jako už o dva roky dříve. Z pohledu České republiky je situace ztížena i tím, že Česko předsedá Evropské unii, a nese tak podstatnou část zodpovědnosti za vyřešení problému. Pomiňme pro tuto chvíli bezprostřední dopady samotné krize i to, jaká okamžitá opatření byla ve snaze se s problémem vyrovnat zavedena,<sup>28</sup> a podívejme se na to, co krize znamenala pro dlouhodobé směřování EEP.

*„...přerušeni dodávek plynu z Ruska přes ukrajinské území (je) určitým precedensem pokud jde o délku trvání, která dosud nemá obdoby, i vyvinuté diplomatické úsilí. To EU do určité míry donutilo věnovat mnohem větší pozornost východní dimenzi své externí politiky i samotné energetické politice, a to nejen z hlediska klimatických změn, obnovitelných zdrojů a dalších témat, na které byla tato oblast v posledních měsících zacílena především, na úkor jiných aktuálních problémů,“* okomentovali probíhající krizi analytici CDK Ondřej Krutílek a Petra Kuchyňková (Krutílek & Kuchyňková, 2009, s. 18). A skutečně, tato velmi nepříjemná situace se odráží na pozdějším důrazu prakticky každého jednání o energetice na unijní půdě, kdy můžeme sledovat důraz na vnější dimenzi a zajištění dodávek zemního plynu v intenzitě srovnatelné snad jen s ropnými krizemi sedmdesátých let. Volání po bezpečnosti dodávek, diverzifikaci, získání nových dodavatelů, nových tras pro tok surovin do EU či větším využití surovin domácích, to vše je zřetelně přítomno v měsících následujících po lednu 2009.

Na tomto místě můžeme konkrétně zmínit příklad Nařízení EP a Rady 994/2010 o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu a o zrušení směrnice Rady 2004/67/ES. Již v roce 1968 Evropská společenství iniciují zavádění povinných zásob ropy coby strategické komodity, nutné pro přežití státu. Tato pravidla se postupem času stávají stále ambicióznější a náročnější a i když je celá agenda postupně předávána pod patronát Mezinárodní energetické agentury, Evropská unie i nadále považuje toto opatření za základ své energetické (ropné) bezpečnosti (Černoch a další, 2012, s. 79–80).

Podobně různé opatření v oblasti zemního plynu na celounijní úrovni nicméně neexistovalo, především z důvodů finančních a logistických. Skladování zemního plynu totiž vyžaduje výrazně náročnější, a tedy i dražší technologie, plyn zároveň nebyl vnímán jako bezpečnostní riziko. Snahy o posílení dosud jediného nástroje, tedy vágní směrnice 2004/67/ES, která sice obsahovala určité postupy pro případ plynové krize, nicméně spíše nefunkční, byly odmítány právě pro nepotřebnost a vysoké náklady.

Plynová krize 2009 toto nahlížení mění, a na podzim roku 2010 tak dochází ke schválení zmiňovaného Nařízení o zabezpečení dodávek plynu. *„Příslušný orgán uloží plynárenským podnikům, které určí, povinnost přijmout opatření pro zajištění dodávek plynu chráněným zákazníkům členského státu v těchto případech: při mimořádných teplotních hodnotách v průběhu sedmidenního období poptávkových špiček, ke kterým dochází statisticky jednou za dvacet let, v období výjimečně vysoké poptávky po plynu v délce nejméně 30 dní, ke kterým dochází statisticky jednou za dvacet let, a v období v délce nejméně 30 dní v případě narušení jediné největší plynárenské infrastruktury za průměrných zimních podmínek“* (Evropská komise, 2010c, s. 11).

I z této jedné vybrané povinnosti je dobře zřetelné striktní nastavení celého nařízení, které při aplikaci bude vyžadovat a vyžaduje poměrně výrazné investice do plynové infrastruktury některých zemí, omezené navíc jasně daným harmonogramem plnění. Takto nastavená legislativa, navíc podaná ve formě nařízení, nikoliv směrnice, by za dřívějšího vnímání energetické bezpečnosti vzniknout nemohla.

28 Těmto otázkám se věnujeme v příslušné části kapitoly týkající se externí dimenze EEP.

## Nejnovější vývoj

V současné chvíli je směr vývoje EEP z formálního hlediska určován několika strategickými dokumenty.

V prvé řadě je to sdělení *Energie 2020: Strategie pro konkurenceschopnou, udržitelnou a bezpečnou energii* z listopadu 2010. Ta nahrazuje akční plán z roku 2007 a definuje pět hlavních priorit, ke kterým má vývoj unijní energetiky směřovat. Jde o dosažení energeticky efektivní Evropy, vybudování plně integrovaného energetického trhu, posílení pozice spotřebitelů a dosažení maximální úrovně bezpečnosti těchto spotřebitelů, posílení evropské pozice v energetických technologiích a inovacích a posílení vnější dimenze unijní energetiky (Evropská komise, 2010a, s. 5–6). Pro každý z těchto bodů potom zmíněný dokument navrhuje celou řadu konkrétních opatření, postupně převáděných do formy závazné legislativy.

Ještě ambicióznější záběr má potom tzv. *Cestovní mapa pro energetiku do roku 2050*, vydaná 15. 12. 2011. V ní „zkoumá Komise úkoly, vyplývající ze splnění cíle dekarbonizace EU při současném zabezpečení dodávek energie a konkurenceschopnosti“, přičemž ony cíle jsou „snížení emise skleníkových plynů o 80–95 % oproti úrovni z roku 1990“ (Evropská komise, 2011a, s. 2). Dokument zkoumá a hodnotí vybrané scénáře dalšího vývoje energetiky a jejich kombinace, přičemž navrhuje řešení k dosažení tohoto (zjevně ambiciózního) cíle.

### Box 7: Chronologický vývoj evropského energetického práva

Rok	Smlouvy a legislativní opatření	Návrhy, méně formální dokumenty a další
1951	Evropské sdružení uhlí a oceli (ESUO)	
1957	EURATOM (mírové využití nukleární energie) Evropské hospodářské společenství (bez specificky energetických ustanovení)	
1958–1972	Bez konkrétních akcí, pouze diskuse. 1968 směrnice Rady 68/414/EHS, kterou se členskými státy EHS ukládá povinnost udržovat minimální zásoby ropy a/nebo ropných produktů. Upravena směrnicí 72/425/EHS v 1972.	
1973–1977	Různá opatření na vyrovnání se s problémem přerušování ropných dodávek: směrnice 73/238/EHS, rozhodnutí Rady 77/706/EHS	Doporučení na racionální využití energie
1981		Stížnost komise na nedostatek vývoje v energetické politice COM(81) 540 final
1986	Jednotný evropský akt	
1988		Pracovní dokument komise o Vnitřním energetickém trhu COM(88) 232

1990	<p>Směrnice Rady 90/377/EHS o postupu v rámci Společenství pro zvýšení transparentnosti cen plynu a elektřiny účtovaných konečným průmyslovým velkoodběratelům</p> <p>Směrnice Rady 90/547/EHS o přenosu elektřiny elektrizačními soustavami</p>	
1991	Směrnice 91/296/EHS o přepravě zemního plynu přepravními soustavami	
1992	Maastrichtská smlouva (zvláště článek 3(u) – energetika coby společná politika a článek 154 o transevropských sítích)	
1996	Směrnice 96/92/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou	
1997	Amsterodamská smlouva: Protokol o subsidiaritě a proporcionalitě, také článek 16 (služby obecného ekonomického zájmu).	
1998	<p>Směrnice 98/38/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem</p> <p>Směrnice 98/93 upravující směrnici o ropných zásobách z roku 1968</p>	
2001	Směrnice 2001/77/ES o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou	<p>Návrh komise COM(2001) 135, upravený COM (2002) 304 final na návrhy na:</p> <p>Rychlejší otevírání trhu podle směrnic zaměřených na plyn a elektřinu</p> <p>Nařízení o přístupu k přeshraniční přepravě elektřiny</p> <p>Návrh komise na Systém obchodování s emisními povolenkami COM (2001) 581 final</p>
2003	<p>Směrnice 2003/54/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou, konsolidující a urychlující liberalizační proces, spolu s Nařízením 1228/2003/ES o podmínkách přístupu do sítě pro přeshraniční obchod s elektřinou</p> <p>Směrnice 2003/87/ES ustavující Evropský systém obchodování s emisními povolenkami</p> <p>Rozhodnutí č. 1229/2003/ES, kterým se stanoví řada hlavních směrů pro transevropské energetické sítě</p>	
2004	Směrnice 2004/8/ES o podpoře společné výroby elektřiny a tepla (kogenerace) na základě poptávky po užitém teple na vnitřním trhu s energiemi	

2005	Nařízení 1775/2005/ES o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám	
2006	Rozhodnutí Komise 2006/770/ES ze dne 9. listopadu 2006, kterým se mění příloha nařízení (ES) č. 1228/2003 o podmínkách přístupu do sítě pro přeshraniční obchod s elektřinou	Právo hospodářské soutěže: započato vyšetřování energetického sektoru  Vydána Zelená kniha o energii
2007		Leden: vydána finální zpráva o vyšetřování energetického sektoru, vydána Bílá kniha o energii  Září: publikován třetí liberalizační balíček  Listopad: spuštěn Evropský strategický energetický technologický plán
2009	Duben: přijetí klimatického balíčku  Červenec: přijetí třetího energetického balíčku  Září: směrnice 2009/119/ES, kterou se členským státům ukládá povinnost udržovat minimální zásoby ropy nebo ropných produktů  Prosinec: vstup Lisabonské smlouvy v platnost	
2010	Červen: Nařízení 617/2010 o povinnosti informovat Komisi o investičních projektech do energetické infrastruktury v rámci Evropské unie  Říjen: Nařízení 994/2010 o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu	
2011	Říjen: Nařízení 1227/2011 o integritě a transparentnosti velkoobchodního trhu s energií (REMIT)	
Zdroj: Johnson & Block, 2012, s. 28–31		

## 1.2 Reflexe historického vývoje

Až potud jsme historická fakta představovali beze snahy o jejich hlubší analýzu a interpretaci, s cílem představit čtenáři některé základní milníky vývoje EEP. Na následujících stránkách se v těchto zdánlivě neorganizovaných událostech pokusíme najít určitý systém, vnitřní logiku, podle které se EEP historicky vyvíjela. Pomoc nám zde poskytnou některé teorie a koncepty evropské integrace, aplikované právě na EEP. Nejprve nicméně vytyčme základní a zjevné trendy tohoto vývoje.

### 1.2.1 Proměnlivé tempo

Pro EEP je charakteristické velmi proměnlivé tempo vývoje, odvíjející se samozřejmě od důležitosti, kterou si energetika v Evropě v daném historickém rozmezí získávala.

Za první kompaktní časový úsek můžeme označit období padesátých let minulého století. Energetika tehdy byla považována za vysoce strategický a důležitý sektor, klíčový pro vedení jakéhokoliv válečného konfliktu a zároveň důležitý pro hospodářskou obnovu zemí po tomto konfliktu. V jazyce mezinárodních vztahů tak tehdejší vnímání energetiky spadalo do oblasti vysoké politiky (high politics), zásadní pro přežití státu. Tato důležitost potom hraje klíčovou roli v největším politickém experimentu této doby, vytvoření Evropských společenství. Rychlý rozvoj a komunitarizace energetiky zde totiž kombinuje celou řadu příznivých domácích i zahraničních faktorů.

V první řadě je to zmíněná důležitost energetiky, jejíž roli později zhodnotí francouzský ministr zahraničních věcí Robert Schuman při debatě o startu ESUO následovně: „...*takto ustavená solidarita ve výrobě zřetelně dokazuje, že jakákoliv válka mezi Francií a Německem se nestane pouze nemyslitelnou, ale materiálně nemožnou...*“ (Fiala & Pitrová, 2003, s. 49). Zároveň však energetika hraje roli pouze prvního zamýšleného sektoru v ambiciózním plánu hlubší ekonomické integrace Evropy, se kterým pracoval vizionářský politik Jean Monnet. Ten si uvědomoval slabiny rozdrobeného evropského hospodářství založeného na roztržštěných trzích, citelně pokulhávajících za jednotným trhem Spojených států. Přičemž příklad celní unie Beneluxu již tehdy ukazoval potenciál, který Evropě může přinést ekonomická integrace. Z hlediska další debaty je nicméně potřeba připomenout, že se členské státy ES pravomocí v energetice nevzdaly automaticky a plně, jejich opatrnost vůči komunitarizaci energetiky dokazují pojistky ve formě Rady, stejně jako konkrétní chování států v těchto institucích, popsané již dříve.

Druhá fáze, zahrnující zhruba šedesátá léta, je charakteristická úpadkem zájmu veřejnosti i politických elit o energetické otázky. Nelze sice tvrdit, že celý energetický sektor byl v ideálním stavu; zdálo se však, že to není problém, který by ES mohly řešit efektivněji než národní státy. V první řadě kontroverzní domácí uhlí, vyžadující stálý nadnárodní dohled kvůli snaze jednotlivých států o preferenci domácích zdrojů na úkor fungování společného trhu, nahrazuje levná a hojně dostupná ropa. Ta již od svého počátku funguje podle prakticky plně tržních pravidel a mechanismů vyplývajících z organizace sektoru v USA, potenciál ES je zde spíše okrajový. A za druhé, jaderná energetika, s velkými očekáváními zaštitěná EURATOM, uvízla na mrtvém bodě kvůli rozporům mezi členskými státy s Francií v čele a její další vývoj probíhal především na národních úrovních.

V každém případě, energetický mix Evropy se stává pestřejším a dostatek energií přestává být problémem finančním, logistickým a zdánlivě i bezpečnostním. S tím potom souvisí i omezená dynamika vývoje problematiky na úrovni ES, dále poškozená i francouzskou snahou o udržení vlastní kontroly nad fungováním Společenství vrcholící Lucemburským kompromisem.

Třetí významná perioda vývoje souvisí s děním v sedmdesátých letech, především s ropnými krizemi v letech 1973/1974 a 1979. Prudké kolísání cen ropy v této době vážně zasáhlo ekonomiky evropských zemí, jejichž možnost a schopnost s nastalou situací něco udělat byla velmi limitovaná. Státům ES je těmito problémy velmi důrazně připomenuto, že nadále je stav jejich energetických sektorů do značné míry závislý na třetích zemích, vůči kterým mají jen omezené nátlakové prostředky. Evropské země se zde dostávají do značné míry do vleku událostí, kdy pokusy o společné jednání vůči producentům zemím mají velmi opatrnou a nepříliš účinnou povahu a převažují pokusy o bilaterální jednání. Dochází nicméně k prvním iniciativám a debatám o (společné) vnější energetické politice ES, byť s nevalným výsledkem. Naopak jako životaschopná se ukazuje aktivita Evropské komise z roku 1968, startující povinnost udržovat strategické zásoby ropy a ropných produktů.

Zcela nový směr a logiku získává vývoj EEP v souvislosti s Jednotným evropským aktem v roce 1986. Energetický sektor se zde dostává pod tlak obecného liberalizačního trendu souvisejícího s dokončením společného trhu ES. Cílem Evropské komise (a Velké Británie) je zde změnit nahlížení na energetiku coby speciálního odvětví neslučitelného s klasickými tržními přístupy v pravý opak. Tedy v akceptaci zacházení s energiemi jako jakýmkoliv jiným zbožím nutně podléhajícím i stejným pravidlům. Důvody pro odstartování jedné z největších změn v energetických sektorech Evropy přitom vůbec nevycházejí z nevyhnutelného vnějšího tlaku, ale ze samotných priorit ES a jejich nadnárodních orgánů, zároveň je zde hlavním iniciátorem právě EK, nikoliv výhradně členské státy. A právě mezi státy a EK dochází v této otázce k opakovaným a intenzivním sporům, v nichž poněkud překvapivě vítězí spíše nadnárodní struktury (alespoň z dlouhodobého hlediska).

Na základě podobného schématu je debata nad EEP posílána ještě se zahrnutím environmentální dimenze, především tedy potřeby bojovat proti změnám klimatu. Opět jde o velmi výrazný posun v agendě ES,<sup>29</sup> opět je tento posun motivován spíše vnitřními prioritami ES než přímými exogenními faktory, snad jen rozpor mezi orgány Společenství a členskými státy je menší.

Poslední zkoumané období, zahrnující počátek nového tisíciletí, opět mění motivy stojící za rozvojem EEP. I nadále přetrvává snaha o budování společného energetického trhu, o zabezpečení dodávek surovin ze třetích zemí i snaha o omezení emisí z energetiky, to vše je ale zhoršováno postupným plošným ubýváním snadno dostupných a levných surovin na pravidelné bázi. Vyčerpání „levných“ ložisek, tedy nalezišť s nízkými náklady na těžbu ropy, rostoucí spotřeba plynu a ropy v asijských zemích a stále rostoucí světová spotřeba vede ke stále se rozvírajícím nůžkám mezi produkcí a spotřebou energií všech druhů. Tento stále se užití polštář má za následek, že se jakékoliv problémy v dodávkách, dříve pohodlně pokryté z rezervních kapacit, přímo odrážejí na cenách energií. A co je horší, tyto ceny navíc rostou tempem výrazně převyšujícím světovou inflaci, bez naděje na zlomení tohoto trendu.<sup>30</sup>

Z hlediska Evropské unie znamená tato situace, že se EEP zařazuje natrvalo do podstatné agendy EU. Omezují se tak dosavadní periody zájmu a nezájmu o dané téma, a fakticky tak můžeme mluvit (i z hlediska přenosu pravomocí) o EEP jako výrazně komunitarizované politice.

29 Jak si později ukážeme například u evropského systému obchodování s emisními povolenkami.

30 Současná ekonomická krize je výjimkou z tohoto pravidla. Není žádný důvod, proč by v případě oživení západních ekonomik nemělo dojít i k opětovnému nárůstu cen na předkrizovou úroveň.



### 1.2.2 Krize nerovná se integrace

Střídání period pro energetickou politiku EU zásadních s těmi spíše „ospalými“ není nicméně jedinou zajímavou charakteristikou celého dosavadního vývoje. Při letném pohledu do historie by se mohlo zároveň zdát, že období intenzivního rozvoje komunitarizované politiky přímo souvisí s intenzitou krizí či problémů, se kterými se energetika v dané době potýkala. Jinými slovy, že komunitarizace energetických politik je řešením obtíží, se kterými se státy Evropy potýkaly v případě společných problémů typu boje proti změnám klimatu.

Při podrobnějším zkoumání však vidíme, že zdaleka nejde o pravidlo. V některých případech čelí energetické sektory zemí ES/EU velmi vážným výzvám, na které nicméně státy nehledají nebo nejsou schopny najít společnou odpověď. Typickým příkladem zde může být ropná krize 1973/1974, v níž převážila bilaterální snaha členských zemí o vyjednávání s dodavateli.

Z analytického hlediska nám nicméně tato nejednoznačnost přináší řadu problémů. Není totiž jasné, na základě čeho a v jakých případech dochází ke komunitarizaci EEP. Evropské státy byly ochotny předat na nadnárodní úroveň velké množství pravomocí v oblasti společného energetického trhu či v otázce fiskálních nástrojů motivujících energetické sektory k omezení vypouštění emisí, zároveň si ale podržely kontrolu nad vnější dimenzí EEP ve smyslu zajištění surovinových dodávek.

Určité vysvětlení by snad mohlo nabídnout rozdělení energetické agendy na otázky low politics, tedy na ekonomické a environmentální aspekty energetiky, v nichž jsou členské státy ochotny obětovat část své suverenity, a na oblast high politics, zde vnější energetickou bezpečnost, příliš klíčovou pro svěření Bruselu. Toto vysvětlení nicméně pokulhává.

*„Členské státy vyzvaly Evropskou komisi, aby zahájila jednání s Ázerbájdžánem a Turkmenistánem o výstavbě plynovodu, který by vedl pod Kaspickým mořem a evropskou sedmadvacítku by zásoboval zemním plynem z této oblasti,“* mohli jsme se koncem roku 2011 dočíst na zpravodajských serverech (EurActiv, 2011). Předpoklad o nedotknutelnosti vnější dimenze EEP tedy dostal trhliny. Podobně otázka vnitřního trhu; pokud dnes bereme za samozřejmost fakt, že Evropská komise v intenzivním tempu a velmi zásadně upravuje podmínky fungování energetických korporací v členských zemích, v osmdesátých letech minulého století by podobné snahy působily jako nepřípustný a neakceptovatelný zásah do pravomocí národních vlád.

Je tedy zřejmé, že s výše zmíněným rozdělením low-high politics nevystačíme a pro vysvětlení integrační dynamiky budeme potřebovat složitější nástroje. Hledat je budeme především v teoriích evropské integrace.

### 1.2.3 Teoretické vysvětlení komunitarizace EEP

Cílem této kapitoly není hluboká a podrobná teoretická reflexe vytváření EEP, tato problematika na důkladnější zkoumání teprve čeká. I přesto určité naznačení komplexnosti tématu a toho, jakým způsobem na něj může být nahlíženo, vnímáme v kontextu celé knihy jako žádoucí pro pochopení vnitřní logiky vytváření EEP.

Vrátíme-li se k počátkům snahy o vysvětlení evropské integrace, tedy ke snaze o vysvětlení vzniku ES/EU jako onoho příslovečného politického útvaru sui generis, dostaneme se k dichotomii supranacionálních a intergovernmentálních paradigmat. *„Základním východiskem pro členění integračních paradigmat je*

*změna stávajícího charakteru národních států, respektive zachování, nebo naopak překročení jeho dimenze. Široké spektrum postupně se vyvíjejících integračních přístupů je klasifikováno na základě zásahu do komplexně a nedělitelně pojímané suverenity národního státu. Podle tohoto základního kritéria jsou modely sjednocení rozděleny do dvou základních skupin: na paradigma nadnárodní (supranacionální) a paradigma mezivládní (intergovernmentální)“ (Fiala & Pitrová, 2010, s. 18). Zde supranacionální samozřejmě zdůrazňují rostoucí a rozhodnou roli nadnárodních orgánů a jejich vlivu na postupující integraci, zatímco intergovernmentální počítají i nadále s národními státy jako hlavními aktéry a držiteli kontroly v rámci ES/EU.*

Z tohoto úhlu pohledu patří k nejstarším integračním teoriím federalismus, respektive jeho novější varianta neofederalismus. Pro oba tyto koncepty je žádoucím cílem evropské integrace federace národních států se silným nadnárodním centrem s výrazným podílem rozhodovacích pravomocí, přičemž tohoto cíle má být dosaženo buď radikální změnou (federalismus), či postupným blížěním se tomuto ideálu (neofederalismus) (Kratochvíl, 2008, s. 49–60).

Pro naše účely je však (neo)federalismus spíše nepoužitelný. Jde totiž především o určitou normativní vizi budoucí Evropy, překonávající nedostatky dřívějšího uspořádání evropského kontinentu, vedoucího nakonec ke druhé světové válce; explanační potenciál (neo)federalismu je velmi limitovaný. Energetika je z jeho pohledů jen jedním z mnoha sektorů, který by se v ideálním případě měl stát (spolu s dalšími oblastmi) součástí evropské federace, s přiměřenou rolí centrálních orgánů na jeho vývoj. Avšak odpověď na otázku, jak bude tohoto cíle dosaženo či proč v některých obdobích ke komunitarizaci EEP dochází, a jindy ne, nám tato teorie nenabízí.

Výrazně vhodnější se pro naše účely jeví teorie funkcionalismu, ve své neo- verzi dlouhá léta dominující snahám o vysvětlení evropské integrace. Tato teorie vychází z předpokladu, že integrace postupuje do značné míry přirozeně a automaticky, na základě postupného rozšiřování funkčních celků. Integrační proces namísto (egoistických) politiků vedou nestranní odborníci, kteří na základě snahy o maximální nadnárodní funkčnost propojují jednotlivé sektory ekonomiky státu (například mezinárodní automobilovou dopravu), což si následně vyžaduje propojování i dalších sektorů (například železniční dopravy). Toto přirozené rozšiřování nakonec vede k úzké integraci, vzniklé v zásadě přirozenou cestou bez potřeby revolučních kroků.

V neofunkcionalistické variantě je potom akcentována role politické sféry, ať už samotných politických elit jednotlivých států, kterým je v celém procesu přiznána i pozitivní role, založená na jejich uvědomění si možných zisků z integrace, tak také role nadnárodních institucí táhnoucích tuto integraci (Kratochvíl, 2008, s. 75–98).

Minimálně v několika případech teorie neofunkcionalismu pomáhá vytváření EEP vysvětlit. Evropské sdružení uhlí a oceli je prakticky ideálním příkladem funkcionalistické integrace, kdy vidíme jak integraci v přesně vymezeném účelovém sektoru (uhlí a ocel), tak také výrazné postavení nadnárodních institucí (Vysoký úřad). V zásadě úspěšné fungování ESUO potom vede ke snaze tento model zopakovat i u jaderné energie formou organizace EURATOM.

Zde však explanatorní potenciál (neo)funkcionalismu selhává, neboť se nenaplnuje předpoklad o fakticky automatickém rozšiřování integrace do dalších a dalších souvisejících sektorů (spillover). Samotný EURATOM svou funkci kvůli rozporům národních států plní jen omezeně, navíc integrace energetického sektoru zde na dlouhou dobu zamrzá. V sedmdesátých letech na ropné krize ES integračně nereaguje a změny v souvislosti s Jednotným evropským aktem a budováním společného trhu už (neo)institucionalismem můžeme vysvětlit jen stěží.



V tuto chvíli je třeba opustit zadržávající se soukolí supranacionálních teorií a navštívit tábor opačné strany, tedy zastánců intergovernmentálního vysvětlení evropské integrace. Právě proto, že zde bychom mohli nalézt vysvětlení pro výše zmíněnou situaci, kdy se posilování budoucí EEP zadržává či úplně zastavuje.

Vyjdeme samozřejmě nejprve z klasického realismu, coby ideově nejvyhraněnějšího odpůrce možného politického sjednocení Evropy. Právě realismus, se svým důrazem na stát jako základní jednotku anarchického mezinárodního uspořádání, s důrazem na moc a neustálé soupeření jednotlivých zemí, se jen velmi obtížně smiřuje s možností dlouhodobého (harmonického) fungování ES/EU. V evropské integraci vidí skryté motivy států, jejich snahu prostřednictvím silnější Evropy posílit i své vlastní pozice. Z hlediska praktického postupu integrace potom vysvětlení stávajícího dění hledá například v rozdělení státní agendy na otázky high a low politics, představeném politologem Stanley Hoffmannem. Ten rozlišuje oblasti možné integrace právě do dvou základních kategorií, kdy v jedné z nich státy mají ochotu k předání části pravomocí na nadnárodní úroveň, zatímco v té důležitější, typu obrany, si chtějí kontrolu podržet.

Kratochvíl v této souvislosti vybírá vhodný citát z Hoffmanových textů, dobře tento rozdíl demonstrující: *„Tyto dvě oblasti jsou velmi odlišné. V oblasti hospodářského blahobytu ... modifikuje nový rámec tradiční politiku států: veto je vzácné nebo skryté, vyjednávání je obvyklejší (a oblíbenější) než výhrůžky, důvěra je pravděpodobnější než rozpory ... ale oblast vysoké politiky se skládá z oddělených otázek, které na sebe nenavazují a v nichž soupeřící strany nepociťují žádnou nebo jenom minimální solidaritu. Zde tedy převládá obvyklá politika – machiavellistická, bismarkovská, gaullistická, v níž neřest nemusí ustupovat ctnosti tak jako jinde“* (Kratochvíl, 2008, s. 105).

Jak už jsme zmínili, toto rozdělení nám může být pro pochopení integrační dynamiky v oblasti energetiky velmi nápomocné. Můžeme v jeho rámci akceptovat předpoklad o tom, že zatímco vnitřní otázky energetiky spadají do low politics, zahraničněpolitická a bezpečnostní dimenze už nikoliv. Touto optikou bychom tak byli schopni vysvětlit ochotu členských zemí ES k integraci v uhelném sektoru a mírovém využití jaderné energie a zároveň by nám bylo zřejmé, proč státy reagovaly výrazně samostatně během ropných krizí sedmdesátých let, případně i ve chvíli, kdy v rámci EURATOM došlo na otázky využití jádra i k získání jaderných zbraní.

Problémem tohoto vysvětlení nicméně je jeho výrazná statická povaha. Samotná ideová východiska realismu nedovolují přílišnou pružnost států ve změně priorit, ekonomická dimenze má vždy slabší prioritu než bezpečnost, zahraniční politika je z podstaty věci vždy neoddiskutovatelnou prioritou jednotlivých zemí. Není proto zřejmé, jak by vůbec mohlo dojít k tomu, že by státy byly ochotny předat nadnárodní instituci (Evropské komisi) pravomoci ve vyjednávání o dodávkách surovin tak, jak se tomu opatrně stalo v posledních měsících a jak jsme ukázali výše. Stejně tak nám tyto koncepce jen obtížně vysvětlují, proč dochází ke změnám názorů v případě vytváření společného trhu, kdy dříve velmi odmítavý postoj států došel změny v průběhu devadesátých let. Zde je třeba tento poměrně nosný koncept doplnit o některá další vysvětlení novějších teoretiků (evropské) integrace.

Poslední z „velkých“ teorií zaměřených přímo na vysvětlení vytváření ES/EU je liberální intergovernmentalismus Andrewa Moravcsika. Ten akceptuje realistický důraz na roli státu, ale přidává výraznou liberální dimenzi. Integrace podle něj vzniká na několika úrovních. Na té první, vnitrostátní, nejprve jednotlivé zájmové skupiny vyjadřují své (především ekonomické) zájmy, z nichž vzniká celostátní preference. Ta je potom zástupci státu prosazována na klíčových jednáních ES/EU, aby potom evropské instituce sloužily ke kontrole a administraci dodržování vzniklých závazků.

Tato elegantní teorie skutečně vysvětluje dění na evropské půdě, jako všechny komplexnější teorie tohoto typu nicméně v dílčích bodech selhává. *„Obecně se má za to, že procesy a výsledky [evropské integrace, pozn. autora] nejsou konzistentní se striktně neomezivádním modelem. Většina členských států je zpočátku proti iniciativám, nedominují rozhodovacím procesům a preference se mění jako část unijního*

vyjednávacího procesu (v kontrastu s exogenně danými změnami domácích preferencí předpokládanými mezivládním modelem),“ komentuje na příkladu liberalizace společného energetického trhu premisy liberálního intergovernmentalismu (v textu označovaném za variaci neomezivládního přístupu) profesor Svein S. Andersen (Andersen, 2000). Zmíněné teorii tak vytyká jak určitou neschopnost pracovat se změnami názorů na domácí půdě, tak především nedostatečný důraz na roli unijních institucí. Zdůrazňuje přitom právě známý fakt, že první iniciativy k otevření energetických trhů na začátku devadesátých let byly taženy především komisí (s podporou Velké Británie) a byly prosazovány jen velmi obtížně proti vůli ostatních členských států a jejich domácích skupin. Evropská komise zde hrála naprosto klíčovou roli, značně nezávislou na vládách členských zemí ES.

Svein S. Andersen si proto pomáhá myšlenkovým rámcem sociologického institucionalismu. „Z alternativní perspektivy neoinstitucionálního sociologického přístupu evropská integrace může být vnímána jako část širšího ‚modernizačního procesu‘. Koncept institucí je zde používán jednoduše k tomu, aby označil lokaci významu a identity mimo sociální systém, který zkoumáme. Argument tedy je, že určité formy organizace a jednání se šíří z globální racionalizované kultury, charakterizované setem abstraktních principů, norem a kognitivních rámců, které určují standardizaci v různých oblastech“ (Andersen, 2000).

Jinými slovy, Andersen pro vývoj EU a újeji i EEP zdůrazňuje vliv institucí, které nicméně nejsou chápány jen v užším smyslu slova (tedy EK, EP a podobně), ale jsou za ně označovány i normy, vzorce chování, pravidla a podobně. Právě tyto instituce potom mění priority jednotlivých aktérů (států, sociálních skupin) a mění i jejich nahlížení na to, co je racionální, efektivní a žádoucí. „Tím, že instituce proměňují normativní kontext chování států, proměňují i samo chápání racionality. Jsou-li instituce pro racionalisty pouhými vnějšími omezeními, které státy berou v potaz při volbě strategie maximalizace užitku, pro sociologické institucionalisty instituce transformují normy, dle nichž se státy řídí, mění jejich identity, a tím jejich chování ovlivňují mnohem hlouběji, než by připustily ostatní formy institucionalismu,“ vysvětluje přehledně na srovnání s racionálními institucionalisty Petr Kratochvíl (Kratochvíl, 2008, s. 141).

Jsou to potom právě instituce v tomto sociologickém smyslu slova, jejichž změna pomáhá vysvětlit dění na unijní půdě, především prostřednictvím změn priorit samotných členských států. Andersen argumentuje, že to, co se v osmdesátých letech v otázce vytváření společného unijního trhu s energiemi změnilo, nebyly priority či postup samotné Evropské komise. Ta samozřejmě v souvislosti s negativními reakcemi členských států oslabila své dříve radikálnější návrhy, celý koncept a myšlenka potřebnosti volného trhu ale zůstaly stejné. Změnil se nicméně mezinárodní kontext, kdy inspirace z USA přesvědčuje evropské státy o tom, že právě tento model managementu trhů je pro jejich fungování nejvhodnější, čímž dochází i ke změnám postoje těchto států, a tím i k uvolnění celé situace na unijní scéně. Andersenovo použití sociologického institucionalismu tak dodává do ostatních teorií evropské integrace, použitých na EEP, určitou časovou dynamiku a pomáhá vysvětlit, jak dochází ke změnám názorů a preferencí jednotlivých aktérů.

Podobný vhlad do tvorby postojů jednotlivých aktérů nám pak mohou nabídnout také některé politologické teorie, v řadě případů pro analýzu podobných problémů vhodnější. Citovaným příkladem je zde teorie víceúrovňového vládnutí (multi-level governance, MLG), která „řadí“ rozhodovací pravomoci na víceúrovni: nadnárodní, národní, ale také subnárodní, zahrnující například regiony. „Model MLG odmítá striktní dělení mezi domácí a mezinárodní politikou. Vlády se scházejí nejen na úrovni vrcholných představitelů, ale i na úrovních jednotlivých odborů ministerstev. K podobným mezistátním setkáním dochází i na úrovni nevládních aktérů, jako jsou odbory, obchodní komory a sdružení spotřebitelů, které vytvářejí přeshraniční síť (...) K setkáním dochází nejen v této horizontální rovině, různé úrovně rozhodování se propojují i vertikálně (...) Zájmové skupiny přitom působí na evropské instituce jak shora, tak zdola, v členských zemích na národní zástupce v těchto institucích“ (Havlík & Majerčík, 2003). MLG tak umožňuje jemnější rozlišení rozhodovacích procesů probíhajících v rámci EU a umožňuje i překročit praxi soustředění se pouze na formálně klíčové události unijního vývoje typu summitů hlav členských států.

#### **1.2.4 Závěrečná poznámka**

Tolik stručné nastínění některých teoretických konceptů, využívaných pro (nejen) vysvětlení dynamiky integrace v energetickém sektoru na unijní půdě. Je zjevné, že se toto vysvětlení výrazně mění v čase, každá nová etapa přináší nové poznatky a také pochopení toho, jak výrazně se mění důvody, tempo i cíl této integrace. Jen obtížně tak můžeme představit komplexní a vše vysvětlující teorii, pomocí níž bychom otázky spojené s EEP mohli zkoumat. Nejlepší, co můžeme v daný okamžik nabídnout, je právě jen nastínění různých přístupů s tím, že si každý badatel pro zkoumání konkrétního problému zvolí teoretické ukotvení a nástroje nejvhodněji odpovídající situaci, případně tyto teorie zkombinuje. Povzdech nad nedostatečností vysvětlujících kapacit integračních teorií by na druhou stranu neměl být omluvou pro absenci snahy o teoretické ukotvení souvisejícího výzkumu jako celku; i dílčí poznatky mají svou hodnotu a pomáhají posunout pochopení vývoje a fungování EEP dále.



## 2 Mechanismus fungování EEP

Fungování Evropské energetické politiky je přímo odvozeno od obecné dynamiky fungování unijního „playground“, jehož nezbytnou součástí jsou unijní instituce. Vytváření institucí, které spravují věci veřejné, je totiž ústřední snahou všech tvůrců ústav. S výjimkou zastánců anarchistického uspořádání společnosti totiž převládá názor, že každá společnost potřebuje sdílet pravidla, potřebuje mít unifikované metody na jejich vytváření, vykonávání a arbitráž. Nejinak je tomu v prostředí Evropské unie, kde členské země část svých pravomocí postupem času delegovaly prostřednictvím smluvních ustanovení na nově vzniklé orgány. Unijní smlouvy v tomto ohledu zakládají rozličné instituce Evropské unie, jejichž cílem je vytváření, vykonávání a dohlížení na naplňování unijního práva (srov. Schütze, 2012, s. 7–8).

Popis institucí a jejich pravomocí jsou ukotveny v části III Smlouvy o Evropské Unii, a to především v článku 13, který mimo jiné říká, že „*Unie má institucionální rámec, jehož cílem je podporovat její hodnoty, sledovat její cíle, sloužit jejím zájmům, zájmům jejich občanů a zájmům členských států, jakož i zajišťovat soudržnost, účinnost a kontinuitu jejich politik a činností*“ (Evropská komise, 2010b). Současně jsou v tomto článku vyjmenovány i orgány, kterými disponuje EU. Jedná se o:

- Evropský parlament,
- Evropská rada,
- Rada Evropské unie,
- Evropská komise (dále jen „Komise“),
- Soudní dvůr Evropské unie,
- Evropská centrální banka,
- Účetní dvůr.

Nejedná se samozřejmě o taxativní výčet všech institucí,<sup>31</sup> které jsou nějakým způsobem s fungováním EU spojeny. Nicméně výše jmenované tvoří v unijním prostředí nejdůležitější „hráče“. Kromě odlišností v pravomocích, které budou diskutovány později, je potřeba si na tomto místě uvědomit fakt, že EU zcela neodráží klasické národní instituční uspořádání. Nejvíce se tomuto pohledu samozřejmě vymyká Evropská rada, Rada ministrů a Evropská komise. Název „rada“ totiž reprezentuje odkaz na „mezinárodní“ původ Evropské unie, ale lze zde nalézt určité podobnosti s běžným federálním uspořádáním mnoha zemí světa. O něco složitější je to s připodobněním „komise“. V prostředí národních států je totiž exekutiva vykonávána institucí označovanou běžně jako „vláda“. U zbývajících institucí lze jejich otisk ve vnitrostátním právu nalézt poměrně lehce (srov. Schütze, 2012, s. 8).

Evropská energetická politika je jako jedna z mnoha politik EU spravována unijními institucemi v míře, kterou jim umožňuje aktuální smluvní nastavení v podobě „sdílených pravomocí“. Specifikem unijního prostředí je to, že se dlouhodobě snaží dosáhnout rovnováhy mezi intergovernmentálním a supranacionálním vlivem (srov. Staab, 2011, s. 45). U energetiky je tomu nejinak. Navíc vzhledem k citlivosti tématu, kterým energetika bezesporu je, se zdá, že nalezení equilibria je v tomto ohledu mnohdy velmi sporným

31 V rámci Smlouvy o Evropské unii je sice ustanoveno sedm institucí, ale již zde jsou rozpoznávány další, s nimi spojené orgány. Konkrétně například čl. 13 odstavec 4 uvádí, že „*Evropskému parlamentu, Radě a Komisi jsou nápomocny Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů, které plní poradní funkce*“ (Evropská komise, 2010b).

bodem. Tento stav samozřejmě poznamenává i fungování a chování jednotlivých institucí v konkrétních energetických tématech.

Z hlediska historického vývoje EEP a jejího fungování je rozhodující především vztah mezi trojlístkem institucí v podobě Evropská komise – Evropská rada / Rada – Evropský parlament, který bude blíže rozebrán v této kapitole. Vzhledem k tomu, že rozhodování těchto institucí výrazně ovlivňuje i vnitřní fungování členských zemí, nelze opominout ani lobbistické a informační skupiny. Následující řádky tak čtenáři poskytnou jednak základní přehled o fungování a pravomocích hlavních institucí, ale současně i o jejich vztahu k energetické agendě.

## 2.1 Evropský parlament

V souvislosti s Evropským parlamentem bývá velmi často skloňován fakt, že se v rámci unijních institucí jedná o jediné přímo volené těleso, což výrazně zvyšuje jeho legitimitu vůči ostatním institucím (srov. např. Staab, 2011, s. 65; Hix & Høyland, 2011, s. 54).<sup>32</sup>

Krátké úvodní entrée k Evropskému parlamentu představuje následující box.

### Box 8: Evropský parlament

Evropský parlament	
<b>Sídlo</b>	Štrasburk, Brusel, Lucemburk
<b>Složení</b>	754 poslanců volených v přímých volbách občany EU
<b>Funkční období</b>	5 let
<b>Koho reprezentuje</b>	občany Evropské unie
<b>Hlavní funkce</b>	demokratická kontrola zákonodárného procesu a výkonné moci, schvalování návrhu rozpočtu
<b>Předseda</b>	volen na 2,5 roku

Zdroj: *Evropský Parlament*

<sup>32</sup> V kontextu přímé volby Evropského parlamentu se rovněž velmi často hovoří o tom, že se jedná o jedinou instituci, která pomáhá snižovat tzv. demokratický deficit EU.



O Evropském parlamentu se v průběhu integračního vývoje rovněž velmi často hovoří jako o „vítězi integrace“. Má se tím na mysli především fakt, že EP jako jediná instituce zaznamenává od prvních přímých voleb v roce 1979<sup>33</sup> kontinuální nárůst pravomocí.<sup>34</sup> Díky tomu se v dnešní době jedná o instituci, která představuje jednu z hlavních součástí legislativního a rozhodovacího systému Unie.

Z organizačního hlediska stojí v čele Evropského parlamentu Předsednictvo, které se sestává z předsedy a 14 místopředsedů.<sup>35</sup> Dále jsou v EP vytvořeny stálé výbory, které se aktivně podílejí na rozhodovacích procedurách. Vedle nich však existují ještě výbory dočasné či vyšetřovací.<sup>36</sup> Obsazování jednotlivých výborů bývá velmi často předmětem velkého politického boje, a to především u těch výborů, které jsou chápány jako „důležitější“ (např. Výbor pro rozpočet – BUDG). Současný systém je nastaven tak, že každý europoslanec musí být členem minimálně jednoho výboru. V praxi však bývají europoslanci zastoupeni minimálně ve dvou výborech.

Důležitou součástí uspořádání Evropského parlamentu jsou frakce. Jedná se o politická sdružení, ve kterých usedají názorově spříznění europoslanci bez ohledu na národní příslušnost. O frakcích se velmi často hovoří jako o líhni budoucích celoevropsky působících politických stran. V současnosti však stále hrají prim národní politické strany, které víceméně využívají frakce jako nástroje na organizování politického dění uvnitř Evropského parlamentu (srov. Staab, 2011, s. 66).<sup>37</sup> Mezi jednotlivými europoslanci je velmi častým jevem určitá roztržitost zájmu. Dokonce se někdy hovoří o tom, že poslanci jsou „agenti“ zmítání mezi dvěma principy. Evropský parlament by měl ze své podstaty zastupovat zájmy Unie jako celku. Nicméně volby do Evropského parlamentu bývají povětšinou zaměřeny na národní spíše než unijní témata. Zvolený europoslanec tak po svém zvolení řeší dilema, jestli v rámci zajištění dalšího volebního období<sup>38</sup> co nejvíce uspokojovat zájmy mateřské politické strany a získat výhodnou pozici na kandidátce, či držet politickou linii příslušné politické frakce a výboru (srov. Hix & Høyland, 2011, s. 55).

Evropský parlament v oblasti svého fungování v mnoha ohledech připomíná své národní kolegy. Konkrétně je tomu tak například v rámci jeho legislativních funkcí, kdy se podobně jako jeho národní protějšky vyjadřuje k předkládané legislativě. Díky přijetí Lisabonské smlouvy se rozšířila plejáda oblastí, ve které

33 Do prvních přímých voleb bylo Parlamentní shromáždění (založené Evropským společenstvím uhlí a oceli – ESUO – v roce 1952) jmenováno členskými státy.

34 Výrazný průlom v rozšíření pravomocí Parlamentu nastal přijetím Smlouvy o Evropské unii (Maastrichtské smlouvy) 7. února 1992. V tomto dokumentu se rozšířil počet oblastí, ve kterých se rozhodovací pozice EP vyrovnala Radě. Konkrétně se jednalo například o oblast vnitřního trhu, volného pohybu atd.

35 Mandát předsedy trvá třicet měsíců. Důležitým orgánem v Evropském parlamentu je Konference předsedů. Tvoří ji předsedové jednotlivých politických frakcí a předseda Parlamentu. Konference organizuje práci Parlamentu a připravuje program jednání.

36 Počet výborů v Evropském parlamentu se ve volebních obdobích mění. V období 2009–2014 je evidováno celkem 20 výborů a 2 podvýbory. Konkrétně se jedná o výbory pro: zahraniční věci (AFET), s podvýbory pro lidská práva (DROI) a bezpečnost a obranu (SEDE); rozvoj (DEVE); mezinárodní obchod (INTA); rozpočet (BUDG); rozpočtovou kontrolu (CONT); hospodářství a měnu (ECON); zaměstnanost a sociální věci (EMPL); životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin (ENVI); průmysl, výzkum a energetiku (ITRE); vnitřní trh a ochranu spotřebitelů (IMCO); dopravu a cestovní ruch (TRAN); regionální rozvoj (REGI); zemědělství a rozvoj venkova (AGRI); rybolov (PECH); kulturu a vzdělávání (CULT); právní záležitosti (JURI); občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE); ústavní záležitosti (AFCO); práva žen a rovnost pohlaví (FEMM) a petice (PETI).

37 V období 2009–2014 působí v Evropském parlamentu sedm frakcí. Největšími jsou Skupina Evropské lidové strany (Křesťanských demokratů – EPP) a Skupina Progresivní aliance socialistů a demokratů v Evropském parlamentu (S&D). Současně zde ještě působí: Skupina Aliance liberálů a demokratů pro Evropu (ALDE); Skupina Zelených / Evropské svobodné aliance (Greens/EFA); Evropská konzervativní a reformní skupina (ECR); Skupina Konfederace evropské sjednocené levice a severské zelené levice (GUE/NLG) a Skupina Evropa svobody a demokracie (EFR).

38 Kariéra v Evropském parlamentu byla tradičně vnímána jako „tréninková oblast“ pro národní politické kolbiště či jako post „za zásluhy“ dosažené na národní úrovni. S rozšiřujícími se pravomocemi Parlamentu však stále více poslanců vnímá Brusel jako příležitost pro naplnění politických ambicí (srov. např. Hix & Høyland, 2011, s. 55).



se při přijímání návrhu používá tzv. řádná legislativní procedura (dříve označovaná jako proces spolurozhodování). Její hlavní charakteristikou je to, že se Evropský parlament podílí na přijímání legislativy rovným dílem s Radou, a to až ve dvou čteních. Pokud mezi Radou a EP není dosaženo shody, nastupuje na scénu tzv. dohádovací výbor složený ze stejného počtu členů obou institucí. Pokud i přesto není nalezena dohoda, návrh legislativního aktu je stažen. V praxi však k této události dochází jen velmi zřídka. Kromě řádné legislativní procedury, ve které je postavení EP vůči Radě ministrů nejsilnější, rozeznáváme ještě tzv. zvláštní legislativní postup. Ten může být dvojího typu:

- konzultační procedura – nezávazné vyjádření názoru Parlamentu,
- procedura souhlasu – projevení souhlasu EP v rámci významných rozhodnutí jako např. rozšíření EU atd.

Evropský parlament má i kontrolní funkci, a to jednak vůči Evropské komisi a ostatním unijním orgánům, ale i obecně vůči aktivitám Unie. V tomto ohledu má právo pokládat zainteresovaným institucím otázky a vézt širší debatu, či dokonce zahájit vyšetřování. „Měkčí“ pravomocí je logicky kladení otázek a debatování, a to především s EK, ať už v případě, kdy je potřeba reagovat na aktuální dění uvnitř EU (např. ekonomická krize), či se jedná o pravidelné informování Parlamentu po setkání EK s Evropskou radou. Právo provádět šetření dává možnost Parlamentu zasáhnout v případě, že pojme podezření, že dochází například k administrativnímu pochybení při provádění legislativy. Praktické šetření probíhá prostřednictvím ad hoc založených výborů, které obvykle ve své činnosti doplňují ty parlamentní a kooperují s nimi.

Moderní ústavy rozlišují mezi „prezidentskými“ a „parlamentními“ systémy. V prvních jmenovaných jsou zástupci výkonné složky státu nezávislí na Parlamentu, v druhých je exekutiva Parlamentem volená. Unijní ústavní zvyklosti stojí někde na pomezí mezi těmito přístupy. Po dlouhou dobu byla exekutiva postavena mimo pravomoci EP, nicméně v současnosti je Parlament nepostradatelným aktérem při schvalování nového obsazení EK (srov. Schütze, 2011, s. 17).<sup>39</sup> Dle čl. 17 Smlouvy o Evropské unii totiž EP jednak schvaluje jmenovaného předsedu Komise a současně vyslovuje Komisi důvěru jako celku.<sup>40</sup> V případě, že Komise tuto důvěru ztratí, může ji Parlament odvolat. Doposud však k této situaci nedošlo.<sup>41</sup>

Tradiční baštou národních parlamentů je pak schvalování rozpočtů. Až do přijetí Lisabonské smlouvy to však byla Rada, kdo měl poslední slovo ohledně přijetí či nepřijetí výsledné podoby unijního rozpočtu a Parlament jí nebyl v otázce pravomocí roven. Vzhledem k tomu, že o příjmové stránce rozpočtu rozhodují především členské státy, pozornost je kladena hlavně na část výdajovou. Ta byla členěna na tzv. povinné výdaje (tzn. vyplývající z evropského práva) a nepovinné, přičemž EP mohl zasahovat jen do složení druhých jmenovaných. V současnosti však je toto rozdělení zrušeno a Rada s EP jsou si ve schvalovacích pravomocích rovny.

39 Komise má také povinnost předložit Evropskému parlamentu svůj program a často je zastoupena i na zasedání rozličných parlamentních výborů.

40 „S přihlédnutím k volbám do Evropského parlamentu a po náležitých konzultacích navrhne Evropská rada kvalifikovanou většinou Evropskému parlamentu kandidáta na funkci předsedy Komise. Tohoto kandidáta zvolí Evropský parlament většinou hlasů všech svých členů. Nezíská-li potřebnou většinu, navrhne Evropská rada do jednoho měsíce kvalifikovanou většinou nového kandidáta, kterého zvolí Evropský parlament stejným postupem. Rada vzájemnou dohodou se zvoleným předsedou přijme seznam dalších osob, které navrhuje jmenovat členy Komise. Jsou vybírány na základě návrhů členských států v souladu s kritérii uvedenými v odst. 3 druhém pododstavci a v odst. 5 druhém pododstavci. Předseda, vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a ostatní členové Komise podléhají jako sbor schválení Evropským parlamentem. Na základě tohoto schválení jmenuje Evropská rada Komisi kvalifikovanou většinou“ (čl. 17 Smlouvy o Evropské unii). EP je rovněž zapojen do jmenování dalších vrcholných představitelů EU. Konkrétně se jedná např. o představitele Účetního dvora, Evropské centrální banky a Evropského ombudsmana. Mimo jeho pravomoci pak stojí členové Evropského soudního dvora.

41 Nejblíže k tomuto kroku byla zřejmě skandálem zmínaná komise Jacquese Santera v roce 1999, která však odstoupila sama dříve, než EP zasáhl.

Notoricky slabý však zůstává Parlament v oblasti vnějších vztahů, respektive uzavírání dohod s třetími zeměmi či organizacemi. V tomto ohledu existují jen dvě výjimky – vstup nových členských zemí a asociační dohody,<sup>42</sup> kde je nutný jeho souhlas. U dohod, např. typu obchodních s WTO, je Parlament informován, ale první housle zde hraje Evropská komise a Rada ministrů. Konzultativní úlohu má EP rovněž i v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBOP).

V oblasti energetiky projevoval Evropský parlament svou aktivitu již od počátku 70. let minulého století, a to především formou rezolucí a interpelací. EP se navenek jednoznačně přiklání k vybudování společné energetické politiky, kde by byly oslabeny samostatné akce národních států. Za touto vnější jednotnou fasádou se však skrývají mnohé vnitřní neshody mezi jednotlivými názorovými proudy uvnitř EP, a především mezi jednotlivými výbory. Důvodem tohoto stavu je fakt, že energetické otázky řešené Uníí jsou čím dál více specializované a současně zde existuje výrazná horizontální propojenost témat. V praxi to znamená, že již nelze tak přesně vytyčit hranice zájmu a působnosti jednotlivých výborů, tak jako tomu bylo ještě před nedávnem, a tím pádem velmi často dochází k překrývání kompetencí a snižování efektivity celého legislativního procesu.

Tradičně největší rozpory panují mezi dvěma energetikou nejvíce se zabývajícimi výbory, a to Výborem pro průmysl, výzkum a energetiku (ITRE) a Výborem pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin (ENVI). Trendem poslední doby je tak častější „výměnný obchod“ mezi výbory a současně i rostoucí potřeba pečlivého meziresortního vyjednávání. Tak jak se v průběhu let zvyšují kompetence EP, roste i zájem o tuto instituci ze strany na energetiku zaměřených lobbistických skupin, a to především velkých firem. Rostoucí zájem europoslanců (ať je podnícen jakýmkoli způsobem) o energetická témata lze velmi dobře kvantifikovat pohledem na objem pozměňovacích návrhů, které jsou předkládány k legislativním aktům. Nedávno projednávaná úprava týkající se bezpečnosti dodávek plynu do Evropské unie tak například obsahovala přes 300 stran textu pozměňujících návrhů. Rostoucí aktivita EP v energetických otázkách se samozřejmě odráží i v pozornosti Evropské komise vůči této instituci. Především vzhledem k proceduře spolurozhodování se snaží EK z EP dlouhodobě vytvořit spojení, který by měl tvořit pomyslnou opozici vůči dílčím národním zájmům, jež jsou velmi často zastoupeny v Radě.

Ve srovnání s Evropskou komisí, která se snaží vystupovat navenek spíše rezervovaným způsobem, je pro Evropský parlament i v energetice charakteristická plejáda mnohdy poměrně ostrých a vášnivě předkládaných prohlášení. Mezi ostatními institucemi si tak EP uchovává image aktéra, který se velmi rád hlasitě vyjadřuje k rozličným unijním kauzám. Tento jev je dán samozřejmě růzností poslanců zasedajících do jeho lavic a růzností politických kultur, ze kterých pocházejí.

## 2.2 Evropská komise

V případě, že budeme hledat motor, který tlačil a zřejmě nadále i bude tlačit integraci v oblasti energetiky kupředu, tak jím v prostředí EU není nikdo jiný než Evropská komise. Příkladem mluvícím za vše je například přijetí a aplikace pravidel budování společného trhu s plynem a elektrickou energií, kde EK dlouhodobě čelila tvrdému tlaku ze strany členských zemí a energetických firem. Pozice EK zůstává

<sup>42</sup> Asociační dohoda je smluvní svazek uzavíraný mezi Evropskou unií a vnějším státem, skupinou států nebo mezinárodní organizací. Obsahuje vzájemná práva a povinnosti v oblasti ekonomické, průmyslové a obchodní spolupráce. Existují dva druhy asociačních dohod. Jedny jsou uzavírány s výhledem na vstup daného subjektu do unie (např. Asociační dohoda ČR–ES). Druhý typ asociačních dohod nepředpokládá vstup do EU a byl uzavřen např. s některými africkými státy (*Asociační dohoda*).

klíčová i přesto, že v prostředí EU lze sledovat rostoucí důležitost např. národních regulačních orgánů, úřadů pro ochranu hospodářské soutěže atd. I z tohoto důvodu je potřeba porozumět způsobu, jakým EK jedná v rámci unijní institucionální struktury, jaké je její uspořádání a konečně i jaké pravomoci ve své činnosti využívá. Na všechny tyto otázky se pokusí odpovědět následující podkapitola.

Nejprve tedy shrnutí hlavních charakteristik instituce tak, jak je nabízí následující box.

### Box 9: Evropská komise

EVROPSKÁ KOMISE <sup>43</sup>	
<b>Sídlo</b>	Brusel
<b>Složení</b>	28 komisařů (1 z každé členské země) <sup>44</sup>
<b>Funkční období</b>	5 let
<b>Koho reprezentuje</b>	Evropskou unii (nadmárodní princip)
<b>Hlavní funkce</b>	výkonná moc EU, iniciátor legislativních návrhů, podpora a rozvoj integrace
<b>Předseda</b>	volen Evropskou radou a schvalován Evropským parlamentem, na 5 let

Zdroj: *Evropská komise*

Pokud jsme v předcházející části věnované Evropskému parlamentu hovořili o tom, že v jeho podobě a v jeho pravomocích lze nalézt otisk jeho vnitrostátních kolegů, tak v případě této kapitoly věnované Evropské komisi tomu bude nejinak.

Třebaže název „Evropská komise“ více než co jiného odráží technokratický charakter původního Společenství, v současnosti představuje tato instituce především výkonnou složku moci EU, a bývá proto občas nazývána „evropskou vládou“. Srovnání s vnitrostátní vládou však pokulhává v jedné zásadní věci, a tou je obsazenost jednotlivých komisariátů. Na rozdíl od běžné státní praxe neodráží obsazení Komise situaci v Evropském parlamentu po celoevropských volbách. Osoby jednotlivých komisařů jsou stále výhradně v rukou členských zemí. Každá z nich tedy nominuje (nikoli však „volí“) jednoho svého zástupce, který ale, pokud je zvolen Evropským parlamentem,<sup>45</sup> neodpovídá zpětně národní autoritě, ale – jak již bylo uve-

43 Označení Komise je běžně užíváno celkem ve třech významech. V tom prvním, nejužším významu Komise představuje kolegium komisařů. Termín Komise se ale často používá k zachycení technicko-profesního potenciálu celého orgánu. Postojem EK se tak míní stanovisko určité jednotky ze struktury podřízených a odborně členěných generálních ředitelství. Ve třetím a nejširším slova smyslu je pod názvem Komise chápána celá administrativní soustava tohoto orgánu, včetně doprovodného servisu (právního, předkladatelského atd.) (Nugent, 2000, s. 1).

44 Posledním komisařem, který rozšířil kolegium Barrosovy komise v období 2010–2014 se k 1. 7. 2013 stal Neven Mimica z nově přistoupivšího Chorvatska. Pod jeho kompetence spadají nově vyčleněná spotřebitelská práva. Až do poloviny roku 2013 byla tato agenda spravována portfoliem maltského komisaře Tonio Borgia (zdraví a ochrana spotřebitele) a francouzského komisaře Michela Barniera (vnitřní trh a služby).

45 Před svým zvolením procházejí jednotliví kandidáti na komisaře slyšením u tematických parlamentních výborů.

deno v předchozí kapitole – podléhá kontrole ze strany EP. U jmenovaných komisařů se totiž velmi dbá na zajištění jejich nestrannosti. V ideálním stavu by po svém nástupu do funkce měl komisař maximálně rozvolnit vazby se svou zemí a sledovat pouze zájmy nadnárodního celku. Tak jak je v rukou členských zemí de facto personální zastoupení EK, je otázkou jejich vzájemné dohody i tematické rozdělení postů (tzv. portfolií). V praxi je samozřejmě největší zájem ze strany států o „nejvlivnější“ úřady typu hospodářská soutěž, finance, energetika atd.<sup>46</sup> Velmi často je boj o ty nejsilnější veden mezi „velkými“ a, co se členství v EU týká, „zkušenějšími“ zeměmi.

V rámci EK je rovněž důležitý post předsedy, který jednak zastupuje Komisi navenek a jednak se podílí i na procesu rozdělení a obsazování jednotlivých portfolií.<sup>47</sup> Předsedu Komise musí schválit Rada EU a Evropský parlament. Předseda komise je zvolen první a jednotliví komisaři jej pak následují. Co se výběru nového předsedy EK týká, běžně se jedná o jméno politika, na kterém se kompromisně shodují všechny členské země. V současném složení Komise pomáhá práci předsedy také 8 místopředsedů.

Co se organizační struktury týká, EK zde může být ve velmi zjednodušené podobě přirovnána k národní vládě, která se rovněž sestává z jednotlivých odborných oblastí.<sup>48</sup> V unijním prostředí se tyto útvary nazývají generální ředitelství (directorate general, DG). Jednotlivá DG jsou pak ještě doplněna o tzv. specializované služby (services) a spadají pod působnost jednotlivých komisařů. Tato unijní „ministerstva“ se dále člení na tematická ředitelství a jednotky (unit) v jejichž čele jsou na rozdíl od mnohdy politicky dosazovaných komisařů kariéerní úředníci. Celkový chod Evropské komise pak zajišťuje po organizační stránce Generální sekretariát.<sup>49</sup>

Smlouva o Evropské unii (konkrétně především čl. 17 Smlouvy o Evropské unii) rozeznává několik odlišných funkcí, které má Evropská komise zastávat. Tři funkce však představují pomyslné jádro činnosti EK, pojďme si je tudíž probrat podrobněji.

První ustanovení říká, že EK „podporuje obecný zájem Unie a k tomuto účelu činí vhodné podněty“. V praxi se jedná o rozličné zákonodárné iniciativy Komise, díky nimž se o EK hovoří jako o již zmíněném „motoru integrace“. Komise má de facto téměř výlučné právo formálně předkládat legislativní akty.<sup>50</sup> Výlučnost v předkládání legislativních aktů EK je jedním z nejvíce charakteristických prvků unijního

46 V období 2010–2014 má Česká republika zastoupení v Evropské komisi díky Štefanu Fülemu, který obsadil post komisaře pro rozšíření a politiku sousedství.

47 Dle čl. 17 odstavec 6 jsou pravomoci a úkoly předsedy Komise vyjádřeny velmi jasně. Konkrétně je daný článek shrnuje následujícím způsobem: komisař „a) vymezuje směry, v jejichž rámci Komise plní své úkoly; b) rozhoduje o vnitřní organizaci Komise, aby zajistil soudržnost, výkonnost a kolegiální její činnosti; c) jmenuje místopředsedy, kromě vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, z řad členů Komise. Člen Komise odstoupí, pokud jej k tomu předseda vyzve. Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku odstoupí postupem podle čl. 18 odst. 1, pokud jej k tomu předseda vyzve“ (Evropská komise, 2010b).

48 S organizační strukturou EK je spjata také existence tzv. komitologie. Její vznik se datuje do šedesátých let, kdy začala Rada ministrů využívat možnosti delegovat Komisi různé výkonné pravomoci. Současně však Rada nechtěla ztratit kontrolu nad vybranými oblastmi, a proto jednání Komise omezila prostřednictvím soustavy výborů. Původní poradní orgány obsazované především odborníky z členských zemí se staly jednotkami s pravomocí měnit rozhodnutí Komise a jejich počet neúměrně narůstal. Tento nárůst měl za následek procedurální nepřehlednost, zvyšování finančních nákladů atd. Třebaže v průběhu devadesátých let proběhlo několik reforem struktur těchto výborů, je systém komitologie i nadále podrobován kritice, ať již vzhledem k vlivu Rady na jednání Komise, průtahům při projednávání atd. (Fiala & Pitrová, 2009, s. 259–260).

49 Život Komise však není dán pouze vyjmenovanými DG a s nimi spojenými složkami. Pro chod této instituce je rovněž velmi důležitá síť expertů, překladatelů, tlumočnicků atd. V současné době se hovoří o tom, že celkový počet zaměstnanců této instituce se pohybuje kolem 25 000, z nichž přibližně patnáct procent tvoří překladatelská a tlumočnická služba.

50 V tomto kontextu je důležité především slovo „formálně“, po neformální stránce mohou navrhnout předložení nového legislativního aktu Evropské komisi i Evropský parlament a Rada. Toto se ovšem děje jen ve výjimečných případech.

ústavního pořádku. Ve svém jednání však EK musí vystupovat maximálně opatrně. Vzhledem k tomu, že schvalování probíhá ve většině případů v rámci již zmíněné procedury spolurozhodování mezi EP a Radou, musí se EK snažit dosáhnout kompromisu přijatelného pro obě dvě strany. EK tak velmi těsně komunikuje jak s jednotlivými formacemi Rady, tak se například její zástupci účastní zasedání pléna EP či jeho výborů a obhajují zde svá stanoviska. Pokud se nějaký návrh setká s tvrdým a neústupným odporem, ať už ze strany EP, či ze strany Rady, a hrozí zablokování jednání, je velmi často z pořadu jednání Komise stažen a případně pozměněn.

Před předložením návrhu musí EK povinně monitorovat dopad zamýšleného návrhu na ekonomické a sociální podmínky v Evropské unii. V tomto ohledu proto využívá intenzivních kontaktů s různými zájmovými skupinami a tematickými poradními orgány, jako jsou Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů. Současně se snaží brát v potaz i stanoviska národních parlamentů a vlád. Úzká spolupráce s těmito orgány a především se zájmovými skupinami je samozřejmě náročná a EK zde musí dbát na vyrovnanost v reprezentaci národních zájmů (viz např. požadavky na rovné zacházení s environmentálními NGO a velkými firmami atd.), ale pro Komisi je i výhodná. Jedná se především o tzv. iniciační fázi návrhu. EK, ač disponuje sítí interních a externích expertů z různých odvětví, není samozřejmě schopna obsáhnout celou šíři mnohdy vysoce technické problematiky. V tu chvíli nastupují zájmové skupiny, které poskytují EK potřebná data.

Komise se při svém jednání musí rovněž řídit zásadou subsidiarity a proporcionality. O co se jedná? Zásada subsidiarity jednoduše říká, že EK má právo jednat jen tehdy, nelze-li konkrétního cíle dosáhnout na jiné úrovni. Konkrétně totiž čl. 5 odstavec 3 Smlouvy o Evropské unii uvádí, že *„podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie“*. Smlouva se tak snaží zamezit posilování pravomocí supranacionálních institucí tam, kde stejně, nebo dokonce lépe mohou jednat například národní orgány. Dle principu proporcionality *„nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv“* (článek 5 odstavec 4 Smlouvy o Evropské unii).

Druhou funkcí Komise je „zajistit aplikaci smluv“. Jedná se o funkci, za kterou se schovává několik pravomocí, a to jak legislativní, tak exekutivní povahy. Konkrétně se jedná především o případy, kdy je Komise přímo povinována přijmout doplňující sekundární legislativu, a to buď přímo ustanovením v primárním právu Unie, či se jedná o pravomoc, která je na EK delegována ústavním pořádkem EU. V některých politikách EU je Komisi garantováno i právo výkonu primárních smluv – jedná se například o oblast hospodářské soutěže. EK zde dohlíží na zabezpečení rovných podmínek pro podniky. Může také zakázat fúze společností, pokud se domnívá, že by ohrozily spravedlivou hospodářskou soutěž. Povinností EK je i kontrola, zda země EU nenarušují hospodářskou soutěž (velmi často se tak děje například prostřednictvím nepovolených státních dotací). V konečném důsledku může Komise v této oblasti i ukládat finanční sankce (srov. Schütze, 2012, s. 30–31).

Třetí funkci Komise bychom mohli zjednodušeně nazvat „strážkyní smluv“. Její náplní, jak již název napovídá, je povinnost EK prosazovat evropské právo a současně dohlížet na jeho plné dodržování nejenom na rovině EU, ale i ve všech členských zemích. Dohled na plnění smluvních ustanovení tak má EK nejenom nad členskými státy, ale i nad ostatními institucemi EU. Pokud tedy EK v praxi zjistí, že určitá členská země neuplatňuje předpis EU, zahájí tzv. řízení pro porušení práva. Nejprve je členské zemi zaslán oficiální dopis s odůvodněním stanoviska EK a stanovením lhůty na vysvětlení. Jestliže stát včas nepodá uspokojivé vysvětlení ani nezjedná nápravu, zašle Komise další dopis, v němž stanoví lhůtu, do kdy je třeba situaci napravit. Pokud ani tentokrát členský stát požadavky nesplní, je věc postoupena Soudnímu dvoru, který může svým rozsudkem uložit sankci. Nejlepším příkladem výkonu této funkce je opět oblast hospodářské soutěže.



## 2.3 Rada Evropské unie

Rada Evropské unie (nebo také Rada ministrů, Rada EU, či zkráceně Rada) je, jak již bylo řečeno, spolu s Komisí a Evropským parlamentem součástí základního institucionálního trojúhelníku EU. Hlavní úkol Rady je stejný jako u její kolegyně Evropské rady,<sup>51</sup> a to snaha umožnit členským státům reprezentaci národních zájmů prostřednictvím přijímání legislativních návrhů. Dále Rada vykonává rozpočtové funkce, koordinuje hospodářské politiky členských států, schvaluje podepisování dohod mezi EU a dalšími státy a konečně se také podílí na rozvíjení společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU.

Krátké shrnutí základních údajů o Radě ministrů přináší opět následující box.

### Box 10: Rada Evropské unie

RADA	
<b>Jiná označení</b>	Rada ministrů
<b>Sídlo</b>	Brusel, Lucemburk, některá neformální jednání se konají v předsednické zemi
<b>Složení</b>	ministři zodpovědní za projednávanou agendu
<b>Koho reprezentuje</b>	členské státy
<b>Hlavní funkce</b>	koordinace hospodářské politiky členských států, rozhodovací pravomoc, legislativní pravomoc
<b>Předseda</b>	mění se jednou za 6 měsíců – je jím představitel předsednické země

Zdroj: *Rada Evropské Unie*

Ve svém jednání se tato instituce řídí třemi principy: národním, odborností a politickým mandátem. Národní princip zaručuje rovné zastoupení všech členských států bez ohledu na jejich velikost, ekonomickou sílu nebo délku členství. V praxi to tedy znamená, že je každý stát zastoupen jedním ministrem. Princip odbornosti, respektive resortní příslušnosti odráží fakt, že Rada byla vytvořena jako struktura s proměnlivými reprezentacemi členských zemí, jejichž podoba je závislá na projednávaném tématu. Formálně je tedy Rada jednotná instituce, ale schází se v deseti mutacích (srov. Fiala & Pitrová, 2009, s. 189).<sup>52</sup>

51 Evropská rada (ER) je vrcholným orgánem institucionální struktury současné EU. Představuje de facto setkávání politických představitelů členských zemí na nejvyšší úrovni. Její založení bylo dáno potřebou diskutovat integrační otázky přímo vedoucími představiteli vlád a zemí. Tyto konzultace měly nejdříve formu nepravidelných setkání, která se však v průběhu sedmdesátých let přetvořila v mechanismus mezivládně koncipovaných summitů (proto bývá ER někdy označována např. v médiích zkráceně jako „summit“). Nejdůležitějším úkolem tohoto tělesa je artikulace národních zájmů, a především hledání společného stanoviska zúčastněných zemí (srov. Fiala & Pitrová, 2009).

52 Množství formací Rady bylo v minulosti proměnlivé. V jeden čas se Rada scházela dokonce ve 22 formacích. V červnu 2002 rozhodla Evropská rada na zasedání v Seville o ustanovení pouze 9 formací Rady EU. Lisabonská smlouva rozdělila Radu pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy na dvě formace. V současnosti se tedy Rada schází v deseti různých složeních.

Rada se tak v současnosti schází v deseti podobách<sup>53</sup> (jak naznačuje následující box).

### Box 11: Formace Rady Evropské unie

TTE	Rada pro dopravu, telekomunikace a energetiku
ECOFIN	Rada pro hospodářské a finanční záležitosti
COMPETITIVENESS	Rada pro konkurenceschopnost (vnitřní trh, průmysl, výzkum)
JHA	Rada pro spolupráci v oblastech justice a vnitra
EYC	Rada pro školství, mládež a kulturu
GAC	Rada pro všeobecné záležitosti
FAC	Rada pro zahraniční věci
EPSCO	Rada pro zaměstnanost, sociální politiku, zdravotnictví a spotřebitelské záležitosti
AGRICULTURE AND FISHERIES	Rada pro zemědělství a rybolov
ENVIRONMENT	Rada pro životní prostředí

Zdroj: Rada Evropské unie

Obdobně jako u EP a EK jsou energetická témata v první řadě v gesci Rady pro dopravu, telekomunikace a energetiku. Jak však již pozornému čtenáři napovídá předchozí box, stejně jako u jiných institucí nelze energetická témata jasným způsobem na rovině Rady ohraničit. Naopak, zasahují například do působnosti rady zabývající se životním prostředím (ENVIRONMENT) či konkurenceschopností (COMPETITIVENESS).

Posledním z principů, který je pro Radu typický, je politický mandát. Vzhledem k tomu, že hlavním úkolem Rady je přijímat rozhodnutí, měla by být schopna rozhodovat nezávisle na tom, v jakém tematickém složení se schází. Zástupci členských států v Radě musejí mít tedy pravomoc přijímat jménem svých vlád závazky.

Po organizační stránce jsou formace Rady<sup>54</sup> doplněny v nižší úrovni o Výbor stálých zástupců a související odborné výbory. Výbor stálých zástupců (tzv. COREPER) je tvořen, jak již název napovídá, delegáty členských států EU, a to na úrovni velvyslanců (tzv. COREPER II) a jejich zástupců (tzv. COREPER I).

53 V případě, že projednávána problematika se týká více formací, může se pak sejít tzv. Jumbo Rada. Ta kombinuje více výše popsaných formací. V praxi však k tomuto početnému zasedání dochází jen zřídka.

54 V kontextu Rady musí být zmíněn samozřejmě i post tzv. předsednictví v Radě EU. V rámci tohoto institutu se střídají členské země po 6 měsících podle předem daného pořadí. Každý rok se tedy předsedajícími stávají dvě země – jedna v první části roku (1. leden – 30. červen) a druhá země v druhé části (1. červenec – 31. prosinec). Předsedající stát před zahájením svého mandátu předloží Radě EU a Evropskému parlamentu program hlavních cílů (tzv. priorit) svého období. Současně se však jednání Rady řídí ještě programem tří předsednictví, jehož obsah je určujícím rámcem pro tři po sobě jdoucí předsednické státy na období 18 měsíců. Institut předsednictví umožňuje členským zemím ovlivnit priority, kterými se EU zabývá v krátkodobém časovém horizontu. Více k institutu předsednictví např. Kaniok, 2010.



Členové COREPERu se snaží udržovat a rozvíjet co nejužší vazby jak s jinými delegacemi, tak s dalšími unijními institucemi (především s Evropskou komisí). Důležitost COREPERu ukazuje především fakt, že se zde připravují a projednávají návrhy, o nichž pak velmi často jenom formálně rozhoduje Rada. COREPERu dále podléhají odborné pracovní skupiny (jejich počet se blíží 200). Tyto skupiny se zabývají technickými náležitostmi jednotlivých návrhů. Zasedání Rady umožňuje po technické a administrativní stránce Generální sekretariát. Jeho úkolem jsou přípravy zasedání, vedení protokolu, tlumočnické a překladatelské služby, zveřejňování dokumentů, správa rozpočtu Rady a konečně i archivace.<sup>55</sup>

Primární funkcí Rady je podílení se na rozhodování Evropské unie. K tomuto účelu jsou zde schvalovány právně závazné nařízení, směrnice a rozhodnutí a nezávazná doporučení a stanoviska, které jsou navrženy Evropskou komisí. Rada však nezůstává pouze pasivním schvalovatelem, ale velmi často k jednotlivým aktům přidává své vlastní návrhy.

Samotné schvalování uvnitř Rady probíhá buď společně s Evropským parlamentem veřejně v rámci procedury spolurozhodování, nebo osamoceně v rámci zvláštního legislativního postupu.

Podoba hlasování je vždy dána oblastí, kterou se Rada v danou chvíli zabývá. Obecně rozeznáváme hlasování:

- 1) prostou většinou – kdy každá země má jeden hlas a získání většiny rozhoduje o osudu legislativního aktu. Tento způsob hlasování se používá především u řešení procedurálních otázek.
- 2) jednomyslně – kdy každá země má jeden hlas a lze zde uplatnit systém veta. Tento způsob hlasování se používá především u otázek spojených se zahraniční a bezpečnostní politikou, sociálním zabezpečením, daňovou harmonizací atd.
- 3) kvalifikovanou většinou – kdy byl předchozími pozměňovacími smlouvami zaveden systém vážení hlasů. Tento systém spočíval v tom, že každá země měla přidělen určitý počet hlasů, který odrážel populační sílu země s přihlédnutím na zachování určité míry vlivu i pro výrazně malé členské státy. Pro přijetí rozhodnutí tak bylo potřeba dosáhnout určitého prahu (po 1. 1. 2007 do 1. 7. 2013 to bylo 255 hlasů z 345, od 1. 7. 2013 – 31. 10. 2014 je to 260 z 352).<sup>56</sup>

Lisabonská smlouva však tuto zaběhnutou praxi změnila tím, že zrušila systém vážení hlasů a zavedla pravidlo dvojí většiny. Co to znamená? Kvalifikované většiny bude nově od 1. listopadu 2014 dosaženo, pokud bude při hlasování na návrh Komise shromážděno 55 % hlasů členských států a současně pokud tyto hlasy budou zastupovat nejméně 65 % občanů Unie.<sup>57</sup> V případě pochybností však Lisabonská smlouva ponechává až do 31. března 2017 možnost pro členské země žádat, aby bylo rozhodnutí přijato podle pravidel platných před 1. listopadem 2014 (srov. Cameron, 2007, s. 60–68).

55 S Radou a Komisí je spojen rovněž post Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Osoba jmenovaná na toto místo je současně místopředsedou Komise, zmocněncem Rady pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a předsedou Rady pro zahraniční věci. Její práci podporuje Evropská služba pro vnější činnost tvořená úředníky Generálního sekretariátu Komise a Rady a personál diplomatických sborů členských zemí. V současnosti tento post zastává Catherine Ashtonová.

56 Vzhledem k tomu, že se Evropská unie k 1. 7. 2013 rozšířila o Chorvatsko, které v Radě získalo 7 hlasů, muselo být upraveno i rozložení hlasů v Radě. Česká republika disponuje 12 hlasy.

57 Pokud se nehlasuje na návrh Komise, tak je potřeba získat nejméně 72 % členských států představujících alespoň 65 % obyvatelstva. Lisabonská smlouva také počítá s blokační menšinou (díky níž mohou státy případně zastavit schvalování daného aktu) složenou nejméně ze čtyř členských států, které zastupují více než 35 % obyvatelstva EU.



### 3 Společný trh s energiemi

Společný trh EU, někdy označovaný také jako jednotný trh EU, je prostorem s volným pohybem osob, zboží, služeb a kapitálu. Jeho vybudování patří už od samotného počátku Evropských společenství k největším, nejdůležitějším a také nejviditelnějším cílům pozdější EU.

Energetické suroviny, elektřina a teplo patří z hlediska fungování ekonomiky k nezbytným komoditám. Jak si však ukážeme dále, specifické nazírání na energie, silná role národních energetických šampionů a rezistence vůči posilování přeshraniční konkurence integraci tohoto sektoru do společného trhu dlouho komplikovaly.

Na následujících stránkách se zaměříme na dva hlavní aspekty budování společného energetického trhu (internal energy market, IEM) coby integrální součásti celkového společného trhu EU. Za prvé rozebereme regulační aktivity Evropské komise a členských států, které formují IEM z hlediska jeho struktury, pravidel mezi jednotlivými firmami i mezi dodavateli a odběrateli a také z hlediska vztahů mezi státem a subjekty energetického trhu.

V druhé části kapitoly se potom budeme věnovat tomu, jakým způsobem EU ovlivňuje fyzické budování společného trhu. Ani sebelepší právní a regulační rámec totiž nemůže zajistit funkční IEM ve chvíli, kdy chybí fyzické propojení jednotlivých národních trhů a kdy tedy energie nemohou volně proudit podle tržních pravidel poptávky a nabídky.

#### 3.1 Regulační uspořádání IEM: Evropská komise vs. národní šampioni

*„Celou poslední dekádu EU postupně liberalizuje své energetické trhy. Je přitom zjevné, že stále nefungují tak efektivně, jak by měly, aby občanům i byznysu zajistily takové výsledky, jaké očekávají,“* otevřela svou řeč k právě předkládanému třetímu liberalizačnímu balíčku 19. října eurokomisařka pro hospodářskou soutěž Neelie Kroes (Kroes, 2007). Na vině podle ní byla nedostatečná implementace a uplatnění dosaadvních právních nástrojů, které nedokázaly společnému energetickému trhu zajistit dostatek konkurence. Přitom právě *„...efektivní konkurence je důležitá nejen jako samostatný cíl, ale také jako prostředek k dosažení našich záměrů bezpečnosti dodávek, nákladů reflektujících ceny a environmentální udržitelnosti. To je to, co evropští konzumenti chtějí, a to je to, co dostanou. [...] Jsem přesvědčena, že dnešní souhrnný návrh zajistí změny, které jsou [dosažení zmíněných cílů, pozn. autora] tak zoufale potřeba“* (Kroes, 2007).

Šlo o velmi silné tvrzení, jež nicméně odpovídalo důležitosti agendy, kterou eurokomisařka svou řečí představovala a obhajovala. Po zhruba deseti letech nekonečných tahanic mezi (především) Evropskou komisí a členskými státy a jimi ochraňovanými národními energetickými firmami, které jen velmi neochotně přijímaly ideu plně konkurenčního trhu s elektřinou a zemním plynem, sáhly unijní orgány po dříve nepředstavitelném kroku. V sérii legislativních aktů, označovaných nadále jako třetí liberalizační balíček, totiž navrhly kromě řady dalších opatření také úplné oddělení výroby a přenosu elektřiny a zemního plynu s tvrzením, že teprve tento úplný *unbundling*<sup>58</sup> zajistí dostatečnou konkurenci a propojení spíše uzavřených národních energetických trhů.

58 Oddělení produkce a výroby energií od jejich přenosu.

Krok, který například ředitel rakouské energetické společnosti Tiwag Bruno Wallnofer emotivně označil za „...největší vyvlastnění od dob bolševické revoluce...“ (Buchan, 2009, s. 49), tak symbolicky znamenal konec jedné éry, na jejímž počátku Evropská komise jen velmi opatrně testovala možnosti začlenění energetiky do tehdy klíčového Jednotného evropského aktu, kam se nakonec liberalizace tohoto sektoru kvůli obavám z reakcí národních států vůbec nedostala, a na jejímž konci byly unijní orgány ochotny předložit a obhajovat návrh tak citlivých zásahů, jako je donucení soukromých firem k prodeji části jejich vlastnictví. Jak došlo k tomuto posunu, si ukážeme na následujících stránkách.

## 3.2 Obecně k energetickým trhům a jejich liberalizaci

Nejdříve je ale třeba vyjasnit si a přiblížit některé základní koncepty, týkající se obecné organizace energetických trhů. Tato rekapitulace samozřejmě může pro odborníky na toto téma působit banálně, těm ze čtenářů, kteří se s problematikou setkávají poprvé, však poskytne nezbytné zázemí pro pochopení dalšího textu. Výraznou pomocí nám zde bude publikace *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union* Petera D. Camerona.

### 3.2.1 Specifika trhu s elektřinou a zemním plynem

Vytváření společného energetického trhu EU se v drtivé většině soustředí na problematiku elektřiny a zemního plynu. Důvod je prozaický; zatímco ropa a uhlí jsou komodity přirozeně inklinující spíše k volnému trhu, a není proto třeba se snažit cíleně je tímto směrem posouvat, v případě elektřiny a plynu tomu tak není. „*Závislost dodávek elektřiny a plynu koncovým zákazníkům na fixních transportních sítích představuje vážnou komplikaci jakékoliv politiky otevírání trhu. V praxi jsou přepravní systémy takřka vždy národními monopoly*“ (Cameron, 2007, s. 21). Právě provázanost dodavatele a zákazníka jednou danými a jen velmi těžko nahraditelnými sítěmi vytváří vzájemnou závislost a konzervaci trhu, kterou u ropy či uhlí nevidíme. Následkem je potom právě rigidita trhu s výrazným omezením prvku konkurence. Podívejme se však na specifika obou komodit podrobněji.

#### V případě elektřiny lze zmínit následující charakteristické znaky:<sup>59</sup>

V první řadě jde o absenci možnosti elektřinu uschovávat. Snad až na marginální podíl velmi malých spotřebitelů chybí v elektroenergetice možnost elektřinu skladovat a využívat v případě nutnosti. V každém okamžiku musí být nabídka vyrovnána s poptávkou, výkyvy na obou stranách vedou k problémům v síti s následnými vysokými náklady a způsobenou škodou.

<sup>59</sup> Volně dle Cameron, 2007, s. 22–24.

Zmínit je třeba také časté výchylinky ve spotřebě. Odběr elektřiny zákazníky není stálý a není ani přesně předvídatelný. Mění se podle ročních období, období dne a na jeho intenzitu mají vliv i krátkodobé neočekávané události typu změn počasí. I největší neočekávanou špičku však musí být dodavatelé schopni okamžitě pokrýt, z těchto důvodů organizace elektroenergetického sektoru vyžaduje finančně i technicky náročné zálohování pomocí rezervních zdrojů.

Dalším bodem jsou potom náklady transformace. Určitý vliv na vytváření elektroenergetického trhu má i fakt, že elektřina je z podstatné části vyráběna z jiných komodit typu zemního plynu, s nimiž nicméně na koncovém trhu zároveň soupeří (například v případě vytápění elektřinou či zemním plynem).

V neposlední řadě uvádíme také některá technická specifika výroby elektřiny. V elektřině se obzvláště výrazně odráží nutnost reflektovat technické požadavky a specifika sektoru vyplývající z faktu, že elektřina se vyrábí různými způsoby a technologiemi z různých vstupních komodit, případně s jejich úplnou absencí.

Pro účely pozdější debaty o situaci v Evropské unii je však na tomto místě ještě vhodné zmínit některá spíše evropská specifika elektroenergetického trhu. V první řadě, Evropská unie je prakticky úplně soběstačná, co se výroby elektřiny týče. Pouze ve velmi malé míře zde dochází k dovozu ze třetích zemí. Na druhou stranu se čím dál více ukazuje, že stále se rozmáhající vnitrounitní přeshraniční obchod s elektřinou velmi pokulhává z hlediska kapacity, četnosti a rozmístění interkonektorů.

### **V případě zemního plynu jsou specifika následující:<sup>60</sup>**

Za první, geopolitické souvislosti. Více než 40 % unijní spotřeby zemního plynu pochází ze zemí mimo EU, především z Ruské federace, Norska a Alžíru. Vzhledem k úzké provázanosti dodavatelů a odběratelů prostřednictvím finančně velmi nákladných plynovodů má tato vzájemná závislost významné politické, geopolitické a bezpečnostní konsekvence. Vzhledem k různým systémům organizace energetických trhů dodavatelů zemí navíc dochází k vzájemným rozporům s Evropskou unií, například v otázce fungování dlouhodobých exkluzivních kontraktů na zemní plyn.

Za druhé, specifika plynového řetězce. Tento termín označuje velmi častý způsob organizace vztahů v tomto sektoru, kdy jedna vertikálně integrovaná společnost vlastní celou strukturu od těžby přes tranzit plynu až po jeho distribuci. Z hlediska regulace to potom znamená, že snaha o úpravu vztahů v jedné části řetězce má vliv i na části ostatní.

Za třetí, uskladnitelnost plynu. Na rozdíl od elektřiny je možné zemní plyn skladovat, ať už v podzemních zásobnících, síti samotné, či například ve formě LNG. To umožňuje výrazně větší flexibilitu celého systému, stejně jako to posiluje jeho robustnost vůči případným výpadkům.

Za čtvrté je třeba počítat i s proměnlivou kvalitou zemního plynu. Zemní plyn má při své těžbě různé charakteristiky a různou kvalitu, počínaje obsahem vody a konče energetickým obsahem. Tyto rozdíly jsou samozřejmě do značné míry oslabovány prostřednictvím dalšího zpracování plynu, nejdou však odstranit úplně a odrážejí se v organizaci celého sektoru.

---

60 Volně dle Cameron, 2007, s. 24–29.

**Box 12: Hospodářská soutěž****Hospodářská soutěž**

Tento termín, se kterým se budeme v rámci kapitoly setkávat velmi často, definuje encyklopedie Merriam-Webster jako „...souběžnou snahu subjektů na trhu určitého druhu zboží nebo služeb, jejímž cílem je dosažení určitých výhod před ostatními v oblasti hospodářských užitků, popřípadě výsledků, a jež vzájemně ovlivňuje jejich hospodářskou činnost...“.

Výhody této soutěže potom mohou být shrnuty do následujících bodů:

- 1) Efektivní alokace zdrojů podle preference spotřebitelů. Je minimalizováno riziko, že produkováné zboží nebo služby nebudou zákazníci žádány vůbec, nebo žádány za danou cenu.
- 2) Inovace. Konkurenční tlaky nutí firmy na soutěživém trhu k neustálým inovacím a zlepšování výrobků a služeb, přičemž subjekty neschopné této inovace ztrácejí své pozice.
- 3) Snižování nákladů. Podobně jako u inovací vytváří konkurenční prostředí neustálý tlak na snižování nákladů producentů společností, z čehož ve výsledku profituje zákazník.

Zdroj: Merriam-Webster, heslo Competition, dále Cameron, 2007, s. 6

Pátým bodem je pak bezpečnost. Na rozdíl od elektrické energie či uhlí způsobuje přerušení dodávek zemního plynu vážné dlouhodobé komplikace. V případě, že v síti z jakéhokoliv důvodu poklesne tlak pod kritickou hranici, nelze automaticky síť znovu spustit. Je třeba osobně zkontrolovat všechny připojené spotřebiče a jednotlivé provozy, a teprve potom je možné znovu obnovit tlak v síti.

Specifická bývá i velikost poskytovatele. Z historických důvodů jsou poskytovatelé zemního plynu spíše větší společnosti, vyplývá to z faktu, že zemní plyn jako první těžily většinou ropné firmy, které se k němu dostaly právě prostřednictvím těžby ropy. Je to znatelný rozdíl i ve srovnání s elektřinou, kdy se mezi jejími producenty mohou objevit i poměrně malé podniky.

**3.2.2 Možné způsoby organizace energetických trhů**

V této části knihy se budeme zabývat tím, jaký model organizace energetického trhu Evropská unie zvolila za ideální, a také tím, jak se této představě snaží přiblížit. Neměli bychom nicméně zapomínat na skutečnost, že široká akceptace tohoto zvoleného systému je novinkou posledních let, přičemž historicky se prosazovalo spíše jiné nahlížení na to, jaké je ideální uspořádání vztahů v energetickém sektoru.

S velkou mírou zjednodušení totiž můžeme definovat zhruba dva základní modely. První z nich, v Evropě akceptovaný a uplatňovaný do zhruba osmdesátých let minulého století, můžeme nazvat například předliberalizační. Charakteristické je pro něj úzké propojení průmyslu a státu, kdy jsou energetické suroviny, elektřina a teplo považovány za natolik zásadní a významné komodity, že nemohou být ponechány volné ruce trhu. Stát se zde stává přímým účastníkem trhu prostřednictvím státních energetických společností typu francouzské EDF, hospodářská soutěž je potlačena ve prospěch stability systému a bezpečnosti dodávek, na minimum je omezena i přeshraniční konkurence.

Z hlediska vnitřního nastavení má potom tento model několik obecných charakteristik: silně kontrolovanou a státem povolovanou možnost výstavby energetických sítí, už zmíněné potlačení konkurence energetických firem, detailní regulaci, převahu vertikálně integrovaných společností, vysokou úroveň plánování a centralizovanou a přísnou kontrolu. Zisky přiznávané společností jsou potom odvozovány od jejich historických nákladů spojených s výstavbou infrastruktury (Cameron, 2007, s. 8).

Liberalizační model, který se od osmdesátých let prosazuje na evropském kontinentu, oproti tomu klade důraz na roli trhu. Energetické komodity jsou stále více vnímány jako standardní zboží bez bezpečnostně-strategických souvislostí, role státu se omezuje na vymezení pravidel fungování tohoto trhu a na roli jakéhosi rozhodčího a kontrolní autority.

V konkrétní energetické praxi se tento nový přístup projevuje tlakem na prosazení některých zásadních opatření. V první řadě jde o oddělení jednotlivých aktivit integrovaných společností tak, aby byla umožněna maximální konkurence. Zjednodušuje se možnost vstupu jak nových společností, tak také kapitálu do energetického sektoru. Výrazná volnost je pak ponechána cenotvorbě a vytváření smluvních vazeb mezi jednotlivými společnostmi. Za dohledu silného regulačního tělesa je pak zajišťována možnost různých (i konkurenčních) společností využívat již postavené sítě a produktovody (Cameron, 2007, s. 10).

A právě posun k tomuto modelu budeme sledovat na následujících stránkách.

### **3.3 Vývoj společného energetického trhu EU**

#### **3.3.1 Jednotný evropský akt**

Jak už vícekrát zaznělo, energetika stála na počátku vývoje Evropských společenství, respektive Evropské unie. A je tedy určitým paradoxem, že ještě v osmdesátých letech nebyla součástí klíčového komponentu spojené Evropy, tedy společného trhu.

Do značné míry to samozřejmě vycházelo z poměrně specifického postavení tohoto sektoru, který samovolně inklinuje k vytváření přirozených monopolů, a tím i omezování toho, co chápeme pod ideálním tržním prostředím. Jde o to, že především elektřina a zemní plyn vyžadují poměrně vysokou centralizaci, usnadňující výrobu či nákup a distribuci dané komodity, a zároveň je rozvod těchto energií zajišťován pomocí finančně velmi náročných sítí. Je obtížně představitelné, aby si každý dům, obec či továrna stavěly vlastní plynové či elektrické vedení, způsob distribuce energií tak do značné míry napomáhá vytváření velkých horizontálně i vertikálně integrovaných společností. Ty jsou pak vzhledem k politicky vnímanému fenoménu energetiky coby veřejného statku, který musí být občanům bezpodmínečně zajištěn, pod přirozeným patronátem, kontrolou či ochranou státu. Není proto s podivem, že v průběhu dvacátého století jsme svědky vytvoření takových národních energetických gigantů, jako je *Électricité de France* či *E.ON*.

Zároveň je třeba reflektovat obecnou pozici společného trhu ES/EU, jehož vývoj v sedmdesátých letech a první polovině osmdesátých let ustrnul především v souvislosti s takzvanou eurosklerózou, tedy paralýzou způsobenou obstrukcemi Francie a neschopností členských zemí udržet dříve nasazené tempo jeho budování.



Popsaná situace se nicméně začíná výrazně měnit v polovině osmdesátých let. Tlak politických elit i zástupců byznysu spolu s nově nastoupivší komisí Jacquese Delorse vedly v roce 1985 k předložení Bílé knihy *Dokončení vnitřního trhu*, která detailně popisuje omezení a překážky volného pohybu čtyř svobod a navrhuje termín pro dokončení společného trhu prvního ledna 1993 (Evropská komise, 1985). Na tuto knihu poté navázal Jednotný evropský akt. Ten především odstranil právo veta při rozhodování v Radě v určitých oblastech, čímž měl urychlit budování společného trhu; rozhodl také o intenzivnějším zapojení Evropského parlamentu a stanovil další cíle integračního procesu (Fiala & Pitrová, 2003, s. 119).

Z pohledu Evropské komise byla otázka energetiky jasná. Protože energie jsou podstatnou součástí národních ekonomik a jsou základním vstupem pro jakoukoliv výrobu, funkční volný trh s energiemi je klíčový pro funkční trh vůbec. Konkurenční prostředí a transparentnost proto byly považovány za nutnou podmínku dalšího vývoje.

Zároveň si ale Komise uvědomovala, že energetický trh patří k těm nejobtížnějším, pokud jde o naplnění jejích představ nastavených Bílou knihou, především kvůli zmíněné historicky podmíněné silné roli státu a výsadnímu postavení energetických firem. A přesně to byl důvod, proč byla energetika z textu Jednotného evropského aktu vynechána a k diskusi předložena až v roce 1988 (Matlary, 1997, s. 20).

### **Box 13: Zpráva o stavu vnitřního trhu s energiemi z roku 1988**

Jako součást aktivit vzešlých z Jednotného evropského aktu vydala Evropská komise v roce 1988 dokument s jednoduchým označením *The Internal Energy Market*. V něm vymezila základní překážky v budování společného energetického trhu, navrhla hlavní priority ES v této oblasti a popsala očekávané výstupy. Konkrétními nástroji použitými při sledování těchto cílů mělo být důsledné využívání už existujících (nejen právních) nástrojů obsažených v primárním právu i v sekundární legislativě, v Jednotném evropském aktu a dalších dokumentech.

Žádoucí rámcové akce, vymezené dokumentem:

- 1) Plnění požadavků vycházejících z Bílé knihy z roku 1985 – odstranění fiskálních a technických bariér a modifikace způsobu zadávání veřejných zakázek.
- 2) Důkladná aplikace práva Společenství – v oblasti volného pohybu zboží, v otázkách státních monopolů komerčního charakteru, v oblasti soutěžního práva, státní pomoci.
- 3) Hledání a dosahování rovnováhy mezi životním prostředím a energetikou.
- 4) Vymezení vhodných prostředků pro řešení jednotlivých problémů v oblastech energetické politiky, především v otázce cen, tarifů a infrastruktury.

Zdroj: Evropská komise, 1988b

Výsledkem této debaty bylo o rok později předložení celého balíku legislativních návrhů, cílených na vybudování společného energetického trhu. Konkrétně Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž předložilo návrh směrnice o cenové transparentnosti v sektoru elektřiny a zemního plynu (COM 89/123) (Evropská komise, 1989a), návrh směrnice pro přepravu plynu (COM89/334) (Evropská komise, 1989b) a elektřiny (COM89/336) (Evropská komise, 1989c) a také plán na monitoring velkých investic do energetického sektoru.

Již zde jsou přítom zřejmé základní obtíže, se kterými se bude vývoj v oblasti společného trhu potýkat i do budoucna. Zatímco relativně akceptovatelné budou pro členské státy návrhy týkající se transparentnosti nastavování cen, úpravy podmínek veřejných zakázek, standardizace postupů při předcházení krizových stavů a jejich řešení a další, což vše do oblasti společného energetického trhu spadá a unijní orgány se tím intenzivně zabývají, problematickým bodem se stane takzvaný přístup třetích stran (third party access, TPA). Ten je přítom klíčovým prvkem jakékoliv unijní strategie pro vytvoření společného trhu s energiemi a stojí v pozadí prakticky všech aktivit v této oblasti, včetně návrhů na vlastnický unbundling v novém tisíciletí.

Jde o to, že charakter sektoru zemního plynu a elektřiny<sup>61</sup> je postaven na kontrole rozvodných sítí, kterými se komodita dostává k zákazníkovi. Ty si z pochopitelných důvodů nemůže každý producent budovat znovu ve chvíli, kdy si u něj odběratel elektřinu nebo zemní plyn objedná, je třeba využít síť už jednou postavenou. A právě zde dochází k logickému střetu zájmů – proč by měla jakákoliv společnost poskytovat své konkurenci vlastní síť, a tím oslabovat svou pozici? A na druhé straně, jak může například zahraniční firma proniknout na jiný trh, pokud jí není umožněn přístup k sítím?

Řešením se tedy mělo stát ošetření tzv. přístupu třetích stran, kdy Komise celá devadesátá léta prosazovala v zásadě dvoufázový přístup. V první řadě vlastníci sítí měli dostat přístup k ostatním sítím, později už mělo dojít i k tomu, že k sítím dostane přístup kdokoli, samozřejmě na základě stanovené finanční úhrady a dalších podmínek.

V roce 1990, respektive 1991, tedy byly přes poměrně výrazný odpor ze strany dotčených firem i některých států (především Německa a Nizozemska) přijaty směrnice 90/547/EEC o přenosu elektřiny elektrizačními soustavami a směrnice 91/296/EEC o přepravě zemního plynu přepravními soustavami. Obě tyto směrnice předpokládají spravedlivé a nediskriminační podmínky při vyjednávání tranzitu energií mezi společnostmi spravujícími energetické sítě na půdě Evropských společenství.

### 3.3.2 První liberalizační balík

Varována velmi ostrou reakcí na úvodní sérii liberalizační legislativy, zahájila Evropská komise práce na umožnění plného TPA v roce 1989 velmi opatrně, vytvořením čtyř konzultačních skupin složených ze zástupců zájmových skupin a národních expertů. Práce na výsledné legislativě poté zabraly čtyři roky, než byl alespoň částečný úspěch zaznamenán v případě elektřiny. Přes ústupek Francii v podobě akceptace jejího tzv. single buyer modelu (model jednoho kupce)<sup>62</sup> byla schválena směrnice 96/92/EC o společných pravidlech pro trh s elektřinou, která skutečně již TPA zavádí a navíc stanovuje minimální limity, které jsou státy na svých domácích trzích povinny zajistit v rámci otevírání daných trhů. Jinými slovy, koncovým zákazníkům musí být zajištěna možnost výběru z různých dodavatelů. Na tuto směrnici poté navázala směrnice 98/30/EC o společných pravidlech pro trh se zemním plynem.<sup>63</sup> Za zmínku pak stojí

61 Mechanismus trhu s ropou funguje na poněkud odlišném základě, který je z pohledu liberalizace daleko méně problematický. V první řadě funguje na skutečně celosvětové bázi, zároveň koncový zákazník získává až ropné produkty (benzín a podobně), nikoliv surovou ropu. Spojení mezi producentem a koncovým konzumentem je tedy daleko roztržitější a vstupuje do něj výrazně více mezičlánků, které neumožňují podobnou monopolizaci jako v případě zemního plynu a elektřiny.

62 Systém odlišný od modelu TPA, umožňující přetrvání určité preferenční pozice dosavadní dominantní energetické společnosti.

63 Je poněkud matoucí, že tato druhá série směrnic bývá označována jako první liberalizační balík, i když z časového hlediska je fakticky druhým balíkem. Abychom však nepřispívali k nepřehlednosti evropské liberalizační legislativy ještě vlastním číslováním, držíme se v tomto textu zavedené praxe označovat směrnice z let 1996 a 1998 jako první liberalizační balík, z roku 2003 jako druhý balík a z roku 2009 jako třetí balík.

rovněž možnost členských států vybrat si, zda bude přístup k sítím zajišťován pomocí regulovaných podmínek přístupu, kdy státní orgány zveřejní podmínky a tarify pro firmy, které chtějí využívat sítě daných národních operátorů, či pomocí vyjednaného přístupu zahrnujícího i negociaci podmínek mezi zájemcem a operátorem. První systém si nicméně zvolilo pouze Německo.

Kromě Finska, Řecka a Portugalska, kterým byla dána výjimka, byl konečný termín pro implementaci legislativy stanoven na 10. srpna 2000. Jak ale na příkladu plynové směrnice vidíme, akceptace ze strany členských států a jejich firem znatelně vázla. „... [na podzim 2000, pozn. autora] *Evropská komise zahájila vyšetřovací řízení proti Francii a Lucembursku pro nedostatečnou transpozici první plynové směrnice do národního práva. Německo a Portugalsko bylo v souvislosti s implementací směrnice dotazováno také, nicméně vyšetřovací řízení zahájeno nebylo, neboť Evropská komise byla upozorněna, že k transpozici směrnice mělo dojít v nejbližší době. Později také Francie oznámila odsunutí transpozice směrnice a částečnou privatizaci Gaz de France na období po francouzských parlamentních volbách v roce 2002. Privatizace státní společnosti totiž byla považována za příliš politicky citlivou, než aby k ní došlo během volební kampaně. Jako výsledek Evropská komise 7. května 2011 předložila celou kauzu Soudnímu dvoru*“ (Haase, 2008, s. 33).

#### Box 14: Porovnání jednotlivých liberalizačních balíků EU

	Oddělení sítí	Přístup k sítím	Otevření trhů	Národní regulace
<b>První legislativní balík 1996–1998</b>	Oddělený management a účty	Vyjednané nebo regulované podmínky přístupu	Elektrina: 35 % otevřeno do 2003 Plyn: 33 % otevřeno do roku 2018	Mechanismus pro regulaci
<b>Druhý legislativní balík 2004</b>	Oddělená podpora	Regulované podmínky přístupu	Trhy s elektřinou a zemním plynem otevřeny na 100 % do července 2007	Specifický regulátor pro energii
<b>Třetí legislativní balík 2009</b>	Úplný vlastnický unbundling, ISO, TSO	Regulované podmínky přístupu	-	Sjednocování pravomocí národních energetických regulátorů
Zdroj: Buchan, 2009, s. 20				

#### Nové nadnárodní regulatorní platformy

V souvislosti s popsáním balíkem legislativ vzniká na unijní půdě také potřeba určité koordinace regulačních orgánů a orgánů novou legislativou dotčených. Ať už proto, že Evropská komise hledala určitého „protihráče“, jednotnou platformu zastřešující regulátory členských zemí, s níž by mohla připravovanou legislativu diskutovat a ladit, stejně tak proto, aby tyto národní orgány měly prostor, v jehož rámci by mohly na vznikající legislativní opatření působit a vyjadřovat se k němu. Z těchto důvodů vznikají na konci devadesátých let, především z popudu samotné Evropské komise, dvě regulační fóra, Florentské a Mad-

ridské, zaměřená na elektřinu, respektive zemní plyn. Tyto platformy byly po několik let hlavním prostorem pro střetávání se názorů a pozic evropských orgánů na straně jedné a hráčů v energetickém sektoru členských zemí na straně druhé.

**Florentské fórum pro elektřinu** se poprvé sešlo na podzim roku 1998 v italské Florencii nad otázkami implementace elektroenergetické směrnice, od té doby se schází v intervalu šesti měsíců až jednoho roku. Zabývá se přitom tématy, jako jsou přeshraniční tarify, transparentnost a informační povinnosti, bezpečné provozování sítí či alokace kapacit.

Členy Fóra jsou nejen regulátoři členských států, ale také zástupci exekutivy těchto zemí, Evropské komise, asociace operátorů přenosových soustav (ENTSO), Evropského parlamentu, uživatelů sítí (Eurelectric), obchodníků (EFET), spotřebitelů (IFIEC a CEFIC) a burz (Europex) (Cameron, 2007, s. 103).

V počátcích své existence Fórum výrazně podporovalo utvoření celoevropské asociace operátorů přenosových soustav (TSO). Vytvoření asociace dávalo logický smysl; ve chvíli, kdy byla unijní legislativou požadována jejich nezávislost v rámci národních států, bylo možno očekávat, že tito regulátoři budou mít zájem přenášet své názory a postoje také na unijní úroveň. V roce 1999 tedy vzniká ETSO (Evropská síť operátorů přenosových sítí, European Transmission System Operators), dnes ENTSO-E (Evropská síť operátorů přenosových sítí v elektřině, European Network of Transmission System Operators for Electricity), soustředící se především na otázky spojené s přeshraničním přenosem elektřiny.

Pozitivní a negativní stránky Fóra shrnuje Peter D. Cameron takto:

- 1) Vysoce odborná a detailní diskuse je omezena neformálním charakterem celého procesu, založeném na převážně půlroční frekvenci setkávání trvajícím méně než dva dny.
- 2) Výsledků jednání je dosahováno konsensem, což neumožňuje větší postup v kontroverzních tématech.
- 3) Absence mechanismu pro vynucení dohod znamená, že jakékoliv rozhodnutí je implementováno pouze ve chvíli, kdy jej všichni aktéři respektují.
- 4) Určitá témata typu kalkulace výše plateb mezi jednotlivými TSO, vyžadující podrobná rozhodnutí, nejsou v rámci rozhodovacího procesu Fóra vůbec dosažitelná (Cameron, 2007, s. 106).

Celkově tak lze říci, že Fórum funguje z hlediska výměny informací, pro dosahování ambicióznějších cílů však příliš vhodné není.

S podobným záměrem i způsobem fungování vzniklo v roce 1999 i tzv. **Madridské fórum pro zemní plyn**. Také zde se Evropská komise snažila podpořit vytvoření svazku nezávislých regulačních orgánů, určitou komplikací zde však byl odlišný charakter plynového sektoru. Na rozdíl od elektřiny, produkované především na unijní půdě, získávala EU svůj zemní plyn také ze zahraničí, k jednání proto bylo třeba přizvat i neunijní členy EFTA, stejně jako zástupce orgánů této organizace.

K samotnému fungování Fóra má Peter D. Cameron stejné připomínky jako v předchozím případě, za zdůraznění snad stojí dva body. V prvé řadě, pozitivně je třeba ocenit roli Fóra ve vytváření nezávislého sdružení TSO, které jsou v plynařském sektoru výrazně více než v elektroenergetice provázány se svými mateřskými korporacemi a vládami členských států. Pozitivně je třeba vnímat i informační a celkově proaktivní roli Fóra v pomoci členským státům a jejich firmám v přípravách na přicházející otevřený a společný trh se zemním plynem v EU (Cameron, 2007, s. 107).

### 3.3.3 Druhý liberalizační balík

Netrvalo nicméně dlouho a podmínky nastavené směrnicemi prvního liberalizačního balíku přestaly být v rámci vývoje společného energetického trhu nadále akceptovatelné. V první řadě zjevně nevyhovoval definovaný harmonogram, který byl nastaven až příliš volně – teprve v roce 2018 měly státy odběratelům umožnit alespoň omezený výběr dodavatele. Zároveň se výrazně neosvědčil ani negociační přístup k sítím zvolený Německem, kdy se ukázalo, že si vlastně žádný zahraniční konkurent není schopen vyjednat přístup na německý trh. Obecně se navíc ukázalo, že směrnice jsou nastaveny natolik měkce, že k liberalizaci pomáhají jen okrajově. A nemalou roli v potřebě nové legislativy sehrála i přijatá Lisabonská strategie; ambiciózní plán na akceleraci EU na pozici nejvýkonnější ekonomiky světa (Buchan, 2009, s. 22).

Svůj vliv měly také zveřejňované oficiální údaje ohledně efektivity dosud zaváděných změn. První z hodnotících zpráv byla zveřejněna v prosinci 2001 a potvrdila zatím jen odhadované, tedy že fungování trhu z hlediska hospodářské soutěže bylo zklamáním. „*Evropské trhy se zemním plynem byly charakteristické vysokými cenami a značnými rozdíly v tarifech, vysokou úrovní koncentrace trhů, nedostatečným unbundlingem či ex ante regulací ... V otázce cen, tedy v tématu velmi citlivém, se navíc ukazovaly dramatické rozdíly i ve vztahu k zahraničí, například po celá devadesátá léta platil evropský průmysl o 40 % více za elektřinu, do značné míry vyráběnou ze zemního plynu, než podobní odběratelé ve Spojených státech*“ (Haase, 2008, s. 26).

Na základě těchto důvodů se tedy rozběhla debata o úpravě a aktualizaci dosavadní legislativy. Evropskou komisi tentokrát podpořil nejen Evropský parlament, ale také některé členské státy, například Velká Británie, Nizozemsko či Španělsko. Naopak výrazná opozice k dalším liberalizačním krokům, především v otázce zemního plynu, se utvářela okolo dvojice Francie a Německo.

Po velmi živé debatě však nakonec vznikly směrnice o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/EC a také směrnice o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 98/30/EC. Oba texty měly být implementovány národními státy do 1. 7. 2004.

„*Nové směrnice a regulace byly založeny na zjištění, že hlavní překážkou v implementaci plně konkurenčního vnitřního trhu je otázka přístupu k sítím, zahrnující tarify, interoperabilitu a různé stupně otevřenosti trhů uvnitř EU. Tudiž směrnice předpokládají úplnou možnost odběratelů elektřiny a zemního plynu vybrat si své dodavatele*“ (Leszek, 2006, s. 26). Všichni koncoví odběratelé včetně domácností tak do června roku 2007 měli mít možnost vybrat si svého dodavatele, vlády pak dostaly možnost zvolit dodavatele poslední instance, kterému mohly finančně kompenzovat tuto povinnost zajistit energii coby zboží veřejné potřeby.

#### Právní úprava elektroenergetiky

Směrnice 2003/54/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektrickou energií a kterou se zrušuje (sic) směrnice 96/92/ES byla přijata 26. června 2003, Nařízení 1228/2003 o podmínkách přístupu do sítě pro přeshraniční obchod s elektřinou, které se směrnicí úzce souviselo, ve stejné datum. Nemáme samozřejmě prostor zabývat se oběma dokumenty do detailu, za pozornost nicméně stojí čtyři základní body.

Prvním z nich je posílený důraz kladený na unbundling. Podle příslušných článků musí být přístup k sítím účtován na základě tarifů reflektujících skutečné náklady a nesmí skrývat žádné křížové dotace. Evropské komisi se nicméně nepodařilo prosadit svůj návrh plného vlastnického unbundlingu, a požadováno je tak pouze právní oddělení.



Za druhé jsou reflektovány nedostatky ve vymezení TPA, kdy v rámci prvních směrnic bylo možné využívat kromě regulovaného i vyjednaný TPA. Neefektivita druhého modelu vedla k tomu, že novější legislativa už pracuje takřka výhradně právě s regulovaným přístupem třetích stran.

Silnější role je přiznána národním regulátorům, kterým směrnice přímo vymezuje některé pravomoci. A zajímavý je také způsob právního ošetření přeshraničního obchodu s elektřinou. Ani první, ani druhá směrnice se touto otázkou nezabývá, je začleněna až do výše zmíněného Nařízení o podmínkách přístupu do sítě. Zabývá se pak především pravidly pro přístup do sítě vysokého napětí pro účely exportu a importu elektřiny v rámci zemí EU (Cameron, 2008, s. 126–127).

### **Právní úprava zemního plynu**

Také zemní plyn byl na počátku tisíciletí upraven dvojicí hlavních dokumentů. Směrnicí 2003/55/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem, kterou se zrušuje (sic) směrnice 98/30/ES a dále Nařízením 1775/2005 o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám.

Směrnice si klade za cíl jak definovat obecná pravidla pro fungování sektoru v EU, tak má i znatelné cíle v otázce další liberalizace. Na rozdíl od právní úpravy elektroenergetiky je nicméně méně intervencionistická, s menším množstvím požadavků na monitoring a přípravu zpráv. Samozřejmě mezi oběma směrnici jsou i další rozdíly týkající se článků o skladování, take-or-pay kontraktech, ošetření přístupu třetích stran a podobně, ty však vycházejí z odlišností obou sektorů. Obecně je však logika obou dokumentů velmi podobná (Cameron, 2008, s. 174).

### **ERGEG**

S novými směrnicemi také samozřejmě postoupil i proces koordinace regulačních orgánů členských zemí. V roce 2003 vzniká Evropské sdružení regulátorů elektřiny a zemního plynu (European Regulator's Group for Electricity and Gas, ERGEG). Instituce byla ustavena Evropskou komisí za účelem poradenství EK v otázkách jednotného trhu s elektřinou a zemním plynem a jejími členy byli zástupci regulačních autorit jednotlivých členských zemí.

V době svého vzniku tato organizace vzbuzovala otázku, zda nezpochybní fungování Madridského a Florentského fóra, vzhledem ke své formálně pevnější pozici i přímo zahrnuté možnosti radit EK s legislativními návrhy. V souvislosti s přijetím třetího liberalizačního balíku však byl ERGEG nahrazen Agenturou pro spolupráci energetických regulátorů (Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER), na dalších stránkách se proto budeme věnovat spíše této nové instituci.

### 3.3.4 Třetí liberalizační balík

„Evropská komise dnes přijala Finální zprávu zabývající se konkurenčním prostředím na trhu s elektřinou a zemním plynem. Zpráva potvrzuje, že energetické trhy nefungují na dostatečné úrovni. Je zklamáním, že více než deset let po spuštění celého liberalizačního procesu jsme daleko od toho mít jednotný, konkurenční a dobře fungující evropský trh s energiemi.“ Těmito slovy uvedla eurokomisařka pro hospodářskou soutěž Neelie Kroes v lednu 2007 prezentaci zprávy o výsledcích vyšetřování pokroku na společném trhu s elektřinou a zemním plynem (Kroes, 2007).

Ten podle šestnáctiměsíčního zkoumání i nadále trpěl celou řadou neduhů, které přetrvaly i přes výše popsané liberalizační balíky. Týkalo se to například nezměněné pozice národních šampionů, kdy v zemích jako Francie, Polsko či Belgie domácí operátoři i nadále dominovali naprosté většině domácího trhu kvůli kontrole nad importem a domácí produkcí, a vnější konkurence tak neměla možnost na trh vstoupit. Právní unbundling se navíc neukázal jako dostatečně efektivní cesta k tomu, aby energetické společnosti nadále neovlivňovaly své sítě, a nebránily tak vstupu vnější konkurence. A v neposlední řadě, sektor kvůli své integrované povaze trpěl přesunem prostředků ze sítí k mateřským energetickým firmám a přenosové kapacity tak trpěly podfinancováním, což opět neprospívalo možnému vstupu konkurence (EurActiv, 2007b).

Tyto skutečnosti pak vedly k projednávání celé problematiky na summitu EU 8. a 9. března 2007, kde došlo k dohodě nad dalším pokrokem v oblasti liberalizace společného energetického trhu, jehož klíčovým prvkem se mělo stát úplné a efektivní oddělení dodávek a distribučních aktivit od sítí, tedy kompletní unbundling.

#### Box 15: Energetické firmy proti konkurenci

Je poměrně přirozené, že se velké energetické společnosti jednotlivých členských zemí snaží udržet si svou dominanci na domácím trhu. Často za (zne)užití své exkluzivní pozice, jindy kvůli možnostem, které jim poskytuje stávající nastavení energetických trhů. Ze strany Evropské komise jsou nejčastěji zmiňovány dvě situace.

Vertikální omezení přístupu (vertical foreclosure). Situace, kdy společnost blokuje případnou konkurenci tím, že jí omezí přístup (úmyslně, či neúmyslně) k důležité infrastruktuře či aktivitám. Může jít o zablokování přenosových sítí kvůli uzavřenému dlouhodobému kontraktu, omezení možnosti dodávat koncovým zákazníkům tím, že s nimi má uzavřené dlouhodobé distribuční kontrakty, či omezení možnosti získat energie tím, že má s producenty uzavřený dlouhodobý dodávkový kontrakt.

Tržní segmentace (market segmentation). Historicky je evropský trh rozdělen do národních trhů, ovládaných dominantními energetickými společnostmi, s velmi limitovaným počtem přeshraničních spojení. Byť by samozřejmě z hlediska posílení konkurence bylo žádoucí posilovat tato propojení, a tím umožnit efektivnější přelévání energií mezi státy, energetické společnosti často preferují stávající stav, který jim zajišťuje jen omezenou konkurenci.

Zdroj: Buchan, 2009, s. 28–37

K představení tzv. třetího liberalizačního balíku došlo 19. října 2007. „Evropská komise předložila radikální plán na rozdělení evropských energetických gigantů [...], kontinentální energetičtí giganti jako E.ON a EdF se tak dostanou pod tlak na rozdělení a odprodej svých přenosových sítí...“, shrnul podstatu



návrhu britský *The Independent* (Fildes, 2007). Klíčovou myšlenkou celého návrhu bylo tedy to, že teprve skutečné a úplné oddělení výroby a produkce energií od jejich přepravy povede k plně konkurenčnímu prostředí – nově osamostatněné sítě už nebudou nuceny sloužit pouze své mateřské firmě a v rámci maximalizace profitu budou své služby nabízet i jiným dodavatelům, logicky pak budou mít i zájem investovat do přeshraničního propojení a vůbec posílení svých kapacit, což opět přispěje k pružnějšímu a konkurenčnějšímu prostředí na společném energetickém trhu.

Jaké tedy měl zmíněný třetí balík základní prvky? V prvé řadě samotný unbundling. Přes Komisi preferovanou variantu úplného oddělení, tedy fyzického, právního a majetkového prodeje přenosové soustavy třetí osobě, musely bruselské orgány postupně přistoupit i na další, už měkčí varianty tohoto kroku. První z nich byl takzvaný Nezávislý systémový operátor (Independent System Operator, ISO). Ten vznikl na základě odporu devíti členských zemí s Německem a Francií v čele, kdy tato koalice hrozila vetem celého balíku, a umožňoval ponechat energetické společnosti jako celek, nicméně s představou, že management těchto sítí převezme nově těleso složené ze zástupců národních vlád a dalších nezávislých institucí. Pod neustávajícím tlakem jednotlivých států i soukromých firem pak byla Evropská komise nucena přistoupit ještě na třetí variantu, v původním návrhu vůbec nezmiňovanou, a to ponechání původní vlastnické struktury s tím, že by se managementem sítí zabýval Nezávislý operátor přenosové soustavy (Independent Transmission Operator, ITO).

Třetí liberalizační balík dále navrhoval posílení pravomocí národních regulačních úřadů a jejich koordinaci na půdě společné evropské agentury. A nakonec, v souvislosti s požadavky Evropského parlamentu byly do balíčku přidány i body týkající se posílení práv spotřebitelů. Ve své finální podobě byla potom celá legislativa přijata během českého předsednictví Radě EU 25. června 2009.

### Box 16: Třetí liberalizační balík

Vlastnický unbundling	Společnosti kontrolující výrobu i přenos energií budou nuceny prodat své sítě.
Nezávislý systémový operátor ISO	Společnosti kontrolující výrobu i přenos energií si mohou ponechat své sítě, nicméně ztratí kontrolu nad jejich managementem. Obchodní a investiční rozhodnutí budou pod kontrolou nezávislého orgánu (ISO), určeného příslušnou národní vládou se schválením Evropské komise tak, aby byla zajištěna nezávislost této instituce.
Nezávislý přenosový operátor ITO	Podobný, nicméně ještě volnější model než v případě ISO. Firmy si udrží obchodní i investiční rozhodování, ale v rámci pravidel a omezení nastavených Nezávislým přenosovým operátorem sestaveným ze zástupců dané společnosti, třetích stran a přenosových sítí. Tyto pravidla poté budou sloužit především k zabránění diskriminace při poskytování přístupu k sítím a obecně k dodržování pravidel liberalizovaného obchodu s energiemi.
Národní regulátoři a ACER	Součástí balíčku je i posílení a harmonizace pravomocí a povinností národních regulátorů, tlak na jejich skutečnou nezávislost na vládě i soukromých firmách a pobídka k jejich užší spolupráci. Balíček také předpokládá ustavení Evropské sítě operátorů přenosových soustav, stejně jako novou evropskou agenturu dohlížející na přeshraniční spolupráci v oblasti přenosu plynu a elektřiny – Agentury pro spolupráci energetických regulačních úřadů ACER.
Práva spotřebitelů	Na základě tlaku Evropského parlamentu došlo i k začlenění témat spojených s právy spotřebitelů, například jejich možnosti měnit dodavatele, dostávat důležité informace o spotřebě či práva na podání stížnosti energetickému ombudsmanovi.
Zdroje: EurActiv, 2008; Euroskop, 2009	

Samozřejmě schvalování takto komplexní a radikální legislativy v žádném případě neprobíhalo stejně snadno, jak by mohlo z výše uvedeného popisu vyznívat.

V první řadě je třeba si uvědomit, v jakém kontextu celý návrh vznikl a byl předložen. V lednu 2007 ještě nebyl plně implementován ani předchozí liberalizační balík, Komise proto čelila výtkám, že postupuje příliš rychle a neuváženě. Tady se nejspíše projevil vliv Generálního ředitelství pro hospodářskou soutěž, které do přípravy zasáhlo ještě více než samotné Generální ředitelství pro energetiku a dopravu. Jak už zaznělo dříve v souvislosti se zprávou o stavu prostředí na energetických trzích, situace byla z pohledu konkurenčního prostředí spíše zklamáním, úředníci GŘ pro hospodářskou soutěž proto čelili jasné výzvě – buď postupovat v souladu s už přijatou legislativou a zpochybňovat jednání firem jedné za druhou, nebo iniciovat rázný krok v podobě rezolutního řešení, tedy kompletního unbundlingu. Reakci Evropské komise na námitky firem nejlépe popisuje vyjádření jednoho úředníka EK na dotaz, zda by nebylo vhodné přece jen dát energetickému sektoru více času na uplatnění již schválené legislativy: „*Myslíte dát firmám více času potom, co deset let nedělaly vůbec nic?*“ (Buchan, 2009, s. 27)

Již bylo zmíněno, že se proti původnímu návrhu vytvořila velmi silná opozice mezi firmami i členskými státy s Německem a Francií v čele. Vzhledem k tomu, že v obou zemích patří EDF, respektive E.ON, k symbolům národního ekonomického úspěchu, nešlo o příliš překvapivou situaci. Při přípravě návrhu na ně navíc bylo pamatováno, určitou úlitbou se případným nespokojencům měla stát varianta ISO. Zde však vznikl problém, že ISO bylo úmyslně nastaveno nemotivačně, tedy tak, aby bylo pro státy jednodušší přijmout variantu úplného unbundlingu.

Přesně tak to samozřejmě odpůrci návrhu také pochopili, namísto rezignace však začali volat po takzvané „třetí cestě“; nějaké formě kompromisního řešení.

V této době dochází k poměrně výraznému a i navenek zřetelnému měření sil. V červnu 2007 vystoupil s tiskovým prohlášením eurokomisař pro energetiku Andris Piebalgs s tím, že necítí pro celý třetí balíček podporu, a vyjádřil nad dosavadním vývojem situace spíše zklamání. V reakci na toto vystoupení potom na jeho úřad došly dva otevřené dopisy. První „povzbuzující“, zformulovaný dánským ministrem energetiky Flemmingem Hansenem a spolupodepsaný ministry Finska, Belgie, Nizozemska, Rumunska, Španělska, Švédska a Velké Británie. Na konci června potom komisař Piebalgs obdržel dopis s opačným znaménkem od Francie, Německa, Lotyšska, Rakouska, Bulharska, Kypru<sup>64</sup>, Řecka, Lucemburska a Slovenska.<sup>65</sup>

64 Ten opustil tuto koalici poté, co EK slíbila v jeho případě na unbundlingu netrvat, vzhledem k velikosti země a skutečnosti, že jde o ostrov.

65 Buchan, 2009, s. 73.

**Box 17: Energetika pod křídly vlád**

Energetický sektor patří v rámci národních ekonomik k těm nejdůležitějším. Tlak Evropské komise na jeho liberalizaci a podřízení tržním principům vede k přímému oslabení role státu a národních vlád, které tuto ztrátu kontroly nesou často velmi nelibě. Jejich odpor se pak projevuje v řadě případů.

- 1) Ochrana domácích šampionů. Není zdaleka výjimkou, že i vlády formálně oddané liberalizaci zbrzdí, když má dojít na prodej domácí energetické společnosti zahraničnímu vlastníkovi, a s plnou silou se vrhnou do zmaření podobné transakce. Příkladem může být snaha španělské vlády zabránit prodeji madridské společnosti Endesa německé E.ON či jen napůl skrývaná negativní reakce britské vlády na možný prodej tamní společnosti Centrica ruskému Gazpromu.
- 2) Ceny pro koncové zákazníky. Bez ohledu na harmonogram postupné liberalizace trhů stanovený v jednotlivých směrniciích mají členské vlády často problém plně uvolnit ceny. Otázka, kolik například zaplatí domácnost za elektřinu či plyn, patří v mnoha zemích k citlivým politickým tématům, snahy vlád o kontrolu cen například prostřednictvím tlaku na dodavatele nejsou ani dnes výjimkou.
- 3) Kontrola regulačních orgánů. Už jsme ukázali, jakou roli hrají v budování společného energetického trhu a v jeho liberalizaci národní i nadnárodní regulační orgány. Právě pro své pravomoci a vliv jsou tyto orgány občasným cílem jednotlivých vlád, které se mohou snažit jejich prostřednictvím vtisknout trhu svou žádoucí podobu.

Zdroj: Buchan, 2009, s. 38–48

Celou situaci pak ovlivnily ještě dvě velmi překvapivé události, kdy v průběhu samotného projednávání návrhů společnosti E.ON a RWE oznámily ochotu zbavit se svých přenosových sítí. Do značné míry tento krok vycházel z probíhajícího soudního řízení EK vůči těmto společnostem právě pro chování rozporující principy volného a konkurenčního trhu.

Všechny tyto okolnosti dále vyústily v kompromis v podobě varianty TSO. Pro účely tohoto textu není důležitá samotná její podoba, byť některé technické aspekty řešení nepostrádají zajímavost; klíčový je samotný fakt, že Evropská komise byla schopna v poměrně krátké době celý třetí liberalizační balík přivést ke zdárnému cíli, byť za cenu určitého kompromisu. Ten se však zdá v této otázce prakticky nezbytný, vzhledem k citlivosti celé problematiky.

### 3.4 Dimenze společného energetického trhu – logika fungování a základní principy<sup>66</sup>

Z pohledu unijních orgánů je to tedy právě společný trh, který je klíčovým prvkem energetické bezpečnosti EU. Vychází to z následujícího předpokladu, zastávaného Evropskou komisí: pouze plně funkční a liberalizovaný trh, bez národních šampionů a monopolů komplikujících přeshraniční obchod, zajistí plynulé toky energií v rámci Evropy tam, kde je aktuálně nejvyšší spotřeba či nedostatek. Potíž je totiž v tom, že i když je v EU jako takové energií dostatek, nemůže volně cirkulovat. Velmi zřejmě se to projevilo například v rámci plynové krize 2009, kdy v západní Evropě bylo plynu dostatek, nicméně (alespoň zpočátku) nebyl způsob, jak jej dostat například do strádajícího Slovenska.

Dalšími velmi důležitými efekty funkčního liberalizovaného trhu by pak měla být nižší cena pro koncového zákazníka a vyšší efektivita celého trhu, čemuž všemu pochopitelně neliberalizovaný trh brání.

#### 3.4.1 Základní prvky společného trhu z pohledu EU a z nich vyplývající priority a zájmy v této oblasti

- 1) **Unbundling.** Horizontálně integrované monopoly či semimonopoly, které kontrolují celý řetězec od nákupu/produkce energie přes obchod a přepravu páteřními sítěmi až po konečnou distribuci koncovým zákazníkům, zásadně blokují a konzervují stávající nepružný stav a omezují volný tok energií. Unbundling (oddělení) těchto struktur povede ke zvýšení konkurence, větší efektivitě trhu, vstupu nových společností, vyšší bezpečnosti, nižším cenám.
- 2) **Propojení národních trhů.** Oddělení produkce energií od jejich přepravy je zásadní pro zvýšení přeshraničního obchodování. Ve chvíli, kdy národní monopol kontroluje celý trh, nemá zájem budovat interkonektory do zahraničí, kterými by fakticky otevřel dveře konkurenci. Až budou fungovat samostatné přepravní systémy profitující pouze z přepravy energií, bude jejich životním zájmem budovat a provozovat přeshraniční propojky, čímž naroste vnitrounijní obchod a tedy jak bezpečnost, tak efektivita.
- 3) **Liberalizace provozu transportních sítí.** Síťová odvětví jsou ze své podstaty do značné míry přirozenými monopoly. Není možné, aby si každá společnost stavěla své vlastní potrubí nebo síť ke každému zákazníkovi, je nutné využívat ty už jednou postavené. EU zde prostřednictvím prosazování principu TPA tlačí na to, aby majitelé sítí umožňovali za jasně stanovených a nediskriminačních podmínek vstup dalším stranám.
- 4) **Možnost koncového zákazníka vybrat si svého dodavatele.** V návaznosti na legislativu EU si dnes mohou zákazníci včetně domácností volně vybírat své dodavatele plynu či elektřiny.
- 5) **Konkurenční prostředí.** Prostřednictvím svých pravomocí v oblasti společného trhu orgány EU výrazně zasahují proti opatřením narušujícím kompetitivní prostředí na společném energetickém trhu EU.

<sup>66</sup> Tato část využívá podklady z analýzy *Energetická bezpečnost ČR a energetická politika EU*, kterou výzkumný tým Mezinárodního politologického ústavu Masarykovy univerzity ve složení Filip Černocho, Petr Ocelík, Jan Osička, Tomáš Vlček, Veronika Zapletalová a Jana Kovačovská zpracovával v roce 2010 na zadání Ministerstva zahraničních věcí ČR (Černocho, Ocelík, Osička, Zapletalová, Vlček & Kovačovská, 2011).

### 3.4.2 Kritika

Celý liberalizační proces vnímaný dnes především prostřednictvím zmíněného unbundlingu a třetího liberalizačního balíčku čelí výrazné kritice části představitelů unijního energetického byznysu i profesních organizací. A to hlavně v těchto bodech:

- 1) Rozdělování společností povede k jejich oslabení především vůči zahraničnímu převzetí. Ve chvíli, kdy jsou firmy nuceny prodávat své sítě, hrozí riziko, že si tato aktiva koupí společnosti či fondy mimo region EU, s možnými bezpečnostními dopady. Tento problém je do určité míry ošetřen možností variant ISO či ITO a také tzv. Klausule Gazprom, která umožňuje nepovolit nákup unbundlingovaných společností firmami ze zemí, v nichž podobná úprava také neproběhla.
- 2) Rozdělování společností zvyšuje náklady (management, reklama, obsluha zákazníka) nově vzniklých společností, což ve výsledku musí zaplatit stejně zákazník.
- 3) Rozdělení společností snižuje schopnost reagovat na krizi. V případě výpadků dodávek plynu či elektřiny je jedna národní společnost schopna daleko efektivněji čelit krizi ve srovnání s potřebou komunikace mezi hned několika menšími firmami.
- 4) Není prokázána jasná souvislost mezi unbundlingem a nižšími cenami pro zákazníka. Řada odborníků rozporuje základní tvrzení Evropské komise o tom, že unbundling přinese koncovým zákazníkům nižší ceny.<sup>67</sup>

## 3.5 Fyzické budování společného energetického trhu: Role EU v zajištění dostatečné energetické infrastruktury

Idea společného energetického trhu stojí na přesvědčení o tom, že s energiemi je možné obchodovat na základě standardních tržních pravidel. Že je možné zajistit, aby například energie putovala z místa aktuálního přebytku a tedy dostatečné nabídky do místa aktuálního nedostatku a tedy poptávky. A že realizace tohoto vztahu samozřejmě povede k tvorbě finančního zisku, přičemž ale jako doplňkový efekt bude posílena i energetická bezpečnost členských zemí EU.

Pro realizaci tohoto plánu je nicméně nutné, kromě funkčního regulačního rámce, zajistit také fyzické propojení energetických sítí členských zemí. Jak podotýká Evropská komise: „*Navzdory své právní existenci vymezené ve Směrnici 2009/72/EC ... a Směrnici 2009/73/EC [tedy ve třetím liberalizačním balíčku, pozn. autora], zůstává vnitřní trh s energií roztržitý kvůli nedostatečnému propojení vnitrostátních energetických sítí. Sítě integrované v rámci celé Unie však mají zásadní význam pro zajištění konkurenceschopného a dobře fungujícího integrovaného trhu pro podporu růstu a udržitelného rozvoje*“ (Evropská komise, 2011c, s. 11).

Především elektrizační soustavy jsou totiž z historického hlediska budovány jako ostrovní systémy, kdy se počítalo se značnou mírou soběstačnosti ve výrobě a distribuci. Přeshraniční propojení tak bylo budováno pouze jako stabilizační prvek pro případné nepředvídatelné události a krize, nebylo plánováno pro

<sup>67</sup> Na české úrovni například tisková zpráva České plynárenské unie ze dne 24. 9. 2007 (*ČPU nesouhlasí s vlastnickým oddělením v plynárenství*) (ČPU, 2007), zajímavý rozbor některých pozitiv i negativ unbundlingu potom přináší například text Jacquese J. de Jonga *The Third EU Energy Package: Are We Singing the Right Song?* (Jong, 2008).

každodenní intenzivní obchod mezi danými zeměmi. Podobně sítě plynovodů a ropovodů mají podobu hlavních transportních (páteřních) potrubí vedoucích od dodavatelských zemí k odběratelům, síť drobnějších přeshraničních interkonektorů umožňující plynulé přelévání těchto komodit v rámci EU však chybí. Ilustrativním příkladem slabin tohoto systému byla krize v zimě roku 2009, kdy došlo k přerušení dodávek ruského plynu přes Ukrajinu. Ukázalo se, že přestože především v západní Evropě byl zemního plynu v zásadě dostatek, omezené množství jednosměrně fungujících plynovodů neumožňovalo tento plyn dostat do zasažených středo- a východoevropských států. I tato událost dále akcelerovala důraz na investice do dostatečného množství přeshraničních interkonektorů, především v oblasti elektřiny a zemního plynu.

### 3.5.1 Finanční nástroje<sup>68</sup>

Jedním ze základních nástrojů, kterými EU podporuje výstavbu energetické infrastruktury, je finanční podpora různého druhu. Pro naše účely jsou samozřejmě podstatné jen ty instrumenty, které se soustředí na transportní a přenosové sítě, které jsou pro společný energetický trh podstatné.

#### Transevropské energetické sítě (TEN-E)

Nástroj TEN-E (Trans-European Energy Network) se formoval již v 90. letech, v roce 2006 získal další impulz v souvislosti s Rozhodnutím 1364/2006/EC. I po souvisejících úpravách ale TEN-E disponoval poměrně omezeným rozpočtem zhruba 22 milionů eur ročně, celkově šlo o 155 milionů eur pro období 2007–2013 (Evropská komise, 2010d, s. 4).

Tomu, aby tento nástroj znamenal skutečně efektivní podporu uvedených cílů, však bránilo a brání několik překážek.

V první řadě je to už zmíněný omezený rozpočet, navíc roztržštěný mezi obrovské množství projektů. Hodnotící zpráva Evropské komise z roku 2010 zmiňuje 550 projektů zařazených do jedné ze tří úrovní priority v rámci TEN-E. Reálně podporu dostala samozřejmě jen část z nich, i tak nicméně vidíme příliš mnoho zájemců o malý koláč.

Zároveň je třeba uvést, že podpora směřuje především do studií proveditelnosti a dalších studií souvisejících s projektem (do výše 50 % nákladů), samotné práce mohou být podpořeny pouze z maximálně desíti procent. Přičemž v drtivé většině případů nebyla i tato hranice ani zdaleka dosažena.

Posledním omezením je, že přestože pravidla TEN-E v zásadě umožňují i zapojení projektů ropného transportu, TEN-E podporoval pouze oblast zemního plynu a elektřiny.

V každém případě je třeba zmínit, že zařazení toho či onoho projektu do TEN-E znamená zlepšení šancí pro získání prostředků z dalších nástrojů EU. Jde například o Evropskou investiční banku, která v období 2007–2009 podpořila sumou 2,561 mld. eur projekty v oblasti plynu a 3,407 mld. eur projekty v oblasti elektřiny (Evropská komise, 2010d, s. 5). Podobně se zvyšuje šance využít strukturální fondy, Instrument pro předvstupní pomoc (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA) a nástroje Evropské sousedské

<sup>68</sup> Tato subkapitola zčásti vychází z Černocho, Dančák, Koďousková, Leschhenko, Osička, Ocelík a další, 2012.



politiky, Rámcový program pro výzkum a technologie (Research and Technology Framework Programme, RTD Programme). Ze zmíněných jsou přitom nejslibnější právě strukturální fondy, které TEN-E projekty podpořily ve výši takřka 700 milionů eur (v období 2007–2009).

### **Evropský energetický program po hospodářské oživení**

EEPR (European Energy Programme for Economic Recovery) vznikl v roce 2009 jako aktuální reakce na finanční krizi, ustaven byl Nařízením 663/2009. Cílem bylo spolufinancovat vybrané portfolio energetických projektů v oblasti energetické infrastruktury, pobřežní (offshore) větrné elektrárny a projekty ukládání uhlíku (Carbon Capture and Storage, CCS). Vzhledem k urgentní podobě tohoto programu bylo možné alokovat 96,3 % prostředků (3,833 mld. eur) již do konce roku 2010 ve formě závazků u 59 vybraných projektů.

V souvislosti s pomalu končící finanční perspektivou pro léta 2007–2013 a její náhradou pro léta 2014–2020 se téma finanční podpory energetice dostalo opět do centra pozornosti. Z pochopitelných důvodů, neboť dosavadní systematická podpora prostřednictvím TEN-E se ukázala jako nepřiliš efektivní a EEPR měl jen omezený charakter. V souvislosti s nárůstem důležitosti energetiky jako takové proto probíhaly intenzivní debaty, jakým způsobem v nové finanční perspektivě energetiku podpořit.

Prvním určitým naznačením, kam tato podpora bude směřovat a jaký bude mít charakter, bylo vydání sdělení Energetika 2020 – Strategie pro konkurenceschopnou, udržitelnou a bezpečnou energii (Energy 2020 – A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy, Energy 2020) 10. listopadu 2010. Ta na obecné bázi určuje priority pro budoucích 10 let a volá po jejich konkretizaci v legislativních iniciativách.

Energy 2020 konstatuje, že do unijní energetiky bude v dalších letech potřeba investovat zhruba 1 bilion eur – hlavně v produkci a infrastruktuře. Samotný dokument potom zmiňuje pět prioritních oblastí, na něž je třeba se zaměřit:

- 1) Dosažení energeticky efektivní Evropy, čímž je míněna podpora energetických úspor v budovách a transportu, zvýšení efektivity průmyslu a energetických dodávek.
- 2) Vybudování panevropského integrovaného energetického trhu, s tlakem na dodržování a uplatňování již přijaté legislativy, plánování nové infrastruktury a usnadnění byrokratických náležitostí její výstavby a její finanční podpora.
- 3) Posílení práv zákazníků a zdůraznění potřeby bezpečnostních opatření jak v jaderném, tak v ostatních sektorech energetiky.
- 4) Posílení role Evropy v oblasti energetických technologií a inovací, kde je důraz kladen na implementaci SET plánu a různé vědecké a výzkumné aktivity podporované Evropskou komisí.
- 5) Posílení vnější dimenze unijního energetického trhu, včetně integrace sítí a související legislativy se sousedními zeměmi, rozvoj partnerství s dodavatelskými zeměmi a zdůraznění role EU v budování globální nízkouhlíkové energetiky (Evropská komise, 2010a).

Námi zkoumaného tématu se samozřejmě nejvíce dotýká bod číslo dvě, zaměřený především na výstavbu sítí na přepravu a přenos zemního plynu a elektřiny. Evropská komise zde zdůraznila dvě oblasti, v nichž bude třeba výraznější aktivity EU – zjednodušení a zrychlení procedur při výstavbě Projektů evropského zájmu (Projects of European Interest, PCI) a zároveň nastavení dlouhodobého a funkčního podpůrného finančního rámce. V obou případech avizovala EK vydání legislativy, která se těmito problémy bude zabývat.

Ta má formu dvou poměrně nedávných a úzce souvisejících dokumentů. V první řadě je to Nástroj pro propojení Evropy (Connecting Europe Facility, CEF), alokující v následující finanční perspektivě 2014–2020 zhruba 29,3 mld. eur na posílení evropských sítí, v jehož rámci se počítá s asi 5,1 mld. eur na projekty z oblasti energetiky. Za druhé je to potom nařízení Hlavní směry pro transevropské energetické sítě (Guidelines for Trans-European Energy Infrastructure, Guidelines), který se zabývá spíše regulatorní stránkou věci: výběrem projektů k podpoření, definováním priorit a zjednodušením byrokratické stránky rozhodování o uskutečnění investic.

## Nástroj pro propojení Evropy

19. října 2011 EK publikovala plán na investování 50 mld. eur do vylepšení transportu, digitálních sítí a energetiky, kde na poslední priority vyčlenila 9,12 mld. eur. Během vyjednávání o celounijním rozpočtu pro novou finanční perspektivu se nicméně tato suma snížila na už uvedených 29,3, respektive 5,1 mld. eur. Dokument konstatuje, že bude vymezeno několik prioritních oblastí, v nichž budou dále specifikovány konkrétní projekty. Těm pak bude poskytnuta jak finanční pomoc ze strany EU, tak i pomoc ve formě zjednodušení a urychlení povolovacích procedur nutných pro výstavbu (tuto oblast ošetřují zmíněné Guidelines, dohromady obě legislativy tvoří základ takzvaného Energetického infrastrukturního balíčku (Energy Infrastructure Package).

Z praktického hlediska rozdělování prostředků CEF zdůrazňuje snahu především přilákat soukromé prostředky, které doplní ty unijní. A to dvěma způsoby podpory:

- 1) Kapitálové nástroje, například investiční fondy, které se zaměřují na poskytování rizikového kapitálu na opatření, jež přispívají projektům společného zájmu.
- 2) Půjčky anebo záruky, jejichž poskytnutí je usnadněno nástroji pro sdílení rizik, včetně podpůrných mechanismů na projektové dluhopisy, které vydá finanční instituce ze svých vlastních zdrojů s příspěvkem Unie a na vytvoření rezerv anebo přidělování kapitálu (Evropská komise, 2011e, s. 31).

CEF také vymezuje základní prioritní koridory, v nichž mají být následně identifikovány konkrétní projekty k podpoře. V oblasti energetiky jsou to následující:

### Box 18: CEF: Seznam prioritních infrastrukturních koridorů a oblastí v oblasti energetiky

	Cíl	Dotčené členské státy
1. Příbřežní elektrizační soustava v Severním moři (NSOG):	Vytvoření integrované příbřežní elektrizační soustavy v Severním moři, Irském moři, Lamanšském průlivu, Baltském moři a sousedních vodách pro účely přepravy elektřiny z obnovitelných zdrojů energie na moři do středisek spotřeby a skladování a za účelem zvýšení objemu přeshraniční výměny elektřiny	Belgie, Dánsko, Francie, Irsko, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Spojené království, Švédsko

2. Severojižní propojení elektrických sítí v jihozápadní Evropě (NSI West Electricity):	Výstavba propojení mezi členskými státy daného regionu a třetími zeměmi ve Středomoří, především za účelem začlenění elektřiny z obnovitelných zdrojů energie	Belgie, Francie, Irsko, Itálie, Lucembursko, Malta, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Spojené království, Španělsko
3. Severojižní propojení plynárenských sítí v západní Evropě (NSI West Gas):	Zvyšování kapacit propojení pro přepravu plynu v západní Evropě po severojižní ose pro účely další diverzifikace tras dodávek a zlepšení možností dodávek plynu v krátkém termínu	Belgie, Francie, Irsko, Itálie, Lucembursko, Malta, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Spojené království, Španělsko
4. Severojižní propojení elektrických sítí ve střední, východní a jihovýchodní Evropě (NSI East Electricity):	Posílení propojení a vnitřních vedení v severojižním a východozápadním směru za účelem dokončení vnitřního trhu a začlenění produkce z obnovitelných zdrojů energie	Bulharsko, Česká republika, Itálie, Kypr, Maďarsko, Německo, Polsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko
5. Severojižní propojení plynárenských sítí ve střední, východní a jihovýchodní Evropě (NSI East Gas):	Posílení regionálního propojení plynárenských sítí mezi oblastí Baltského moře, Jaderského a Egejského moře a Černého moře, zejména za účelem posílení diverzifikace a bezpečnosti dodávek plynu	Bulharsko, Česká republika, Itálie, Kypr, Maďarsko, Německo, Polsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko
6. Plán propojení baltského energetického trhu v odvětví elektřiny (BEMIP Electricity):	Vytváření propojení mezi členskými státy v oblasti Baltského moře a posilování vnitřních infrastruktur elektrizačních soustav s cílem ukončit izolaci pobaltských států a posílit tržní integraci v regionu	Dánsko, Estonsko, Finsko, Litva, Lotyšsko, Německo, Polsko, Švédsko
7. Plán propojení baltského energetického trhu v odvětví plynu (BEMIP Gas):	Ukončení izolace tří pobaltských států a Finska odstraněním jejich závislosti na jediném dodavateli a zvýšením diverzifikace dodávek v oblasti Baltského moře	Dánsko, Estonsko, Finsko, Litva, Lotyšsko, Německo, Polsko, Švédsko
8. Jižní koridor pro přepravu plynu (SGC):	Přeprava plynu z povodí Kaspického moře, Střední Asie, Středního východu a východního Středomoří do Unie za účelem zvýšení diverzifikace dodávek plynu	Bulharsko, Česká republika, Francie, Itálie, Kypr, Maďarsko, Německo, Polsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko
Zdroj: Evropská komise, 2011e, s. 49–52.		

Je zde opět viditelný důraz na otázky obnovitelných zdrojů a přenos elektřiny a také na téma zemního plynu.

### Hlavní směry pro transevropské energetické sítě

Na základě již popsané strategie Energy 2020 vydala 19. října 2011 Evropská komise svůj návrh nařízení o hlavních směrech pro transevropské energetické sítě. Tyto Guidelines by měly zajistit, že 12 zde definovaných energetických prioritních koridorů a oblastí bude v provozu do roku 2020. Základním prvkem

návrhu jsou takzvané Projekty společného zájmu (Projects of Common Interests, PCIs), tedy stavby a infrastruktura spadající do koridorů vymezených CEF. PCIs by měly získat možnost unijního financování a zjednodušení schvalovacích procedur.

Návrh se z finančního hlediska odkazuje na již zmíněný CEF, soustředí se především na způsob, jakým budou konkrétní projekty vybrány, a dále řeší, jak u těchto projektů omezit časovou a byrokratickou náročnost, která jejich realizaci často blokuje.

Návrh tedy nastavuje pravidla, jak PCIs v rámci oněch zmíněných 12 koridorů identifikovat. Proces výběru je potom založen na ustavení regionálních expertních skupin a poradní roli ACER v elektřině a plynu, konečné slovo pak má mít Evropská komise. Návrh také ustavuje režim společného zájmu pro PCIs, kdy dává zodpovědnost jedné národní kompetentní autoritě v každém členském státě, která bude mít na starost koordinaci a dohled nad schvalovacími procedurami. PCIs by také měly na národní úrovni získat prioritní status a maximální podporu své výstavbě.

Co se podmínek finanční podpory týče, PCIs by měly mít možnost získat peněžní podporu pro studie a také, po splnění určitých podmínek, pro přímé granty či ve formě inovativních finančních instrumentů. Výše podpory může dosáhnout 50 % u studií i samotné realizace, v případě výjimečných a odůvodněných případů až 80 %.

Podmínky pro možnost ucházet se o podporu jsou následující: (projekty) by měly být ekonomicky, sociálně a environmentálně udržitelné a zahrnovat alespoň dva členské státy. Další sektorově specifická kritéria předpokládají, že projekty posílí bezpečnost dodávek, umožní tržní integraci, posílí hospodářskou soutěž, zajistí flexibilitu celému systému a umožní přenos obnovitelné energie do spotřebitelských center a skladovacích zařízení (Evropská komise, 2011c).

## 4 Environmentální dimenze EU

Ve zhruba osmdesátých letech minulého století začínají občané evropských států více a více zdůrazňovat problematiku dopadů lidských aktivit na životní prostředí. Přirozeně se pak obrací i k ES jako nadnárodní instituci, vhodně vybavené pro řešení podobných otázek. A díky tomu, že energetický sektor patří z hlediska negativních dopadů na přírodu na přední místo jednotlivých odvětví ekonomiky, původně okrajová environmentální dimenze EEP začíná získávat na síle.

Zpočátku se ES angažovalo především v lokálněji zaměřených aktivitách typu redukce negativních dopadů energetiky na konkrétní části krajiny, řešena byla témata typu odpadů při těžbě energetických surovin, možná znečištění spodních i povrchových vod či exhalace při spalování uhlí.

Postupně se však pozornost přesouvá k obecnějším otázkám. V nich prioritu získal boj proti klimatickým změnám způsobeným emisemi skleníkových plynů. Vzhledem k rozsáhlosti, komplexnosti a významu této problematiky se jí budeme na následujících stránkách věnovat nejvíce.

Kromě toho se ale Evropská unie angažuje i v dalších otázkách, propojujících environmentální a energetické otázky. Jde například o téma obnovitelných zdrojů energie, biopaliva, úspory energií, investice do výzkumu a vývoje a podobně. Omezení rozsahem této publikace jsme pro demonstraci těchto dalších aktivit vybrali aktuální a diskutované téma obnovitelných zdrojů, včetně jednoho konkrétního, a to biopaliv.

### 4.1 Boj proti klimatickým změnám: nový důvod pro existenci EU?

*„Klimatická změna je jednou z nejvážnějších hrozeb naší planety. Je proto imperativem proti ní zasáhnout. Dnes jsme se dohodli na ambiciózních, ale realistických cílech, které podpoří naši globální snahu zabránit klimatickým změnám a jejich nejhorším dopadům. Apeluji na zbytek rozvinutého světa, aby následoval náš příklad, připojil se k našim redukcím a urychlil postup k mezinárodní dohodě o globálním omezení emisí,“* (Evropská komise, 2007b) důrazně prohlašoval eurokomisař pro životní prostředí Stavros Dimas při představování návrhu budoucího energeticko-klimatického balíčku 10. ledna 2007.

Z dnešního pohledu se slova o ambiciózních cílech zdají být jen velmi opatrným ohodnocením situace, neboť realizace zmiňované legislativy zásadním způsobem přestavuje energetiku, a tím i celou ekonomiku nejen Evropské unie, přičemž se výrazně dotýká také zbytku světa. Na druhou stranu, celým projektem postavily bruselské instituce v sázku nemalou část celounijní věrohodnosti na mezinárodním poli. Postavením sebe sama do role leadera v oblasti boje proti klimatickým změnám totiž může EU velmi získat a neméně ztratit – v případě úspěšné realizace daných cílů alespoň na domácí půdě prokáže EU svou akceschopnost v oblastech vlastních priorit, při selhání pak Unie potvrdí pochybnosti těch, kteří považují celý evropský projekt boje proti klimatickým změnám za konstrukci unijních orgánů, členskými státy podporovanou spíše verbálně než fakticky.

## 4.2 Mezinárodní rámec boje proti klimatickým změnám

Již od konce osmdesátých let panuje mezi většinou odborné veřejnosti konsensus nad vlivem člověka na globální klima. Systematičtější a formálnější podobu<sup>69</sup> získal boj proti klimatickým změnám ustavením Mezivládního panelu pro změny klimatu (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) v roce 1988, za spolupráce Světové meteorologické organizace a Environmentálního programu OSN.<sup>70</sup> Cílem panelu je asistovat politikům ve zpracování a interpretaci vědeckých informací. Sestává ze tří pracovních skupin: první z nich se zabývá vědeckou stránkou zkoumání změn klimatu, druhá řeší dopady těchto změn a třetí se zaměřuje na jejich zmírnění. Základním a nejznámějším nástrojem IPCC jsou potom každoroční zprávy, vycházející z materiálů, které Panel shromáždí.

Na aktivity IPCC bezprostředně navázalo Valné shromáždění OSN v roce 1989, které rozhodlo o uspořádání Konference OSN o životním prostředí a rozvoji v Riu de Janeiru v roce 1992, přičemž tato akce bude později známa spíše jako Earth Summit. Zde potom na jednání zhruba 150 zemí došlo k uzavření Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (United Nation Framework Convention on Climate Change, UNFCCC). Ta měla právně nezávaznou formu a industrializované státy se v ní přihlásili k závazku udržet své emise skleníkových plynů do roku 2000 na úrovni z roku 1990.

Následoval vstup Úmluvy v platnost v roce 1994 a poté řada jednání v podobě takzvaných Konferencí smluvních stran (Conference of the Parties to the Climate Convention, COP), které tím či oním zpřesňovaly celou agendu a související závazky. A bylo to právě na COP 3 v japonském Kjótu, kde byl přijat úhelný kámen globálního boje proti klimatickým změnám, tzv. Kjótský protokol.

### Box 19: Globální oteplování

Jde o zvyšování průměrné teploty zemské atmosféry a oceánu důsledkem zvyšující se koncentrace skleníkových plynů v atmosféře. Za hlavní příčinu je považována lidská činnost, především spalování fosilních paliv a odlesňování.

Je třeba rozlišovat mezi globálním oteplováním, tedy termínem označujícím výsledek činnosti člověka, a klimatickými změnami, tedy širším pojmem označujícím jakékoliv výkyvy a proměny světového klimatu, způsobené například i pohybem kontinentálních desek, změnami v aktivitách slunce či vulkanickou činností.

Za přímou příčinu globálního oteplování jsou označovány tzv. skleníkové plyny, tedy oxid uhličitý, metan, oxid dusný, ozón a také vodní pára.

69 Samozřejmě i před založením IPCC docházelo ke snahám o oslabení možné změny klimatu, například na Světové konferenci o změnách atmosféry v Torontu v roce 1988, kdy tam shromáždění zástupci environmentálních NGO a angažovaní odborníci volali po omezení emisí CO<sub>2</sub> u industrializovaných zemí o 20 % do roku 2005.

70 Detailní informace k Panelu na jeho webových stránkách <http://www.ipcc.ch/>.



### 4.2.1 Kjótský protokol

Tento závazný dokument kladl na smluvní strany celkový závazek zajistit, aby „...jejich úhrnné antropogenní emise skleníkových plynů uvedených v Dodatku A, vyjádřené v ekvivalentu oxidu uhličitého, nepřekročily přidělená množství, vypočtená podle jejich kvantifikovatelných závazků na omezení a snížení emisí uvedených v Dodatku B a v souladu s ustanoveními tohoto článku, s cílem snížit v kontrolním období let 2008–2012 své celkové emise těchto plynů nejméně o 5 procent vzhledem k úrovni z roku 1990“ (OSN, 1997, s. 3). Detailní rozbor složitých a komplexních podmínek Protokolu není pro účely tohoto textu potřebný, jeho základní body si nicméně představíme.

V první řadě, protokol se týká emisí čtyř plynů, tedy oxidu uhličitého, metanu, fluoridu sírového a oxidu dusného, stejně jako dalších dvou skupin plynů, tedy hydrogenovaných fluorovodíků a polyfluorovodíků, které jsou přepočítávány právě na CO<sub>2</sub> kvůli vzájemné porovnatelnosti. Referenčním rokem je pro většinu zemí rok 1990, u některých výjimek 1995.

Snížování emisí se nicméně netýkalo všech smluvních států (a EU), kterých je dnes zhruba 190. Celkový cíl byl rozdělen mezi státy Dodatku B Protokolu,<sup>71</sup> tedy především mezi země Evropské unie (EU15) a další vyspělé státy. Zde je třeba uvést, že EU byla zavázána jako celek, tudíž si mohla svůj objem rozdělit mezi členské země podle svých vnitřních preferencí. Zbylé země Protokolu nejsou konkrétními závazky povinovány.

#### Box 20: Země Dodatku B Kjótského protokolu

Kvantifikovaný závazek smluvní strany na omezení nebo snížení emisí (v % výchozího roku nebo období)	
Austrálie	108
Belgie	92
Bulharsko	92
Česká republika	92
Dánsko	92
Estonsko	92
Evropská unie	92
Finsko	92
Francie	92
Chorvatsko	95
Irsko	92
Island	110
Itálie	92
Japonsko	94
Kanada	94 (odstoupila od Protokolu)
Lichtenštejnsko	92
Litva	92
Lotyšsko	92
Lucembursko	92
Maďarsko	94
Monako	92

71 Jen velmi mírně upravený okruh států Dodatku I. UNFCCC.

Německo	92
Nizozemsko	92
Norsko	101
Nový Zéland	100
Polsko	94
Portugalsko	92
Rakousko	92
Rumunsko	92
Ruská federace	100
Řecko	92
Slovensko	92
Slovinsko	92
Španělsko	92
Švédsko	92
Švýcarsko	92
Ukrajina	100
USA	93 (odstoupily před ratifikací)
Velká Británie	92
Zdroj: OSN, 1997, s. 22	

Kjótský protokol vstoupil v platnost až 16. února 2005, po složitých a komplikovaných vyjednáváních. Důvodem bylo ustanovení, podle něhož „...protokol vstupuje v platnost devadesátým dnem po dni uložení listiny o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení od nejméně 55 stran úmluvy, mezi nimiž budou smluvní strany uvedené v příloze I, jejichž celkové emise oxidu uhličitého v roce 1990 představovaly alespoň 55 procent celkových emisí oxidu uhličitého smluvních stran uvedených v příloze I“ (OSN, 1997, s. 18). Problémem se totiž ukázala být změna názoru Spojených států amerických, které se po úvodním velmi optimistickém nahlížení na celý Protokol, v němž hrál výraznou roli někdejší viceprezident Al Gore, nakonec rozhodly v roce 2001 k aktivitě oficiálně nepřistoupit. Potřebné podmínky tak byly splněny až zapojením Ruské federace.

#### 4.2.2 Nástroje Kjótského protokolu

Podstatnou, byť často zpochybňovanou, částí Kjótského protokolu jsou i nástroje umožňující určité „přelévání“ emisí a jejich snižování prostřednictvím spolupráce mezi jednotlivými zapojenými státy. V řadě případů se totiž ukazuje, že stejné úsilí či finance vložené do omezení emisí skleníkových plynů v jedné části světa může přinést lepší výsledky než jinde. Z tohoto důvodu Kjótský protokol pracuje s následujícími mechanismy:

**Společně zaváděná opatření** (Joint Implementation, JI) – země Dodatku I, díky němu mají možnost zavádět projekty k redukci emisí či odstraňování uhlíku z ovzduší v jiných zemích Dodatku I, výměnou za získání ERU kreditů (emission reduction unit).

**Mechanismus čistého rozvoje** (Clean Development Mechanism, CDM) – země Dodatku I mohou zavést projekty na omezení emisí v zemích mimo Dodatek I, výměnou za CER kredity (certified emission reduction), stejně jako těmto zemím napomáhat v udržitelném vývoji a naplňování cíle klimatické úmluvy.

**Mezinárodní obchodování s emisními povolenkami** (International Emission Trading, IET) – poměrně přehledný systém, kdy státy Dodatku I mohou mezi sebou obchodovat s objemem „ušetřených“ emisí. Pokud se jedné zemi podaří snížit své emise nad požadovaný limit, může tento objem prodat jinému státu. Právě od této myšlenky se bude odvíjet evropský systém obchodování s emisními povolenkami EU ETS, kterému se budeme věnovat později.

Zmíněné flexibilní mechanismy vycházejí z již uvedeného předpokladu o ekonomičtějším snižování emisí v některých zemích vůči podobným aktivitám jinde. Přesto se staly určitým jablkem sváru mezi jednotlivými stranami Kjótského protokolu, kdy se k jejich širšímu využití stavěla rezervovaně především Evropská unie. Důvodem byla obava z toho, že může docházet až k extrémním situacím, kdy si vyspělé země nakoupí potřebné emise v rozvojových zemích a na jejich teritoriu k žádnému pokroku nedojde. I proto Kjótský protokol uvádí, že tyto mechanismy mají být pouze doplňkové k domácím aktivitám, byť konkrétní poměr stanoven není (Andersen, 2000, s. 179).

Kromě snižování emisí zavádí Kjótský protokol také další nástroj boje proti změnám klimatu. Signatářské státy mohou ke splnění svých závazků využít také tzv. propady uhlíku (carbon sinks). Jde fakticky o využívání půdy a lesa k absorpci uhlíku, označované zkratkou LULUCF (Land Use, Land Use Changes and Forestry Activities). Protokol uvádí konkrétní aktivity, které do tohoto rámce spadají: „...využívání půdy a lesnictví, s omezením na zalesňování, obnovu lesů a odlesňování od roku 1990...“ (OSN, 1997, s. 3).

### 4.2.3 Období po platnosti Kjóta

Kjótský protokol byl uzavřen s platností do roku 2012, z těchto důvodů se už v roce 2005 rozběhly debaty a jednání nad tím, jakým způsobem po dosažení tohoto data pokračovat dál. Nebudeme se zde věnovat jednotlivým konferencím a popisu dílčích úspěchů a zklamání, byť tato problematika má svou přitažlivost, pokusíme se nicméně shrnout dosavadní výsledky mezinárodního diplomatického snažení.

Je zjevné, že během první dekády nového tisíciletí se vůle mezinárodního společenství koordinovaně vystupovat proti změnám klimatu spíše oslabil. Na žádném z dosavadních jednání nebyl přijat dokument svým potenciálem srovnatelný s Kjótským protokolem, nejposlednější konference v Durbanu pouze prodloužila samotný Protokol do roku 2017 s tím, že „...se bude jednat o nové právně závazné smlouvě o kontrole emisí skleníkových plynů, která by měla být připravena do roku 2015 a měla by vstoupit v platnost do roku 2020“ (Doležal, 2011). To je samozřejmě velmi slabý výsledek.

Jeho kořeny můžeme hledat hned v několika skutečnostech. V první řadě, pokud v devadesátých letech převládal mezi (především) západní veřejností a následně i politickými elitami optimismus ohledně možnosti společným úsilím změnit dosavadní negativní trend, na počátku nového tisíciletí vidíme spíše únavu a skepsi. Ukázalo se, že právně závazný Kjótský protokol nebyl schopen ani zastavit tempo růstu vypouštění emisí, natož tento trend zvrátit. Ekonomické potíže oslabil také schopnosti západního světa do boje proti klimatickým změnám zasáhnout a velmi výraznou roli hrál také fakt, že se těžiště celé problematiky posunulo k rozvojovému světu.

S často komentovaným růstem asijských tygrů, s masivním hospodářským probuzením Indie a Číny, se totiž do popředí dostala otázka, jakým způsobem se i tyto země, nově na špici produkce emisí, mají na klimatických aktivitách podílet.

Samotný Kjótský protokol na podobnou debatu není vůbec ideově vybaven. Už v rámci jeho přípravy byl totiž akceptován princip společné, ale diferencované zodpovědnosti. Což znamená, že za dané je považováno tvrzení, že jsou to vyspělé ekonomiky, které nesou za dosavadní znečištění hlavní podíl, a musí tedy nést i hlavní náklady nápravy. Což samozřejmě odpovídalo i situaci devadesátých let, v níž emise skleníkových plynů průměrného obyvatele EU mnohonásobně převyšovaly emise produkované průměrným Číňanem.

V posledních letech se ale situace dramaticky změnila. Emise rozvíjejících se zemí prudce stouply a nejcitlivějším a zároveň klíčovým tématem debat se stala otázka, jestli a případně jak tyto země do boje proti klimatickým změnám zapojit. Na straně jedné stojí argument, že i přes rostoucí tempo emisí zemí jako celku je jejich produkce per capita stále výrazně pod úrovní západního světa, navíc že si tyto země nemožnou omezování emisí dovolit právě proto, že by to růst jejich hospodářství, a tím i životní úroveň obyvatel dramaticky zpomalilo. Proti tomu zaznívá stejně důležitá námitka, že rozvinuté země, zahrnuté v rámci jednání do Dodatku I, se už na produkci emisí podílejí výrazně menším podílem než dříve, že bez zapojení zbytku světa jejich sebevětší úsilí nebude mít žádný smysl. Právě tato debata, za níž se samozřejmě skrývají zásadní ekonomické zájmy jednotlivých aktérů, velmi výrazně zbrzdila a brzdí možnost jakékoliv dohody nad globálním režimem boje proti klimatickým změnám.

Cílem této kapitoly nicméně není detailně rozebírat tuto globální úroveň, představením Kjótského protokolu a souvisejících opatření jsme si pouze připravili půdu pro rozbor situace na půdě Evropské unie.

### 4.3 Role EU v globálním snižování emisí

Potřeba řešit environmentální otázky neodmyslitelně patří k ideové výbavě Evropské unie už od devadesátých let, kdy se celá agenda ochrany přírody rozšiřuje z národní úrovně na úroveň celoevropskou. Jedním z prvních dokumentů, který se na toto téma zaměřil, bylo sdělení Evropské komise Radě – Skleníkový efekt a Společenství: „*Člověk v bezprecedentním rozsahu upravuje složení atmosféry. Koncentrace všech takzvaných skleníkových plynů se zvyšuje také kvůli kombinaci lidských aktivit s biogeochemickými cykly těchto substancí. Rozsah těchto procesů je důležitý kvůli potenciálním klimatickým změnám*“ (Evropská komise, 1988a, s. 3).

S rostoucím zájmem o otázku klimatických změn se samozřejmě rozšiřuje i prostor pro aktivity Evropské unie, z podstaty věci je totiž boj proti změnám klimatu otázkou spíše regionální a globální než lokální.

Není proto překvapením, že EU už v devadesátých letech hledala na tuto otázku potřebnou odpověď. A tou se měl stát projekt takzvané uhlíkové daně. Jde o nejjednodušší a nejefektivnější způsob, jak bojovat s emisemi, a tedy s příčinou globálního oteplování.<sup>72</sup> Zavedení celounijní daně na paliva a energie, jejíž výše by závisela na obsahu uhlíku, totiž umožní tržním silám efektivně relokovat zdroje a přesunout je na technologie s nižší produkcí skleníkových plynů. Jinými slovy, ve chvíli podstatného zvýšení cen „špinavějších“ zdrojů energie ekonomické zákony samy donutí konzumenty k omezení produkce škodlivin a k využívání zdrojů „čistších“.

<sup>72</sup> Autor v otázce globálního oteplování přijímá předpoklady EU, tedy akceptuje přímou souvislost s emisemi skleníkových plynů, kterými lidstvo zásadně ovlivňuje klima na planetě a které má technicky možnost ovlivnit. A to i přes fakt, že tato souvislost či některé její aspekty bývají zpochybňovány. Pro účely analýzy evropského dění je totiž tento úhel vnímání klíčový – ve chvíli, kdy EU a její jednotlivé státy jednají podle této logiky, analýza pojmáaná na základě odlišných premis by vedla k zavádějícím a nepřesvědčivým výsledkům.

**Box 21: Společně, nebo jednotlivě**

Jedním z citlivých bodů vyjednávání o připojení se EU ke Kjótskému protokolu byl způsob, jak interpretovat článek 3(1) Protokolu, který zmiňuje povinnost členských stran Dodatku I zajistit „*individuálně či kolektivně, že jejich souhrnné antropogenní emise v ekvivalentech oxidu uhličitého vypsané v Dodatku A nepřekročí určené množství*“, rozpočítané v Dodatku B.

Obavy, vyjádřené především ze strany Austrálie či Japonska, směřovaly především ke způsobu, jakým by EU v případě volného výkladu tohoto článku mohla do snížení emisí zahrnout také propady v nových členských zemích, jež přistoupily v roce 2004 a 2007. Spor byl zažehán poté, co EU přislíbila nevyužívat v rámci platnosti prvního období Kjótského protokolu případných výhod plynoucích z rozšíření.

ES a členské státy jsou tak společně zavázány k osmiprocentnímu snížení emisí v období 2008–2012 vzhledem k úrovni roku 1990.

Zdroj: Massai, 2012, s. 56

„*Zdanění znečištění, ne pouze kvůli environmentálním důvodům, ale také za účelem generování zisků k omezení nákladů práce a zvýšení zaměstnanosti, bylo jedním z témat favorizovaných Jacquesem Delorssem,*“ (Matlary, 1997, s. 68) shodují se odborníci na tuto problematiku. Návrh na uhlíkovou daň se proto stal součástí Bílé knihy o růstu, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti z roku 1994.

Komise zde vycházela z návrhu z roku 1990, v jehož rámci měla uhlíková daň sloužit ke stabilizaci emisí CO<sub>2</sub> na úrovni roku 1990 do roku 2000. Tento návrh byl velmi intenzivně prodebatován v období před konferencí OSN o životním prostředí a rozvoji (UNCED – UN Conference on Environment and Development) v roce 1992 a vzbudil velmi rozporuplné reakce.

Byl samozřejmě protikladný zájmům energetického průmyslu, které velmi intenzivně lobboval u svých národních vlád, spíše nepřátelský postoj zaujal také poradní výbor ESUO, který požadoval celosvětovou regulaci emisí. A s odporem se návrh setkal také u zemí OPEC.

Situaci dále zkomplikoval i střet mezi eurokomisaři pro volný trh a pro životní prostředí, kdy první z nich argumentoval negativními dopady karbonové daně na firemní sféru. Výsledkem potom byla dohoda v Radě nad tím, že uhlíková daň bude představena pouze tehdy, pokud se celého projektu zúčastní také Japonsko a USA. V návaznosti na toto rozhodnutí v zásadě paralyzující jakýkoliv možný pokrok se eurokomisař pro energetiku Ripa di Meana odmítl účastnit konference OSN v Riu de Janeiru (Earth Summit) a celá daň byla uložena k ledu. Tam také zůstala po zbytek devadesátých let bez ohledu na občasné snahy o její uvedení v život, pravidelně odmítané především ze strany Velké Británie. Ta nebyla ochotna podobný návrh akceptovat jak z důvodu ohrožení průmyslu, tak především z ideologických důvodů spojených s jakýmkoliv zaváděním celounijních daní jako takových.

### 4.3.1 Evropský trh s emisními povolenkami

Neúspěch uhlíkové daně samozřejmě neznamenal ukončení snah EU o boj s klimatickými změnami, představoval ale zásadní změnu nástrojů, které bruselské orgány mohly v této oblasti použít. Namísto přehledného a pravděpodobně efektivního zdanění znečištění se EU soustředila na redukci emisí pomocí takzvaného Systému emisních povolenek (EU ETS, European Union Emission Trading System). Ten se stal úhelným kamenem všech dalších snah EU o omezení klimatických změn.

ETS vznikal souběžně s regulativními nástroji Kjótského protokolu a později na něj částečně navázal; EU ETS má v sobě začleněno splnění kjótských požadavků, cílí ale také na splnění dalších záměrů a plánů čistě unijních.

EU ETS velmi zjednodušeně funguje na následujícím principu: po změření celkového množství emisí vypouštěných vybranými průmyslovými podniky je stanoven limit o něco nižší, než je aktuální stav. Regulativní orgán poté nový údaj přepočte na povolenky umožňující dané továrně či elektrárně vypustit určité množství tun CO<sub>2</sub>. Ve chvíli, kdy zařízení tento limit překročí, je pokutováno. Klíčovým prvkem celého systému je ekonomický princip obchodování s povolenkami – pokud zařízení investuje do kvalitnějších technologií a vypustí emisí méně, než je mu povoleno, může tento přebytek prodat méně hospodárné firmě, která se tak vyhne pokutě. Tím jsou vlastníci společností motivováni k přechodu na čistější technologie, které jim do značné míry financují společnosti k podobnému kroku odmítavé.

Jak už zaznělo, EU ETS vznikal v období přípravy a schvalování Kjótského protokolu. Ten byl založen na UNFCCC z roku 1992, sám byl přijat v roce 1997 a stanovoval pravidla limitů pro další vypouštění emisí vedoucích ke globálnímu oteplování. A přestože se původně EU chtěla zaměřit na svůj vlastní model, detailnější a ambicióznější než ten kjótský, postupně můžeme sledovat určité „složování not“ mezi oběma systémy. Výrazně tomu napomohlo rozhodnutí USA nezúčastnit se Kjótského protokolu, které fakticky posunulo zodpovědnost za výsledek celého projektu na Evropskou unii; ta tím byla donucena hrát daleko výraznější roli, než by za jiných okolností pravděpodobně přijala.

Idea pilotního projektu ETS byla spuštěna v červnu 1998 Sdělením o strategii EU v období po roce 2012 (Evropská komise, 1998), tedy období ukončení hlavní fáze Kjótského protokolu. Diskuse se potom dále posunula v květnu 1999 sdělením o přípravě implementace Kjótského protokolu (Evropská komise, 1999). „*Tato komunikace odstartovala ideu, že podobný systém by měl být poměrně úzce zaměřený, a to na průmyslové sektory a skleníkové plyny, měl by se zabývat velkými emitenty nebo jedním ekonomickým sektorem a pouze CO<sub>2</sub>*“ (Skjærseth & Wettestad, 2009, s. 7).

Už konkrétní přípravy potom odstartovala Zelená kniha k obchodování s emisemi skleníkových plynů z 8. března 2000 (Evropská komise, 2000). Ta se setkala s příznivým přijetím v zásadě pouze u států, které už zpočátku podporovaly celou ideu EU ETS, tedy Velké Británie, Dánska, Nizozemska, Švédska a Irsko. Přičemž samozřejmě podpora především první ze zmíněných zemí byla pro další snahy Komise naprosto klíčová. Naopak na stranu odpůrců celého systému se už zpočátku stavělo Německo, vzhledem k průmyslovému nastavení své ekonomiky (Skjærseth & Wettestad, 2009).

V každém případě v říjnu 2001 Evropská komise oficiálně navrhla směrnici ustavující EU ETS, založenou na uvedené Zelené knize. Ta byla přijata v roce 2003 a definovala první etapu systému startující 1. ledna 2005 a končící posledním prosincem roku 2007 a zahrnující okolo 11 500 instalací v 25 členských státech (Evropská komise, 2003).



## První fáze EU ETS

Už samotné smluvní nastavení systému v sobě skrývalo potenciál k budoucím obtížím, které se v první fázi ETS v letech 2005–2007 projeví naplno.

Tvrdé vyjednávání mezi Evropskou komisí a členskými státy o míru pravomocí nad systémem totiž ukončil kompromis spíše v neprospěch bruselských úřadů. EU ETS měl být v první řadě maximálně decentralizovaný systém s tím, že agendu povolenek měly kontrolovat samotné státy. Proces byl následující: jednotlivé dotčené firmy posílaly na národní úřady data o množství vypouštěných emisí a předpokladech do budoucna. Příslušné státní orgány měly tyto údaje vyhodnotit, navrhnout redukce a výsledné číslo zaslat na Komisi, která poté dané zemi zdarma poskytla příslušné množství povolenek.

Výsledkem tohoto postupu bylo, že většina zemí požádala pro své firmy o větší množství povolenek, než byly vůbec schopné využít. Konkrétněji, v rámci 11 428 instalací bylo rozdělováno 6 572 400 000 povolenek. Přičemž Evropská komise ještě následně odmítla třináct zemí, požadujících dodatečné zvýšení počtu obdržovaných povolenek (Massai, 2012, s. 174).

Kvůli zmíněnému přetlaku se na podzim 2006, poté, co se ukázal nepoměr obdržovaných povolenek vůči skutečně vypouštěným emisím, trh s povolenkami zhroutil pro faktický nezájem je nakupovat.

### Box 22: Objem povolenek zemí EU, založený na Národních akčních plánech schválených Evropskou komisí pro období 2005–2007

Země	CO <sub>2</sub> povolenky v milionech tun	Podíl na celkovém objemu unijních povolenek	Množství zahrnutých zařízení	Kjótský cíl
Belgie	188,8	2,9	363	-7,5
Česká republika	292,8	4,4	435	-8
Dánsko	100,5	1,5	378	-21
Estonsko	56,85	0,9	43	-8
Finsko	136,5	2,1	535	0
Francie	469,5	7,1	1 172	0
Irsko	67	1	143	+13
Itálie	697,5	10,6	1 240	-6,5
Kypr	16,98	0,3	13	-
Lucembursko	10,07	0,2	19	-28
Litva	36,8	0,6	93	-8
Lotyšsko	13,7	0,2	95	-8
Maďarsko	93,8	1,4	261	-6
Malta	8,83	0,1	2	-
Německo	1497	22,8	1 849	-21
Nizozemsko	285,9	4,3	333	-6
Polsko	717,3	10,9	1 166	-6

Portugalsko	114,5	1,7	239	+27
Rakousko	99	1,5	205	-13
Řecko	223,2	3,4	141	+25
Slovensko	91,5	1,4	209	-8
Slovinsko	26,3	0,4	98	-8
Španělsko	523,3	8	819	+15
Švédsko	68,7	1,1	499	+4
Velká Británie	736	11,2	1 078	-12,5
Celkem	6 572,4	100	11 427	
Zdroj: Massai, 2012, s. 174				

## Druhá fáze EU ETS

*„Takřka žádný z 25 členských států EU nesplnil termín 30. června 2006 pro odevzdání svých NAP<sup>73</sup> pro druhou fázi, pouze Estonsko dodalo včas. Předběžné dopisy o porušení povinnosti byly poslány Komisi 14 členským státům, jmenovitě Rakousku, Belgii, Kypru, České republice, Dánsku, Finsku, Maďarsku, Lotyšsku, Maltě, Nizozemsku, Portugalsku, Slovinsku, Slovensku a Švédsku“ (Massai, 2012, s. 175).*

Jak se ukázalo, do druhé fáze EU ETS vstupovala Evropská komise, poučená z předchozích měsíců, nalaďená daleko přísněji, s menší vůlí dopustit opakování fiaska s pádem cen povolenek. V reakci na došlé NAP proto využila svou pravomoc množství žádaných povolenek upravit a provedla tak poměrně výraznou plošnou redukci, s cílem vyslat mezi členské země skutečně takový objem, který by ve výsledku vedl k omezení vypouštění emisí.

To na druhou stranu vedlo k tomu, že Slovensko, Polsko, Česká republika, Maďarsko, Estonsko, Litva, Lotyšsko a Malta zažalovaly Evropskou komisi za překročení jejích pravomocí.

73 Národní akční plán. Jde o formální dokumenty jednotlivých vlád vymezující základní podmínky fungování EU ETS v daných státech, včetně množství žádaných povolenek.

**Box 23: Národní akční plány**

Národní akční plány II akceptované Evropskou komisí v prosinci 2007 (v milionech tun ekvivalentu CO <sub>2</sub> ).					
Země	Strop pro první období 2005–2007	Ověřené emise pro rok 2005	Navrhovaný strop pro 2008–2012	Strop pro 2008–2012 (% původního návrhu)	JI/CDM limit pro období 2008–2012 v %
Belgie	62,1	55,58	63,3	58,5 (92,4)	8,4
Bulharsko	42,3	40,6	67,6	42,3 (62,6)	12,55
Česká republika	97,6	82,5	101,9	86,8 (85,2)	10
Dánsko	33,5	26,5	24,5	24,5 (100)	17,01
Estonsko	19	12,62	24,38	12,72 (52,2)	0
Finsko	45,5	33,1	39,6	37,6 (94,8)	10
Francie	156,5	131,1	132,8	132,8 (100)	13,5
Irsko	22,3	22,4	22,6	22,3 (98,6)	10
Itálie	223,1	225,5	209	195,8 (93,7)	14,99
Kypr	5,7	5,1	7,12	5,48 (77)	10
Lucembursko	3,4	2,6	3,95	2,5 (63)	10
Litva	12,3	6,6	16,6	8,8 (53)	20
Lotyšsko	4,6	2,9	7,7	3,43 (44,5)	10
Maďarsko	31,3	26	30,7	26,9 (87,6)	10
Malta	2,9	1,98	2,96	2,1 (71)	Tbd
Německo	499	474	482	453,1 (94)	20
Nizozemsko	95,3	80,35	90,4	85,5 (94,9)	10
Polsko	239,1	203,1	284,6	208,5 (73,3)	10
Portugalsko	38,9	36,4	35,9	34,8 (96,9)	10
Rakousko	33	33,4	32,8	30,7 (93,6)	10
Rumunsko	74,8	70,8	95,7	75,9 (79,3)	10
Řecko	74,4	71,3	75,5	69,1 (91,5)	9
Slovensko	30,5	25,2	41,3	32,6 (78,9)	7
Slovinsko	8,8	8,7	8,3	8,3 (100)	15,76
Španělsko	174,4	182,9	152,7	152,3 (99,7)	20
Švédsko	22,9	19,3	25,2	22,8 (90,5)	10
Velká Británie	245,3	242,4	246,2	246,2 (100)	8
Celkem	2298,5	2122,16	2325,34	2082,68 (89,56)	
Zdroj: Massai, 2012, s. 178					

### Třetí období EU ETS: 2013–2020

Přes dílčí úspěchy dosavadního působení ETS se ukázaly i jeho výrazné rezervy. Především dva základní prvky, tedy rozdělování povolenek zdarma a určování jejich objemu členskými státy, zásadním způsobem ovlivňovaly jeho efektivitu a schopnost skutečně k omezení emisí přispět.

Vůle zásadně celý systém upravit se ukázala v rámci takzvaného energeticko-klimatického balíčku, přijatého v prosinci 2009. Ten se mimo jiné zabývá právě EU ETS a navrhuje několik velmi dramatických změn.

#### Box 24: Energeticko-klimatický balíček

Jeho představením v lednu 2007 a konečným schválením 11.–12. prosince 2008 uvedly bruselské orgány na svět možná nejambicióznější legislativní soubor ve své historii.

Kromě zmíněného návrhu třetí fáze EU ETS a ve snaze o jeho naplnění totiž legislativní balík představuje takzvané cíle 20–20–20. Do roku 2020 by podle nich EU měla snížit emise skleníkových plynů o 20 % ve srovnání s rokem 1990 (o 30 %, pokud ostatní vyspělé země světa dosáhnou srovnatelných výsledků), zvýšit podíl obnovitelných zdrojů energií na celkové spotřebě v EU na 20 % a o stejnou hodnotu zvýšit energetickou účinnost evropského hospodářství. Dalšími závaznými cíli jsou potom dosáhnout 10% podílu biopaliv v pohonných hmotách v sektoru dopravy, podpořit systém podzemního ukládání CO<sub>2</sub> (metoda Carbon Capture Storage, CCS). V případě sektorů mimo EU ETS dále balíček každé zemi určuje cíle snižování emisí tak, aby jejich celkový objem poklesl do roku 2020 o 10 %. Poslední opatření se pak týkají zpřísnění emisních limitů u nových osobních automobilů a zavedení standardů pro kvalitu paliv (EurActiv, 2009b).

Zmíněný balíček, který například Evropská federace odborů ve veřejných službách označila za „*PR cvičení mající ospravedlnit vyšší účty za elektřinu a skrýt selhání liberalizace*“ a naopak Evropská rada pro obnovitelné zdroje jako „*nejdůležitější legislativní akt o obnovitelných zdrojích na světě*“ (EurActiv, 2009d), by potom měl evropskou veřejnost stát podle propočtů komise zhruba 0,5 % evropského HDP (Evropský parlament, 2008). Náklady nečinnosti jsou přitom podle stejného zdroje odhadovány na desetinásobek. Veškerá tato čísla jsou přirozeně velmi výrazně zpochybňována odpůrci tohoto balíčku, kteří skutečné náklady vidí násobně vyšší.

Co je nicméně nezpochybnitelným faktem, pro tuto analýzu klíčovým, je opět velmi výrazný přesun pravomocí, tentokrát jak v linii členské státy – Komise, tak také na úrovni jednotlivých politik EU. Přestože je totiž například volba energetického mixu zachována v každé unijní smlouvě upravující primární právo EU jako výsostně národní otázka, celý energeticko-klimatický balíček toto právo nepřímou, ale velmi efektivně oslabuje. Dochází tak k poměrně výraznému přelévání pravomocí z oblasti environmentální politiky do oblasti energetiky a dále. Tento závěr je potom samozřejmě možné aplikovat i na výše popsany systém EU ETS, jehož je energeticko-klimatický balíček faktickým vyvrcholením.

V první řadě, dojde k podstatné centralizaci celého systému. Pro nově osmiletou periodu 2012–2020 je stanoven celkový cíl 21% snížení emisí, přičemž to bude právě Evropská komise, která na celounijní úrovni určí množství distribuovaných povolenek. Odpadne tím vytváření Národních alokačních plánů, kdy členské země pod tlakem svého průmyslu měly tendenci své požadavky nadhodnocovat. Tento celkový

objem povolenek, který fakticky vytvoří celoevropský společný trh, už navíc nebude distribuován zdarma jako dřív. Původní idea Komise, tedy prodávat jednu každou povolenku, nakonec neuspěla kvůli obavám členských zemí z ohrožení jejich průmyslu; i tak ale bude zvyšující se objem povolenek prodáván na úkor těch rozdáváných zdarma.

Zde je třeba poukázat na razantní přesun pravomocí, kdy se do centra celého dění dostala Evropská komise namísto samotných států. Zatímco dříve to byly výhradně jednotlivé státy, které určovaly objemy a způsob distribuce povolenek, nově to budou v první řadě bruselské orgány, které určí, jak bude celý trh vypadat, byť s určitou možností členských států převést tuto pravomoc na sebe. Tento bezprecedentní krok je výsledkem výrazné frustrace z dosavadního nastavení EU ETS, které se ukázalo být ve své decentralizované podobě příliš náchylné k ovlivnění domácími tlaky, a ve výsledku tak neplní svou deklarovanou úlohu.

Systém také nově zahrne některé další sektory jako chemický sektor, produkci neželezných kovů a hliníku, také výrobu některých plynů. Zajímavý byl též návrh vyčlenění alespoň pětiny zisků z aukcionování na nástroje boje proti klimatickým změnám, který nicméně pro odpor členských států neprošel.

Zmínit je však třeba ještě jednu komplikaci, předcházející schválení celého nového systému. Proti tomu se totiž postavily především středo- a východoevropské státy, pro které podle jejich názoru přinášela nová verze EU ETS neúměrné ekonomické náklady a ztrátu konkurenceschopnosti. Z těchto důvodů předložila Francie, v druhé polovině roku 2008 předsedající země EU, návrh na změkčení podmínek pro tyto země. Země produkující více než 60 % elektřiny z uhlí (Polsko, Česká republika, Estonsko a Řecko) a také země slabě napojené na evropské síť (tedy Baltské země) mohou podle zmíněného návrhu dostávat polovinu svých povolenek zdarma s tím, že tento podíl bude v letech 2013–2016 klesat až k nule.

Cíl zmíněného energeticko-klimatického balíčku, tedy 20% snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020 s referenčním rokem 1990 je rozdělen do dvou celků, na sektory zahrnuté pod EU ETS a na sektory mimo. Pro první z nich platí dílčí cíl 21% snížení emisí do roku 2020, s referenčním rokem 2005, pro druhou skupinu pak platí cíl 10% redukce ve srovnání s rokem 2005. Dohromady to představuje celkovou redukci 14 % ve srovnání s rokem 2005, což je ekvivalent oněch 20 % pro rok 1990. Větší zátěž kladená na sektory EU ETS vychází z předpokladu, že omezit emise v produkci elektřiny je levnější než v jiných sektorech (Evropská komise, 2010a).

Jednotný strop pro emise zahrnuté pod EU ETS je tedy zjevný, stejně jako mechanismus, kterým by měl být dosažen. Co se nicméně týče oné druhé skupiny, zde je situace přehledná už méně, rozpadá se totiž do opatření na úrovni jednotlivých států. „Tyto sektory, které jsou tvořeny malými emitenty v širokém spektru oblastí jako transport (auta, nákladní vozy), budovy (obzvláště vytápění), služby, malé průmyslové instalace, zemědělství a odpad, reprezentují dnes zhruba 60 % celkových skleníkových plynů v EU. Je přitom ponecháno na členských státech, jak definují a zavedou politiky a opatření v těchto oblastech, byť množství celounijních nástrojů v oblastech jako energetická efektivita, emise CO<sub>2</sub> z aut a odpad také přispívají ke snižování emisí v těchto sektorech“ (Evropská komise, 2010a).

Co se samotného aukcionování týče, to začne na 20 % celkového objemu povolenek v roce 2013 a vystoupá až k 70 % v roce 2020. Pro energetický sektor se nicméně začnou aukcionovat všechny povolenky hned v roce 2013. Průmyslové sektory vystavené riziku „carbon leakage“<sup>74</sup> mohou získat určité množství povolenek zdarma.

74 Termín označující situaci, kdy firmy působící v Evropě mohou kvůli nákladům spojeným s omezováním emisí přesunout své závody do zemí bez podobných závazků.

Podíváme-li se podrobněji na finanční stránku třetí etapy EU ETS, zisk z 8 % aukcionovaných povolenek by měl jít jednotlivým státům, dalších 10 % státům s nižším HDP. Ještě další 2 % potom Polsku, Maďarsku, Slovensku, České republice, Estonsku, Litvě, Lotyšsku, Rumunsku a Bulharsku. Zisky z 50 % povolenek by potom měly sloužit k financování opatření souvisejících s klimatickými změnami jak v EU, tak v rozvojových zemích (Massai, 2012, s. 185).

### 4.3.2 Dosavadní výsledky EU ETS

V souvislosti s popisováním celého systému se samozřejmě nelze vyhnout otázce, jak efektivní vůbec EU ETS je, minimálně ve vztahu k naplňování Kjótského protokolu.

Pro připomenutí, jeho podpisem se tehdejší EU15 zavázala k osmiprocentnímu omezení emisí do roku 2008–2012 ve srovnání s rokem 1990. Tento cíl byl samozřejmě v rámci EU ETS rozdělen mezi jednotlivé země, kolísaje od 28% snížení u Lucemburska až po možnost zvýšit svou produkci o maximálně 28 % u Portugalska.

Nejčerstvější data, kterými disponujeme, jsou informace ze zprávy Evropské environmentální agentury (European Environment Agency, EEA) s názvem Greenhouse Gas Emission Trends and Projections in Europe 2011 – Tracking Progress towards Kyoto and 2020 Targets.

*„Pokud vycházíme z průměrné úrovně emisí v letech 2008–2010, EU15 směřuje k naplnění svých redukčních cílů v rámci Kjótského protokolu. Do konce roku 2010 emise překročily svůj cíl o průměrně 198 Mt CO<sub>2</sub> ročního ekvivalentu, což představuje 4,7 % roční úrovně emisí...“* (EEA, 2011, s. 8).

Text zároveň zdůrazňuje, že ke splnění Kjótského cíle uspokojivě směřuje hned dvanáct členů zmiňované EU15, kdy pouze Rakousko, Itálie a Lucembursko vybočuje z tohoto trendu. S naplněním Kjóta by pak neměly mít potíže ani země z obou posledních rozšíření.

Zajímavé zároveň je, že v Německu, Řecku, Francii, Finsku, Švédsku, Velké Británii, Bulharsku, České republice, Estonsku, Lotyšsku, Litvě, Maďarsku, Polsku, Rumunsku a na Slovensku byl tento progres dosažen pomocí výhradně domácích opatření. Další země, tedy Belgie, Dánsko, Irsko, Španělsko, Nizozemsko, Portugalsko a Slovinsko, by potom svých cílů měly dosáhnout se zamýšleným využitím flexibilních mechanismů a LULUCF (EEA, 2011, s. 25).

## 4.4 Další komunitarizované energeticko-environmentální oblasti

### 4.4.1 Obnovitelné zdroje

*„Obnovitelné zdroje energie jsou v tuto chvíli v Evropské unii využívány nevyrovnaně a neefektivně. Ačkoliv mnohé z nich jsou hojně dostupné a jejich ekonomický potenciál je značný, obnovitelné zdroje energií tvoří neuspokojivě malý podíl s méně než 6 % unijní celkové hrubé domácí spotřeby, přičemž predikce do budoucna hovoří o velmi pomalém růstu. Spojená snaha Společenství a členských států je proto pro posun v této otázce klíčová“* (Evropská komise, 1997, s. 4).



Citovaný dokument Evropské komise z roku 1997 neříká o potenciálu obnovitelných zdrojů (OZE) nic příliš nového, pro naše účely je nicméně podstatné, že poprvé na unijní půdě stanovuje konkrétní závazky, konkrétně: „...nastavení indikativního cíle 12 % pro podíl obnovitelných zdrojů energie na hrubé domácí spotřebě Evropské unie do roku 2010“ (Evropská komise, 1997, s. 9).

O čtyři roky později došel tento cíl úpravy v podobě směrnice 2001/77/ES o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou. Směrnice opět stanovuje indikativní cíle do roku 2010, tentokrát nicméně pro jednotlivé státy EU.

Třetím výrazným dokumentem, upravujícím problematiku OZE na unijní půdě, je potom Směrnice 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnice 2001/77/ES a 2003/30/ES. Směrnice je součástí už popsánoho energeticko-klimatického balíčku a jejím hlavním a souhrnným cílem je zvýšení podílu OZE na 20 % celkové spotřeby energií v EU v roce 2020. Tento cíl je potom rozdělen v rámci jednotlivých zemí na dílčí různě vysoké cíle. Směrnice také určila minimální 10% podíl OZE v transportním sektoru.

#### Box 25: Národní cíle pro podíl OZE na konečné spotřebě energií v roce 2020

Země	Podíl energie z OZE na konečné spotřebě energií v roce 2005	Cíl pro podíl energií z OZE na konečné spotřebě v roce 2020
Belgie	2,2 %	13 %
Bulharsko	9,4 %	16 %
Česká republika	6,1 %	13 %
Dánsko	17 %	30 %
Estonsko	18 %	25 %
Finsko	28,5 %	38 %
Francie	10,3 %	23 %
Irsko	3,1 %	16 %
Itálie	5,2 %	17 %
Kypr	2,9 %	13 %
Lucembursko	0,9 %	11 %
Litva	15 %	23 %
Lotyšsko	32,6 %	40 %
Maďarsko	4,3 %	10 %
Malta	0 %	10 %
Německo	5,8 %	18 %
Nizozemsko	2,4 %	14 %
Polsko	7,2 %	15 %
Portugalsko	20,5 %	31 %
Rakousko	23,3 %	34 %
Rumunsko	17,8 %	24 %
Řecko	6,9 %	18 %
Slovensko	6,7 %	14 %

Slovinsko	16 %	25 %
Španělsko	8,7 %	20 %
Švédsko	39,8 %	49 %
Velká Británie	1,3 %	15 %
Zdroj: Evropský parlament, 2008, s. 41; Massai, 2012, s. 110		

Tato poněkud suchá čísla je nicméně třeba uvést do určitého kontextu. Především je tak třeba zmínit motivaci, která stojí za celým úsilím o podporu OZE. Primárním cílem samozřejmě bylo a je snížit emise skleníkových plynů. David Buchan cituje oficiální dokumenty Evropské komise, podle kterých dosažení 20% cíle může ušetřit ročně zhruba 600–900 milionů tun CO<sub>2</sub> ročně (Buchan, 2009, s. 138).

Na druhou stranu, existuje samozřejmě celá řada dalších způsobů, jak emise skleníkových plynů řešit. Počínaje jadernou energií coby dalším nízkouhlíkovým zdrojem a konče úsporami energií a tlakem na snižování spotřeby. Dalším argumentem, který je v souvislosti s podporou OZE zmiňován, je proto i otázka snižování importní závislosti, kdy vyšší podíl OZE znamená i nižší dovoz uhlíkových paliv, a to až o 200–300 milionů tun ročně. Nemalou pozornost si potom zaslouží i fakt, že sektor technologií spojených s OZE patří k jednomu z nejrychleji se rozvíjejících částí unijní ekonomiky, zaměstnávající zhruba 350 000 lidí a představující obrat asi 30 miliard eur ročně (Buchan, 2009, s. 138).

Poslední poznámku si potom zaslouží způsob, jakým se Evropská komise k prosazení podílu OZE postavila. Zatímco zpočátku jasně převažovala snaha využívat pouze měkčí, indikativní cíle, po jejich zjevném selhání nastupuje cesta cílů striktnějších, závazných. Do značné míry se tím potvrzuje pravidlo, že v případě náročných (finančně či jinak) cílů nemají indikativní cíle přílišný efekt.

#### 4.4.2 Biopaliva

Nedílnou součástí problematiky obnovitelných zdrojů jsou biopaliva jako environmentálně vstřícnější alternativa k tradičním fosilním palivům. Jejich specifická role souvisí s problémem prakticky absolutní závislosti evropské dopravy na ropě, právě tento vztah potom vysvětluje, proč jsou biopaliva v rámci širokého spektra obnovitelných zdrojů pojímána zvlášť.

Fakticky totiž v případě využití biomasy k přeměně na biopaliva nejde o její nejvýhodnější využití, daleko vyšší efektivity bychom dosáhli prostřednictvím spalování za účelem získání elektřiny či tepla. Zatímco však využití elektřiny v dopravě je zatím velmi vzdálenou vizí, pohon prostřednictvím biopaliv už dnes není ničím specifický.

Prvním z dokumentů, který tuto problematiku na půdě Evropské unie řeší, byla směrnice 2003/30/ES, stanovující nezávazný cíl 2% podílu biopaliv na unijním trhu s palivy do roku 2005, respektive 5,75 % do roku 2010.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Podrobnější informace viz směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/30/ES ze dne 8. května 2003 o podpoře užívání biopaliv nebo jiných obnovitelných pohonných hmot v dopravě (Evropský parlament & Evropská rada, 2003b).

V následujících letech se nicméně poměrně přesvědčivě ukázalo, že dobrovolné závazky nevedou k nanaččenému cíli, neboť k roku 2005 byl zmíněný podíl biopaliv pouze zhruba jedno procento (Buchan, 2009, s. 155). V tomto roce proto Evropská komise reagovala sdělením s názvem Akční plán pro biomasu, které potřebu podpory tomuto zdroji podkládalo následujícími argumenty. Dojde k diverzifikaci evropských dodávek energií, zvýší se tím podíl obnovitelných zdrojů o 5 % a omezí se závislost na dodávané energii ze 48 % na 42 %. Omezí se produkce skleníkových plynů o 209 milionů tun ekvivalentu CO<sub>2</sub> ročně. Zvýší se zaměstnanost o 250 000–300 000 lidí ročně především v zemědělských oblastech, a tato podpora se odrazí i na cenách a poptávce po ropě (Evropská komise, 2005, s. 5–6).

Na tento dokument v roce 2006 navázalo další sdělení věnované biopalivům s názvem Evropská strategie pro biopaliva. Opět přitom zdůrazňovalo potřebu posílení těchto zdrojů s cílem environmentální šetrnosti evropských konzumentů vůči přírodě.

Vyvrcholení celého procesu podpory biopaliv představovala legislativa vycházející z energeticko-klimatického balíčku, konkrétně směrnice 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES. Ta požaduje „...*povinný minimální cíl, jenž má být dosažen všemi členskými státy, 10% podíl biopaliv na celkové spotřebě benzínu a nafty v dopravě, přičemž tento cíl má být zaveden nákladově efektivním způsobem...* (Evropská komise, 2009).

Zmíněný závazek doznal později dalších úprav především v souvislosti s druhem využívané biomasy, v návaznosti na stále častěji diskutovanou potřebu využívat pro potřeby produkce biopaliv spíše zbytkovou biomasu než plodiny využitelné k lidské či zvířecí konzumaci.

Nárůst podpory biopaliv totiž ukázal na některé její významné slabiny. Na těchto stránkách nemáme prostor rozebírat je v detailu, představme si je alespoň v základních rysech.

Za prvé se ukázalo, že kombinace unijní a také severoamerické podpory biopalivům vede k výrazným problémům s tím, že pro jejich produkci jsou využívány plochy dříve vyhrazené potravinářské produkci, což vedlo k podstatnému zvýšení světových cen potravin, nebo volná příroda. Právě kácení a vypalování lesů a dalších ploch za účelem osazení takto získané orné půdy pro pěstování energetických plodin mělo za následek nežádoucí nahrazování volné přírody monokulturními plodinami s hodnotově negativními dopady na produkci skleníkových plynů. S rostoucí produkcí biopaliv mimo EU zároveň docházelo ke sporům s producenty zeměmi kvůli importním omezením, představeným v Evropě na ochranu domácí produkce vůči zahraniční konkurenci.

S produkcí biopaliv na starém kontinentu je spojen i další problém, a to energetická výtěžnost domácích biopaliv. Klimatické a zemědělské podmínky v Evropě totiž výrazně zvyšují podíl vložené energie, například na výrobu hnojiv či pohon těžké techniky, v podstatném podílu případů se tak poměr spotřebovaných fosilních paliv vůči získaným pohonným hmotám dostává na vyrovnaná čísla. S tím pak souvisí i ekonomika pěstování biopaliv na unijní půdě, kdy na rozdíl od v zásadě konkurenceschopné produkce bioetanolu například v Brazílii je produkce biopaliv v Evropě výhradně otázkou subvencí a také vyjmutí biopaliv z daňového zatížení ve většině zemí EU.

Všechny tyto výhrady, mediálně velmi zdůrazňované, vedly Evropskou komisi k postupnému oslabení důrazu na podporu biopaliv a především k postupnému zpřísnování podmínek na to, kterým biopalivům by měla být podpora v rámci EU poskytována. Důraz se tak stále více klade na jejich prokazatelný původ a skutečnost, že nebyly pěstovány na dříve nedotčeném území a že jejich produkce má výrazný přínos z hlediska redukce skleníkových plynů. Celkově se pak pozornost soustředí stále více na biopaliva druhé či třetí generace, tedy z potravinářsky využitelných zdrojů typu kukuřice ke v zásadě odpadové produkci jako stonky obilnin a podobně.

### 4.4.3 Energetická efektivita

*„Energetická účinnost<sup>76</sup> je z hlediska nákladů jedním z nejefektivnějších způsobů, jak zlepšit zabezpečení dodávek energie a snížit emise skleníkových plynů a jiných znečišťujících látek. Energetická účinnost může být v mnoha ohledech považována za největší zdroj energie Evropy. Proto si Unie dala za cíl do roku 2020 uspořit 20 % své spotřeby primární energie...“* (Evropská komise, 2011f, s. 2).

Zvyšování energetické efektivity hraje v Evropské energetické politice nezastupitelnou, nicméně poněkud rozporuplnou roli. Pozitivní dopady tohoto procesu jsou zřejmé. Nižší spotřeba energie a energetických surovin snižují množství vypouštěných emisí skleníkových plynů a celkově omezují environmentální dopady zajištění ekonomického blahobytu společnosti. Snižuje se také závislost Evropy na dodavatelích fosilních paliv. A kladný efekt má i získávání a udržování technologického know-how, protože energeticky efektivní technologie většinou patří k těm pokrokovějším. To vše má zároveň zřetelnou ekonomickou logiku, kdy zvyšování energetické efektivity má vyšší počáteční náklady kvůli investicím do technologií a procesů, nicméně z dlouhodobého hlediska snižuje výdaje za vstupy.

Přesto se Evropská unie v této problematice posouvá kupředu jen pomalu. Důvodů je několik, přehledně je shrnuje například David Buchan (Buchan, 2008, s. 191–204).

První obtíží je spíše individuální povaha celého procesu. Zvyšování energetické efektivity předpokládá aktivitu jednotlivců a firem, kdy národní státy i EU hrají především poradenskou a podpůrnou roli. Specifika jednotlivých členských zemí vyžadují aktivitu spíše národních vlád, kdy Evropská komise a její orgány jsou už přece jen příliš vzdálené; celounijní nástroje zde mají menší smysl než například v boji proti globálním klimatickým změnám.

Zároveň energetická efektivita trpí určitým „prokletím samozřejmosti“. Předpokládá se, že tržní mechanismy v čele s vysokými cenami energetických surovin samy poskytnou spotřebitelům dostatek motivace k jejímu zvyšování. Není proto potřeba věnovat této problematice hlubší pozornost, nemluvě o tom, že na rozdíl od jiných energetických témat nepatří energetická efektivita k těm příliš atraktivním. Politický kapitál v ušetření několika procent spotřebovávaného zemního plynu je nesrovnatelný s výstavbou nové jaderné elektrárny či uzavřením mezinárodní dohody o dovozu ropy. Výsledkem je, že je potenciál energetické efektivity využíván spíše nahodile a částečně. Ve chvíli, kdy ceny ropy či zemního plynu rostou, roste s nimi i energetická efektivita a naopak.

Paradoxně se zvyšování energetické efektivity může negativně odrážet na dalších energeticko-environmentálních záměrech EU. Příkladem může být EU ETS, kdy snižování spotřeby fosilních paliv vede k nižší poptávce po emisních povolenkách, a tím i k oslabení celého systému.

76 Energetickou účinností či energetickou efektivitou chápeme poměr vložené energie k získané službě či produktu. Vyšší energetická efektivita tedy zjednodušeně znamená, že za při použití stejného množství energie získáme více statků a naopak.

**Box 26: Energetická efektivita vybraných ekonomik, 2011 (v kilogramech ropného ekvivalentu na 1000 eur)**

EU (27 zemí)	144,3	Malta	200,7
Belgie	181,9	Maďarsko	282,1
Bulharsko	712,4	Německo	128,9
Česká republika	356,2	Nizozemsko	146,7
Dánsko	90,7	Norsko	111,6
Estonsko	503,4	Polsko	317,7
Francie	143,4	Portugalsko	152,7
Finsko	212,0	Rakousko	126,1
FYROM	530,1	Rumunsko	392,1
Chorvatsko	231,7	Řecko	155,1
Itálie	121,5	Slovinsko	230,2
Irsko	82,1	Slovensko	349,1
Kypr	173,4	Španělsko	135,5
Litva	301,3	Švédsko	147,6
Lotyšsko	324,0	Turecko	232,0
Lucembursko	136,0	Velká Británie	103,6
Zdroj: Eurostat, nedatováno.			

**Legislativní úprava energetické efektivity**

Energetickou efektivitou se ES/EU zabývá dlouhodobě, už v devadesátých letech tak byla přijata směrnice 92/75/EHS o uvádění spotřeby energie a jiných zdrojů na energetických štítcích spotřebičů pro domácnost a v normalizovaných informacích o výrobku, směrnice 93/76/EHS o omezování emisí oxidu uhličitého prostřednictvím zvyšování energetické účinnosti (SAVE) či směrnice 92/42/EHS o požadavcích na účinnost nových teplovodních kotlů na kapalná nebo plynná paliva. Na počátku nového tisíciletí potom sledujeme přijetí směrnice 2002/91/ES o energetické náročnosti budov, směrnici 2006/32/ES o energetické účinnosti u konečného uživatele a o energetických službách a směrnice 2004/8/ES o podpoře společné výroby elektřiny a tepla (kogenerace).

Systematičtějšího uchopení se nicméně celá problematika dočkává od roku 2005. Evropská komise tehdy vydává Zelenou knihu o energetické účinnosti aneb Méně znamená více, na kterou pak navazuje v roce 2006 Akční plán pro energetickou účinnost: využití možností. Tento dokument přináší do budoucí debaty o energetické efektivitě nezávazný cíl snížení energetické spotřeby do roku 2020 o 20 % ve srovnání s předpokládanou spotřebou bez jakýchkoliv úsporných opatření. Tento poměrně měkký cíl, jak vzhledem k dobrovolnosti, tak také kvůli obtížnosti kalkulace oněch 20 % vůči předpokládanému vývoji, se potom bude opakovat ve všech dalších relevantních dokumentech (Energie 2020 a podobně).

Nejdůležitějšími navrhovanými opatřeními, později přetavenými do konkrétní legislativy, byly:

- 1) Zvyšování energetické účinnosti produktů. Označování spotřebičů informačními štítky a nastavení norm minimální energetické účinnosti by mělo spotřebitelům napomoci zahrnout do zvažování o koupi daného zboží také jeho energetickou efektivitu. Normy se pak dotýkají výrobků, jako jsou kotle, ohřívače vody, spotřební elektronika, televizory a podobně.

- 2) Uplatňování směrnice o energetické účinnosti u konečného uživatele a o energetických službách 2006/32/ES.
- 3) Zvyšování energetické účinnosti budov. A to prostřednictvím tlaku na budování nízkoenergetických či pasivních domů a celkově snižování spotřeby energií v budovách. Zde se Komise odvolávala na směrnici o energetické náročnosti budov 2003/91/ES.
- 4) Zvyšování účinnosti výroby a distribuce elektrické energie, prostřednictvím požadavků na minimální účinnost pro nové kapacity elektrické energie, vytápění a chlazení.
- 5) Komise také navrhovala opětovně zvýšit energetickou účinnost automobilů včetně snížení produkovaných emisí oxidu uhličitého.

Zmíněný 20% cíl se poté potvrzuje i při jednáních o energeticko-klimatickém balíčku, po jeho uplatnění volá i letní zasedání Evropské rady v roce 2007. Jeho naplnění nicméně komplikuje hned několik překážek. „*Je to spíše měkký cíl. Liší se od 20procentního cíle snižování emisí a zvyšování obnovitelných zdrojů třemi způsoby. Není závazný. Jeho plnění je obtížnější měřit, neboť se hodnotí nikoliv vůči referenčnímu roku v minulosti, ale vůči odhadům budoucího vývoje. A jeho naplnění závisí na širokém spektru aktérů, na akcích a reakcích prakticky všech 500 milionů evropských občanů*“ (Buchan, 2009, s. 191).

V následujících letech v každém případě sledujeme intenzivní legislativní činnost, snažící se uvést přijaté závazky do praxe. Přijata je tak směrnice 2010/30/EU o uvádění spotřeby energie a jiných zdrojů na energetických štítcích výrobků spojených se spotřebou energie a v normalizovaných informacích o výrobku, nahrazující už zmíněnou směrnici 92/75/EHS. Její záměr je výrazně širší, snaží se postihnout všechny produkty mající dopady na spotřebu energie, nejde tedy pouze o vybavení domácností. Aktualizace se také dočkala úprava stavebního sektoru, a to směrnici 2010/31/EU o energetické náročnosti budov. Nově zahrnuje už budovy od 500 m<sup>2</sup>, na rozdíl od dřívějších 1 000 m<sup>2</sup>.

V březnu 2011 potom Evropská komise zveřejňuje Akční plán pro energetickou účinnost. V něm Komise konstatuje přetrvávající rezervy států v prosazování energetické efektivity, především v průmyslu a stavebnictví. Pro tyto oblasti jsou potom navrhována nová opatření, typicky povinnost úřadů renovovat každoročně alespoň 3 % budov ve veřejném vlastnictví s důrazem na zvýšení jejich energetické efektivity.

### Box 27: Opatření navrhovaná v rámci Akčního plánu pro energetickou účinnost 2011

Veřejný sektor	Měl by jít příkladem v implementování energetických opatření a politiky. 3 % budov ve veřejném vlastnictví by měla být každoročně renovována. Ať už najímané, či budované veřejné budovy by měly plnit co nejpřísnější požadavky na energetickou účinnost.
Stavební sektor	Mělo by dojít k omezení spotřeby tepla, pracovníci v profesích tohoto sektoru by měli být vzděláváni v otázce energetické efektivity a společnosti poskytující energetické služby by měly finančně i jinak intervenovat ve prospěch energeticky efektivních opatření.
Evropský průmysl	Je třeba zlepšit energetickou efektivitu při produkci tepla a elektřiny, více využívat kogeneraci. Národní regulátoři musí více pracovat s energetickou efektivitou při rozhodování o sítích. Malé a středně velké firmy musejí být prostřednictvím státu motivovány k úsporám.



Finanční podpora	Reformulace a vytváření finančních nástrojů pro podporu energetické efektivity.
Spotřebitelé	Posilovat energetické štítkování, poskytování informací o spotřebě energií u budov a výrobků.
Transport	32 % konečné spotřeby energie jde na transport. Je třeba připravit zvláštní dokument s návrhy opatření na zlepšení této situace.
Zdroj: Johnson & Block, 2012, s. 404–406	

V každém případě je už v roce 2011 jasné, že se indikativní cíl 20 % úspor energie nepodaří naplnit, odhady dosavadních výsledků v této době hovoří o zhruba 9 %. Evropská komise proto navrhuje výrazně striktnější přístup, a to formou nové směrnice o energetické efektivitě (nahrazující směrnici 2004/8/ES a 2006/32/ES), v níž je dvacetiprocentní snížení spotřeby celé EU nastaveno jako povinné. Tato směrnice vzbudila velmi intenzivní debaty a silný odpor řady zájmových skupin, především samozřejmě z oblasti průmyslu. Problém byl především s požadavky na pravděpodobně velmi nákladnou renovaci veřejných budov, kdy výsledkem je povinnost renovovat každý rok alespoň 3 % plochy budov ve veřejném vlastnictví či užívání, s užitnou plochou přesahující 500 m<sup>2</sup> (od června 2015 250 m<sup>2</sup>). Problematický byl také požadavek na energetické společnosti, které nově musí iniciovat a zajistit, že jejich zákazníci ročně uspoří 1,5 % energie ve srovnání s předchozím rokem. Směrnice pak zahrnuje i méně kontroverzní témata typu povinných a pravidelných energetických auditů u velkých firem, zavádění energetických měřičů v domácnostech a podobně. Směrnice (prozatím KOM2011 270) by měla být uplatněna od roku 2014. V případě, že ani její implementace nepovede k požadovaným výsledkům, může Komise zvážit nahrazení společného unijního 20% cíle individuálními cíli pro jednotlivé státy.

Jak je z výše uvedeného zřejmé, zvyšovat energetickou efektivitu v EU nelze prostřednictvím jednoho či dvou plošných a univerzálních nástrojů; tato politika nutně zahrnuje velmi různorodá opatření. Některá (energetické úspory budov) jsme se pokusili nastítnit, jiná (efektivita automobilů) jsme ponechali poněkud stranou. I tak by nicméně mělo být zřejmé, jaký potenciál a jaké problémy tato oblast do budoucna skrývá.



## 5 Vnější dimenze energetické politiky EU

Rostoucí závislost členských zemí na dodávkách energetických surovin pocházejících z prostoru za vnější hranicí EU s sebou kontinuálně přináší nárůst politických a ekonomických rizik, které ze strany Unie nemohou zůstat bez odezvy. Jednou z hlavních odpovědí na tato rizika je pak unijní snaha o koordinaci postupu vůči vnějšímu světu v podobě vnější dimenze energetické politiky Evropské unie s cílem zajistit pro sebe spolehlivé a dlouhodobě udržitelné (sustainable) dodávky energetických surovin za tržní ceny. Současně se EU snaží podporovat reformy na energetických trzích za svými hranicemi tak, aby je harmonizovala se svým vlastním tržním prostředím (srov. Brunnarska, Jarosiewicz, Łoskot-Strachota & Wiśniewska, 2011, s. 14–17; Marín-Quemada, Velasco & Muñoz, 2012, s. 196–198).

Základním problémem takto nastavené definice vnější dimenze EEP je však její obecnost, a tím pádem i nejasnost, která může být z hlediska efektivity fungování této politiky poměrně problematická. Příkladem v tomto ohledu mohou být například vztahy EU–Ukrajina a jejich energetická dimenze. V současné době není zcela jasné, jakým způsobem hodlá EU reagovat na fakt klesající důležitosti Ukrajiny coby tranzitní země – respektive jakým způsobem nová situace ovlivní cíle a možnosti jednání Unie vůči této zemi. Není rovněž jasné, jaké specifické cíle vůbec EU má vůči ukrajinskému plynovému sektoru a budoucnosti ukrajinské plynovodní sítě jako takové. V řetězci identifikace obecných priorit a následně stanovení si konkrétních zájmů a problémů ve vztazích s vnějšími partnery má tedy EU značné mezery. Bez dokončení tohoto řetězce je úspěšnost unijní energetické politiky značně nejistá (Brunnarska, Jarosiewicz, Łoskot-Strachota & Wiśniewska, 2011, s. 6).

V obecné praxi se energetická politika EU rozlišuje na *vnitřní* a *vnější* dimenzi. Zatímco vnitřní dimenze obsahuje především budování společného trhu, vnější zahrnuje obsáhlou a značně různorodou paletu aktivit Unie a jejích členských států vůči jak producentským, tak tranzitním zemím.<sup>77</sup> Bylo by však zásadní chybou si tyto dvě části představovat odděleně, naopak se jedná o spojené nádoby, které vysoce citlivě reagují na změny ať na jedné, či na druhé straně.

Samostatnou kapitolou je vnímání celé vnější dimenze EEP z hlediska členských zemí. Rozhodně se nedá říci, že existuje široká shoda na tom, jak by tato politika měla vypadat. V unijní aréně tak na sebe narážejí přístupy prosazující co nejvíce minimalistické pojetí této politiky a maximální volnost států v uzavírání bilaterálních dohod s třetími zeměmi a přístupy zasazující se o vyšší míru vlivu supranacionálního centra. Obtížně formulovatelná podoba vnější politiky je rovněž přímo úměrná rozdílnému nastavení energetických mixů členských států. Další dělicí linie se vyskytuje rovněž mezi „novými“ a „starými“ členskými zeměmi EU a v chápání vnější dimenze, respektive energetiky jako „business as usual“ či v chápání problematiky především v sekuritizačních/geopolitických konotacích.

### 5.1 Vývoj vnější dimenze EEP a zásadní dokumenty Unie v posledních letech

V průběhu vývoje energetické politiky se oblast vnější dimenze dlouhodobě ocitla na pokraji zájmu Společenství. Do pádu Sovětského svazu de facto nebyl reálný důvod pro intenzivnější rozvoj vztahů za hra-

<sup>77</sup> Environmentální dimenze zmíněná v této knize pak vykazuje charakteristické prvky prolínání se obou dimenzí, kdy jednak dochází k ustanovení interních pravidel EU a jednak se EU snaží například tyto pravidla prosazovat i na mezinárodní úrovni.

nicemi ES nad rámec dohod o dovozu surovin, které byly spravovány na bilaterální úrovni členskými státy. Společenství se tak ve své supranacionální podobě soustředilo především na vyřešení si svých interních problémů způsobených roztržkou členských zemí v šedesátých letech a od roku 1986, kdy byl podepsán Jednotný evropský akt, se hlavním tématem stalo vytvoření jednotného trhu.

Pád SSSR a vznik nástupnických států postavil Evropská společenství a následně i Evropskou unii před nutnost nějakým způsobem nově upravit vztahy nejenom s Ruskou federací, ale i s nově vzniklými státy, přes které v mnoha případech vedly vysoce důležité tranzitní trasy energetických surovin (viz například Ukrajina, Bělorusko atd.).<sup>78</sup> Později se v rámci diverzifikace importu energetických zdrojů přidal i požadavek na modernizaci vztahů s dalšími producenty zeměmi v oblasti severní Afriky či Blízkého východu. Odstartována tak byla dlouhá debata týkající se nastavení vzájemných vztahů s cílem vytvoření soustavy, která by dlouhodobě garantovala spolehlivý tok surovin do EU, a to i vzhledem k existujícím premisám o budoucí zvyšující se závislosti Unie na importu. Současně s tím se však vynořila i otázka zda a případně do jaké míry mají být tyto vztahy spravovány ze strany institucí EU, respektive Evropské komise, či zda mají zůstat ve výhradní působnosti států. Výše zmíněné diskuse byly ještě zintenzivněny v rámci příprav doposud největšího rozšíření Unie, a to směrem na východ, které se uskutečnilo v roce 2004<sup>79</sup> a 2007<sup>80</sup>, neboť se mimo jiné jednalo o státy historicky vysoce závislé na dodávkách surovin především z Ruska (srov. Haghghi, 2007, s. 62–64).

Postupující proces liberalizace unijního trhu s elektrickou energií a zemním plynem na konci devadesátých let a následně počátkem nového tisíciletí ještě zintenzivnil potřebu navázat těsnější kontakty s producenty a tranzitními zeměmi za hranicemi EU. Vnitřní trh totiž mohl být jakkoli funkční, nicméně bez spolehlivého zajištění dodávek by byl v důsledku posilující závislosti na třetích zemích bezzubý.

Nejaktivnějším participantem na unijní úrovni se v oblasti rozvoje vnější dimenze EEP stala dle svých pravomocí Evropská komise, která se snaží prosazovat vizi jednotného postojů mimo jiné i v rámci plejády unijních dokumentů zahrnujících např. bílé a zelené knihy, strategické přezkumy atd. Komise si v tomto ohledu musí počínat vysoce opatrně, neboť členské země EU jsou velmi citlivé na možné zásahy do jejich výsostných práv na sjednávání bilaterálních kontaktů.<sup>81</sup>

Výchozím bodem následujících aktivit Komise se stala Zelená kniha *Směrem k evropské strategii pro bezpečnost dodávek*, která byla představena 29. listopadu 2000. Dle scénáře v ní obsaženém bude EU v roce 2030 ze 70 % závislá na dovozu energie ze třetích zemí oproti současné úrovni 50 %, z čehož plyne nutnost upravit a dlouhodobě pojistit vztahy se zeměmi vně EU (Evropská komise, 2001a). Pozornost EU vůči vnější dimenzi energetické bezpečnosti se následně výraznějším způsobem projevila

78 V tomto kontextu vznikla Energetická charta, která bude diskutována později.

79 Česko, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko.

80 Bulharsko a Rumunsko.

81 V rámci Lisabonské smlouvy mají pro vnější dimenzi význam články 216 až 218 Smlouvy o fungování EU o uzavírání mezinárodních dohod, a to především díky mezinárodnímu přesahu některých infrastrukturních projektů (např. projekt Nabucco). U většiny dohod v oblasti energetiky se uplatňuje řádný legislativní postup (Konsolidované znění smlouvy o Evropské..., 2008).

po plynové krizi v roce 2006.<sup>82</sup>

Dva měsíce po jejím skončení v březnu 2006 vydala Evropská komise Zelenou knihu *Evropská strategie pro udržitelnou, konkurenceschopnou a bezpečnou energetiku*.<sup>83</sup> Zde se EK snažila vytyčit šest klíčových oblastí, v rámci nichž považovala za nutné podniknout co nejdříve efektivní akce tak, aby se zabránilo možnostem vypuknutí další krize. Z hlediska této kapitoly je podstatné předsevzetí Komise navrhuující posílení soudržnosti vnější dimenze EEP. Dílčími cíli v tomto ohledu mělo být: vytvoření jednoznačné politiky v oblasti zabezpečení a diverzifikace dodávek energie, vybudování energetických partnerství a dialogu s producenty, vybudování celoevropského energetického společenství, vytvoření účinné reakce na vnější krizové situace a ukotvení energetických témat do rozvojové politiky Unie (Evropská komise, 2006c).

Co se tomuto dokumentu rozhodně nedá vytknout je fakt, že vyvolal poměrně obsáhlou diskusi, například Evropské komise obdržela cca 1 680 odpovědí v rámci konzultací tohoto dokumentu, a poměrně žhavá diskuse se rozpoutala i na rovině Rady.<sup>84</sup> Členské státy obecně vítaly aktivitu Komise, ale ve většině neopomínaly upozornit (např. Velká Británie), že i přes žádoucí rozvoj společného postupu<sup>85</sup> především v otázce vnější dimenze EEP by mělo zůstat zachováno neovlivnitelné právo členských států zvolit si podobu svého energetického mixu.

Na základě veřejné, ale i odborné diskuse pak EK v lednu 2007 vydala první ucelenou soustavu cílů evropské energetické politiky EU v podobě série dokumentů s názvem *Energetická politika pro Evropu*. Jedná se o první strategický přezkum energetické politiky v rámci EU jako takové.<sup>86</sup> Na březnovém

---

82 Plynová krize v roce 2006 (a podobně i plynová krize v roce 2009) byla součástí dlouhodobějšího politicko-ekonomického sporu mezi Ruskem a Ukrajinou. Situace se vyostřila v roce 2005, kdy se prezidentem stal prozápadně orientovaný Viktor Juščenko a současně došlo ke krádeži ruského plynu z ukrajinských skladovacích prostor. Již tak vyostřená situace byla umocněna žádostí ruského Gazpromu o navýšení ukrajinských plateb za plyn na 160 USD za m<sup>3</sup>. Ukrajinská vláda souhlasila s podmínkou, že současně dojde k navýšení tranzitních poplatků, které platí Gazprom za přenos ruského plynu přes ukrajinské území dále do Evropy. Tyto poplatky měly být svou sumou odpovídající průměru poplatků v Evropě, s čímž ruská strana souhlasila, protože doufala, že si tímto získá argument pro následné navýšení cen plynu pro Ukrajinu. Ty zde byly třikrát až čtyřikrát nižší než ve zbytku Evropy. V tomto kontextu rovněž nesmí být opomenut fakt, že v roce 2005 ceny plynu na světových trzích výrazně vzrostly. Gazprom, podpořený ruskými nejvyššími představiteli, opakovaně v rámci vyjednávání cen plynu na rok 2006 požadoval, aby se cena pro Ukrajinu zvedla na „světovou úroveň“, pokud nebude dovoleno Gazpromu získat podíl v distribuční síti plynovodů Ukrajiny. Ukrajinská strana však odmítala požadavkům Gazpromu ustoupit. Z ruské strany byl vznesen ještě jeden návrh, a to, že pokud si nebude moci Ukrajina dovolit platit vyšší ceny, Gazprom jí rozšíří za tímto účelem úvěr. Prezident Putin také nabídl v případě souhlasu Ukrajiny se stanovenými cenami odložit nárůst cen o 3 měsíce. Ukrajinská vláda tyto návrhy odmítla a 1. ledna v 10 hodin ráno moskevského času Gazprom přerušil dodávky plynu na Ukrajinu. Kvůli tomuto rozhodnutí byly postiženy některé evropské země stojící po trase z Ruska do Evropy (nejvíce Maďarsko a Polsko). Vzhledem k politickému tlaku evropských zemí Rusko a Ukrajina v noci ze 3. na 4. ledna narychlo dosáhly předběžné dohody a oficiálně ukončily vzájemný spor. Byla podepsána pětiletá smlouva, avšak ceny v ní stanovené měly být platné pouze pro následujících šest měsíců. Ačkoli došlo k určitému navýšení cen plynu a současně i tranzitních poplatků, spor se nepodařilo efektivně vyřešit. Celý konflikt tak doutnal až do roku 2009, kdy se rozhořel s mnohem větší intenzitou a dopady (srov. Stern, 2006, s. 12–14).

83 Myšlenka o vytvoření tohoto dokumentu byla poprvé zmíněna v rámci předsednictví Velké Británie v roce 2005 a schválena na summitu v Hampton Courtu (27. října 2005).

84 Evropský parlament přijal doporučení (tzv. Eluned Morgan report) k tomuto dokumentu 14. prosince 2006. Europoslanci v něm doporučili přijetí závazných cílů pro redukci skleníkových plynů (30% do roku 2020) a posílení energetické efektivity (20% do roku 2020). Rovněž vyjádřili podporu pro větší využití obnovitelných zdrojů (25% do roku 2020). Otázka zastoupení jaderné energie v energetických mixech národních států však měla zůstat zcela v režii členských států (viz Euractiv, 2007b).

85 K tématu na jaké úrovni by se měly přijímat rozhodnutí týkající se odpovědi na nové energetické výzvy, kterým EU bude čelit v následujících letech, v rámci výzkumu Eurobarometru odpovídali i občané. 48% občanů preferovalo akci na úrovni EU, 37% občanů by volilo tradiční cestu členských států, 8% upřednostňovalo regionální řešení a zbývajících 7% se k tématu nevyjadřovalo (viz Evropská komise, 2006a).

86 Strategic Energy Review, SER.

summitu hlav členských států a nejvyšších představitelů (9. března 2007) byl v závěru diskuse přijat globální akční plán pro oblast energetiky na období 2007–2009. Oblast vnější dimenze je v něm opět zmíněna s odkazem na nutnost urychleného vytvoření společného přístupu, a to formou dialogu a partnerství mezi odběratelskými a producentními zeměmi, jakož i mezi odběratelskými zeměmi navzájem a současně i mezi zeměmi odběratelskými a tranzitními. Vytyčeny byly i klíčové prvky, o které by se měl tento přístup opírat. Mezi nejdůležitější lze zařadit:

- novou úpravu vztahů s Ruskou federací, neboť se blížil konec platnosti stávající dohody;<sup>87</sup>
- posílení spolupráce s regiony Střední Asie, Kaspického moře a Černého moře, za kterou se skrývá snaha Unie diverzifikovat své dodávky a snížit závislost na Rusku;
- rozvoj vztahů s dalšími významnými světovými spotřebiteli (USA, Čína, Indie, Brazílie), především v rámci snižování emisí skleníkových plynů, podpory obnovitelných zdrojů a nízkoemisních energetických technologií;
- posilování vztahů v oblasti energetiky s Alžírskem, Egyptem a dalšími producentními zeměmi v regionu Mašrek/Maghreb atd. (Rada Evropské unie, 2007).

Druhý strategický přezkum energetiky EU<sup>88</sup> pak spatřil světlo světa až 13. listopadu 2008. Jednalo se o soubor dokumentů, z nichž vnější dimenze energetické politiky je uchopena v rámci Akčního plánu EU pro zabezpečení dodávek energie.

Tento dokument pak zdůrazňuje vzájemnou závislost mezi zeměmi a provázanost rozvoje energetického sektoru s rozvojem obchodu a celkové konkurenceschopnosti. Z tohoto důvodu je potřeba energetice přiznat politickou prioritu na všech politicko-obchodních úrovních. Zdůrazňována je rovněž nutnost posílení jednoty mezi členskými zeměmi. Areálově dokument odráží cíle stanovené v předchozím akčním plánu. Důraz je kladen mimo jiné na posílení spolupráce s Norskem (v rámci diverzifikace zdrojů), rozvoj Energetického společenství, vypracování nové generace ustanovení o „*vzájemné energetické provázanosti pro široce založené dohody s producentními zeměmi mimo Evropu*“, vyjednání nové (prohloubené) dohody o partnerství s Ruskem, zeměmi kaspické oblasti atd. (Evropská komise, 2008a, s. 7–11).

Dokument ale především reflektuje silící trend volající po unifikaci „unijního hlasu“. Dle druhého strategického přezkumu – „*mluvit jedním hlasem neznamená jediného zástupce Unie pro vnější otázky, ale účinné plánování a koordinaci, aby se zajistily společné kroky a poselství na úrovni Unie i členských států*“. Pro splnění tohoto cíle byla zaúkolována Komise, aby v roce 2009 představila konkrétní mechanismy potřebné k zajištění „*transparentnosti mezi členskými státy a EU*“. Dále měl být rozpracován rovněž i systém včasného varování s klíčovými sousedními energetickými partnery EU a povinnost členských států informovat Komisi o investičních projektech v oblasti ropy, zemního plynu a elektřiny atd. (Evropská komise, 2008a, s. 7–11).

V listopadu roku 2010 zveřejnila Evropská komise dlouho očekávané sdělení týkající se energetické strategie pro Evropu na období 2011–2020,<sup>89</sup> které již odráželo probíhající ekonomickou krizi v Evropě. Sdělení se zaměřuje na tři hlavní body, které jsou v reálu propojenými nádobami: zajištění udržitelnosti dodávek energie v rámci EU, podporu hospodářského růstu a zajištění vedoucí pozice pro EU v oblasti inovací a technologií.

87 Více viz v subkapitole věnované vztahům s Ruskou federací.

88 Second Strategy Energy Review – Security our Energy Future .

89 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Energy 2020. A strategy for competitive, sustainable and secure energy (COM(2010) 639).



V oblasti vnější dimenze dokument opět apeluje na jednotné vyjednávání s externími dodavateli a koordinaci energetické politiky v rámci EU, a to především ve vztahu s klíčovými producenty typu Ruska, ale i s tranzitními zeměmi typu Ukrajiny. Výrazně jsou zde prosazovány vztahy se sousedními státy, a to především v rámci prohlubování spolupráce Energetického společenství a severoafrických zemí (Evropská komise, 2010a, s. 17–18).

V kontextu jednání o tomto dokumentu musí být zmíněn rovněž i fakt, že bylo rozhodnuto, že bude uskutečněn vůbec první summit Evropské rady věnovaný energetické politice, a to včetně vnější dimenze.<sup>90</sup> Summit se uskutečnil 4. února 2011, ale vzhledem k probíhající ekonomické krizi se celá diskuse nesla spíše v duchu posílení konkurenceschopnosti, mírnění dopadů krize atd. Energetika byla přesunuta spíše na druhou kolej i kvůli aktuální situaci v severní Africe a probíhajícímu „arabskému jaru“.

Část Závěrů Rady zabývající se oblastí vnější dimenze se nevyhnula obvyklým proklamacím. Tak jako v mnoha dokumentech předtím i zde Rada vyzvala k lepší koordinaci kroků mezi členskými zeměmi a institucemi EU v rámci jednání s klíčovými producenty, odběrateli, ale i tranzitními zeměmi. Evropská komise byla pověřena tím, aby do června 2011 předložila sdělení o bezpečnosti dodávek a mezinárodní spolupráci. Členské státy pak byly povinovány informovat Komisi o svých stávajících i nových bilaterálních dohodách, které uzavřeli (mají v plánu uzavřít) se státy mimo Unii. EU i na tomto summitu vyjádřila svou touhu po diverzifikaci zásobovacích tras a zdrojů energie. Velký důraz je zde kladen na plynové koridory mířící do Evropy ať již v rámci spolupráce s Ruskem, či rozpracováním tzv. jižního koridoru<sup>91</sup> (Evropská rada, 2011, s. 4–6).

V dalším období se do centra zájmu na unijním energetickém poli dostaly především crash testy jaderných elektráren na unijní půdě. K oblasti vnějších vztahů se pozornost Komise vrátila 7. září 2011, kdy bylo představeno očekávané sdělení komise týkající se dodávek energie, mezinárodní spolupráce a angažmá partnerů za hranicemi EU.<sup>92</sup> EK se netajila snahou, že se jedná o první pokus jasné formulace širší strategie zacílené na vnější energetické vztahy Unie. Cílem této strategie by pak měla být minimalizace jednoho zásadního problému vnější dimenze, tj. neexistence koordinovaného a jednotného postupu.

Klíčem k úspěchu je v tomto dokumentu dle Komise především zvýšení transparentnosti bilaterálních dohod členských států s producenty a současně koordinace při jednání s partnerskými zeměmi, při zaujímání stanovisek v mezinárodních organizacích i vůči třetím zemím a při rozvíjení komplexních energetických partnerství navenek. V tomto ohledu lze například zmínit problematiku vyjednávání dohody mezi polským GazSystemem a Gazpromem o dodávkách plynu do Polska, která z pohledu EU odporovala standardům fungování vnitřního trhu a členské země se jim raději měly vyhnout. V případě potřeby Komise dokonce navrhovala možnost sjednání dohod se třetími zeměmi na úrovni EU, kde by EK mohla působit jako mediátor. Toto ustanovení se mělo týkat rozsáhlých infrastrukturních projektů, jako je například transkaspický plynovodní systém (Evropská komise, 2011a, s. 3–5).

EK se v tomto dokumentu snaží rovněž uchopit systém uspořádání vnější dimenze, a to konkrétně konstatováním, že „*komplexní systém energetických partnerství EU vyžaduje diferenciaci a pružnost, pokud jde o oblast působnosti, a nástroje přizpůsobené jednotlivým zemím či organizacím*“. Zjednodušeně řečeno, různé druhy energetické spolupráce by nadále měly být rozlišovány dle povahy vztahů, které má EU

90 V rámci tohoto summitu mělo být rovněž přidruženo téma podpory inovací a technologického rozvoje.

91 Jižním koridorem bývá označována trasa pro přepravu plynu, kterou má tvořit síť plynovodů přivádějících plyn z regionu Kaspického moře a Blízkého východu přes Turecko na unijní území. Tento koncept byl představen v rámci českého předsednictví Radě EU v roce 2009 a jeho cílem je posílení diverzifikace dodávek plynu na unijní území.

92 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o zabezpečení dodávek energie a mezinárodní spolupráci – Energetická politika EU: jednání s partnery za našimi hranicemi (KOM(2011)539).

se třetí zemí. Tyto vztahy pak mohou nabývat podoby např. vztahu založeného na integraci trhů, vztahu spotřebitele a dodavatele, vztahu mezi dvěma spotřebiteli atd. Žádná z kolonek by pak neměla být definitivní (vztahy mohou v průběhu času variovat) a mohou být mezi sebou různě propojené (viz Evropská komise, 2011a, s. 16–17). Vizi nového uspořádání dle tohoto sdělení přináší následující tabulka.

### Box 28: Systém energetických partnerství s hlavními partnery EU

	S našimi sousedy/ partnery v oblasti integrace trhů	S našimi hlavními dodavateli energie a tranzitními zeměmi	S hlavními hráči v oblasti energetiky na celosvětové úrovni	S rozvojovými zeměmi
<b>Oblast</b>	Všechny záležitosti, na něž se vztahuje energetická politika EU	Široká škála záležitostí společného zájmu, jako je zabezpečení dodávek, průmyslová spolupráce, otázky obchodu a investic...	Zaměření se na prioritní záležitosti jako výzkum a inovace, nizkohlíkové technologie, energetická účinnost, normy  ...	Strategie rozvoje založeného na nízkých emisích, přístup k energii, politické a regulační rámce, podpora výroby a přenosu energie, obnovitelná energie...
<b>Nástroje</b>	Smlouva o Energetickém společenství	Strategické dialogy o energetice	Spolupráce ad hoc v oblasti energetiky	Spolupráce ad hoc v oblasti energetiky
	Nástroje v rámci evropské politiky sousedství, nástroje reakce na krizi nebo zvláštní dohody o partnerství a spolupráci zahrnující mimo jiné energetiku		Jiné použitelné nástroje	Nástroje v rámci rozvojové politiky EU a případně nástroje reakce na krizi
	Smlouva o energetické chartě	Obchodní dohody		

(Evropská komise, 2011a)

Komise sdělení rovněž doplnila o legislativní návrh v podobě rozhodnutí o zřízení mechanismu pro výměnu informací o mezivládních dohodách v oblasti energetiky mezi členskými státy a třetími zeměmi<sup>93</sup> bez toho, aby bylo nějakým způsobem dotčeno právo členských zemí uzavírat bilaterální dohody (Evropská komise, 2011b).<sup>94</sup>

93 Návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje mechanismus výměny informací o mezivládních dohodách mezi členskými státy a třetími zeměmi v oblasti energetiky (KOM(2011)540).

94 Z tohoto důvodu dokument nenavrhuje „vytvoření mechanismu důkladné povinné kontroly ex ante, který by se vztahoval na všechny příslušné mezivládní dohody, protože takový mechanismus by pro členské státy znamenal příliš velkou zátěž a zbrzdil by uzavírání všech budoucích mezivládních dohod o nejméně několik měsíců. Místo toho se považuje za dostatečné stanovit pružnější mechanismus ověřování slučitelnosti, kdy Komise na svou vlastní žádost či na žádost členského státu, který mezivládní dohodu vyjednává, posoudí slučitelnost sjednávané dohody s právem Unie před jejím podpisem“. Snaha neblokovat aktivity členských států se odráží i na ustanovení, že v případě nevyjádření se EK je návrh smluvní dohody brán jako slučitelný (viz Evropská komise, 2011b, s. 4).

Na základě sdělení Komise pak Rada na svém summitu 24. listopadu 2011 přijala závěry, které komplementují jak unijní snahu o dokončení vnitřního trhu v oblasti energetiky, tak posílení vnější dimenze EEP (viz Rada Evropské unie, 2011a). Prostor vnější dimenze a ambice na koordinovanější politiku musí brát zřetel jednak na nepřekročitelné pravomoci v rukou členských států a jednak i vizi nového finančního uspořádání Unie po roce 2014 tak, jak ji nastínila EK v červnu téhož roku v dokumentu zabývajícím se návrhem nové finanční perspektivy na roky 2014–2020. Rada v tomto dokumentu rovněž potvrdila systém energetického partnerství s klíčovými partnery Unie v podobě navrhované Komisí. Ze závěrů dále vyplývá, že vnější energetická politika EU by měla být v souladu s politikou nízkouhlíkové ekonomiky pro období do roku 2050. Přehled priorit, které ve svých závěrech stanovila Rada, přináší následující tabulka. Rada rovněž Komisi vyzvala, aby nejpozději v roce 2013 předložila zprávu, jež zhodnotí postup v jednotlivých prioritách (viz Rada Evropské unie, 2011a, s. 2–8).

### Box 29: Priority Rady vyplývající ze Závěrů summitu 11/2011

Název priority	Obsah priority
Posílení koordinace v oblasti externí dimenze energetické politiky EU	Pravidelnost diskusí na zasedání Rady (formálních i neformálních) Jednají různé formace Rady dle tématu Koordinace postupu Unie na globální úrovni – např. na půdě IEA, G8 atd.
Posílení spolupráce EU se třetími zeměmi – budování vnitřního trhu s energiemi	Důraz kladen především na rozvoj konceptu Energetického společenství – rozšiřování (dohoda s Tureckem), implementace <i>acquis</i> atd. Posílení pozice Smlouvy o energetické chartě, a tím pádem i dořešení jednoho sporného bodu ve vztazích s Ruskem (analýza fungování, plán dalšího vývoje atd.) Budování/rekonstrukce přepravní infrastruktury – jižní koridor, východní koridor, středomořská oblast Snaha přimět třetí země aplikovat pravidla vnitřního trhu EU (především ve vztahu k sousedícím zemím) Posílení mezinárodní spolupráce (především na fórech typu IAEA) v oblasti jaderné bezpečnosti, bezpečnosti podmořské těžby ropy a plynu
Posílení partnerství v energetické oblasti	Dodržování systému energetických partnerství dle Sdělení Komise s revizí v roce 2013, vyhýbání se duplikacím již existujících smluvních svazků Posílení partnerství s globálními ekonomickými hráči – např. výzva ke společnému postupu EU a jejích členských států vůči takovým zemím, jako jsou Čína, Indie, Brazílie či JAR, především v oblasti energetické efektivity a boji proti změnám klimatu, výzva pro zahájení trilaterálních iniciativ za účasti USA a Japonska v oblasti výzkumu, atd.
Podpora rozvíjejících se ekonomik	Primárně zacílena na oblast Afriky; dodržení cílů stanovených v dialogu EU–Afrika 2020; role EU je dána podporou investičních projektů, podporou rozvoje obnovitelných zdrojů energie atd.

(Rada Evropské unie, 2011a, s. 4–8)

\*\*\*

Jakým způsobem lze tedy charakterizovat vývoj vnější dimenze energetické politiky evropské Unie?

Nejprve by měl být zmíněn fakt, že lze pozorovat stále přetrvávající a částečně okolnostmi vynucenou opatrnost Komise ve vztahu k členským zemím. Ač dle oficiálních proklamací se napříč EU vznáší aktivní souhlas nad propagací motta „jedna Evropa, jeden hlas“, v praxi jsou to zájmy národních zemí, kdo stále hrají prim v relacích s vnějším světem, a pro Komisi je unifikace unijního vystupování vysoce obtížná.

I přes tento provádění značně limitující nedostatek lze konstatovat, že dochází k určitému posunu i co se obsahových cílů týká. Konkrétně v období 2006–2008 bylo hlavním cílem Unie zejména zajištění stability energetických dodávek, a to hlavně díky rozvíjení dobrých vztahů s třetími zeměmi. Důraz byl tedy kladen především na koncept energetické bezpečnosti a bezpečnost dodávek. Oboje mělo být zajištěno především skrze diverzifikaci zdrojů a tras směřujících na unijní území. Takto pojatý přístup k externí části EEP se postupem času částečně změnil. Původní vize zůstala zachována – proklamace o diverzifikaci se stále v obměněné podobě opakují –, nicméně pozornost se zaměřila i na dokončení liberalizace na energetickém trhu EU a jeho aplikace za hranice EU.

Snahou Unie v posledních letech je rovněž zvýšení atraktivity unijního trhu jako globálního konzumenta energetických zdrojů. Důvod pro tento krok je poměrně prozaický. Situace na globálním trhu se v posledních letech mění, a to především z hlediska nástupu nových a výrazně dravých spotřebitelů typu Číny, Brazílie, Indie atd. EU totiž podle některých predikcí hrozí, že by mohl být jejich vlivem omezen přístup k energetickým zdrojům, a v důsledku i snížena konkurenceschopnost Evropy na globálním trhu (srov. Brunnarska, Jarosiewicz, Łoskot-Strachota & Wiśniewska, 2011, s. 16–17).

Nastupujícím trendem v oblasti vnější dimenze EEP je v posledních letech snaha o komplementárnost a kompaktnost akcí jak v dimenzi vnitřního trhu, tak v rámci aktivit se třetími zeměmi. V mnoha ohledech lze toto rozšíření vnímat (možná trochu extrémně) i jako „uvědomění si“ limitů unijních geopolitických ambicí v oblasti energetiky. Samozřejmě je třeba brát v potaz i ekonomickou krizi, která Unii zastihla. Některé původní ambiciózní cíle vnější dimenze (především v oblasti boje s klimatickými změnami) byly nahrazeny spíše akcemi na oživení trhu.

## 5.2 Nástroje vnější dimenze EEP

Tím, že je vnější dimenze energetické politiky Evropské unie v mnoha ohledech „všechno a nic“, tzn. jedná se o překrývající, mnohvrstevnatou strukturu různorodých forem spolupráce, je poměrně obtížným úkolem ji efektivním a pro čtenáře jednoduchým způsobem roztrždit. Klíčem k řešení může být dělení dle úrovně na bilaterální, multilaterální a globální oblast spolupráce. Ani toto dělení však není zcela ideální, neboť například v rámci multilaterálního uskupení typu Energetického společenství probíhá bilaterální spolupráce atd. Shrnutí nejdůležitějších nástrojů externí dimenze energetické politiky EU, které přináší následující tabulka, tak nelze brát jako definitivní kategorizaci, nicméně lze jej využít jako odrazový můstek pro proniknutí do problému.

**Box 30: Nejdůležitější nástroje externí dimenze energetické politiky EU**

Nástroj	Partneři
<b>Bilaterální spolupráce</b>	
Energetický dialog	Brazílie (od roku 2007), Čína (od roku 2005), Indie (od roku 2004), Irák (od roku 2010), Norsko (od roku 2005), Rusko (od roku 2000), Jihoafrická republika (od roku 2008), Ukrajina (od roku 2005), USA (od roku 2006)
Bilaterální dohody různého typu týkající se celkově hospodářské spolupráce včetně energetiky – např. dohody o partnerství a spolupráci (PCA), dohody o volném obchodu (FTA), stabilizační a asociační dohody (SAA)	Hospodářští partneři EU po celém světě Dohody PCA byly podepsány s většinou zemí SNS a byly podstatnou součástí Deep and Comprehensive Free Trade Area Agreements, tj. nástroje Východního partnerství
Memoranda o porozumění spojené se spoluprací v oblasti energetiky (MoU)	Partneři EU v oblasti energetiky včetně Ukrajiny a států kaspického regionu Memoranda byly první úrovní prohloubených energetických vztahů
<b>Multilaterální spolupráce</b>	
Energetické společenství	Nejbližší sousedi EU V současné době jsou členy balkánské státy, Ukrajina, Moldávie Status pozorovatele má Turecko, Norsko a Gruzie
Evropský nástroj pro partnerství a spolupráci (ENPI)	17 sousedských států
Energetická charta	Producenti ropy organizovaní v OPEC
Spolupráce s Gulf Cooperation Council	
Iniciativa z Baku (INOGATE, Traceca)	Unijní asistenční program zacílený na Turecko a členské státy SNS (Rusko je pozorovatelem)
Black Sea Regional Energy Centre (BSREC)	11 států z černomořského regionu
Caspian Development Corporation (CDC)	Společnosti z kaspického regionu
Unie pro Středomoří, Barcelonský proces	16 států situovaných na pobřeží Středozemního moře v severní Africe, na Blízkém východě a na Balkáně
<b>Globální spolupráce</b>	
Energetická charta	Podepsána 51 zeměmi světa Ve skutečnosti spousta významných zemí pohybujících se na energetickém trhu zůstala mimo tuto strukturu (např. Norsko, Austrálie – neratifikovaly dokument, Rusko – odstoupilo v roce 2009)
Kjótský protokol <sup>95</sup>	Podepsáno a ratifikováno celkem 191 zeměmi světa s výjimkou USA
Mezinárodní energetické fórum (IEF)	Zahrnuje státy, které představují zhruba 90 % světové poptávky a nabídky ropy a plynu Členskými zeměmi jsou státy IEA, OPEC, Čína, Rusko
G8 a G20	8 a 20 nejbohatších zemí světa
Zdroj: Brunnarska, Jarosiewicz, Łoskot-Strachota & Wiśniewska, 2011, s. 16–17	

V následující pasáži budou představeny jednotlivé roviny spolupráce, které budou doplněny vybraným příkladem.

95 Více ke Kjótskému protokolu v kapitole této knihy, která je věnována environmentální dimenzi EEP.



### 5.2.1 Bilaterální spolupráce

Tato kategorie zahrnuje rozličné země typu USA, Ruska, Indie, Číny, Brazílie, zemí OPEC, Jihoafrické republiky atd. Tak jak je odlišná povaha cílových zemí zapojených v tomto typu spolupráce, tak se i výrazně liší závaznost jednotlivých typů smluvních ustanovení. V této kategorii lze tedy nalézt jak nezávazná memoranda o porozumění a spolupráci, tak například i akční plány spadající pod Evropskou politiku sousedství (ENP).

Bilaterální spolupráci náleží v rámci vnější dimenze EU výrazně dominantní pozice, a to i přesto, že se EU v posledních letech snaží rozvíjet multilaterální dimenzi tvorbou rozličných nástrojů typu Energetického společenství. Dvojstranná spolupráce však zůstává i nadále nejvíce efektivní a lze předpokládat, že tento stav se nezmění ani v následujících několika letech. Úspěch či neúspěch tohoto typu spolupráce pak de facto odráží především esenciální ochotu partnera s Uníí spolupracovat a rovněž je limitován i shodou cílů a prostředků na jejich dosažení. Jako příklad může být použit dialog mezi EU a Ruskem. Na jedné straně zde například stojí úspěchy spojené se zvýšením bezpečnostních standardů spojených s námořní dopravou ropy v oblasti Baltského moře, ale na druhé straně stojí dlouhodobý neúspěch v rozvoji právně závazných pravidel v oblasti vzájemného obchodu (Brunnarska, Jarosiewicz, Łoskot-Strachota & Wiśniewska, 2011, s. 28–29).

Výrazný vliv na efektivitu bilaterální spolupráce mají už v úvodu této kapitoly zmiňované dlouhodobé vazby mezi členskými státy EU a vnějšími producenty / tranzitními zeměmi / spotřebiteli. Jejich vliv může být na jednu stranu prospěšný, kdy se daří více „připoutat“ třetí zemi k EU, ale na druhou stranu může být i značně limitující, a to v tom případě, kdy členský stát upřednostňuje vlastní zájmy před rozvojem spolupráce v rámci EU.

Hlavní pozornost je pak v rámci bilaterální spolupráce směřována především na vztahy s producentními zeměmi. Přidávají se i důležité tranzitní země, jako jsou např. Ukrajina a Turecko, a v posledních několika letech i vztahy s hlavními světovými konzumenty typu Číny a USA. Jako příklad fungování a vývoje bilaterálních vztahů byly vybrány vztahy EU–Rusko, kterým budou věnovány následující řádky.

#### Energetické vztahy EU–Rusko

Ve vztahu k Rusku lze konstatovat, že se jedná nejenom o nejdůležitějšího obchodního partnera EU,<sup>96</sup> ale současně se jedná o partnera nejvíce komplikovaného. Rusko-unijní relace obecně pak vyvolávají výraznou vlnu emocí na obou stranách a jsou vděčným tématem mediálního světa.

Vzájemné vztahy v oblasti energetiky neexistují samozřejmě ve vakuu a rozhodně by tak neměly být brány. Musejí být chápány v rámci širokého kontextu geopolitických vztahů mezi Západem a Ruskem a současně v rámci rostoucích obav týkajících se energetické bezpečnosti, které se v posledních letech dostávají do přední zahraničněpolitických témat Unie (Cameron, 2008, s. 20). Rusko je hlavní dodavatel energetických surovin do Evropy a současně je jeho trh pro unijní investory i přes svá specifika vysoce lákavý. Podobně je

96 Rusko je třetí největší obchodní partner EU a EU je největší obchodní partner Ruské federace. Unijní export na ruské území činil v roce 2011 108,4 miliard eur, naopak import z Ruska činil v témže roce 199,5 miliard eur, z toho ropa (surová i rafinovaná) 130 miliard eur a plyn 24 miliard eur. Celkový obchod se zbožím v roce 2011 činil 308 miliard eur (Evropská komise, 2012b).



pak unijní trh výrazně zajímavý i pro ruské firmy. I v odborných kruzích se delší dobu vedla diskuse ohledně závislosti Unie na dodávkách z Ruska, a tím pádem možnostech využití tohoto stavu z ruské strany jako „zbraně“ vůči Evropě. Způsob uvažování tímto směrem se však zdá být mylným. Naopak v současné době, kdy EU představuje hlavního odběratele pro ruské suroviny a nelze očekávat, že by se tato situace v nejbližší době změnila, jsou vztahy založeny spíše na vzájemné závislosti. S tímto názorem se shoduje například i bývalý eurokomisař pro energetiku Andris Piebalgs, který uvedl: „*Vzájemný vztah je interdependentní, nikoli závislý, což znamená, že Rusko nás potřebuje stejně, jako my potřebujeme Rusko*“ (Piebalgs, 2008, s. 3).<sup>97</sup>

V obecné rovině je cílem Unie vůči Rusku vytvořit silné a dlouhodobě fungující partnerství založené na všeobecně uznávaných mezinárodních obchodních pravidlech (typu Energetické charty, Světové obchodní organizace atd.) a současně i na vnitřních regulích EU. Toto partnerství by tak z hlediska EU mělo být založeno konkrétně na: konkurenceschopných, stabilních a dlouhodobě udržitelných energetických dodávkách, které jsou založeny na transparentně vytvořených pravidlech; rozvoji jasně ukotveného a nediskriminačního investičního prostředí; rozvoji závazných a transparentních pravidel tranzitu surovin, a to včetně ruského území; vytvoření a implementaci kroků nutných k posílení energetické efektivity a ochrany klimatu (Brunnarska, Jarosiewicz, Łoskot-Strachota & Wiśniewska, 2011, s. 38).

Potud holá teorie, v praxi je však vývoj vzájemných vztahu vysoce obtížný. Zlepšení této situace nepomohlo ani rozšíření Evropské unie v roce 2004 o země střední a východní Evropy. Naopak se mnohdy může na první pohled zdát, že toto rozšíření vyvolalo ve vztahu k Rusku v Unii nové dělicí linie, kdy na jedné straně stojí nové členské státy trpící značnými historickými reminiscencemi a na druhé straně stojí staré členské státy, které by vzájemné vztahy rády vnímaly pohledem „business as usual“. Zjednodušeně lze říci, že žádná jiná země kromě Ruska nemá takový katalyzační vliv na odhalování rozdílů mezi členskými zeměmi.<sup>98</sup> Na druhou stranu existenční nedostatek vnitrouijního konsensu<sup>99</sup> ohledně toho, jak by měly být vztahy s Ruskem upraveny, představuje hlavní překážku Unie s Ruskem efektivním způsobem jednat (Cameron, 2008, s. 21). Dalším limitujícím faktorem je i odlišná míra závislosti členských zemí na Rusku v oblasti dodávek, a především způsob, jakým je tato závislost v daném státě vnímána.<sup>100</sup>

V obecné rovině energetika, ač tomu především mediální pozornost v posledních několika letech nenasvědčuje, nepatří mezi nejčastěji zmiňovaná témata vzájemných vztahů na nejvyšší úrovni.<sup>101</sup> Nicméně vzhledem k citlivosti tématu je korigována z nejvyšších pater politické scény na obou stranách.

97 EU je na ruském plynu a ropě závislá zhruba z 25 %. Důležitým faktem je ale to, že ruský státní rozpočet je naopak ze 40 % navázaný na příjmy z prodeje nerostných surovin. Přes 60 % prostředků získaných z exportů získává Rusko z vývozu energetických komodit, z nichž většina směřuje právě do členských zemí EU (EurActiv, 2012).

98 David Buchan v tomto kontextu například uvádí, že v jistém slova smyslu se současné Rusko stalo mnohem složitějším partnerem než Sovětský svaz. Důvodem bylo to, že pro západní Evropu bylo jednání se Sovětským svazem poměrně jednoduché díky tomu, že vlivem studené války byly vztahy dlouhodobě na stejné, byť chladné úrovni bez výraznějších výkyvů a žádná zásadnější změna se od nich neočekávala. Po rozpadu SSSR, kdy Rusko ztratilo kontrolu nad tranzitními zeměmi a snažilo se začít uplatňovat svůj vliv v Evropě mimo jiné i skrze energetiku, se situace změnila (Buchan, 2009, s. 12).

99 Dle analýzy Marka Leonarda a Nica Popesca mohou být členské země EU na základě svého vztahu k Ruské federaci rozděleny do pěti kategorií: „trojští koně“ (Kypr, Řecko), „strategičtí partneři“ (Francie, Německo, Itálie, Španělsko), „přátelští pragmatici“ (Rakousko, Belgie, Bulharsko, Finsko, Maďarsko, Lucembursko, Malta, Portugalsko, Slovensko, Slovinsko), „mraziví pragmatici“ (Česká republika, Dánsko, Estonsko, Irsko, Lotyšsko, Nizozemsko, Rumunsko, Švédsko, Velká Británie), poslední skupina je pak označována jako „noví studení válečníci“ (Litva a Polsko) (Leonard & Popescu, 2007).

100 Viz například rozdíl ve vnímání vysoké závislosti na dovozu plynu z Ruska v Řecku a v Polsku.

101 Zde se jedná spíše o otázky společné s bezpečností a ekonomikou.

Rámec vzájemných energetických vztahů je ukotven především v: Dohodě o partnerství a spolupráci,<sup>102</sup> formalizaci energetického dialogu EU–Rusko a vymezení tzv. čtyř společných prostorů.<sup>103</sup>

Prvním krokem na cestě od energetických vztahů k tzv. „partnerství“ pak je právě PCA, která vstoupila v platnost v prosinci 1997 na dobu trvání 10 let.<sup>104</sup> Jednalo se de facto o obdobu stejného dokumentu, který EU uzavírala s převážnou většinou svých východních partnerů. Tato dohoda zahrnovala právní závazky včetně politického dialogu, obchodu a spolupráce v ekonomických záležitostech, v oblasti justice a vnitra a bilaterální spolupráce. Převážná část pozornosti byla však věnována ekonomické spolupráci (srov. Tekin & Williams, 2011, s. 55). Ve vztahu k energetice, která byla zmiňována spíše okrajově, byl pak důležitý čl. 65 této dohody, který vybízel ke spolupráci v tématech jako je bezpečnost dodávek, infrastruktura, energetická efektivita a formulace energetické politiky (*Dohoda o partnerství a spolupráci...*, 1994).

Vyjednávání nové podoby PCA se dostalo na pořad dne za finského předsednictví v druhé polovině roku 2006, nicméně dlouho se na něm neudrželo. Na přelomu téhož roku se projevil zásadní spor, který podobu nové dohody uložil k ledu. Jednalo se o rusko-polský spor v oblasti obchodu, který se však přenesl i na širší úroveň a vzájemné vztahy zmrazil. O co šlo? Rusko vydalo na konci roku 2005 embargo na dovoz masa a masných výrobků z Polska s odvoláním na možná zdravotní rizika. Polská strana toto jednání označila za nepřiměřené, a jako důsledek premiér Kaczyński vetoval jednání o nové podobě PCA. Oficiálně polská strana odůvodnila svůj postoj ruskou neochotou vůči Smlouvě o energetické chartě a především jejímu tranzitnímu protokolu, o kterém bude v této kapitole ještě řeč. K polskému postoji se posléze přidala i Litva<sup>105</sup> a dohodu se nepodařilo dojednat ani na netrpělivě očekávaném summitu EU–Rusko v Samaře 2007. Po nástupu Donalda Tuska do premiérského úřadu na podzim 2007 se polsko-ruský spor podařilo urovnat a jednání o podobě smlouvy se rozběhla v roce 2008 (srov. EurActiv, 2006).

V následujícím období však bylo vyjednávání komplikováno především vnějšími okolnostmi typu výstavby ropovodu Nord Stream, se kterým zásadně nesouhlasilo Polsko a pobaltské státy,<sup>106</sup> ale i otázky uznání nezávislosti Kosova, rusko-gruzijského konfliktu či rozmístění protiraketové obrany v oblasti střední Evropy a následně i plynovou krizí (Isic & Schäffer, 2008). Dlouhodobě neúspěšné jednání, kdy se EU snaží do nové PCA včlenit prvky Smlouvy o energetické chartě, se v dubnu 2009 pokusila zvrátit ruská strana s vlastním návrhem. Ten výrazně odrážel ruské zájmy v energetice na unijní půdě, když navrhoval založení systému globální energetické bezpečnosti, který by zahrnoval EU, Rusko, USA, Čínu a Indii a který by byl zaměřen na širokou plejádu energetických surovin. Evropská komise pak tento návrh odmítla, poukazuje přitom na neexistující právní závaznost a obecnost takto nastaveného uskupení.

Dohoda o partnerství a spolupráci s Ruskem zůstává nenaplněným unijním cílem i v roce 2012. Z pohledu Unie je jako další (snad) pozitivní milník a především impuls ve vyjednávání brán ruský vstup do WTO, který se po 18 letech vyjednávání podařilo dokončit v srpnu 2012. EU očekává, že členství ve WTO ovlivní Rusko směrem ke snížení dovozního cla, omezení vývozního cla, umožní větší přístup na trh pro poskytovatele služeb z EU a usnadní pravidla a postupy v mnoha oblastech, jež se dotýkají bilaterálních

102 Partnership and Cooperation Agreement (PCA).

103 Four „common spaces“.

104 PCA byla dokončena již v roce 1994, ale její ratifikace byla zdržena kvůli první čečenské válce. Do roku 1997, než dohoda vstoupila v platnost, byly rusko-unijní vztahy spravovány prostřednictvím tzv. Prozatímní dohody z července 1995.

105 V tomto kontextu musí být připomenut fakt, že Litva v tomto období vedla spor s ruskou stranou týkající se zastavení zásobování rafinerie Mažeikių ruskou ropou.

106 Zjednodušeně řečeno, nechť Polsko a některých dalších zemí regionu střední a východní Evropy k výstavbě plynovodu Nord Stream pramení z obavy, že vynechání současných tranzitních zemí z přepravy zemního plynu do západní Evropy bude mít za následek posílení „vyděračského potenciálu“ Kremlu. Většina z těchto zemí je pak na dovozu plynu z Ruska závislá. Více k této problematice například viz (Whist, 2008).

hospodářských vztahů. Obzvláště důležité budou předpisy v oblasti celního řízení, používání opatření na ochranu zdraví a hygienických opatření, technických norem a ochrany duševního vlastnictví. Rusko bude od této chvíle podléhat pravidlům této organizace i co se kontroly a vymáhání závazků týká (Evropská komise, 2012b).<sup>107</sup>

Zásadní rozpor v EU-ruských vztazích leží pak v odlišném chápání Energetické charty respektive Smlouvy o energetické chartě. EU tento dokument bere jako jeden z pilířů vnější dimenze energetické politiky a jako klíčovou platformu pro institucionalizaci energetických vztahů s rozličnou plejádou třetích zemí. Dohoda byla na obou stranách podepsána v roce 1994, na ruské straně pak podmíněně na 15 let. Od roku 2000 se pak předmětem vyjednávání stal související tranzitní protokol, který ruská strana odmítla akceptovat, v roce 2009 pak vypršela platnost ruského podpisu u Smlouvy o energetické chartě, který se Rusko rozhodlo neobnovit.<sup>108</sup>

I vzhledem k tomuto neúspěchu se vzájemné energetické vztahy přesunuly na jinou platformu, konkrétně na summitu EU–Rusko. Dohoda o posílení této platformy byla institucionalizována na šestém summitu EU–Rusko v Paříži v říjnu roku 2000, kde byl vyhlášen EU–Rusko energetický dialog. Jeho snahou je posunutí energetických vztahů na více právně ukotvenou úroveň a primárním cílem není nic menšího než vyřešení všech otázek společného zájmu spojeného s energetickým sektorem.<sup>109</sup> EU se snaží přesvědčit ruskou stranu, že je potřeba věnovat více pozornosti energetické efektivitě, liberalizaci trhu, ochraně životního prostředí, zlepšení produkčních technologií atd. Úroveň vzájemné komunikace je pak obtížná i kvůli tomu, že se do ní zapojuje velké množství aktérů typu zástupců ruské vlády, Evropské komise, členských zemí, Evropské investiční banky (EIB), Evropské banky pro obnovu a rozvoj (EBRD) a zainteresovaných firem. Energetické otázky se zde řeší v rámci následujících tematických skupin: energetické strategie a bezpečné zajištění energetické poptávky ze strany EU; podpora infrastruktury a technologií; investice; energetická účinnost a ochrana životního prostředí.

Vysoké ambice, které byly spjaty s vyhlášením energetického dialogu se však nesetkaly v převážné většině s pozitivní odezvou. Na konci každého roku při vyhodnocování progresu dosaženého za posledních dvanáct měsíců obvykle nezbyvá než konstatovat, že spíše než silnou úroveň pokroku vykazuje tato platforma spíše dílčí (občas i marginální) úspěchy (Talseth, 2012, s. 6–7).<sup>110</sup>

Jednou z dalších platform, která má za cíl spravovat energetickou politiku se zeměmi za vnější hranicí EU je i Evropská politika sousedství (ENP). Původní návrhy, že by se do tohoto rámce mělo zapojit i Rusko se i kvůli ruskému odmítavému postoji nepodařilo uskutečnit. Rusko by si ve vztahu k EU chtělo i nadále udržet svou pozici strategického partnera, který není zahrnut do žádného dalšího nástroje EU pro management vnějších vztahů. Snaží se tak vyhnout unijnímu způsobu zacházení s ním jako s „jakoukoli další třetí zemí“ (de Wilde & Pellon, 2006).

107 Každý členský stát se může domáhat svých práv vyplývajících z dohod WTO u Orgánu pro řešení sporů (DSB). Ten ustanovuje skupiny odborníků, tzv. „panely“, kteří případ posuzují. Pokud země, která přestoupila pravidla WTO, nesplní nález a doporučení Orgánu pro řešení sporů, může DSB povolit přijetí protiopatření (*World Trade Organization*, 2012).

108 Více k tomuto dokumentu a postoji ruské strany k jednotlivým částem viz kapitolu zabývající se Energetickou chartou.

109 To, že má energetický dialog ambiciózní plány, potvrdilo komuniké Komise z roku 2001, kde se uvádělo: „Závazky dosažené v rámci tohoto dialogu v energetickém sektoru mohou sloužit jako model pro další sektory“ (Evropská komise, 2001b). Předpokládalo se tedy, že energetický dialog se stane jakýmsi vzorem užší a hlubší spolupráce v jiných ekonomických sektorech a možná i v oblasti politické integrace. EK si inspiraci na tento model uspořádání vztahů vzala z ESUO (Talseth, 2012, s. 3–4).

110 Např. dosažené úspěchy tkví v rozšíření rámce pro spolupráci, diskusi témat atd.

Po odmítnutí ENP byla na obou stranách vytvořena v květnu 2003 v Sankt Peterburgu nová úroveň spolupráce v podobě strategického partnerství a ukotvení tzv. společných prostorů, tedy oblastí, v nichž se má odehrávat jednání o spolupráci mezi EU a Ruskem. Nová soustava zahrnuje čtyři společné prostory, tj. ekonomiku včetně energetiky, zahraniční a bezpečnostní politiku, oblast justice a vnitra a kulturu, vzdělání a vědeckou spolupráci (Emerson, 2005).<sup>111</sup>

Ani jedna z výše uvedených, ať již navrhovaných, či realizovaných platforem pro spolupráci však nebyla schopna efektivně vyřešit dlouhotrvající problémy, které se v energetických vztazích mezi EU a Ruskem vyskytují. Konkrétně se jedná především o konsekvence rusko-ukrajinských energetických sporů jak z roku 2006, tak z roku 2009, kdy se ukázalo, že princip včasného varování ani efektivní krizové řízení v případě přerušení dodávek do Evropy není na dostatečné úrovni. Tuto mezeru se snažil vyplnit summit v květnu 2009 v Chabarovsku, na kterém byla představena nová podoba řešení krizových situací, třebaže systém včasného varování byl naznačen již na summitu EU–Rusko v Samaře v roce 2007. V listopadu téhož roku pak bylo představeno a podepsáno Memorandum o vytvoření mechanismu včasného varování v rámci soustavy energetického dialogu EU–Rusko,<sup>112</sup> které má zavčas vyhodnocovat potencionální rizika a problémy spojené s dodávkami zemního plynu, ropy a elektřiny.

Dalšími dlouhodobě problematickými body vzájemných vztahů je liberalizace unijního trhu a její konsekvence pro ruské prostředí či výměna informací spojených s nepředvídatelnými zvraty v otázce dodávek energetických surovin. Časté diskuse pak vyvolává například i působení ruských firem na unijním území. Konkrétním příkladem je třeba nákup balíků akcií (21,2 %) Maďarské ropné a plynárenské společnosti (MOL) ze strany Surgutněftgazu, což je společnost, která je v Evropě známá svou tajemnou vlastnickou strukturou.<sup>113</sup> Sporným bodem na této transakci byla ta skutečnost, že ruská strana jednala prostřednictvím rakouské ropné a plynárenské společnosti ÖMV, jejíž nabídku na odkup akcií MOL v roce 2007 odmítla. Tohoto převzetí se pak obávala i Evropská komise, která poukazovala na možné porušení hospodářské soutěže. Nepodařený pokus o převzetí později vedl ÖMV k tomu, že svůj zbývající 21% podíl v MOL prodal ruskému Surgutněftgazu. Dohodu za zhruba 1,4 mld. eur (mimochodem zhruba dvojnásobek tehdejší tržní ceny) podepsanou v březnu 2009 MOL označil za „nepřátelskou“ a kritizoval ÖMV za to, že svým jednáním pouze kryl snahu ruské firmy expandovat do Evropy. Proti tomuto převzetí se pak postavila maďarská vláda, která se snažila ruský podíl odkoupit zpět, což se jí v květnu 2011 podařilo. Celá kauza odprodeje byla o to pikantnější, že společnost MOL je jedním z klíčových partnerů v konsorciu Nabucco, jehož cílem je diverzifikace dodávek plynu do Evropy z Ruska (srov. *Surgutneftegaz marches into Hungary*, 2009; EurActiv, 2009e).

111 Na summitu Rusko–EU v Moskvě v květnu 2004 byli jmenováni koordinátoři odpovědní za implementaci a budování společných prostor a na moskevském summitu 2005 byly vytvořeny „cestovní mapy“ ke čtyřem společným prostorům.

112 Oficiální název je Memorandum on an Early Warning Mechanism in the Energy Sector within the Framework of the EU-Russia Energy Dialogue.

113 Surgutněftgaz je čtvrtá největší ropná a plynárenská společnost na ruském trhu s podílem cca 13 % na ruské těžbě ropy a cca 24 % na těžbě plynu. Jedná se o polostátní společnost, u níž není doposud zcela jasné dokonce ani dalším akcionářům, kdo je vlastníkem 42 % akcií. V médiích se pak hojně objevují spekulace o tom, že vlastníkem těchto akcií je dokonce sám Vladimír Putin (*Surgutneftegaz marches into Hungary*, 2009).

## 5.2.2 Multilaterální spolupráce

Multilaterální spolupráce se ve své podstatě potýká se stejnými problémy, jako je tomu u oblasti bilaterální spolupráce, o které hovořila předchozí kapitola. Typickým příkladem je třeba Východní partnerství,<sup>114</sup> které překrylo dřívější Iniciativu z Baku<sup>115</sup> či Černomořskou synergii.<sup>116</sup>

Pomyslné vyjasnění situace a export *acquis communautaire* v oblasti energetiky, ochrany životního prostředí a bezpečnostních standardů mělo do situace vnést vytvoření Energetického společenství. Jeho obsahem a problémy se bude zabývat následující podkapitola.

### Energetické společenství

Energetické společenství (také označováno jako Energetické společenství jihovýchodní Evropy<sup>117</sup> či Evropské energetické společenství<sup>118</sup>) bylo založeno mezi Evropskou unií a třetími zeměmi s cílem rozšíření vnitřního energetického trhu EU na sousedící státy v oblasti jižní a východní Evropy.

Kořeny tohoto uskupení tkví již v soustavě vytvořené Stabilizačním paktem pro jihovýchodní Evropu,<sup>119</sup> respektive v Aténském memorandu<sup>120</sup> z roku 2002. V tomto dokumentu, který byl předložen Evropskou

114 Eastern Partnership (EP). Jedná se o projekt, jehož zakládající summit proběhl v průběhu českého předsednictví Radě EU 7. května 2009. Cílem spolupráce v rámci tohoto uskupení je navázání těsnější spolupráce se zeměmi východní Evropy a Kavkazu. Konkrétně je projekt cílen na Bělorusko, Gruzii, Moldávii, Ukrajinu, Arménii a Ázerbájdžán a má odrážet touhu těchto zemí po vybudování užších vazeb s Evropskou unií. Východní partnerství se dělí na dvě části – bilaterální a multilaterální spolupráci. V rámci bilaterálního rozměru probíhají jednání o asociačních dohodách a též o takzvaných „prohloubených a komplexních dohodách“ o volném obchodu mezi EU a danými zeměmi. Tématem je rovněž i vízová oblast. Multilaterální spolupráce probíhá v rámci čtyř tematických platforem – demokracie, dobré vládnutí a stabilita, hospodářská integrace a sbližování s politikami EU, energetická bezpečnost a kontakty mezi lidmi (European External Action Service, 2012a).

115 Baku Initiative (BI). Byla vyhlášena 13. listopadu 2004 na ministerské schůzce v ázerbájdžánském Baku Evropskou komisí a vybranými členskými zeměmi na jedné straně a zeměmi regionu Černého a Kaspického moře na straně druhé. Konkrétně se jedná o Ázerbájdžán, Arménii, Bulharsko, Gruzii, Irán (má status pozorovatele), Kazachstán, Kyrgyzstán, Moldávii, Ruskou federaci (má status pozorovatele), Rumunsko, Tádžikistán, Turecko, Ukrajinu a Uzbekistán. Cílem iniciativy je integrace energetických trhů zemí regionu s EU. Současně je jím i otázka dovozu ropy a zemního plynu z této oblasti do Evropy (Evropská komise, 2006b).

116 Black Sea Synergy (BSS). Tato platforma byla představena Evropskou komisí 11. dubna 2007. Členskými zeměmi jsou jak země EU – Bulharsko, Rumunsko a Řecko –, tak země za vnější hranicí Unie – Ukrajina, Moldávie, Ázerbájdžán, Arménie, Gruzie, Ruská federace a Turecko. Jejím cílem měla být širší spolupráce v oblasti energetiky, vnitřní bezpečnosti, při řešení tzv. zamrzlých konfliktů atd. Ve své energetické dimenzi měla sloužit jako spojnice s produkčně zajímavým regionem. Výchozím bodem pro otázku harmonizace právního rámce v oblasti energetiky mělo být její postavení na již existujících iniciativách, konkrétně na Iniciativě z Baku (European External Action Service, 2012b).

117 Energy Community of South East Europe (ECSEE).

118 European Energy Community (EEC).

119 Stability Pact for South Eastern Europe – jednalo se o svazek, jehož cílem bylo posílení míru, demokracie, lidských práv a hospodářského rozvoje v zemích jihovýchodní Evropy v letech 1998–2008. Ve své podstatě se jednalo o reakci Evropy na doznívající konflikt v bývalé Jugoslávii. V roce 2008 byl nahrazen Radou pro regionální spolupráci (Regional Cooperation Council) (About the Stability Pact, 2012).

120 Memorandum of Understanding on the Regional Electricity Market in South East Europe and its Integration into the European Union Internal Electricity Market – „The Athens Memorandum 2002“. Signatáři byly Albánie, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Chorvatsko, Řecko, bývalá jugoslávská republika Makedonie, Rumunsko, Srbsko a Černá hora a Turecko. Institucionální strukturou – nazývanou rovněž „aténský proces“ odráží toto uskupení Evropskou unií (*Energy Community*, 2012).



komisí, jsou představeny principy a institucionální požadavky na rozvoj trhu s elektrickou energií v oblasti jihovýchodní Evropy. V revizi memoranda v roce 2003 pak byl přidán i rozvoj trhu se zemním plynem. V roce 2004 pak bylo na setkání Aténského fóra, tj. instituce založené Aténským memorandem, přijato usnesení o přejmenování celého procesu názvem Energetické společenství (*Energy Community*, 2012).

Smlouva o Energetickém společenství byla podepsána v Aténách 25. října 2005 a vstoupila v platnost 1. července 2006. Vizí Energetického společenství je pak vytvoření společného regulačního rámce zasahujícího do oblasti energetiky, životního prostředí, konkurenceschopnosti atd. Od roku 2006 byla Smlouva několikrát rozšířena a v současnosti *acquis* Společenství zahrnuje právní předpisy ve vztahu k bezpečnosti dodávek, energetické účinnosti, obnovitelné energii a od září 2011 rovněž i k třetímu energetickému balíčku EU (*Energy Community*, 2012).

Toliko k obsahu a vizím Energetického společenství – nyní se zaměříme na kritické hlasy zaznívající vůči tomuto uskupení a na zhodnocení dosavadního fungování.

Aplikace principů jednotného trhu EU na aktéry Energetického společenství je v současnosti problematická. Za největší „nešvary“ lze označit existenci přetrvávajících křížových dotací,<sup>121</sup> podhodnocené energetické tarify, špatnou kontrolu plateb zákazníků atd. Pro energetické sektory zemí jihovýchodní Evropy je charakteristická jak chybějící domácí výroba, tak především malé množství investičních toků směřujících do výroby, přenosu a distribuce. Otevření se vnějším investicím brání různorodě motivovaná nechuť čelných politických představitelů. Současně s nedostatečnou informovaností a v kombinaci s nestabilním investičním prostředím jsou pravidla daná třetím liberalizačním balíčkem naplňována opravdu pozvolným způsobem (srov. Karova, 2009, s. 44–45).

Kritické hlasy především z environmentálního tábora zaznívají vůči nedostatečnému důrazu na ochranu životního prostředí a posilování podílu obnovitelných zdrojů na výrobě elektřiny, neboť ta je u většiny účastnických zemí vyráběna ve vysoce environmentálně nevyhovujících zařízeních. V reakci na tuto kritiku bylo v roce 2007 přijato *acquis* zaměřené na posílení energetické efektivity a postup vpřed byl uskutečněn i v oblasti obnovitelných zdrojů. I vzhledem k nelibosti účastnických zemí však vývoj v této oblasti postupuje pomalu (srov. Mihajlov, 2009).

Zásadním problémem spojeným s liberalizací jihovýchodních energetických sektorů je pak otázka sociálních dopadů. V převážné většině se u těchto zemí vyskytují vertikálně integrované státem vlastněné firmy, které ceny za energie neudávají na základě tržních principů. Cenové tarify jsou tak *de facto* jedním z nástrojů sociální politiky státu. Původní kritiku nesoucí se na vrub Energetického společenství, že se nedostatečně věnuje sociálním aspektům liberalizace, se snažila Evropská komise vyřešit uzavřením Memoranda o porozumění v sociálních otázkách.<sup>122</sup> Cílem tohoto nezávazného dokumentu uzavřeného ve Vídni v roce 2007, mělo být posílení pozornosti věnované právě tomuto problému. Evropská komise jednak slíbila finanční prostředky, které měly vést ke zmírňování dopadů, a jednak se strany dohodly na podpoře různých projektů na zajištění mobility zaměstnanců, vzdělávání atd. Důležitým aspektem je však v tomto směru co nejvyšší „šití pomoci na míru“ pro každou z účastnických zemí. V roce 2012 se však tento problém stále nepodařilo efektivně odstranit (srov. Renner, 2009, s. 12–13).

121 V energetické oblasti slouží křížové dotace k vyrovnání rozdílu mezi nákladovou cenou dodavatele, např. zemního plynu či elektřiny, a státem stanovenou maximální cenou pro domácnosti. Jedná se tedy o cenovou deformaci.

122 Memorandum od Understanding on Social Issues in the Context of the Energy Community.



### 5.2.3 Globální spolupráce

Nástrojem globální spolupráce v oblasti vnější dimenze energetických vztahů EU je především důraz a dlouhodobá snaha o uzavření Energetické charty, která byla minimálně v době svého vzniku i kvůli své úzké vazbě na pravidla WTO chápána jako fundamentálně důležitá pro budoucnost bezpečnosti dodávek do Evropy. Zda se tyto předpoklady z počátku devadesátých let podařilo naplnit a s jakými problémy se realizace potýkala, na to odpoví následující podkapitola.

#### Smlouva o energetické chartě (ECT)

Kořeny této spolupráce leží v zasedání Evropské rady v Dublinu v roce 1990, kdy bylo na základě návrhu dánského premiéra Ruuda Lubberse rozhodnuto o nutnosti posílení spolupráce v oblasti energetiky se zeměmi východní Evropy a především se zeměmi z právě se rozpadajícího sovětského bloku tak, aby byla zajištěna nezbytná kontinuita v dodávkách energetických surovin na území Společenství. Logika tohoto jednání byla jasná – po rozpadu SSSR vzniklo vakuum v energetických vztazích s nástupnickými státy a bylo nutné je nějakým způsobem zaplnit. Současně pak státy Společenství chtěly aktivně podpořit nově vzniklé demokracie na cestě k tržnímu uspořádání jejich ekonomik a především vysoce zaostalé energetické sektory těchto zemí představovaly zajímavou investiční příležitost pro západní firmy (Doré, 1996, s. 138).

Deklarace navazující na toto rozhodnutí byla Evropskou komisí představena v roce 1991<sup>123</sup> a jejím hlavním cílem bylo vytvoření multilaterálního rámce ukotvujícího přeshraniční spolupráci mezi státy v oblasti energetiky. Areálově neměla být tato spolupráce zaměřena pouze na Evropu, naopak se počítalo i s účastí zemí OECD. I z tohoto důvodu pak bylo později z názvu vypuštěno slovo „evropská“. Nicméně je faktem, že z mimoevropských zemí velmi často zaznívaly hlasy hodnotící celý projekt jako jakési „evropské cvičení“, tudíž jejich aktivita není zcela namístě. Zamýšlená spolupráce pak byla pojata vskutku široce, neboť je v ní zahrnuta dimenze obchodu, tranzitu, investic a energetické efektivity. Zjednodušeně řečeno měla tato deklarace sloužit jako pomyslný most pro navázání užší spolupráce ve strategicky důležité oblasti energetiky mezi Východem a Západem. Nelze nezmínit, že vytvoření této platformy pro spolupráci je přímým odrazem optimistických debat po pádu východního bloku, kdy se předpokládalo, že intenzivní úrovni vzájemné spolupráce již nic nebrání v cestě (srov. Doré, 1996, s. 139).

Výsledná podoba dokumentu byla po několika měsících vyjednávání uzavřena v prosinci 1991 v Haagu a byla podepsána 51 signatáři.<sup>124</sup> V otázce praktického dosahu se nejednalo o nic jiného než o čistě politickou deklaraci, která ovšem předpokládala, že bude sloužit jako základ pro vyjednávání navazujícího právně závazného dokumentu (Energy Charter, 2012). V praxi je tak podpis Energetické charty i nyní nezbytným prvním krokem před podpisem Smlouvy o energetické chartě (ECT).

Ta byla podepsána v Lisabonu 17. prosince roku 1994 společně s Protokolem o energetických úsporách a souvisejících ekologických hlediscích.<sup>125</sup> V platnost pak oba tyto dokumenty vstoupily v roce 1998. ECT již v době podpisu narazila na postupně se zvyšující nesouhlas ze strany některých původních sig-

123 Oficiální název deklarace zní Energetická charta (Energy Charter, EC).

124 Do současnosti byla Energetická charta podepsána 60 signatáři. Jako poslední se v roce 2012 přidalo Maroko (Energy Charter, 2012).

125 Energy Charter Protocol on Energy Efficiency and Related Environmental Aspects, PEEREA.

natářských států deklarace. ECT tak nebyla překvapivě podepsána ze strany Spojených států amerických a Kanady, třebaže se oba státy vyjednávání účastnily.<sup>126</sup> Důvod byl zcela prozaický – od smlouvy se odvíjející systém ochrany nových investic měl být ve svém důsledku (tak aby byl průchodný pro většinu států) mnohem méně striktní, než tomu bylo u bilaterálně uzavřených smluv, kterými tyto státy disponovaly (srov. Fox, 1996, s. 194–197).

Dalším problematickým bodem spjatým s vyjednáváním o ECT bylo to, že ač její principy naplňovaly podmínky stanovené GATT a WTO, všichni signatáři nebyli členy GATT a současně nebylo dokončeno jednání WTO. Z tohoto důvodu bylo již od počátku jasné, že bude muset být připojena Dodatková dohoda, která měla adaptovat odkazy ECT plynoucí z GATT na pravidla WTO. Vzhledem ke komplikacím u vyjednávání pak byla pravidla rozdělena: aplikace odkazů plynoucích z GATT na pravidla WTO byla převedena do oblasti Obchodní dohody a oblast „nových investic“ zůstala v kompetenci Dodatkové dohody (srov. Frasl, 1996, s. 459).

Třebaže ECT zdůrazňuje prospěšnost mezinárodního toku investic atd., neklade si za cíl žádným způsobem omezovat suverenitu zúčastněných zemí. V tomto ohledu tedy postupuje podobně jako Evropská unie, která rovněž zastává nepřekročitelné právo členských zemí určit si podobu svého energetického mixu, současně ale uchovává práva států určit, do jaké míry bude energetický sektor otevřen pro zahraniční investory. Smlouva rovněž nepokrývá otázky týkající se vlastnické struktury společností.

Čeho se tedy ECT reálně dotýká a v jaké míře? Legální báze ECT je ukotvena ve čtyřech hlavních oblastech:

### 1) Obchod

ECT se snažila neodchylovat se od režimu WTO týkajícího se nejvyšších výhod a současně i od pravidel týkajících se nediskriminace. Smlouva se vztahuje jednak na obchod s energetickými surovinami a současně i na obchod s energetickými produkty a s energetikou souvisejícím příslušenstvím.

### 2) Investice

V oblasti investic se ECT snaží zajistit vytvoření stabilního, rovného, transparentního prostředí tak, aby byla podpořena důvěra mezi investory a hostujícími zeměmi. Samozřejmě vytvoření takového prostředí si vyžaduje i zajištění kontrolních mechanismů a efektivního vymáhání nároků. Smlouva je tak odpovědná za ochranu přímých zahraničních investic. Spory mezi aktéry mají být řešeny pomocí ad hoc rozhodčího řízení, které může být zahájeno na podnět jedné strany. V oblasti řešení sporů však leží jeden z problémů ECT, neboť tato smlouva je v prostředí EU brána jako smíšená. Kvůli této povaze lze v některých případech předpokládat, že by mohlo dojít ke sporu o výklad s Evropským soudním dvorem. Otázka ochrany investic prostřednictvím ECT vyvolává mnohé diskuse ze strany odborné veřejnosti. Kromě již zmíněné problematičnosti vztahů mezi závazky plynoucími z ECT a evropským právem jsou diskutovány například i nejasnosti ohledně mezinárodní odpovědnosti států za porušení smlouvy, různé možnosti postupu při ospravedlňování práv vyplývajících ze smlouvy, daňová ustanovení, standardy ochrany vyplývající ze smlouvy atd. (srov. Wälde, 1996, s. 251–314).

126 Po dlouhou dobu jednání nic nenaznačovalo, že Spojené státy svůj podpis na Smlouvu nepřiloží. Výsledné odmítavé rozhodnutí tak bylo pro ostatní vyjednaváče poměrně překvapující (Fox, 1996, s. 195).

Asi nejznámějším případem zabývajícím se ochranou investic, kdy se účastníci opírají o pravidla zakotvená v rámci ECT, je případ ruského Jukosu. Evropští investoři zde žalují Ruskou federaci ve věci znárodnění již zmíněné společnosti Jukos. Tato společnost se totiž dle oficiálních zdrojů dopustila rozsáhlých daňových úniků, kvůli čemuž zanikla a její veškerý majetek byl zabaven ruskými vládními úřady. Následně byl pak z rozhodnutí ruské vlády majetek převeden na jinou ruskou společnost Rosněft'. Tento krok vyvolal bouřlivě nesouhlasnou reakci právě ze strany evropských akcionářů Jukosu, kteří proti Ruské federaci rozběhli velkou řadu arbitrážních řízení a suma, kterou na ruské straně požadují, dosahuje až výše 100 miliard amerických dolarů. Své nároky opírají právě o ruský podpis ECT a tím plynoucí závaznost pravidel ECT, a to i přesto, že ruská Duma tento dokument neratifikovala. Jejich argumentace pak potvrdil i speciální ad hoc arbitrážní soud v Haagu, nicméně ruská strana požadavky investorů vnímá i nadále jako vysoce neoprávněné (srov. EurActiv, 2009c).

### 3) Energetická efektivita

Oblast energetické efektivity a s tím spojené ochrany životního prostředí je kromě ECT zakotvena i v rámci Protokolu o energetických úsporách a souvisejících ekologických hlediscích. Pokud bychom chtěli hodnotit reálný dopad těchto ustanovení, nelze než konstatovat, že se jedná pouze o naznačení dobrých úmyslů smluvních stran, neboť na rozdíl od ostatních částí jsou tato ustanovení právně nezávazná. Cílem je podpora udržitelného rozvoje a naplňování principu znečišťovatel platí, a to především v případě, že se jedná o přeshraniční znečištění. Dále jsou zde ustanoveny zkoušky vlivu na životní prostředí, včasné varování v případě nehody, monitoring vlivu na životní prostředí. Protokol pak tyto principy rozšiřuje a zdůrazňuje propojenost mezi tržní ekonomikou a ochranou životního prostředí. Vzhledem však k již zmíněné nezávaznosti těchto ustanovení je dopad na reálný stav věcí spíše marginální (*Energy Charter*, 2012).

### 4) Tranzit

To co platilo o předchozí subkapitole věnující se energetické efektivitě, neplatí rozhodně o části ECT věnované tranzitu. Tomu je zde věnována rozsáhlá pozornost a důraz. Důvodem je již prvotní myšlenka o vybudování ECT, a to zajištění bezpečného a trvalého toku energií z východu na západ. To vše bez jakéhokoli náznaku diskriminace a se zaručením maximální možné míry hospodářské soutěže včetně oblasti přepravy. ECT obsahuje povinnost států zjednodušit tranzit energie přes svá území a současně by měly zajišťovat jeho bezpečnost. Zároveň však neukotvuje povinnost zajištění přístupu třetích stran. Návrh Tranzitního protokolu<sup>127</sup> pak měl ustanovení ECT více posílit a v mnoha ohledech zkonkretizovat jednotlivá ustanovení. Jednání o něm započala již v roce 2000 a výsledek jednání především mezi EU a Ruskem se odrazil v předložení návrhu na zasedání Konference energetické charty v prosinci 2003 (*Secretariat Energy Charter*, 2012).

Situace s přijetím tohoto návrhu na ruské straně pak byla komplikována i kvůli dlouhodobě probíhajícímu jednání Ruska o vstupu do WTO. Z ruského pohledu by totiž případný podpis tohoto dokumentu více uvolnil přístup zahraničních firem k ruské přenosové soustavě a stanovil závazná, a tím pádem i vymahatelná pravidla pro fungování. Podepsání tranzitního protokolu považuje ruská strana za ohrožení vlastních obchodních zájmů. Na ruské straně totiž existuje obava, že v případě maximální liberalizace ruského plynovodního systému by dodavatelé ze Střední Asie mohli prodávat plyn v Evropě, což by mohlo výrazně postihnout ruské objemy a ceny. Nejkritičtější hlasy se ozývají především ze státní společnosti Gazprom,

127 Draft Transit Protocol, TP.

kteřá by zavedením pravidel utrpěla logicky nejvíce. Mnohdy opomíjeným bodem ruského nesouhlasu s Energetickou chartou a Tranzitním protokolem je pak i pomnutí oblasti jaderné energie v tomto smluvním svazku. Ruská strana by v tomto ohledu ráda získala status dodavatele jaderné energie (srov. Belyi, 2012; Roggenkamp, 1996, s. 507–513).

V kontextu ruské nechuti k tomuto dokumentu je zajímavý názor, který prezentuje Andrei Belyi a který odkrývá pozadí celého problému. Belyi poukazuje na fakt, že hlavní obavy EU pramení ze zajištění bezpečnosti dodávek. Tyto obavy pak mohou být sníženy kvůli fragmentaci části sektoru věnující se zpracování a distribuci konečným zákazníkům (viz unijní snahy o liberalizaci v oblasti elektřiny a plynu). V důsledku toho EU usiluje o zajištění režimu, který by výrazně podporoval hospodářskou soutěž. Z ruského pohledu tuto snahu pak přesně odráží ECT včetně části věnované tranzitu. Na druhou stranu Rusko se zaměřuje především na dlouhodobé kontrakty zajišťující přístup k odběratelským trhům a kontrolu zdrojových oblastí. Preferuje tak strukturu řízení, která se opírá o monopolistický způsob fungování energetického sektoru, s argumentem, že díky tomuto nastavení je schopna reálně zajistit bezpečnost přepravy. Náraz těchto dvou odlišných postojů pak má za důsledek selhání jednání o ECT (Belyi, 2012, s. 3).

ECT obecně pak trpí syndromem, který sužuje režimy obdobného typu. Tento syndrom lze pracovním jmenovat jako nedostatečnou schopnost reakcí na praktické problémy. Konkrétním případem v tomto ohledu mohou být již v této publikaci několikrát zmiňované plynové krize z let 2006 a 2009. Právě těmito událostmi by měla struktura ECT dle svého nastavení efektivně zabránit či reálně zmírňovat jejich dopady. V případě ECT se však ukázalo, že efektivnost postupu v tomto případě byla velmi nízká. Naopak, jak Rusko, tak EU v případě řešení těchto situací nakonec výrazně preferovaly bilaterální dialog. Dopad ECT a její vliv na praktické fungování energetických vztahů je tak ve srovnání s bilaterálními relacemi výrazně nižší.

### 5.3 Závěrečné zhodnocení

Problematickým bodem, který v této kapitole ještě nebyl zmíněn a který se vnější dimenze přímo dotýká, je otázka financování. V současné době EU nedisponuje jednotným a efektivním finančním nástrojem, který by byl schopný zajistit plnění vytyčených cílů. Z tohoto důvodu byla většina doposud probíhajících projektů financována prostřednictvím různých bilaterálních či multilaterálních programů spolupráce, jako jsou například Evropský sousedský a partnerský nástroj,<sup>128</sup> Nástroj pro rozvojovou spolupráci,<sup>129</sup> Evrop-

128 European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI). ENPI je tematicky zaměřen na dvě části. První rovina se soustředí na partnerské země v postsovětském prostoru, na Blízkém východě a v severní Africe. Druhá je zaměřena na přeshraniční spolupráci. Základním cílem je posílení spolupráce a postupná ekonomická integrace s nejbližšími sousedskými zeměmi, které nemají za cíl vstoupit do EU. Programové zaměření je velmi široké a zahrnuje témata jako např. politický dialog a reformy, sociální rozvoj a rovnost pohlaví, oblast kultury, výzkumu a vzdělávání. Na obě dvě roviny dohromady je vyhrazeno na roky 2007 a 2013 11,18 mld. eur, přičemž většina prostředků je použita v rámci první skupiny zemí (Evropská komise, 2012a).

129 Development Cooperation Instrument (DCI). Jedná se o nejkompaktnější nástroj pro rozvojovou spolupráci, který pokrývá následující geografické oblasti: Asie, Střední Asie, Latinská Amerika, Blízký východ a Jihoafrická republika. Skládá se z pěti tematických programů, jako jsou potravinová bezpečnost, investice do lidského kapitálu, migrace a azyl, nevládní aktéři a místní autority a životní prostředí a přírodní zdroje. Na projekty v rámci tohoto nástroje je na období mezi lety 2007 a 2013 určeno 10,05 mld. eur na geografické programy, 5,59 mld. eur na tematické programy a 1,25 mld. eur jako kompenzace pro země účastníci se tzv. Cukerného protokolu (Sugar Protocol), jehož cílem je reforma cukerného režimu (Evropská komise, 2012c).

ský rozvojový fond<sup>130</sup> atd. Svou roli však hrají i instituce typu Evropské investiční banky<sup>131</sup> a Evropské banky pro obnovu a rozvoj<sup>132</sup>.

V roce 2011 pak bylo v rámci energetického infrastrukturního balíčku<sup>133</sup> rozhodnuto o vytvoření nového finančního nástroje, který by zajistil klíčovou finanční podporu energetickým infrastrukturním projektům včetně těch propojujícím území EU s okolními zeměmi (např. jižní koridor). Předpokládaná výše investice je kolem 200 mld. eur do roku 2020 pro oblast plynu a rozvodných sítí (Evropská komise, 2011d).

Aby však mohla být politika v rámci vnější dimenze prováděna opravdu efektivně, je samozřejmě potřeba zajistit robustní, dlouhodobé finanční zdroje pro tuto část unijního rozpočtu. V tomto ohledu je klíčové jednání o podobě finanční perspektivy Unie na období 2014–2020, které se v průběhu roku 2012 začíná pomalu rozbíhat, ale které je bezesporu ovlivněno doznívající ekonomickou krizí a finančními problémy mnohých členských zemí EU (Villota, 2012, s. 10–11; Brunnarska, Jarosiewicz, Łoskot-Strachota, & Wiśniewska, 2011, s. 34–35).

Na rozdíl od předchozích dvou úrovní energetické politiky EU zmíněných v této knize lze konstatovat, že vnější dimenze je ve svém pojetí výrazně hůře uchopitelným tématem. Důvodem této skutečnosti je fakt, že se jedná o politiku snažící se být komplexní ve svých cílech, ale roztříštěnou ve způsobu jejich dosažení. Externí dimenze EEP svou hlavní aktivitu nevyvíjí za hranicemi EU (jak by se dle jejího názvu dalo předpokládat), ale její podoba je neustále diskutována uvnitř EU. I přes mnohé iniciativy/nástroje pro management vnějších energetických vztahů lze říci, že praktická opravdu reálně fungující shoda mezi členskými státy o nutnosti/podobě vnější dimenze EEP je doposud spíše ve hvězdách.

---

130 European Development Fund (EDF). Jedná se o nejstarší finanční nástroj pro rozvojovou spolupráci. EDF není financován z rozpočtu EU. První EDF byl vytvořen již v roce 1957 a dosahoval tehdy výše 569,4 milionů eur. Od roku 1975, kdy došlo k uzavření Dohody z Lomé, je fond každých pět let doplňován a objem jeho prostředků významně narůstá. Až Dohoda z Cotonou z roku 2000 zrušila možnost převádět nevyčerpané finanční prostředky z minulého EDF do toho dalšího. V současnosti probíhá financování již z 10. EDF na roky 2008–2013, ve kterém byl objem prostředků stanoven na 22 682 milionů eur (Evropská komise, 2012d).

131 European Investment Bank (EIB).

132 European Bank for Reconstruction and Development (EBRD).

133 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Guidelines for Trans-European Energy Infrastructure and Repealing – 19. 10. 2011.





## Seznam zdrojů

- Aalto, P. (2009). The EU-Russia Energy Dialogue and the Future of European Integration: From Economic to Politico – Normative Narratives. V P. Aalto, *The EU-Russian Energy Dialogue* (s. 23–43). Farnham: Ashgate Publishing Limited.
- About the Stability Pact.* (2012). Získáno 31. října 2012, z: <http://www.stabilitypact.org/default.asp>
- Andersen. (2000). *European Integration and the Changing Paradigm of Energy Policy: The Case of Natural Gas Liberalisation*. Načteno z [www.sv.uio.no](http://www.sv.uio.no): [http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2000/wp00\\_13.htm](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2000/wp00_13.htm)
- Asociační dohoda.* Získáno 2013, z euroskop: <https://www.euroskop.cz/282/sekce/>
- Belyi, A. (27. April 2012). *Russia's Position on the Energy Charter*. Získáno 31. října 2012, z [chathamhouse.org](http://www.chathamhouse.org): <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/270412summary.pdf>
- Brunnarska, Z., Jarosiewicz, A., Łoskot-Strachota, A., & Wiśniewska, I. (June 2011). *Between Energy Security and Energy Market Integration – Guidelines for the Future Development of the EU's External Energy Policy in Europe's Neighbourhood*. Získáno 31. října 2012, z Ośrodek Studiów Wschodnich: [http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Raport\\_Energetyczny\\_ang.pdf](http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Raport_Energetyczny_ang.pdf)
- Buchan, D. (2009). *Energy and Climate Change: Europe at the Crossroads*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies.
- Cameron, F. (2008). The Politics of EU – Russia Energy Relations. *EU – Russia Energy Relations Issue Nine* (s. 18–29). EU Russia Centre.
- Cameron, P. (2007). *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*. New York City: Oxford University Press.
- Clark, J. G. (1991). *Political Economy of World Energy: A Twentieth-Century Perspective*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.
- Černoch, F. (2007). Ropná zbraň: Strašák nebo reálná hrozba. *Mezinárodní vztahy*, č. 3, s. 5–30.
- Černoch, F. (2009). Energetická politika EU: Pozice na půli cesty. V Š. Waisová, *Evropská energetická bezpečnost*. Plzeň: Čeněk Aleš.
- Černoch, F. (2011). *Energetická politika EU a energetické zájmy ČR*. Disertační práce, nepublikováno.
- Černoch, F., Dančák, B., Kod'ousková, H., Leschhenko, A., Osička, J., Ocelík, P., a další. (2012). *The Future of the Druzhba Pipeline as a Strategic Challenge for the Czech Republic and Poland*. Načteno z [www.iips.cz](http://www.iips.cz): [http://www.iips.cz/data/files/Druzhba\\_Pipeline.pdf](http://www.iips.cz/data/files/Druzhba_Pipeline.pdf)
- Černoch, F., Ocelík, P., Osička, J., Zapletalová, V., Vlček, T., & Kovačovská, J. (2011). *The Future of Natural Gas Security in the V4 Countries. A Scenario Analysis and the EU Dimension*. Brno: IIPS.
- ČPU. (24. 9. 2007). *ČPU nesouhlasí s vlastnickým oddělením v plynárenství*. Načteno z [www.cpu.cz](http://www.cpu.cz): <http://www.cpu.cz/tiskove-zpravy/531-3>

de Wilde, T., & Pellon, G. (1. June 2006). The implications of the European Neighbourhood Policy (ENP) on the EU-Russian ‘Strategic Partnership’. *Helsinki Monitor*, s. 119–132.

*Dohoda o partnerství a spolupráci, kterou se zakládá partnerství mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Ruskou federací na straně druhé.* (1994). Získáno 31. října 2012, z Úř. věst. L 327, 28/11/1997 S. 0003 – 0069: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=D-D:11:56:21997A1128\(01\):CS:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=D-D:11:56:21997A1128(01):CS:PDF)

Doležal, J. (2011). *Úžasný výsledek klimatického souboje v Durbanu? To těžko.* Načteno z Česká pozice: <http://www.ceskapozice.cz/zahranici/svetove-udalosti/uzasny-vysledek-klimatickeho-souboje-v-durbanu-tezko>

Doré, J. (1996). Negotiating Energy Treaty. V T. T. Wälde, *The Energy Charter Treaty: An East-West Gateway for Investment and Trade* (s. 137–156). London: Kluwer Law International.

EEA. (2011). *EEA Report No 4/2011.* Načteno z [www.eea.europa.eu](http://www.eea.europa.eu): <http://www.eea.europa.eu/publications/ghg-trends-and-projections-2011>

EHS. (1957). *Treaty Establishing the European Economic Community.* Načteno z [www.en.wikisource.org](http://en.wikisource.org): [http://en.wikisource.org/wiki/Treaty\\_establishing\\_the\\_European\\_Economic\\_Community](http://en.wikisource.org/wiki/Treaty_establishing_the_European_Economic_Community)

Emerson, M. (May 2005). EU-Russia – Four Common Spaces and the Proliferation of the Fuzzy. *CEPS Policy Brief No. 71.* Centre for European Policy Studies.

*Energy Community.* (2012). Získáno 31. října 2012, z [http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/ENERGY\\_COMMUNITY](http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY)

Energy Charter. (2012). *1991 Charter.* Získáno 31. října 2012, z Energy Charter: <http://www.encharter.org/index.php?id=604>

ESUO. (1957). *Smlouva o založení ESUO.* Načteno z Euroskop: [http://www.euroskop.cz/gallery/2/753-sm-louva\\_o\\_esuo.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/753-sm-louva_o_esuo.pdf)

EurActiv. (18. December 2006). *EU-25 Backs Poland in Beef Row with Russia.* Získáno 31. října 2012, z <http://www.euractiv.com>: <http://www.euractiv.com/trade/eu-25-backs-poland-beef-row-russia/article-160521>

EurActiv. (2007a). *Energy Green Paper: What Energy Policy for Europe?* Získáno 2012, z <http://www.euractiv.com>: <http://www.euractiv.com/energy/energy-green-paper-energy-policy-europe/article-154790>

EurActiv. (11. 1. 2007b). *Comission Threatens EU Power Giants.* Získáno 2012, z Euraktiv: <http://euractiv.com/en/energy/commission-threatens-eu-power-giants/article-160804>

EurActiv. (11. 1. 2007c). *EU Energy Blueprint Puts Onus on Climate Change and Renewables.* Načteno z [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com): <http://www.euractiv.com/energy/eu-energy-blueprint-puts-onus-cl-news-217719>

EurActiv. (13. 3. 2007d). *EU Energy Summit: A New Start for Europe?* Načteno z [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com): <http://www.euractiv.com/energy/eu-energy-summit-new-start-europe/article-162432>

EurActiv. (2008). *Liberalising the EU Energy Sector.* Načteno z [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com): <http://euractiv.com/en/energy/liberalising-eu-energy-sector/article-145320>

EurActiv. (5. květen 2009a). *Liberalising the EU Energy Sector.* Získáno 2012, z Euraktiv: <http://euractiv.com/en/energy/liberalising-eu-energy-sector/article-145320>

- EurActiv. (2009b). *EurActiv: EU uzavírá klimaticko-energetický balíček*. Načteno z [www.euractiv.cz](http://www.euractiv.cz): <http://www.euractiv.cz/energetika/clanek/eu-uzavira-klimaticko-energeticky-balicek-005841>
- EurActiv. (1. December 2009c). *Court Rules against Russia in Yukos Case*. Získáno 31. října 2012, z [euractiv.com](http://www.euractiv.com): <http://www.euractiv.com/energy/court-rules-russia-yukos-case-news-223133>
- EurActiv. (8. leden 2009d). *Energy and Climate Chase: Towards an Integrated EU Policy*. Získáno 2012, z <http://www.euractiv.com>: <http://www.euractiv.com/energy/energy-climate-change-integrated-links dossier-188405>
- EurActiv. (18. květen 2009e). *Rusové mohou do projektu Nabucco vstoupit oklikou*. Získáno 31. října 2012, z [euractiv.cz](http://www.euractiv.cz): <http://www.euractiv.cz/energetika/clanek/rusove-mohou-do-projektu-nabucco-vstoupit-oklikou-006010>
- EurActiv. (12. 9. 2011). *Komise dostala mandát k jednání o dodávkách kaspického plynu*. Načteno z <http://www.euractiv.cz>: <http://www.euractiv.cz/energetika/clanek/komise-dostala-mandat-k-jednani-o-dodavkach-kaspickeho-plynu-009128>
- EurActiv. (2012). *Vztahy Evropské unie a Ruska*. Získáno 31. října 2012, z <http://www.euractiv.cz>: <http://www.euractiv.cz/vnejsi-vztahy/link-dossier/vztahy-evropske-unie-a-ruska-000047>
- European External Action Service. (2012a). *Eastern Partnership*. Získáno 31. října 2012, z <http://eeas.europa.eu>: [http://eeas.europa.eu/eastern/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm)
- European External Action Service. (2012b). *Black Sea Synergy*. Získáno 31. října 2012, z <http://eeas.europa.eu>: [http://eeas.europa.eu/blacksea/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/blacksea/index_en.htm)
- Euroskop. (7. duben 2009). *Aktualizace: Energetický balík*. Získáno 2012, z Euroskop: <https://www.euroskop.cz>: <https://www.euroskop.cz/8440/11502/clanek/aktualizace-energeticky-balik>
- Euroskop. (7. prosinec 2010). *Energie v listopadu 2010*. Získáno 2012, z <https://www.euroskop.cz>: <https://www.euroskop.cz/8440/17925/clanek/energie-v-listopadu-2010/>
- Eurostat. (Nedatováno). *Energy Intensity of the Economy*. Získáno 3. září 2013, z Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec360&plugin=1>
- Evropská komise. Získáno 2013, z euroskop: <https://www.euroskop.cz>: <https://www.euroskop.cz/109/sekce/evropska-komise/>
- Evropská komise. (14. červenec 1985). *Bílá kniha – Dokončení vnitřního trhu*. Získáno 2012, z [europa.eu](http://europa.eu): [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com1985\\_0310\\_f\\_en.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf)
- Evropská komise. (1985). *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council*. Brusel: Evropská komise.
- Evropská komise. (1986). *Jednotný evropský akt*. Načteno z [www.euroskop.cz](http://www.euroskop.cz): <http://www.euroskop.cz/gallery/2/763-jea.pdf>
- Evropská komise. (1988a). *The Greenhouse Effect and the Community COM 88/656*. Načteno z [www.aei.pitt.edu](http://www.aei.pitt.edu): <http://www.aei.pitt.edu/5684/>
- Evropská komise. (1988b). *The Internal Energy Market*. Načteno z [www.aei.pitt.edu](http://www.aei.pitt.edu): <http://www.aei.pitt.edu/4037/1/4037.pdf>
- Evropská komise. (1989a). *Návrh směrnice o cenové transparentnosti v sektoru elektřiny a zemního plynu COM 89/123*. Načteno z [www.aei.pitt.edu](http://www.aei.pitt.edu): [http://www.aei.pitt.edu/3782/01/000224\\_1.pdf](http://www.aei.pitt.edu/3782/01/000224_1.pdf)

- Evropská komise. (1989b). *Návrh směrnice pro přepravu plynu COM89/334*. Načteno z [www.aei.pitt.edu](http://www.aei.pitt.edu): <http://aei.pitt.edu/3773/>
- Evropská komise. (1989c). *Návrh směrnice pro přepravu elektřiny COM89/336*. Načteno z [www.aei.pitt.edu](http://www.aei.pitt.edu): <http://aei.pitt.edu/3772/01>
- Evropská komise. (1995). *White Paper: An Energy Policy for the European Union*. Získáno 31. října 2012, z [http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/energy\\_white\\_paper\\_com\\_95\\_682.pdf](http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/energy_white_paper_com_95_682.pdf)
- Evropská komise. (1997). *Energy for the Future: Renewable Sources of Energy: White Paper for a Community Strategy and Action Plan COM(97)599*. Získáno 2012, z [www.europa.eu](http://www.europa.eu): [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com97\\_599\\_en.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com97_599_en.pdf)
- Evropská komise. (1998). *Towards an EU Post – Kyoto Strategy COM(1998)535*. Načteno z [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51998DC0353:EN:NOT>
- Evropská komise. (1999). *Preparing for Implementation of the Kyoto Protocol COM(1999)230*. Načteno z [www.europa.eu](http://www.europa.eu): [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/docs/com\\_1999\\_230\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/docs/com_1999_230_en.pdf)
- Evropská komise. (2000). *Green Paper on Greenhouse Gas Emissions Trading within the European Union*. Získáno 2012, z [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2000/com2000\\_0087en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2000/com2000_0087en01.pdf)
- Evropská komise. (2001a). *Green Paper – Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply*. Získáno 31. října 2012, z [http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy-supply/doc/green\\_paper\\_energy\\_supply\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy-supply/doc/green_paper_energy_supply_en.pdf)
- Evropská komise. (14. May 2001b). Načteno z Communication from President Prodi, Vice President De Palacio – The EU-Russia Energy Dialogue: [http://ec.europa.eu/energy/russia/reference\\_texts/doc/comm-final-en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/russia/reference_texts/doc/comm-final-en.pdf)
- Evropská komise. (2003). *Směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES*. Načteno z [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:07:32003L0087:CS:PDF>
- Evropská komise. (2005). *Akční plán pro biomasu*. Načteno z [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0628:FIN:CS:PDF>
- Evropská komise. (2006a). *Attitudes towards Energy*. Získáno 2012, z [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_247\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_247_en.pdf)
- Evropská komise. (2006b). *Energy & Transport International Relations – Regional Cooperation – Baku Initiative*. Získáno 31. října 2012, z <http://ec.europa.eu>: [http://ec.europa.eu/dgs/energy\\_transport/international/regional/caspian/energy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caspian/energy_en.htm)
- Evropská komise. (8. března 2006c). *Zelená kniha Evropská strategie pro udržitelnou, konkurenceschopnou a bezpečnou energii SEK(2006)317*. Získáno 31. říjen 2012, z <http://eur-lex.europa.eu>: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0105:FIN:cs:PDF>
- Evropská komise. (2007a). *An Energy for Europe: Communication from the Commission to the European Council*. Načteno z [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu): [http://ec.europa.eu/energy/energy\\_policy/doc/01\\_energy\\_policy\\_for\\_europe\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/doc/01_energy_policy_for_europe_en.pdf)

- Evropská komise. (2007b). *Commission Proposes an Integrated Energy and Climate Change Package to Cut Emissions for the 21st Century*. Načteno z [www.europa.eu](http://www.europa.eu): [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-07-29\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-29_en.htm)
- Evropská komise. (2007c). *Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství*. Načteno z [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu): <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:CS:HTML>
- Evropská komise. (2008a). *Druhý strategický přezkum energetické politiky AKČNÍ PLÁN EU PRO ZABEZPEČENÍ DODÁVEK ENERGIE A JEJICH SOLIDÁRNÍ VYUŽITÍ*. Získáno 31. října 2012, z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0781:FIN:CS:PDF>
- Evropská komise. (2008b). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources COM2008/19*. Získáno 2012, z [http://ec.europa.eu/energy/climate\\_actions/doc/2008\\_res\\_directive\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/climate_actions/doc/2008_res_directive_en.pdf)
- Evropská komise. (2009). *Směrnice 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES*. Získáno 2012, z [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:01:CS:HTML>
- Evropská komise. (2010a). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Energy 2020 A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy*. Získáno 2012, z [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0639:EN:HTML:NOT>
- Evropská komise. (2010b). *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii*. Načteno z [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:020:cs:PDF>
- Evropská komise. (2010c). *Nařízení č. 994/2010 o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu a o zrušení směrnice Rady 2004/67/ES*. Načteno z [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0001:0022:CS:PDF>
- Evropská komise. (2010d). *Report on the implementation of the Trans-European energy networks in the period 2008–2009*. Načteno z [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu): [http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/studies/doc/2010\\_0203\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/studies/doc/2010_0203_en.pdf)
- Evropská komise. (2011a). *Energetický plán do roku 2050*. Načteno z [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0885:FIN:CS:PDF>
- Evropská komise. (2011b). *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o zabezpečení dodávek energie a mezinárodní spolupráci – „Energetická politika EU: jednání s partnery za našimi hranicemi“*. Získáno 2012, z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0539:FIN:CS:PDF>
- Evropská komise. (2011c). *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o hlavních směrech transevropské energetické infrastruktury a o zrušení rozhodnutí č. 1364/2006/ES*. Získáno 2013, z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0658:FIN:CS:PDF>
- Evropská komise. (2011d). *Report on the implementation of the European Energy Programme for Recovery*. Získáno z [eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0217:FIN:EN:PDF>



Evropská komise. (2011e). *Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se vytváří nástroj pro propojení Evropy*. Získáno z eur-lex.europa.eu: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0665:FIN:CS:PDF>.

Evropská komise. (2011f). *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů: Plán energetické účinnosti 2011*. Získáno z eur-lex.europa.eu: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0109:FIN:CS:PDF>.

Evropská komise. (7. September 2011c). *Návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady kterým se zřizuje mechanismus výměny informací o mezivládních dohodách mezi členskými státy a třetími zeměmi v oblasti energetiky*. Získáno 31. října 2012, z eur-lex.europa.eu: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0540:FIN:CS:PDF>

Evropská komise. (19. October 2011d). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Guidelines for Trans-European Energy Infrastructure and Repealing Decision No 1364/2006/EC*. Získáno 31. října 2012, z <http://eur-lex.europa.eu>: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011PC0658:EN:NOT>

Evropská komise. (2012a). *European Neighbourhood Policy: Funding*. Získáno 31. října 2012, z ec.europa.eu: [http://ec.europa.eu/world/enp/funding\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm)

Evropská komise. (2012b). *EU vítá přistoupení Ruska k WTO po 18 letech jednání*. Získáno 31. října 2012, z [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-906\\_cs.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-906_cs.htm)

Evropská komise. (2012c). *Development Co-operation Instrument (DCI)*. Získáno 31. října 2012, z <http://ec.europa.eu>: [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci_en.htm)

Evropská komise. (2012d). *European Development Fund (EDF)*. Získáno 31. října 2012, z [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/overseas\\_countries\\_territories/r12102\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_en.htm)

Evropská rada (2011). *Závěry Evropské rady ze 4. 2. 2011*. Načteno z [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu): [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/119175.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119175.pdf)

*Evropský parlament*. Získáno 2013, z euroskep: <https://www.euroskop.cz/92/sekce/evropsky-parlament/>

Evropský parlament. (2008). *20-20-20 do roku 2020: šance pro zelenou Evropu*. Získáno 2012, z <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080122IPR19355+0+DOC+XML+V0//CS>

Evropský parlament., & Evropská rada. (1996). *Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 Concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity*. Získáno 2012, z eur-lex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0092:EN:HTML>

Evropský parlament., & Evropská rada. (2003a). *Nařízení Evropského parlamentu a Rady o podmínkách přístupu do sítě pro přeshraniční obchod s elektřinou*. Získáno 2012, z eur-lex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R1228:20061201:CS:PDF>

Evropský parlament, & Evropská rada. (2003b). *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/30/ES ze dne 8. května 2003 o podpoře užívání biopaliv nebo jiných obnovitelných pohonných hmot v dopravě*. Získáno 2012, z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0030:CS:HTML>



- Evropský parlament., & Evropská rada. (2003c). *Směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES*. Získáno 2012, z eur-lex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:12:02:32003L0054:CS:PDF>
- Evropský parlament., & Evropská rada. (2003d). *Směrnice o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 98/30/EC*. Získáno 2012, z eur-lex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:12:02:32003L0055:CS:PDF>.
- Evropský parlament., & Evropská rada. (2005). *Nářízení Evropského parlamentu a Rady (ES) o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám*. Získáno 2012, z eur-lex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005R1775:CS:HTML>
- Fiala, P., & Pitrová, M. (2003). *Evropská unie*. Brno: CDK.
- Fiala, P., & Pitrová, M. (2010). *Evropská unie*. 2., aktualizované vydání. Brno: CDK.
- Fildes, N. (2007). *EU Outlines Plans to Open Energy Market*. Načteno z The independent: <http://www.independent.co.uk/news/business>
- Fox, W. (1996). The United States and the Energy Charter Treaty: Misgivings and Misperceptions. V W. T. Wälde, *The Energy Charter Treaty: An East-West Gateway for Investment and Trade* (s. 194–205). London: Kluwer Law International.
- Frasl, I. (1996). The Trade Rules of GATT and Related Instruments and the Energy Charter Treaty. V W. T. Wälde, *The Energy Charter Treaty: An East-West Gateway for Investment and Trade* (s. 459–495). London: Kluwer Law International.
- Haase, N. (2008). *European Gas Market Liberalisation: Are Regulatory Regimes Moving towards Convergence?* Načteno z <http://doc.utwente.nl>: <http://doc.utwente.nl/67281/>
- Haghighi, S. S. (July 2008). Energy Security and the Division of Competences Between the European Community and its Member States. *European Law Journal*, s. 461–482. DOI: 10.1111/j.1468-0386.2008.00421.x
- Haghighi, S. S. (2007). *Energy Security – The External Legal Relations of the European Union with Major Oil and Gas Supplying Countries*. Oxford: Hart Publishing.
- Havlík, V., & Majerčík, L. (2003). *Integrační paradigma: Multi-level Governance*. Načteno z Global Politics: <http://www.globalpolitics.cz/clanky/multi-level-governance>
- Hix, S., & Høyland, B. (2011): *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Isic, M., & Schäffer, S. (November 2008). Double win in EU-Russia Relations – Roadmap for a new PCA. *C.A.P Perspectives*. Center for Applied Policy Research Ludwig-Maximilians-Universität Munich.
- Jednotný evropský akt*. (1986). Získáno 2012, z euroskep: <http://www.euroskop.cz/gallery/2/763-jea.pdf>
- Johnson, A. & Block, G. (2012). *EU Energy Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Johnson, P. (1991). *Dějiny 20. století*. Praha: Rozmluvy Alexandra Tomského.
- Jong, J. de (2008). *The Third EU Energy Package: Are We Singing the Right Song?* Načteno z Clingendael: [http://www.clingendael.nl/publications/2008/20080200\\_ciep\\_briefingpaper\\_jong.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2008/20080200_ciep_briefingpaper_jong.pdf)

- Kaniok, P. (2010). *České předsednictví Rady EU – most přes minulost*. Brno: Muni Press.
- Karova, R. (December 2009). *Energy Community for South East Europe: Rationale Behind and Implementation to Date*. Získáno 31. října 2012, z RSCAS Working Papers: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/10912/EUI%20RSCAS%202009\\_12.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/10912/EUI%20RSCAS%202009_12.pdf?sequence=1)
- Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství*. (2006). Získáno 2012, z eur-lex: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:CS:pdf>
- Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie – Lisabonská smlouva*. (2008). Získáno 2012, z eur-lex: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:CS:HTML>
- Kratochvíl, P. (2008). *Teorie evropské integrace*. Praha: Portál.
- Kroes, N. (2007). *More competitive energy markets: Building on the findings of the sector inquiry to shape the right policy solutions*. Získáno 2012, z europa.eu: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/547&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- Krutílek, O., & Kuchyňková, P. (2006). *Monitoring EU europoslance Hynka Fajmona*. Načteno z www.cdk.cz: <http://www.cdk.cz/pdf/monitoring/2006-0203.pdf>
- Krutílek, O., & Kuchyňková, P. (2007). *Monitoring EU europoslance Hynka Fajmona: únor/březen 2007*. Načteno z www.cdk.cz: <http://www.cdk.cz/pdf/monitoring/2007-0203.pdf>
- Krutílek, O., & Kuchyňková, P. (2009). *Monitoring EU europoslance Hynka Fajmona: leden 2009*. Načteno z www.cdk.cz: <http://www.cdk.cz/pdf/monitoring/2008-12-2009-01.pdf>
- Leonard, M., & Popescu, N. (2007). *A Power Audit of EU-Russia Relations*. Získáno 31. října 2012, z <http://ecfr.eu>: [http://ecfr.eu/page/-/ECFR-02\\_A\\_POWER\\_AUDIT\\_OF\\_EU-RUSSIA\\_RELATIONS.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR-02_A_POWER_AUDIT_OF_EU-RUSSIA_RELATIONS.pdf)
- Leszek, J. (2006). *The Future of European Energy Security: Interdisciplinary conference*. Tischner European University.
- Licklider, R. (1988). *Political Power and The Arab Oil Weapon: The Experience of Five Industrialized Nations*. Los Angeles: University of California Press.
- Lords, H. O. (2006). *The Commission's Green Paper, „A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy“*. Získáno 2012, z <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200506/ld-select/ldcom/224/224.pdf>
- Marín-Quemada, M. J., Velasco, C., & Muñoz, B. (2012). Energy security of supply and EU energy policy. V M. J. Marín-Quemada, J. García-Verdugo, & G. Escribano, *Energy Security for the EU in the 21st Century – Markets, Geopolitics and Corridors* (s. 195–210). London: Routledge.
- Massai, L. (2012). *European Climate and Clean Energy Law and Policy*. London, New York: Earthscan.
- Matlary, J. H. (1997). *Energy Policy in the European Union, The European Union Serie*. New York: ST. MARTIN'S PRESS.
- Mihajlov, A. (2009). A Treaty For A Southeast European Energy Community. V S. Stec, & B. Baraj, *Energy and Environmental Challenges to Security* (s. 73–78). Budapest: Springer Netherlands.

- Nugent, N. (2000). The European Commission. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- OSN. (1997). *Kjótský protokol k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu*. Načteno z [www.mzp.cz](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kjotsky_protokol/$FILE/OMV-cesky_protokol-20081120.pdf): [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kjotsky\\_protokol/\\$FILE/OMV-cesky\\_protokol-20081120.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kjotsky_protokol/$FILE/OMV-cesky_protokol-20081120.pdf)
- Piebalgs, A. (2008). EU – Russia Energy Relations: Common Goals and Concerns. *EU – Russia Energy Relations – Issue nine* (s. 3–6). EU Russia Centre.
- Rada Evropské unie. Získáno 2013, z [euroskop](https://www.euroskop.cz/98/91/clanek/rada-evropske-unie---zakladni-informace/): <https://www.euroskop.cz/98/91/clanek/rada-evropske-unie---zakladni-informace/>
- Rada Evropské unie (2006). *Závěry předsednictví: Rada EU: Závěry předsednictví: Evropská rada v Bruselu 23. a 24. března 2006*. Načteno z [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu): [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/CS/ec/89029.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/CS/ec/89029.pdf).
- Rada Evropské unie. (březen 2007). *Závěry předsednictví*. Získáno 2012, z [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)
- Rada Evropské unie. (2011a). *Council conclusions on strengthening the external dimension of the EU energy policy*. Získáno 2012, z [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/trans/126327.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/trans/126327.pdf)
- Rada Evropské unie. (2011b). *Závěry*. Získáno 2012, z [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/CS/ec/119197.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ec/119197.pdf)
- Rada Evropských společenství. (24. červenec 1973). *Směrnice Rady o opatřeních ke zmírnění následků potíží v zásobování ropou a ropnými produkty*. Získáno 2012, z [eur-lex](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31973L0238:CS:HTML): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31973L0238:CS:HTML>
- Rada Evropských společenství. (7. listopad 1977). *Směrnice Rady, kterou se stanovuje společný ukazatel Společenství ke snížení spotřeby primární energie při potížích v zásobování ropou a ropnými produkty*. Získáno 2012, z [eur-lex](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31977D0706:CS:HTML): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31977D0706:CS:HTML>
- Rada Evropských společenství. (1990). *Směrnice Rady o přenosu elektřiny elektrizačními systémy*. Získáno 2012, z [eur-lex](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:12:01:31990L0547:CS:PDF): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:12:01:31990L0547:CS:PDF>
- Rada Evropských společenství. (1991). *Směrnice Rady o přepravě zemního plynu přepravními systémy*. Získáno 2012, z [eur-lex](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:12:01:31991L0296:CS:PDF): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:12:01:31991L0296:CS:PDF>
- Renner, S. (25. February 2009). *The Energy Community of Southeast Europe: A Neofunctionalist Project of Regional Integration*. Získáno 31. října 2012, z [European Integration Online Papers](http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2009_001a/88): [http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2009\\_001a/88](http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2009_001a/88)
- Roggenkamp, M. M. (1996). Transit of Network-bound Energy: the European Experience. V W. T. Wälde, *The Energy Charter Treaty: An East-West Gateway for Investment and Trade* (s. 499–518). London: Kluwer Law International.
- Secretariat Energy Charter. (2012). *The Energy Charter Treaty – A Readers Guide*. Brussels: Energy Charter Secretariat.
- Schütze, R. (2012). *An Introduction to European Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Skjærseth, J. B., & Wettestad, J. (2009). *The Origin, Evolution and Consequences of the ETS*. Získáno 2012, z <http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/glep.2009.2.101>

*Smlouva o založení ESUO*. (18. duben 1951). Získáno 2012, z eur-lex: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11951K/tif/>

Staab, A. (2011). *The European Union Explained*. Bloomington: Indiana University Press.

Stern, J. (2006). *The Russian-Ukrainian Gas Crisis of January 2006*. Získáno 31. října 2012, z oxfordenergy.org: [http://www.oxfordenergy.org/pdfs/comment\\_0106.pdf](http://www.oxfordenergy.org/pdfs/comment_0106.pdf)

*Surgutneftegaz Marches into Hungary*. (1. May 2009). Získáno 31. října 2012, z petroleum-economist.com: <http://www.petroleum-economist.com/Article/2731711/Surgutneftegaz-marches-into-Hungary.html>

Surrey, J. (1992). Energy Policy in the European Community: Conflicts Between the Objectives of the Unified Single Market, Supply Security and a Clean Environment. *Energy Journal*, 3, s. 207–231.

Talseth, U. C.-L. (01. April 2012). *The EU – Russia Energy Dialogue – Travelling Without Moving*. Získáno 31. října 2012, z SWP Working Paper: [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeits-papiere/talseth\\_20120402\\_KS.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeits-papiere/talseth_20120402_KS.pdf)

Tekin, A., & Williams, A. (2011). *Geo-Politics of the Euro-Asia Energy Nexus; The European Union, Russia and Turkey*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Villota, C. (4. May 2012). *Beyond our Borders. A Critique of the External Dimension of the EU Energy Policy and its Financing Mechanisms*. Získáno 31. října 2012, z European Network on Debt and Development: <http://eurodad.org/1540683/>

Wälde, W. T. (1996). International Investment under 1994 Energy Charter Treaty. V W. T. Wälde, *The Energy Charter Treaty: An East-West Gateway for Investment and Trade* (s. 251–314). London: Kluwer Law International.

Whist, S. B. (November 2008). *Nord Stream: Not Just a Pipeline – An Analysis of the Political Debates in the Baltic Sea Region Regarding the Planned Gas Pipeline from Russia to Germany*. Získáno 31. října 2012, z fni.no: <http://www.fni.no/doc&pdf/FNI-R1508.pdf>

*World Trade Organization*. (2012). Získáno 31. říjen 2012, z <http://www.wto.org/index.htm>

## Jmenný rejstřík

Barnier, Michel 50  
Barroso, José Manuel 28  
Borg, Tonio 50  
Delors, Jacques 62, 85  
Dimas, Stavros 30, 79  
Gore, Albert Arnold 82  
Hansen, Flemming 70  
Hirsch, Etienne 19  
Juščenko, Viktor 103  
Kaczyński, Lech 112  
Kroes, Neelie 57, 68  
Lubbers, Ruud 117  
Merkelová, Angela 30  
Mimica, Neven 50  
Monnet, Jean 15, 18, 37  
Násir, Gamál 20  
Piebalgs, Andris 70, 111  
Putin, Vladimir 103, 114  
Ripa di Meana, Carlo 85  
Schuman, Robert 37  
Tusk, Donald 112  
Wallnofer, Bruno 58





## Poděkování

Na předchozích stránkách jsme se pokusili představit základní charakteristiky evropské energetické politiky. Snaha o komplexní obrázek s sebou samozřejmě přináší kromě výhod i určité obtíže, často přílišnou generalizaci, opomenutí některých zajímavých či důležitých otázek či možnost nesprávného zasazení dané informace do celkového kontextu. Případná pochybení tohoto druhu, stejně jako jakékoliv jiné pochybení uvedené v knize, jsou výhradně zodpovědností autorů textu.

Ti by zároveň chtěli poděkovat Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií FSS MU, na jejíž půdě text vznikl, za maximální vstřícnost a podporu. Poděkování si zaslouží i řada energetických odborníků, kteří v posledních letech v hojném množství na zmíněnou katedru zavítali a našim studentům poskytli řadu přednášek – i tyto informace pomáhaly text zkvalitnit. A přestože zátěž samotného psaní publikace nesli jen autoři uvedení na přebalu, radou či konzultací přispěl i zbytek týmu zabývajícího se na FSS MU energetickou problematikou.

Text by také nemohl vzniknout bez finanční podpory Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu ČR.

Filip Černoch, Veronika Zapletalová



## O autorech

**Mgr. Filip Černoč, Ph.D.**, absolvoval doktorandské studium oboru Evropská studia na Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity, kde také v současné době působí jako odborný pracovník a vyučující oboru Mezinárodní vztahy a energetická bezpečnost. Profesně se zaměřuje na energetickou bezpečnost České republiky a Evropské unie, na legislativní dimenzi energetiky na půdě EU a na vliv EU na energetickou bezpečnost ČR. Vyučuje mj. v kurzech Energetická bezpečnost Evropské unie, Energy Policy of the EU, Energy Security of Visegrad Countries, Energetická bezpečnost EU a vybraných evropských zemí či Transatlantické vztahy a energetická bezpečnost.

**Mgr. et Mgr. Veronika Zapletalová** absolvovala magisterské studium oboru Evropská studia a magisterské studium oboru Mezinárodní vztahy na Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity. V současné době působí jako interní doktorandka na téže Fakultě a aktivně se zapojuje do dění na studijním oboru Mezinárodní vztahy a energetická bezpečnost Katedry mezinárodních vztahů a evropských studií FSS MU. Tento relativně nový magisterský obor vychází vstříc požadavkům firemní i veřejné sféry po odbornících propojujících odbornost v oblasti mezinárodních vztahů se znalostmi z energetického sektoru. Veronika Zapletalová se podílí na výuce v kurzech věnovaných energetické politice EU a zahraniční politice Polské republiky. Profesně se věnuje především vnější dimenzi energetických vztahů EU, liberalizaci trhu s plynem v rámci EU a energetické bezpečnosti Polska.



Filip Černocho, Veronika Zapletalová  
**ENERGETICKÁ POLITIKA  
EVROPSKÉ UNIE**

Foto na obálce: [www.istockphoto.com](http://www.istockphoto.com)  
Jazyková korektura: Lenka Váchová  
Grafická úprava: GRAFEX-AGENCY s.r.o.

V roce 2014 vydala Masarykova univerzita,  
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno, [www.muni.cz](http://www.muni.cz)  
2., aktualizované vydání

Neprodejné

[www.mves.cz](http://www.mves.cz)  
[www.opvk.fss.muni.cz/ensec/](http://www.opvk.fss.muni.cz/ensec/)

ISBN 978-80-210-6676-2  
DOI: 10.5817/CZ.MUNI.M210-6676-2014

Projekt „Inovace výuky na FSS – Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií“ (CZ1.07/2.2.00/15.0221) reaguje na potřeby pracovního trhu a nutnost komplexní přípravy studentů na zaměstnání v oborech spojených s energetikou a energetickou bezpečností. Umožňuje studentům získat prakticky uplatnitelné znalosti a těžit ze spolupráce s nejprogressivnějšími firmami v oboru. Projekt zahrnuje 9 nových či inovovaných kurzů; prakticky orientované stáže; exkurze a kulaté stoly ve spolupráci s ČEPS, a.s., ČEZ, a.s., Jihomoravskou plynárenskou, a.s., Muzeem naftového dobývání a geologie; výuku externích expertů z USA, VB, Polska, Izraele a dalších zemí.

Projekt je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky.

<http://www.opvk.fss.muni.cz/ensec/>

**muni**  
PRESS

**enSEC**



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,  
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



OP Vzdělávání  
pro konkurenceschopnost



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ