

## EU ENERGY PROSPECTS – COMMON ENERGY POLICY?

### ENERGETSKA BUDUĆNOST EU – ZAJEDNIČKA ENERGETSKA POLITIKA?

LOLIC CIPCIC, Marina; VASILJ, Marijana & AKRAP, Ivan

**Abstract:** *EU energy supply safety, energy market competition as well as its sustainable development should be the basic foundation of further EU energy sector development. This type of approach requires a coordinate action among Member States for the present model of development has proved itself to be unsatisfactory. This paper offers an insight into the issue suggesting possible solutions and future guidance for common policy at EU level.*

**Key words:** *European Union, EU Directives, Energy Policy, EU Energy Policy Objectives, Energy Policy Perspectives*

**Sažetak:** *Sigurna opskrba, konkurentnost i održivost razvoja energetskeg sektora neizostavni su temelj daljnjeg energetskeg razvoja EU. Ovakav pristup zahtijeva zajedničku akciju zemalja članica EU jer se dosadašnji model pokazao nedovoljno efikasnim. Ovaj rad nudi uvid u spomenutu problematiku sugerirajući moguća rješenja i buduće smjernice razvoja energetske politike na razini EU.*

**Ključne riječi:** *Europska unija, smjernice EU, energetska politika, ciljevi energetske politike EU, budućnost energetske politike*



**Authors' data:** Marina **Lolic Cipcic**, dipl. oec., Sveučilišni studijski centar za stručne studije, Split, mlolic@oss.unist.hr; Marijana **Vasilj**, dipl. oec., Sveučilišni studijski centar za stručne studije, Split, mvasilj@oss.unist.hr; Ivan **Akrap**, dipl. iur., Sveučilišni studijski centar za stručne studije, Split, iakrap@oss.unist.hr

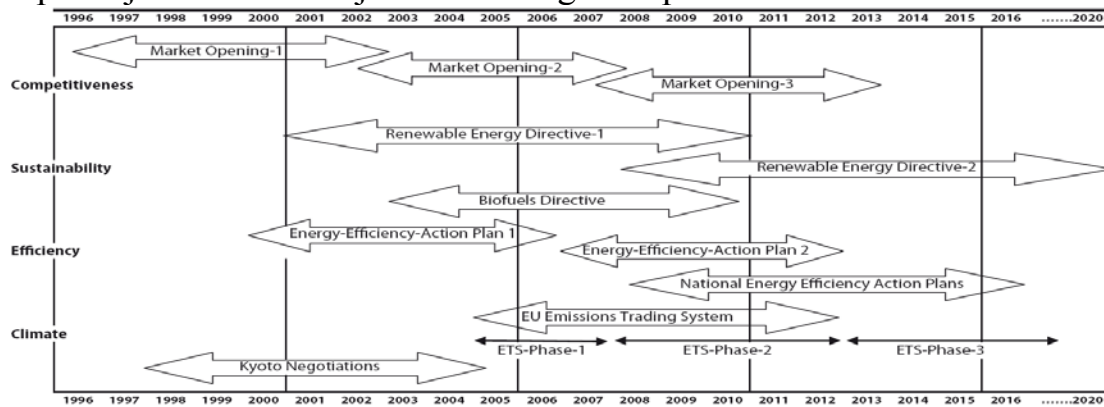
## 1. Uvod

Efikasan energetska sektor ključan je za neometano funkcioniranje svakog europskog gospodarstva, a samim time i svakog europskog građanina. Najveći svjetski uvoznik energije i drugi po redu svjetski potrošač energije, Europa (EU) danas uvozi čak polovicu ukupno potrošene energije, a očekuje se da će do 2030. g. (ako u međuvremenu ne dođe do radikalnih promjena) taj omjer porasti na dvije trećine ukupne energetske potrošnje. Visoke cijene energije, prijetnje sigurnosti opskrbe, te klimatske promjene, kao krajnji rezultat uznapredovale energetske potrošnje, utječu na živote svih građana EU, i šire. Iz ovih je razloga naglasak na sigurnu opskrbu, konkurentnost i održivost razvoja energetske sektora neizostavni temelj daljnjeg energetske razvoja. Ovakav pristup zahtijeva zajedničku akciju zemalja članica EU jer se dosadašnji model, po kojem su zasebne nacionalne energetske politike imale zajednički cilj na EU razini, pokazao nedovoljno efikasnim. Ovaj rad nastoji dati uvid u spomenutu problematiku te ponuditi moguća rješenja i buduće smjernice razvoja energetske politike EU.

## 2. Energetska politika Europske unije

Europski energetska interesi po prvi su puta ujedinjeni prije više od pola stoljeća kroz osnivačke sporazume Europske unije kakvu danas poznajemo: Europske zajednice za ugljen i čelik (1952.) i Europske zajednice za atomsku energiju (1957.). Tek u vrijeme naftnih kriza, sedamdesetih i kasnih osamdesetih godina dvadesetog stoljeća, Europa postaje svjesna težine problema energetske ovisnosti. Prvi značajniji dokument u novijoj povijesti EU (Siječanj 1995.) kojim se regulira područje energetske politike je "Zelena knjiga" o energetske politici Europske Unije [1]. Glavni ciljevi energetske politike EU su: sigurnost opskrbe, očuvanje okoliša i promicanje konkurencije na europskom energetske tržištu. U Prosincu 1995. donesena je i tzv. „Bijela knjiga“ [2] u kojoj se ističe da je, usprkos postojećim sporazumima, koji reguliraju i energetska pitanja zemalja članica, potrebna zajednička koherentna politika koja će koordiniranim pristupom osigurati maksimalne energetske koristi svim zemljama članicama. Općenito, kroz posljednje desetljeće izmjenjivale su se Zelene i Bijele knjige ističući problematiku održivosti, konkurentnosti i sigurnosti energetske sektora ističući važnost usklađivanja energetske politike EU, s naglaskom na vanjsku dimenziju. U siječnju 2007., Europska je komisija predložila detaljan paket mjera za uspostavu nove Europske energetske politike [3]. Kroz do tada donesene Direktive i Odredbe identificira se pet osnovnih stupova na kojima bi trebao počivati budući razvoj energetske politike: poboljšanje energetske efikasnosti, povećanje udjela korištenja obnovljivih izvora energije, značajnije korištenje čistih ugljikovodika, jačanje Europske tržišta ugljena, te osiguravanje otvorenog i konkurentnog internog energetske tržišta. Slika 1. prikazuje značajnije energetske politike donesene kroz period od 1996. do 2020. godine za različita područja ciljne primjene u energetske sektoru. Već je na prvi

pogled uočljivo preklapanje niza politika kroz proteklo desetljeće što jasno ističe jačinu spoznaje o važnosti zajedničke energetske politike.



Slika 1. Razvoj energetske politike EU [4]

Već spomenuti problemi neodrživosti razvoja, sigurnosti opskrbe, uvozne ovisnosti i konkurentnosti energetske tržišta, proklamiraju zajedničku energetske politiku EU kao njihov najefikasniji način rješavanja. Europska energetska politika stavlja pred zemlje članice obvezu transformiranja ka nisko energetske ekonomijama koje bi se bazirale na sigurnoj, konkurentnoj i održivoj energiji. Europska Unija želi postati vođa nove industrijske revolucije stvaranjem visoko efikasne ekonomije s niskim razinama štetnih emisija. Kako bi u tome uspjela pred sebe je postavila nekoliko ciljeva [3]: uspostava internog energetskeg tržišta, osiguravanje sigurnosti opskrbe energijom, smanjenje emisija stakleničkih plinova, razvoj novih energetskeg tehnologija, definiranje budućeg korištenja nuklearne energije, te implementacija zajedničke vanjske energetske politike.

### 3. Problemi i preporuke

EU zadovoljava sve osnovne pretpostavke da pokrene "novu energetskeg revoluciju". Suradnjom europskeg gospodarstava, s preko 450 milijuna stanovnika, EU ima dovoljno snage da zaštiti svoje interese i pokrene novi vid razvoja energetike. Europa je, također, svjetski lider u upravljanju energetskeg potražnjom, te u razvoju i primjeni obnovljivih izvora energije, kao i razvoju tehnologije s niskom emisijom CO<sub>2</sub>. Ako EU uspije u formiranju zajedničke energetske politike, zauzimajući pri tom ujedinen stav prema trećim zemljama (na energetskeg planu), EU će imati najbolje izgleda u iznalaženju novih energetskeg rješenja, alternativnih energenata i tehnologija. Da bi uspjela u svom naumu, kako je usvajanje novih energenata i energetskeg tehnologija relativno spor proces, EU mora promptno reagirati. Jedan od važnih aspekata razvoja energetskeg sektora je i diverzifikacija: izvora energije, zemalja podrijetla energenata kao i tranzitnih pravaca. Pokretanjem ove energetske preobrazbe potiču se uvjeti za zdraviji, održivi rast gospodarstva, s potencijalom otvaranja novih radnih mjesta u sektoru energije. Energija, očito, vrlo brzo postaje pitanje integracije, ili možda dezintegracije, EU i možda konačan ispit političkog i ekonomskog zajedništva. Pritisak na rješavanje trenutne slabosti Europske energetske politike i problema cjelokupnog energetskeg sektora EU dolazi kako izvana tako i iznutra. Neuspjeh u njihovom rješavanju može značiti gašenje nade za postojanjem

zajedničke energetske politike, a možda i dezintegracija Unije općenito. Izazov zajedničke energetske politike postaje stoga strateško političko pitanje, kako interne tako i eksterne prirode.

### *3.1. Okolnosti razvoja novih energetske smjernice*

Novi trendovi u razvoju tržišta nafte i plina u vidu diverzifikacije dobavnih pravaca i razvoja tržišta ka internacionalnom, dali su naslutiti da bi međunarodna energetska tržišta mogla postati dominantan i najefikasniji način sigurnog povezivanja ponude i potražnje za energijom. U sklopu te ideje osnovna je pretpostavka da bi u takvim uvjetima privatni ekonomski subjekti bili ključni igrači na međunarodnoj energetske sceni. Preduvjet za ispunjenje ove pretpostavke bilo je očekivanje da će zemlje bivšeg Sovjetskog Saveza omogućiti ulazak stranih naftnih giganta na svoja tržišta te da bi se na taj način stvorila protuteža OPEC-u. Unija je također pouzdano računala na rastuću likvidnost međunarodnog tržišta nafte koja bi u kombinaciji s njenom kupovnom moći trebala osigurati dostatne količine za uvoz. Kad je riječ o plinu, EU se smatrala sigurnom, okružena brojnim proizvođačima iz bivšeg Sovjetskog Saveza, velikim izvoznicima plina iz Afrike, te sa Srednjeg Istoka. Najveći problem bio je u tome što EU nije računala na rasplet događaja koji će fokus na međunarodnim tržištima prebaciti sa potrošača na proizvođače energenata. Ova je promjena nastupila kao rezultat sporog rasta proizvodnih kapaciteta (zbog niskih cijena nafte 90-ih godina) koji nije pratio rast potreba za energijom, rast potenciran gospodarskim napretkom ponajviše Indije i Kine.

### *3.2. Posljedice promjena na međunarodnim energetske tržištima*

Posljedice prebacivanja fokusa na energetske tržištima sa potrošača na proizvođače bile su dramatične i višestruke [5]. Država koja je kroz povijest uvijek igrala jako važnu (ako ne i najvažniju) ulogu u nacionalnom energetske sektoru sada zbog procesa privatizacije u energetske sektorima više nema jednak utjecaj i kao takva ima ograničen pojas djelovanja. Ipak, u ovakvim situacijama, upravo je država institucija koja mora odigrati važnu ulogu, a u slučaju EU to nije moguće jer se Unija ne nalazi na zahtijevanom stupnju integracije. Ovo je razlog zašto su se u novonastalom okruženju zemlje članice ponovno okrenule svojim nacionalnim energetske tržištima, a pitanja politizacije tržišta nafte i plina, te pitanje sigurnosti opskrbe vraćaju se u centar političkih rasprava na nacionalnim razinama. Kao drugo, tržišni uvjeti unutar EU (nakon 2000.g.) potaknuli su konkurenciju koja je usmjerila energetske kompanije ka dobavljačima, a ne ka potrošačima. Rezultanta je bila formiranje cijena, primjerice plina, van područja djelovanja europskih donositelja politike. Problem opskrbe plina i dalje ostaj ključno strateško pitanje jer je Unija ovisna o trima glavnim dobavnim pravcima (iz Rusije, Alžira i Norveške) i spomenuti pravci imaju ključnu ulogu u gotovo svim budućim planovima razvoja dobavnih pravaca. Sljedeći problem je formulacija sličnih uvjeta mrežnog razvoja tržišta električne energije i tržišta plina, gdje se nije vodilo računa o činjenici da je riječ o veoma različitim tipovima tržišta. Električna energija može se proizvoditi iz čitavog niza energenata (obnovljivih i neobnovljivih) i proizvodni su pogoni u neposrednoj blizini krajnjih potrošača. S druge strane plin se, za razliku od električne

energije, može skladištiti i transportirati na velike udaljenosti (u tekućem obliku). Konačno tržišta električne energije su lokalnog do regionalnog tipa, dok tržišta plina prebacuju fokus sa regionalne i nacionalne razine na internacionalnu. Očito je da mehanizmi razvoja ovih tržišta nisu prilagođeni novonastalim uvjetima, niti ih EU pokušava promijeniti. Naprotiv, Unija je ustrajna u naumu da primora proizvođače da prihvate načine na koje funkcionira EU tržište bez obzira na njihove potrebe i interese.

### *3.3. Razvoj internog energetskeg tržišta*

Razvoj jedinstvenog energetskeg tržišta na razini EU jako je teško kombinirati s različitim politikama sigurnosti opskrbe među zemljama. Dokumenti EU koji pružaju podršku zajedničkim energetskeg ciljevima konkurentnosti, održivosti te sigurnosti opskrbe više daju opću viziju kakav bi energetskeg sektor trebao biti negoli što daju jasne smjernice kako spomenute ciljeve postići. Iz tog razloga će, najizglednije, 20-20-20 politika (Europska klimatska i energetskeg politika zadale su (2008.g.) cilj da se do 2020. g. treba postići: smanjenje emisije stakleničkih plinova za 20% u odnosu na 1990.g., porast udjela obnovljivih izvora energije u ukupnoj proizvodnji energije na 20% i smanjenje energetskeg potrošnje za 20% u odnosu na predviđene razine za 2020.g.) rezultirati različitim načinima postizanja ciljeva od strane svake pojedine članice, koje će se osloniti na postojeće energetskeg sustave, te razviti energetskeg strukturu koja odgovara primarno njihovim nacionalnim (a ne supranacionalnim) interesima. Gotovo završen proces liberalizacije energetskeg sektora nije ipak ponudio investitorima slobodu izbora energetskeg miksa, to pitanje i dalje ima političku konotaciju. Iako članice (kao i EU) proklamiraju diverzifikaciju energetskeg portfelja (kako po pitanju energenata tako i njihovih dobavnih pravaca) rezerviranost lokalne zajednice prema nuklearnoj energiji, preveliko zagađenje koje proizlazi iz korištenja ugljena, te velike količine plina iz Rusije, znatno ograničavaju energetskeg tvrtke. Nažalost, efikasnost energetskeg tržišta nerijetko se žrtvuje upravo iz političkih razloga.

### *3.4. Odnosi s Rusijom*

Činjenica da Rusija nije provela liberalizaciju tržišta plina (čemu se EU nadala) već ga je, naprotiv još jače centralizirala i podredila Moskvi, dodatno je pojačala monopolizaciju jednog od glavnih dobavnih pravaca. Štoviše, Rusija nije pristala na Tranzitni Protokol Europske Energetskeg Povelje kojim se i namjeravao ograničiti njen plinski monopol. Posljedično, ruski nezavisni distributeri plina nisu dobili mogućnost pristupa europskom tržištu, već je ta mogućnost monopolizirana u rukama samo jednog dobavljača, Gazprom-a, čiji je većinski vlasnik postala upravo Ruska vlada. Energija je postala glavno oruđe ekonomskog razvoja Rusije što dokazuje i Rusko donošenje zakona (u Srpnju 2007.) kojim se Gazprom-u i Transneft-u daju ovlasti u provođenju poslovnih politika kakve nema ni jedna druga ruska tvrtka.

### *3. 5. Rast cijena nafte*

Unatoč rastućoj potražnji za naftom, ulaganja u proizvodne kapacitete početkom 90-ih izostala su kao rezultat niskih cijena nafte. Glavni naftni proizvođači smatrali su da

imaju dovoljne zalihe nafte, te da daljnja ulaganja u danom trenutku nisu potrebna. Značajan doprinos volatilnosti cijena nafte imao je i rat u Iraku koji je odagnao nadu brzog oporavka njihovih predratnih razina proizvodnje, te Iranske nuklearne ambicije koje su zaoštavanjem političkih odnosa na globalnoj razini odgodile porast investicija u naftnoj industriji. Uvoznice nafte računale su na svoju kupovnu moć zahvaljujući kojoj bi mogli funkcionirati i u uvjetima visokih cijena. Takvu strategiju proklamirala je EU. Ipak, EU se oslanja na vlastite naftne kompanije koje eksploatiraju energente van teritorija EU.

#### **4. Budućnost energetske politike?**

Pregled okolnosti u kojima bi trebala nastati nova, zajednička energetska politika naglašava da je riječ o vrlo kompleksnom i teškom zadatku. Iako je EU donijela čitav niz dokumenata i zakonskih odredbi o energetske budućnosti, njima se definira razvoj internog energetskeg tržišta, kroz konkurentnost i održivost, a rješavanje sigurnosti opskrbe i dalje je nejasno, kao i mehanizmi kriznog menadžmenta u slučaju problema s opskrbom. Ova ključna slabost postojati će dok god EU ne definira koherentnu strategiju prema vanjskim energetske partnerima, primarno Rusiji. Dok bi se u slučaju nafte mogli promijeniti dobavni pravci, u slučaju plina situacija je mnogo teža, i upravo u toj priči Rusija je glavni akter. Gotovo sve studije novih potencijalnih dobavnih pravaca plina pokazuju je da je opskrba plina iz Rusije neophodna. Tisuće kilometara plinovoda povezuje mjesta proizvodnje sa krajnjim potrošačima prolazeći kroz čitav niz zemalja, karika u plinskom lancu. Baltičke zemlje i Poljska su najsnažniji protivnici daljnjeg intenziviranja energetske spona s Rusijom. Zajedno s Ukrajinom i Gruzijom, ove su zemlje ujedinile interese i stavove prema Rusiji što dodatno komplicira formiranje jedinstvenog stava EU prema euroazijskom području. Za spomenute zemlje pitanja energije su pitanja vanjske sigurnosti i teško je očekivati da će ijedna od spomenutih zemalja dopustiti da se problemi takve prirode, s jasnim nacionalnim ciljevima, rješavaju na supranacionalnoj razini. Različiti stavovi o strateškoj prirodi odnosa s Rusijom fokusirati će se poglavito na tržište plina. Gradnja LNG terminala (eng. liquefied natural gas terminal - terminal za tekući prirodni plin) predstavlja alternativu tj. instrument osiguranja opskrbe prilikom smanjene dostave iz Rusije. Ipak, Azijska iskustva pokazuju da dostava plina iz Rusije nosi niže troškove od povlačenja zaliha iz LNG terminala. Iako bi se zrele političke diskusije o energiji na razini EU trebale bazirati na pitanjima; energetske strukture, korištenja fosilnih goriva, tehnoloških inovacija u energetici, održivog razvitka, ..., najvažniji je problem, i kamen spoticanja formiranju zajedničke energetske politike, ujednačavanje stavova prema energetske suradnji s Rusijom. U uvjetima ograničene ponude energenata Europa nema velike mogućnosti diverzifikacije, ne posjeduje zalihe nafte i plina poput, primjerice, SAD-a. Ekonomske posljedice nesigurnih političkih odnosa s Rusijom su pozamašne jer je za mnoge zemlje pitanje energije postalo strateško političko pitanje, više negoli ekonomsko. Štoviše, ekonomska pitanja o energetske sektoru podignuta su visoko na političku razinu na kojoj ne mogu biti riješena na način koji će zadovoljiti interese svih zemalja članica.

## 5. Zaključak

EU je suočena s činjenicom da trenutni nedostatni energetske kapaciteti i pitanje strateške eksterne energetske politike otežavaju zauzimanje jedinstvenog stava na razini Unije. Ako se žele postići skori zadovoljavajući rezultati, trebalo bi promijeniti stav prema vanjskoj energetskej politici. Umjesto da pokušava uvjeriti članice da prebace svoje ovlasti nad nacionalnim energetskej sektorima na EU razinu, Unija bi trebala promovirati tzv. «bottom-up» pristup koji bi omogućio pametnije iskorištavanje različitosti, asimetrije i poticajnih mehanizama različitih energetskej sustava zemalja članica, pretvarajući ih u osnovne instrumente zajedničke eksterne energetske politike. Nadalje, zemlje članice trebaju transparentno dokazati i dokumentirati razloge zbog kojih zajednička eksterna energetska politika doprinosi sigurnosti energetske opskrbe kako na nacionalnoj tako i nadnacionalnoj razini. Nacionalni interesi jedne članice ne smiju se kositi sa interesima ostalih članica kao ni sa Unijom u cjelini, naprotiv, zajednički bi naponi trebali ići u smjeru povećanje dostupnosti, energenata europskom tržištu. Korištenje diverzifikacije i konkurencije energetskej sektora unutar EU služiti će kao temelj donošenja politika, a tržište koje funkcionira po principima konkurentnosti samo bi trebalo signalizirati koje od tih politika su najefikasnije. Skora će budućnost pokazati jesu li postojeće inicijative EU dovoljno snažne i precizne kako bi države članice zaista polučile uspjeh u usklađivanju svojih energetskej interesa s ciljem generiranja maksimalne koristi na razini Unije.

## 6. Literatura

- [1] Commission of The European Communities: *For a European Union Energy Policy - Green Paper*. COM (94) 659 final/2, Bruxelles, 23 February 1995, *Dostupno na:* <http://aei.pitt.edu/1185/>, *Pristup:* 16-03-2010
- [2] Commission of The European Communities: *White Paper : An Energy Policy for the European Union*, COM(95) 682 final, Bruxelles, 13 December 1995, *Dostupno na:* [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/index\\_en.htm#1995](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/index_en.htm#1995), *Pristup:* 26-02-2010
- [3] Commission of The European Communities: Communication From The Commission To The European Council And The European Parliament: *An Energy Policy For Europe* {SEC(2007) 12}, Bruxelles, 10 October 2007., *Dostupno na:* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0001:FIN:EN:PDF>, *Pristup:* 03-03-2010
- [4] Eurostat, *Panorama of energy*, Energy statistics to support EU policies and solutions, Eurostat statistical books, 2009 Edition, ISBN 978-92-79-11151-8, Luxemburg, *Dostupno na:* [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-GH-09-001/EN/KS-GH-09-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GH-09-001/EN/KS-GH-09-001-EN.PDF), *Pristup:* 17-03-2010
- [5] De Jong J., van der Linde C.: *EU Energy Policy in a Supply-constrained World*, Swedish Institute for European Policy Studies, Issue 11, 11-2008, str.1.-9., *Dostupno na:* [http://www.clingendael.nl/publications/2008/20081123\\_epa\\_nr11\\_2008.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2008/20081123_epa_nr11_2008.pdf), *Pristup:* 23-03-2010





Photo 093. Brook in Nature Park Papuk / Potok u Parku prirode Papuk