

*Јелена Тодоровић Лазић**

Институт за политичке студије, Београд

ЛИСАБОНСКИ КОРАК У ПРАВЦУ ЗАЈЕДНИЧКЕ ЕНЕРГЕТСКЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ **

Сажетак

Предмет овог рада представља анализа еволуције енергетске политике Европске уније као једне од најмлађих европских јавних политика. Енергетска политика се проучава применом компаративне методе. При томе, треба имати у виду да област енергије спада у ред осетљивих политичких области. Важност теме енергетске политике уско је повезана са еколошком политиком будући да су ове две политике толико повезане да се може рећи да представљају две стране истог новчића. Еколошка политика Европске уније је већ неколико деценија комунитаризована док је енергетска политика тек Лисабонским уговором направила први корак у том смеру. Међутим, државе чланице ЕУ и даље инсистирају да сачувају контролу над облашћу енергије. Циљ рада јесте да укаже на комплексност процеса трансфера енергије на комунитарни ниво али и на теškoће са којима се суочавају како државе чланице, тако и Европска унија током процеса имплементације енергетских прописа.

Кључне речи: енергетска политика, ЕУ, климатске промене, Лисабонски уговор.

* Истраживач сарадник.

** Овај рад је настао у оквиру пројекта 179009 Демократски и национални капацитети Србије у процесу међународних интеграција Министарства просвете, науке и технолошког развоја.

Током последњих деценија, потражња за енергијом експоненцијално расте, посебно у великим земљама које се убрзано развијају попут Кине и Индије а које прати огроман раст становништва. Последишно, расте забринутост због ограничености ресурса у будућности. Поред тога, већина држава сиромашна је енергетским ресурсима као што су нафта и природни гас. Мере против климатских промена, би требало да допринесу смањењу емисија гасова са ефектом стаклене баште, посебно CO₂. У циљу смањења емисије овог гаса, неопходно је инсистирати на уштеди енергије, коришћењу ниско-угљеничних технологија, преласку са угља на природни гас и са фосилних горива на обновљиве изворе енергије.

У документу под насловом „Интегрисана климатска и енергетска политика“ објављеном 2007. године, Европски савет је нагласио водећу улогу коју Европска унија треба да одигра у међународним преговорима око климатских промена и истакао потребу да се донесе међународни уговор који би покрио пост Кјото период. На тај начин, Европски савет је потврдио да развијене земље треба да смање своје емисије за 60-80% до 2050. године посматрајући у односу на 1990. годину.¹ Европски савет се определио да ЕУ смањи емисије за 20% до 2020. године, као свој допринос глобалном и свеобухватном споразуму, под условом да се и друге развијене земље обавезу на смањење.²

Упркос чињеници да климатске промене представљају најактуелнији пример важности одрживог развоја у сектору енергије, одрживи развој не би требало да буде ограничен само на климатске промене. Неконвенционални извори енергије (нефосилна горива) треба да се развијају из сасвим једноставног разлога а то је ограниченост фосилних горива. У циљу постизања сигурног снабдевања, неопходно је радити на питању обновљивих извора енергије како би се умањио ризик од несташице фосилних горива услед политичких, економских или неких других фактора.

Проблеми животне средине су високо смештени на политичкој агенди многих европских и међународних институција које се баве питањем енергетике. Како Дитер Хелм примећује, „климатске промене је Европа препознала још 1980. године, али су

1) Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament - An energy policy for Europe {SEC(2007) 12} /* COM/2007/0001 final *//, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0001>.

2) Ibid.

последнице почеле да уједају у овој деценији“.³ ЕУ је покренула систем за трговање емисијама како би испунила циљеве које су договорени у Кјото протоколу. Преговори у оквиру Конвенције о климатским променама Уједињених нација (UNFCCC) довели су до другог оквира за смањење емисија (поред Кјото протокола). На европску енергетску политику, утичу циљеви за борбу против климатских промена који су дефинисани изван ЕУ – „обим климатских проблема значи да је климатска политика у интеракцији са низом других инструмената у области енергетике, животне средине, саобраћаја, трговине, фискалне политике, технологије, пољопривреде и социјалне политике“.⁴

Доступност чистих технологија у великој мери утиче на одрживост енергетске политике ЕУ. Технологије као што су геолошко складиштење и чисте технологије, од великог су значаја за будуће одрживе залихе енергије. Недавна расправа о биогориву, на пример, показује да чак ни обновљиви извори енергије, не могу да прођу без контроверзи.⁵

1. ЕНЕРГЕТСКА ПОЛИТИКА ЕУ – ОД ПАРИЗА ДО МАСТРИХТА

Током развоја Европске уније, било је много покушаја да се успостави заједничка енергетска политика, али су они окончани ограниченим успехом. Главни разлог неуспеха потиче од неспремности држава чланица да пренесу суверенитет у овој изузетно осетљивој области јавних политика. Све више интегрисана европска економија, заједнички изазови животне средине и међународне конкуренције, заједно са повећаним активизмом Комисије, утицали су на државе чланице у смислу конвергенције односно приближавања националних енергетских политика. Међутим, до настанка заједничке енергетске политике, није дошло.

Оријентација националних енергетских политика, као и развој осталих политика које утичу на енергетски сектор, мењали су се током деценија. У дужем периоду након Другог светског

3) Dieter Helm, *European Energy Policy – Securing supplies and meeting the challenge of climate change*, paper for the UK Presidency of the EU, 2005, p. 3. http://www.offnews.info/downloads/european_energy.pdf

4) Steven Sorrell, Jos Sijm, „Carbon Trading in the Policy Mix, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 19, No. 3, Oxford University Press, 2003, p. 421.

5) <http://www.euractiv.com/sections/sustainable-dev/biofuels-debate-continues-despite-eu-agreement-302834>

рата, нагласак је био на подстицању националних извора енергије и управљању разноврсним изворима енергије (посебно након нафтне кризе током 70-их година 20. века). Други правац развоја енергетске политике био је стратешки, у смислу укључивања коришћења енергетског сектора како би се испунили шири економски циљеви (развој нових технологија, контрола платног биланса). Крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века наступила је суштинска промена на енергетским тржиштима (посебно након пада цена енергената средином 80-тих и повољнијег биланса понуде односно потражње на глобалном тржишту енергената), затим технолошке промене (појавом информационе технологије) и на крају промене политичког контекста. Као резултат тога, политичке бриге као што су заштита животне средине или промовисање конкуренције, почеле су да угрожавају енергетски сектор. Већина држава настојала је да одржи енергетску политику као поље домаће одговорности, кроз интервенције, било директно или преко националних фирми.

Националне енергетске политике у Заједници пратиле су два слична модела. У тзв. кохезионим државама (медитеранске државе и Република Ирска), циљ енергетске политике био је смањити ослањање на енергију из увоза. Државни монополи су доминирали производњом и увозом енергије у већини случајева (Шпанија је изузетак у којој су приватне компаније одиграле важну улогу у сектору електричне енергије). У мањим и северним европским државама (Белгија, Холандија Данска, Шведска, Финска и Аустрија), снабдевање енергијом долазило је у сукоб са потребом да се приликом дефинисања приоритета и избора технологија, укључи заштита животне средине која је посебно у скандинавским државама била важно питање знатнораније него што је постало и за остатак Европе. Већина ових земаља има децентрализован енергетски сектор у коме владе често играју значајну улогу у снабдевању енергијом. Јасно је да су највећи напори да се развије „зелена“ енергетска политика начињени у Немачкој, Скандинавији и Холандији лидерима и у домену заштите животне средине. У земљама кохезије, питања заштите животне средине, имала су само маргинални утицај.

Уместо заједничког унутрашњег енергетског тржишта, ЕУ је развила регионална и локална тржишта која одликују различите тржишне структуре и услови конкуренције. Неке државе чланице, посебно Велика Британија, спровеле су потпуну трансформацију сектора електричне енергије и индустрије гаса кроз укидање

монопола и приватизацију индустрије гаса и електричне енергије. Слична власничка трансформација спроведена је релативно брзо и у Скандинавији. Друге земље, посебно Немачка и Француска, заостајале су у овом сегменту тако да у том сегменту деле приступ многих источноевропских земаља које су након 2004. године постале чланице ЕУ.

Као резултат ових промена, аутономија држава у енергетском сектору постаје ограничена. Правац енергетске политике мења се због обавеза према међународним споразумима, посебно у области либерализације трговине и заштите животне средине. Енергија је одиграла важну улогу у пословима Заједница: два од три уговора на којима се темеље Заједнице односе се на енергију: Уговор о Европској заједници за угаљ и челик посвећен је угљу (који је тада доминирао енергетским билансом), ЕУРОАТОМ уговор односио се на нуклеарну енергију (која је виђена као енергија будућности). Заједничко тржиште у неким областима енергетике имплицитно је обухваћено у Римском уговору. Комисија је годинама неуспешно покушавала да обезбеди сагласност држава чланица око заједничке енергетске политике.⁶

Током 50-их и 60-их година, покушаји да се развије енергетска политика били су игнорисани или одбијени јер су државе чланице инсистирале на задржавању контроле над енергетским сектором. Нафтна криза 1973-1974. године, требало је да обезбеди прилику за заједничку енергетску политику али то није прошло успешно. У светлу ових неуспеха, Комисија је покушала да развије другачији приступ управљању енергетским тржиштем, који укључује постављање циљева (као што је смањење увоза енергената). У овим случајевима, главна брига била је да се промени структура енергетских биланса, пре него структура енергетских тржишта.

Од почетка 70-их година, Комисија је покушавала да успостави заједничку енергетску политику. 80-тих година, покренула је низ иницијатива за либерализацију енергетског сектора. У истом периоду, еколошка политика интензивно утиче на енергетски сектор. После четири године преговора, државе чланице су договориле Директиву о великим постројењима за сагоревање крајем 1988. године којом се регулише емисија сумпорних и азотних оксида из термоелектрана и великих индустријских погона. Неколико држава чланица обавезало се на смањење емисија угљен-

6) Francis McGowan, *European Energy Policies in a Changing Environment*, Physica-Verlag Heidelberg, 1996, p. 14.

диоксида, друге државе чланице су желеле да следе такво понашање, а то је резултирало заједничким ставом у међународним преговорима који су довели до 1992. године и Конвенције у Рију о глобалним климатским променама. Државе чланице настојале су да успоставе заједничку основу о мерама за промовисање ефикасног коришћења енергије и развоја обновљивих извора енергије.

Заједница није предвиђала заједничку енергетску политику, али није било ни директних мера о енергији у Уговору из Рима. Након 1973. године и нафтне кризе, априла 1974. одлуком Савета изражена је заједничка воља за побољшање енергетске сигурности: подстицањем производње нуклеарне енергије, разноврсним и поузданим спољним ресурсима, истраживање и технолошки развој треба да обезбеде потребан развој извора енергије.⁷

До средине 80-их година, Комисија је успела да осигура место у креирању енергетске политике, али то је било далеко од свеобухватне енергетске политике Заједнице. Од тог времена, незванична улога Заједнице у енергетској политици почела је да расте. Помак у овој области делимично представља резултат промена унутар саме Заједнице. Јединствени европски акт 1987. године означио је обновљени активизам Комисије. То се најјасније види у две области - либерализацији тржишта и заштити животне средине. Комисија је започела све видљивију улогу у предлагању политика и регулисању економије Заједнице, укључујући и енергетски сектор. Постоје и други аспекти учешћа Комисије у енергетској политици. Она је наставила са пружањем подршке за енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије кроз истраживање буџета и помоћу других мера (као што су препоруке о повлашћеним условима за снабдевање обновљивим изворима). Такође, она је настојала да развије одговорност у области сигурности снабдевања, тражећи да се придружи Међународној агенцији за атомску енергију како би активно укључила у управљање кризама у сектору енергије.

Први подстицај да се предузму конкретни кораци на пољу енергетске политике била је Суецка криза 1956-1957. године која је показала рањивост земаља увозница нафте. Савет је усвојио регулативу којом су се државе чланице обавезале да одржавају хитне залихе нафте и нафтних деривата које одговарају потрошњи за 65 дана. Нова иницијатива повезана је са реакцијом на

7) Seymur Huseynli, „Energy Policy of the European Union and Importance of the Energy Resources of Azerbaijan: Neo-functional and Liberal Intergovernmentalist Approach“, *International Affairs and Global Strategy* (Online), Vol. 8, 2013.

цене нафте изазване трећим (1967) и четвртим арапско-израелским ратом (1973). Савет је 1972. године усвојио две директиве, једна захтева од држава чланица да обавесте Комисију о увозу угљоводоника и друга у којој се захтева од њих да извештавају о инвестиционим пројектима у сектору нафте, гаса и електричне енергије. Суочивши се са ограниченим успехом у усвајању и имплементацији поменутих предлога и директива, Комисија је 1973. године представила нови предлог о потреби да се успостави енергетска политика Заједнице. Испоставило се да Комисија није била у стању да помири дивергентне интересе држава чланица.

Други талас иницијатива Заједнице догодио се током осамдесетих година. Комисија је објавила 1981. године *Саопштење о развоју енергетске стратегије за Европу*.⁸ Документ одражава нови приступ према питању енергије, прихватајући могућност одржавања децентрализоване енергетске политике. Истовремено, заједничко деловање може бити предузето у областима где је то предвиђено Уговором. Након 1986. године и нуклеарне катастрофе у Чернобилу, цена нафте пада, а Савет је усвојио још један сет закључака којима дефинише циљеве енергетске политике до 1995. године и истакао неопходност „сигурне доступности енергије на задовољавајућем економским основама, као предуслов за остваривање економских и социјалних циљева Заједнице и држава чланица“.⁹

2. ЕНЕРГЕТСКА ПОЛИТИКА ЕУ - ИЗМЕЂУ МАСТРИХТА И ЛИСАБОНА

Покушаји Заједнице да озваничи своју улогу у Уговору о Европској унији, нису дали резултате. Иако је Комисија успела да убаци недео о релативно слабој улози Заједнице у овој области, у последњој фази преговора велики број држава чланица ставио је примедбе и тај део је уклоњен. Почетком 1995. године, Комисија је објавила *Зелену књигу о енергетској политици (Green Paper)* у којој се налази мноштво предлога који се односе директно на енергетску политику. Као резултат ових предлога основане су Европске асоцијације за струју, гас, нафту, обновљиве изворе енергије и очување индустрије.

8) Terence Daintith, Leigh Hancher, *Energy Strategy in Europe: The Legal Framework*, Walter de Gruyter, 1986, p. 170.

9) Sami Andoura, Leigh Hancher, Marc Van der Woude, *Towards a European Energy Community A Policy Proposal*, нав. дело, p. 19.

Комисија је урадила преглед енергетске политике која је објављена у Белој књизи (*White Paper*) за Међувладину конференцију одржану 1996. године. Циљеви енергетске политике ЕУ дефинисани су као: укидање преосталих баријера у трговини и конкуренцији и заокружење унутрашњег тржишта, смањење емисија које доводе до киселих киша и ефеката стаклене баште и побољшање дугорочне сигурности снабдевања.¹⁰

Северним проширењем (Финска, Шведска и Аустрија), Заједница је прихватила нове државе које су имале своје енергетске ресурсе. Европска унија је постала свесна могућих криза у случају проблема у снабдевању енергијом који се не могу решити без заједничке енергетске политике. 2000. године Комисија је припремила Зелену књигу (*Green Paper*) – „*Ка европској стратегији безбедног снабдевања енергијом*“, у којој се говори о повећању потрошње енергије и проблему повећане зависности од страних извора енергије.¹¹

Упркос недостатку посебног наслова посвећеног енергији пре 2009. године, Унија је ипак, развила значајне активности у области енергетике, почевши са скромним мерама за одржавање залиха усвојених у периоду после нафтне кризе. Касније, средином 90-их, уследило је усвајање *Директива о стварању унутрашњег тржишта електричне енергије и гаса*. Први сет мера либерализације који је донет између 1996. и 1998. године, допуњен је у другој серији обавезујућих мера током 2003. године. Комисија потом предложила је трећи пакет мера о унутрашњем тржишту енергије који је усвојен 2009. године и пружа нови регулаторни оквир за промоцију енергетског тржишта.

Програм Делорове Комисије за успостављање унутрашњег тржишта до краја 1992. године, даље је разрађен у Белој књизи којом се кренуло према укључивању енергетског сектора у општи оквир унутрашњег тржишта ЕУ (уклањање територијалних баријера, приближавање индиректног опорезивања). Након тога, Комисија је направила извештај о унутрашњем енергетском тржишту у коме је описала постојеће препреке завршетка унутрашњег енергетског тржишта. Извештај се може сматрати првим кораком ка либерализацији енергетског тржишта. Његове препоруке довеле су до првих директива деведесетих. Међутим, ове директиве

10) Communication from the Commission, *Energy for the future: renewable sources of energy - White Paper for a Community Strategy and Action Plan*, COM(97)599 final http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com97_599_en.pdf

11) *Green Paper - Towards a European strategy for the security of energy supply* /COM/2000/0769 final <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52000DC0769>

нису биле широког обима и биле су оријентисане на транспарентност цена гаса и електричне енергије, транзит електричне енергије и гаса кроз главне мреже ЕУ, прогресивну либерализацију одређених активности у вези са производима угљоводоника. 1992. године, тадашњи комесар за енергију, заговорник либерализације енергетског сектора, предложио је оснивање посебне радне групе. Међутим, предложени „Кардозо пакет“, који је садржао принципе слободног протока енергије и слободан избор добављача које би бирали потрошачи, нису прихватиле државе чланице. Комисија се вратила са новим предлогом 1995. године када је представила Зелену књигу у којој је детаљно дата њена глобална визија улоге Комисије у енергетском сектору, са циљем задовољавања потреба домаћих и индустријских корисника по најнижој цени. 1996. и 1998. године усвојене су Директиве о електричној енергији и гасу који су обележили прве озбиљне кораке ка либерализацији електричне енергије и гаса.

Процес либерализације одвијао се различитим брзинама међу државама чланицама: неке државе попут Велике Британије, прилично рано су либерализовале своја тржишта, док друге нису биле склонe томе. У светлу великих разлика које су остале између држава чланица у погледу либерализације и отварање тржишта, Европски савет је у Лисабону 2000. године, нагласио потребу да се убрза овај процес. У циљу комплетирања унутрашњег тржишта гаса и електричне енергије, донете су нове Директиве о струји и гасу 2003. године у којима се захтева да се либерализација тржишта гаса и електричне енергије обави до 1. јула 2004. године за велике потрошаче и 1. јула 2007. године за све потрошаче. Међутим, отварање енергетског унутрашњег тржишта у ЕУ у 2005. години је достигло тек 66% у домену електричне енергије и 57% у сектору гаса. Реализација другог таласа Директива о струји и гасу остала је непотпуна у многим државама чланицама, као што се може видети из низа прекршајних поступака покренутих од стране Комисије против 17 држава чланица у априлу 2006. године.¹²

Повећање цена енергената, јачање спољне зависности, као и пораст свести о климатским променама, заједно са енергетским кризама (Русија -Украјина, Белорусија), подстакло је расправу о свеобухватној европској енергетској политици на неформалном самиту 2005. године. Нови, динамичнији и амбициознији приступ

12) David Coen, Mark Thatcher, *Utilities Reform in Europe*, Nova Science Publishers, New York, 2001, p. 36.

европској енергетској политици, иницирала је Комисија у Зеленој књизи - *Европска стратегија за одрживу, конкурентну и сигурну енергију*. Комисија је објавила у јануару 2007. године тзв. Енергетски климатски пакет у коме „Енергетска политика за Европу“ представља централни део.

Европски савет накнадно је одобрио пакет који је замишљен да успостави свеобухватну европску енергетску политику до 2009. године. Овај нови енергетски пакет састоји се од три стуба: повећање сигурности снабдевања, конкурентност европских економија и доступност енергије по приступачним ценама и промоција одрживости животне средине и борбе против климатских промена. Шест приоритетних области за акцију које су идентификоване у пакету су: енергија за послове и раст, сигурност и конкурентност снабдевања, ефикаснији енергетски микс, борба против климатских промена, подстицање иновација, и односи са трећим земљама.¹³

Нови импулс довео је до преговора и усвајања трећег пакета унутрашњег енергетског тржишта 2009. године. Парадоксално, док је овај енергетски пакет управо усвојен, готово све државе чланице су још увек кршиле различите одредбе постојећег законодавства заједнице из другог пакета. Поред тога, Комисија је 2007. године покренула институционални преглед енергетске политике који је замишљен да пружи општи оквир честим дискусијама о енергетским питањима под окриљем европских институција. Комисија издаје ажуриране Стратешке коментаре европске енергетике (*European Strategic Energy Review – ESER*) кроз које се прати напредак и идентификују нови изазови и одговори у сектору енергије.

Различити фактори доприносе одсуству ефикасне енергетске политике. Један од најважнијих фактора тиче се самих држава чланица. Свака чланица доживљава енергију као стратешко питање и жели да задржи контролу над сопственим енергетским ресурсима.

3. ЕНЕРГЕТСКА ПОЛИТИКА ЕУ И ЛИСАБОНСКИ УГОВОР

Политика енергије налазила се у средишту европске интеграције од самог почетка што се може видети из садржаја два оснивачка уговора - ЕЗУЧ и ЕУРАТОМ. Ова два Уговора јединствена

13) Sami Andoura, Leigh Hancher, Marc Van der Woude, *Towards a European Energy Community A Policy Proposal*, нав. дело, р. 23.

су по томе што су предвидела заједничку политику карактерисану специфичним алатима енергетске политике са ексклузивним наднационалним овлашћењима. Наредни уговори – Римски уговор, Јединствени европски акт, Маастрихт, Амстердам и Ница, не пружају свеобухватни правни основ за бављење питањима енергије. Са истеком ЕЗУЧ 2002. године, ЕУРАТОМ остаје једини правни основ за заједничку енергетску политику, али само у сектору нуклеарне енергије. Мере енергетске политике могу се развијати само на основу општих одредби Уговора - да подлежу принципу супсидијарности и правилима унутрашњег тржишта. Укључивање новог наслова Енергетика у Лисабонском уговору суштински не мења слику. Коначни текст поглавља о енергетици, пажљиво је креиран компромис између националног суверенитета над природним ресурсима, енергетског опорезивања, и подељене надлежности ЕУ за друга подручја.¹⁴

Упркос постојању значајне политичке опозиције у преговорима око Лисабонског уговора, енергија добија експлицитно признање у члану 4 првог дела Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ), као једна од подељених надлежности Уније.¹⁵ Посебан Наслов који се односи на енергију за сада се састоји од једног члана – члан 194, у коме се наводи да је надлежност у области енергије подељена између ЕУ и држава чланица. Овај члан помиње четири главна циља енергетске политике 1. гарантовање функционисање енергетског тржишта, 2. обезбеђивање сигурног снабдевања Уније, 3. промовисање енергетске ефикасности и развој нових и обновљивих врста енергије, и најзад 4. промовисање повезаности енергетске мреже.¹⁶ Ови циљеви треба да се извршавају у духу солидарности између држава чланица. Члан 194 у ставу 2 предвиђа, да закони Уније неће утицати на избор држава чланица између различитих извора енергије и општу структуру њихове понуде.¹⁷ Законодавне мере које би допринеле остварењу поменутих циљева могу бити усвојене квалификованом већином, али за питања која потпадају у оквир члана 194 став 2, одлучује се једногласно. Једногласност остаје правило за усвајање мера опорезивања енергије, што је и потврђено у ставу 3.¹⁸

14) Sami Andoura, Leigh Hancher, Marc Van der Woude, *Towards a European Energy Community A Policy Proposal*, Studies and reserch, Notre Europe, 2010, p. 3.

15) European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights*, p. 134.

16) Ibid.

17) Ibid., p. 135.

18) Ibid.

Европске институције не могу да усвоје мере којима усмеравају државе чланице да инвестирају у одређене врсте производње енергије или производњу довољне количине енергије из сопствених извора за добробит остатка Уније; нити могу да узурпирају функције националних влада током енергетске кризе.

Што се тиче нуклеарне енергије, однос између Лисабонског уговора и ЕУРАТОМ уговора показао се као извор контроверзи током међувладиних конференција које су водиле до израде Уставног уговора. Изненађујуће, ни Лисабонски уговор није успео то да разреши. Иако су неке државе чланице позивале на укидање ЕУРАТОМ-а и консолидацију великог броја његових одредби у новом Уговору, он сада чини део нових уставних решења, суштински у неизмењеном облику.

Лисабонски уговор потврђује надлежност Уније над усвајањем превентивних мера како би се избегле безбедносне претње и могу пружити основу за политичку подршку свеобухватнијим мерама у будућности. Међутим, солидарност међу државама чланицама остаје слаба. Прост пример је Уредба о сигурности снабдевања гасом која је усвојена крајем 2010. године. Ова Уредба представља одговор на енергетску кризу која је произашла из спора Украјина - Русија, при чему је нагласак на повећању солидарности.

У области спољне акције, Лисабонски споразум уводи неке значајне промене које могу да утичу на енергетску политику. Што се тиче спољног представљања, члан 17 УЕУ наводи да „са изузетком заједничке спољне и безбедносне политике, и другим случајевима предвиђеним Уговором, Комисија ће обезбедити спољну представљеност Уније“.¹⁹ Члан 21 УЕУ наводи да Унија мора да дефинише и настави заједничке политике и акције и да треба радити на повећању нивоа сарадње у свим областима међународних односа, укључујући „помоћ за развој мера за очување и унапређење квалитета животне средине и одрживо управљање глобалним ресурсима, како би се осигурао одрживи развој“.²⁰ У извршавању ових и других мера, обезбеђивања конзистентности између различитих области спољњег деловања и између других политика ЕУ, члан 21 у ставу 3 наводи да „Савет и Комисија, уз помоћ Високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику, треба да обезбеде да се конзистентност и реализује“.²¹

19) Ibid., p. 25.

20) Ibid., p. 28.

21) Ibid.

Поред тога што јој је посвећен наслов у Уговору, енергетика представља питање хоризонталне политике. У том погледу, енергетска политика ЕУ је компонента других политика, као што су: спољна политика (везана за технолошке иновације и развој дугорочних односа са транзитним земљама); заштита животне средине (кључни елемент у смањењу CO₂ и стимулисању инвестиција у обновљиве изворе енергије); конкуренција (приступ повољним енергетским ресурсима за осигурање међународне конкурентности европске индустрије).

Последњи догађаји, као што су ситуација око природног гаса због кризе у односима Русија - Украјина, или нафтна криза, велика су претња за Европску унију. Учешће нафте у укупној потрошњи енергије Уније никада није било мало: највећа употреба нафте је у сектору саобраћаја и удео тог сектора чини $\frac{2}{3}$ укупне потрошње нафте. Негативан утицај нафте на животну средину и решавање алтернативних извора енергије, утиче на смањење степена зависности од нафте. Како би се она свела на најмању меру, Унија подстиче железнички транспорт. Други начин је усмеравање компанија уз помоћ пореза, тачније, кроз повећање пореза у секторима потрошње нафте али и кроз смањење пореза за подстицање истраживања и производње нових извора енергије. Садашњи енергетски систем у оквиру ЕУ, у великој мери зависи од фосилних горива. Учешће фосилних горива у укупној потрошњи енергије незнатно је опало у периоду 1990-2005. године: од 83% на 79%. Преко 54% примарне потрошње енергије у 2005. години је увезено. Зависност се рапидно повећава за природни гас и угљ. Увоз природног гаса чинио је око 59% укупне потрошње гаса 2005. године, док је увоз угља 42%. Увоз нафте износи чак 87% у 2014. години, услед недостатка правих алтернатива у овом сектору и малим резервама нафте у ЕУ.²²

Како статистички подаци показују, ЕУ мора да обезбеди чисту и сигурну енергију. Унапређење производње обновљиве енергије један је од начина да се смањи зависност од Русије. Циљеви модернизације енергетске инфраструктуре Уније познати су под називом пакет „20 - 20 - 20“ што значи смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште за 20% у односу на ниво из 1990. године, повећање удела потрошње енергије из обновљивих извора на 20% и повећање енергетске ефикасности за 20%. Иако ова промена представља драгоцен корак ка стварању енергетске

22) Iana Dreyer, Gerald Stang, „Energy moves and power shifts EU foreign policy and global energy security“, *ISSReport* No.18, EU Institute for Security Studies, 2014, p. 5.

политике, имплементација договорених циљева остаје најважнији и најтежи део овог процеса.

*
* *

Садашња правила европске енергетске политике имају и следеће недостатке:

државе чланице имају обавезу да примењују трећи енергетски пакет из 2009. године, али већина њих није успела да правилно спроведе ни претходна два пакета.

инструменти енергетске политике Европске уније су непотпуни. ЕУ нема надлежност да постави смернице за истраживачке и развојне активности и инвестиције у мрежама. Питања као што су општи правац европског енергетског сектора и сигурност снабдевања, углавном се појављују у декларативним политичким изјавама (као што су Коментари о енергетској стратегији), али не и у формалним правилима.

енергетска политика има недовољно развијену спољну димензију. Иако је Лисабонски уговор делимично поправио спољну заступљеност, ЕУ је одсутна на међународном тржишту енергије. Њена јака вера у законе унутрашњег тржишта није прихваћена код дела главних актера на обе стране понуде (нпр. Русија, Иран, Венецуела) и потражње (нпр. Кина и Индија).²³

И након ступања на снагу Лисабонског уговора, државе чланице задржавају право да креирају националне енергетске политике. У том смислу, тешко да се може говорити о европској енергетској политици као заједничкој политици. Међутим, оно што је новина је то да, као одговор на заједничке проблеме (попут функционисања унутрашњег тржишта енергије и сигурности снабдевања), ЕУ има овлашћење да спроводи координирану акцију на основу Лисабонског уговора.

ЛИТЕРАТУРА

- Coen, David, Thatcher, Mark, *Utilities Reform in Europe*, Nova Science Publishers, New York, 2001.
- Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament - An energy policy for Europe {SEC(2007) 12} /*

23) Ibid., p. 4.

- COM/2007/0001 final */, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0001>. приступљено 15.11.2016.
- Communication from the Commission, *Energy for the future: renewable sources of energy - White Paper for a Community Strategy and Action Plan*, COM(97)599 final http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com97_599_en.pdf приступљено 15.11.2016.
 - Daintith, Terence, Hancher, Leigh, *Energy Strategy in Europe: The Legal Framework*, Walter de Gruyter, 1986.
 - Dreyer, Iana, Stang, Gerald, „Energy moves and power shifts EU foreign policy and global energy security“, *ISS Report*, No.18, EU Institute for Security Studies, 2014.
 - European Union - *Consolidated Treaties and Charter of fundamental rights*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010. http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_en.pdf. приступљено 15.11.2016.
 - *Green Paper - Towards a European strategy for the security of energy supply/ COM/2000/0769final* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52000DC0769> приступљено 15.11.2016.
 - Helm, Dieter, *European Energy Policy – Securing supplies and meeting the challenge of climate change*, paper for the UK Presidency of the EU, 2005, http://www.offnews.info/downloads/european_energy.pdf приступљено 12.11.2016.
 - <http://www.euractiv.com/sections/sustainable-dev/biofuels-debate-continues-despite-eu-agreement-302834>, приступљено 15.11.2016.
 - Huseynli, Seymur, „Energy Policy of the European Union and Importance of the Energy Resources of Azerbaijan: Neo-functionalist and Liberal Intergovernmentalist Approach“, *International Affairs and Global Strategy (Online)*, Vol. 8, 2013.
 - McGowan, Francis, *European Energy Policies in a Changing Environment*, Physica-Verlag Heidelberg, 1996.
 - Sorrell, Steven, Sijm, Jos, „Carbon Trading in the Policy Mix“, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 19, No. 3, Oxford University Press, 2003.
 - Andoura, Sami, Hancher, Leigh, Woude, Marc Van der, *Towards a European Energy Community A Policy Proposal*, Studies and reserch, Notre Europe, 2010.

Jelena Todorovic Lazic

THE EU ENERGY POLICY - LISBON'S STEP TOWARDS COMMON POLICY

Resume

In recent years, energy has become one of the priority topics of the European Union. Although energy policy is still primarily the responsibility of the Member States of the EU more intensively working on establishing a common European energy policy.

Energy has been a central feature of the EU since its initial inception as the European Coal and Steel Community (ECSC) in the 1950s. A mainstay of successive policies has been to introduce 'singularity' in to the sphere of energy at different scales – for example, from a narrow central pooling of physical resources, as with the ECSC, to much broader attempts at introducing a liberalised single market place for gas and electricity, and proposals for a single gas buyer mechanism under the 2015 Energy Union framework. These moves were typically internal responses to external events, such as the Arab oil embargoes or geopolitical tension between Russia and eastern European countries. To achieve the goal of a single internal energy market policies have sought to remove or reduce the friction placed on cross-border trade, governance and regulation of energy by often contradictory and conflicting national policies of member states.

Energy policy is inextricably linked to climate change and sustainable development, and the introduction of cleaner production and energy efficiency of key development areas. The issue of efficient energy supply encourages the EU to develop a sustainable policy of energy efficiency and the problems in gas supply from Russia were further encourage this process. EU energy security is treated with internal and external level. On the first through the strengthening of regulations, liberalization and regulation of competition, and better linking markets, measures to boost energy efficiency and increased use of renewable energy sources. On an external level, by strengthening

cooperation with suppliers accompanied by diversification of sources and supply routes. Lately energy themes are becoming more frequent as a priority in the dialogue with partners in the context of EU external relations.

Keywords: energy policy, the EU, climate change, the Lisbon Treaty

* Овај рад је примљен 18. 11. 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. 11. 2016. године.