

Stvaranje europske energetske unije i dnevni red političkog odlučivanja EU-a

Jelena Radić Dozić

Sažetak

Pitanje energetske sigurnosti, definirane kao sigurna opskrba energentima, potaknulo je produbljenje europske integracije na energetskom području, koje se držalo neodvojivim dijelom nacionalnog suvereniteta, tek kada je na važnosti dobio sigurnosni stup europske energetske politike sa svojom vanjskom dimenzijom, i to primarno uz opskrbu plinom. Pitanje stvaranja europske energetske unije penjalo se postupno po dnevnom redu EU-a, a uspjelo se popeti visoko tek putanjom „visoke politike“, nakon što je uokvireno kroz sigurnosni stup. Na to su utjecali mnogi institucionalni i pojedinačni akteri, a još više vanjski krizni događaji. Iako je jedan institucionalni akter EU, s uobičajenom ulogom iniciranja politika, vrlo rano oblikovao pitanje opskrbe energentima kao sigurnosno pitanje, u radu ćemo, primjenjujući teoriju postavljanja dnevnog reda, nastojati pokazati što je sve bilo potrebno da se ostale institucije i države članice EU-a uvjere u važnost tako oblikovanog pitanja, te da je Europsko vijeće, koje je, prije zadovoljno statusom quo, dugo sprječavalo stavljanje pitanja na dnevni red, odigralo ulogu „moćnog vratara“. S pomoću Kingdonova koncepta „prozora mogućnosti“ pokazat ćemo da je tek konvergencija osnaženoga političkog tijeka, uslijed novih geopolitičkih događaja, s već postojećim policy i problemskim tijekovima omogućila otvaranje „prozora“ za dalje produbljivanje europske energetske politike. Osvrnut ćemo se i na problem koherentnosti europske energetske politike, uvjetovan njezinim trima stupovima, međusektorskim implikacijama i intrainstitucionalnim segmentiranjem.

1 Rad je primljen u uredništvo 7. 8. 2017., a prihvaćen je za objavu 15. 9. 2017.

Ključne riječi:

energetska sigurnost, europska energetska unija, sigurnost opskrbe plinom, sigurnosni stup europske energetske politike

Abstract

The energy security issue, in this paper defined as security of energy supply, has provoked deepening of the European integration in the energy field, which has previously been treated as an inseparable part of the national sovereignty. This has started to develop at the time when the security pillar of the energy policy with its external dimension has come to prominence, primarily connected with the gas supply. The issue of the European Energy Union creation has gradually been rising up the EU agenda: it has moved to the top of the agenda only after it had been framed as a security pillar and also as an issue of „high politics“. It was being influenced by various institutional and individual actors, and even more by external crises. Although one of the institutional EU actors, usually acting as a policy initiator, has very early framed the issue of energy supply as a security one, in this paper we primarily aim to point out what was needed to convince the other EU institutions and the EU member states of the prominence of framing this issue as a security one. It also aims to point out that the European Council, satisfied with the status quo for a rather long period of time, played a role of a „gate keeper“. Through Kingdon´s concept of „window of opportunity“ we will try to present that only when the strengthened politics stream, due to new geopolitical events, converged with the already existing policy and problem streams, the opening of „window“ for further deepening of the European energy policy has been enabled. We will also consider the problem of coherence of the European energy policy, conditioned by its three pillars, inter-sectorial implications and intra-institutional segmentation.

Key words:

energy security, European Energy Union, security of gas supply, security pillar of the EU energy policy

Uvod

Osnovni cilj stvaranja europske Energetske unije (EEU) je povećanje energetske sigurnosti EU-a. Pitanje energetske sigurnosti, definirane kao sigurnost opskrbe energentima, bilo je predmetom interesa mnogih aktera gotovo od osnivanja EU-a. Zašto je baš sada pitanje energetske sigurnosti postalo toliko značajno da je postignut konsenzus oko potrebe produblivanja integracije na energetskom području?

Energenti su bili u temeljima osnivanja Europskih zajednica (EZ), a i tada je to bilo i političko i sigurnosno pitanje: cilj jedne od zajednica, Europske zajednice za ugljen i čelik (EZUČ), bio je zajednička uprava nad ugljenom, energentom koji je smatran ekonomskim pokretačem ratova. Tada je to bilo pitanje unutarnje politike i sigurnosti europskih integracija jer je cilj bio pomirba država članica i unutarnjopolitička stabilnost Europe; u skladu s neofunkcionalističkim teorijama očekivalo se da će povezivanje preko energenata imati učinak prelijevanja na druga područja suradnje. Postupno su energenti postajali pitanje i vanjskopolitičkog djelovanja jer je, zbog velike ovisnosti EU-a o uvozu energenata, pretpostavka energetske sigurnosti iziskivala razmjerno snažnu interakciju EU-a s okruženjem.

U povijesti EU-a različite vrste energenata dobivale su i gubile na značaju. U vrijeme osnivanja EZ-a u fokusu su bili ugljen, tada u nadležnosti EZUČ-a (ukinut 2002. nakon što je zatvorena većina ugljenokopa i čeličana u zapadnoj Europi), odnosno nuklearna energija, u nadležnosti Euroatoma, organizacije koja je uspostavila interno tržište i Agenciju s isključivim pravom sklapanja ugovora vezanih uz opskrbu, koja postoji i danas. Od 1970-ih na značaju je dobila nafta, no poslove vezane uz sigurnu opskrbu naftom preuzela je Međunarodna energetska agencija IEA, osnovana na inicijativu SAD-a, a države članice EU-a uglavnom se pridržavaju režima te organizacije. Zbog toga EU u odnosu prema IAE-u ima tek sekundarnu ulogu u osiguravanju sigurnosti opskrbe naftom.

Danas je najvažnije pitanje europske energetske politike (EEP) sigurnost opskrbe plinom. Naime, tržište nafte je globalan, fleksibilan i transparentan sustav, manje podložan zloporabama, dok je tržište plina regionalan,

nefleksibilan sustav pa plin i fiksni plinovodi kojima se prevozi, lako „dovode potrošače u zamku ovisnosti o opskrbljivaču“ (Buchan, 2015). Iako su energenti u temeljima EU-a pa su energetska pitanja iz različitih perspektiva (ekonomske, ekološke, pa i iz perspektive sigurnosti opskrbe) vrlo rano zaokupljala barem jednu od EU institucija, stvaranje zajedničke politike na tom području nije išlo lako.

Na postavljanje pitanja o stvaranju EEU-a visoko na dnevni red EU-a utjecali su mnogi akteri, institucionalni, ali i pojedinačni. Bitnu ulogu odigrali su pojedinci, snažni zagovornici europeizacije energetske politike, tadašnji ili budući čelnici EU institucija. Potrebu reformiranja i reorganiziranja EEP-a u EEU najavio je Jean-Claude Juncker kao jedan od deset prioriteta u svom izlaganju pred Europskim parlamentom (EP) uoči glasovanja o imenovanju za predsjednika Europske komisije (EK) u srpnju 2014. godine. Kao osnovni razlog istaknuo je geopolitička događanja i mogućnost rasta cijene energenata koji dolaze s istoka (mислеći na Rusiju) „iz komercijalnih ili političkih razloga“ te najavio mjere kao što su ujedinjenje resursa, kombiniranje infrastrukture, ujedinjavanje pregovaračke moći prema trećim državama, diversificiranje energetske izvora, omogućivanje reverznih isporuka energenata i reduciranje velike energetske ovisnosti više država članica.² Već je njegov prethodnik Jacques Delors EEP smatrao tek suboptimalnim rješenjem pa je zajedno s tadašnjim predsjednikom, a sada članom EP-a Jerzujem Busekom 2010. pozvao na stvaranje europske energetske zajednice kao sljedeći korak u europskom integracijskom procesu, kao novi veliki projekt EU-a.

Prije Junckera stvaranje EEU-a u travnju 2014. predložio je tada premijer Poljske, danas predsjednik Europskog vijeća (EV) Donald Tusk u autorskom članku objavljenome u *Financial Timesu* (Tusk, 2014). Tuskovu ideju preuzeo je EK i stvorio novu funkciju zamjenika predsjednika EK-a zaduženog za

2 Događanja koja su uslijedila na energetske tržištima ubrzo nakon Junckerova govora trebala su ublažiti europske bojazni, barem u vezi s rastom cijena energenata. Prema podacima Svjetske banke, od ljeta 2014. do početka 2015. godine cijene nafte pale su sa 105,23 \$ na 47,11 \$ po barelu, a kako se formula za izračun cijena plina temelji na cijeni nafte, uslijedio je, doduše sa zadržkom i pad cijene plina (Izvor: https://ycharts.com/indicators/average_crude_oil_spot_price). Međutim, s obzirom na iskustva utjecaja geopolitičkih događanja ne samo na cijenu nego i na sigurnost opskrbe plinom, bojazni EU-a nisu nestale.

energetsku uniju, na koju je imenovao još jednog zagovornika EEU-a, predstavnika male, nove članice EU-a, Slovaka Maroša Šefčoviča. Upravo je EV pod predsjedanjem Tuska donio odluku o poduzimanju prvih koraka prema stvaranju EEU-a na sastanku u ožujku 2015. godine (Council of the EU, 2015a). Vođe država članica EU-a obvezale su se na osiguranje cjenovno prihvatljivih, održivih i sigurnih energenata za EU. Fokus sastanka bio je na energetske sigurnosti i plinskim ugovorima, koji moraju biti transparentni, u skladu s EU zakonodavstvom te ne smiju negativno utjecati na europsku energetske sigurnost, što većinom plinski ugovori potpisani s ruskim Gazpromom trenutačno nisu.

Zalaganju EK-a kao institucionalnog aktera koji u pravilu ima ulogu iniciranja politike, pa tako i postavljača dnevnog reda, nužno je trebala podrška institucionalnih aktera koji imaju zakonodavnu ulogu – EP-a ili još više Vijeća EU-a jer su središnji akteri europeizacije energetske politike bile i ostale države članice, koje dugo nisu željele odustati od koncepta nacionalne energetske politike kao neodvojivog dijela nacionalnog suvereniteta. Konačnom postavljanju pitanja stvaranja EEU-a na dnevni red EU-a prethodio je dugotrajan i mukotrpan proces u kojem su bitnu ulogu imali i izvanjski akteri i naročito događaji.

Europska energetska politika nastala je tek nakon što je zbog vanjskog kriznog događaja pitanju energetske sigurnosti porasla važnost. Prvi put u jedan primarni zakonski dokument EU-a, Ugovor o funkcioniranju EU-a iz Lisabona 2007. godine, uključen je poseban članak (194.) o energetske pitanjima. Definirana su četiri glavna cilja EEP-a (European Union, 2016b): funkcionalno energetske tržište; sigurna opskrba energentima; energetske učinkovitost i štednja, te razvoj obnovljivih izvora energije (OIE); kao i povezivanje energetske mreža. Tim Ugovorom EEP još nije pomaknut iz područja međuvladine suradnje na europsku razinu, nije do kraja komunitiziran, nego je ostao područje podijeljene odgovornosti između EU institucija i država članica. Ipak je vanjska dimenzija EEP-a vezana uz sigurnost opskrbe energentima dobila dodatnu institucionalnu podršku. Uvedena su dva nova aktera – visoka povjerenica za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP) EU-a i predsjednik EV-a, koji su s vremenom dali „političko lice” EEP-u. EU je dobio šansu provesti energetske pitanja

putom od isključivo nacionalnog, preko mješovitog do nadnacionalnog upravljanja (Eckert, 2016).

U ovom radu zadržat ćemo se na pitanju plinske sigurnosti jer zbog važnosti plina, koja raste unazad desetak godina, 2014. godine je pitanje stvaranja EEU-a i došlo na dnevni red EU-a. Nastojat ćemo pokazati da se pitanje energetske sigurnosti u diskursu EU-a pojavilo vrlo rano jer je barem jedna EU institucija rano oblikovala energetske pitanje kao sigurnosno pitanje, ali jako dugo u važnost tog pitanja nije uspijevala uvjeriti ostale EU institucije, a osobito ne sve države članice. To je i razlog zašto je tako dugo trajalo razdoblje postupne komunitizacije energetske politike, dok se revolucionaran zaokret poput stvaranja EEU-a činio nezamislivim³.

Pokušat ćemo pokazati koje su nezavisne varijable (akteri odnosno događaji) utjecale na rast važnosti pitanja energetske sigurnosti i dokazati da je manji utjecaj imao odnos moći unutar EU-a, kako je to inače uobičajeno kod stvaranja EU politika. Na rast važnosti pitanja energetske sigurnosti veći su utjecaj imale nove, manje i slabije države članice, a manje stare, velike i moćne (poput Njemačke, Francuske i Italije). Pokazat ćemo da su na važnost pitanja snažno utjecali vanjski čimbenici – vanjski akteri, a još više vanjski događaji. SAD je bio vanjski akter koji se zalagao za isticanje pitanja energetske sigurnosti i podržavao nove, manje članice EU-a u zalaganju za razvoj institucionalnih kapaciteta za bavljenje energetskom politikom.

Najvažnija pokretačka snaga bili su upravo vanjski, i to ugrožavajući događaji (plinske i ukrajinska kriza), koji su poslužili kao katalizatori za komunitizaciju energetske politike, što je inače uobičajeno za ZVSP (Geigerich, 2015). Tek višestruko ponavljanje vanjskih kriznih događaja otvorilo je put vertikalnom produbljivanju integracije na području EEP-a jer realizacija ciljeva EEU-a nužno pretpostavlja do sada neviđenu razinu suradnje između država članica na ovom području i upravljanje na nadnacionalnoj, EU razini.

3 S. Eckert (2016) govori o „desetljećima propuštenih šansi da se upravljanje prenese na nadnacionalnu razinu“ .

Primjena teorije postavljanja dnevnog reda i pristupa „prozora mogućnosti“ na istraživačko pitanje

U ovom radu naglasak ćemo staviti na fazu procesa kreiranja politike u kojoj se neko pitanje adresira – fazu postavljanja dnevnog reda (engl. *agenda-setting*). Tom fazom započinje „ciklus politike“, koji se prema A. R. Youngu (2015) najčešće razmatra unutar pet faza: nakon postavljanja dnevnog reda slijede formulacija politike (u kojoj se formuliraju prijedlozi društvene intervencije, odnosno odabiru ciljevi i instrumenti), odlučivanje o politici (u kojoj se javna politika legitimira te se odlučuje o smjeru njezina razvoja), implementacija te evaluacija⁴. Fokusiranje na prvu fazu „ciklusa politike“ navodi na primjenu teorije postavljanja dnevnog reda na istraživačko pitanje. Koristit ćemo zaključke jednog od najvažnijih izučavatelja utjecaja postavljanja dnevnog reda na kreiranje javnih politika u EU-u S. Princena (2009), a za tumačenje vremenskog konteksta određenih događaja od velike će pomoći biti pristup „prozora mogućnosti“ J. W. Kingdona (2014).

Osnovna jedinica analize bit će pitanje energetske sigurnosti i s njom povezanog EEU-a. Proučavat ćemo tko je ili što je utjecalo na to da je pitanje postalo toliko važno da može stići visoko na dnevni red EU-a i time u fokus pozornosti „publike“, u ovom slučaju aktera relevantnih za proces postavljanja dnevnog reda EU-a⁵, kao osnovni preduvjet za poduzimanje određenih aktivnosti u svezi s tim pitanjem. Prema Princenu i Rhinardu (2006) dnevni red predstavlja grupu pitanja koja se ozbiljno razmatraju odnosno privlače pozornost u političkom sustavu poput EU-a, koji ima načina odlučiti kojim će se pitanjima baviti, a kojima neće. Za S. Soroku (2002) dnevni red predstavlja rangiranje relativne važnosti različitih javnih pitanja. Na dolazak pitanja na dnevni red snažno utječe njegova važnost, ono što pitanje jest, a po Entmanu (1993) i ono nešto što dio informacije (pitanja) čini uočljivijim, smislenijim, lakše pamtljivim za publiku.

4 S podjelom ciklusa kreiranja politika na pet faza slažu se i Versluis, Van Keulen i Stephenson (2011).

5 Kanadski autor S. Soroka (2002) razlikuje publiku u istraživanju javnog mišljenja – javnost *per se*, u medijskoj agendi su to novinari, a kada je riječ o političkoj agendi onda su to političari ili birokrati.

Teorija je primjenjiva na istraživačko pitanje jer:

- pokazuje da postavljanje jednog pitanja na dnevni red može pretpostavljati uklanjanje nekog drugog pitanja s dnevnog reda, što se događalo s tri stupa EEP-a (ekonomskim, okolišnim i sigurnosnim), čija se važnost kroz vrijeme mijenjala
- objašnjava da pitanja mogu biti definirana kao konfliktna u smislu različitih stavova različitih grupa, što je kod pitanja energetske sigurnosti bio slučaj s različitim stavovima različitih država članica EU-a
- objašnjava da važnost pitanja može s vremenom padati ili rasti, što je primjenjivo na pitanje energetske sigurnosti koje je u EU više puta dobivalo na važnosti pod utjecajem nekog vanjskog kriznog događaja, da bi zatim (ovisno o dostupnosti i cijeni energenata) ponovno gubilo, sve dok kumulativan učinak vanjskih kriznih događaja nije ukazao na potrebu njegova rješavanja produblivanjem EU integracije
- razlikuje „nisku politiku“ i „visoku politiku“ (Princen i Rhinard, 2006), pa ćemo pokazati kako pitanje energetske sigurnosti nije uspijevalo stići visoko na dnevni red EU-a dotle dok se to pokušalo činiti putanjom „niske politike“ (preko EK-a), a uspjele su putanjom „visoke politike“ (preko EV-a) kada su vanjski krizni događaji uvjerali „publiku“ da je energetska politika primarno sigurnosno i političko pitanje.

Teoretičari postavljanja dnevnog reda veliku pozornost poklanjaju uokvirivanju pitanja, jer na stavljanje na dnevni red utječe kako je pitanje predstavljeno i koja je važnost atributa koji su mu dodani. Uokviriti pitanje znači odlučiti kako ga prezentirati i kako o njemu raspravljati. Mnogi autori (McCombs i Valenzuela, 2007; Weaver, 2007) drže da je samo riječ o nastavku postavljanja na dnevni red, o drugoj razini postavljanja dnevnog reda, a prema Balmasu i Sheaferu (2010) na prvoj razini postavljanja dnevnog reda odlučuje se o onome „što“, a na drugoj „kako“. S. Princen (2011:pp.119-121) uokvirivanje drži osobito važnim upravo za dnevni red EU-a, gdje se politike kreiraju u različitim institucionalnim strukturama (EK, Vijeće EU, EP), od kojih svaka ima različitu agendu, pa utječe na to koja će

institucionalna struktura EU-a raspravljati o pitanju. S obzorom na to da su različite institucije receptivne za različite vrste pitanja, glavni zadatak aktera koji želi neko pitanje postaviti na dnevni red EU-a je uokviriti ga na način da bude atraktivno za instituciju na koju cilja. Institucionalne strukture ne drži neutralnima jer su obilježene preferencijalnom pristranošću i receptivnije su za pitanja koja se nadovezuju na ona kojima se već bave pa ta imaju i najviše šansi doći na dnevni red. Princen i Rhinard (2006) drže da to „kako se politike inicijalno formuliraju i upakiraju, ima velik utjecaj na eventualni ishod“.

EK je vrlo rano energetske pitanjima dodavao sigurnosne attribute, ali ih nije uspijevao dovesti visoko na dnevni red EU-a. Zahvaljujući dobro odabranom sigurnosnom okviru, porasla je važnost energetske pitanja, ali dolazak na dnevni red onemogućavalo je to što ih je takvima vidio i gurao EK kao nenadležna institucionalna struktura koja je Rimskim ugovorima dobila samo limitirane vanjskotrgovinske kompetencije. Buchan (2015:p.356) tvrdi da je EK tražio ulogu koju mu države članice nisu namijenile. Prema Entmanu (1993:p.53), samo selektiranje, ponavljanje i oblikovanje pitanja ne jamči utjecaj (privlačenje pozornosti) „publike“ jer je spoznaja važnosti rezultat interakcije sadržaja (pitanja) i primatelja (publike). Problem je bio što se za davanje na važnosti energetske pitanjima zalagala EU institucionalna struktura koja je u prvom redu zastupala europske interese. Na energetske području prisutni su snažni nacionalni interesi, koje predstavljaju druge EU institucionalne strukture, u prvom redu Europsko vijeće. U ovom slučaju, prema teoriji postavljanja dnevnog reda, EV je imao ulogu „moćnog vratara“ koji je dugo bio zadovoljan *statusom quo* te sprječavao stavljanje pitanja na dnevni red.

Kingdonov pristup „prozora mogućnosti“ je triangularni model tijekom: problemskog tijeka, u kojem akteri poklanjaju pozornost problemu; tijekom javne politike (engl. *policy*), koji se odnosi na prijedloge aktivnosti; i političkog tijeka (engl. *politics*), koji označava određene povoljne aktivnosti i događaje. Kada se ta tri tijeka spoje, otvara se „prozor“ kroz koji u kratkoj vremenskoj sekvenci pitanja dolaze na dnevni red, čemu mogu pripomoći „*policy* poduzetnici“, tj. akteri koji u pravom trenutku aktivno nastoje povezati probleme, rješenja i političke događaje. Pristup je koristan iz više razloga:

- Omogućuje objasniti kako je tek jačanje političkog tijeka (promjena geopolitičkih okolnosti) omogućilo rast važnosti pitanja energetske sigurnosti: dok je politički tijek bio slabiji od *policy* tijeka (koji se sastojao od različitih ekonomskih, okolišnih, ali i sigurnosnih prijedloga rješenja EK-a za energetske politiku), energetska sigurnost nije mogla doći visoko na dnevni red jer zbog nesuglasica između država članica pitanje nije moglo dobiti dovoljnu razinu potpore. Uspjelo je to tek kada je energetska sigurnost povezana s političkim tijekom, tj. kada je geopolitički razvoj događaja stvorio uvjete u kojima su akteri relevantni za proces postavljanja dnevnog reda EU-a interpretirali energetske sigurnost kao problem koji je potrebno rješavati većim stupnjem integracije. U tom su trenutku povezani *policy*, politički i problemski tijek pa se preko energetske sigurnosti otvorio „prozor mogućnosti“ za evoluciju EEP-a, tj. dalje vertikalno produbljivanje već integriranog područja.
- Young (2015:p.47) drži kako je Kingdon kritizirao njegov „ciklus politike“, držeći da se faza postavljanja dnevnog reda i faza formulacije politike ne pojavljuju nužno jedna iza druge, nego se politika povremeno razvija unaprijed a da ne postoji problem koji treba riješiti, pa njezino postojanje može olakšati stavljanje nekog pitanja na dnevni red. EK je vrlo rano ne samo isticao važnost pitanja energetske sigurnosti EU-a nego je nudio i rješenja za njezino poboljšanje pa je „prozor mogućnosti“ koji su joj pružili vanjski događaji iskoristio da postane pravi „poduzetnik“ europske energetske politike, ali i da nametanjem svojih već gotovih rješenja ojača svoju ulogu u EEP-u.

U istraživanju su prikupljeni i analizirani empirijski podaci iz primarnih izvora, EU dokumenata. Kao sekundarni izvor podataka poslužili su stavovi stručnjaka, političara, dužnosnika EU-a ili država članica izneseni u javnim publikacijama (časopisima, novinama...), dok je kao tercijarni izvor korištena znanstvena literatura. Primijenjena je metoda analize diskursa.

Rast važnosti i problem koherentnosti sigurnosnog stupa EEP-a

Svi akteri koji su pridonosili jačanju važnosti pitanja stvaranja EEU-a i njegovu postavljanju visoko na dnevni red EU-a uokvirili su EEP kroz kategoriju sigurnosti. EEP se može uokviriti na različite načine jer zbog temeljnih ciljeva (kompetitivno unutarnje energetske tržište, sigurna opskrba energentima po prihvatljivim cijenama i borba protiv klimatskih promjena) počiva na tri sadržajno različita stupa: sigurnosnom, ekonomskom i okolišnom, od kojih svaki ima svoju povijest i svoja posebna obilježja.⁶ Tri stupa kroz vrijeme su mijenjala svoju važnost; trenutačno sigurnosni stup ima prioritet pred ekonomskim i okolišnim.

Svaki od njih ima svoj način stvaranja politike: u ekonomskom stupu EEP-a primjenjuje se metoda Zajednice tipična za sve tržišne politike i odluke koje se odnose na unutarnje politike EU-a, a sve više i regulatorni način. Isto vrijedi za okolišni stup, dok se u sigurnosnom stupu umjesto izvorno intenzivnog međuvladinog načina, sve više primjenjuje metoda suradnje, tipična za ZVSP. Tako se i politike svakog od stupova stvaraju na različitim razinama: na EU razini kada je riječ o ekonomskom i ekološkom stupu, odnosno izvorno isključivo na nacionalnoj razini kada je riječ o sigurnosnom stupu, koji je u međuvremenu postao područje podijeljene odgovornosti između EU institucija i država članica, između EU i nacionalne razine.

Stupovi EEP-a imaju različit smjer aktivnosti, unutarnju ili vanjsku dimenziju. Za ekonomski stup primarna je unutarnja dimenzija jer se ostvaruje preko unutarnjeg energetskeg tržišta i njegove liberalizacije regulirane na temelju različitih „energetskih paketa” EK-a⁷. Jednako je i s okolišnim stupom, u kojem je EU nametnuo državama članicama konkretne ciljeve s konkretnim rokovima kako bi preuzeo globalni primat u borbi protiv klimatskih promjena. Za sigurnosni stup EEP-a primarna je vanjska dimenzija jer se odnosi na sigurnu opskrbu EU-a uvoznim energentima. Podjela na unutarnju i vanjsku dimenziju nije čvrsta jer EU s jedne strane kroz unutarnju dimenziju nastoji

6 Buchanan (2015) tvrdi da je ekonomski stup najtrajniji, okolišni najambiciozniji, a sigurnosni najslabiji.

7 Od 1996. donesena su tri energetska paketa, Treći energetske paket 2009. g.

povećati energetska sigurnost (npr. prekograničnim povezivanjem plinskih mreža omogućiti međusobno pomaganje država članica i tako smanjiti učinke eventualnog prekida opskrbe; onemogućiti monopol vanjskih opskrbljivača inzistirajući na poštivanju pravila koja omogućuju tržišno natjecanje; smanjiti potrebu za uvozom plina povećanjem energetske učinkovitosti i pojačanom primjenom OIE-a), a s druge strane radi na eksternalizaciji unutarnje dimenzije EEP-a preko nametanja pravila svojeg unutarnjeg tržišta široj regiji⁸ odnosno okolišnih ciljeva međunarodnoj zajednici.

Tri stupa EEP-a međusobno se nadopunjuju pa tako energetska učinkovitost može umanjiti probleme sa sigurnošću opskrbe, a smanjivanjem izdataka za energente dodatno pozitivno utjecati na tržište. Također, eksternalizacija pravila unutarnjeg energetskeg tržišta temeljenog na liberalizaciji i kompetitivnosti može ojačati energetska sigurnost, ali i poslužiti promociji kompetitivnosti ekonomije EU-a. Međutim, perspektiva gledanja na neko pitanje iz pojedinog stupa EEP-a može biti različita. Kada u području političkog odlučivanja postoje različite politike u interakciji koje se ili međusobno podržavaju ili sprječavaju realizaciju ciljeva one druge, Young (2015:pp.52-53) govori o problemu koherentnosti politike. Za koherentnost EEP ne predstavlja preveliki problem ako se isto pitanje iz svih kutova gledanja ocjenjuje negativnim samo na različite načine, npr. iz kuta gledanja ekonomskog stupa prevelika ovisnost o ruskom plinu ometa tržišno natjecanje i onemogućuje razumne cijene, dok iz kuta gledanja sigurnosnog stupa predstavlja rizik za sigurnu opskrbu plinom. Veći je problem ako se isto pitanje ocjenjuje različito iz perspektive različitih stupova, kao što je npr. slučaj s korištenjem ugljena kao primarnog energenta za dobivanje električne energije. To je, gledano iz perspektive okolišnog stupa, neprihvatljivo zbog visokih emisija CO₂, a prihvatljivo je ako je gledano iz sigurnosnog stupa jer pridonosi smanjenju potrebe za uvozom plina. Gledano pak iz ekonomskog stupa, osobito za neke države članice (one s velikim zalihama domaćeg ugljena), vrlo je prihvatljivo jer pozitivno utječe ne samo na energetska sigurnost nego i na kompetitivnost njihova gospodarstva. Još je veći problem kada su ciljevi stupova kontradiktorni: npr. kada se radi borbe

8 Uspješan primjer je osnivanje Energetske zajednice 2005. g., koja obvezuje članice iz istočne Europe na primjenu EU legislativne u svezi s unutarnjim energetska tržištem.

protiv klimatskih promjena promoviraju netržišna pravila u obliku državne intervencije na tržište putem subvencija za OIE ili kada se ne prihvaća prijedlog koji bi značio više energetske sigurnosti (npr. zajednička kupovina ruskog plina) jer je suprotan pravilima tržišnog natjecanja.

Dodatan problem za koherentnost EEP-a je to što je sektorska, ali i horizontalna, transsektorska politika odnosno dio drugih politika EU-a. Tako je npr. sigurnosni stup povezan sa susjedskom politikom, a preko razvoja dugoročnih odnosa s državama opskrbljivačima energenata čini dio ZVSP-a. Ekonomski je stup s druge strane dio politike tržišnog natjecanja, industrijske politike i dr. politika, dok je okolišni stup dio transportne, porezne politike i sl. Prema Youngu (2015:pp.52-53), to je poseban izazov za EU, gdje različiti akteri djeluju u različitim i odijeljenim institucionalnim strukturama (različitim općim upravama unutar EK-a), koje mogu imati različite kutove gledanja, različite odgovornosti i u skladu s tim različito odrediti važnost i uokviriti pitanje (problem). O tome koliko je neko pitanje važno i kako je uokvireno ovisi razina na kojoj će ono biti koordinirano i upravljano te koja će se EU pravila odlučivanja primijeniti. Ekonomski i ekološki stup EEP-a u području su „niske politike“, gdje se odluke donose na nižoj razini političke hijerarhije, aktivno je uključeno više aktera, dok je ključni akter EK. Sigurnosni stup EEP-a bavi se sigurnošću kao jednim od najtemeljnijih pitanja nacionalne suverenosti, u području je „visoke politike“, gdje odluke donose šefovi država ili vlada u EV-u⁹. Energetska pitanja upakirana u sigurnosni okvir morala su najprije krenuti putanjom „visoke politike“ i doći do institucionalnih struktura receptivnijih za takav okvir kako bi mogla biti visoko postavljena na dnevni red EU-a.

Definiranje EEP-a kroz tri stupa ima ambivalentne uzroke i učinke. S jedne strane je postojanje triju stupa posljedica teško odredive prirode energenata, koji mogu biti uokvireni kroz pripadnost različitim sektorima jer imaju implikacije na ekonomski, okolišni, vojni, politički, ali i socijalni sektor na nacionalnoj razini, odnosno na geopolitičku sigurnost i klimatske promjene

9 A. Young (2015) upozorava da u stvari nema *a priori* pitanja „niske“ odnosno „visoke politike“, jer npr. financijske krize i klimatske promjene mogu imati bitan utjecaj na države, a vanjska politika, pa čak i kada je fokusirana na sigurnost, može angažirati političare, birokrate i interesne grupa na sličan način kao unutarnja „niska“ politika.

na globalnoj razini. S druge strane posljedica je to i pokušaja da se energenti uokvire kroz sektore manje vezane uz sigurnost jer se držalo da je tako pitanje energetske politike lakše pogurati prema vrhu dnevnog reda, iako je uokvirivanje energetske politike kroz tri stupa negativno utjecalo na važnost energetske politike u EU-u. Budući da je najčešći bio ekonomski okvir koji se odnosio na zaštitu kompetitivnosti i stvaranje unutarnjeg tržišta i u kojemu je EK imao najveće kompetencije, energetska politika držala se *business as usual*, odnosno područjem niske politike. Drukčije uokvirivanje energetske politike kroz sigurnosni stup dugo nije pomoglo jer ju je približilo institucionalnoj strukturi ZVSP-a, gdje su bile obvezne jednoglasne odluke, koje su se teško donosile. To je dalo legitimitet državama članicama da odbiju napustiti suverenitet na energetskom području. Tako je nakon prve plinske krize 2006. EV dijelio stav EK-a i EP-a o potrebi evolucije gledanja na energetska pitanja kao na vitalna sigurnosna pitanja, ali je „sigurnosnim uokvirivanjem” opravdao odbijanje prijenosa kompetencija na nadnacionalnu razinu i intenzivirao međuvladin način stvaranja politike (Natorski i Surrallés, 2008:p.83).

Buchan (2015:p.357) drži da su „rasprave o energetske sigurnosti neuredan kolaž različitih briga i sukobljenih interesa... (pa) ...nije lako srastanje u kolektivne i konzistentne europske interese ili postavljanje jasne liste prioriteta pitanja (dnevnog reda) koju treba slijediti”. Pitanje je što je i tko je utjecao na to da energetska sigurnost upravo sada postane dostatno važna da države članice pristanu krenuti putem nadnacionalnog upravljanja energetskim pitanjima, tradicionalno nacionalno upravljanim područjem? Naime, unija znači više od koordinacije, ona pretpostavlja harmonizaciju, a znakovito je da se nadnacionalno upravljanje, nakon što je uvedeno na monetarnom području (kroz Europsku monetarnu uniju), nastoji uvesti na energetske područje, koje je do 2007. bilo u isključivoj suverenoj nadležnosti država članica EU-a, k tome je još blisko povezano sa sigurnosnom i vanjskom politikom. Cilj ovog rada nije odgovoriti na pitanje zašto je tome tako, no moguće je da se ponovno očekuje učinak prelijevanja¹⁰.

10 Raines i Tomlinson (2016) drže kako stvaranje EEU-a može imati povoljan učinak na kapacitet EU-a da stvori jedinstvenu i učinkovitu vanjsku politiku.

„Tko” odnosno „što” je dovelo stvaranje EEU-a na dnevni red EU-a?

Unutarnji i vanjski događaji s geopolitičkim posljedicama

Uobičajeno je da postavljanje pitanja na dnevni red iniciraju i u konačnici realiziraju akteri i institucije, ali su često događaji oni koji omogućuju otvaranje „prozora mogućnosti” i „ulijetanje” pitanja na dnevni red; M. McCombs, i S. Valenzuela (2007) govore o „fokusirajućem elementu”. Mnogi se autori slažu da su upravo događaji oni koji su vodili prema postupnoj komunitizaciji EEP-a, a zatim i prema ideji stvaranja EEU-a. Buchan (2015) tvrdi da je EEP „vođen događajima”; Young (2015:p.54) se slaže da događaji mogu biti ključni za stvaranje mogućnosti da „*policy* poduzetnici” promoviraju politiku i pretvore okolnosti koje mogu biti ignorirane, u probleme koji moraju doći na dnevni red. Natorski i Surrallés (2008) drže pak da je energetska sigurnost došla na vrh dnevnog reda EU-a nakon plinske krize 2006., koja je pokazala da je veza političkih i ekonomskih faktora kritična.

Na penjanje sigurnosnog stupa EEP-a po dnevnom redu EU-a utjecali su događaji inherentni unutarnjem energetsom tržištu. Tako je zbog iscrpljenja zaliha odnosno neisplativa iskorištavanja ograničenih resursa opala domaća proizvodnja energenata, a zbog istih razloga i proizvodnja te posljedično uvoz u EU iz geopolitički neutralne Norveške. U isto vrijeme porasla je ovisnost EU-a o uvozu energenata s geopolitičkim implikacijama iz država poput Rusije; upravo u vrijeme pokretanja procesa stvaranja EEA-a porasle su cijene energenata dok je istodobno ubrzan globalni rast potražnje za energentima¹¹. Još veću ulogu imali su događaji s geopolitičkim posljedicama. Bitnu ulogu imala su proširenja iz 2004. i 2007. godine, kada su novim članicama EU-a postale države mnogo osjetljivije na sigurnost opskrbe energentima jer su o jednom, ruskom izvoru plina bile mnogo ovisnije od starih članica EU-a. Ta ovisnost kod njih je stvarala uvjerenje kako to negativno utječe na njihovu nacionalnu sigurnost jer su držale kako Rusija instrumentalizira plin i njegov transport u vanjskopolitičke svrhe.

11 Prema D. Yerginu (2006), potražnja za energentima 2006. godine bila je 27 puta veća nego desetljeće prije.

Najvažniju ulogu odigrali su vanjski krizni događaji. Prvi vanjski krizni događaj koji je istaknuo važnost pitanja sigurnosti opskrbe energentima bile su naftne krize sredinom 1970-ih. Nakon što je odgovor pronađen u okviru IEA-a, pitanje sigurnosti opskrbe energentima u EU-u izgubilo je na važnosti u korist ekonomskih pitanja: energenti su postali kao svaka druga roba podložna tržišnim pravilima. No, novi vanjski krizni događaji koji su utjecali na ponovni rast važnosti pitanja sigurnosti opskrbe energentima bile su rusko-ukrajinske plinske krize 2006., a posebice ona 2009. godine.¹² Koliko je već prva plinska kriza, iako kraća, bila značajna za percepciju važnosti pitanja sigurne opskrbe energentima, govori istraživanje Eurobarometra iz 2007., prema kojemu je 2/3 ispitanih podržavalo europska umjesto nacionalnih rješenja u svezi s energetske pitanjima (Maltby, 2013:p.441). No, sigurnosni stup još nije postao najvažniji stup EEP-a, nego su to prema priopćenju EK-a pod nazivom „20 20 do 2020, Europe's climate change opportunity” bili ekološki i ekonomski stup: naglasak je bio na klimatskim ciljevima i utjecaju visoke cijene energenata na kompetitivnost EU-a (European Commission, 2008). Druga plinska kriza iz 2009. iskorištena je kao novi „prozor mogućnosti” za jačanje sigurnosne dimenzije EEP-a jer je pokazala da Rusija koristi energente (plin) kao instrument vanjske politike¹³ te da bilateralnim aranžmanima nastoji onemogućiti EEP. To je zorno pokazalo da unutarnje energetske tržište ne može funkcionirati bez diversificiranih izvora plina i pravaca za njegov transport.

Tek je kriza u Ukrajini i ruska aneksija Krima u ožujku 2014. bila onaj ključni fokusirajući krizni događaj koji je pitanje energetske sigurnosti „uzdignuo” po dnevnom redu. Ta je kriza s jedne strane otvorila mogućnost ponovnog prekida opskrbe EU-a plinom. S druge strane pokazala je mogućnosti ruske „plinske manipulacije” s obzirom na to da je Rusija najavila kako će zbog veće sigurnosti opskrbe plinom EU-a zaobići Ukrajinu i time umanjiti njezinu sigurnost u energetske i ekonomskom smislu (jer ovisi o uvozu ruskog

12 Riječ je o nesuglasicama između Rusije i Ukrajine oko cijene plina koji je Rusija isporučivala Ukrajini, zbog čega je Rusija obustavila isporuku plina Ukrajini. Budući da je Ukrajina bitna tranzitna zemlja, preko koje je u to vrijeme čak 80 % ruskog plina transportirano u Europu, neke europske države, osobito nove članice EU-a, ostale su bez plina.

13 Rusija je to i najavila 2003. u svojoj *Energetskoj strategiji do 2020.*

plina i o prihodima od njegova tranzita prema Europi) te u političkom smislu jer bi se umanjile njezine pregovaračke mogućnosti. Tako je ukrajinska kriza ukazala na to da ovisnost o ruskom plinu smanjuje vanjskopolitičke mogućnosti EU-a, koji protivno ruskim željama, želi Ukrajinu u svom članstvu. Tako je pitanje energetske sigurnosti postalo hitan problem EEP-a i polazna točka za raspravu o EEU-u. Prema Buchanu (2014), ova je kriza dovela do geopolitičkog razdora između Rusije i EU-a, mnogo ozbiljnijeg od prethodnih prekida opskrbe plinom, kada je EU bio promatrač i kolateralna žrtva, a sada upravlja događajima. Važnost tog događaja ističe i EK kao glavni „poduzetnik” EEP-a te navodi da su „geopolitički događaji držali energetske i klimatske politiku visoko na dnevnom redu u 2017. godini” (European Commission, 2017), a njegov predstavnik Šefčovič (2015) da „geopolitički izazovi neće (skoro) nestati”.

Događaji oko rusko-ukrajinskih plinskih i ratnih sukoba pomogli su da pitanje energetske sigurnosti (sigurnosna dimenzija EEP-a) prođe put od više tehnokratskog, birokratskog aspekta bavljenja energetskim pitanjima (unutar EK-a kao institucionalne strukture koja ima stručna tehnička i kompleksna znanja nužna za EEP), prema političkom aspektu. Tome je pripomogao opći rast nestabilnosti i u drugim regijama bogatima energentima i opskrbljivačima EU-a, u prvom redu Sjevernoj Africi i Bliskom istoku, kao i već spomenuti pad domaće i norveške proizvodnje plina

Najznačajniji akteri u EU-u i državama članicama koji su utjecali na dolazak pitanja EEU-a na dnevni red

EU nudi neobično velik broj pristupnih točaka za aktere koji postavljaju dnevni red (Stoddard, 2012), što je pojačalo problem koherentnosti energetskih pitanja. Osim što je EEP morao riješiti problem koherentnosti ciljeva između svoja tri stupa, morao je isti problem rješavati na još nekoliko razina. Problem je bio intrainstitucionalno segmentiranje jer su i unutar EK-a, kao glavnog „poduzetnika” i „potražitelja” (Buchan, 2015) EEP-a, povjerenici za različite EU politike pokušavali na različite načine oblikovati EEP. Dugo je postojala interinstitucionalna nekoherentnost ciljeva (EK - EV), a proširenjem EU-a došlo je do novog segmentiranja unutar EV-a

zbog nekoherentnosti ciljeva između starih i novih članica. Ustrajanje na suverenosti i supsidijarnosti nekih država članica stavilo je u prvi plan borbu između nacionalne i EU razine. Problema je bio svjestan i EK pa je 2006. od EV-a tražio velike i hitne odluke kako bi se osigurala koherentnost u realizaciji ciljeva između unutarnjeg i vanjskog aspekta EEP-a, kao i između EEP-a i drugih politika koje utječu na njega (vanjski odnosi, trgovina, razvoj, okoliš), jer je koherentan pristup ključan da bi „vanjska dimenzija EEP-a mogla dati jamstva u pogledu sigurnosti opskrbe, a istodobno projicirati održivost na međunarodnoj razini” (Commission of the European Communities, 2006).

Europska komisija

Po definiciji, EK je glavna institucionalna struktura za postavljanje dnevnog reda, inicijator politika. EK je i „glavni poduzetnik” EEP-a koji je dugo ulagao napore u postavljanje energetske pitanja na dnevni red. Stoga je EK s oduševljenjem iskoristio otvaranje „prozora mogućnosti” (potaknuto događajima izvana) kako bi nametnuo novi, sigurnosni okvir EEP-u. U tome su EK-u bitno pomogla rješenja prethodno osmišljena na temelju stručnosti i znanja, koja je ovaj put mogao prezentirati kao odgovor na rizike i ugroze, To je priredilo podlogu za dalje integracijske korake na području energetske politike i opravdalo uvođenje nadnacionalnog upravljanja.

EK je vrlo rano zagovarao (vidjeti npr. Commission of the European Communities, 1968) postavljanje na dnevni red pitanja nedostatne diversifikacije izvora i pravaca transporta plina, uz integraciju energetske sektora u zajedničko tržište. Kao rješenje predlagao je diversifikaciju opskrbe te nadnacionalno upravljanje, no tek unatrag desetak godina uspijeva djelovati kao „politički poduzetnik” glede sigurnosti opskrbe¹⁴. Naftnu krizu 1970-ih nije iskoristio kao „prozor mogućnosti” jer joj je primat preuzeo

¹⁴ Realizacija zahtjeva EK-a za uspostavu unutarnjeg energetskeg tržišta došla je na red ranije. Jedinstveni europski akt iz 1986. predvidio je uspostavu unutarnjeg tržišta do 1992. godine pa je postavio temelje i za donošenje zakona u svezi s unutarnjim energetskeg tržištem. Nakon toga su slijedile brojne uredbe i direktive, osobito vezane uz plinski i elektroenergetski sektor, koje su ciljale na liberalizaciju tih tržišta, ali i prekogranično povezivanje infrastruktura. Okolišni stup je ojačao Ugovorom iz Maastrichta, koji je zapravo zakonodavni temelj za ambiciozan program EU-a o klimatskim promjenama.

IEA, no od tada koristi izraz „energetska sigurnost”. Iako su kompetencije EK-a uglavnom bile ograničene na ekonomski stup i stvaranje unutarnjeg energetskeg tržišta, upozoravao je na potrebu zajedničke akcije u pogledu svih triju stupova EEP-a (održivi razvoj, kompetitivnost i sigurna opskrba), objavljujući neobvezujuće dokumente radi poticanja rasprava i konzultacija, odnosno iznoseći konkretne prijedloge (vidjeti: Commission of the European Communities, 1995a; Commission of the European Communities, 1995b). Do tada neviđene rasprave o energetskej politici potaknuo je Zelenom knjigom „Prema europskej strategiji za sigurnost opskrbe energentima” iz 2000. jer je uz dugoročnu održivost i ekonomsku kompetitivnost kao najvažniji cilj energetske politike, istaknuo sigurnost opskrbe energentima zbog velike ovisnosti o uvozu (European Commission, 2000). Naime, već je tada procijenjen dugoročni rast ovisnosti o uvozu plina na 70 %, no još je u fokusu bila nafta zato što je Zajednica bila samo „umjereno ovisna o uvozu plina”, kojim je zadovoljavala 40 % potreba. EV je nakon toga na neformalnom sastanku na vrhu 2005. u Hampton Courtu dao načelnu podršku zajedničkoj energetskej politici, ali se nije krenulo u implementaciju sve dok *policy* tijekom nije konvergirao s političkim tijekom.

Nakon što su dva kruga proširenja EU-a utjecala na veću receptivnost poruka EK-a, najvažniji vanjski fokusirajući krizni događaj koji je *policy* i politički tijekom povezao s tijekom problema, bila je prva plinska kriza. Ne samo što je EK posredovao u rješavanju spora nego je ovaj put iskoristio i „prozor mogućnosti” pa je 2006. izdao novu Zelenu knjigu „Europska strategija za održivu, kompetitivnu i sigurnu energiju” (European Commission, 2006). Naglasak je ovaj put bio na plinu i zajedničkoj vanjskej energetskej politici, na potrebi da „EU jedinstvenim glasom odgovori na energetske izazove u nadolazećem razdoblju”. U naknadnom priopćenju upućenome EV-u (Commission of the European Communities, 2006) EK je rješenje za pitanje ovisnosti o uvozu energenata vidio na razini EU-a, tada još kroz koordinaciju stavova država članica i EK-a kako bi imali „učinkovit, zajednički glas”. Aktivan je bio i tadašnji povjerenik za energetiku Andris Pieblgas (2006) koji je upozoravao da bi pretvaranje fragmentirane i nefokusirane energetske politike u „zajedničku energetskej politiku” osnažilo učinak EU-a na globalnoj sceni. EK je ovaj put bio uspješan „poduzetnik” jer je EV prihvatio

preporuke iz Zelene knjige kao temelj za stvaranje EEP-a. Prvi put je neki primarni EU zakonodavni akt, Ugovor iz Lisabona iz 2007.¹⁵, posvetio poseban članak (194.) energetici, dok su do tada za energetske odluke posuđivane zakonodavne kompetencije iz dijelova prijašnjih ugovora koji su se odnosili na okoliš ili ekonomiju.¹⁶ Ugovor iz Lisabona formalizirao je i kompetencije EK-a za „osiguranje sigurne opskrbe energentima”, a iz Opće uprave za transport i energiju EK-a izdvojena je posebna Opća uprava za energiju. Premještanje pitanja u institucionalni okvir EK-a limitiralo je mogućnost dominacije nacionalnih stajališta država članica.

Novu plinsku krizu iz 2009. EK je iskoristio za povećanje svoje regulatorne moći pa je donio novi paket zakona (uredbi i direktiva) pod nazivom Treći energetska paket (TEP). Zahvaljujući transsektorskoj prirodi energetske politike EK je iskoristio prerogative stečene u politici tržišnog natjecanja za jačanje ekonomskog stupa EEP-a, inzistirajući na liberalizaciji unutarnjeg energetskeg tržišta putem pravila TEP-a. Cilj je bio ubrzanjem završetka unutarnjeg energetskeg tržišta omogućiti međusobno pomaganje država članica po načelu solidarnosti i tako smanjiti štete od potencijalnog prekida opskrbe. Tako je ekonomski stup EEP-a, u kojemu je imao iskustva i institucionalnu kulturu, EK iskoristio kako bi ponudio rješenja pogodna za tretiranje identificirane prijetnje sigurnosnom stupu EEP-a. Time je ojačao vanjsku dimenziju sigurnosnog stupa EEP-a pokušavajući smanjiti Gazpromov monopol, prisiljavajući ga na poštivanje pravila TEP-a.

Percepcija vanjske dimenzije sigurnosnog stupa EEP-a jačala je i u drugim institucionalnim strukturama EU-a¹⁷, ali glede te dimenzije nije bilo obvezujućih pravila za države članice. Prema Maltbyju (2013), EK kao nadnacionalni „politički poduzetnik” iskoristio je „otvoreni prozor” ne

15 Ugovor iz Lisabona stupio je na snagu 2009. godine (vidi konsolidiranu inačicu: European Union, 2016a).

16 EK je već 1990-ih preporučivao uključivanja poglavlja pod nazivom „Zajednička energetska politika” u Ugovor o EU-u (Ugovor iz Maastrichta) iz 1992. godine, ističući sva tri buduća stupa EEP-a, ali su države članice tada prijedlog odbile.

17 Vijeće EU-a je npr. u dokumentu iz 2003. „Europska sigurnosna strategija – Sigurna Europa u boljem svijetu” istaknulo zabrinutost zbog energetske ovisnosti te potrebu za kombiniranjem unutarnje i vanjske dimenzije u okviru EEP-a (European Union, 2003).

samo za jačanje nadnacionalnosti u EEP-u nego i za povećanje svoje uloge u vanjskoj dimenziji EEP-a¹⁸, gdje je od sredine 2000-ih stjecao „puzajuće“ kompetencije i ukazivao na to da je ta dimenzija ključan preduvjet unutarnjeg plinskog tržišta. Tako u priopćenju iz 2011. godine EK navodi kako su „prošla iskustva dokazala da bilateralni energetske odnosi između pojedinih država članica i trećih država, opskrbljivača ili tranzitnih država, dovode do fragmentacije unutarnjeg tržišta, a ne do jačanja opskrbe i kompetitivnosti EU-a“ (European Commission, 2011:p.2). EK je te godine prvi put i dobio mandat država članica za vođenje pregovora o zakonodavnom okviru za uvoz plina (doduše azerbajdžanskog i eventualno turkmenistanskog, a ne ruskog).

EK je i ukrajinsku krizu iskoristio kao „prozor mogućnosti“ pa je 2014. najprije objavio „Strategiju europske energetske sigurnosti“ (European Commission, 2014), a zatim 2015. „Okvirnu strategiju za otpornu energetske uniju s naprednom klimatskom politikom“ (European Commission, 2015), u kojoj je tražio dinamično integrirano upravljanje s pet međusobno povezanih područja. U budućem EEU-u prednost je dana „energetskoj sigurnosti, solidarnosti i povjerenju“, s čime su povezana ostala područja: „unutarnje energetske tržište“ (povećava otpornost na prekid opskrbe); „energetska učinkovitost“ (pridonosi smanjenju energetske potrebe); te „dekarbonizacija ekonomije“ i „istraživanje, inovacije i kompetitivnost“ (smanjuju potrebu za uvozom fosilnih goriva i umanjuju posljedice prekida opskrbe). Kao pravi „poduzetnik“ EK je nakon toga poslao svog zamjenika predsjednika Šefčoviča u obilazak svih članica EU-a kako bi ideju EEU-a približio svim potencijalnim sudionicima: vladama, nacionalnim parlamentima, predstavnicima energetske i druge industrije, socijalnim partnerima, potrošačima, studentima i građanima.

Upravo zahvaljujući brojnim i upornim inicijativama u svezi s EEP-om, osobito njegovim sigurnosnim stupom te vanjskom dimenzijom, EK je bitno pridonio dolasku EEU-a na dnevni red, i to tako što je:

18 Ugovorom iz Maastrichta iz 1992. (čl. 2) kompetencije EK-a proširene su na energetske infrastrukturu u smislu određivanja prioriteta i financiranja, a na neformalnom sastanku na vrhu 2000. u Biarritzu EK je dobio mandat za redovit energetske dijalog s Rusijom.

- odigrao bitnu ulogu u postupnoj konstrukciji pitanja ovisnosti o uvozu energenata kao sigurnosnog problema (energetsku sigurnost definirao je kao „pouzdanu opskrbu energentima po razumnim cijenama“)
- utjecao na pomak percepcije država članica glede opskrbe plinom od sigurne prema nesigurnoj te glede ovisnosti o uvozu plina od malog broja opskrbljivača od pozitivne prema negativnoj
- dao doprinos promjeni percepcije sigurnosne dimenzije EEP-a u zajedničkim aktivnostima s radnim grupama Vijeća EU-a
- predodredio rješenja energetske nesigurnosti nudeći gotova, otprije postojeća u *policy* tijeku (npr. dalju integraciju energetskog tržišta), što je pridonijelo tome da države članice percipiraju EK kao korisnog partnera i olakšalo traženje nadnacionalnih rješenja.

Europsko vijeće

Uloga EV-a je politički poticati, definirati strateške interese i davati strateške smjernice. Europskim vijećem dominiraju države članice koje štite nacionalne političke i sigurnosne interese. Od osnivanja EZ-a države članice su energetske držale strateškim te su branile nacionalne kompetencije i monopole, razmišljale u realističkim kategorijama nacionalnog interesa i moći, a imperativ suverenosti odražavao se u odlukama EU-a. Države članice različito su zainteresirane za pojedine stupove EEP-a, a unutar istog stupa EEP-a često imaju suprotstavljene interese. Osobito je snažna nekoherentnost između država članica u svezi sa sigurnosnim stupom EEP-a jer:

- njegova vanjska dimenzija pretpostavlja odnos s vanjskim partnerima (opskrbljivačima), osobito s Rusijom, s kojom države članice imaju različite odnose i za koju je energetska politika sastavni dio vanjske politike
- sigurnosni stup EEP-a predstavlja mjerilo nejednakosti država članica zbog različitog stupnja (ne)sigurnosti opskrbe plinom kao posljedice njihove različite ovisnosti o uvozu ruskog plina.

Jačanje važnosti pitanja energetske sigurnosti pratila je pojačana briga oko energetskog suvereniteta država članica, posebno starih, koje doduše uvoze

mного ruskog plina, ali on zbog alternativnih izvora (i pravaca transporta) ne čini pretežit udjel u njihovu uvozu, pa nemaju većih problema s energetskom sigurnošću. Stare članice na dijeljenje briga s novima oko sigurnosti opskrbe energentima nije nagnao ni rastući uvoz ni rast cijena plina. Velika Britanija je npr. bila suzdržana u pogledu vanjske dimenzije EEP-a, rasprave u Vijeću uokvirivala je u terminima unutarnje dimenzije pa je sve do 2005., kada je od izvoznika postala uvoznik energenata, oponirala prijedlozima EK-a o zajedničkoj energetskoj politici. Francuska je oponirala razvoju i unutarnje dimenzije EEP-a (nije dopuštala da se strane energetske kompanije natječu na unutarnjem tržištu), a Njemačka razvoju sigurnosnog stupa EEP-a, tradicionalno inzistirajući na ekonomskom pristupu energetskim pitanjima.

Nove i većinom male države članice EU-a ovisnije su o ruskom plinu, ruskim plinovodima i isporuci ruskog plina preko Ukrajine, a s obzirom na to da nemaju alternativu, Rusija im nameće i višu cijenu plina. Najviše su bile pogođene rusko-ukrajinskim plinskim krizama pa su tražile više solidarnosti među državama članicama EU-a i reduciranje ovisnosti o Rusiji, tvrdeći da preko energenata radi na njih politički pritisak. Odnos između nekih novih država članica i EK-a bio je obostrano podupirući: njima je u pregovorima s Rusijom bila dobrodošla podrška i stručna pomoć EK-a, a držale su da delegiranje regulatornih i financijskih ovlasti na EK može riješiti neslaganja između pojedinih država članica, pa i unutar pojedinih država članica (Maltby, 2013:p.441). Stoga su podržavale inicijative EK-a i na taj način jačale moć EK-a, a zauzvrat ih je EK podržavao u sve češćim sukobima sa starim članicama.

EV je na „energetskom“ sastanku na vrhu u ožujku 2007. doduše prihvatio prijedlog EK-a glede energetskih pitanja i klimatskih promjena te donio akcijski plan stvaranja EEP-a do 2009., ali je bio mnogo oprezniji od drugih EU institucija, prvenstveno se zauzimajući za izgradnju unutarnje dimenzije EEP-a. Dogovori su postignuti u vezi s okolišnim stupom (redukcija emisije CO₂, pojačano korištenje OIE-a, energetska učinkovitost). U ekonomskom stupu nije napravljen napredak (Francuska i Njemačka odbile su prijedlog EK-a o razdvajanju vlasništva nad imovinom za proizvodnju energenata od vlasništva nad imovinom za njihov prijenos na unutarnjem tržištu plina i električne energije), a vanjska dimenzija nije uopće spomenuta

(Euractiv, 2007). Države članice zadržale su i pravo suverenog odlučivanja o iskorištavanju vlastitih resursa, odabiru energetske mješavine, ali i pravo na izbor između različitih izvora energenata i opće strukture svoje energetske opskrbe.

Iako je 2007. Lisabonskim ugovorom uveden EEP ili zajednička energetska politika, države članice nisu obvezne surađivati; zajedništvo se trebalo temeljiti na solidarnosti, koja je ostala slaba, dobrovoljna i često ograničena na bilateralne odnose. Kompetencije u svezi s EEP-om ostale su podijeljene između EU institucija i država članica, što je bio problem posebno za sigurnosni stup, koji uključuje vanjsku dimenziju jer su se države članice teže odricale kompetencija s tim u vezi nego li u vezi s ekonomskim i okolišnim stupom. Nakon prve plinske krize 2006., prema Natorskom i Surralles (2008:p.81), ni jedna država članica nije predlagala spajanje suvereniteta, transfer kompetencija na razinu EU-a, nego su predlagale oblike međuvladine suradnje izvan EU okvira. Poljska je predložila novi politički instrument: stvaranje „energetskog NATO-a“ i povezivanje država međusobnim energetske sigurnosnim jamstvima (tj. primjenu čl. 5 u slučaju energetske ugroze). Njemačka je predlagala revitaliziranje postojećih političkih instrumenata i stvaranje „energetskog OESS-a“, odnosno regionalnu kooperativnu sigurnosnu strategiju u suradnji s Rusijom na „helsinškim“ zasadama.

Prvi predsjednik EV-a izabran prema pravilima Ugovora iz Lisabona, Herman Van Rompuy, pokušao je, iako bez prava odlučivanja, u više navrata iskoristiti funkciju institucionalnog aktera kako bi dao „toliko potrebno političko lice tehnokratskom aspektu pregovora oko energetske pitanja“ (Braun, 2011:p.4). Najprije je 2011. predložio da se snaga i veličina europskog energetske tržišta kao najvećeg regionalnog tržišta iskoristi kao poluga za ostvarenje zajedničkih interesa, pokušavajući otvoriti raspravu o svim dimenzijama i stupovima EEP-a. Na sastanku na vrhu EU-a u ožujku 2014, nakon izbijanja ukrajinske krize, ustvrdio je kako je „jasno da se EU mora kretati prema energetske uniji“. Tek novi fokusirajući vanjski krizni događaj poslužio je kao katalizator za pritisak s vrha prema dolje (putanja „visoke politike“). Nova ozbiljna prijetnja prekidom opskrbe ruskim plinom preko Ukrajine nagnala je države članice, ali samo one nove, da preuzmu ulogu

„poduzetnika” jer su uvidjele da komunitizacija sigurnosnog stupa EEP-a može ojačati njihovu pregovaračku moć. Podržale su prijedloge najaktivnije od njih (Poljske) o obveznom sudjelovanju EK-a u ulozi pregovarača pri sklapanju međuvladinih ugovora s Rusijom o kupnji plina¹⁹, stvaranju standardiziranog EU predložka za takve ugovore te da države članice EU-a zajedno kupuju ruski plin. Podrška EK-a bila je očekivana jer su se prijedlozi poklapali s njegovim dugogodišnjim nastojanjima da dobije veću ulogu u vanjskoj dimenziji EEP-a, no stare države članice su se protivile, osobito prijedlogu o zajedničkoj kupnji ruskog plina uz obrazloženje da je to protivno tržišnom natjecanju.

Već nakon plinske krize 2006. i druge EU institucije su uz EK pozivale na potrebu stvaranja zajedničke energetske politike. Vijeće ministara energetike za sastanak na vrhu EV-a pripremlilo je dokument „*A New Energy Policy for Europe*” (Council of the EU, 2006), u kojem je pozvalo na učinkovitu politiku Zajednice vezanu uz energetska pitanja, koherentnost između država članica i konzistentnost akcije u različitim područjima politike, kao i na jačanje vanjske dimenzije „nove energetske politike”. I EP (European Parliament, 2006) je podržao potrebu stvaranja zajedničke energetske politike EU-a te upozorio da energetska sigurnost ima povećan utjecaj na sveukupnu sigurnost EU-a. No, stare, velike članice nastavile su nastupati kao pojedinačni akteri koji bilateralnim strategijama osiguravaju opskrbu energentima i daju prednost svojim sigurnosnim i ekonomskim preferencijama pred onima EU-a. Te strategije se poklapaju samo s jednim od ciljeva koje je predložio EK, diversifikacijom tranzitnih ruta, ali su suprotne cilju diversifikacije izvora plina. Njemačka je s Rusijom nastavila prethodno dogovorenu izgradnju plinovoda Sjeverni tok 1, koji je prvi put izravno povezoao dvije zemlje i tako povećao sigurnost opskrbe (u prvom redu Njemačke) zaobišavši tranzitne zemlje. Druge stare, velike članice (Italija, poslije i Francuska) sklopile su bilateralni aranžman s Rusijom o gradnji novog transportnog pravca za isporuku ruskog plina u Europu – Južni tok, koji je trebao zaobići Ukrajinu.

19 Poljska je već 2010. pozvala EK da sudjeluje u njezinim pregovorima s Gazpromom o novom međuvladinom ugovoru i dobila povoljnije uvjete, a EK je odigrao važnu i ulogu u trilateralnim pregovorima 2014. i 2015. (Ukrajina, Rusija, EK) oko rješavanja rusko-ukrajinskih financijskih problema u plinskoj trgovini.

Poseban razdor između starih i novih članica izazvao je ugovor o izgradnji Sjevernog toka 2 zato što je potpisan u rujnu 2015.:

- nakon što je EU uveo sankcije Rusiji zbog sukoba u Ukrajini, a realizacija projekta anulirat će ulogu Ukrajine kao tranzitne zemlje te umanjiti njezinu pregovaračku moć prema Rusiji, ostaviti nove članice, ovisne isključivo o transportu ruskog plina preko Ukrajine, bez ruskog plina i Njemačku pretvoriti u najvažnije europsko plinsko čvorište²⁰
- nakon što su EK i brojne države članice prisilile novu članicu Bugarsku da suspendira radove na izgradnji Južnog toka²¹, koji bi doduše jednako tako anulirao ulogu Ukrajine kao tranzitne zemlje, ali bi nove članice imale osiguran dotok ruskog plina.

Maltbyjevu ocjenu (2013:p.441) da se stare države članice snažno protive daljoj eroziji suvereniteta, zorno potvrđuje izjava njemačkog ministra gospodarstva i energetike Philippa Roeslera (Reuters staff, 2013) kako Njemačka „ne želi miješanje u energetska politiku” i kako želi „osigurati da EK ne prelazi svoju moć u energetska politici”, pozivajući se pri tome na princip supsidijarnosti. Iako je zahvaljujući usklađenom djelovanju novih članica i EU institucija, potpomognutome vanjskim događajima i, kao što ćemo vidjeti, vanjskim akterom, pitanje stvaranja EEU-a postavljeno na dnevni red, nekonzistentnost vanjskog djelovanja institucija EU-a s jedne strane i vanjskih politika dijela država članica s druge strane, ostaje potencijalno najveći izazov za EEU.

Velike energetske kompanije

Na jačanje/slabljenje važnosti sigurnosnog stupa EEP-a i pitanja nadnacionalnog upravljanja energetska pitanjima u EU-u nije zanemariv utjecaj velikih energetska kompanija nekih država članica. Ponovno je riječ

²⁰ Njemačka kancelarka Angela Merkel (Reuters, 2016) inzistira na tome da je Sjeverni tok 2 isključivo ekonomski projekt te da ukidanje sankcija Rusiji ne ovisi o planovima za taj plinovod, dok SAD dijeli mišljenje novih država članica kako umanjuje energetska sigurnost EU-a.

²¹ Prema Buchanu (2014), zbog kršenja pravila nediskriminacije u javnoj nabavi jer su prednost pri odabiru izvođača radova imale ruske i bugarske kompanije.

o starim, velikim državama članicama i njihovim vertikalno integriranim monopolima, koji su u vlasništvu države ili imaju potporu države te ometaju komunitizaciju u sva tri stupa EEP-a iz ekonomskih razloga:

- ne podržavaju tržišni liberalizam jer zbog profita žele održati monopol
- ne podržavaju prekogranične reverzibilne plinske interkonekcije koje bi omogućile slobodan tijek plina između država članica i tako umanjile posljedice prekida opskrbe plinom jer ne žele izgubiti snažan politički utjecaj na nacionalnim energetske tržištima (The Economist, 2015).

Ponekad su ciljevi vlada država članica i njihovih nacionalnih energetske kompanija različiti jer su energetska sigurnost i tržišno natjecanje često suprotstavljene kategorije. No, najčešće vlade starih, vodećih država članica favoriziraju nacionalne energetske politike upravo kako bi zaštitile njihov monopol. One se zalažu za ekonomski nacionalizam:

- iz ekonomskih razloga, zato što svoje velike energetske kompanije drže važnim, strateškim gospodarskim subjektima (tako se npr. pravilima EK-a o razdvajanju vlasništva nad proizvodnjom od prijenosa plinskih i elektroenergetskih poduzeća, Njemačka protivila pozivajući se na ustavom zajamčeno pravo privatnog vlasništva, dok je pak Francuska tvrdila da je riječ o prisilnoj privatizaciji)
- iz sigurnosnih razloga (obrana nacionalnih interesa) jer tvrde kako je održavanje moćnih, vertikalno integriranih poduzeća najbolji temelj za pregovore s trećim zemljama i za osiguravanje sigurne opskrbe energentima²², što je u suprotnosti sa stavom država članica EU-a (najčešće novih i malih) koje nemaju snažne ili uopće nemaju energetske kompanije pa drže da će im tek nadnacionalizam donijeti dodanu vrijednost u pogledu sigurnosti opskrbe energentima.

22 Prema McGowanu (2008), direktor jedne od moćnih energetske kompanija žalio se da sigurnost opskrbe energentima ne ugrožava Gazprom, nego EK jer su različiti energetske prijedlozi obeshrabrujući za buduće investicije.

EU institucije svjesne su da ekonomski nacionalizam starih, vodećih država članica negativno utječe na komunitizaciju svih stupova EEP-a. EP (European Parliament, 2006) je prozvao države članice za protekcionističku podršku vodećim energetske kompanijama na nacionalnom tržištu, držeći da ometaju unutarnje tržište i utječu na nedostatak kompetitivnosti na energetske tržištu EU-a. U ekonomskom stupu EK se uspješno bori protiv ekonomskog nacionalizma, oslanjajući se na mehanizme drugih EU politika te radi pritisak pokretanjem istrage i optuživanjem kompanija i država za antitržišnu praksu. Velikim uspjehom EK-a Buchan (2015) drži to što je EK uspio energetske sektor, povijesno organiziran oko velikih energetske kompanija, otvoriti prekograničnom tržišnom natjecanju te slomiti vertikalnu strukturu, iako je to bio standardni poslovni model. Ostaje problem uloge velikih energetske kompanija u sigurnosnom stupu EEP-a. Sklapanjem bilateralnih sporazuma s ruskim Gazpromom, koji potiče iz sustava državnog kapitalizma pa ih podržava u protivljenju liberalizacije plinskog tržišta, velike energetske kompanije unaprijed definiraju međudržavne odnose i preuzimaju ključnu ulogu u energetske diplomaciji. Time se miješaju u kompetencije Europskog servisa za vanjske akcije²³, koji od izbijanja ukrajinske krize pokušava stvoriti europsku energetske diplomaciju (vidjeti npr. Council of the EU, 2015b). To što energetske kompanije država članica EU-a koje su uvele sankcije Rusiji kao odgovor na akciju u Ukrajini, i dalje sklapaju bilateralne aranžmane s Rusijom, otvara novu nekoherentnost između ekonomskih/komercijalnih, obično kratkoročnih naspram vanjskopolitičkih, dugoročnijih ciljeva, što će morati rješavati budući EEU.

Sjedinjene Američke Države kao najznačajniji vanjski akter

Europsko integriranje nakon Drugog svjetskog rata započelo je oko energenata²⁴ i pod sponzorstvom i uz podršku SAD-a, pretežito kroz

23 *European External Action Service, EEAS.*

24 Prema Geigerichu (2015), Francuska je 1950. iznijela Schumanov plan za osnivanje Europske zajednice za ugljen i čelik kao odgovor na intenzivan pritisak SAD-a te kako bi obnovu njemačke industrije držala unutar nadnacionalnog okvira. Vidjeti i Aalto i Temel, 2013.

Marshallov plan. SAD je i nadalje važan akter koji je bitno pridonio rastu važnosti sigurnosnog stupa EEP-a. Isti krizni događaji koji su utjecali na rast važnosti sigurnosnog stupa EEP-a, utjecali su i na rast interesa SAD-a za energetske, u prvom redu plinsku sigurnost Europe. SAD želi jačanje energetske sigurnosti Europe smanjivanjem ovisnosti o ruskom plinu, što se podudara s diversifikacijskim i drugim regulacijskim inicijativama EK-a vezanima uz sigurnost opskrbe energentima. Htijenje SAD-a proizlazi iz geopolitičkih razloga, koji su dobili na težini izbijanjem ukrajinske krize, kada se SAD otvoreno zauzeo za koherentne, zajedničke aktivnosti europskih zemalja²⁵. S tim u vezi SAD nastoji aktivno pridonijeti većoj energetske sigurnosti Europe na razne načine:

- diplomatsko-političkim inicijativama: nakon ponovljene rusko-ukrajinske plinske krize 2009. američki veleposlanik Richard Morningstar inicirao je osnivanje novog tijela Vijeća EU – SAD za energetska pitanja, koje od 2010. održava redovite godišnje sastanke s glavnim ciljem osiguranja energetske sigurnosti (U.S. - EU Energy Council. 2016)
- snažnom političkom podrškom realizaciji plinskih infrastrukturnih projekata, plinovoda i LNG terminala, koji bi omogućili diversifikaciju izvora i pravaca transporta plina u Europu²⁶
- konkretnim aktivnostima kao što su pojačana proizvodnja energenata iz škriljevca u SAD-u i najave izvoza američkog škriljevačkog plina u Europu, što je ojačalo ekonomski stup EEP-a; posljedica američke plinske samodostatnosti, zahvaljujući proizvodnji iz škriljevca, veća je raspoloživost plina iz neruskih izvora u Europi, što je europskim državama omogućilo određenu

25 Npr. potpredsjednik SAD-a Joe Biden (2015) u govoru na Brookings Institution u Washingtonu 2015.: „... prioritetan zadatak je učiniti da Europa ne bude ovisna o ruskom plinu... trebamo raditi s obje strane Atlantika na tome da se Rusiji oduzme mogućnost korištenja resursa kao političkog oružja protiv susjeda... vrijeme je da se zamijeni strategija svake pojedine zemlje koherentnim, kolektivnim nastojanjem usmjerenim na diversificiranje vrste energenata, izvora opskrbe i rute...”.

26 Npr. tadašnja američka državna tajnica Hillary Clinton (2012) u svojem govoru na Georgetown University 2012. objavila je da je SAD aktivan partner u promociji Južnog plinskog koridora, zapadnog projekta koji bi Europi donio novi izvor i novi pravac za transport plina.

diversifikaciju izvora, načina (LNG) i pravaca transporta plina te im dalo veću pregovaračku moć; sve to je prisililo Gazprom da se prilagodi tržišnim uvjetima i smanji cijenu svog plina²⁷.

Zaključak

Sigurna opskrba energentima po prihvatljivim cijenama postala je važan preduvjet ne samo gospodarske nego i nacionalne sigurnosti. Sve manja energetska, osobito plinska, samodostatnost Europe i posljedično njezina sve veća ovisnost o uvozu plina iz geopolitički problematičnih država, učinila ju je osjetljivom i podložnom u vanjskopolitičkom smislu. Dugotrajno postizanje i mukotrpno postignut konsenzus oko produbljivanja europske integracije na energetskom području, temelji se upravo na rastu važnosti sigurnosnog stupa energetske politike EU-a. Svijest da samo zajedničko, europeizirano djelovanje može ojačati energetske sigurnost država članica EU-a nagnala ih je na odustajanje od koncepta nacionalne energetske politike kao neodvojivog dijela nacionalnog suvereniteta. Stvaranje europske energetske unije sljedeći je veliki projekt europske integracije.

Dok se izvorni Tuskov prijedlog o EEU-u odnosio u prvom redu na jačanje sigurnosnog stupa EEP-a, drugi akteri isticali su neke njegove druge aspekte i imali različite odgovore na pitanje kako ojačati energetske sigurnost EU-a. Među prijedlozima su bili oni o razvoju drugih izvora plina (iz škriljevca) i izvan Europe i u Europi, povećanju korištenja ugljena i nuklearne energije, smanjenju potrošnje energenata, prijelazu na OIE. Njemačka je tražila veću suradnju na području energetske učinkovitosti i borbe protiv klimatskih promjena, dok su Velika Britanija i Češka iznijele koncept EEU-a koji je pretpostavljao smanjenje uloge EK-a. Sa svoje strane, industrijske udruge, nevladine organizacije i *think tankovi* iskoristili su koncept EEU-a kako bi propagirali svoje vizije europske energetske i okolišne politike (Zachmann, 2015).

27 S druge strane, zbog pojačane proizvodnje iz škriljevca energenti u SAD-u postali su jeftiniji, što je američko gospodarstvo učinilo kompetitivnijim od europskog.

Jačanje važnosti sigurnosnog stupa EEP-a i postavljanje pitanja kreiranja EEU-a visoko na EU agendi posljedica je unutarnje i vanjske dinamike. Iznutra je to bila dinamika „samoodržavanja“, koju su poticali EK i nove države članice, podsjećajući na ranije prekide opskrbe ruskim plinom. Vanjska dinamika potaknuta kriznim događajima s geopolitičkim konotacijama koji su uslijedili nakon ukrajinske krize i aneksije Krima te najvažniji vanjski akter SAD, bili su od ključne važnosti. Ovaj put su slabije i manje države članice EU-a, zajedno s EK-om kao dugogodišnjim političkim poduzetnikom, uspjele odrediti agendu na način da sigurnosni stup usmjerava dalji razvoj EEP-a. Da je EV napokon prepoznao sigurnosni stup EEP-a kao problem i odlučio nešto poduzeti, svjedoči izbor Tuska i Junckera na mjesto predsjednika EV-a odnosno EK-a. Poljak Tusk kao predsjednik EV-a ovisi o drugim šefovima država i vlada, ali ima moć postavljanja dnevnog reda, što mu omogućuje da do određene mjere upravlja smjerom razvoja EU-a. Budući da je osobno inicirao ideju stvaranja EEU-a prije imenovanja, bilo je sigurno da će i na novoj funkciji nastaviti s razvojem tog koncepta budućeg razvoja EU-a. Među ostalim, to se može svakako promatrati i kao za Poljsku tipičnu brigu oko postizanja veće neovisnosti od Rusije. Izbor Tuska kao začetnika ideje o EEU-u na mjesto predsjednika EV-a zasigurno je jedan od razloga zbog kojeg Junckerova komisija stvaranje EEU-a tretira kao jedan od prioriteta, zbog čega je uz povjerenika za klimatske promjene i energiju stvorila dodatnu funkciju – zamjenika predsjednika EK-a za EEU, na koju je imenovala Šefčoviča kao predstavnika jedne od novih, malih članica EU-a, kao tradicionalnih zagovornica komunitizacije EEP-a.

Koliko se energetska pitanja čvrsto doživljavaju kao područje isključive nacionalne suverenosti, svjedoči i činjenica da je sigurnosno uokvirivanje nekih drugih EU politika, kao na primjer politike pravosuđa i unutarnjih poslova, mnogo brže proizvelo učinak komunitizacije. U suverenoj nadležnosti država članica i u EEU-u će ostati raspolaganje vlastitim energetske resursima i slobodan izbor energetske mješavine, usprkos tome što je EK još 2007. godine predlagao zajedničku kupnju energenata na dobrovoljnoj osnovi i ograničavanje suvereniteta država članica u izboru energetske mješavine (European Commission, 2007). Nove države članice ipak su uspjele dokazati, primjenjujući upravo princip supsidijarnosti iz

Mastriškog ugovora na različit način od starih, velikih država članica, da je najpogodnija razina za kreiranje EEP-a razina EU-a. Razvidno je da pitanje sigurnosti energetske opskrbe ne može biti riješeno na nacionalnoj razini jer prelazi ne samo nacionalne nego i granice EU-a.

Literatura:

Aalto, P. i Temel, D. K. (2013) European Energy Security: Natural Gas and the Integration Process. *Journal of Common Market Studies*. 52 (4), 758-774.

Balmas, M. i Sheafer, T. (2010) Candidate Image in Election Campaigns: Attribute Agenda Setting, Affective Priming, and Voting Intentions. *International Journal of Public Opinion Research*. 22(2), 204-229.

Biden, J. (2015) *Brookings Hosts Vice President Joe Biden for Remarks on the Russia-Ukraine Conflict*. [Predavanje] The Brookings Institution, Washington, D. C., 27.05.2015. Dostupno na: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2015/05/20150527_biden_transcript.pdf [Učitano 03.06.2016.]

Braun, J. F. (2011) *EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules Between a new policy and business as usual, Working Paper, No. 31*. European Policy Institutes Network – EPIN.

Buchan, D. (2014) Europe's Energy Security – Caught between short-term needs and long-term goals. *Oxford Energy Comment*. The Oxford Institute for Energy Studies.

Buchan, D. (2015) Energy Policy – Sharp Challenges and Rising Ambition. U: Wallace, H., Pollack, M. A. i Young, A. R. (eds.) *Policy-Making in the European Union*, 7th ed., Oxford University Press, Oxford, pp. 344-366.

Clinton, H. (2012) On Energy Diplomacy in the 21st Century. [Predavanje] Georgetown University, Washington D. C., 18.12.2012. Dostupno na: <http://translations.state.gov/st/english/texttrans/2012/10/20121018137692.html#axzz4FEJwa5GZ> [Učitano 03.06.2016.]

Commission of the European Communities. (1968) *First guidelines for a Community energy policy*, Supplement to Bulletin No. 12-1968 (Memorandum

presented by the Commission to the Council on 18 December 1968). Dostupno na: <http://aei.pitt.edu/5134/1/5134.pdf> [Učitano 15.07.2016.]

Commission of the European Communities. (1995a) *For a European Union Energy Policy, Green Paper*, COM(94) 659 Final 2. Brussels, 23.02.1995. Dostupno na: http://aei.pitt.edu/1185/1/energy_gp_COM_94_659.pdf [Učitano 21.06.2016.]

Commission of the European Communities. (1995b) *White Paper: An Energy Policy for the European Union*, COM(95) 682 Final. Brussels, 13.12.1995. Dostupno na: http://aei.pitt.edu/1129/1/energy_white_paper_COM_95_682.pdf [Učitano 21.06.2016.]

Commission of the European Communities. (2006) *External energy relations – from principles to action*. Communication from the Commission to the European Council, COM/2006/0590 final. Brussels, 12.10.2006. **Dostupno na:** <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52006DC0590> [Učitano 05.06.2016.]

Council of the EU. (2006) *Council conclusions: “A New Energy Policy for Europe” Contribution of the Energy Ministers to the 2006 Spring European Council*, 6878/06. Brussels, 02.03.2006. Dostupno na: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%206878%202006%20INIT> [Učitano 19.6.2016.]

Council of the EU. (2015a) *European Council Conclusions on the Energy Union*. Brussels, 19.03.2015. Dostupno na: <http://www2.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/03/19/conclusions-energy-european-council-march-2015/pdf> [Učitano 15.7.2016.]

Council of the EU. (2015b) *Council conclusions on Energy Diplomacy*, 10995/15. Brussels, 20.07.2015. Dostupno na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10995-2015-INIT/en/pdf> [Učitano 03.07.2016.]

Eckert, S. (2016) The Governance of Markets, Sustainability and Supply. Toward a European Energy Policy. *Journal of Contemporary European Research*. 12(1), 502-517.

Entman, R. M. (1993) Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*. 43(4), Autumn 1993.

Euractiv. (2007) *EU energy summit: a new start for Europe?* Dostupno na: <http://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-energy-summit-a-new-start-for-europe/> [Učitano 19.7.2016.]

European Commission. (2000) *Green Paper - Towards a European strategy for the security of energy supply*, COM/2000/0769 final. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52000DC0769> [Učitano 15.07.2016.]

European Commission. (2006) *Green Paper: A European strategy for sustainable, competitive and secure energy*, COM(2006) 105 final - not published in the Official Journal. 08.03.2006. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A127062> [Učitano 21.06.2016.]

European Commission. (2007) *An energy policy for Europe*. Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament, COM(2007) 1 final. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A127067> [Učitano 19.6.2016.]

European Commission. (2008) *20 20 by 2020 Europe's climate change opportunity*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2008) 30 final. Brussels, 23.1.2008. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0030:FIN:en:PDF> [Učitano 19.06.2016.]

European Commission. (2011) *On security of energy supply and international cooperation - "The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders"*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM/2011/0539 final. Brussels, 07.09.2011. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1408370068358&uri=CELEX:52011DC0539> [Učitano 21.06.2016.]

European Commission. (2014) *European Energy Security Strategy*. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM/2014/0330 final. Brussels, 28.05.2014. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0330> [Učitano 15.07.2016.]

European Commission. (2015) *A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, COM/2015/080 final. Brussels, 25.02.2015. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:80:FIN> [Učitano 15.07.2016.]

European Commission. (2017) *Energy Union - the year of engagement*. European Commission Press release. Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4725_en.htm [Učitano 24.11.2017.]

European Parliament (2006) *European strategy for sustainable, competitive and secure energy*. Procedure file, 2006/2113(INI). Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/printficheglobal.pdf?id=534172&l=en> [Učitano 05.07.2016.]

European Union (2003) *European Security Strategy - A Secure Europe in a better World*. Council of the European Union, 2003. Dostupno na: <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world> [Učitano 04.07.2016.]

European Union (2016a) *Treaty of Lisbon – Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing The European Community*, 2007/C 306/01, konsolidirana inačica (2016/C 202/01). Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202EN.01004701 [Učitano 21.06.2016.]

European Union (2016b) *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*. Official Journal of the European Union, C202, 07.06.2016. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=HR> [Učitano 27.01.2017]

Geigerich, B. (2015) *Foreign and Security Policy – Civilian Power Europe and American Leadership*. U: Wallace, H., Pollack, M. A., Young, A. R. (eds.) *Policy-Making in the European Union*, 7th ed., Oxford University Press, Oxford, pp. 436–462.

Juncker, J.-C. (2014) *Political Guidelines for the next European Commission - A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change*. [Govor] Opening Statement in the European Parliament Plenary Session Strasbourg, Candidate for President of the European Commission, 22 October 2014. Dostupno na: https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines_en.pdf [Učitano 15.07.2016.]

Kingdon, J. W. (2014) *Agendas, alternatives, and public policies*, 2nd Ed. Essex, Pearson Education Limited.

Maltby, T. (2013) European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism. *Energy Policy*. 55(100), 435-444.

McCombs, M. i Valenzuela, S. (2007) The Agenda-Setting Theory. *Cuaernos de Informacion*. 20(2007), 44-50.

McGowan, F. (2008) Can the European Union's Market Liberalism Ensure Energy Security in a Time of 'Economic Nationalism' *Journal of Contemporary European Research*. 4(2), 90-106.

Natorski, M. i Surrallés, A. H. (2008) Securitizing Moves To Nowhere? The Framing of the European Union's Energy Policy. *JCER*. 4(2), 71-89.

Pieblgas, A. (2006) Challenges and Perspectives of the EU energy policy. [Izlaganje] Meeting of South East, Far East, South East Asia (SAFESEA) group Ambassadors, Brussels. Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-06-285_en.htm [Učitano: 02.07.2016.]

Princen, S. (2009) *Agenda-Setting in the European Union*. UK, Palgrave Macmillan.

Princen, S. (2011) Agenda Setting, Chapter 5. U: Versluis, E., Van Keulen, M. i Stephenson, P., *Analyzing the European Union Policy Process*. UK, Palgrave Macmillan, pp. 107-131.

Princen, S. i Rhinard, M. (2006) Crashing and Creeping: Agenda Setting Dynamics in the European Union. *Journal of European Public Policy*. 13(7), 1119-1132.

Raines, T. i Tomlinson, S. (2016) *Europe's Energy Union: Foreign Policy Implications for Energy Security, Climate and Competitiveness*. London, The Royal Institute of International Affairs, Chatham House. Dostupno na: <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-03-31-europe-energy-union-raines-tomlinson.pdf> [Učitano 03.07.2016.]

Reuters staff. (19.08.2013.) Germany warns EU not to meddle in its energy policy. *Reuters*. Dostupno na: <http://uk.reuters.com/article/uk-germany-energy-idUKBRE97I0G620130819> [Učitano: 02.07.2016.]

Soroka, S. N. (2002) *Agenda-Setting Dynamics in Canada*. Vancouver-Toronto, UBC Press.

Stoddard, E. (2012) A common vision of energy risk? Energy securitisation and company perceptions of risk in the EU. *Journal of Contemporary European Research*. 8(3), 341-366.

Šefčovič, M. (2015) *Speech by Vice-President for Energy Union Maroš Šefčovič at the Stakeholders Forum on Energy Union*. [Govor] Brussels, 18.11.2015. Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-6124_en.htm

The Economist. (17.01.2015.) Only connect - The European Union heads into battle with national governments on energy. *The Economist*. Dostupno na: <http://www.economist.com/news/europe/21639577-european-union-heads-battle-national-governments-energy-only-connect> [Učitano 4.6.2016.]

Tusk, D. (21.04.2014.) A united Europe can end Russia's energy stranglehold - a European energy union could break Moscow's monopoly and restore competition. *Financial Times*. Dostupno na: <https://www.ft.com/content/91508464-c661-11e3-ba0e-00144feabdc0> [Učitano 15.07.2016.]

U.S. - EU Energy Council (2016) *Joint Statement*. Washington D.C., 04.05.2016. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2016.05.04%207th%20Press%20statement%20final.pdf> [Učitano 21.06.2016.]

Van Rompuy, H. (17.01.2011.) *The great challenges for the European Union*. [Govor] Warsaw, Warsaw University, 17.01.2011. Dostupno na: <http://www.consilium.europa.eu/media/27147/118874.pdf> [Učitano 05.07.2016.]

Versluis, E., Van Keulen, M. i Stephenson, P. (2011) *Analyzing the European Union Policy Process*. UK, Palgrave Macmillan.

Weaver, D. H. (2007) Thoughts on Agenda Setting, Framing, and Priming. *Journal of Communication*. 57(2007), 142-147. Dostupno na: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.473.4056&rep=rep1&type=pdf> [Učitano 02.07.2016.]

Yergin, D. (2006) Ensuring Energy Security, *Foreign Affairs*. 85 (2), str. 69-82. Dostupno na: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2006-03-01/ensuring-energy-security> [Učitano 12.07.2016.]

Young, R. A. (2015) The European Policy Process in Comparative Perspective. U: Wallace, H., Pollack, M. A. i Young, A. R. (eds.) *Policy-Making in the European Union*, 7th ed. Oxford, Oxford University Press, pp. 46-72.

Zachmann, G. (2015) *The European Energy Union: Slogan or an Important Step towards Integration?*. Dostupno na: <http://bruegel.org/2015/09/the-european-energy-union-slogan-or-an-important-step-towards-integration/> [Učitano 25.06.2016.]

O autoru:

Jelena Radić Dozić je od 2015. godine doktorska studentica na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, na doktorskom studiju Politologija, smjer Međunarodni odnosi. Na istom je Fakultetu magistrirala 2000. s temom *Njemačko-francuski odnos u novom okruženju – posthladnoratovski izazovi i šanse*. Na Filozofskom fakultetu u Zagrebu diplomirala je njemački jezik i književnost te ruski jezik i književnost. Do sada je objavila nekoliko stručnih i znanstvenih radova. Zaposlena je u državnoj upravi.