

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut mezinárodních studií

**Adéla Denková**

**Koordinace Visegrádské skupiny  
při projednávání klimaticko-energetického  
balíčku EU pro rok 2030**

*Diplomová práce*

Praha 2016

Autor práce: **Adéla Denková**

Vedoucí práce: **doc. PhDr. Jiří Vykoukal, CSc.**

Rok obhajoby: 2016

## **Bibliografický záznam**

DENKOVÁ, Adéla. *Koordinace Visegrádské skupiny při projednávání klimaticko-energetického balíčku EU pro rok 2030*. Praha, 2016. 93 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií. Katedra ruských a východoevropských studií. Vedoucí diplomové práce doc. PhDr. Jiří Vykoukal, CSc.

## Abstrakt

Diplomová práce se zabývá vyjednáváním o podobě rámce pro politiku v oblasti klimatu a energetiky EU pro období 2020–2030, které probíhalo na půdě Rady EU a Evropské rady od ledna do října 2014. Zaměřuje se přitom na koordinaci společných pozic a vytváření společných požadavků ze strany zemí Visegrádské skupiny, Bulharska a Rumunska, které během jednání o klimaticko-energetickém balíčku sehrály významnou roli jako advokační koalice prosazující řešení problematiky nerovnoměrných nákladů pro jednotlivé členské státy a znevýhodnění nízkopříjmových unijních zemí. Cílem práce je zjistit, jaké byly konkrétní požadavky skupiny V4+2 a zda byla úspěšná při jejich prosazování do výsledné podoby klimaticko-energetické politiky pro období po roce 2020. Práce se opírá o teoretické koncepty *agenda-setting* a *advocacy coalition* a využívá také poznatky z teoretického zkoumání rozhodovacího procesu Evropské unie.

## Abstract

The thesis deals with the negotiations on the EU framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030 which were held in the Council of the EU and the European Council from January to October 2014. The text focuses on coordination of common negotiating position and common requirements of the Visegrad countries, Bulgaria and Romania which played an important role as an advocacy coalition during the negotiations on climate and energy package. They aimed to push through solutions of the issue of unequal costs placed on individual EU member states, with heavier burden put on the low-income countries. The thesis looks into the V4+2 group particular claims and evaluates how successful the coalition was in its efforts to set their ideas into the final formulation of the EU climate and energy policy for the period after 2020. The thesis is based on theoretical concepts of *agenda-setting* and *advocacy coalition* and uses also knowledge from theoretical research on the EU decision process.

## **Klíčová slova**

Visegrádská skupina, Bulharsko, Rumunsko, Evropská unie, klimatická politika, energetika, emise skleníkových plynů, ekonomika, advokační koalice, agenda-setting

## **Keywords**

Visegrad Group, Bulgaria, Romania, European Union, climate policy, energy policy, greenhouse gas emissions, economy, advocacy coalition, agenda-setting

**Rozsah práce:** 140 838 znaků včetně mezer

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 4. ledna 2016

Adéla Denková

# Obsah

<b>OBSAH</b> .....	<b>1</b>
<b>ÚVOD</b> .....	<b>3</b>
POZNÁMKA K POUŽÍVANÝM POJMŮM.....	6
<b>1. TEORETICKÁ KAPITOLA</b> .....	<b>8</b>
1.1. AGENDA-SETTING.....	8
1.2. ADVOCACY COALITION.....	12
1.3. VYTVÁŘENÍ KOALIC MEZI ČLENSKÝMI STÁTY V EVROPSKÉ RADĚ .....	17
<b>2. ROZŠÍŘENÁ VISEGRÁDSKÁ SKUPINA JAKO ADVOKAČNÍ KOALICE NA PŮDĚ RADY EU A EVROPSKÉ RADY</b> .....	<b>20</b>
2.1. VISEGRÁDSKÁ SKUPINA NA PŮDĚ EU .....	20
2.2. SPOLUPRÁCE V4 V ENERGETICE A KLIMATICKO-ENERGETICKÉ POLITICE .....	21
2.3. POČÁTKY KOORDINACE KE KLIMATICKO-ENERGETICKÉMU RÁMCI 2030.....	24
2.4. SPOLUPRÁCE S RUMUNSKEM A BULHARSKEM .....	26
<b>3. VYMEZENÍ KLÍČOVÉHO TÉMATU VISEGRÁDSKÉ KOORDINACE KE KLIMATICKO-ENERGETICKÉMU RÁMCI 2030</b> .....	<b>28</b>
3.1. POHLED V4+2 NA KLIMATICKO-ENERGETICKÝ RÁMEC 2030.....	28
3.1.1. <i>Hlavní témata klimaticko-energetického rámce z pohledu V4+2</i> .....	31
3.1.2. <i>Společná pozice V4+2 ke klimaticko-energetickému rámci</i> .....	33
3.2. KOMPENZACE NÁKLADŮ JAKO KLÍČOVÉ TÉMA V4+2 .....	35
3.2.1. <i>Doplňkové cíle jako vedlejší téma</i> .....	35
3.2.2. <i>Prostor pro shodu se státy regionu</i> .....	39
<b>4. POŽADAVKY SKUPINY V4+2 VE VYBRANÝCH OTÁZKÁCH KLIMATICKO-ENERGETICKÉHO RÁMCE 2030</b> .....	<b>42</b>
4.1. REALOKACE PŘÍJMŮ ČLENSKÝCH ZEMÍ Z DRAŽEB POVOLENEK.....	42
4.2. MODERNIZAČNÍ FOND.....	44
4.3. INOVAČNÍ FOND.....	45
4.4. BEZPLATNÉ EMISNÍ POVOLENKY PRO VÝROBCE ELEKTRICKÉ ENERGIE .....	46
4.5. DALŠÍ ASPEKTY FUNGOVÁNÍ EU ETS.....	48
4.5.1. <i>Ochrana proti tzv. úniku uhlíku</i> .....	48
4.5.2. <i>Reforma evropského systému emisního obchodování</i> .....	49
4.6. PŘEVOD ROČNÍCH EMISNÍCH PŘÍDĚLŮ (AEA) DO OBDOBÍ PO ROCE 2020.....	50
4.7. KRITÉRIA PRO NASTAVENÍ NON-ETS CÍLŮ PO ROCE 2020.....	52
4.8. SHRUTÍ POZICE V4+2 KE SLEDOVANÝM OTÁZKÁM.....	55
<b>5. FINÁLNÍ FÁZE VYJEDNÁVÁNÍ O KLIMATICKO-ENERGETICKÉM RÁMCI 2030 A JEJÍ VÝSLEDEK</b> .....	<b>58</b>
5.1. PRŮBĚH EVROPSKÝCH JEDNÁNÍ A KOORDINACE SKUPINY V4+2.....	59
5.2. POSUN V KLÍČOVÝCH OTÁZKÁCH DOSAŽENÝ BĚHEM PODZIMU 2014.....	62
5.2.1. <i>Realokace příjmů členských zemí z dražeb povolenek</i> .....	62
5.2.2. <i>Modernizační fond</i> .....	63
5.2.3. <i>Kritéria pro nastavení non-ETS cílů po roce 2020</i> .....	64
5.3. STRUČNÉ VYHODNOCENÍ POŽADAVKŮ SKUPINY V4+2.....	65
5.4. SPECIFICKÁ POZICE POLSKA .....	66
5.5. ZÁVĚRY EVROPSKÉ RADY KE KLIMATICKO-ENERGETICKÉMU RÁMCI 2030 .....	69
<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>74</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>78</b>
<b>POUŽITÁ LITERATURA</b> .....	<b>80</b>

<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>	<b>91</b>
<b>PŘÍLOHY.....</b>	<b>92</b>



## Úvod

V lednu 2014 navrhla Evropská komise předběžnou podobu rámce pro politiku EU v oblasti klimatu a energetiky pro období let 2020 až 2030,<sup>1</sup> jehož prostřednictvím má Evropská unie navázat na stávající klimaticko-energetický balíček platný do roku 2020. Základem návrhu Komise se stal závazek ke snížení emisí skleníkových plynů o 40 % do roku 2030 ve srovnání s rokem 1990, na jehož plnění by se měla podílet odvětví zahrnutá do evropského systému emisního obchodování EU ETS<sup>2</sup> i sektory, které tento systém nezahrnuje.<sup>3</sup> Komise představila také cíl pro zvyšování podílu obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě energie a v červenci 2014 i cíl pro zvyšování energetické účinnosti. Balíček doplňuje řada mechanismů, které mají zajistit udržení rovnováhy mezi základními cíli klimaticko-energetické politiky, jimiž jsou energetická bezpečnost, konkurenceschopnost a udržitelnost.

Během následujících devíti měsíců byl návrh Evropské komise projednáván na všech pracovních i politických úrovních Rady Evropské unie. Cílem těchto jednání bylo především prodiskutovat jednotlivé aspekty klimaticko-energetické politiky tak, aby byly klíčové otázky připraveny pro rozhodování Evropské rady, jež měla schválit finální podobu balíčku. Summit EU se během roku 2014 věnoval tématu celkem třikrát. Konečné závěry přijalo zasedání prezidentů a premiérů členských zemí, které proběhlo 23. a 24. října 2014 v Bruselu. Na základě dosaženého kompromisu mají být v následujících letech vypracovány a schváleny konkrétní legislativní návrhy potřebné pro implementaci jednotlivých prvků politického rámce.

Tato diplomová práce se zabývá zájmy, které během evropských jednání o klimaticko-energetickém balíčku prosazovala koalice zemí Visegrádské skupiny (Polsko, Česká republika, Slovensko a Maďarsko), Bulharska a Maďarska. Uskupení se zformovalo již v počátečních fázích rozhodovacího procesu a v průběhu času

---

<sup>1</sup> Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030* (Brusel, 22. ledna 2014). Dostupné z <http://bit.ly/1JRFaXy> (staženo 31. října 2015).

<sup>2</sup> Systém EU ETS (z angl. Emission Trading Scheme) v současné době pokrývá emise oxidu uhličitého vzniklé při výrobě elektřiny a tepla, energeticky náročná odvětví, jako je rafinování ropy, výroba oceli, železa, hliníku a dalších kovů, cementu, vápna, skla, keramiky, celulózy, papíru a kartonu nebo chemický průmysl, a částečně také emise CO<sub>2</sub> vznikající v letecké dopravě. Zahrnuje také emise oxidu dusného (N<sub>2</sub>O) vznikající při výrobě kyselin a perfluoruhlodíky z výroby hliníku. <sup>2</sup> Jedna emisní povolenka dává oprávnění k produkci jedné tuny CO<sub>2</sub>. Více informací o EU ETS například na stránkách Evropské komise: <http://bit.ly/1k0dc6x> (staženo 31. října 2015).

vypracovalo společnou pozici k většině klíčových otázek navrhovaného rámce. Jedná se o skupinu zemí s relativně nižšími příjmy, jejichž HDP na obyvatele se pohybuje výrazně pod průměrem Evropské unie<sup>4</sup> a které zároveň charakterizuje vysoká energetická náročnost ekonomiky<sup>5</sup> a vysoký podíl uhlí na výrobě energie.<sup>6</sup> To určuje také jejich přístup ke klimaticko-energetické politice EU. Cílem práce je určit hlavní priority skupiny V4+2 a zhodnotit, zda byla ve snaze o jejich prosazení do závěrů říjnové Evropské rady ke klimaticko-energetickému balíčku 2030 úspěšná.

Text vychází především z primárních zdrojů spojených s průběhem vyjednávání. Využívá jednak veřejné dostupné materiály, mezi které patří návrhy Evropské komise, příspěvky členských zemí do veřejné konzultace předcházející samotný návrh klimaticko-energetického rámce, písemné příspěvky národních delegací i videozáznamy z veřejných rozprav během politické debaty na půdě Rady EU a také veřejně prezentovaná prohlášení zemí V4, Bulharska a Rumunska. Důležitým zdrojem informací jsou také některé dokumenty s omezenou dostupností jako podkladové materiály Ministerstva průmyslu a obchodu ČR, Ministerstva životního prostředí ČR a Stálého zastoupení České republiky při EU pro koordinační jednání skupiny V4+2, které přehledně shrnují individuální postoje jednotlivých zemí i společnou pozici koalice.

Na základě těchto materiálů text nejprve stručně shrnuje hlavní témata spojená s klimaticko-energetickým rámcem 2030 a vybírá z nich ta, která měla největší význam pro sledovanou koalici. Ukazuje, že z hlediska V4+2 hrály hlavní roli tři tematické okruhy: cíl pro snižování emisí skleníkových plynů do roku 2030 a mechanismy pro jeho naplnění, doplňkové cíle pro zvýšení podílu obnovitelných zdrojů energie a zvýšení energetické účinnosti a také energetická bezpečnost. Po další analýze se pak zaměřuje na klíčový problém, kterým byla z pohledu skupiny otázka nerovnoměrných nákladů klimaticko-energetické politiky kladených na jednotlivé členské státy. Do závěrů Evropské rady k rámci 2030 se proto snažily prosadit požadavky na takový způsob rozdělení úsilí při snižování emisí, který by byl z jejich pohledu spravedlivý, a také dodatečné finanční kompenzace pro nízkopříjmové členské země. Práce se zabývá

---

<sup>3</sup> Mezi ty patří doprava, sektor budov, zemědělství nebo odpadů. Více informací například na stránkách Evropské komise: <http://bit.ly/1M82wNL> (staženo 31. října 2015).

<sup>4</sup> V souladu s přístupem zvoleným během evropských vyjednávání jsou v práci pro veškeré odkazy na HDP použity hodnoty pro rok 2013 v eurech a tržních cenách. Vychází se z údajů Eurostatu – pozn. aut.

<sup>5</sup> Údaje Eurostatu o energetické náročnosti jednotlivých unijních ekonomik jsou dostupné pod tímto odkazem: <http://bit.ly/1Vv3y95> (staženo 1. ledna 2016).

konkrétními požadavky skupiny s přihlédnutím k některým dílčím odlišnostem v pohledu jednotlivých států. Ukazuje také, s jakým ohlasem se nároky V4+2 setkaly na evropské úrovni a na závěr analyzuje, jak se promítly do výsledné podoby klimaticko-energetické politiky EU pro období po roce 2020.

Práce se opírá o teoretické koncepty nastolování agendy (*agenda-setting*) a advokační koalice (*advocacy coalition*), které jsou ve vzájemné interakci. V pojetí konceptu *agenda-setting* se určitý aktér zaměřuje na jev, který je v jeho vnímání z určitých důvodů problematický. Na tento problém se snaží upozornit v rámci určité politické agendy, kterou se rozumí soubor různých veřejných problémů, jimž musí politická reprezentace věnovat pozornost.<sup>7</sup> Zároveň nabízí tento aktér určitý způsob řešení daného problému. Poté, co se mu problém podaří prosadit do politické agendy – ať už prostřednictvím vlastní aktivity nebo díky využití vnějších událostí, na které sám nemá vliv –, by mělo ideálně následovat přijetí politických řešení, která problém eliminují. Koncept *advocacy coalition* předpokládá existenci advokačních koalic, které vznikají za určitých podmínek a působí v rámci určitého politického subsystému – zjednodušené řečeno zaměřují své aktivity na nějakou tematicky ohraničenou oblast politiky na určitém stupni veřejné správy. Cílem každé koalice je prosadit větší nebo menší změnu v dané politice, která by odpovídala jejím zájmům. Při kombinaci obou teorií může být advokační koalice zároveň aktérem v procesu nastolování agendy. Politická agenda se zároveň může rovnat problematice řešené v rámci určitého subsystému. Řešení, které je ideální z pohledu aktéra-advokační koalice, se pak v podstatě rovná menší nebo větší změně v určité veřejné politice. Podobnost lze také spatřovat v nástrojích a příležitostech, které se aktérovi-advokační koalici nabízejí podle obou teoretických konceptů.

Skupina V4+2 je v tomto pojetí aktérem, který se do agendy klimaticko-energetické politiky EU snaží prosadit zmírnění negativních dopadů na nízkopříjmové země, jež vnímá jako zásadní problém. Zároveň ji lze označit za advokační koalici, která s cílem prosadit konkrétní mechanismy pro řešení tohoto problému působí v politickém subsystému klimaticko-energetické politiky EU projednávané mezi členskými státy na úrovni Rady EU a Evropské rady v období mezi lednem a říjnem 2014.

---

<sup>6</sup> Aktuální údaje nabízí zpráva o stavu energetické unie vypracovaná Evropskou komisí během roku 2015. Dostupné z <http://bit.ly/1HLWGBK> (staženo 3. ledna 2016).

Kromě těchto dvou teoretických konceptů vychází práce také z poznatků teoretického zkoumání politického rozhodování v EU, které se vyznačuje snahou o zajištění kompromisu mezi všemi členskými zeměmi. Platí to zejména pro Evropskou radu, která jako hlavní politický orgán neschvaluje právní normy, ale zpravidla přijímá rozhodnutí o prioritách budoucího vývoje, které by měly reflektovat názory všech členských zemí. K dosažení takového kompromisu přispívá právě i schopnost členských zemí vytvářet koalice, která umožňuje efektivnější průběh jednání, než jaký by se nabízel v případě názorového střetu dvaceti osmi členskými státy. I to je jedním z důvodů pro výběr tématu této práce, která se snaží ukázat význam visegrádské spolupráce na půdě EU.

### ***Poznámka k používaným pojmům***

Práce využívá některé odborné pojmy převzaté z angličtiny, které jsou uváděny v kurzivě a obvykle jsou doprovázeny českým překladem. Tyto termíny se objevují jak v teoretické části práce, tak v kapitolách věnovaných klimaticko-energetické politice EU.

Pojem *agenda-setting* je v anglofonním prostředí používán jak pro pojmenování teoretického konceptu, tak k označení samotného jevu, kterým se teorie zabývá. Práce k tomuto termínu přistupuje po vzoru překladatelského týmu, který pracoval na prvním českém vydání knihy Maxwella McCombsa *Agenda setting: nastolování agendy – masová média a veřejné mínění*.<sup>8</sup> Autoři českého překladu zachovávají anglický výraz psaný kurzivou v případě, že se jím označuje teoretický koncept. Pro označení společenského jevu volí překlad do českého jazyka a používají slovní spojení „nastolování agendy“. Termín „agenda“ přitom chápou ve smyslu, který je specifický pro teorii *agenda-setting* – proto se drží spojení „na agendě“ (namísto „v agendě“) a „do agendy (namísto „na agendu“).

Práce nepoužívá anglický termín *issue*, přestože tento pojem je hraje zásadní roli v tradici zkoumání politické agendy. V českém jazyce ho lze jednoduše nahradit spojením „veřejný problém“, čímž dojde k odlišení od slova „problém“ v jeho obecném

---

<sup>7</sup> Tato práce prakticky opomíjí proces vytváření mediální a veřejné agendy, proto se zde mluví pouze o politické agendě – pozn. aut.

<sup>8</sup> McCombs Maxwell E., *Agenda setting : nastolování agendy - masová média a veřejné mínění* (Praha : Portál, 2009).

významu.<sup>9</sup> Takto práce postupuje ve své teoretické části. V části věnované klimaticko-energetické politice EU dává ze stylistických důvodů přednost formulaci „klíčový problém“ nebo jinému srozumitelnému vyjádření.

V textu se objevují také některé anglické termíny vztahující se ke konkrétním aspektům klimaticko-energetické politiky, které se v českém prostředí ustálily například proto, že je jejich používání pohodlnější než uvádění českého ekvivalentu. Při prvním výskytu v textu jsou tyto pojmy uváděny v závorce za českým překladem. Práce také používá některé české termíny, které se ustálily v prostředí expertů věnujících se klimaticko-energetické politice, vždy je však srozumitelně vysvětlen jejich význam.

---

<sup>9</sup> Podle Kalvas František, „Politická agenda“, in *Agenda-setting : teoretické přístupy*, ed. Škodová Markéta. (Praha : Sociologický ústav Akademie věd ČR, 2008), str. 63–64.

## 1. Teoretická kapitola

Tato diplomová práce vychází ze dvou teoretických konceptů, které jsou ve vzájemné interakci. Prostřednictvím teorie *advocacy coalition* lze na jedné straně zkoumat, jak se určitá advokační koalice snaží prosadit změnu v určitém politickém subsystému. Na straně druhé lze tuto koalici zároveň vnímat jako aktéra, jenž se snaží prosadit určitý problém do určité agendy, což odpovídá pojetí konceptu *agenda-setting*. Základní rysy obou teorií jsou vysvětleny v této kapitole, která také vybírá prvky důležité pro aplikaci těchto konceptů na aktivitu Vísegrádské skupiny při projednávání rámce pro klimaticko-energetickou politiku EU v období 2020 až 2030 na úrovni Rady EU a Evropské rady.

### 1.1. Agenda-setting

Teorie *agenda-setting* se ve zjednodušeném vyjádření zabývá tím, jakým způsobem a za jakých podmínek se určité téma dostane nebo nedostane do určité agendy,<sup>10</sup> která může být definována různým způsobem (jak je naznačeno níže). Ačkoliv se zájem vědců o problematiku nastolování agendy projevoval již v první polovině dvacátého století,<sup>11</sup> samotný termín *agenda-setting*<sup>12</sup> byl poprvé použit až v roce 1968.<sup>13</sup> Teorie se následně rozvíjela na počátku 70. let<sup>14</sup> a zpočátku se zaměřovala především na popis a vysvětlení vlivu masové komunikace na veřejné mínění.<sup>15</sup>

Jedním z duchovních otců konceptu je americký vědec Maxwell McCombs, který základní pojmy stanovil právě v roce 1968 společně se svým profesním partnerem z University of North Carolina Donaldem Shawem ve známé Studii z Chapel Hill, která se zabývala vlivem masových médií na názor nerozhodnutých voličů během

---

<sup>10</sup> Škodová Markéta, „Zasazení konceptu agenda-setting do uvažování o médiích“, in *Agenda-setting : teoretické přístupy*, str. 11.

<sup>11</sup> Někteří autoři nacházejí stopy tohoto fenoménu již ve druhé polovině 18. století. Viz Nečas Vlastimil, „Tradice výzkumů agenda-setting“, in *Agenda-setting : teoretické přístupy*, str. 15.

<sup>12</sup> Rozdílu mezi pojmy „agenda-setting“ a „nastolování agendy“ se věnuje vysvětlení v úvodu práce.

<sup>13</sup> McCombs, *Agenda setting*, str. 19.

<sup>14</sup> Trampota Tomáš, Jan Křeček a Vlastimil Nečas, *Média a moc* (Praha: Fakulta sociálních věd UK, 2006), str. 22.

<sup>15</sup> McCombs, *Agenda Setting*, str. 20.

předvolební kampaně v amerických prezidentských volbách.<sup>16</sup> Společně s touto dvojicí se zkoumání procesu nastolování agendy dlouhodobě věnoval David Weaver. Další významnou výzkumnou prací se v roce 1973 stala studie absolventa doktorského studia na Stanford University Geralda Ray Funkhousera, která se věnovala hlavním tématům americké veřejné agendy během šedesátých let.<sup>17</sup>

V průběhu následujících let a desetiletí se koncept rozvíjel různými směry. Ačkoliv byla schopnost nastolování agendy v rámci společenskovedních výzkumů zpočátku chápána jako funkce masových médií, která ovlivňuje postoje veřejnosti,<sup>18</sup> koncept *agenda-setting* postupně překročil rámec původní hypotézy a získal interdisciplinární podobu.<sup>19</sup> Konkrétněji tuto širší podobu vymezují američtí autoři James Dearing a Everett Rogers ve své knize *Agenda Setting*.<sup>20</sup> V jejich pojetí je nastolování agendy „proces neustálého soupeření mezi tématy a jejich zástupci o získání pozornosti médií, veřejnosti a politických elit“.<sup>21</sup> Koncept *agenda-setting* tak rozdělují do tří částí a vymezují agendu mediální, veřejnou a politickou.<sup>22</sup> Ty jsou ovšem ve vzájemném vztahu, který má přitom spíše cyklický než lineární charakter.<sup>23</sup>

Hlavní závislou proměnnou mediální agendy je důležitost tématu v agendě masových médií, zatímco v případě veřejné agendy je to důležitost soustavy témat v rámci veřejné agendy.<sup>24</sup> Předmětem zkoumání této diplomové práce bude ovšem politická agenda, pro jejíž výzkum existuje stejně jako v případě dvou předchozích typů specifická tradice, která se zrodila také na přelomu 60. a 70. let.<sup>25</sup> Její základy položila studie Elmera E. Schattschneidera z roku 1960, která za základní mocenský instrument označila *issue* (problém).<sup>26</sup> Další vlivnou publikací na poli *agenda-setting* byla

---

<sup>16</sup> McCombs, *Agenda Setting*, str. 18. Dále nabízí stručně například Trampota, Křeček a Nečas, *Média a moc*, str. 29–30.

<sup>17</sup> Funkhouser Gerald Ray, „The issues of the sixties. An exploratory study in the dynamics of public opinion,” *Public Opinion Quarterly* 37, 1 (1973): 62–75. Citováno podle Trampota, Křeček a Nečas, *Média a moc*, str. 30.

<sup>18</sup> Trampota, Křeček a Nečas, *Média a moc*, str. 23.

<sup>19</sup> *Ibidem*, str. 29.

<sup>20</sup> Dearing James a Everett M. Rogers, *Agenda-setting* (Thousand Oaks, California : Sage, 1996).

<sup>21</sup> Leichtová Magdalena, „Agenda-setting v masových médiích v globalizovaném světě“, in *Média a politika*, ed. Rosůlek Přemysl (Plzeň : Západočeská univerzita v Plzni, 2009), str. 115.

<sup>22</sup> Trampota, Křeček a Nečas, *Média a moc*, str. 25.

<sup>23</sup> *Ibidem*, str. 28.

<sup>24</sup> Trampota Tomáš, „Mediální agenda“, in *Agenda-setting : teoretické přístupy*, str. 40.

<sup>25</sup> Kalvas, „Politická agenda“, str. 63–64.

<sup>26</sup> Schattschneider Elmer E., *The Semi-Sovereign People* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960). Citováno podle Kalvas, „Politická agenda“, str. 64.

*Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* pracovníků University of Pennsylvania Rogera W. Cobba a Charlese D. Eldera z roku 1972.<sup>27</sup>

Jak již bylo naznačeno, klíčovým pojmem je pro analýzu politického procesu *issue*, který koncept *agenda-setting* chápe jako veřejný problém nebo problém, který je hoden veřejného zájmu.<sup>28</sup> Zde je možné identifikovat jeden z rozdílů vůči tradici výzkumu účinků masové komunikace. Při zkoumání procesu nastolování politické agendy je totiž veřejný problém vnímán jako politická kontroverze nebo konflikt mezi různými zájmovými skupinami. Takový důraz na kontroverzi se u druhé tradice neobjevuje.<sup>29</sup>

Identifikace určitého tématu jako veřejného problému a jeho prosazení do agendy prochází mnoha fázemi. Samotný problém vzniká ve chvíli, kdy ve společnosti vznikne pocit, že je potřeba změnit některé existující podmínky. K tomu může například dojít, když daná podmínka ohrožuje hodnoty, jež společnost uznává jako důležité. Podmínka se může stát problematickou také ve srovnání s podmínkami v dalších státech nebo jiných jednotkách.<sup>30</sup>

Aby se stal jakýkoliv problém veřejným problémem, musí být identifikován jako objekt veřejného zájmu a musí být nastolen požadavek na jeho vyřešení. V této souvislosti je podle Dearinga a Rogerse možné veřejné problémy dělit na konfliktní a valenční. V případě konfliktních problémů se spor vede o to, zda vůbec tyto problémy reálně existují a zda je potřeba hledat jejich řešení. O existenci valenčního konfliktu žádná se zúčastněných stran nepochybuje, ale spor se vede o způsob jeho řešení.<sup>31</sup> Aby se problém stal veřejným problémem a zabydlel se ve veřejné agendě, je navíc nutná existence zájmové skupiny, která se problému chopí a po určitou dobu prosazuje svůj názor na jeho ideální řešení.<sup>32</sup> Zde nachází koncept *agenda-setting* jeden ze styčných bodů s teorií *advocacy coalition*.

Samotná agenda se pak v tradici analýzy politického procesu definuje jako soubor veřejných problémů (politických kontroverzí), kterým musí politická reprezentace věnovat pozornost. Tím se liší od agendy mediální, kterou tvoří témata zabírající větší nebo menší prostor v obsahu masových médií, a agendy veřejné, kterou

---

<sup>27</sup> Cobb R. W a C. D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* (Boston: Allyn & Bacon, 1972). Citováno podle Dearing a Rogers, *Agenda Setting*, str. 78.

<sup>28</sup> K používání pojmů „*issue*“ a „problém“ více v úvodu.

<sup>29</sup> Kalvas, „Politická agenda“, str. 65.

<sup>30</sup> Kingdon John W, *Agendas, alternatives, and public policies* (New York : Longman, 2003), str. 198.

<sup>31</sup> Kalvas, „Politická agenda“, str. 66.

<sup>32</sup> *Ibidem*, str. 68.



tvoří témata považovaná za více či méně důležitá příslušníky veřejnosti. Na každém badateli přitom záleží, jak konkrétně nebo obecně vymezí rozsah zkoumané agendy.<sup>33</sup>

Při identifikaci klíčových témat v politické agendě se analýze většinou podrobují volební programy politických stran, oficiální dokumenty nebo veřejná vystoupení politiků,<sup>34</sup> tedy zaznamatelné projevy politiky vlády nebo jiného aktéra. Na jejich základě je mimo jiné možné měřit, jaká pozornost je jednotlivým veřejným problémům věnována<sup>35</sup> a také sledovat, jakou odezvu mají nastolované problémy ve veřejné politice.<sup>36</sup>

Proces formování politické agendy lze podle Roberta W. Cobba a Marca Howarda Rosse z University of Pennsylvania rozdělit do šesti kroků. Na počátku stojí iniciace problému, která probíhá ve třech fázích. Nejprve musí být problém pojmenován (*naming*). Poté následuje fáze připsání odpovědnosti (*blaming*), ve které je třeba najít a pojmenovat viníka nevyhovující situace. Zároveň je možné popsat skupinu obětí, kterých se tato situace týká. Poslední fází je pak nárokování (*claiming*), tedy vznesení požadavků na vytvoření konkrétní politiky (ve smyslu *policy*).<sup>37</sup> Poté, co proběhne iniciace problému, přichází na řadu jeho expanze ve veřejném prostoru a jeho adopce do veřejné agendy, na základě které může dojít k adopci do politické agendy. Jako další krok následuje vlastní rozhodovací proces a poté implementace výsledné politiky.<sup>38</sup>

Při prosazování „svého“ veřejného problému mohou zájmové skupiny využívat různých faktorů a nástrojů, které pomáhají získat pozornost tvůrců politik. Mezi ně patří indikátory nastiňující rozsah a vážnost problému nebo zpětná vazba k dosavadnímu nastavení příslušné politiky.<sup>39</sup> Nabízí se jim také různé druhy příležitostí, která umožňují přitáhnout k problému pozornost nebo poukázat na jeho určité aspekty. Podle Thomase A. Birklanda z North Carolina State University, který se takovými příležitostmi teoreticky zabývá, je jednou z možností takzvaná zaostřující událost (*focusing event*), která souvisí s problémem a přináší určité riziko nebo poukazuje na riziko, které by mohlo z daného problému pramenit.<sup>40</sup> Takové mimořádné události jsou

<sup>33</sup> Ibidem, str. 67.

<sup>34</sup> Trampota, Křeček a Nečas, *Média a moc*, str. 28.

<sup>35</sup> Kalvas, „Politická agenda“, str. 72.

<sup>36</sup> Dearing a Rogers, *Agenda Setting*, str. 72.

<sup>37</sup> Kalvas, „Politická agenda“, str. 70.

<sup>38</sup> Cobb Roger W. a Marc H. Ross (eds), *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack and Redefinition* (Lawrence: University Press of Kansas, 1997). Citováno podle Kalvas, „Politická agenda“, str. 68.

<sup>39</sup> Pralle Sarah B, „Agenda-setting and climate change“, *Environmental Politics* 18, 5 (2009): str. 784.

<sup>40</sup> Birkland Thomas A., „Focusing events, mobilization, and agenda setting“, *Journal of European Public Policy* 18, 1 (1998): str. 53–74. Citováno podle Pralle, „Agenda setting and climate change“, str. 784.

v pojení dalšího teoretika Johna W. Kingdona jednou z příležitostí, kdy se otevírá takzvané okno příležitostí (*windows of opportunity*) a veřejnému problému se může podařit proniknout do agendy. Mezi další případy patří například změna politické administrativy nebo silně nastolené veřejné mínění.<sup>41</sup>

Zatímco první výzkumy procesu nastolování agendy měly nejčastěji kvantitativní charakter a srovnávaly četnost témat v mediálních obsazích s frekvencí výskytu témat ve veřejné agendě, v pozdějších letech se práce zaměřené na *agenda-setting* věnují především kvantitativnímu výzkumu. V souvislosti s tím se objevují termíny *priming* (usměrňování)<sup>42</sup> a *framing* (rámcování, zasazení do určitého rámce). Usměrňování lze vysvětlit jako zdůrazňování nebo zviditelňování vybraných témat a atributů,<sup>43</sup> tedy snahu zaměřit pozornosti určitým směrem. Rámcování je pak výběr určitých aspektů vnímané skutečnosti a jejich zdůrazňování. Ve své podstatě jde o zjednodušení dané problematiky, která je po zasazení do určitého rámce pro příjemce snadněji uchopitelná.<sup>44</sup> Takovým způsobem umožňuje zviditelnit specifickou definici daného problému, nabídnout příčinné interpretace a morální hodnocení problému a případně také doporučené řešení.

## ***1.2. Advocacy coalition***

Teoretický rámec *advocacy coalition* představili vědci University of California Paul A. Sabatier a Hank Jenkins-Smith v roce 1988 v časopise *Policy Sciences*.<sup>45</sup> V jejich pojetí lze proces vytváření politiky (ve smyslu *policy*) vnímat jako soupeření mezi koalicemi složenými z různorodých aktérů, kteří prosazují určitý pohled na politické problémy a jejich řešení.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> Kalvas, „Politická agenda“, str. 72.

<sup>42</sup> Překlad „usměrňování“ zvolen podle českého překladu knihy Maxwella McCombse *Agenda Setting: nastolování agendy – masová média a veřejné mínění*.

<sup>43</sup> Weaver David, Maxwell McCombs a Donald L. Shaw, „International Trends in Agenda-Setting Research“, in *Wie die Medien erschaffen und wie die Menschen darin leben*, ed. Holtz-Bacha Christina, Helmut Scherer a Norbert Waldmann. (Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1998). Citováno podle Trampota, Křeček a Nečas, *Média a moc*, str. 24.

<sup>44</sup> Leichtová, „Agenda-setting v masových médiích“, str. 127.

<sup>45</sup> Sabatier Paul A. a H. Jenkins-Smith, „An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein“, *Policy Sciences* 21 (1988): str. 129–168. Citováno podle Sabatier Paul A. a Christopher M. Weible, „The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications“, in *Theories of the Policy Process*, ed. Sabatier Paul A. (Boulder : Westview Press, 2007), str. 198.

<sup>46</sup> Kübler Daniel, „Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy“, *Journal of European Public Policy* 8, 4 (2001): str. 624.

Účelem teorie je usnadnit výzkum tohoto procesu, který vyžaduje sledování komplexních politických cílů různých skupin, které jsou často spojeny se složitými technickými otázkami.<sup>47</sup> Autoři přitom vychází z přesvědčení, že nejvhodnější jednotkou pro takové zkoumání je politický subsystém.<sup>48</sup> To je své podstatě část politického systému, ve které se soustředí aktivita rozličných veřejných i soukromých institucí a organizací zaměřená na ovlivňování politiky k určité problematice na některé úrovni veřejné správy.<sup>49</sup>

Samotný subsystém je sice vytvářen aktivitou aktérů, kteří mají zájmy v určité tematické oblasti politiky, ovlivňují ho však také vnější parametry, které působí na celý nadřazený systém. Některé z nich – jako například ústavní pravidla státu nebo rozmístění přírodních zdrojů – procházejí změnami jen ve velmi dlouhém časovém horizontu nebo jimi neprocházejí vůbec. Jiné z nich mohou v průběhu jednoho desetiletí doznat určité významné změny. Patří mezi ně socioekonomické podmínky nebo veřejné mínění.<sup>50</sup> Hráči působící v subsystému mohou takové změny využít jako příležitost pro významnou změnu sledované politiky.<sup>51</sup>

Aktéři se v subsystému podle konceptu *advocacy coalition* sdružují do koalic, tedy skupin, které spojují sdílení názory a přesvědčení a které se vyznačují určitým stupněm koordinované činnosti. Jejich členy mohou být lidé na nejrůznějších pozicích z různých typů organizací a institucí, které mají k danému tématu a jeho ztvárnění v politice vztah.<sup>52</sup> V jednom subsystému se podle autorů obvykle objevuje jedna až čtyři takové koalice.<sup>53</sup> Jedna z nich je obvykle dominantní, což znamená, že její názory a přesvědčení formují podobu politiky v daném subsystému. Další koalice jsou pak minoritní a usilují o změnu dané politiky.<sup>54</sup> Kromě toho existuje ještě skupina aktérů, které lze označit za dohodce nebo zprostředkovatele jednání. Cílem této skupiny je najít mezi konfliktními koalicemi kompromis.<sup>55</sup>

---

<sup>47</sup> Sabatier a Weible, „The Advocacy Coalition Framework“, str. 189.; Sabatier Paul A., „The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe“, *Journal of European Public Policy* 5, 1 (2011): str. 109.

<sup>48</sup> Sabatier, „The advocacy coalition framework“, str. 99 a 102.

<sup>49</sup> Kübler, „Understanding policy change“, str. 624.; Sabatier a Weible, „The Advocacy Coalition Framework“, str. 192.

<sup>50</sup> Sabatier, „The advocacy coalition framework“, str. 103.

<sup>51</sup> Ibidem, str. 118.

<sup>52</sup> Ibidem, str. 103 a 115.

<sup>53</sup> Sabatier, „The advocacy coalition framework“, str. 103.

<sup>54</sup> Kübler, „Understanding policy change“, str. 624 a 634.

<sup>55</sup> Sabatier, „The advocacy coalition framework“, str. 104.

Názory a přesvědčení sdílené v rámci jedné koalice je přitom možné uspořádat do určité hierarchické struktury. Ontologická a normativní přesvědčení aktérů, která lze vztáhnout na všechny tematické oblasti politického systému, patří do jakéhosi hlubokého jádra (*deep core*) této struktury, které je velmi odolné vůči jakékoliv změně. Do takzvaného politického jádra (*policy core*) patří přesvědčení, která se vztahují ke sledovanému politickému subsystému a některé z nich mohou v průběhu času doznat změny pod vlivem nových empirických zkušeností a především pod vlivem změn a impulzů, které vycházejí z vnějšího prostředí. Pokud se podaří prosadit představy minoritní koalice a změnit nastavení politiky v této sféře, lze takovou změnu považovat za „velkou“ (*major policy change*). Nejčastěji však změnám na základě nových informací nebo nově zvolené strategie podléhají takzvané sekundární aspekty (*secondary aspects*), které se vztahují pouze k určitým součástem subsystému a představují v podstatě nástroje potřebné k dosažení změny v politickém jádru. V případě proměny politiky v této sféře se jedná o změnu „malou“ (*minor policy change*).<sup>56</sup>

Společné přesvědčení členů koalice ovšem podle revidované verze teoretického rámce samo o sobě nestačí k úspěšnému nastolení spolupráce. Pro jeho dosažení musí koalice nabýt přesvědčení, že společný postup a sdílení prostředků přináší výhody, které převáží nad 1) náklady, jež je třeba vynaložit k dosažení společného porozumění danému politickému problému a nalezení prostředků k jeho řešení; 2) obtížnostem, které vyžaduje nalezení takové politiky, jež by všem členům koalice nabídla spravedlivé řešení; 3) pokušením jednotlivých členů koalice chovat se ve skupině jako černý pasažér a maximalizovat svůj zisk na úkor ostatních členů. Samotná spolupráce pak vyžaduje shodu nad politikou, kterou má koalice prosazovat, základní strategii pro toto prosazování a schopnost kontrolovat dodržování této strategie. Teorie předpokládá, že taková spolupráce mezi jednotlivými aktéry bude s větší pravděpodobností nastartována, pokud spolu tyto aktéři přicházejí opakovaně do styku, pokud nepovažují své informace za příliš cenné a pokud sdílejí přesvědčení, že existuje takové nastavení politiky, které v rámci subsystému přistupuje ke všem aktérům spravedlivě.<sup>57</sup>

Teoretický rámec *advocacy coalition* rozlišuje různé faktory a způsoby, jejichž prostřednictvím lze dosáhnout zamýšleného posunu v nastavení určité politiky. Ke změně dominantního pohledu na řešení politických problémů může podle autorů vést

---

<sup>56</sup> Ibidem, str. 104, 113 a 118.

<sup>57</sup> Ibidem, str. 116.

takzvané *policy-oriented learning*. Tímto termínem se označuje postupná proměna názorů a chování na základě získávání nových informací, které se týkají sledované politiky.<sup>58</sup> Zde nachází koncept *advocacy coalition* další společné aspekty s teorií *agenda-setting*. Velké politické změny však podle autorů nelze dosáhnout bez vlivu externích událostí, které mění podmínky vně politického subsystému. Původní verze konceptu považovala za nezbytnou podmínku takové změny takzvané vnější šoky (*external shocks*), tedy zásadní události, které probíhají mimo zkoumaný subsystém a jsou mimo kontrolu aktérů, kteří v tomto subsystému působí. Později autoři začlenili do teoretického rámce také vnitřní šoky (*internal shocks*), které nabízejí alternativní cestu k dosažení změny ve sledované politice. Oba typy událostí v podstatě korespondují s logikou zaostřujících událostí, o kterých byla řeč výše. Pomáhají totiž upoutat veřejnou pozornost, zdůraznit slabiny dosavadní politiky a upozornit na nové informace.<sup>59</sup> Zdrojem změny ovšem může být například i pouhá obměna v personálním složení orgánů a institucí, které jsou do politického procesu zapojeny.<sup>60</sup>

Specifickým případem, kdy dochází k zásadní změně politiky, je takzvaná vyjednaná dohoda (*negotiated agreement*), kdy proti sobě stojící koalice dosáhnou dohody, jež vede k ukončení *status quo*. Výsledkem tak není ustavení jedné dominantní koalice a několika minoritních, ale spíše vznik „velké koalice“ ve smyslu, který je znám z parlamentních demokracií.<sup>61</sup> V kombinaci s poznatky získanými v rámci výzkumů alternativního řešení sporů (*alternative dispute resolution*)<sup>62</sup> vymezují autoři devět podmínek, při jejichž splnění je možné dosáhnout změny v politickém jádře názorového systému prostřednictvím dohody mezi dosud znesvářenými koalicemi. Z pohledu této diplomové práce jsou pro výzkum průběhu jednání v Evropské radě zásadní zejména dále vyjmenované podmínky. Do jednání je nutné zahrnovat i aktéry, kteří jsou vnímáni jako problematičtí, protože v opačném případě hrozí, že po dojednání se budou tito problematičtí aktéři snažit výslednou dohodu narušit. Jednáním musí předsedat autorita, která je vnímána jako nestranná. Je také potřeba, aby jednání probíhala s určitou pravidelností po delší dobu a aby během jednoho roku proběhlo nejméně půl tuctu

---

<sup>58</sup> Ibidem, str. 104.

<sup>59</sup> Sabatier a Weible, „The Advocacy Coalition Framework“, str. 204.

<sup>60</sup> Sabatier, „The advocacy coalition framework“, str. 105.

<sup>61</sup> Ibidem, str. 119.

<sup>62</sup> Například Bingham Gail, *Resolving Environmental Disputes : A Decade of Experience* (Washington, DC: The Conservative Foundation, 1986); Carpenter S. L. a W. J. D. Kennedy, *Managing Public Disputes* (San Francisco: Josey-Bass, 1988); O’Leary R. a L. Bingham (eds), *The Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution* (Washington, DC : Resources for the Future Press, 2003). Citováno podle Sabatier a Weible, „The Advocacy Coalition Framework“, str. 204.

setkání zainteresovaných stran. K úspěchu je nutné i budování vzájemné důvěry mezi jednotlivými koalicemi. „Smírnému řešení“ také pomáhá, když se významná část sporu vede o aspekty, které je možné spojit s empiricky ověřitelnými fakty.<sup>63</sup>

V prvních fázích rozvíjení své teorie se autoři konceptu *advocacy coalition* zaměřovali především na zkoumání energetické a environmentální politiky Spojených států amerických.<sup>64</sup> Od té doby prošel koncept několika revizemi<sup>65</sup> a jeho empirická základna se výrazně rozšířila díky aplikaci na různé politické systémy a oblasti politiky. Ukázalo se, že je možné ho aplikovat i na systém vztahů na úrovni Evropské unie, protože evropské instituce se stávají místem, kde dochází k zásadním proměnám politiky, a nahrazují v této pozici instituce národní. Pozornost je ale třeba věnovat některým odlišnostem, které lze vyzorovat při srovnání s USA. V prostředí politického systému Evropské unie hraje důležitou roli například to, že důležité politické dokumenty vznikají v několika fázích.<sup>66</sup> Veřejnou diskuzi o záměrech Evropské komise v určité oblasti mají za úkol nastartovat takzvané zelené knihy, které popisují stávající stav určité problematiky a navrhují postup pro její řešení.<sup>67</sup> Na základě této diskuze pak mohou vzniknout konkrétnější rámce pro legislativu v určité oblasti nebo přímo konkrétní legislativní návrhy v podobě směrnic či nařízení. V některých případech může být důležitým faktorem také vztah mezi evropskou a národní politikou, například v tom smyslu, že malá změna v politice na evropské úrovni se na úrovni národní může změnit ve velkou politickou změnu. Jak ovšem upozorňuje duchovní otec teoretického rámce Paul Sabatier, platnost hypotéz teorie *advocacy coalition* je na unijní úrovni potřeba dále ověřovat.<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> Sabatier a Weible, „The Advocacy Coalition Framework“, str. 206 a 207.

<sup>64</sup> Ibidem, str. 189.

<sup>65</sup> Revidované autorské verze teoretického rámce byly představeny v letech 1993, 1999 a 2011. Viz Sabatier Paul A. a Hank Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (Boulder: Westview Press, 1993); Sabatier Paul A. a Hank Jenkins-Smith, „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment“, in *Theories of the Policy Process*, ed. Sabatier Paul A. (Boulder: Westview Press, 1999); Sabatier, „The advocacy coalition framework, 2011. Citováno podle Sabatier a Weible, „The Advocacy Coalition Framework“, str. 189 a Sabatier, „The advocacy coalition framework“, str. 98.

<sup>66</sup> Sabatier, „The advocacy coalition framework“, str. 120 a 121.

<sup>67</sup> „Fakta o EU – Dokumenty EU – Zelené knihy“, Euroskop.cz, <http://bit.ly/1kCH5cG> (staženo 14. března 2015).

<sup>68</sup> Sabatier, „The advocacy coalition framework“, str. 121.

### ***1.3. Vytváření koalic mezi členskými státy v Evropské radě***

Koaliční modely se jako běžná forma navazování spolupráce s cílem prosadit určité zájmy objevují častěji v konfliktním prostředí. Podle výsledků politologických výzkumů se však koaliční jednání v řadě případů objevuje také v konsenzuálním prostředí,<sup>69</sup> kterým je Evropská rada<sup>70</sup> i evropská úroveň vládnutí obecně.<sup>71</sup> Existuje přitom řada faktorů, které mohou proces rozhodování na evropské úrovni ovlivňovat. Přestože nelze jednoznačně rozhodnout, který z nich by bylo možné označit za rozhodující,<sup>72</sup> lze předpokládat, že mohou ovlivňovat i proces vytváření koalic mezi členskými zeměmi. Patřit mezi ně může geografická blízkost,<sup>73</sup> ideologické zázemí jednotlivých vlád<sup>74</sup> nebo sociální, kulturní a historické faktory.<sup>75</sup>

Politologické analýzy se často přiklánějí k názoru, že pro zkoumání zájmů na úrovni Evropské unie je nosný koncept štěpných linií (*cleavages*) definovaný v 60. letech, který umožňuje definovat zájmové odlišnosti politických aktérů s ohledem na jejich zázemí.<sup>76</sup> V úvahu ovšem v řadě případů přichází více možností pro interpretaci. Štěpná linie sever-jih může být například interpretována jako výraz a průvodní jev kulturních rozdílů mezi členskými státy, stejně jako může být projevem dlouhodobých sektorálních zájmů.<sup>77</sup> Koaliční vazby v určitém sektoru pak na druhou stranu mohou být výrazem kulturních shod jednotlivých států, ale třeba i shodných ideologických východisek jednotlivých vlád.<sup>78</sup> Skupina autorů zaměřujících se na analýzu koaličních vztahů mezi severskými státy dále například upozornila na to, že v případě severské spolupráce je velmi těžko doložitelný význam ideologického zaměření vlád jednotlivých členských zemí. Podle jejich výzkumů totiž severské země na evropské úrovni fakticky vždy spolupracovaly bez ohledu na politickou konstelaci národních

---

<sup>69</sup> Říchová Blanka, „Teorie rozhodování v Evropské unii“, in *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*, ed. Fiala Vlastimil. (Olomouc : Periplum, 2007), str. 269.

<sup>70</sup> „Fakta o EU – Instituce EU – Evropská rada,“ Euroskop.cz, <http://bit.ly/1ZLiQcY> (staženo 14. března 2015).

<sup>71</sup> Říchová, „Teorie rozhodování v Evropské unii“, str. 300.

<sup>72</sup> Ibidem, str. 269.

<sup>73</sup> Ibidem, str. 269.

<sup>74</sup> Ibidem, str. 277.

<sup>75</sup> Ibidem, str. 282.

<sup>76</sup> Lipset Seymour Martin a Stein Rokkan, *Party systems and voter alignments : cross-national perspectives* (New York : Free press, 1967). Citováno podle Říchová, „Teorie rozhodování v Evropské unii“, str. 283.

<sup>77</sup> Říchová, „Teorie rozhodování v Evropské unii“, str. 297.

<sup>78</sup> Ibidem, str. 298.

vlád.<sup>79</sup> Ideologický faktor nemusí hrát roli ani v případě, kdy může vytvoření koalice s ideologicky protikladně orientovaným partnerem přinést rychlý zisk v podobě prosazení určitého zájmu.

S tím počítá i koncept uvažující o koalici jako o výrazu obhajoby shodných zájmů (*interest based coalitions*), ve kterém aktéři kontaktují své partnery podle toho, jakou mají představu o jejich preferencích v souvislosti s konkrétními tématy, která se aktuálně dostávají na agendu.<sup>80</sup> To znamená, že spolupráci lze navazovat v různých kombinacích, které mohou být nepředvídatelné a jejich trvanlivost je časově omezena.<sup>81</sup> Zároveň je však možné předpokládat, že pokud jsou státy homogenní v tom, jak formulují a obhajují své „národní zájmy“ v jednotlivých sektorech a tematických oblastech, mohou na úrovni Unie vznikat poměrně stabilní sektorové koaliční vazby.<sup>82</sup>

Přestože je tedy teoretizování o koaličních vztazích na evropské úrovni dále než empirické znalosti,<sup>83</sup> z výše uvedeného vyplývá, že podstatným prvkem analýzy evropského integračního procesu jsou „národní zájmy“, podle kterých se k sobě země přiřazují.<sup>84</sup> Vzhledem k tomu, že pojem „národní zájem“ přináší řadu interpretačních problémů,<sup>85</sup> jeví se přitom jako vhodnější termín „politický zájem státu“, který lépe reflektuje existenci různých zájmových skupin a participaci občanů na veřejném životě daného státu. Na evropské úrovni pak vláda státu prosazuje vlastně takový zájem, na kterém se shodli hráči v domácím politickém prostředí.<sup>86</sup> V mírně odlišném pojetí musí vláda uspokojovat požadavky nejvýznamnějších sil na domácí politické scéně a agregací jejich požadavků vzniká zájem, se kterým vláda přichází do evropských vyjednávacích procesů.<sup>87</sup>

Specifickým rysem při formování koaličních vztahů mezi členskými zeměmi EU je pak časté překračování hranic vlastních zájmů. Pokud se ukazuje, že v dalších oblastech mají státy shodné nebo podobné zájmy, oslabují se tím jejich konflikty

<sup>79</sup> Elgström, Ole et al, „Coalitions in European Union Negotiations,” *Scandinavian Political Studies* 24, 2 (2001): str. 117. Citováno podle Říchová, „Teorie rozhodování v Evropské unii”, str. 268.

<sup>80</sup> Říchová, „Teorie rozhodování v Evropské unii“, str. 288.

<sup>81</sup> Ibidem, str. 301.

<sup>82</sup> Ibidem, str. 292.

<sup>83</sup> Ibidem, str. 298.

<sup>84</sup> Ibidem, str. 299 a 301.

<sup>85</sup> Zejména adjektivum „národní“ přináší problém kvůli různým chápáním „národa“, který může být vnímán ve smyslu etnickém nebo politickém. Zároveň se také objevuje otázka, zda jde o skutečný zájem národa (ať už ho vnímáme jakkoliv), nebo vlivných zájmových skupin a politických elit. Viz Šaradín Petr a Lenka Špičánová, „Teorie národních zájmů a suverenity“, in *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*, str. 215.

<sup>86</sup> Šaradín a Špičánová, „Teorie národních zájmů“, str. 233.

<sup>87</sup> Drulák Petr, *Teorie mezinárodních vztahů* (Praha: Portál, 2003), str. 193.



v oblastech, ve kterých takovou shodu nenacházejí. Političtí aktéři se pak snaží jednat tak, aby výsledkem bylo řešení problémů, a ne vyhrocení vzájemných vztahů. Zároveň často dochází k tomu, že se nejedná o jednom jediném tématu, ale že se různá témata slučují do větších celků. Tento model také umožňuje překračovat hranice partikulárních zájmů a nahrazovat ztráty v jedné oblasti zisky v oblasti jiné.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Říchová, „Teorie rozhodování v Evropské unii“, str. 302.

## 2. Rozšířená Visegrádská skupina jako advokační koalice na půdě Rady EU a Evropské rady

### 2.1. Visegrádská skupina na půdě EU

V roce 2014 oslavily země Visegrádské skupiny desetileté výročí vstupu do Evropské unie, který se stal nejen výrazným mezníkem jejich porevoluční historie, ale jako součást velkého východního rozšíření EU ovlivnil celkový vývoj evropské integrace. Jak ve svém programovém materiálu zdůrazňuje maďarské předsednictví skupiny, které probíhalo ve druhé polovině roku 2013 a první polovině roku 2014, visegrádská spolupráce sehrála pro země střední Evropy ve snaze o dosažení statusu členských států EU významnou roli. Zároveň připomíná, že skupina po deseti letech v Unii hledá cesty k prohloubení a rozšíření vzájemné spolupráce.<sup>89</sup>

Významný prostor se v tomto ohledu Visegrádské čtyřce nabízí v hledání a prosazování společných zájmů na půdě EU. „Pro země V4 je klíčové, aby zůstaly v centru evropského integračního procesu a zachovaly si aktivní vliv na evropskou politiku,“ píše se ve svém programu Slovensko, které předsednické křeslo obsadilo ve druhé polovině roku 2014 a první polovině roku 2015.<sup>90</sup>

„Pokud hovoříme o Visegrádské skupině, mluvíme o společenství zájmů, ačkoliv víme, že to neznamená jednomyslnost. Neméně důležité však je, že rozvoj visegrádské spolupráce posílil v rámci EU přesvědčení, že tato spolupráce přináší přidanou hodnotu soudržnosti a stability regionu a zároveň prospívá EU jako celku,“ uvádí ve svém programu polské předsednictví z druhé poloviny poloviny roku 2012 a první poloviny roku 2013,<sup>91</sup> které tak naznačuje, že efektivní a úspěšná regionální spolupráce je základem úspěšné spolupráce na evropské úrovni.

---

<sup>89</sup> Hungarian Presidency in the Visegrad Group, *Programme of the Hungarian Presidency in the Visegrad Group 2013–2014* (Budapest, nedatováno), str. 4. Dostupné z <http://bit.ly/1NCwkyg> (staženo 6. prosince 2015).

<sup>90</sup> Slovak Presidency of the Visegrad Group, *Programme of the Slovak Presidency of the Visegrad Group July 2014 – June 2015* (Bratislava, nedatováno), str. 4. Dostupné z <http://bit.ly/1YSlyft> (staženo 6. prosince 2015).

<sup>91</sup> Polish Presidency of the Visegrad Group, *Programme of the Presidency July 2012–June 2013* (Warsaw, nedatováno), str. 5. Dostupné z <http://bit.ly/1XTz0gC> (staženo 6. prosince 2015).

Visegrád se stal během své existence v rámci Unie „dobrou značkou“<sup>92</sup> která takovou regionální spolupráci reprezentuje, a představuje skupinu, která je díky některým společným zájmům v sociální nebo ekonomické oblasti schopna ovlivňovat směřování evropské integrace ve vybraných otázkách. K tomu jí pomáhá relativně významná hlasovací síla v Radě Evropské unie.<sup>93</sup> Během slovenského předsednictví se navíc ve druhé polovině roku 2010 začaly praktikovat pravidelné schůzky ministerských předsedů jednotlivých zemí před zasedáními Evropské rady,<sup>94</sup> které napomáhají ke vzájemné koordinaci i v otázkách obecného politického směřování Unie. V červnu 2013 pak země V4 poprvé vytvořily společné připomínky k závěrům Evropské rady,<sup>95</sup> což je zvyk, ke kterému se vracejí i nadále a který je v celoevropském kontextu ojedinělý. Lze tak konstatovat, že Visegrádská skupina představuje v EU poměrně silné uskupení a její postoj k návrhům projednávaným na evropské úrovni může být vnímán jako nepřekročitelná hranice (*red line*).<sup>96</sup>

## 2.2. Spolupráce V4 v energetice a klimaticko-energetické politice

Jednou z prioritních oblastí visegrádské spolupráce je energetická politika. Tradičními tématy se staly energetická bezpečnost a diverzifikace přepravních cest i zdrojů pro dodávky zemního plynu, a to zejména v reakci na plynovou krizi v lednu 2009, kdy se některých zemí střední Evropy citelně dotklo přerušení dodávek suroviny přes Ukrajinu. V únoru 2010 přijala Visegrádská čtyřka na summitu v Budapešti deklaraci o spolupráci v této oblasti, ke které se připojily také Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Chorvatsko, Rakousko, Rumunsko, Srbsko a Slovinsko.<sup>97</sup> Vznikla také

<sup>92</sup> Viz např. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland, *Poland's 10 years in the European Union : Report* (Warsaw, 2014), str. 31. nebo Gniazdowski Mateusz, „Dilemata největšího z menších : K visegrádskému rozměru polské politiky“, *Mezinárodní politika* 3 (2011): str. 9.

<sup>93</sup> V systému založeném na vážení hlasů měly Polsko, Česko, Slovensko a Maďarsko společně stejný počet hlasů jako Německo a Francie dohromady. Francie a Německo v něm měly shodně po 29 hlasech. Polsko disponovalo 27 hlasy, Česká republika a Maďarsko měly shodně po 12 hlasech a Slovensko mělo hlasů 7 – dohromady se tedy v obou případech jednalo o 58 hlasů. Systém vážení hlasů v Radě EU zrušila Lisabonská smlouva s platností od 1. listopadu 2014 s přechodným obdobím do 31. března 2017. Nový systém založený na takzvané dvojí většině však dále posiluje roli malých států na rozhodování v Radě. Viz „Rada EU“, Euroskop.cz, <http://bit.ly/1OVNY3m> (staženo 10. prosince 2015). a „Kvalifikovaná většina“, Euroskop.cz, <http://bit.ly/1YdwZk> (staženo 10. prosince 2015).

<sup>94</sup> Kořan Michal, „Visegrádská spolupráce na prahu třetí dekády“, *Mezinárodní politika* 3 (2011): str. 5.

<sup>95</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland, *Poland's 10 years in the European Union*, str. 33.

<sup>96</sup> Král David, *Česká politika v EU – artikule zájmů a taktika při jejich prosazování : Discussion Paper* (Praha : Europeum, 2013), str. 6. Dostupné z <http://bit.ly/1TPBPip> (staženo 6. prosince 2015).

<sup>97</sup> Hungarian Presidency in the Visegrad Group, *Declaration of the Budapest V4+ Energy Security Summit* (Budapest, 24 February 2010). Dostupné z <http://bit.ly/1OZrFdb> (staženo 12. prosince 2015).

skupina V4 na vysoké úrovni pro energetickou bezpečnost, která mimo jiné přispěla k dohodě na vytvoření cestovní mapy pro regionální integraci trhu s plynem, která byla přijata během polského předsednictví V4 v červnu 2013.<sup>98</sup>

Společné zájmy však Visegrádská skupina dlouhodobě hledá také v oblasti evropské klimatické politiky, která má výrazný vliv na energetický sektor členských zemí a jejich ekonomiku.

Politika zaměřená na ochranu klimatu se v EU začala formovat během 90. let 20. století, a to mimo jiné v souvislosti se zrodem mezinárodního systému klimatických jednání pod hlavičkou OSN.<sup>99</sup> Základním nástrojem této politiky se stal evropský systém obchodování s emisními povolenkami EU ETS, založený na principu „znečišťovatel platí“, který má evropské podniky motivovat ke snižování emisí skleníkových plynů. EU ETS zahájil první obchodovací období v roce 2005. Tato první fáze trvala do roku 2007 a projevila se během ní slabina celého systému, ve kterém o množství povolenek alokovaných do jednotlivých členských zemí rozhodovaly samotné státy. Protože většina zemí požádala o větší množství povolenek, než byly firmy na jejich území schopné využít, v systému se vytvořil výrazný přebytek povolenek a trh na podzim 2006 zkolaboval. Do druhé obchodovací fáze EU ETS proto vstupovala Evropská komise s větší opatrností a využila svou pravomoc, aby množství žádaných povolenek plošně snížila. V návaznosti na to ji sedm zemí střední a východní Evropy zažalovalo u Soudního dvora EU za překročení pravomocí. Vedle zemí Visegrádské skupiny k tomuto kroku přistoupily všechny tři baltské země a k iniciativě se připojila také Malta.<sup>100</sup>

Výhody vzájemné spolupráce se pak projevily především během projednávání klimaticko-energetického rámce pro období do roku 2020, který byl představen Evropskou komisí v lednu 2007 a schválen Evropskou radou v prosinci 2008. Základem balíčku se stal opět systém EU ETS, u kterého Komise navrhla pravidla pro třetí obchodovací období 2013–2020 a doplnila ho takzvanými klimaticko-energetickými cíli zaměřenými na snižování emisí skleníkových plynů o 20 % (do roku 2020 ve srovnání s rokem 1990), zvýšení podílu obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě energie na 20

---

<sup>98</sup> Visegrad Group, *Road Map towards a Regional Gas Market among the V4 Countries* (Warsaw, 16 June 2013). Dostupné z <http://bit.ly/1I0GRre> (staženo 12. prosince 2015).

<sup>99</sup> Podrobněji k počátkům evropské klimatické politiky a souvislostem s vývojem na mezinárodní úrovni Černoch Filip a Veronika Zapletalová, *Energetická politika Evropské unie* (Brno : Masarykova univerzita, 2012), str. 81–92.

<sup>100</sup> Černoch a Zapletalová, *Energetická politika Evropské unie*, str. 94.

% a zvýšení energetické účinnosti o 20 % oproti prognózám založeným na dosavadní politice.

Pokud jde o fungování EU ETS, došlo se schválením klimaticko-energetického rámce pro rok 2020 k vytvoření celoevropského společného trhu, ve kterém má o množství distribuovaných povolenek na unijní úrovni rozhodovat Evropská komise a ve kterém se má postupně snižovat podíl povolenek rozdělovaným firmám zdarma ve prospěch navyšujícího se podílu povolenek, které budou členské země prodávat v aukcích. Proti tomuto zpřísnování pravidel se během jednání o klimaticko-energetickém balíčku znovu postavily země východního křídla EU – visegrádské země, baltské státy a Bulharsko s Rumunskem, které navrhované nastavení vnímaly jako ohrožení své konkurenceschopnosti z důvodu zvýšených ekonomických nákladů.<sup>101</sup> Jejich úmyslem sice nebylo evropská jednání zcela zablokovat a znemožnit přijetí balíčku, předložily však několik konkrétních požadavků s cílem zmírnit dopady klimaticko-energetické politiky na své ekonomiky. Důraz přitom kladly způsob rozdělení úsilí o snižování emisí a solidaritu s méně bohatými členskými zeměmi při přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku.<sup>102</sup>

Do čela advokační koalice se v roce 2008 postavilo Polsko, které zahájilo komunikaci s tehdejší francouzským předsednictvím EU.<sup>103</sup> Na základě polské iniciativy se také v prosinci 2008 ještě před klíčovým zasedáním Evropské rady uskutečnilo setkání představitelů zemí střední a východní Evropy s francouzským prezidentem a zároveň předsedou Evropské rady<sup>104</sup> Nicolasem Sarkozym v Gdaňsku. Novým členskými zemím se nakonec podařilo získat dodatečné finanční zdroje v podobě vyššího přísunu emisních povolenek a také výjimku, která jim umožnila navzdory schváleným pravidlům rozdělovat bezplatné povolenky výrobcům elektrické energie (takzvaná derogace, o které je řeč v následující kapitole).<sup>105</sup> Na základě tohoto ústupku pak země rozšířené Visegrádské skupiny podpořily schválení celého klimaticko-energetického rámce.

---

<sup>101</sup> Ibidem, str. 97 a 98.

<sup>102</sup> Braun Mats, "EU Climate Norms in East-Central Europe", *Journal of Common Market Studies* 52, 3 (2014): str. 450 a 451.

<sup>103</sup> Ibidem, str. 451.

<sup>104</sup> Před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost se hlavy států a vlád jednotlivých členských zemí střídaly podle pravidel rotujícího předsednictví také na postu předsedy Evropské rady. Lisabonská smlouva pak udělila Evropské radě status samostatné instituce s vlastním stálým předsedou – pozn. aut.

<sup>105</sup> Viz např. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland, *Poland's 10 years in the European Union*, str. 30.

### 2.3. Počátky koordinace ke klimaticko-energetickému rámci 2030

Tato úspěšná spolupráce a zajištění výjimek z fungování EU ETS – o nichž bude podrobnější řeč v dalších kapitolách – se pro Vísegrádskou skupinu staly modelem pro koordinaci během projednávání klimaticko-energetického balíčku pro období mezi lety 2020 a 2030, který navazuje na cíle stanovené v roce 2008, navrhuje jejich pokračování v dalším desetiletí a přichází s novými opatřeními pro efektivnějšímu fungování celého rámce.

Ještě před tím, než Evropská komise vydala v březnu 2013 k novému balíčku tzv. zelenou knihu, a zahájila tak veřejnou konzultaci k budoucí podobě klimaticko-energetické politiky, nacházíme ve společném non-paperu ministrů vísegrádských zemí odpovědných za hospodářskou politiku z 31. října 2012 tento požadavek: „Klimatická a energetická politika EU by měla respektovat energetickou bezpečnost jednotlivých členských zemí. Žádný z návrhů evropské legislativy nesmí snižovat konkurenceschopnost ekonomik členských států ani EU jako celku. Země V4 zdůrazňují, že ochrana klimatu musí být vnímána v globální perspektivě.“<sup>106</sup>

V době podpisu tohoto prohlášení předsedalo Vísegrádské skupině Polsko, které zařadilo klimatickou politiku mezi sektorové priority svého programu.<sup>107</sup> Mělo v plánu soustředit se spíše na vzájemné sdílení zkušeností s implementací dosavadního klimaticko-energetického balíčku a koordinaci při projednávání rozpracovaných legislativních návrhů, které z něj vycházejí. Krátce před zveřejněním konzultačního materiálu k rámci pro období 2020–2030 však vytvořili ministři V4 zodpovědní za hospodářskou politiku ještě jeden společný dokument zabývající se budoucím rámcem. V prosinci 2012 odeslali Evropské komisi a probíhajícímu kyperskému předsednictví v Radě EU dopis, ve kterém znovu zdůraznili dopady klimaticko-energetické politiky na konkurenceschopnost evropské ekonomiky a energetickou bezpečnost EU.<sup>108</sup>

Budoucnost evropských snah o ochranu klimatu byla také hlavním tématem setkání vísegrádských ministrů životního prostředí, kteří se společně se svými protějšky

<sup>106</sup> Polish Presidency of the Visegrad Group, „Declaration of the V4 Economy Ministers, Warsaw, 31 October 2012”, in *Report of the Polish Presidency of the Visegrad Group*, Polish Presidency of the Visegrad Group. (Warsaw, 2013), str. 39. Dostupné z <http://bit.ly/1TIwqZV> (staženo 13. prosince 2015).

<sup>107</sup> Polish Presidency of the Visegrad Group, *Programme of the Presidency*, str. 36.

<sup>108</sup> Polish Presidency of the Visegrad Group, *Report of the Polish Presidency*, str. 20.

z Bulharska a Rumunska sešli v dubnu 2013. Necelý měsíc po zveřejnění zelené knihy tak mohli vypracovat společný čtyřstránkový dokument, který naznačil východiska pro další koordinaci při projednávání nového balíčku. V materiálu se znovu klade důraz na zachování konkurenceschopnosti, ministři zmiňují také právo členských zemí na vlastní volbu energetického mixu a na využívání domácích zdrojů energie.<sup>109</sup>

Samotné sdělení ke klimaticko-energetickému rámci 2030 vydala Evropská komise v lednu 2014, tedy v polovině maďarského předsednictví V4, které iniciovalo koordinaci vzájemného postupu v dalším vyjednávání.<sup>110</sup> Ve svém programovém materiálu věnuje předsednictví pozornost především snaze Komise o zajištění efektivnějšího fungování EU ETS. Spolupráce Visegrádské skupiny by měla být založena na sdílení dosavadních zkušeností s jednotlivými aspekty emisního obchodování a také představ o budoucím nastavení systému. „Máme společné zájmy, ke kterým bude třeba přihlížet při formulování pozice členských zemí [k návrhu Komise],“ připomíná předsednictví. Zdůrazňuje také roli jaderné energetiky, jejíž význam při snižování emisí skleníkových plynů by měl být v představě Visegrádské skupiny zachován. Ve svém programu proto vyjadřuje vůli věnovat energii také koordinaci v této oblasti.<sup>111</sup>

Od 1. července 2014 převzalo předsednictví V4 Slovensko, které označilo rámec pro klimatickou a energetickou politiku za jedno z klíčových témat diskutovaných na evropské úrovni, kterým by se měla skupina věnovat, a vyjádřilo ochotu pokračovat v dosavadní spolupráci.<sup>112</sup> „Formát Visegrádské čtyřky je velmi dobrý. Od července přebírá Slovensko předsednictví a já se jako předseda pokusím zachovat stejnou míru neformálnosti, otevřenosti a dobrých vztahů [, jaká panovala dosud]. Téma energetiky a energetické bezpečnosti je téma, které nás spojuje. Ohledně jaderné energetiky máme podobné názory s Českem a Maďarskem. Máme také podobný pohled – i s Polskem – pokud jde o objem obnovitelných zdrojů. Proto dnes můžeme říci, že linie v případě tohoto klimatického a energetického balíčku bude velmi podobná a myslím si, že dohodneme společnou koordinovanou pozici celé V4,“ uvedl slovenský ministerský

---

<sup>109</sup> Polish Presidency of the Visegrad Group, „Concept Paper on the Climate and Energy 2030 Vision, 19<sup>th</sup> Meeting for the Environment Ministers of the Visegrad Group Countries, Bulgaria and Romania”, in *Report of the Polish Presidency*, str. 44.

<sup>110</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Rámcová pozice/Stanovisko pro Parlament ČR : Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropského hospodářského a sociálního výboru a Výboru regionů - Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030* (Praha, 18. srpna 2014), str. 21. K dispozici u autorky.

<sup>111</sup> Hungarian Presidency in the Visegrad Group, *Programme of the Hungarian Presidency*, str. 28.

<sup>112</sup> Slovak Presidency of the Visegrad Group, *Programme of the Slovak Presidency*, str. 6.

předseda Robert Fico na tiskové konferenci po skončení Evropské rady z 26. a 27. června, která se kromě jiných témat zabývala průběžným stavem projednávání klimaticko-energetického balíčku a energetickou bezpečností.<sup>113</sup>

Závěry ke klimaticko-energetickému rámci pak přijala Evropská rada na konci října 2014 právě během slovenského předsednictví.

## ***2.4. Spolupráce s Rumunskem a Bulharskem***

Práci na společné pozici ke klimaticko-energetickému balíčku 2030 tedy zahájila Visegrádská skupina již v prvních fázích evropského vyjednávacího procesu. Spolupráce se vyvinula zejména na základě dlouhodobě sdílených zájmů vyplývajících z ekonomických podmínek visegrádských zemí. Prostor pro vytváření společného postoje nabídly již existující mechanismy spolupráce na různých úrovních, ať již v rovině politické nebo pracovní.<sup>114</sup> Jako příklad lze uvést formální i neformální setkání ministrů životního prostředí V4, která se konají několikrát ročně již řadu let.<sup>115</sup>

Bylo již také naznačeno, že visegrádská koordinace v této oblasti získala podporu ze strany Bulharska a Rumunska. Tato rozšířená spolupráce ve formátu V4+2 se rozvinula především na půdě Rady pro životní prostředí<sup>116</sup> a vycházela ze vzájemných kontaktů vybudovaných v předchozích letech. Právě politika v oblasti životního prostředí a ochrany klimatu patří vedle zemědělské politiky a regionálního rozvoje mezi hlavní sféry spolupráce v tomto formátu<sup>117</sup> a ministři životního prostředí Bulharska a Rumunska se účastnili zasedání svých visegrádských protějšků již před rokem 2013.

V konkrétním případě klimaticko-energetického balíčku pro období 2020–2030 se ukázalo, že v řadě dílčích otázek se pozice Bulharska a Rumunska blíží základním pozicím visegrádských zemí. Rumunsko<sup>118</sup> například už ve veřejné konzultaci k zelené

<sup>113</sup> Záznam tiskové konference dostupný z <http://bit.ly/1jWxz3N> (staženo 13. prosince 2015).

<sup>114</sup> Podrobněji se touto spoluprací zabývají následující kapitoly. Viz také rozhovory se zástupci Ministerstva průmyslu a obchodu ČR a Ministerstva životního prostředí ČR v diplomové práci Tomáše Charouze obhájené na Masarykově univerzitě: Charouz Tomáš, *Formování pozice ČR k cíli pro energetickou účinnost v klimaticko-energetickém rámci EU do roku 2030* (Brno : Masarykova univerzita, 2015). Dostupné z <http://bit.ly/1GOYIAm> (staženo 8. listopadu 2015).

<sup>115</sup> Poprvé se ministři sešli v říjnu 1999 v Českém Krumlově. Kalendář jednání Visegrádské skupiny dostupný z <http://bit.ly/1Qe1nre>, staženo 13. prosince 2015.

<sup>116</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Rámcová pozice/Stanovisko pro Parlament ČR*, str. 21.

<sup>117</sup> Hungarian Presidency in the Visegrad Group, *Programme of the Hungarian Presidency*, str. 11.

<sup>118</sup> Bulharsko se veřejné konzultace k zelené knize neúčastnilo. Viz European Commission, *Commission Services Non Paper : Green Paper 2030 – Main outcomes of the public consultation* (Brussels, 2013), str. 1. Dostupné z <http://bit.ly/1MaWGXh> (staženo 13. prosince 2015).



knize pro rámec 2030 upozorňuje na potřebu vnímat evropské závazky ke snížení emisí skleníkových plynů v globálním kontextu, podporuje flexibilní přístup k cílům pro podíl obnovitelných zdrojů a zvyšování energetické účinnosti a klade důraz na ochranu konkurenceschopnosti evropského průmyslu.<sup>119</sup> To v základních obrysech odpovídá i představám, které se objevují v konzultačních příspěvcích České republiky nebo Polska. V dalších fázích vyjednávání se pak ukázalo, že Bulharsko i Rumunsko jsou schopny ztotožnit se s hlavními pozicemi visegrádkých států ve všech hlavních oblastech, které byly z hlediska V4 v návrhu klimaticko-energetického rámce důležité. Těmito oblastmi se podrobněji zabývá následující kapitola.

---

<sup>119</sup> Government of Romania, *Comments on the Green Paper „A 2030 framework for climate and energy policies“* (Bucharest, nedatováno), str. 1. Dostupné z <http://bit.ly/1miteSd> (staženo 13. prosince 2015).

### 3. Vymezení klíčového tématu visegrádské koordinace ke klimaticko-energetickému rámci 2030

Předchozí kapitola vysvětlila, proč země Visegrádské skupiny přistoupily při projednávání rámce klimaticko-energetické politiky EU pro období 2020–2030 ke vzájemné koordinaci, k níž se připojilo také Bulharsko a Rumunsko. Následující kapitola vymezuje základní problém, jehož řešení se skupina V4+2 pokoušela prosadit do výsledné podoby klimaticko-energetické politiky.

#### 3.1. Pohled V4+2 na klimaticko-energetický rámec 2030

Při snaze identifikovat tento problém lze vyjít z dokumentu shrnujícího společné pozice všech šesti zemí, který je datován k 6. květnu 2014.<sup>120</sup> Z něj čerpá i společné prohlášení ministrů životního prostředí států V4, Bulharska, Rumunska a Chorvatska podepsané 8. května 2014,<sup>121</sup> které písemně představilo ucelený postoj skupiny poprvé od zveřejnění návrhu Evropské komise.<sup>122</sup> V té době už rámec 2030 prošel první debatou na Radě pro životní prostředí a Radě pro energetiku i prvním projednáním na březnové Evropské radě a měl být předmětem diskuze na neformální Radě pro životní prostředí 15. a 16. května 2014.

Závěry zmíněné Evropské rady z 20. a 21. března 2014<sup>123</sup> potvrdily shodu členských zemí na tom, že konečné politické rozhodnutí o klimaticko-energetickém rámci přijme EU nejpozději v říjnu 2014 a že jeho součástí bude zvláštní cíl pro rok 2030 v oblasti snížení emisí skleníkových plynů, který Unie předloží jako svůj příspěvek ke globální dohodě o klimatu, jejíž podpis byl naplánován na 21. zasedání

<sup>120</sup> Hungarian Presidency in the Visegrad Group, *The Visegrad Group Member States, Romania and Bulgaria Common Lines on the EU climate-energy framework 2020–2030* (Budapest, 6 May, 2014). K dispozici u autorky.

<sup>121</sup> Hungarian Presidency in the Visegrad Group, *Joint Statement of the 20th Meeting of the Ministers of Environment of the Visegrad Group Countries, Bulgaria, Republic of Croatia and Romania* (Visegrad, 8 May 2014). Dostupné z <http://bit.ly/110WLHA> (staženo 31. října 2015).

<sup>122</sup> Pokud nebereme v úvahu společný dokument z neformálního setkání ministrů V4+2 zodpovědných za klimatickou politiku ze 7. února 2014, který ovšem nese označení „předběžný“. Hungarian Presidency in the Visegrad Group, *(Preliminary) Joint Statement of the informal meeting of ministers and representatives responsible for climate policy of the Visegrad Group Countries, Bulgaria and Romania* (Budapest, 7 February 2014). Dostupné z <http://bit.ly/1RkeyUa> (staženo 31. října 2015).

<sup>123</sup> Generální sekretariát Rady, *Evropská rada 20. a 21. března 2014 – závěry* (Brusel, 21. března 2014). Dostupné z <http://bit.ly/1WntNST> (staženo 31. října 2015).

konference smluvních stran Rámcové dohody OSN o změně klimatu (UNFCCC), tedy na konec roku 2015. Ze společné pozice zemí V4+2 však vyplývá, že jakákoliv dohoda na emisním cíli bude z jejich strany podmíněna přijatelným kompromisem o rozdělení úsilí při snižování emisí v sektorech zahrnutých do evropského systému emisního obchodování EU ETS i odvětvích mimo tento systém (non-ETS) a zahrnutím kompenzací pro vybrané země.

Požadavek vychází ze zjištění, že náklady na dosažení emisního cíle budou relativně vyšší pro státy EU s nižší úrovní příjmů a HDP na obyvatele nižším než 90 % průměru EU, mezi něž všechny země V4, Rumunsko i Bulharsko patří. V návrhu klimaticko-energetického rámce EU pro období 2020 až 2030 předložila Evropská komise cíl pro snížení emisí skleníkových plynů v rámci EU o minimálně 40 % ve srovnání s jejich úrovní v roce 1990.<sup>124</sup> Podle posouzení dopadů doprovázejícího návrh lze odhadovat, že v důsledku snahy o takovou redukci emisí vzrostou členským zemím s nižším HDP dodatečné náklady na energetický systém a že tento nárůst bude v období 2021 až 2030 každoročně asi o 3 miliardy eur vyšší než průměrný nárůst v EU. Ačkoliv by podle výpočtů Evropské komise dotčené země zaznamenaly vedle vyšších investic a nákladů také relativně vyšší přínosy v podobě úspor paliva a lepší kvality ovzduší, počítá se už v průvodním materiálu s možným zavedením diferenciacních mechanismů, které by zátěž kladenou na nízkopříjmové země zmírňovaly. Tyto možnosti by měly být podle Komise podrobeny detailnějšímu rozboru, v obecné rovině však navrhuje diferenciaci cílů klimaticko-energetického rámce, přerozdělování příjmů z dražeb emisních povolenek nebo využívání inteligentních finančních nástrojů a strukturálních fondů.<sup>125</sup>

Právě touto cestou bylo v představě zemí V4+2 možné dosáhnout kompromisu. „Vhodné mechanismy, které by nízkopříjmovým zemím kompenzovaly nadměrnou zátěž způsobenou implementací nového klimaticko-energetického rámce, musí být vypracovány a schváleny co nejdříve, a to ještě před tím, než bude politický rámec pro klima a energetiku finálně přijat,“ žádá společné květnové prohlášení.<sup>126</sup> Konkrétnější představu o „vhodných mechanismech“ nabízí zmiňovaný podkladový materiál, ze

---

<sup>124</sup> Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky*, str. 5.

<sup>125</sup> Evropská komise, *Souhrn posouzení dopadů – průvodní dokument ke Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030* (Brusel, 21. ledna 2014), str. 16. Dostupné z <http://bit.ly/1PX86F3> (staženo 31. října 2015).

kterého prohlášení vychází. V sektorech zahrnutých do EU ETS by se jednalo o zachování takové realokace emisních povolenek určených k prodeji v aukcích, která zvýhodňuje právě nízkopříjmové země a ty státy, jež už dosáhly výrazného snížení emisí.<sup>127</sup> Oproti nastavení platnému do roku 2020 by však mělo být podle V4+2 toto zvýhodnění ještě zvýrazněno. Kromě toho skupina navrhuje vytvoření speciálního fondu, který by pro potřeby chudších členských zemí vyčleňoval další povolenky. Zvýšenou investiční zátěž by země rády vykrývaly také prostřednictvím evropských strukturálních fondů a Fondu solidarity. Nové zdroje by měly být podle názoru V4+2 vytvořeny i za účelem financování investic v sektorech mimo systém EU ETS. Také v těchto odvětvích hovoří společná výchozí pozice o spravedlivém rozdělení úsilí, které by bralo v úvahu výši HDP na obyvatele a dosavadní snížení emisí. Optimalizaci nákladů by podle jejího přesvědčení prospěla také flexibilita mezi EU ETS a non-ETS sektory.<sup>128</sup>

Tato práce vychází z předpokladu, že ústředním problémem, kvůli kterému se visegrádská spolupráce během projednávání evropského balíčku zformovala, byly právě předpokládané náklady spojené s plněním klimaticko-energetické politiky a jejich relativně větší dopad na chudší členské země EU. Jako hlavní cíl skupiny V4+2 pak identifikuje zmírnění těchto dopadů a zajištění finančních zdrojů, které by tyto relativně vyšší náklady vykompenzovaly. Pro zjednodušení lze tento cíl pojmenovat jako požadavek na navýšení stávajících nebo zavedení nových kompenzačních mechanismů a zachování takového rozdělení úsilí při snižování emisí, které bude z pohledu chudších zemí spravedlivé.

Z obou výše jmenovaných dokumentů nicméně vyplývá, že sporných momentů se z pohledu visegrádských zemí, Bulharska a Rumunska objevilo už v počáteční fázi projednávání navrženého rámce několik, a že se neomezovaly pouze na výše zmíněnou problematiku. Pro lepší uchopení výzkumné otázky je vhodné věnovat těmto potenciálně konfliktním tématům pozornost. Jedná se o otázky, které se pravidelně

---

<sup>126</sup> Hungarian Presidency in the Visegrad Group, *Joint Statement of the 20th Meeting of the Ministers of Environment*, str. 2.

<sup>127</sup> Platná směrnice o EU ETS (2003/87/ES), která určuje pravidla fungování evropského trhu s uhlíkem do roku 2020, určuje ve čl. 10, odst. 2 tuto realokaci podle klíče 88:10:2. To znamená, že 88 % povolenek určených pro aukce se rozděluje mezi všechny členské země, 10 % mezi nízkopříjmové státy a 2 % mezi země, které už dosáhly výrazného snížení emisí. Text směrnice dostupný z <http://bit.ly/1NgAdxi> (staženo 31. října 2015).

<sup>128</sup> Hungarian Presidency in the Visegrad Group, *The Visegrad Group Member States, Romania and Bulgaria Common Lines*, str. 2.

objevují jak ve veřejně dostupných materiálech<sup>129</sup> i dokumentech s omezenou přístupností,<sup>130</sup> které jsou datovány v období od července 2013 (konec veřejné konzultace ke klimaticko-energetickému rámci vyhlášené Evropskou komisí) do října 2014 (zasedání Evropské rady, která přijala závěry ke klimaticko-energetickému rámci). Následující podkapitoly se věnují jejich stručnému popisu a zasazení do souvislostí. Reflektují také postoje dalších zemí mimo sledovanou skupinu, které mohou mít význam pro upřesnění celkového kontextu.

### **3.1.1. Hlavní témata klimaticko-energetického rámce z pohledu V4+2**

Při studiu zmíněných materiálů se ukazuje, že během zkoumaného období se při rozhovorech v rámci skupiny i na evropské úrovni opakovala ze strany V4+2 sada témat. Mezi hlavní otázky patřily navržené cíle pro snižování emisí skleníkových plynů, zvýšení podílu obnovitelných zdrojů (OZE) na konečné spotřebě energie na a zvýšení energetické účinnosti a jejich dopad na konkurenceschopnost členských zemí EU v evropském i globálním měřítku. Státy V4+2 opakovaně varovaly před rizikem tzv. úniku uhlíku,<sup>131</sup> které by mohlo ohrozit plnění paralelní politiky Evropské unie představené 22. ledna 2014 v podobě sdělení Evropské komise s názvem Za obnovu evropského průmyslu. Iniciativa, která byla dalším předmětem jednání Evropské rady v březnu 2014, si za cíl klade oživení unijního hospodářství EU a zvýšení podílů průmyslu na tvorbě HDP EU do roku 2020 na 20 %.

Se samotnou podstatou klimaticko-energetických cílů pro rok 2030 souvisí debata na téma, zda jsou vůbec potřebné tři cíle – a jak mají být případně vysoké a zda mají být závazné – nebo by bylo vhodnější přijmout jen jeden cíl zaměřený na redukcii emisí, který bude motivovat i k investicím do obnovitelné energie a energetických

---

<sup>129</sup> Mezi ně patří vedle národní příspěvky členských zemí do veřejné konzultace vyhlášené Evropskou komisí, společná prohlášení zemí V4+2, veřejná vystoupení zástupců daných států během relevantních zasedání Rady EU, odpovědi národních delegací na otázky položené předsednictvím Rady EU v rámci tzv. politické debaty nebo vyjádření předsedů vlád během tiskových konferencí po zasedáních Evropské rady.

<sup>130</sup> Zde lze jmenovat především podkladové materiály Ministerstva průmyslu a obchodu ČR a Ministerstva životního prostředí ČR pro koordinační jednání V4, Rumunska a Bulharska, které vedle popisu české pozice k projednávaným otázkám popisují také postoj dalších zemí skupiny a identifikují průnik společných zájmů. Vedle toho při přípravě práce posloužily zejména připomínky České republiky, Polska, Maďarska a společné připomínky V4+2 k předběžným závěrům Evropské rady v říjnu 2014 a rámcová pozice České republiky k návrhu klimaticko-energetického rámce 2030.

<sup>131</sup> „Únik uhlíku“ (angl. „carbon leakage“) je proces, během kterého energeticky-náročná odvětví přesouvají svou výrobu do zemí s mírněji nastavenou politikou v oblasti ochrany životního prostředí a klimatu.

úspor. S touto otázkou je spojen i požadavek na zachování národní kontroly nad vlastním energetickým mixem. Suverenita mixu je totiž sice zakotvena v Lisabonské smlouvě platné od roku 2009,<sup>132</sup> společná politika v oblasti energetiky a klimatu však tlačí na její oslabování<sup>133</sup> a některé členské státy opakovaně vyjadřovaly obavu, že přijetí závazného cíle pro OZE by tuto zásadu porušovalo. Proto se v pozicích několika zemí pravidelně objevoval požadavek na zachování technologické neutrality, který by členům EU umožňoval dospět ke splnění klimaticko-energetických cílů prostřednictvím libovolně zvolených technologií, včetně jaderné energetiky nebo využití nekonvenčních zásob zemního plynu.

Jak již bylo popsáno v předchozích odstavcích, s debatou o snižování emisí skleníkových plynů pak souvisí nastavení nejrůznějších mechanismů v rámci EU ETS i non-ETS sektorech, kterým byl během projednávání klimatického rámce věnován rozsáhlý prostor.

Za samostatnou kapitolu pak lze označit diskuzi o energetické bezpečnosti, která získala během sledovaného období na významu kvůli eskalaci rusko-ukrajinské krize a nejistotě ohledně dodávek ruského zemního plynu přes ukrajinské území. V květnu 2014 proto Evropská komise představila novou evropskou strategii energetické bezpečnosti.<sup>134</sup> V té době už byl na světě návrh tehdejšího polského premiéra Donalda Tuska na vytvoření energetické unie, jejímž cílem mělo být právě posílení energetické bezpečnosti EU vůči Rusku a prevence plynových krizí.<sup>135</sup> Debata o energetické bezpečnosti se tak odvíjela paralelně s projednáváním klimaticko-energetického rámce. Projevila se však úzká provázanost obou témat, a to například v otázce, zda by měly být vytvořeny ukazatele, prostřednictvím kterých by bylo možné sledovat dopad klimatických závazků EU na energetickou bezpečnost. Vedle toho se ze strany některých zemí objevil například také požadavek na stanovení ukazatele, prostřednictvím kterého by bylo možné monitorovat dopad klimaticko-energetické politiky na udržitelnost cen energie.

K dalším tématům pak patřilo dokončení jednotného vnitřního trhu EU s energií a narovnání distorzí, které na trhu existují. S tím souvisí například debata o budoucí podobě státní podpory v oblasti životního prostředí a energetiky. Mezi okrajovějšími

---

<sup>132</sup> Energetikou se zabývá Hlava XXI. Text smlouvy dostupný z <http://bit.ly/1NaBNNC> (staženo 5. prosince 2015).

<sup>133</sup> Černoch a Zapletalová, *Energetická politika Evropské unie*, str. 97.

<sup>134</sup> Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Evropská strategie energetické bezpečnosti* (Brusel, 28. května 2015). Dostupné z <http://bit.ly/1kkHsss> (staženo 1. listopadu 2015).

otázkami se objevilo například využívání technologií pro čisté spalování uhlí, mezi které patří technologie pro zachycování a ukládání oxidu uhličitého pod zemí.

### 3.1.2. Společná pozice V4+2 ke klimaticko-energetickému rámci

Následující podkapitola se zabývá průnikem zájmů visehradských zemí, Bulharska a Rumunska. Soustředí se na vybraná klíčová témata, která z pohledu V4+2 formovala debatu o klimaticko-energetickém rámci 2030, a uspořádává je do těchto vzájemně souvisejících tematických celků:

- cíl pro snižování emisí skleníkových plynů do roku 2030, jeho výše a mechanismy potřebné pro jeho naplnění v sektorech zahrnutých do evropského systému emisního obchodování a odvětvích mimo tento systém (podrobněji jsou tato témata rozpracována v následujících kapitolách;
- doplňkové cíle pro zvýšení podílu obnovitelných zdrojů energie na spotřebě energie a pro zvýšení energetické účinnosti do roku 2030 – hlavními otázkami byly jejich výše, závaznost a rozdělení mezi jednotlivé členské státy;
- energetická bezpečnost, která je vedle konkurenceschopnosti a udržitelnosti jedním ze tří hlavních cílů klimaticko-energetické politiky, a v daném období byl její význam zdůrazněn vývojem na Ukrajině.

Těmto tématům odpovídá i způsob, jakým byl formulován společný non-paper zemí V4+2, shrnující pozici skupiny na přelomu září a října 2014, který státy prezentovaly jako svůj příspěvek k debatě nad předběžnými závěry říjnové Evropské rady.<sup>136</sup> V té době už k dojednání klimatického rámce zbýval necelý měsíc a ke společným rozhovorům před summitem EU se již nabízela pouze neformální Rada pro životní prostředí, zasedání Výboru stálých zástupců (COREPER), kolektivní jednání šerpů<sup>137</sup> a Rada pro obecné záležitosti.

<sup>135</sup> „Poland calls for EU energy union“, EurActiv.com, <http://bit.ly/1kkIOyB> (staženo 1. listopadu 2015).

<sup>136</sup> Slovak Presidency of the Visegrad Group, *Non-paper on the EU Climate and Energy Framework after 2020 and on Energy Security, V4 + Bulgaria + Romania Contribution to October European Council Guidelines* (Bratislava, nedatováno). K dispozici u autorky.

<sup>137</sup> Pod pojmem „šerpa“ se v evropském prostředí rozumí poradci hlav států a vlád v evropských otázkách, kteří jsou zmocněni zastupovat zájmy členských zemí v přípravných jednáních před Evropskou radou – pozn. aut.

Hlavní důraz kladou země V4+2 na zachování konkurenceschopnosti evropského průmyslu a s politováním konstatují, že před finálním jednáním nejsou k dispozici individuální dopadové studie, které by naznačovaly přínosy a náklady evropského klimaticko-energetického rámce pro jednotlivé členské státy. Aspekty projednávané politiky pak rozdělují do dvou oblastí – první z nich se zabývá samotným klimaticko-energetickým rámcem, druhá energetickou bezpečností.

K naplnění klimaticko-energetické politiky má podle zemí V4+2 postačit jeden závazný cíl zaměřený na snižování emisí skleníkových plynů, jehož přijetí podmiňují dohodou na spravedlivém rozdělení úsilí a solidárních mechanismech. Politika by se podle nich měla řídit zásadou technologické neutrality a suverenity energetického mixu. Nepodporují proto žádné právně závazné cíle pro obnovitelnou energii ani energetickou účinnost, a to ani na evropské úrovni. Suverénní kontrolu členských zemí nad energetickým mixem by měl respektovat i systém řízení rámce 2030, který má sloužit ke koordinaci klimaticko-energetických politik mezi jednotlivými státy.

Klíč pro realokaci emisních povolenek by měl zajistit zvýšení podílu aukcionovaných povolenek přidělených nízkopříjmovým státům a zemím, které již dosáhly výrazného snížení emisí. Součástí politického rámce pak mají být podle non-paperu opatření pro ochranu proti úniku uhlíku a finanční nástroje pro snížení zátěže kladené na země EU s nižšími příjmy. Rozdělení úsilí v sektorech mimo se má řídit podle kritéria HDP na obyvatele a mezi EU ETS a non-ETS sektory má panovat větší flexibilita. V oblasti energetické bezpečnosti pak klade skupina V4+2 důraz na právo států využívat všechny dostupné domácí zdroje energie, dokončení jednotného trhu s energií, mobilizaci finančních zdrojů pro potřebné investice a posílení regionální spolupráce.

Energetickou bezpečnost EU z jejího pohledu posílí zejména dokončení Severojižního plynového propojení. Evropská komise by podle nich také měla přijít s návrhem opatření, která by posílila diverzifikaci dodávek podle zjištění zátěžových testů evropské plynové soustavy provedených ve druhé polovině roku 2014.<sup>138</sup> Zároveň skupina vyzývá k tomu, aby se otázky energetické bezpečnosti projednávaly mimo samotný klimaticko-energetický rámec.

---

<sup>138</sup> Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o schopnosti evropské plynárenské soustavy krátkodobě čelit výpadkům dodávek - Přípravenost na možné přerušení dodávek z východu během podzimu a zimy 2014/2015* (Brusel, 16. října 2014). Dostupné z <http://bit.ly/1PgX6CB> (staženo 7. listopadu 2015).



### 3.2. Kompenzace nákladů jako klíčové téma V4+2

Namísto je vysvětlení, proč se práce zaměřuje na otázku kompenzačních mechanismů a nevěnuje se podrobněji také dvěma zbývajícím klíčovými tématům, o která se opírala společná vyjednávací pozice visegrádské skupiny. V případě energetické bezpečnosti je důvod poměrně jednoduchý a vyplývá z výše uvedeného: bezpečnost dodávek energie je specifickou problematikou, které s klimatickou politikou úzce souvisí, ale ve sledované době se debata o ní začala odvíjet vlastním směrem a samotné země V4+2 z různých důvodů žádaly oddělení této diskuze i v rámci politických jednání.

Doplňkové cíle pro obnovitelné zdroje a energetickou účinnost jsou naproti tomu nejen klíčovou součástí klimaticko-energetického rámce, ale byly také jednou z nejexponovanějších otázek spojených s evropským vyjednáváním. Proto je práce nemůže zcela opominout, tím spíše, že i v pohledu na ně dokázala visegrádská skupina nalézt shodu, což nelze označit ze samozřejmost.

#### 3.2.1. Doplňkové cíle jako vedlejší téma

Vzhledem k rozdílným zkušenostem s dosavadní politikou podpory obnovitelných zdrojů<sup>139</sup> a různému přirozenému potenciálu pro jejich využití mohly k cíli pro podíl OZE na konečné spotřebě energie přistupovat jednotlivé státy rozdílně. Podobně je tomu s energetickou účinností, které visegrádské země deklarují podporu a

---

<sup>139</sup> Při pohledu na visegrádské země lze tyto rozdílné zkušenosti shrnout například prostřednictvím následujících údajů: Slovensko a v ještě větší míře Česká republika zažily okolo roku 2010 výrazný nárůst instalované kapacity solárních elektráren kvůli štědře nastavené podpoře v podobě výkupních cen pro obnovitelné zdroje (Česká republika se například za rok 2010 stala zemí s třetí největší nově instalovanou kapacitou ve fotovoltaických elektrárnách na světě), což později vedlo k řadě retroaktivních kroků, jež měly tento nárůst zbrzdit a podporu snížit. V České republice se podpora obnovitelných zdrojů v podobě výkupních cen podílela v roce 2014 na celkové maloobchodní ceně elektřiny 13 %, zatímco na Slovensku to bylo 7,5 %. V Polsku umožnilo nastavení systému takzvaných zelených certifikátů zvýšit zejména spalování biomasy, které umožňuje pokračovat ve využívání infrastruktury potřebné pro spalování uhlí. Podpora v Polsku představuje pouze 3 % celkové maloobchodní ceny elektřiny. V Maďarsku byla položka na podporu obnovitelných zdrojů ze struktury maloobchodní ceny pro domácnosti odstraněna, v roce 2014 by však pravděpodobně představovala také 3 %. Podrobněji Piria Raffaele, *Greening the Heartlands of Coal in Europe. Insights from a Czech-German-Polish Dialogue on Energy Issues* (Prague : Heinrich Böll Stiftung, 2014), str. 52 a 58. a Hnutí Duha, *Are renewables guilty for expensive electricity? Impact of incentives for renewables on residential electricity prices in Visegrad countries.* (Prague, July 2015). Dostupné z <http://bit.ly/1NjZHpo> (staženo 8. listopadu 2015).

kteřou považují za důležitou mimo jiné pro zvyšování energetické bezpečnosti,<sup>140</sup> ale důraz na její zvyšování se při pohledu na praktickou vnitrostátní politiku liší.<sup>141</sup>

„U obnovitelných zdrojů se potkáváme mimo jiné se spoustou lobbistických tlaků. Zdá se mi, že jsme jedna z mála zemí EU, která si s tím neumí poradit – nemáme přitom vhodné specifické podmínky pro žádný druh OZE. (...) S energetickou účinností až takový problém mít nemusíme, hodně úkolů v tomto směru už jsme splnili. Například pro Polsko je energetická účinnost větším problémem,“ shrnul českou vládní pozici k doplňkovým cílům v září 2014 státní tajemník pro evropské záležitosti Tomáš Prouza.<sup>142</sup> Z neformálních rozhovorů v průběhu projednávání klimaticko-energetického rámce bylo na druhé straně možno získat názor, že s podporou cíle pro obnovitelné zdroje má na druhé straně například právě Varšava menší potíže než Praha – Polsko totiž například může využít přímořské oblasti k rozvoji větrné energie a závazek ve formě evropského cíle může za určitých okolností znamenat také snadnější přístup k evropskému (spolu)financování.<sup>143</sup>

Zatímco v průběhu jarních vyjednávání<sup>144</sup> o klimaticko-energetickém rámci Česká republika a Slovensko vystupovaly proti jakémukoliv závaznému i indikativnímu cíli pro obnovitelné zdroje na národní i evropské úrovni, zástupci Maďarska se vyjadřovali pouze proti stanovení závazného cíle. Také Bulharsko vyslovilo obavu ze stanovení závazného cíle na evropské úrovni, kvůli nejasným informacím o tom, jaký dopad by měl takový cíl na jednotlivé členské země. Rumunsko bylo ochotné podpořit individuálně zvolené cíle, které by pro členské země nebyly právně závazné. Polští vyjednavací se naproti tomu zpočátku soustředili spíše na prosazování požadavku, aby se rozhodování o evropských cílech přesunulo až na dobu, kdy budou známé přesnější informace k navrhovaným závazkům jiných světových hráčů před globální klimatickou konferencí v Paříži. Společná pozice obsažená v prohlášení z května 2014<sup>145</sup> se pak omezuje na konstatování, že není potřeba stanovovat závazný cíl pro obnovitelné

<sup>140</sup> Polish Presidency of the Visegrad Group, „Declaration of the V4 Economy Ministers”, str. 38.

<sup>141</sup> Problém s realizací politiky energetických úspor má například Maďarsko, které Evropská komise v březnu 2015 zažalovala u Soudního dvora EU za to, že do národního práva včas neimplementovalo směrnici o energetické účinnosti (2012/27/EU). Text rozhodnutí dostupný z <http://bit.ly/1Ox6RMM> (staženo 8. listopadu 2015).

<sup>142</sup> „Nemá smysl hrát si na husity“, Magazín Pro-Energy, <http://bit.ly/1NBJaS8> (staženo 8. listopadu 2015).

<sup>143</sup> Takovou informaci však není možné v autorkou využitých materiálech přímo dohledat – pozn. aut.

<sup>144</sup> Rada pro životní prostředí ze 3. března 2015 a Rada pro energetiku ze 4. března 2014 – pozn. aut.

<sup>145</sup> Hungarian Presidency in the Visegrad Group, *Joint Statement of the 20th Meeting of the Ministers of Environment*, str. 1. Jedná se o společné prohlášení zemí V4+2 a Chorvatska, část věnovanou problematice obnovitelných zdrojů však Chorvatsko nepodpořilo – pozn. aut.

zdroje. Společné prohlášení ze září 2014<sup>146</sup> tuto pozici upřesňuje, když za „nežádoucí“ označuje přijetí jakéhokoliv závazného cíle pro obnovitelnou energii na úrovni EU i úrovni členských států.

Ustálení společné vyjednávací pozice na podpoře nezávazného cíle bez přesného stanovení jeho výše<sup>147</sup> lze interpretovat jako kompromis mezi tlakem významné skupiny členských zemí pod vedením Německa na přijetí ambiciózního závazného cíle a obavou z narušení suverenity energetického mixu, které by mohlo ohrozit například plány velké části středoevropských zemí na zvyšování podílu jaderné energie na výrobě elektřiny. S tím souvisí i opatrná pozice k systému řízení klimaticko-energetického rámce, který by měl podle V4+2 zachovávat technologickou neutralitu. Tato obava byla také částečnou motivací k požadavku na oddělení debaty o klimatické politice a energetické bezpečnosti. Část EU totiž vnímá obnovitelné zdroje jako cestu k posílení nezávislosti a bezpečnosti,<sup>148</sup> to však odmítají právě země, které zastávají požadavek na právo využití všech dostupných zdrojů včetně jádra.<sup>149</sup>

V případě cíle pro zvyšování energetické účinnosti byl vývoj společné pozice podobný, výrazněji však do něj zasáhla aktivita jiných členských zemí a Evropské komise. Prvotní návrh klimaticko-energetického rámce 2030 z ledna 2014 původně s cílem pro energetickou účinnost nepočítal, přestože v balíčku pro klimaticko-energetickou politiku do roku 2020 je tento cíl obsažen. Není ovšem závazný, což vyvolalo potřebu přijmout směrnici o energetické účinnosti,<sup>150</sup> která byla dojednána v roce 2012, a v polovině roku 2014 mělo proběhnout posouzení jejího plnění. Po provedení této revize měla Evropská komise zvážit, zda bude v legislativě nutné provést změny a jak ambiciózní bude politika pro další desetiletí.<sup>151</sup> Vývoj poněkud urychlila ukrajinská krize. Již zmíněná evropská strategie energetické bezpečnosti z května 2014 vyčísluje, jak by mohla energetická účinnost vedle snížení emisí skleníkových plynů

<sup>146</sup> Slovak Presidency of the Visegrad Group, *Joint Statement of the 21th Meeting of the Ministers of Environment of the Visegrád Group Countries, the Republic of Bulgaria and Romania* (Bratislava, 30 September 2014), str. 1. Dostupné z <http://bit.ly/1PiTu2O> (staženo 8. listopadu 2015).

<sup>147</sup> Slovak Presidency of the Visegrad Group, *European Council (23 and 24 October 2014) – V4+BG, RO comments to the draft guidelines for the conclusions* (Brussels, 13 October 2014), str. 6. K dispozici u autorky.

<sup>148</sup> Ministerstvo životního prostředí ČR, *Bilaterální jednání šerpů ke klimaticko-energetickému rámci do roku 2030 18. června 2014 : cestovní zpráva* (Praha, 4. srpna 2014), str. 4. K dispozici u autorky.

<sup>149</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Sherpa meeting : V4 videokoordinace 8. 9. 2014* (Praha, nedatováno), str. 6. K dispozici u autorky. Viz také „Tomáš Prouza: Sankce mají trestat Rusko, ne poškodit EU“, EurActiv.cz, <http://bit.ly/VmDnrY> (staženo 6. prosince 2015).

<sup>150</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti.

<sup>151</sup> Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Rámcová politika v oblasti klimatu a energetiky*, str. 8.

příspěť právě ke zlepšení energetické bezpečnosti. Na začátku června 2014 se objevila informace, že Evropská komise ještě na podzim stejného roku navrhne cíl pro zvýšení energetické účinnosti ve výši 30 až 35 % (zlepšení oproti původním prognózám),<sup>152</sup> nakonec však exekutiva představila příslušné sdělení už na konci července. V návrhu počítá s orientačním nezávazným cílem ve výši 30 %, který by však byl zkombinován se závaznými opatření a vnitrostátními kroky.<sup>153</sup> Na podobném principu funguje i stávající cíl pro rok 2020.

Zároveň vznikl ze strany některých členských zemí výrazný tlak na to, aby se cíl pro energetickou účinnost začlenil do klimaticko-energetického rámce. Už v polovině června zaslalo sedm evropských ministrů životního prostředí a energetiky Evropské komisi dopis s požadavkem, aby byl tento cíl závazný.<sup>154</sup> Na tento vývoj musela reagovat i visegrádská formace. Jako první se ze své pozice pohnula Česká republika, která původně odmítala cíl pro energetickou účinnost v jakékoliv formě. V polovině srpna 2014 se však rozhodla podpořit celoevropský nezávazný cíl, jehož výše bude podmíněna stanovením jasné metodologie výpočtu.<sup>155</sup> Česká vláda se tak chtěla vyhnout politické izolaci a ztrátě vyjednávací pozice, protože v té době začínalo být jasné, že klimaticko-energetický rámec 2030 bude obsahovat více než jediný cíl.<sup>156</sup> Zároveň vláda čelila domácímu tlaku oborových asociací, které energetickou účinnost podporují.<sup>157</sup>

K akceptování cíle pro energetickou účinnost nakonec donutily tyto vnější okolnosti<sup>158</sup> celou V4+2. Ve společných připomínkách k předběžným závěrům říjnové Evropské rady se však zrcadlí opatrnost, když skupina navrhuje nezávazný cíl ve výši

<sup>152</sup> „EU nechce spoléhat na Rusko, mění pohled na úspory energie“, EurActiv.cz, <http://bit.ly/1MQtwTY> (staženo 8. listopadu 2015).

<sup>153</sup> Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Energetická účinnost a její příspěvek k energetické bezpečnosti a rámec politiky do roku 2030 v oblasti klimatu a energetiky* (Brusel, 23. července 2014), str. 17. Dostupné z <http://bit.ly/1MsEJbp> (staženo 8. listopadu 2015).

<sup>154</sup> Iniciátorem výzvy bylo Německo, svůj podpis připojily také Belgie, Dánsko, Irsko, Lucembursko, Portugalsko a Řecko. Později se s podporou přidala i Francie. Text dopisu dostupný z <http://bit.ly/1kiECF4> (staženo 8. listopadu 2015).

<sup>155</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Rámcová pozice/Stanovisko pro Parlament ČR – Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Energetická účinnost a její příspěvek k energetické bezpečnosti a rámec politiky do roku 2030 v oblasti klimatu a energetiky* (Praha, 18. srpna 2014), str. 8. K dispozici u autorky.

<sup>156</sup> „Průlom ve vládní pozici: ČR už nebude proti třem klimatickým cílům EU“, EurActiv.cz, <http://bit.ly/20EHZA9>, (staženo 8. listopadu 2015).

<sup>157</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Sherpa meeting : V4 videokoordinace*, str. 1. Podrobně se tímto tématem zabývá Charouz, *Formování pozice ČR k cíli pro energetickou účinnost*.

<sup>158</sup> Jak vyplývá z neformálních rozhovorů autorky se zástupci české státní správy zapojených do vyjednávání.

25 % a odmítá stanovení prioritních odvětví, ve kterých by mělo být dosaženo významných úspor energie.

### 3.2.2. Prostor pro shodu se státy regionu

Společný postoj k oběma doplňkovým klimaticko-energetickým cílům byl důležitou součástí společné vyjednávací pozice Visegrádské čtyřky, Bulharska a Rumunska. Již zmíněný požadavek na navýšení stávajících nebo zavedení nových kompenzačních mechanismů lze však považovat za vhodnější příklad řešení problému, který chce určitá zájmová skupina prosadit. Pokud totiž za hlavní cíl zemí V4+2 považujeme snížení nákladů, které klimaticko-energetická politika EU klade (především) na členské země s nižšími příjmy, lze sice prosazení méně ambiciózních doplňkových cílů z jejich strany považovat za částečný úspěch této snahy, zároveň se však jedná spíše o pasivní reakci na předkládanou politiku. Požadavek na vytvoření nebo posílení kompenzačních mechanismů lze na druhé straně vnímat jako vlastní aktivní přínos do debaty o klimaticko-energetickém rámci.

Zároveň lze v této otázce skupiny V4+2 zřetelněji identifikovat jako advokační koalici, která určitým způsobem reprezentuje méně bohaté členské země Evropské unie. V otázce doplňkových cílů totiž podobně zřetelné rozlišení jako rozdíl mezi „chudšími a bohatšími zeměmi“ (popřípadě zjednodušeně „Východem a Západem“) neexistuje. Jedním z hlavních zastánců přijetí jediného klimatického cíle zaměřeného na snižování emisí byla například v průběhu celého vyjednávání o klimatickém rámci i Velká Británie.<sup>159</sup> Zejména s Českou republikou našla ohledně technologické neutrality od počátku vyjednávání společnou řeč,<sup>160</sup> která se později zhmotnila i ve společném non-paperu vypracovaném v reakci na dohodu o klimaticko-energetickém rámci na začátku roku 2015.<sup>161</sup> Zároveň ovšem Británie patřila mezi zastánce ambiciózního klimaticko-energetického rámce a vysokého cíle pro snižování emisí skleníkových plynů – v případě uzavření silné globální klimatické dohody projevila například ochotu podpořit evropský závazek ke snižování emisí do roku 2030 o 50 % oproti roku 1990.<sup>162</sup> I

<sup>160</sup> European Commission, *Commission Services Non Paper : Green Paper 2030*, str. 2.

<sup>161</sup> Non-paper se týká mechanismu pro řízení klimaticko-energetického rámce, který měl být podle obou zemí flexibilní a respektovat suverenitu jednotlivých členských států. Podrobněji „Leaked: UK & CZ on governance of EU energy & climate policy“, Stollmeyer.eu, <http://bit.ly/1Fv1sm> (staženo 23. listopadu 2015).

<sup>162</sup> General Secretariat of the Council. *United Kingdom's delegation reply to policy debate on the Communication from the Commission on "A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030"* (Brussels, 25 February 2014). Dostupné z <http://bit.ly/1IyfJQg> (staženo 6. prosince 2015).

některé jiné země západní Evropy přistupovaly k doplňkovým cílům minimálně z počátku vyjednávání opatrně a žádaly například, aby se o nich rozhodovalo později, kupříkladu až po roce 2014.<sup>163</sup>

V otázce spravedlivého rozdělení nákladů a kompenzačních mechanismů na druhé našla V4+2 společný zájem i s dalšími členskými zeměmi, které se se svým HDP pohybují pod 90 % unijního průměru – tedy baltskými státy a Chorvatskem. S požadavkem na spravedlivé rozdělení úsilí při snižování emisí skleníkových plynů vystupovaly během průběžných jednání Rady EU o klimaticko-energetickém rámci<sup>164</sup> Estonsko, Lotyšsko i Litva, které podobně jako země V4+2 upozorňovaly na různé ekonomické možnosti jednotlivých členských zemí a vyšší náklady vyplývající z klimatické politiky pro země s nižšími příjmy, kvůli kterým by bylo vhodné zavést dodatečné mechanismy pro financování. Lotyšsko a Litva přitom ovšem kladly důraz především na otázku redukce emisí v sektorech mimo EU ETS, protože největší potenciál mají obě země právě v této oblasti.<sup>165</sup>

Rozdíl v názorech východního křídla EU lze ovšem zaznamenat v oblasti doplňkových cílů. Chorvatsko se tak například připojilo ke společnému květnovému prohlášení V4, Bulharska a Rumunska a vyjádřilo v něm podporu velké části jejich společné vyjednávací pozice, ale odmítlo se podepsat pod odstavec, který označuje závazné cíle pro obnovitelné zdroje a energetickou účinnost za nepotřebné.<sup>166</sup> Před říjnovým summitem EU vyslovilo Chorvatsko ve své pozici podporu závaznému cíli pro OZE ve výši 27 %, podobně jako Estonsko a Lotyšsko,<sup>167</sup> které mají ve svém energetickém mixu vysoký podíl obnovitelných zdrojů již nyní.<sup>168</sup> Estonsko společně s Litvou také podpořilo nezávazný cíl pro energetickou účinnost ve výši 30 %, tedy vyšší než jaký si přála skupina V4+2.

<sup>163</sup> European Commission, *Commission Services Non Paper : Green Paper 2030*, str. 2.

<sup>164</sup> Pozice jmenovaných zemí jsou zdokumentovány například ve videozáznamech z jednání Rady pro životní prostředí 3. března (<http://bit.ly/1RcO5uS>) a 12. června 2014 (<http://bit.ly/1OVDDol>) a Rady pro energetiku 4. března (<http://bit.ly/1OVDIbo>) a 13. června 2014 (<http://bit.ly/1U8YhTS>). Odkazy na jednotlivé videozáznamy jsou uvedeny v závorkách, staženo 10. prosince 2015.

<sup>165</sup> Lotyšsko například na Radě pro životní prostředí 12. června 2014 a Radě pro energetiku 13. června 2014 upozornilo, že zatímco sektor energetiky je u něj zodpovědný jen za malou část emisí, sektory mimo EU ETS produkují 75 % emisí skleníkových plynů, které země vypouští.

<sup>166</sup> Hungarian Presidency in the Visegrad Group, *Joint Statement of the 20th Meeting of the Ministers of Environment*, str. 1.

<sup>167</sup> „Member states' positions on 2030 climate and energy targets revealed”, EurActiv.com, <http://bit.ly/1QZJ711> (staženo 5. prosince 2015).

<sup>168</sup> Podíl obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě energie činil v Estonsku v roce 2013 25,6 % a v Lotyšsku dokonce 37,1 %. Viz European Commission. *State of the Energy Union* (Brussels, 18 November 2015). Dostupné z <http://bit.ly/1HLWGBK> (staženo 5. prosince 2015).

Vzhledem k rozdílným zájmům v této oblasti se tak zemím z východní části EU nepodařilo vytvořit jednotný blok, který by během jednání na evropské úrovni zastával společný postoj k různým projednávaným otázkám. Například ani země baltské trojky nevypracovaly vlastní společnou vyjednávací pozici. I to je jeden z důvodů, proč je zajímavé zaměřit se právě na strategii skupiny V4+2 jako advokační koalice, které se podařilo artikulovat společné zájmy v řadě klíčových otázek, a u některých témat se mohla pokusit získat podporu i ze strany dalších zemí regionu.

## 4. Požadavky skupiny V4+2 ve vybraných otázkách klimaticko-energetického rámce 2030

V materiálech, ze kterých tato práce vychází, lze přibližně od května 2014 sledovat postupné upřesňování požadavků zemí V4+2 na konkrétní způsoby rozdělení úsilí při snižování emisí skleníkových plynů v EU a kompenzaci nákladů, které redukce emisí přináší. V řadě bodů mohla skupina vycházet z již existujících mechanismů a navázat na úspěšnou spolupráci z roku 2008, kdy se schvaloval klimaticko-energetický balíček pro období do roku 2020. Objevují se však také zcela nové návrhy. Následující kapitola se věnuje podrobnějšímu popisu jednotlivých opatření, která by měla nízkopříjmovým členským zemím umožnit snadnější přechod k nízkouhlíkové ekonomice, a návrhům, které V4+2 přednesla. U většiny bodů představuje kapitola společnou pozici skupiny před finální fází vyjednávání, která nastala na podzim 2014 při přípravách na klíčové zasedání Evropské rady.

### 4.1. Realokace příjmů členských zemí z dražeb povolenek

Jak již bylo naznačeno v předchozích kapitolách, část povolenek v systému EU ETS se podnikům podle pravidel současného obchodovacího období (2013 až 2020) přiděluje zdarma – například v rámci ochrany ohrožených odvětví před rizikem úniku uhlíku – zatímco zbytek prodávají členské země v aukcích a výnosy z tohoto prodeje mají pro vlastní dispozici.<sup>169</sup> Aktuální znění evropské směrnice o EU ETS<sup>170</sup> upravuje rozdělení povolenek v tomto „balíku“ určeném pro aukce takto:

- 88 % povolenek se rozděluje mezi všechny členské země EU podle jejich podílů na ověřených EU ETS emisích skleníkových plynů;
- 10 % povolenek se podle legislativy rozděluje mezi „některé členské státy na účely solidarity a růstu ve Společenství, čímž se zvýší množství povolenek, které tyto členské státy draží“. Týká se to celkem devatenácti členských zemí, mezi

<sup>169</sup> Alespoň 50 % výnosů z dražeb ovšem musí daný stát podle čl. 10, odst. 3 směrnice o EU ETS (2003/87/ES) využít v rámci klimatické politiky.

<sup>170</sup> Čl. 10, odst. 2.



nimiž jsou zahrnuty všechny státy V4, baltské země i Bulharsko a Rumunsko, které spolu s Lotyšskem patří mezi největší beneficienty tohoto nastavení;<sup>171</sup>

- 2 % povolenek jsou určena pro státy, kterým se do roku 2005 podařilo snížit emise skleníkových plynů o 20 % oproti výchozímu roku stanoveném v rámci Kjótského protokolu. Tento bod se již vztahuje čistě na země V4, baltské země, Bulharsko a Rumunsko. Země východního křídla totiž díky transformaci svých ekonomik po pádu minulého režimu zaznamenaly rychlý pokles emisí. Právě v rámci Kjótského protokolu si navíc na rozdíl od vyspělých zemí mohly samy zvolit výchozí rok, se kterým se má výsledné snížení emisí porovnávat.<sup>172</sup> Největšími beneficienty jsou v tomto případě Rumunsko a Polsko.<sup>173</sup>

Celková výše výnosů z aukcí závisí na aktuální ceně emisních povolenek, řádově se však pro jednotlivé země pohybují ve stovkách milionů eur ročně. Získávat dodatečné povolenky k dražbě je tedy pro státy přirozeně výhodné. Jednou z priorit skupiny V4+2 proto bylo zachovat takové příznivé rozdělení i v období po roce 2020 a dosáhnout pokud možno ještě větších výhod. Již v podkladovém materiálu pro společné prohlášení ministrů životního prostředí V4, Bulharska, Rumunska a Chorvatska z května 2014 se hovoří o potřebě přehodnotit distribuční klíč tak, aby byla kompenzace za zvýšené náklady na implementaci klimaticko-energetické politiky co nejúčinnější.<sup>174</sup> Rozdělení povolenek určených k dražbě považovala za klíčovou otázku především Česká republika, které během koordinačních jednání V4+2 mimo jiné prosazovala názor, že počet povolenek přidělených do speciálních fondů (zmiňovaných níže) by měl být spíše omezený, aby se předešlo přílišnému poklesu výnosů z volných aukcí.<sup>175</sup> Pokud jde o samotnou realokaci, navrhovala Praha vycházet ze stávajícího klíče s odlišně nastavenými vahami, tak aby bylo pro aukce rozděleno 85 % povolenek mezi všechny členské státy podle jejich podílu na EU ETS emisích, 12 % povolenek mezi

<sup>171</sup> Bulharsko a Rumunsko tak pro účel dražby získávají o 53 % povolenek více, Lotyšsko dokonce o 56 % více. Viz směrnici o EU ETS (2003/87/ES), přílohu IIa.

<sup>172</sup> Polsko si například jako výchozí zvolilo rok 1988, který lze označit za poslední rok relativně normálního fungování tamní ekonomiky před krizí, během kterého byly zaznamenána nejvyšší úroveň emisí za celé desetiletí. Viz Polish Ministry of the Environment, *Poland's Climate Policy: The strategies for greenhouse gas emission reductions in Poland until 2020* (Warsaw, 2003), str. 7. Dostupné z <http://bit.ly/1Yvohi8> (staženo 22. prosince 2015).

<sup>173</sup> Rumunsko tímto způsobem získává k aukcím 29 % povolenek navíc, Polsko pak 27 %. Viz směrnici o EU ETS (2003/87/ES), přílohu IIb.

<sup>174</sup> Hungarian Presidency in the Visegrad Group, *The Visegrad Group Member States, Romania and Bulgaria Common Lines*, str. 2.

<sup>175</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Sherpa meeting : V4 videokoordinace*, str. 3.

země vybrané podle HDP na obyvatele a projektovaného hospodářského růstu a 3 % mezi země, které dosáhly významného snížení emisí oproti zvolenému základnímu roku.<sup>176</sup>

Pozice zemí V4+2 k této problematice nebyla zpočátku zcela jednotná, ačkoliv v principu panovala shoda na nutnosti zachování realokace ve prospěch vybraných zemí. Slovensko například během debaty na Radě pro životní prostředí 12. června podpořilo rozdělení povolenek podle stávajícího klíče 88:10:2.<sup>177</sup> Během společné koordinační videokonference z 8. září 2014 však český návrh podpořilo Maďarsko<sup>178</sup> a na distribuční klíč v podobě 85:12:3 pak odkazuje také non-paper, který země V4, Bulharsko a Rumunsko předložily jako svůj příspěvek k závěrečné debatě před říjnovou Evropskou radou. Z dokumentu ovšem také vyplývá, že skupina je ochotna přistoupit na jiné řešení, pokud bude mít ve výsledku minimálně stejný efekt jako alokace podle současných pravidel a bude se i nadále zakládat na relativní výši HDP na obyvatele.<sup>179</sup>

## 4.2. Modernizační fond

Na rozdíl od principů pro realokaci povolenek vznikl návrh na vytvoření takzvaného modernizačního fondu jako zcela nové řešení pro spravedlivé rozdělení úsilí při snižování emisí. Hovoří se o něm již v květnovém materiálu shrnujícím společná východiska V4+2, který navrhuje vznik „zvláštního fondu, do kterého by byly přiděleny emisní povolenky“ pro potřeby zemí, které mohou kvůli implementaci klimaticko-energetické politiky očekávat relativně vyšší náklady, a „zvláštního fondu, jehož cílem by bylo podpořit modernizaci energetického sektoru“.<sup>180</sup> V průběhu času tato myšlenka vykristalizovala do přesnější podoby, ať již jde o požadavky zemí V4+2 na straně jedné nebo představy Evropské komise a kabinetu předsedy Evropské rady na straně druhé.

<sup>176</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Rámcová pozice/Stanovisko pro Parlament ČR : Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropského hospodářského a sociálního výboru a Výboru regionů - Rámcová politika v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030*, str. 13.

<sup>177</sup> Videozáznam jednání dostupný z <http://bit.ly/1OVDDol>, staženo 10. prosince 2015.

<sup>178</sup> Ministerstvo životního prostředí ČR, *Podklad pro 21. zasedání ministrů životního prostředí zemí V4, Bulharska a Rumunska 29. – 30. září 2014 v Bratislavě* (Praha, 11. září 2014), str. 2. K dispozici u autorů.

<sup>179</sup> Slovak Presidency of the Visegrad Group, *Non-paper on the EU Climate and Energy Framework after 2020*, str. 2.

<sup>180</sup> Hungarian Presidency in the Visegrad Group, *The Visegrad Group Member States, Romania and Bulgaria Common Lines*, str. 2.

Od počátku bylo každopádně jasné, že by měl fond sloužit k podpoře potřebných investic v zemích s nižšími hodnotami HDP na obyvatele. V neoficiální rovině se ještě na začátku září 2014 hovořilo o vyčlenění 4 % z celkového množství povolenek do fondu, který by sloužil nízkopříjmovým členským zemím s HDP na obyvatele nižší než 60 % průměru EU a který by byl spravován Evropskou investiční bankou (EIB).<sup>181</sup> O vytvoření fondu pak zástupci jednotlivých zemí jednali i během bilaterálních setkání šerpů v září 2014 s představiteli Evropské komise i Evropské rady.<sup>182</sup> Země V4+2 především ocenily, že základním kritériem pro získání podpory z modernizačního fondu má být výše HDP na obyvatele. Zároveň se během zářijových jednání řada z nich vyslovila pro to, aby bylo z jeho zdrojů možné podpořit také investice do inovačních nízkouhlíkových technologií v energeticky náročném průmyslu, a nejen ve výrobě energie.<sup>183</sup> Také ve společném prohlášení z 30. září ministři životního prostředí V4+2 upozorňují, že vedle spravedlivého rozdělení úsilí v sektorech EU ETS i non-ETS bude potřeba vytvořit „dodatečný kompenzační mechanismus, který by nízkopříjmovým zemím umožnil financovat modernizaci energetických systémů a průmyslové inovace“.<sup>184</sup>

### **4.3. Inovační fond**

Podobným způsobem se země V4+2 během počáteční fáze vyjednávání postavily k takzvanému inovačnímu fondu, do něhož mělo být podle neoficiálních informací alokováno 5 % z celkového množství emisních povolenek a měl být podobně jako modernizační fond spravován EIB.<sup>185</sup> V tomto případě se však nemělo jednat o kompenzační mechanismus určený pro nízkopříjmové členské země, ale fond pro podporu inovativních demonstračních projektů v oblasti nízkouhlíkových technologií, ze kterého by mohly čerpat všechny členské státy. Na podobném principu funguje v současném obchodovacím období fond zvaný NER300,<sup>186</sup> na jehož základech by měl

<sup>181</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Sherpa meeting : V4 videokoordinace*, str. 3.

<sup>182</sup> Stálé zastoupení České republiky při EU, *Záznam z bilaterálního jednání šerpů, dne 12. září 2014 v Bruselu* (Brusel, 12. září 2014), str. 3. K dispozici u autorky.

<sup>183</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Sherpa meeting : V4 videokoordinace*, str. 3.

<sup>184</sup> Slovak Presidency of the Visegrad Group, *Joint Statement of the 21th Meeting of the Ministers of Environment of the Visegrad Group*, str. 1.

<sup>185</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Sherpa meeting : V4 videokoordinace*, str. 3.

<sup>186</sup> Fond je vydělen v rámci takzvané rezervy pro nové účastníky (angl. *New Entrants Reserve – NER*) a k dispozici je v něm 300 milionů povolenek. Konkrétně se zaměřuje na projekty v oblasti zachycování a

inovační fond stavět. Mezi zeměmi V4+2 byly dosud ohledně získání podpory pro své inovativní projekty z NER300 úspěšné pouze dvě – Maďarsko a Polsko.<sup>187</sup> Ze strany ostatních států skupiny proto bylo možné očekávat vůči tomuto programu určitou skepsi, přestože se jednalo o další potenciální zdroj financí.<sup>188</sup> Shodly se ovšem, že by měl být fond otevřen i pro inovativní nízkouhlíkové inovace v průmyslových odvětvích, a neměl by sloužit pouze pro rozvoj obnovitelných zdrojů a technologií pro zachování a ukládání uhlíku jako doposud.<sup>189</sup>

#### ***4.4. Bezplatné emisní povolenky pro výrobce elektrické energie***

Čistě na energetiku se na druhé straně zaměřuje další kompenzační mechanismus, který umožňuje rozdělovat povolenky zdarma výrobcům elektrické energie. Podle platných pravidel by již zařízení pro výrobu elektřiny neměla v současném obchodovacím období EU ETS získávat žádné povolenky zdarma. Předchozí dvě fáze obchodování totiž ukázaly, že výrobci jsou schopni přenést zvýšené náklady, plynoucí z potřeby nakupovat povolenky, na své zákazníky. Během vyjednávání o klimaticko-energetickém balíčku pro období do roku 2020 však získalo deset zemí EU možnost využít výjimku (tzv. derogace) a výrobcům elektrické energie nadále přidělovat povolenky zdarma pod podmínkou, že předloží národní plány investic do vybavení a modernizace infrastruktury a do čistých technologií, k jejichž financování budou využity prostředky získané právě díky bezplatným povolenkám. Jejich množství se odečítá od počtu povolenek, které státy prodávají v dražbách a může dosáhnout až 40 % množství, které má stát pro aukce k dispozici.<sup>190</sup> Na základě podmínek daných stavem elektroenergetického systému a složením energetického mixu se pro tuto výjimku kvalifikovaly Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko a Rumunsko.<sup>191</sup>

Množství takto rozdělovaných povolenek by se mělo podle platné směrnice o EU ETS každoročně snižovat tak, aby už v roce 2020 nebyly přiděleny žádné bezplatné

---

ukládání uhlíku (CCS) a rozvoje obnovitelných zdrojů. Viz směrnice o EU ETS (2003/87/ES), čl. 10a, odst. 8.

<sup>187</sup> Obě jmenované země uspěly každá s jedním projektem. Viz „NER 300 programme“, European Commission, <http://bit.ly/1mI7RC0> (staženo 27. prosince 2015).

<sup>188</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Sherpa meeting : V4 videokoordinace*, str. 4.

<sup>189</sup> Slovak Presidency of the Visegrad Group, *Lines to take for V4+2 – discussion on draft guidelines for the conclusions, Coreper II meeting, 8 October 2014* (Bratislava, nedatováno). K dispozici u autorky.

<sup>190</sup> Směrnice o EU ETS (2003/87/ES), čl. 10c.

<sup>191</sup> Lotyšsko a Malta však této možnosti nevyužily. Viz „Emissions Trading System: Auctioning“, European Commission, <http://bit.ly/1ORXYs3> (staženo 27. prosince 2015).

povolenky.<sup>192</sup> Některé země skupiny V4+2 však za prioritu považovaly zachování výjimky i v dalším obchodovacím období. Na podporu tohoto řešení opakovaně vystupovalo Polsko, Maďarsko, Bulharsko a Rumunsko. „Sektor energetiky vyžaduje obrovské investice do nové výrobní kapacity i přenosových sítí, jejichž financování se ovšem v současné době investorům nevyplatí. Zvýšené výnosy z dražby povolenek nám v tomto směru příliš nepomohou, protože vynakládání veřejných peněz je omezeno pravidly pro státní pomoc. Pokud by ovšem měli nést všechny investiční náklady spotřebitelé, možný nárůst cen energie včetně té elektrické by znamenal významné riziko energetické chudoby pro velkou část naší populace,“ uvedl například během zasedání Rady pro životní prostředí 12. června 2014 polský zástupce.<sup>193</sup>

Tato otázka naproti tomu neměla příliš velký význam pro Slovensko, které nepatří mezi země, jež by mohly derogací využívat v současném obchodovacím období. V materiálech, ze kterých tato práce vychází, není patrné, že by Bratislava zaujala k tomuto tématu specifický postoj. Česká vláda pak sice ve své rámcové pozici ke klimaticko-energetickému balíčku uvádí, že možnost pro zachování části bezplatné alokace podporuje,<sup>194</sup> v kontextu ostatních projednávaných témat se však z hlediska České republiky nejednalo o tak důležité téma.<sup>195</sup> Jak již bylo naznačeno výše, v kontrastu s polskou pozicí považovalo Česko za svou prioritu zejména výnosy z aukcí emisních povolenek, které stát může využívat podle svého uvážení. Vzhledem k tomu, že mechanismus derogací začal fungovat teprve v roce 2013 se začátkem nového obchodovacího období, se navíc čeští představitelé domnívali, že vhodnější bude počkat na vyhodnocení jeho přínosů.<sup>196</sup>

Ve společné pozici ovšem země V4+2 pokračování bezplatného přidělu povolenek výrobců elektřiny podpořily. Ve společných písemných veřejných prohlášeních se sice otázka derogací výslovně neobjevuje, podporu jejich pokračování však země V4, Bulharska a Rumunska vyjádřily například během zasedání Rady pro

<sup>192</sup> Směrnice o EU ETS (2003/87/ES), čl. 10c, odst. 2.

<sup>193</sup> Videozáznam dostupný z <http://bit.ly/1OVDDol> (staženo 10. prosince 2015).

<sup>194</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Rámcová pozice/Stanovisko pro Parlament ČR : Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropského hospodářského a sociálního výboru a Výboru regionů - Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030*, str. 14.

<sup>195</sup> V neformálních rozhovorech to potvrzuje i řada českých úředníků zapojených do vyjednávání.

<sup>196</sup> Ministerstvo životního prostředí ČR, *Mandát pro jednání na neformálním zasedání Rady pro životní prostředí dne 14. května 2014* (Praha, nedatováno), str. 5. K dispozici u autorky.

životní prostředí 12. června 2014<sup>197</sup> a také ve společné pozici před říjnovým zasedáním Evropské rady.<sup>198</sup>

## 4.5. Další aspekty fungování EU ETS

### 4.5.1. Ochrana proti tzv. úniku uhlíku

Pro úplnost je vhodné se na tomto místě zmínit o některých dalších aspektech spojených s nastavením EU ETS v období po roce 2020. Jedním z nich je ochrana proti úniku uhlíku, kterou systém poskytuje ohroženým průmyslovým sektorům. Článek 10a směrnice o EU ETS stanoví kritéria – vycházející z výše výrobních nákladů a intenzity obchodu se třetími zeměmi –, na základě kterých mohou být určitá odvětví nebo pododvětví zařazena na seznam sektorů vystavených značnému riziku úniku uhlíku. Taková odvětví mají nárok na bezplatnou alokaci emisních povolenek, která má pokrýt 100 % jejich předpokládané potřeby vypočítané na základě průměrného výkonu 10 % nejúčinnějších zařízení v daném odvětví nebo pododvětví.<sup>199</sup> Sektory, které na tento index zahrnuty nejsou, mají nárok na bezplatnou alokaci v nižším a postupně se snižujícím objemu. V praxi však seznam ohrožených odvětví zahrnuje 97 %<sup>200</sup> průmyslových emisí v EU.<sup>201</sup>

Vzhledem k vysokému podílu průmyslu na tvorbě HDP bylo pro řadu zemí skupiny V4+2 důležité zachovat systém pro ochranu proti úniku uhlíku i po roce 2020, což pravidelně připomínaly i ve svých veřejných materiálech. Zároveň však nelze říci, že by se tato otázka v průběhu vyjednávání o klimaticko-energetickém rámci projevila jako sporná. Již ve svém lednovém návrhu Evropská komise konstatuje, že pokud nebudou ostatní významné ekonomiky světa vynakládat v oblasti ochrany klimatu srovnatelné úsilí jako EU, bude potřeba s ochranou proti carbon leakage pokračovat.<sup>202</sup> Toto přesvědčení vyjádřila i během zářijových bilaterálních jednání s delegacemi

<sup>197</sup> Videozáznam dostupný z <http://bit.ly/1OVDDol> (staženo 10. prosince 2015).

<sup>198</sup> Slovak Presidency of the Visegrad Group. *European Council (23 and 24 October 2014) – V4+BG, RO comments to the draft guidelines for the conclusions*, str. 3.

<sup>199</sup> Znamená to, že zařízení, která pracují s nižší účinností než těchto 10 % „nejlepších“ zařízení z každého odvětví a pododvětví, a nepokryjí tedy prostřednictvím bezplatné alokace veškerý objem svých emisí, musí zbylé emisní povolenky nakoupit v aukcích.

<sup>200</sup> Carbon Market Watch, *Analysis of Europe's 2030 Climate Ambition* (Brussels, 31 October 2014), str. 9. Dostupné z <http://bit.ly/1QWHxk4> (staženo 28. prosince 2015).

<sup>201</sup> Pro více informací k ochraně proti úniku uhlíku viz „Carbon leakage“, European Commission, <http://bit.ly/1mm6J6D> (staženo 28. prosince 2015).

<sup>202</sup> Evropská komise. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Rámcová politika v oblasti klimatu a energetiky*, str. 12.

členských zemí.<sup>203</sup> V diskuzích se navíc žádný ze členských států nestavěl proti tomu, aby bezplatná alokace pro ohrožený průmysl pokračovala.<sup>204</sup> Proto se již další kapitoly práce touto otázkou podrobněji nezabývají.

#### 4.5.2. Reforma evropského systému emisního obchodování

Druhým důležitým aspektem je samotná funkčnost evropského systému emisního obchodování. Na rozdíl od problematiky carbon leakage lze v této otázce mezi pozicemi zemí skupiny V4+2 ve sledovaném období pozorovat rozdíl.

EU ETS se dlouhodobě potýká s nízkou cenou emisních povolenek, kterou zapříčinil jednak historický přebytek z předchozích obchodovacích období, ale také snížení průmyslové produkce pod vlivem ekonomické krize. Už během roku 2013 bylo dojednáno dočasné stažení 900 milionů emisních povolenek z trhu (tzv. *backloading*).<sup>205</sup> V lednu 2014 pak Komise paralelně s návrhem klimaticko-energetického rámce představila i legislativní návrh na dílčí reformu EU ETS v podobě tzv. rezervy tržní stability, do které by se v budoucnu měly přebytečné povolenky automaticky stahovat.<sup>206</sup> Zároveň bylo potřeba počítat s tím, že pravidla pro fungování systému se budou upravovat i nad rámec těchto částečných reforem v souvislosti s přijetím nového cíle pro snižování emisí skleníkových plynů do roku 2030 a potřebou pokračování emisního obchodování i po roce 2020. Už v návrhu klimaticko-energetického rámce proto Evropská komise předpokládá, že bude po roce 2020 nutné zvýšit takzvaný lineární redukční faktor, podle kterého se v rámci systému emisního obchodování každoročně snižuje strop maximálních povolených emisí, a to ze současných 1,74 % na 2,2 % (v souladu s navrhovaným cílem pro snížení emisí minimálně o 40 %).<sup>207</sup>

Cílem výše zmíněných opatření je zvýšení a stabilizace ceny uhlíku. Ze zemí V4 to byly především Česká republika a Slovensko, které takovou tendenci podporovaly. „Prioritou Evropské unie by mělo být stabilizovat cenu uhlíku (především

<sup>203</sup> Stálé zastoupení České republiky při EU, *Záznam z bilaterálního jednání šerpů, dne 12. září 2014*, str. 3.

<sup>204</sup> Ministerstvo životního prostředí ČR, *Mandát pro jednání na neformálním zasedání Rady pro životní prostředí dne 14. května 2014*, str. 5.

<sup>205</sup> „Backloading emisních povolenek může být schválen do měsíce“, EurActiv.cz, <http://bit.ly/1OuViGp> (staženo 28. prosince 2015).

<sup>206</sup> Evropská komise, *Návrh Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém EU pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně směrnice 2003/87/ES* (Brusel, 22. ledna 2014). Dostupné z <http://bit.ly/1Zxqh6x> (staženo 28. prosince 2015).

<sup>207</sup> Evropská komise. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Rámcová politika v oblasti klimatu a energetiky*, str. 5.

prostřednictvím reformy systému EU ETS (...),“ uvádí se už v příspěvku české vlády do veřejné konzultace k zelené knize pro klimaticko-energetický rámec 2020 až 2030.<sup>208</sup> Slovensko zase na jednání Rady pro životní prostředí 12. června zdůraznilo, že „od počátku podporuje reformní kroky směřující k vytvoření cenových stimulů pro nízkouhlíkové investice v průmyslu, například backloading a návrh na vytvoření rezervy tržní stability.“<sup>209</sup> Na druhé straně, polská vláda již během veřejné konzultace upozornila, že EU ETS sice vnímá hlavní nástroj pro snižování emisí skleníkových plynů v EU, ale že cenu povolenek nepovažuje za jediné kritérium pro hodnocení účinnosti systému a že s reformou emisního obchodování nesouhlasí.<sup>210</sup> Znovu se tak ukazuje, že některé země sledované advokační koalice preferovaly vyšší výnosy z aukcí emisní povolenek – a proto i zvýšení jejich ceny – zatímco jiné se zvýšení ceny uhlíku spíše bránily a prioritou pro ně bylo především získání nejrůznějších úlev.

Podobný rozdíl se projevil například také v otázce naplňování článku 24a směrnice o EU ETS, který umožňuje zavést pravidla pro vydávání kreditů za snižování emisí v projektech mimo systém emisního obchodování. Kredity mohou být následně využity i v EU ETS. Tento mechanismus pro zvýšení flexibility mezi EU ETS a non-ETS sektory prozatím nebyl v EU využíván, Maďarsko a Polsko však během jednání o klimaticko-energetickém rámci 2030 aktivně prosazovaly jeho implementaci. Česká republika byla naproti tomu k jeho zavádění skeptická, a to mimo jiné kvůli nízké ceně emisních povolenek v EU ETS a jejich zmíněnému přebytku. Podobný postoj zaujala k této otázce i Evropská komise.<sup>211</sup>

#### ***4.6. Převod ročních emisních přidělů (AEA) do období po roce 2020***

Shodu však země V4+2 našly v otázce flexibility při snižování emisí mimo systém EU ETS. Na základě legislativy upravující tuto oblast (tzv. *Effort Sharing*

<sup>208</sup> Government of the Czech Republic, *Public Consultation - Green paper: A 2030 framework for climate and energy policies* (Prague, July 2013), str. 6. Dostupné z <http://bit.ly/1SjfomQ> (staženo 28. prosince 2015).

<sup>209</sup> Videozáznam dostupný z <http://bit.ly/1OVDDol> (staženo 28. prosince 2015).

<sup>210</sup> Government of Poland, *Responses within public consultations – Communication from the Commission – Green Paper – A 2030 framework for climate and energy policies* (Warsaw, July 2013), str. 1 a 6. Dostupné z <http://bit.ly/1SjfomQ> (staženo 28. prosince 2015).

<sup>211</sup> Ministerstvo životního prostředí ČR, *Mandát pro jednání na neformálním zasedání Rady pro životní prostředí dne 14. května 2014*, str. 4.



*Decision* z roku 2009)<sup>212</sup> se pro každý členský stát EU v období let 2013 až 2020 každoročně stanoví limit pro emise vyprodukované v non-ETS sektorech – jedná se o takzvaný roční emisní přiděl (angl. *Annual Emission Allocation*, AEA). Pokud stát roční emisí přiděl přesáhne, může využít až 5 % AEA z následujícího roku. Jestliže jsou naopak emise nižší než stanovený limit, je možné přebytek přenést do následujících let. Část svých AEAs navíc mohou členské státy převádět mezi sebou navzájem, například prostřednictvím prodeje.<sup>213</sup> Lze předpokládat, že podobně jako v systému EU ETS vznikne i v oblasti non-ETS významný přebytek povolenek. Důvodem jsou mimo jiné mírné non-ETS cíle v období 2013 až 2020 a také možnost využívat mezinárodní kredity získané prostřednictvím realizace projektů v rozvojových zemích. Na rozdíl od emisních povolenek v EU ETS ovšem Effort Sharing Decision nepočítá s automatickým převodem emisních jednotek do období po roce 2020. Celá skupina V4+2 však v průběhu jednání o klimaticko-energetickém rámci usilovala o to, aby byl tento převod do dalšího období umožněn. U řady těchto zemí se totiž očekává, že své non-ETS cíle do roku 2020 díky mírnému nastavení překonají, a budou mít tedy k dispozici významný počet přebytečných AEAs.<sup>214</sup> Rozdíl mezi non-ETS cíli pro období 2013 až 2020 a skutečnou předpokládanou výší emisí ukazuje Graf 1. S největším přebytkem emisních jednotek mohou podle něj počítat Kypr, Slovensko a Portugalsko, výrazné přesáhnutí cíle však předpokládá také u většiny dalších zemí V4+2.

---

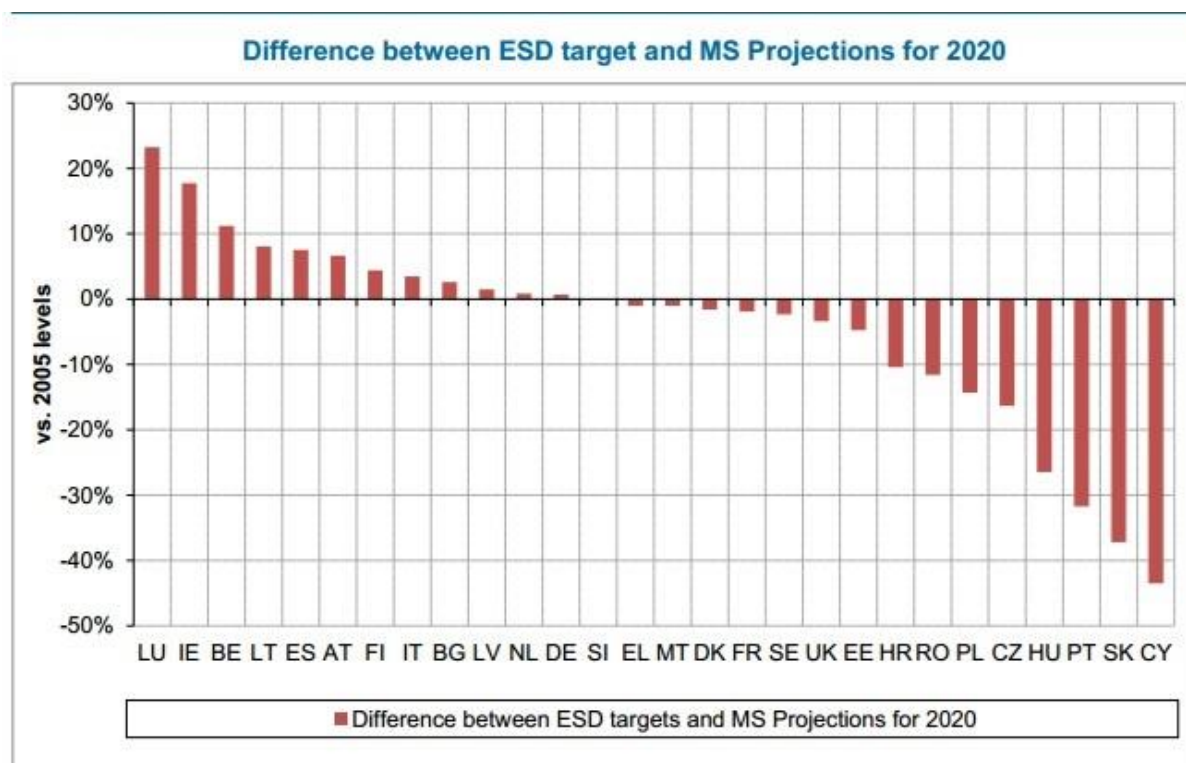
<sup>212</sup> Úřední věstník EU, *Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES ze dne 23. dubna 2009 o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů, aby byly splněny závazky Společenství v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020* (Brusel, 5. června 2009). Dostupné z <http://bit.ly/1PtcsRY> (staženo 28. prosince 2015).

<sup>213</sup> Více informací k ročním emisním přidělům viz „Annual emission allocations“, European Commission, <http://bit.ly/1Zy27Jc> (staženo 28. prosince 2015).

<sup>214</sup> Carbon Market Watch, *Analysis of Europe's 2030 Climate Ambition*, str. 3.

Graf 1:

Rozdíl mezi cíli určeným podle Effort Sharing Decision a projekcemi pro členské země do roku 2020.



Source: (EU, 2009), EEA (2013) Trends and Projections Report: Table 7.3

Zdroj: Hauke Herman et al, *Options for non-ETS target setting in 2030*. Öko-Institut Working Paper 1/2014 (Berlin, 28 May 2014), str. 10. Dostupné z <http://bit.ly/1OiVOFw> (staženo 29. prosince 2015).

#### **4.7. Kritéria pro nastavení non-ETS cílů po roce 2020**

Právě u nastavení cílů v oblasti non-ETS je vhodné se zastavit, protože způsob pro jejich výpočet v období po roce 2020 byl dalším tématem, u kterého zvolila skupina V4+2 společný postup.

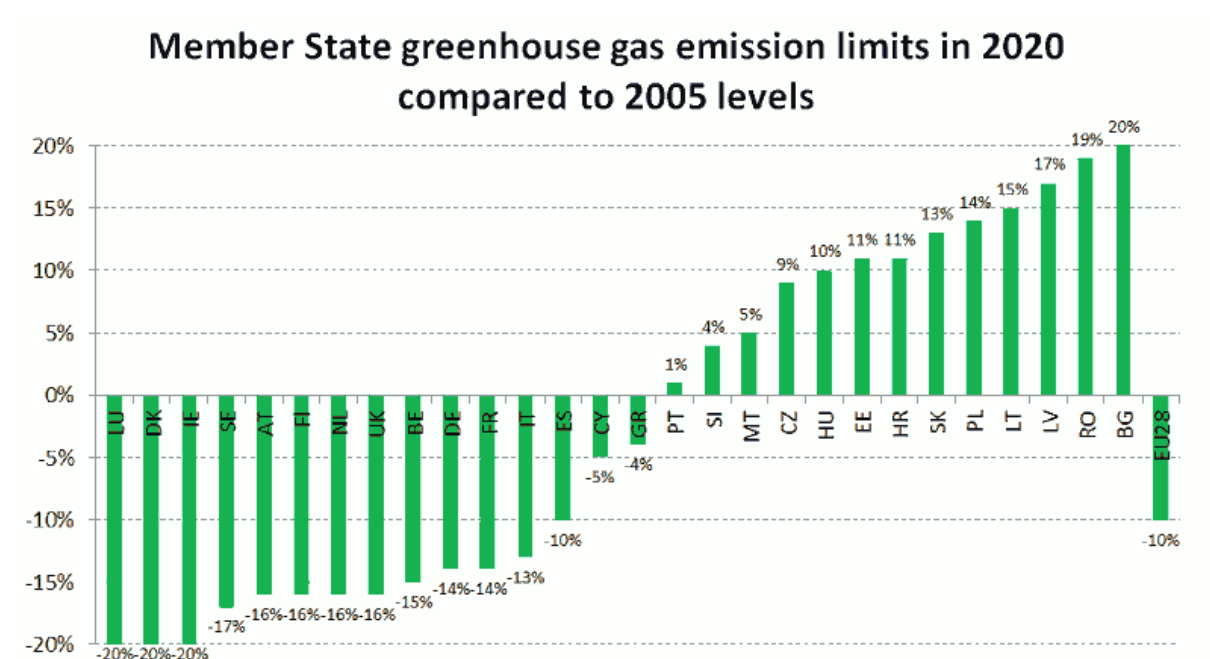
Cíle pro současné období byly stanoveny na základě relativního bohatství členských států měřeného prostřednictvím ukazatele HDP na obyvatele. Ve výsledku musí nejbohatší státy snížit emise do roku 2020 o 20 %, zatímco Bulharsko s nejnižším HDP na hlavu může množství svých emisí až o 20 % zvýšit<sup>215</sup> (ve všech případech je

<sup>215</sup> Přesto musí i relativně chudší země vyvinout určité dekarbonizační úsilí, protože bez politiky zaměřené na snižování emisí by se jim nepodařilo udržet vyprodukovaný objem skleníkových plynů pod určeným limitem.

základním rokem rok 2005). V průměru by pak měla Evropská unie mezi lety 2013 a 2020 své non-ETS emise snížit o 10 %.<sup>216</sup> Rozdělení cílů přehledně popisuje Graf 2.

Graf 2:

Limity pro emise skleníkových plynů určené pro jednotlivé členské státy EU do roku 2020 ve srovnání s rokem 2005.



Zdroj: Evropská komise. Dostupné z <http://bit.ly/1Owlrov> (staženo 29. prosince 2015).

Evropská komise ve svém lednovém návrhu klimaticko-energetického rámce 2030 jasně neurčila, podle jakých kritérií by měly být stanoveny cíle pro období po roce 2020. Na základě vlastního posouzení dopadů pouze znovu upozornila na nerovnoměrné náklady pro jednotlivé členské státy, které budou mít kvůli vyšší uhlíkové náročnosti, nižší energetické účinnosti a menší investiční kapacitě dopad zejména na země s nižšími příjmy. Tyto faktory by měly být podle Komise při rozdělování cíle pro snížení emisí skleníkových plynů v sektorech mimo ETS zohledněny.<sup>217</sup>

<sup>216</sup> Pro více informací k non-ETS cílům viz „Effort Sharing Decision”, European Commission, <http://bit.ly/1M82wNL> (staženo 29. prosince 2015).

<sup>217</sup> Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky*, str. 6.

Kromě dosavadního rozdělení podle parametru HDP na obyvatele se v debatě objevilo například kritérium „past/early efforts“ bonifikující státy, které již dosáhly významného snížení emisí v předchozích letech. Jiný návrh počítal s tím, že všechny členské státy do roku 2030 sníží své emise mimo EU ETS o 21 % oproti současným cílům.<sup>218</sup> Mezi další uvažovaná kritéria patřila uhlíková intenzita tvorby HDP, nákladová efektivita snižování emisí nebo konvergence emisí na obyvatele.<sup>219</sup> Volba jednoho nebo více z těchto ukazatelů přitom mohla výrazně ovlivnit konečné náklady na splnění cíle v jednotlivých zemích. Přístup založený na nákladové efektivnosti by například podle studie německého institutu pro aplikovanou ekologii Öko-Institut žádal výraznější snížení emisí od zemí, které do EU vstoupily po roce 2004, než od států „staré“ Unie. Z pohledu EU jako celku by ovšem takový postup znamenal efektivní využití potenciálu pro redukci skleníkových plynů, který je v novějších členských zemích větší než v případě starších členů. U přístupu založeného na relativním bohatství států je zase podle studie důležité zvážit nastavení minimálního a maximálního cíle, a vyřešit tak například otázku, zda budou moci některé země v budoucnu své emise skleníkových plynů zvýšit oproti současné úrovni.<sup>220</sup>

Mezi zeměmi V4+2 po určitou dobu nepanovala v otázce přístupu k non-ETS cílům jednoznačná shoda. V květnovém podkladovém materiálu pro vytváření společné pozice jsou zmíněna kritéria HDP na hlavu a „early efforts“.<sup>221</sup> Česká republika ve své rámcové pozici alternativně počítala s využitím kritéria rovného přístupu, podle kterého by bylo každému členskému státu předepsáno snížení emisí o 21 % oproti současnému cíli,<sup>222</sup> a případně se zohledněním podílu průmyslu na tvorbě HDP.<sup>223</sup> Podkladový materiál českých vyjednavačů pro koordinační videokonferenci V4+2 na začátku září

<sup>218</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Rámcová pozice/Stanovisko pro Parlament ČR : Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropského hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030*, str. 13.

<sup>219</sup> Ministerstvo životního prostředí ČR, *Mandát pro jednání na neformálním zasedání Rady pro životní prostředí dne 14. května 2014*, str. 3.

<sup>220</sup> Hauke Herman et al, *Options for non-ETS target setting in 2030. Öko-Institut Working Paper 1/2014* (Berlin, 28 May 2014), str. 22. Dostupné z <http://bit.ly/1OiVOFw> (staženo 29. prosince 2015).

<sup>221</sup> Hungarian Presidency in the Visegrad Group, *The Visegrad Group Member States, Romania and Bulgaria Common Lines*, str. 2.

<sup>222</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Rámcová pozice/Stanovisko pro Parlament ČR : Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropského hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030*, str. 13.

<sup>223</sup> Ministerstvo životního prostředí ČR, *Stanovisko pro ministra životního prostředí Richarda Brabce k materiálu ke schválení Výborem pro EU: Vodítka pro další jednání zástupců ČR o aspektech Rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030* (Praha, 19. května 2014), str. 2. K dispozici u autorky.

2014 ukazuje,<sup>224</sup> že Slovensko bylo vedle ukazatele HDP na obyvatele nakloněno také využití kritéria emisní intenzity a případně také nákladové efektivity, což je přístup, který se blížil spíše pozici západních zemí.<sup>225</sup> Také Maďarsko naznačilo příznivější postoj ke kombinaci kritérií zohledňujících HDP na obyvatele a nákladovou efektivitu snižování emisí. Polsko naproti tomu odmítlo všechna kritéria kromě preferovaného ukazatele HDP na hlavu.<sup>226</sup>

V týdnech následujících po zmíněné zářijové videokonferenci proběhlo ještě několik jednání ke klimaticko-energetickému rámci, do kterých byla zapojena i V4. Jednalo se mimo jiné o bilaterální jednání šerpů se zástupci Evropské komise a Evropské rady a také oběd zástupců V4 s vedoucími generálních ředitelství Evropské komise pro klima a pro energetiku. Před zasedáním ministrů životního prostředí zemí V4, Bulharska a Rumunska na konci září už pak byl v rámci skupiny patrný příklon ke kritériu HDP na obyvatele. Preferenci tohoto přístupu vyjádřilo Slovensko i Maďarsko a podpořilo ho i Bulharsko a Rumunsko.<sup>227</sup> V materiálu shrnujícím společnou pozici (*lines to take*) před jednáním Výboru stálých zástupců Coreper II na začátku října 2014 už je podpora V4+2 přístupu zohledňujícímu výši HDP na obyvatele označena jako nepřekročitelná hranice (*red line*), za kterou státy nebudou ochotny ustoupit.<sup>228</sup>

#### ***4.8. Shrnutí pozice V4+2 ke sledovaným otázkám***

Skupina tedy zůstala před finální fází jednání o klimaticko-energetickém rámci konzistentní ve svém postoji zdůrazňujícím odlišné postavení zemí s nižšími příjmy, které se navíc vzhledem ke svému historickému vývoji potýkají s vyšší emisní intenzitou tvorby HDP. Země V4+2 proto žádaly především rozdělení úsilí reflektující tuto odlišnost a přístup k finančním zdrojům, které by především umožnily spotřebitelům energie vyrovnat se lépe s přechodem k nízkouhlíkové ekonomice. Ve společném non-paperu z přelomu září a října 2014 vyjadřuje koalice svou společnou pozici ke sledovaným otázkám takto:

<sup>224</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Sherpa meeting : V4 videokoordinace*, str. 5.

<sup>225</sup> Ministerstvo životního prostředí ČR, *Mandát pro jednání na neformálním zasedání Rady pro životní prostředí dne 14. května 2014*, str. 3.

<sup>226</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Sherpa meeting : V4 videokoordinace*, str. 3.

<sup>227</sup> Ministerstvo životního prostředí ČR, *Podklad pro 21. zasedání ministrů životního prostředí zemí V4*, str. 3.

<sup>228</sup> Slovak Presidency of the Visegrad Group, *Lines to take for V4+2*.

„Země V4, Bulharsko a Rumunsko jsou přesvědčeny, že redistribuční klíč pro emisní povolenky v ETS by měl být nastaven v poměru 85:12:3 – s tím, že zmíněná 3 % zohledňují včasné úsilí –, nebo by měl být nastaven takovým způsobem, který by se přinejmenším rovnal alokaci podle současných pravidel s HDP na obyvatele jako klíčovým ukazatelem. (...)

Vzhledem k potřebě významných investic pro dosažení konkurenceschopné nízkouhlíkové ekonomiky a transformaci energetického sektoru, se musí evropská lídri zabývat otázkou dodatečných finančních nástrojů, které by tuto proměnu podpořily, a financováním modernizace energetických systémů především v nízkopříjmových členských zemích s vysokým podílem energeticky náročného průmyslu, u kterých Komise ve svém posouzení dopadů předpokládá největší náklady.

Do klimaticko-energetického rámce musí být zapracovány mechanismy pro zvýšení flexibility. Země V4, Bulharsko a Rumunsko žádají vyšší flexibilitu (domácí *offsetting*) mezi sektory v rámci ETS a sektory mimo ETS s možností převádět AEAs do období po roce 2020.

Neoddiskutovatelná je potřeba další hospodářské konvergence. Země V4, Bulharsko a Rumunsko by měly mít možnost dohnat bohatší část EU. Proto zdůrazňujeme, že ukazatel HDP na obyvatele by měl být klíčovým kritériem pro spravedlivé rozdělení úsilí v sektorech mimo ETS. Nesouhlasíme s nákladovou efektivitou jako dodatečným kritériem.<sup>229</sup>

Pro přehlednost jsou priority skupiny V4+2 shrnuty v Tabulce 1, která se zabývá individuálními postoji jednotlivých států a společnou vyjednávací pozicí. Následující kapitola ukazuje, jak byla koalice při prosazování této pozice úspěšná.

---

<sup>229</sup> Slovak Presidency of the Visegrad Group, *Non-paper on the EU Climate and Energy Framework after 2020*, str. 2.

Tabulka 1: Pozice zemí V4+2 k vybraným otázkám klimaticko-energetického rámce 2030

	ČR	PL	SK	HU	BG	RO	V4+2
<b>Realokace příjmů z dražeb povolenek</b>	klíč 85:12:3; důležitější otázka než vytvoření modernizačního a inovačního fondu		klíč 88:10:2	klíč 85:12:3 (podpora návrhu CZ)			klíč: 85:12:3; proti řešení 90:10
<b>Modernizační fond</b>	3–4 % povolenek; využití také pro projekty v průmyslu; kritérium: HDP na hlavu	2 % povolenek; kritérium HDP na hlavu; fond nesmí být dotčen reformou ETS	využít nejen pro energetiku, ale také pro průmysl	3–4 % povolenek; možnost využití i pro průmysl			3–4 % povolenek; také pro průmysl; kritéria: HDP na hlavu; neovlivněno intervencí do ETS
<b>Derogace</b>	otevřená možnost, není však prioritou	ano		ano	ano	ano	ano
<b>Stabilizace ceny uhlíku</b>	priorita; ETS má být základem klimaticko-energetické politiky	ETS základ klima politiky; cena povolenky však nemá být hlavním kritériem úspěchu; nesouhlas s reformou	podpora reformy EU ETS				
<b>Rozdělení úsilí v non-ETS</b>	HDP na hlavu, popřípadě historické snížení emisí, <i>early efforts</i> nebo podíl průmyslu na HDP	pouze HDP na hlavu	HDP na hlavu, popřípadě změny v intenzitě emisí, rozdělení podle nákladové efektivity	HDP na hlavu; původně flexibilnější postoj vůči nákl. efektivitě	HDP na hlavu	HDP na hlavu	HDP na hlavu
<b>Flexibilita v non-ETS &amp; mezi non-ETS a ETS</b>	možnost převodu AEA; skeptický postoj ke článku 24a	možnost převodu AEA; podpora využití článku 24a	možnost převodu AEA	možnost převodu AEA; podpora využití článku 24a			možnost převodu AEA; podpora využití článku 24a

## 5. Finální fáze vyjednávání o klimaticko-energetickém rámci 2030 a její výsledek

Při snaze prosadit takové nastavení klimaticko-energetického rámce, které by mělo co nejmenší negativní dopad na jejich ekonomiky, hrálo ve prospěch zemí V4+2 několik důležitých faktorů. V první řadě mohla skupina využít pozitivní zkušenost z minula, která ukázala, že s dostatečně konkrétními a srozumitelnými požadavky je možné při společném koordinovaném postupu na evropské úrovni uspět. Zároveň dala Evropská komise již v zelené knize ke klimaticko-energetickému balíčku 2030 najevo, že při přípravě samotného návrhu bude brát v potaz zkušenosti jednotlivých členských zemí i dalších zúčastněných stran s aplikací stávající politiky.<sup>230</sup> Upozornila také, že od doby přijetí původního balíčku došlo k řadě důležitých změn, mezi které patří mimo jiné dopady evropské hospodářské krize, obtíže některých členských zemí s mobilizací prostředků na dlouhodobé investice a obavy o dostupnost energie a zachování konkurenceschopnosti. Nový klimaticko-energetický rámec musí tyto změny zohledňovat, uvádí v zelené knize Komise,<sup>231</sup> která se v tomto ohledu shoduje právě se zeměmi Visegrádské čtyřky, Bulharska a Rumunska.<sup>232</sup> Na druhé straně nabídla tato formulace prostor i pro nároky zemí západní nebo jižní Evropy, které byly ekonomickou krizí v řadě případů těžce zasaženy, a mohly tedy žádat, aby byl přístup ke klimatické politice spravedlivý nejen z pohledu zemí východního křídla.<sup>233</sup>

Lednový návrh klimaticko-energetického balíčku pak skutečně reflektoval názory, které členské země prezentovaly během veřejné konzultace, a do určité míry vycházel vstříc i návrhům střední Evropy<sup>234</sup>. Jak již bylo řečeno v předchozích kapitolách, počítal mimo jiné s potenciálním využitím kompenzačních mechanismů ve prospěch nízkopříjmových zemí. Státy V4+2 vedle toho od počátku evropských jednání požadovaly, aby Komise vypracovala také individuální studie, které by zhodnotily

<sup>230</sup> Evropská komise, *Zelená kniha – Rámec politiky pro klima a energetiku do roku 2030* (Brusel, 27. března 2013), str. 7. Dostupné z <http://bit.ly/1miHnXY> (staženo 30. prosince 2015).

<sup>231</sup> Ibidem, str. 2.

<sup>232</sup> Polish Presidency of the Visegrad Group, „Concept Paper on the Climate and Energy 2030 Vision, 19<sup>th</sup> Meeting for the Environment Ministers of the Visegrad Group Countries, Bulgaria and Romania”, in *Report of the Polish Presidency*, str. 44.

<sup>233</sup> Na zasedání Rady pro životní prostředí 12. června 2014 to zdůraznilo například krizí zasažené Irsko. Videozáznam dostupný z <http://bit.ly/1OVDDol> (staženo 10. prosince 2015).



dopady klimaticko-energetické politiky na jednotlivé členské země.<sup>235</sup> Taková zhodnocení ovšem nevznikla, na což koalice upozorňovala ještě během jednání Rady pro obecné záležitosti na konci září 2014. Jejich absence v očích V4+2 znesnadňovala přijetí informovaného politického rozhodnutí o budoucím klimaticko-energetickém balíčku a bránila podle nich úspěšnému dokončení politických jednání.<sup>236</sup>

### **5.1. Průběh evropských jednání a koordinace skupiny V4+2**

Cílem této práce je zhodnotit, jak se priority zemí V4+2 promítly do závěrů summitu EU z října 2014. Schvalování obecného politického rámce pro určitou oblast – jakým je i klimaticko-energetický rámec pro období 2020 až 2030 – totiž spadá právě do pravomoci Evropské rady. Vzniku tohoto finálního dokumentu schváleného hlavami států a vlád nicméně předcházela dlouhá řada multilaterálních i bilaterálních jednání v různých pracovních i politických formátech organizovaná na různých stupních rozhodovacího procesu Rady ministrů nebo přímo z iniciativy konkrétních členských zemí. Zapojena v nich byla především ministerstva, do jejichž působnosti spadají otázky životního prostředí, energetiky a průmyslu, a úřady zodpovědné za evropskou politiku jednotlivých členských zemí EU. Z pohledu této práce má význam především regionální spolupráce Visegrádské čtyřky, Bulharska a Rumunska na úrovni ministerstev životního prostředí, která staví na pravidelném setkávání ministrů všech šesti zemí, a pak zejména koordinace na půdě Rady EU. Přehled nejdůležitějších schůzek na evropské i regionální úrovni obsahuje harmonogram jednání zahrnutý v přílohách práce.

Během devítiměsíčního projednávání klimaticko-energetického rámce se uskutečnilo jedno neformální a dvě formální setkání ministrů životního prostředí V4+2 iniciované mimo půdu Rady EU.<sup>237</sup> Každá z těchto schůzek měla za výsledek společné prohlášení shrnující v obecné rovině priority skupiny bez uvedení podrobnějších detailů. To do jisté míry kontrastuje s laděním non-paperu z přelomu září a října zmiňovaného na konci předchozí kapitoly, který skupina prezentovala jako svůj příspěvek k debatě

<sup>234</sup> Skjærseth Jon Birger, *Implementing EU Climate and Energy Policies in Poland : From Europeanization to Polonization?* (Lysaker : Fridtjof Nansens Instiutt, 2014), str. 47. Dostupné z <http://bit.ly/1mpMeG0> (staženo 30. prosince 2015).

<sup>235</sup> Hungarian Presidency in the Visegrad Group, *(Preliminary) Joint Statement of the informal meeting of ministers*, str. 1.

<sup>236</sup> Slovak Presidency of the Visegrad Group, *V4 Common Lines, General Affairs Council, 29 September 2014* (Bratislava, nedatováno), str. 2. K dispozici u autorky.

<sup>237</sup> V případě zasedání 8. května 2014 ve Visegrádu v Maďarsku doplněné ještě o přítomnost chorvatské delegace – pozn. aut.

nad návrhem předběžných závěrů Evropské rady. Ten zainteresovaným aktérům v EU představuje konkrétněji formulované požadavky zemí V4+2 a sahá i k explicitním formulacím, podle nichž se „musí evropští lídři“ zabývat určitou problematikou a podle kterých visegrádské země, Bulharsko a Rumunsko „odmítají“ určité navrhované řešení, jež pro ně není příznivé.

V rámci Rady EU probíhala jednání unijních zemí ke klimaticko-energetickému balíčku na všech stupních – v pracovních skupinách, ve Výboru stálých zástupců (Coreper) i během setkání ministrů na Radě pro životní prostředí, Radě pro energetiku a také Radě pro obecné záležitosti, která připravuje pozice před každým zasedáním Evropské rady. Od představení návrhu klimaticko-energetického rámce do schválení závěrů říjnové Evropské rady se Rada pro životní prostředí sešla pětkrát (z toho třikrát neformálně) a Rada pro energetiku čtyřikrát (z toho dvakrát neformálně).<sup>238</sup> Úkolem Rady ministrů v jednotlivých formacích bylo především prodiskutovat na pracovní i politické úrovni jednotlivé aspekty klimaticko-energetické politiky tak, aby byly klíčové otázky připraveny pro rozhodování prezidentů a premiérů, a také vyhodnocovat dosavadní postup dosažený právě během jednání Evropské rady.

Summit EU se v průběhu roku 2014 věnoval klimaticko-energetickému balíčku celkem třikrát. Během zasedání, které se konalo 20. a 21. března, rozhodli evropští lídři o hlavních rysech politického rámce a shodli se, že konečné rozhodnutí o jeho podobě by mělo být přijato nejpozději v říjnu stejného roku. Vytýčili také hlavní úkoly, na které by se měla v této souvislosti zaměřit Evropská komise a Rada EU. Říjnový termín potvrdilo i jednání Evropské rady z 26. a 27. června, které se mělo v kontextu projednávání klimaticko-energetického rámce zaměřit na dosavadní pokrok. Vedle dalších aktuálních politických otázek se summit ovšem zabýval vzhledem k tehdejšímu vývoji krize na Ukrajině především tématy spojenými s energetickou bezpečností a položil základy k vybudování evropské energetické unie.<sup>239</sup> Závěrečné jednání Evropské rady ke klimaticko-energetickému rámci pak bylo naplánováno na 23. a 24. října. Relevantní jednání Rady ministrů a Evropské rady jsou pro přehlednost zahrnuta do výše zmíněného harmonogramu jednání.

Země Visegrádské skupiny si díky dlouhodobě zavedené spolupráci osvojily schopnost koordinovat své pozice na všech úrovních Rady, pokud je to v případě

---

<sup>238</sup> Neformální jednání Rady EU se obvykle nekonají v Bruselu, ale na území aktuální předsednické země, a nepřijímají žádné konkrétní závěry – pozn. aut.

konkrétní projednávané problematiky vhodné. Vzhledem k významu klimaticko-energetické politiky projevila skupina zájem takovou koordinaci doplněnou o přítomnost bulharských a rumunských zástupců aktivovat v pracovních skupinách i Výboru stálých zástupců. Expertní výměna názorů probíhala také před jednotlivými zasedáními Rady EU i Evropské rady, při jejichž příležitosti se navíc vždy setkali také vrcholní političtí představitelé sledovaných zemí.<sup>240</sup> Z veřejně přístupných videozáznamů<sup>241</sup> politických rozprav na zasedáních Rady pro životní prostředí a Rady pro energetiku je zřejmé, že i v průběhu oficiálních jednání kladli ministři visegrádkých zemí, Bulharska i Rumunska důraz na společných postup a ve svých vystoupeních se vedle prezentování individuální pozice vlastního státu většinou odkazovali i na společný postoj celé skupiny. Jak je patrné z materiálů využitých pro zkoumání sdílených priorit V4+2, státy advokační koalice pravidelně informovaly zemi držící visegrádké předsednictví i jednotlivé partnery o vývoji ve svých individuálních pozicích nebo například o výsledcích vlastních bilaterálních jednání se zástupci evropských institucí.

Výrazný díl odpovědnosti za vzájemnou koordinaci připadl Slovensku, které předsedalo Visegrádké skupině ve druhé polovině roku 2014 a v Bruselu i Bratislavě pravidelně pořádalo schůzky s bulharskými a rumunskými partnery, ale také se zástupci Velké Británie a dalšími státy.<sup>242</sup> Na konci září 2014 slovenské předsednictví informovalo ostatní země skupiny o výsledcích dotazníku, jehož cílem bylo prozkoumat vzájemné shody a neshody před finální fází jednání. Podle analýzy odpovědí se v dané době ve více než polovině otázek názory jednotlivých zemí „značně lišily“, podařilo se však dosáhnout „zásadní shody na několika klíčových otázkách a značné shody ohledně dalších otázek“.<sup>243</sup> Jak ukázala předchozí kapitola, problematika sdílení úsilí a kompenzačních mechanismů patřila mezi oblasti, ve kterých se přes dílčí rozdíly podařilo shody dosáhnout. Následující podkapitola se věnuje vývoji společné pozice V4+2 k těmto otázkám a její šanci na úspěch v posledních fázích vyjednávání.

<sup>239</sup> Generální sekretariát Rady, *Evropská rada 26. a 27. června 2014 – závěry* (Brusel, 27. června 2014). Dostupné z <http://bit.ly/1MIDO26> (staženo 31. prosince 2015).

<sup>240</sup> Charouz, *Formování pozice ČR k cíli pro energetickou účinnost*, str. 109.

<sup>241</sup> Rada pro životní prostředí 3. března: <http://bit.ly/1RcO5uS>; 12. června 2014: <http://bit.ly/1OVDDol>. Rada pro energetiku 4. března: <http://bit.ly/1OVDIbo>; 13. června 2014: <http://bit.ly/1U8YhTS>. Staženo 10. prosince 2015.

<sup>242</sup> Šalamonová, Alena, „Slovak V4 presidency priorities, goals and key achievements in energy”, in *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs XXIII*, 3–4 (2014): str. 43.

<sup>243</sup> Ministerstvo životního prostředí ČR, *Podklad pro 21. zasedání ministrů životního prostředí zemí V4*, str. 1.

## 5.2. Posun v klíčových otázkách dosažený během podzimu 2014

### 5.2.1. Realokace příjmů členských zemí z dražeb povolenek

Otázka distribučního klíče pro rozdělení povolenek určených k dražbám zůstala nedořešená i po uzavření kolečka bilaterálních jednání národních delegací vedených šerpy se zástupci Evropské komise a kabinetu předsedy Evropské rady v polovině září 2014. Podle kompromisního návrhu vypracovaného sekretariátem Rady na základě preferencí jednotlivých členských zemí měla realokace povolenek po roce 2020 probíhat podle rozdělení 90:10 – 90 % povolenek určených do aukcí by mělo být rozděleno mezi všechny státy EU podle ověřených emisí a zbývajících 10 % mezi nízkopříjmové země. Takové řešení by přineslo konec zvýhodnění zemí, které profitovaly z výrazného snížení emisí do roku 2005. Státům východního křídla EU však evropské instituce zároveň nabídly dvojí kompenzaci. Jedním z jejích prvků mělo být vytvoření modernizačního fondu, druhým pak užší zaměření 10% alokace. Pro možnost získání povolenek z „menšího balíku“ by se totiž po roce 2020 kvalifikovaly pouze země s HDP na hlavu nižším než 90 % průměru EU. Díky tomu by se počet beneficentů snížil ze současných devatenácti na patnáct nebo šestnáct, přičemž země V4+2 by do této skupiny spadaly všechny.<sup>244</sup>

Visegrádská advokační koalice nicméně dále setrvala na svém požadavku, aby se distribuce povolenek řídila podle klíče 85:12:3, neboť navrhované rozdělení vnímala jako nedostatečně solidární a nereflektující dosavadní úsilí.<sup>245</sup> Protože se však v návrhu předběžných závěrů Evropské rady datovaném na 7. října objevila varianta 90:10,<sup>246</sup> musely země V4+2 reagovat novým návrhem. Jejich individuální připomínky k návrhu předběžných závěrů ukazují rozdílné představy. Česká republika navrhovala, aby bylo pro nízkopříjmové země vyděleno 15 % povolenek určených k aukcím – což by ve své podstatě částečně odpovídalo snaze o vydělení 12 + 3 % povolenek z celkového balíku.<sup>247</sup> Polsko<sup>248</sup> na druhé straně souhlasilo s vyčleněním 10 % povolenek, které by

<sup>244</sup> Stálé zastoupení České republiky při EU, *Záznam z bilaterálního jednání šerpů, dne 12. září 2014*, str. 3.

<sup>245</sup> Slovak Presidency of the Visegrad Group, *Lines to take for V4+2*.

<sup>246</sup> General Secretariat of the Council, *European Council (23 and 24 October 2014) – draft guidelines for the conclusions* (Brussels, 7 October 2014), str. 3. Dostupné z <http://bit.ly/1IGY615> (staženo 31. prosince 2015).

<sup>247</sup> Government of the Czech Republic, *European Council (23 and 24 October 2014) – comments to the draft guidelines for the conclusions* (Brussels, 16 October 2014). str. 4. K dispozici u autorky.

však podle jeho návrhu měly být k dispozici jen zemím s HDP nižším než 60 % průměru EU.<sup>249</sup> Maďarsko pak ve svých připomínkách tyto dva návrhy zkombinovalo a žádalo vyčlenit 15 % povolenek pro země s HDP nižším než 60 % unijního průměru.<sup>250</sup> Tato formulace se objevila i ve společných komentářích zemí V4, Bulharska a Rumunska,<sup>251</sup> které tak maximalizovaly své požadavky nad rámec kompenzací nabízených Evropskou komisí a sekretariátem předsedy Evropské rady.

### 5.2.2. Modernizační fond

Jak již bylo řečeno, jednou z těchto kompenzací mělo být vytvoření modernizačního fondu pod správou EIB pro země s HDP na hlavu nižším než 60 % průměru EU. Podle vyjádření sekretariátu Evropské rady měl fond vzhledem k zaměření na modernizaci energetického sektoru také nahradit udělování bezplatných povolenek výrobcům elektřiny (derogace).<sup>252</sup> Lze předpokládat, že taková nabídka zemím východního křídla nebyla ostatními členskými zeměmi vnímána jako příliš kontroverzní, a právě proto se Evropská komise a sekretariát Rady rozhodly tuto cestu zvolit.<sup>253</sup>

Předmětem k diskusi zůstalo v tomto bodě množství povolenek, jež měly být pro potřeby fondu vyhrazeny. V návrhu předběžných závěrů summitu EU se objevilo rozpětí 1 až 2 % všech povolenek v EU ETS,<sup>254</sup> země V4, Bulharsko a Rumunsko však ve svých připomínkách vyjádřily požadavek na vyčlenění 3 až 4 % povolenek. Zdůraznily také, že výše alokace určená jednotlivým státům by měla vycházet z údajů o HDP a že modernizačního fondu by se neměla dotknout chystaná reforma EU ETS, jejímž cílem mělo být snížení počtu povolenek v systému. O zpeněžení povolenek by se navíc měly podle jejich návrhu starat jednotlivé země prostřednictvím specializovaných národních fondů, a nikoliv přímo Evropská investiční banka. Skupina také navrhovala

<sup>248</sup> Government of Poland, *European Council (23 and 24 October 2014) – comments to the draft guidelines for the conclusions* (Brussels, 13 October 2014), str. 4. K dispozici u autorky.

<sup>249</sup> Do této skupiny by se kvalifikovaly všechny země V4+2 – pozn. aut.

<sup>250</sup> Government of Hungary, *European Council (23 and 24 October 2014) – comments to the draft guidelines for the conclusions* (Brussels, 16 October 2014), str. 4. K dispozici u autorky.

<sup>251</sup> Slovak Presidency of the Visegrad Group, *European Council (23 and 24 October 2014) – V4+BG, RO comments to the draft guidelines for the conclusions*, str. 4.

<sup>252</sup> Stálé zastoupení České republiky při EU, *Záznam z bilaterálního jednání šerpů, dne 12. září 2014*, str. 3.

<sup>253</sup> Takový předpoklad potvrzují neformální rozhovory s představiteli české státní správy.

<sup>254</sup> General Secretariat of the Council, *European Council (23 and 24 October 2014) – draft guidelines*, str. 3.

do závěrů doplnit zmínku o tom, že prostředky z fondu bude možné využít na podporu průmyslových inovací, kterou dokument původně neobsahoval.<sup>255</sup>

### 5.2.3. Kritéria pro nastavení non-ETS cílů po roce 2020

Shodu našla skupina V4+2 s Evropskou komisí a sekretariátem Rady ohledně kritéria pro nastavení cílů v sektorech nezahrnutých do EU ETS. Předchozí kapitola ukázala, že pro země východní křídla EU představovalo otázkou prvořadého významu zachování přístupu podle HDP na obyvatele. Státy západní Evropy jako Belgie, Lucembursko, Rakousko nebo také Finsko<sup>256</sup> naproti tomu zastávaly názor, že vhodnější by bylo stávající kritéria doplnit nebo nahradit novými – především uhlíkovou intenzitou tvorby HDP. Další státy také během politické debaty zdůraznily nutnost nákladově efektivního rozdělení úsilí mezi ETS a non-ETS a některé žádaly zohlednění svých národních specifik jako vysokého podílu zemědělství na tvorbě HDP (Irsko) nebo dovozní energetické závislosti (baltské země).<sup>257</sup> Přes silný odpor několika zemí však kabinet předsedy Evropské rady podpořil jako jediné hledisko pro rozdělení non-ETS cílů právě ukazatel HDP na obyvatele.<sup>258</sup>

I nízkopříjmové země však měly po roce 2020 podle představy Evropské komise a sekretariátu Rady emise skleníkových plynů snižovat – ve srovnání se základním rokem 2005 by tak už zjednodušeně řečeno neměly být emise žádného státu v cílovém roce 2030 vyšší. Rozpětí cílů mělo být zachováno v šíři 40 % jako v současném období, kdy se země pohybují v rozmezí +20 % až –20 %, tentokrát by se však cíle posunuly na hodnotu –1 % až –41 %.<sup>259</sup> Vůči tomu se ještě objevil návrh Polska, které žádalo,<sup>260</sup> aby měly některé země namísto snižování možnost své emise mimo systém EU ETS pouze stabilizovat na úrovni roku 2020.<sup>261</sup>

<sup>255</sup> Slovak Presidency of the Visegrad Group, *European Council (23 and 24 October 2014) – V4+BG, RO comments to the draft guidelines for the conclusions*, str. 4.

<sup>256</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Rada pro obecné záležitosti ze dne 29. září 2014 – shrnutí* (Praha, nedatováno), str. 2. K dispozici u autorky.

<sup>257</sup> Ministerstvo životního prostředí ČR, *Mandát pro jednání na neformálním zasedání Rady pro životní prostředí dne 14. května 2014*, str. 3.

<sup>258</sup> Stálé zastoupení České republiky při EU, *Záznam z bilaterálního jednání šerpů, dne 12. září 2014*, str. 3.

<sup>259</sup> *Ibidem*.

<sup>260</sup> Ministerstvo životního prostředí ČR, *Podklad pro 21. zasedání ministrů životního prostředí zemí V4*, str. 3.

<sup>261</sup> Která je v případě nízkopříjmových zemí vyšší než úroveň v roce 2005, jak již bylo vysvětleno – pozn. aut.

V návrhu předběžných závěrů říjnového summitu se nakonec objevilo rozpětí cílů od 0 % do -40 % ve srovnání s rokem 2005.<sup>262</sup> Jak ukazují společné komentáře V4, Bulharska a Rumunska, skupina neměla s myšlenkou snižování non-ETS emisí po roce 2020 větší problém. Konečné rozpětí cílů však navrhovala ponechat k diskusi.<sup>263</sup> Polsko se pak ve svých individuálních připomínkách znovu přihlásilo s návrhem, aby bylo možné emise stabilizovat na úrovni dosažené v roce 2020.<sup>264</sup> Odstavec věnovaný cílům pro sektory mimo EU ETS doplnila skupina V4+2 v návrhu závěrů Evropské rady ještě o požadavek na posílení flexibility v non-ETS i mezi non-ETS a EU ETS. Mezi nástroje, které by k jejímu zvýšení měly sloužit, navrhovala koalice zahrnout přesun nevyužitých emisních jednotek (AEA) do dalšího období i plné využití článku 24a směrnice o ETS.<sup>265</sup>

### 5.3. Stručné vyhodnocení požadavků skupiny V4+2

Aktéři nebo dlouhodobí pozorovatelé politiky visehradských zemí v oblasti ochrany klimatu a energetiky se obvykle shodují na tom, že existují určité rozdíly v přístupu České republiky a Slovenska na straně jedné a Polska s Maďarskem na straně druhé.<sup>266</sup> První dvě jmenované země se častěji přiklání k progresivnějším pozicím, které mají blíže ke kompromisu se zeměmi západní Evropy prosazujícími ambicióznější klimatickou politiku. Druhé dvě jsou pak obvykle ke kompromisu do posledních fází jednání méně ochotné a ke klimatické politice přistupují opatrněji.<sup>267</sup> Zejména Polsko je vzhledem k vysoké závislosti na uhlí ve výrobě elektřiny považováno za největšího odpůrce unijní politiky v této oblasti. Předchozí kapitoly ukázaly, že podobné odlišnosti

<sup>262</sup> General Secretariat of the Council, *European Council (23 and 24 October 2014) – draft guidelines*, str. 6.

<sup>263</sup> Slovak Presidency of the Visegrad Group. *European Council (23 and 24 October 2014) – V4+BG, RO comments to the draft guidelines for the conclusions*, str. 5.

<sup>264</sup> Government of Poland, *European Council (23 and 24 October 2014) – comments to the draft guidelines*, str. 6.

<sup>265</sup> Slovak Presidency of the Visegrad Group. *European Council (23 and 24 October 2014) – V4+BG, RO comments to the draft guidelines for the conclusions*, str. 5.

<sup>266</sup> Zajímavý vhlad do tématu přináší Mats Braun ve své práci *Europeanization of environmental policy in the new Europe : beyond conditionality* (Farnham : Ashgate Publishing Limited, 2014).

<sup>267</sup> Velmi zřetelně se tento rozdíl projevil nedlouho po schválení klimaticko-energetického rámce 2030, konkrétně během rozhodování Rady pro životní prostředí o zavedení rezervy tržní stability v dubnu 2015. Česká republika tehdy vystoupila z blokační menšiny, která bránila brzkému spuštění této reformy EU ETS. Blokační menšina byla vedena Polskem a její součástí bylo i Maďarsko, zatímco Slovensko se jí od počátku neúčastnilo. Viz „Reforma trhu s uhlíkem může odstartovat v roce 2019, konečná dohoda je na spadnutí“, EurActiv.cz, <http://bit.ly/1moQiab> (staženo 1. ledna 2016).

bylo možné zaznamenat i v průběhu projednávání klimaticko-energetické rámce 2020 až 2030, a to například v otázce reformy EU ETS a stabilizace ceny uhlíku.

Pohled na připomínky skupiny k předběžným závěrům říjnové Evropské rady naznačuje, že to byly ve větší míře právě požadavky Polska a Maďarska, které dostaly ve společné pozici prostor. Zjednodušeně tak lze říci, že aby koalice dosáhla konečného úspěchu, snažila se v posledních dnech před summitem i během finální debaty v Bruselu prosadit co největší ústupky nízkopříjmovým členským zemím ve všech sledovaných otázkách. Svou roli v tom sehrál fakt, že se do visegrádské koordinace ke klimaticko-energetickému rámci zapojilo Bulharsko a Rumunsko, které jsou nejchudšími členskými státy EU a společně s Estonskem zaujímají první tři místa v žebříčku energetické náročnosti tvorby HDP.<sup>268</sup> Jak již bylo řečeno, trvala V4+2 na zachování výhodného distribučního klíče pro emisní povolenky určené k aukcím a zároveň vytvoření modernizačního fondu, kterým měl zemím východního křídla Unie zajistit další dodatečné povolenky. Do odstavce závěrů věnovaného tomuto novému fondu navíc navrhovala zakomponovat alokaci 3 až 4 % z celkového počtu povolenek namísto plánovaných 1 až 2 %. Představám Polska a Maďarska vychází i požadavek na budoucí využití článku 24a směrnice o systému emisního obchodování, který umožňuje nahradit část úsilí o snížení emisí v EU ETS výsledky dosaženými v sektorech mimo tento systém. Vzhledem k zájmu Polska, Maďarska, Bulharska i Rumunska o zachování výjimky pro bezplatné udělování emisních povolenek výrobcům elektřiny se ve společných připomínkách objevuje i tento bod, se kterým původní návrh předběžných závěrů nepočítá, protože v představě evropských institucí mělo být zrušení derogací vykompenzováno zavedením modernizačního fondu.

#### ***5.4. Specifická pozice Polska***

Kompromis v otázce rozdělení úsilí a kompenzací pro nízkopříjmové unijní země zůstal z pohledu koalice V4+2 nezbytnou podmínkou pro schválení klimaticko-energetického rámce. Projevuje se to i v postoji sledovaných zemí k cíli pro snížení emisí skleníkových plynů, který měl být základním kamenem celého balíčku a zároveň příspěvkem EU ke klíčové globální klimatické dohodě, jejíž podpis byl plánován na prosinec 2015. Právě kvůli přípravě na mezinárodní klimatickou konferenci považovala

---

<sup>268</sup> Údaje Eurostatu o energetické náročnosti jednotlivých unijních ekonomik jsou dostupné pod tímto odkazem: <http://bit.ly/1Vv3y95> (staženo 1. ledna 2016).



Evropská komise i řada států EU včetně Německa, Francie a Spojeného království za důležité, aby se evropská jednání uzavřela podle plánu již na říjnovém summitu. Visegrádské země, Bulharsko a Rumunsko naopak během zářijové Rady pro obecné záležitosti upozornily na řadu nevyjasněných otázek, k jejichž vyřešení mělo podle nich dojít ještě před konečnou politikou dohodou. Mezi tyto otázky patřilo i spravedlivé rozdělení nákladů.<sup>269</sup> Jisté nebylo ani to, zda státy V4+2 nakonec podpoří emisní cíl v navrhované výši nejméně 40 % oproti roku 1990. V komentářích k předběžným závěrům ponechávají číslo v závorce, tedy otevřené pro další diskuzi, stejně jako výši úzce souvisejícího lineárního redukčního faktoru pro pravidelné snižování množství povolenek v EU ETS.<sup>270</sup>

Díky společnému koordinovanému postupu získala skupina V4+2 před říjnovou Evropskou radou poměrně výraznou vyjednávací sílu. „Šest států z dvaceti osmi, to už je zajímavý výčet. Myslím si, že to, co se objevilo ve finálních závěrech, reflektovalo, že naše priority byly podpořeny dalšími pěti státy,“ zhodnotil zpětně průběh summitu jeden z českých vyjednávačů.<sup>271</sup> Přesto nebylo primárním úmyslem koalice politickou dohodu nad komplexní a významnou otázkou klimaticko-energetické politiky zablokovat. „Shoda ohledně klimatu a energetiky bude pro úspěch říjnového summitu klíčová. Jsme odhodláni přispět k úspěšnému řešení,“ uvádí se v podkladovém materiálu shrnujícím společná východiska V4+2 datovaném na 8. října 2014.<sup>272</sup>

Od tohoto konstruktivního přístupu se během posledních týdnů před summitem do určité míry odchýlilo Polsko. Ministerská předsedkyně Ewa Kopacz, která do čela polské vlády nastoupila v září 2014 poté, co byl dosavadní premiér a předseda hlavní vládní strany Občanská platforma Donald Tusk zvolen nastávajícím předsedou Evropské rady,<sup>273</sup> se klimaticko-energetické politice EU věnovala ve svém úvodním exposé předneseném v Sejmu 1. října. „Moje vláda nesouhlasí s návrhy, které by přinesly našemu hospodářství dodatečné náklady a našim spotřebitelům vyšší cenu energie,“ prohlásila.<sup>274</sup> Následujícího dne pak v rozhovoru pro polskou televizi TVN24 uvedla, že z polské strany nelze vyloučit ani použití veta, pokud summit požadavkům

<sup>269</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Rada pro obecné záležitosti ze dne 29. září 2014*, str. 2.

<sup>270</sup> Slovak Presidency of the Visegrad Group, *European Council (23 and 24 October 2014) – V4+BG, RO comments to the draft guidelines for the conclusions*, str. 5.

<sup>271</sup> Charouz, *Formování pozice ČR k cíli pro energetickou účinnost*, str. 110.

<sup>272</sup> Slovak Presidency of the Visegrad Group, *Lines to take for V4+2*.

<sup>273</sup> Do nové funkce nastoupil Tusk až 1. prosince 2014, tedy již po říjnovém summitu EU – pozn. aut.

<sup>274</sup> „Exposé premier Ewy Kopacz – stenogram“, Kancelaria prezesa rady ministrów, <http://bit.ly/1MLEymT> (staženo 2. ledna 2015).

Varšavy nevyhoví.<sup>275</sup> O dva týdny později takovou možnost potvrdil i vicepremiér a ministr hospodářství Janusz Piechocinski. „Návrh EU na [snížení emisí o] 40 %, který by zničil polovinu evropského průmyslu, je nepřijatelný,“ řekl v rozhovoru pro rozhlasovou stanici Polskie Radio. Podle odhadů polské vlády by totiž přijetí klimaticko-energetického rámce v navrhované podobě přineslo zvýšení cen elektřiny v zemi až o 80 %.<sup>276</sup>

Podporu zbývajících zemí Visegrádské skupiny v tomto směru Polsko nenašlo. Česká republika dala například během říjnového bilaterálního jednání najevo, že polskou pozici podporuje do té míry, do jaké se shoduje s požadavky ostatních zemí koalice, ale od určitého bodu již zůstává Varšava se svým postojem osamocena.<sup>277</sup> Ani další země skupiny se k myšlence veta nepřihlásily.

Otázkou ovšem zůstává, jak vážně byla prohlášení polské vlády míněna. Kabinet Ewy Kopacz se totiž kvůli klimaticko-energetickému balíčku dostal na domácí scéně pod výrazný tlak, aby v Bruselu nepřistoupil na redukční cíl vyšší než 30 %, <sup>278</sup> a právě to mohlo způsobit, že se pozice Varšavy na poslední chvíli přechýlila do extrémnější polohy. Podle některých spekulací přitom kabinet preferoval spíše smírné řešení a výhrůžka vetem tak mohla být pouhou vyjednávací taktikou.<sup>279</sup> „Někdy slyším, jak v Polsku někteří říkají, že nejdůležitější je zabránit něčemu prostřednictvím veta. Já jsem si ale nikdy nedávala veto za cíl. Veto je nástroj. Cílem je vybojovat co nejlepší podmínky pro polskou ekonomiku,“ řekl premiérka Kopacz při setkání s novináři poté, co již byly finální závěry ke klimaticko-energetickému balíčku schváleny.<sup>280</sup>

Polsko v každém případě přitáhlo před říjnovým summitem největší část pozornosti věnované klimatickým jednáním. Ještě v průběhu října jednala s polskou premiérkou v Berlíně německá kancléřka Angela Merkel. Sporné otázky se jim však nepodařilo vyřešit. Na kompromisu mezi domácím odporem ke klimaticko-energetickým cílům a potřebou schválit rámec na evropské úrovni s polskou vládou pracovali také představitelé Francie a Spojeného království. „Polsko bylo vždycky zemí,

<sup>275</sup> „Poland may veto CO2 emission cuts in EU talks”, *Agence France Presse*, 2 October 2014.

<sup>276</sup> „Poland will veto current EU emissions' proposal: deputy PM”, *Platts Commodity News*, 16 October 2014.

<sup>277</sup> V neformálním rozhovoru to necelé dva týdny před říjnovým summitem EU uvedl jeden z vysoce postavených představitelů českého ministerstva zahraničí.

<sup>278</sup> „Last-minute squabbling over EU climate targets”, *European Voice*, <http://politi.co/1Rf56mU> (staženo 2. ledna 2016).

<sup>279</sup> „Climate Summit: Poland Claims Veto Option Still Open”, *Polish News Bulletin*, 23 October 2014.

<sup>280</sup> Videozáznam dostupný pod tímto odkazem: <http://bit.ly/1OysMOa> (staženo 2. ledna 2015).

která žádá víc, mimo jiné proto, že má ve svém energetickém mixu tolik uhlí,“ uvedl k tomu v polovině října britský ministr pro energetiku a klima Ed Davey.<sup>281</sup>

S německou kancléřkou a francouzským prezidentem Françoisem Hollandem se pak ještě Kopacz setkala 23. října přímo v Bruselu před zahájením evropského summitu. Kvůli schůzce se dokonce opozdil začátek zasedání Evropské rady. Z časových důvodů naopak polská premiérka nedorazila na tradiční koordinační setkání Visegrádské skupiny.<sup>282</sup> Jednání s Německem a Francií nicméně přineslo částečný posun díky dohodě ohledně modernizačního fondu. Poslední návrh závěrů před summitem totiž předpokládal, že pro potřeby nízkopříjmových zemí bude vyčleněno jen 1 % celkového počtu emisních povolenek. Berlín a Paříž však přislíbily podporu vyšší alokace v podobě 2 %, kterou Polsko žádalo. Nedořešená ale stále zůstávala otázka derogací, které Varšava přikládala prvořadý význam.<sup>283</sup>

### ***5.5. Závěry Evropské rady ke klimaticko-energetickému rámci 2030***

V brzkých ranních hodinách 24. října 2014 se nakonec Evropské radě podařilo dosáhnout kompromisu a polská delegace mohla být relativně spokojená, podobně jako představitelé ostatních zemí V4+2. Skupina byla sice nucena akceptovat závazný cíl pro snížení emisí skleníkových plynů o nejméně 40 % i vznik nezávazných doplňkových cílů, výsledné závěry summitu ovšem zahrnuly významnou část jejich požadavků.

„Ještě před několika hodinami všichni říkali, že není pravděpodobné, abychom získali bezplatné povolenky [pro výrobce elektřiny až do roku 2030]. Získali jsme je, a to na úrovni, která platila dosud, tedy 40 % [přidělených zemí pro dražbu]. Vznikla také nová rezerva, do které bylo ještě před několika dny plánováno vyčlenit 1 % povolenek. Nakonec to budou 2 % a 50 % [povolenek z tohoto fondu] dostalo Polsko,“ řekla novinářům krátce po konci jednání premiérka Kopacz.<sup>284</sup>

„Pokud jde o cíl snížit emise skleníkových plynů o 40 %, dokážeme se s ním ztotožnit ze dvou důvodů. [...] Prosadili jsme konkrétní finanční kompenzační mechanismy, které přispějí ke zmírnění zátěže zejména v chudších členských zemích. [...] Podařilo se nám prosadit i myšlenku nové rezervy, která se odhaduje na úrovni 3

<sup>281</sup> „Last-minute squabbling over EU climate targets“, European Voice.

<sup>282</sup> „Sledujte s námi - Summit EU: bitva o klimatický balíček“, EurActiv.cz, <http://bit.ly/1vTysgk> (staženo 2. ledna 2016).

<sup>283</sup> „Postęp po spotkaniu Kopacz z Merkel i Hollande'em na szczybie UE - źródła“, *Polska Agencja Prasowa*, 23 października 2014.

<sup>284</sup> Videozáznam dostupný pod tímto odkazem: <http://bit.ly/1OysMOa> (staženo 2. ledna 2015).

miliard eur, přičemž pro Slovensko by z této rezervy mohlo na různé inovační projekty připadnout až 300 milionů eur,“ uvedl na tiskové konferenci po skončení summitu slovenský premiér Robert Fico.<sup>285</sup>

„Kompromis poskytuje jistotu pro ochranu životního prostředí a snižování emisí skleníkových plynů, ale také dává šanci na udržení konkurenceschopnosti průmyslu,“ řekl na tiskovém briefingu také český premiér Bohuslav Sobotka, podle kterého vzala konečná dohoda v potaz priority České republiky.<sup>286</sup>

Podrobnější analýzou finálního kompromisu se zabývají následující stránky. Pro přehlednost nejprve výsledky Evropské rady z 23. října s původním návrhem závěrů a s připomínkami skupiny V4+2 ve sledovaných otázkách porovnává Tabulka 2.

Tabulka 2:

Srovnání návrhu předběžných závěrů ze 7. října, připomínek V4+2 a závěrů Evropské rady z 23. října.

	<b>Návrh předběžných závěrů Evropské rady, 7. 10. 2014</b>	<b>Připomínky V4+2 k předběžným závěrům, 13. 10. 2014</b>	<b>Výsledné závěry Evropské rady, 23. 10. 2014</b>
<b>Distribuční klíč v EU ETS</b>	90:10 (pro země s HDP/obyv. pod 90 % průměru EU)	85:15 (pro země s HDP/obyv. pod 60 % průměru EU)	90:10 (pro země s HDP/obyv. pod 90 % průměru EU)
<b>Modernizační fond</b>	1–2 % povolenek; energetika a energetická účinnost	3–4 % povolenek; průmysl a energetika	2 % povolenek; energetika a energetická účinnost
<b>Inovační fond</b>	rozšíření na průmyslové inovace	rozšíření na průmyslové inovace	rozšíření na průmyslové inovace
<b>Derogace</b>	neobsahuje	možnost volby pro státy s HDP/obyv. pod 60 % průměru EU	možnost volby pro státy s HDP/obyv. pod 60 % průměru EU
<b>Převod ročních emisních přidělů</b>	neobsahuje	omezená možnost převodu do dalšího období	neobsahuje
<b>Nastavení non-ETS cílů</b>	kritérium HDP/hlavu	kritérium HDP/hlavu	kritérium HDP/hlavu

Pohled do závěrů ukazuje, že pro klimaticko-energetickou politiku EU v období po roce 2020 zůstala zachována klíčová role systému emisního obchodování. V souladu s novým cílem pro redukci emisí do roku 2030 má být podle celoevropské dohody zvýšen lineární redukční faktor ze současných 1,74 % na 2,2 %. Do usnesení se dostala také zmínka o tom, že EU ETS bude v souladu s návrhem Evropské komise posílen zavedením rezervy tržní stability, jejímž cílem je zvýšení ceny uhlíku. V tomto bodě

<sup>285</sup> Videozáznam dostupný pod tímto odkazem: <http://bit.ly/1RVM2eU> (staženo 2. ledna 2016).

tedy musely méně ochotné země V4+2 přistoupit na řešení preferované zastánci ambicióznější klimatické politiky.

Akceptovat musela skupina také návrh Evropské komise a sekretariátu Evropské rady na realokaci povolenek určených dražbě podle méně výhodného klíče, na základě kterého měly nízkopříjmové země získat navíc jen 10 % povolenek. Zachována však zůstala příslibená kompenzace v podobě užšího okruhu států, které k těmto dodatečným povolenkám dostaly přístup. Ve shodě s předběžnými předpoklady má být těchto zemí po roce 2020 patnáct oproti současným devatenácti. Jejich seznam a procentní zvýšení počtu povolenek, které budou mít pro aukce k dispozici, zahrnuje Tabulka 3.

Tabulka 3:

Zvýšení procentního podílu povolenek, které mají členské státy vydražit v aukcích na základě realokačního klíče pro období po roce 2020.

Země	Zvýšení procentního podílu povolenek určených pro aukce
Bulharsko	53 %
Česká republika	31 %
Estonsko	42%
Řecko	17 %
Španělsko	13 %
Kypr	20 %
Lotyšsko	56 %
Litva	46 %
Maďarsko	28 %
Malta	23 %
Polsko	39 %
Portugalsko	16 %
Rumunsko	53 %
Slovinsko	20 %
Slovensko	41 %

Zdroj: Evropská komise, *Přílohy návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií* (Brusel, 15. července 2015), str. 2. Dostupné z <http://bit.ly/1JkBYtb> (staženo 2. ledna 2016).

<sup>286</sup> „Sledujte s námi - Summit EU: bitva o klimatický balíček“, EurActiv.cz.

Závěry počítají i s dalším kompenzačním opatřením v podobě zavedení modernizačního fondu. Ten má být sice naplněn pouze 2 % z celkového počtu povolenek namísto 3 nebo 4 % navrhovaných visegrádkou koalici, výsledek je však pro nízkopříjmové země příznivější než 1 % povolenek plánované v posledních předběžných závěrech, které vznikly těsně před začátkem summitu. K dispozici by tedy nakonec mělo být ve fondu 310 milionů emisních povolenek. Jejich rozdělení mezi jednotlivé státy podle klíče určeného v návrhu pro revizi směrnice o EU ETS ukazuje Tabulka 4.

Tabulka 4:

Rozdělení prostředků z Modernizačního fondu do 31. prosince 2030

<b>Země</b>	<b>Procentní podíl na prostředcích modernizačního fondu</b>
Bulharsko	5,84 %
Česká republika	15,59 %
Estonsko	2,79 %
Chorvatsko	3,14 %
Lotyšsko	1,44 %
Litva	2,57 %
Maďarsko	7,12 %
Polsko	43,41 %
Rumunsko	11,98 %
Slovensko	6,13 %

Zdroj: Evropská komise, *Přílohy návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií* (Brusel, 15. července 2015), str. 3. Dostupné z <http://bit.ly/1JkBYtb> (staženo 2. ledna 2016).

Zemím V4+2 se ovšem nepovedlo zajistit, že tyto zdroje budou mít využití i v projektech zaměřených na modernizaci průmyslu. Zaměření na inovace v průmyslu se tak podařilo prosadit jen do závěrů k inovačnímu fondu sloužícímu všem členským zemím EU.

Z Tabulky 2 je patrné, že v řadě oblastí, které byly z pohledu koalice klíčové, byla zásadní shoda dosažena už na začátku října nebo dříve. Platí to zejména pro přístup k nastavení cílů v sektorech nezahrnutých do systému EU ETS, u kterého se přes odpor některých zemí podařilo zachovat ukazatel HDP na obyvatele jako jediné kritérium.

Podobně jako v případě distribučního klíče pro emisní povolenky v ETS to znamená, že klimaticko-energetický rámec EU má i v příštím období reflektovat nerovnosti v bohatství jednotlivých členských zemí. Část závěrů věnovaná non-ETS odvětvím nicméně neobsahuje konkrétnější formulace ke zvýšení flexibility. Do výsledné dohody se tak nepodařilo prosadit ani částečné převedení emisních jednotek AEA do období po roce 2020 ani využití článku 24a směrnice o EU ETS.

Nejvýraznější posun naznačuje tabulka v případě udělování bezplatných povolenek výrobcům elektřiny. Zatímco návrh předběžných závěrů Evropské rady ze 17. října s pokračováním derogací vůbec nepočítal, zejména díky diplomatickému úsilí Polska se nakonec podařilo zachovat ve stejném rozsahu jako v současné fázi EU ETS. Země s HDP na obyvatele pod 60 % EU tak budou moci využít až 40 % svého přidělu povolenek určených aukcích právě pro tyto účely. Vzhledem k tomu, že většina zemí Unie nesmí tímto způsobem výrobce elektrické energie podporovat už od roku 2013 a od roku 2020 neměla výjimka existovat vůbec, jde z hlediska zemí V4+2 o významný politický úspěch.

Lze ještě poznamenat, že navzdory snaze Německa a řady dalších zemí o stanovení závazných cílů pro obnovitelné zdroje a energetickou účinnost nemají být podle závěrů summitu v období 2020 až 2030 v těchto oblastech vypracovány závazky pro jednotlivé členské země. Dosažení 27% podílu OZE na konečné spotřebě energie má být závazné pouze na celoevropské úrovni a cíl pro zvýšení energetické účinnosti o 27 % oproti prognózám má být pouze „orientační“. Závěry nadto obsahují zmínku o zachování suverénní kontroly členských zemí nad vlastním energetickým mixem. Také tyto faktory přispěly k tomu, že výsledek celoročních jednání o klimaticko-energetické politice mohly země V4+2 do velké míry považovat za svůj úspěch.

## Závěr

Státy Visegrádské skupiny společně s Bulharskem a Rumunskem se jako advokační koalice během projednávání rámce pro klimaticko-energetickou politiku EU pro období 2020 až 2030 zformovaly přirozeným způsobem na základě dlouhodobě sdílených zájmů vyplývajících z ekonomických podmínek – výše HDP na obyvatele všech těchto zemí se pohybuje výrazně pod průměrem Evropské unie jako celku a jejich hospodářství se zároveň vyznačují vysokou energetickou náročností. Díky společně sdíleným problémům jsou tak schopné formulovat požadavky na takové nastavení klimaticko-energetické politiky, jaké může být přínosné pro každého jednotlivého člena skupiny.

Prostor pro vytváření jednotného postoje těmito státním nabídl dlouhodobě existující mechanismy spolupráce na různých úrovních, mezi něž patří setkávání jejich ministrů životního prostředí i pravidelná výměna názorů a informací k různým otázkám projednávaným na půdě EU. Koalice mohla navázat také na úspěšnou spolupráci při projednávání klimaticko-energetického balíčku pro rok 2020, během kterého se zemím V4, baltským státním, Bulharsku a Rumunsku podařilo získat výrazné ústupky reflektující odlišnosti jejich ekonomik od dalších členských zemí.

Při vypůjčení terminologie z teoretického zkoumání evropského procesu rozhodování tak lze skupinu V4+2 označit za koalici založenou na společných zájmech (*interest based coalition*), ve které aktéři kontaktují své partnery podle toho, jakou mají představu o jejich preferencích v souvislosti s konkrétními tématy, jež se aktuálně dostávají na agendu, a která může na základě homogenních postojů k formulaci „národních zájmů“ přispět k vytvoření stabilních sektorových koaličních vazeb.

Koordinace sledovaných zemí k otázkám klimaticko-energetického rámce 2030 započala ještě před vydáním tzv. zelené knihy, jejímž vydáním Evropská komise zahájila na jaře 2013 veřejnou konzultaci o této problematice. Vzhledem ke komplexní povaze balíčku přikládaly země V4+2 aspektům budoucího nastavení klimaticko-energetické politiky velký význam, podobně jako ostatní členské státy EU. Pozornost věnovala sledovaná advokační koalice řadě otázek, mezi které patřila ochrana proti takzvanému úniku uhlíku, zajištění energetické bezpečnosti nebo zachování práva na vlastní volbu energetického mixu, které garantuje Lisabonská smlouva.



Diplomová práce se zaměřila na problém nerovnoměrných nákladů klimaticko-energetické politiky kladených na unijní země s nižšími hodnotami HDP na obyvatele, který z pohledu zemí V4+2 patřil mezi nejvýznamnější z těchto otázek. Na uvedenou problematiku upozornila samotná Evropská komise. Již v zelené knize připomněla, že od doby přijetí klimaticko-energetické balíčku pro období do roku 2020 došlo v EU k řadě změn v socioekonomické oblasti, na které bude potřeba reagovat a vycházet přitom i ze zkušeností se stávajícím rámcem. V návrhu klimaticko-energetického balíčku zveřejněném na konci ledna 2014 pak zdůraznila, že nárůst dodatečných nákladů na implementaci navrženého cíle pro snížení emisí skleníkových plynů minimálně o 40 % ve srovnání s rokem 1990 bude v případě zemí s HDP na obyvatele pod 90 % průměru EU vyšší než průměrný nárůst v celé Unii. Naznačila zároveň možné řešení v podobě kompenzačních mechanismů, které by nízkopříjmovým zemím zajistily dodatečné příjmy pro pokrytí těchto zvýšených nákladů.

Debata se během roku 2014 vedla o konkrétní podobě těchto mechanismů a o způsobu rozdělení úsilí při snižování emisí skleníkových plynů v sektorech zahrnutých do evropského systému emisního obchodování EU ETS i odvětvích, která tento systém nepokrývá. Nároky visegrádských zemí, Bulharska a Rumunska zahrnovaly požadavek na pokračování některých mechanismů fungujícím v současném období. Patří mezi ně realokace příjmů z dražeb emisních povolenek, která zvýhodňuje nízkopříjmové země a státy, jež dosáhly výrazného snížení emisí do roku 2005, nebo výjimka umožňující některým státům přidělování bezplatných povolenek výrobcům elektrické energie (tzv. derogace). Skupina V4+2 také trvala na tom, že nastavení cílů pro snižování emisí v sektorech mimo EU ETS se musí i po roce 2020 zakládat na rozdílech mezi HDP na obyvatele jednotlivých členských zemí. Jako nové se objevily návrhy na vytvoření modernizačního fondu, do kterého by byla vyčleněna část povolenek pro využití v nízkopříjmových zemích Unie za účelem modernizace energetických systémů a zvýšení energetické účinnosti, a také na možnost převedení přebytečných emisních jednotek v sektorech mimo ETS do období po roce 2020.

Vytváření společných postojů k otázkám klimaticko-energetického rámce považovalo za svou prioritu maďarské předsednictví, které mělo koordinaci na starost v první polovině roku 2014, i Slovensko, které neslo odpovědnost za koaliční spolupráci v závěrečné fázi vyjednávání. Během celého roku se konaly koordinační schůzky V4+2 na všech úrovních Rady EU i mimo půdu unijních institucí. Skupina pravidelně upozorňovala na to, že rozdělení úsilí při redukci emisí by mělo být „spravedlivé“ a

apelovala tak na historickou nevýhodu vůči západní Evropě. Dala také najevo, že bez uspokojivého vyřešení jejích požadavků bude obtížné schválit klimaticko-energetický rámec 2030 v plánovaném termínu, tedy v říjnu 2014. Znovu se tak opakoval scénář z roku 2008, kdy země východního křídla EU podmiňovaly konečnou dohodu kompromisem, který by je zvýhodnil vůči zbytku Unie. Koalice však dala zároveň najevo, že hodlá být součástí úspěšného řešení a prezentovala sama sebe jako konstruktivního hráče, který chce debatu zakládat především na faktech. Proto také dlouhodobě požadovala vypracování individuálních dopadových studií pro jednotlivé členské země.

Takový přístup odpovídá povaze jednání na půdě Evropské rady, jejímž cílem obvykle bývá dosažení široké shody na směřování Unie v určité oblasti. Výslednou podobu projednávané politiky pak lze chápat jako vyjednanou dohodu (*negotiated agreement*), o které mluví teoretický koncept *advocacy coalition*.

Skupina V4+2 tedy nehovořila o tom, že by měla v úmyslu konečnou dohodu o klimaticko-energetickém rámci zcela zablokovat. V závěrečné fázi jednání však výhrůžku vetem využilo pro prosazení svých (a koaličních) požadavků Polsko, které přikládalo prvořadý význam především otázce derogací a vyšší alokace emisních povolenek pro modernizační fond.

Vedle těchto dvou otázek se musela koalice potýkat s odporem některých zemí západní Evropy vůči zachování parametru HDP na obyvatele jako jediného kritéria pro nastavení cílů v sektorech mimo EU ETS. V této oblasti ovšem našla spojení v Evropské komisi i sekretariátu Rady, který připravoval návrh předběžných závěrů summitu. Shodu naopak nemohla V4+2 s unijními institucemi nalézt v otázce realokace povolenek určených pro aukce, která již do budoucna neměla zvýhodňovat státy profitující z výrazného snížení emisí před rokem 200, mezi něž patří především země východního křídla.

V poslední fázi vyjednávání koalice své požadavky maximalizovala, aby se úspěchu podařilo dosáhnout v co nejvíce oblastech. Finální závěry říjnové Evropské rady všechny její požadavky nereflektují, přesto lze říci, že byla skupina při prosazování svých požadavků úspěšná. Musela sice akceptovat poměrně ambiciózní cíl na snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 o nejméně 40 % ve srovnání s rokem 1990 i rozhodnutí o realokaci povolenek určených dražbě podle méně výhodného klíče, na základě kterého měly nízkopříjmové země získat navíc jen 10 % povolenek namísto požadovaných 15 %. Zachována však zůstala příslibená kompenzace v podobě užšího

okruhu států, které k těmto dodatečným povolenkám dostaly přístup, stejně jako další kompenzační opatření v podobě zavedení modernizačního fondu. Přes odpor některých členských zemí se také podařilo zachovat ukazatel HDP na obyvatele jako jediné kritérium pro nastavení cílů v sektorech mimo systém EU ETS a také výjimku pro udělování bezplatných povolenek výrobců elektrické energie až do roku 2030.

## Summary

The Visegrad Group, Bulgaria and Romania based their cooperation during the negotiations on the EU framework for climate and energy policy in the period from 2020 to 2030 on long term common interests arising from similar economic conditions such as relatively low (in the context of European Union) GDP per capita and high energy intensity of their economies. They could also follow the successful example of coordination during the negotiation on the current framework for climate and energy adopted in 2008, and make use of the already well-established instruments for information sharing and exchange of opinions such as regular meetings of V4+2 ministers responsible for climate policy.

Their coordination towards the climate and energy package 2030 started already before the publication of the Green Paper prepared by the European Commission in the spring of 2013. The countries focused on several important questions, among which protection against carbon leakage, strengthening of energy security or national sovereignty over energy mix can be mentioned.

The thesis focused on the issue of unequal costs of the climate and energy policy which was estimated to have a more significant impact on low-income member states of the EU, as this question was among those perceived most sensitively by the V4+2 Group. In the proposal of climate and energy package 2030, the European Commission raised the question of maintaining the current and establishing new compensation mechanisms which would provide these countries with sufficient revenues that could be used for covering of these higher costs.

The V4+2 advocacy coalition lobbied especially for the continuation of distribution of allowances to be auctioned by member states, which favours low-income states and those countries that took early efforts to reduce their greenhouse gases emissions before 2005. Option for transitional free allocation for the modernisation of electricity generation was also one of their requirements. They also preferred the GDP per capita indicator as the main criterion for the adjustment of targets for sectors not included in the EU Emissions Trading System, as well as the option for banking of unused Annual Emission Allocation after 2020. As a new solution of the unequal costs issue, the group demanded establishment of a Modernisation Fund intended to support energy efficiency improvement and energy systems modernisation in the low-income states.

Conclusions of the October 2014 European Council reflect many of these requirements. Low-income member states will be able to use additional emission allowances thanks to the new distribution system in the EU ETS which sets aside 10% of the allowances to be auctioned for countries with GDP per capita under 90% of the EU average, as well as to the newly established Modernisation Fund. Despite resistance of several member states, GDP per capita remains the only standard for non-ETS targets setting. Free allocation for the power sector will be maintained as well. On the other hand, Central European countries had to accept a relatively ambitious emission reduction target at the level of at least 40% in comparison with 1990.

## Použitá literatura

### Primární zdroje

European Commission, *Commission Services Non Paper : Green Paper 2030 – Main outcomes of the public consultation* (Brussels, 2013). Dostupné z <http://bit.ly/1MaWGXh> (staženo 13. prosince 2015).

Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Energetická účinnost a její příspěvek k energetické bezpečnosti a rámec politiky do roku 2030 v oblasti klimatu a energetiky* (Brusel, 23. července 2014), str. 17. Dostupné z <http://bit.ly/1MsEJbp> (staženo 8. listopadu 2015).

Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030* (Brusel, 22. ledna 2014). Dostupné z <http://bit.ly/1JRFaXy> (staženo 31. října 2015).

Evropská komise, *Souhrn posouzení dopadů – průvodní dokument ke Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030* (Brusel, 21. ledna 2014). Dostupné z <http://bit.ly/1PX86F3> (staženo 31. října 2015).

Generální sekretariát Rady, *Evropská rada 20. a 21. března 2014 – závěry* (Brusel, 21. března 2014). Dostupné z <http://bit.ly/1WntNST> (staženo 31. října 2015).

Generální sekretariát Rady, *Evropská rada 26. a 27. června 2014 – závěry* (Brusel, 27. června 2014). Dostupné z <http://bit.ly/1MIDO26> (staženo 31. prosince 2015).

General Secretariat of the Council, *European Council (23 and 24 October 2014) – draft guidelines for the conclusions* (Brussels, 7 October 2014). Dostupné z <http://bit.ly/1IGY615> (staženo 31. prosince 2015).

General Secretariat of the Council. *United Kingdom's delegation reply to policy debate on the Communication from the Commission on "A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030"* (Brussels, 25 February 2014). Dostupné z <http://bit.ly/1IyfJQg> (staženo 6. prosince 2015).

Government of the Czech Republic, *European Council (23 and 24 October 2014) – comments to the draft guidelines for the conclusions* (Brussels, 16 October 2014). K dispozici u autorky.

Government of the Czech Republic, *Public Consultation - Green paper: A 2030 framework for climate and energy policies* (Prague, July 2013). Dostupné z <http://bit.ly/1SjfomQ> (staženo 28. prosince 2015).

Government of Hungary, *European Council (23 and 24 October 2014) – comments to the draft guidelines for the conclusions* (Brussels, 16 October 2014). K dispozici u autorky.

Government of Poland, *European Council (23 and 24 October 2014) – comments to the draft guidelines for the conclusions* (Brussels, 13 October 2014). K dispozici u autorky.

Government of Poland, *Responses within public consultations – Communication from the Commission – Green Paper – A 2030 framework for climate and energy policies* (Warsaw, July 2013). Dostupné z <http://bit.ly/1SjfomQ> (staženo 28. prosince 2015).

Government of Romania, *Comments on the Green Paper „A 2030 framework for climate and energy policies“* (Bucharest, nedatováno). Dostupné z <http://bit.ly/1mitcSd> (staženo 13. prosince 2015).

Hungarian Presidency in the Visegrad Group, *Joint Statement of the 20th Meeting of the Ministers of Environment of the Visegrád Group Countries, Bulgaria, Republic of Croatia and Romania* (Visegrad, 8 May 2014). Dostupné z <http://bit.ly/110WLHA> (staženo 31. října 2015).

Hungarian Presidency in the Visegrad Group, *Declaration of the Budapest V4+ Energy Security Summit* (Budapest, 24 February 2010). Dostupné z <http://bit.ly/1OZrFdb> (staženo 12. prosince 2015).

Hungarian Presidency in the Visegrad Group, *(Preliminary) Joint Statement of the informal meeting of ministers and representatives responsible for climate policy of the Visegrad Group Countries, Bulgaria and Romania* (Budapest, 7 February 2014). Dostupné z <http://bit.ly/1RkeyUa> (staženo 31. října 2015).

Hungarian Presidency in the Visegrad Group, *Programme of the Hungarian Presidency in the Visegrad Group 2013–2014* (Budapest, nedatováno). Dostupné z <http://bit.ly/1NCwkyg> (staženo 6. prosince 2015).

Hungarian Presidency in the Visegrad Group, *The Visegrad Group Member States, Romania and Bulgaria Common Lines on the EU climate-energy framework 2020–2030* (Budapest, 6 May, 2014). K dispozici u autorky.

Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Rada pro obecné záležitosti ze dne 29. září 2014 – shrnutí* (Praha, nedatováno). K dispozici u autorky.

Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Rámcová pozice/Stanovisko pro Parlament ČR – Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Energetická účinnost a její příspěvek k energetické bezpečnosti a rámec politiky do roku 2030 v oblasti klimatu a energetiky* (Praha, 18. srpna 2014). K dispozici u autorky.

Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Rámcová pozice/Stanovisko pro Parlament ČR : Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropského hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030* (Praha, 18. srpna 2014). K dispozici u autorky.

Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, *Sherpa meeting : V4 videokoordinace 8. 9. 2014* (Praha, nedatováno). K dispozici u autorky.



Ministerstvo životního prostředí ČR, *Bilaterální jednání šerpů ke klimaticko-energetickému rámci do roku 2030 18. června 2014 : cestovní zpráva* (Praha, 4. srpna 2014). K dispozici u autorky.

Ministerstvo životního prostředí ČR, *Mandát pro jednání na neformálním zasedání Rady pro životní prostředí dne 14. května 2014* (Praha, nedatováno), str. 5. K dispozici u autorky.

Ministerstvo životního prostředí ČR, *Podklad pro 21. zasedání ministrů životního prostředí zemí V4, Bulharska a Rumunska 29. – 30. září 2014 v Bratislavě* (Praha, 11. září 2014). K dispozici u autorky.

Ministerstvo životního prostředí ČR, *Stanovisko pro ministra životního prostředí Richarda Brabce k materiálu ke schválení Výborem pro EU: Vodítka pro další jednání zástupců ČR o aspektech Rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030* (Praha, 19. května 2014). K dispozici u autorky.

Polish Presidency of the Visegrad Group, *Programme of the Presidency July 2012–June 2013* (Warsaw, nedatováno). Dostupné z <http://bit.ly/1XTz0gC> (staženo 6. prosince 2015).

Polish Presidency of the Visegrad Group, *Report of the Polish Presidency of the Visegrad Group* (Warsaw, 2013). Dostupné z <http://bit.ly/1TIwqZV> (staženo 13. prosince 2015).

Slovak Presidency of the Visegrad Group, *European Council (23 and 24 October 2014) – V4+BG, RO comments to the draft guidelines for the conclusions* (Brussels, 13 October 2014). K dispozici u autorky.

Slovak Presidency of the Visegrad Group, *Joint Statement of the 21th Meeting of the Ministers of Environment of the Visegrád Group Countries, the Republic of Bulgaria and Romania* (Bratislava, 30 September 2014). Dostupné z <http://bit.ly/1PiTu2O> (staženo 8. listopadu 2015).

Slovak Presidency of the Visegrad Group, *Lines to take for V4+2 – discussion on draft guidelines for the conclusions, Coreper II meeting, 8 October 2014* (Bratislava, nedatováno). K dispozici u autorky.

Slovak Presidency of the Visegrad Group, *Non-paper on the EU Climate and Energy Framework after 2020 and on Energy Security, V4 + Bulgaria + Romania Contribution to October European Council Guidelines* (Bratislava, nedatováno). K dispozici u autorky.

Slovak Presidency of the Visegrad Group, *Programme of the Slovak Presidency of the Visegrad Group July 2014 – June 2015* (Bratislava, nedatováno). Dostupné z <http://bit.ly/1YSlyft> (staženo 6. prosince 2015).

Slovak Presidency of the Visegrad Group, *V4 Common Lines, General Affairs Council, 29 September 2014* (Bratislava, nedatováno). K dispozici u autorky.

Stálé zastoupení České republiky při EU, *Záznam z bilaterálního jednání šerpů, dne 12. září 2014 v Bruselu* (Brusel, 12. září 2014). K dispozici u autorky.

Úřední věstník EU, *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES* (Brusel, 25. října 2003). Dostupné z <http://bit.ly/1NgAdxi> (staženo 31. října 2015).

## **Videozáznamy**

Práce čerpá z videozáznamů veřejné rozpravy na zasedáních Rady pro životní prostředí a Rady pro energetiku, které se konaly v těchto termínech:

- Rada pro životní prostředí 3. března 2014 (<http://bit.ly/1RcO5uS>).
- Rada pro energetiku 4. března 2014 (<http://bit.ly/1OVDIbo>).
- Rada pro životní prostředí 12. června 2014 (<http://bit.ly/1OVDDol>).
- Rada pro energetiku 13. června 2014 (<http://bit.ly/1U8YhTS>).

Zdrojem videozáznamů je tiskové centrum Rady EU. Odkazy na jednotlivé videozáznamy jsou uvedeny v závorkách (staženo 10. prosince 2015).

Dále práce čerpá z videozáznamů pořízených u příležitosti zasedání Evropské rady 26. až 27. června 2014 a 23. až 24. října 2014:

- Tisková konference slovenského premiéra Roberta Fica 27. června 2014: <http://bit.ly/1jWxz3N> (staženo 13. prosince 2015).
- Tiskový briefing polské premiérky Ewy Kopacz 24. října 2014: <http://bit.ly/1OysMOa> (staženo 2. ledna 2015).
- Tisková konference slovenského premiéra Roberta Fica 24. října 2014: <http://bit.ly/1RVM2eU> (staženo 2. ledna 2016).

Zdrojem videozáznamů je tiskové centrum Rady EU.

## **Knihy**

Černoch Filip a Veronika Zapletalová, *Energetická politika Evropské unie* (Brno : Masarykova univerzita, 2012), 149 str.

Dearing James a Everett M. Rogers, *Agenda-setting* (Thousand Oaks, California: Sage, 1996), 139 str.

Drulák Petr, *Teorie mezinárodních vztahů* (Praha: Portál, 2003), 220 str.

Kalvas František, „Politická agenda,“ in *Agenda-setting: teoretické přístupy*, ed. Škodová Markéta. (Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, 2008), str. 63–73.

Kingdon John W., *Agendas, alternatives, and public policies* (New York: Longman, 2003), 253 str.

Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland, *Poland's 10 years in the European Union : Report* (Warsaw, 2014), 241 str.

McCombs Maxwell E., *Agenda setting: nastolování agendy – masová média a veřejné mínění* (Praha: Portál, 2009), 251 str.

Nečas Vlastimil, „Tradice výzkumů agenda-setting,“ in *Agenda-setting: teoretické přístupy*, ed. Škodová Markéta. (Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, 2008), str. 15–27.

Leichtová Magdalena, „Agenda-setting v masových médiích v globalizovaném světě,“ in *Média a politika: vybrané problémy: modernita, propaganda, politický marketing, agenda-setting, terorismus, žurnalistika*, ed. Rosůlek Přemysl. (Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2009), str. 113–132.

Říchová Blanka, „Teorie rozhodování v Evropské unii,“ in *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*, ed. Fiala Vlastimil. (Olomouc: Periplum, 2007), str. 265–299.

Šaradín Petr a Lenka Špičánová, „Teorie národních zájmů a suverenity,“ in *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*, ed. Fiala Vlastimil. (Olomouc: Periplum, 2007), str. 215–240.

Škodová Markéta, „Zasazení konceptu agenda-setting do uvažování o médiích,“ in *Agenda-setting: teoretické přístupy*, ed. Škodová Markéta. (Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, 2008), str. 11–14.

Trampota Tomáš, „Mediální agenda,“ in *Agenda-setting: teoretické přístupy*, ed. Škodová Markéta. (Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, 2008), str. 40–47.

Trampota Tomáš, Jan Křeček a Vlastimil Nečas, *Média a moc* (Praha: Fakulta sociálních věd UK, 2006), 36 str.

## Články

Braun Mats, "EU Climate Norms in East-Central Europe", *Journal of Common Market Studies* 52, 3 (2014): str. 445–460.

Carbon Market Watch, *Analysis of Europe's 2030 Climate Ambition* (Brussels, 31 October 2014). Dostupné z <http://bit.ly/1QWHxk4> (staženo 28. prosince 2015).

Gniazdowski Mateusz, „Dilemata největšího z menších : K visegrádskému rozměru polské politiky“, *Mezinárodní politika* 3 (2011): str. 9–11.

Hauke Herman et al, *Options for non-ETS target setting in 2030 : Öko-Institut Working Paper 1/2014* (Berlin, 28 May 2014), str. 22. Dostupné z <http://bit.ly/1OiVOFw> (staženo 29. prosince 2015).

Kořan Michal, „Visegrádská spolupráce na prahu třetí dekády“, *Mezinárodní politika* 3 (2011): str. 4–6.

Král David, *Česká politika v EU – artikulace zájmů a taktika při jejich prosazování : Discussion Paper* (Praha : Europeum, 2013). Dostupné z <http://bit.ly/1TPBPip> (staženo 6. prosince 2015).

Kübler Daniel, „Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy,“ *Journal of European Public Policy* 8, 4 (2001): str. 624.

Pralle Sarah B, „Agenda-setting and climate change,“ *Environmental Politics* 18, 5 (2009): str. 781–799.

Sabatier Paul A., „The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe,“ *Journal of European Public Policy* 5, 1 (2011): str. 109.

Sabatier Paul A. a Christopher M. Weible, „The Advocacy Coalition Framework:

Innovations and Clarifications,” in *Theories of the Policy Process*, ed. Sabatier Paul A. (Boulder: Westview Press, 2007), str. 189–222.

Skjærseth Jon Birger, *Implementing EU Climate and Energy Policies in Poland : From Europeanization to Polonization?* (Lysaker : Fridtjof Nansens Instiutt, 2014). Dostupné z <http://bit.ly/1mpMeG0> (staženo 30. prosince 2015).

Šalamonová, Alena, „Slovak V4 presidency priorities, goals and key achievements in energy”, in *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs XXIII*, 3–4 (2014): str. 37–56.

### **Kvalifikační práce**

Charouz Tomáš, *Formování pozice ČR k cíli pro energetickou účinnost v klimaticko-energetickém rámci EU do roku 2030* (Brno : Masarykova univerzita, 2015). 123 str. Dostupné z <http://bit.ly/1GQYIAm> (staženo 8. listopadu 2015).

### **Média**

„Backloading emisních povolenek může být schválen do měsíce“, EurActiv.cz, <http://bit.ly/1OuvIGp> (staženo 28. prosince 2015).

„Climate Summit: Poland Claims Veto Option Still Open”, *Polish News Bulletin*, 23 October 2014.

„EU nechce spoléhat na Rusko, mění pohled na úspory energie“, EurActiv.cz, <http://bit.ly/1MQtwTY> (staženo 8. listopadu 2015).

„Last-minute squabbling over EU climate targets”, *European Voice*, <http://politi.co/1Rf56mU> (staženo 2. ledna 2016).

„Member states' positions on 2030 climate and energy targets revealed”, EurActiv.com, <http://bit.ly/1QZJ711> (staženo 5. prosince 2015).

„Nemá smysl hrát si na husity“, *Magazín Pro-Energy*, <http://bit.ly/1NBJaS8> (staženo 8. listopadu 2015).

„Poland calls for EU energy union“, *EurActiv.com*, <http://bit.ly/1kki0yB> (staženo 1. listopadu 2015).

„Poland may veto CO2 emission cuts in EU talks“, *Agence France Presse*, 2 October 2014.

„Poland will veto current EU emissions' proposal: deputy PM“, *Platts Commodity News*, 16 October 2014.

„Postęp po spotkaniu Kopacz z Merkel i Hollande'em na szczycie UE - źródła“, *Polska Agencja Prasowa*, 23 października 2014.

„Průlom ve vládní pozici: ČR už nebude proti třem klimatickým cílům EU“, *EurActiv.cz*, <http://bit.ly/20EHZA9>, (staženo 8. listopadu 2015).

„Sledujte s námi - Summit EU: bitva o klimatický balíček“, *EurActiv.cz*, <http://bit.ly/1vTysgk> (staženo 2. ledna 2016).

## **Webové stránky**

„Annual emission allocations“, *European Commission*, <http://bit.ly/1Zy27Jc> (staženo 28. prosince 2015).

„Carbon leakage“, *European Commission*, <http://bit.ly/1mm6J6D> (staženo 28. prosince 2015).

„Effort Sharing Decision“, *European Commission*, <http://bit.ly/1M82wNL> (staženo 29. prosince 2015).

„Emissions Trading System: Auctioning“, European Commission, <http://bit.ly/1ORXYs3> (staženo 27. prosince 2015).

„Exposé premier Ewy Kopacz – stenogram“, Kancelaria prezesa rady ministrów, <http://bit.ly/1MLEymT> (staženo 2. ledna 2015).

„Fakta o EU – Dokumenty EU – Zelené knihy“, Euroskop.cz, <https://www.euroskop.cz/8913/sekce/zelene-knihy/> (staženo 14. března 2015).

„Fakta o EU – Instituce EU – Evropská rada,“ Euroskop.cz, <https://www.euroskop.cz/90/sekce/evropska-rada/> (staženo 14. března 2015).

„Kvalifikovaná většina“, Euroskop.cz, <http://bit.ly/1IYdwZk> (staženo 10. prosince 2015).

„NER 300 programme“, European Commission, <http://bit.ly/1mI7RC0> (staženo 27. prosince 2015).

„Rada EU“, Euroskop.cz, <http://bit.ly/1OVNY3m> (staženo 10. prosince 2015).



## **Seznam příloh**

**Příloha č. 1: Přehled relevantních jednání o klimaticko-energetickém rámci 2030 a další důležitá data (seznam)**

## Přílohy

### Příloha č. 1: Přehled relevantních jednání o klimaticko-energetickém rámci 2030 a další důležitá data (seznam)

#### 2012

31. října – setkání ministrů hospodářství V4  
 prosinec – společný dopis V4 Evropské komisi a kyperskému předsednictví

#### 2013

7. března – Evropská komise vydala zelenou knihu k rámci 2030  
 18. a 19. dubna – setkání ministrů životního prostředí V4+2  
 2. července 2013 – konec veřejné konzultace k zelené knize

#### 2014

22. ledna – Evropská komise vydala sdělení ohledně rámce 2030  
 3. února 2013 – začátek konzultace k energetické účinnosti  
 7. února – neformální setkání V4+2 ministrů životního prostředí  
 11. února – Rada pro obecné záležitosti  
 3. března – koordinace V4+2 před zasedáním Rady pro životní prostředí  
 3. března – Rada pro životní prostředí  
 4. března – Rada pro energetiku  
 18. března – Rada pro obecné záležitosti  
 20. a 21. března – Evropská rada  
 28. dubna – konec konzultace k energetické účinnosti  
 7. a 8. května – setkání ministrů životního prostředí V4+2  
 14. května – koordinace V4+2 před neformální Radou pro životní prostředí  
 14. května – neformální Rada pro životní prostředí  
 15. a 16. května – neformální Rada pro energetiku  
 12. června – koordinace V4+2 před zasedáním Rady pro životní prostředí  
 12. června – Rada pro životní prostředí  
 13. června – Rada pro energetiku  
 16. a 18. června – první bilaterální setkání šerpů  
 24. června – Rada pro obecné záležitosti  
 26. a 27. června – Evropská rada  
 17. července – koordinace V4+2 před neformální Radou pro životní prostředí  
 17. července – neformální Rada pro životní prostředí  
 23. července – Evropská komise vydala sdělení k energetické účinnosti  
 5. září – pracovní skupina Rady pro energetiku  
 12. září – bilaterální jednání šerpů  
 16. září – oběd V4 se zástupci generálních ředitelství pro klima a energetiku  
 18. září – V4 pracovní skupina pro energetiku  
 29. září – Rada pro obecné záležitosti  
 29. a 30. září – setkání ministrů životního prostředí V4+2  
 6. října – koordinace V4+2 před neformální Radou pro životní prostředí  
 6. října – neformální Rada pro životní prostředí  
 6. října – neformální Rada pro energetiku  
 8. října – Coreper ke klimaticko-energetickému rámci  
 polovina října – kolektivní jednání šerpů

21. října – Rada pro obecné záležitosti  
23. a 24. října – Evropská rada

Pozn.: Tento seznam není ani zdaleka vyčerpávajícím přehledem společných jednání skupiny V4+2. Zahrnuje především záznamy o schůzkách nebo společných krocích, o nichž se hovoří v textu práce, a obsahuje data, která byla během přípravy práce možná ověřit. Slouží tak zejména pro lepší přehled čtenáře.