



COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL
HANDELSHØJSKOLEN

Kandidatafhandling

15. september 2016

MELLEM SUVERÆNITET OG SOLIDARITET: POLEN OG ENERGIUNIONEN

Lena Lykkegaard Laursen

Cand.ling.merc – Engelsk og Europæiske Studier

Vejleder: Kathrine Ravn Jørgensen

181.967 anslag | 80 normalsider

Abstract

In February 2015, the European Commission presented a framework strategy for an Energy Union, which consists of five mutually reinforcing dimensions: supply security, an integrated energy market, energy efficiency, decarbonisation, and research and innovation. Poland has long advocated a common European approach to energy policy, and has previously presented its own proposal for an energy union. This thesis investigates what lies behind the European Commission's Energy Union strategy, and how this strategy corresponds with Poland's interests in an energy union.

In order to answer this research question, the thesis draws on three integration theories: neofunctionalism, intergovernmentalism and liberal intergovernmentalism. These theories supplement and criticise each other by highlighting different aspects of the integration process. Taking a hermeneutic approach, the theories are used to challenge and qualify the author's horizon of understanding.

The analysis finds that the Energy Union should be viewed in a wider historical context. As the EU has slowly moved towards a common European energy policy, three interconnected goals for energy policy have been established: energy security, competitiveness and sustainability. These three priorities lie at the heart of the Energy Union. The analysis furthermore finds that the recent upheaval in energy policy, including the Energy Union, is a result of both functional and cultivated spillover, as well as the fact that most member states have increased their support for a common energy policy. The latter can be ascribed to a mix of global and regional circumstances, such as political unrest in energy exporting countries, the Eastern enlargement etc. When it comes to Poland's interests in an energy union, the analysis shows that Poland sees the three goals of the Energy Union strategy as conflicting. The goal of sustainability is seen as a threat to both energy security and economic competitiveness. This is due to the Polish coal industry, which is integral to the country's security of supply. Because of Poland's historical experiences with foreign domination, concerns about national sovereignty and energy independence are of utmost importance. Furthermore, the coal industry is perceived as a significant driver in economic growth and job creation, and it enjoys wide support among the public, the media and political parties.

The thesis concludes that Poland prioritises security of supply above all. As such, Poland supports the elements of the Energy Union which can decrease the EU's dependence on foreign import and lead to greater energy solidarity between member states. On the other hand, the inclusion of decarbonisation as an important part of the Energy Union is completely at odds with Poland's national interests. However, by linking different dimensions of energy and climate policy in one overall framework strategy, the European Commission has made compromises and concessions possible.

At a more general level, this thesis further concludes that both supranational and intergovernmental theories are necessary to fully understand the EU's energy policy. The field of energy is still dominated by national interests, but supranational institutions such as the European Commission play an important role as well. The theoretical perspectives employed in this thesis can explain different parts of the integration process, and combining them thus leads to a more nuanced understanding of the process towards an energy union.

Indhold

INDHOLD	1
FORKORTELSER	4
1 INDLEDNING	5
1.1 Problemformulering	6
1.2 Afgrænsning	6
1.3 Metode	7
1.4 Afhandlingens opbygning	9
2 TEORI	10
2.1 Neofunktionalisme	10
<i>Aktører</i>	11
<i>Spillover</i>	11
<i>Kritik og videreudvikling</i>	13
2.2 Intergovernmentalisme	14
<i>Aktører</i>	14
<i>Global og national kontekst</i>	15
<i>High og low politics</i>	16
<i>Kritik</i>	17
2.3 Liberal intergovernmentalisme	17
<i>Tredelt integrationsteori</i>	18
<i>Kritik</i>	21
2.4 Teoridiskussion	22
<i>Supranationalisme og intergovernmentalisme</i>	22
<i>Klassisk og liberal intergovernmentalisme</i>	22
<i>Indenrigspolitik</i>	23
2.5 Teoriernes anvendelighed	24
3 EU'S ENERGIPOLITIK	25

3.1 Mod en fælles europæisk energipolitik	25
<i>1951-2000</i>	25
<i>2000-2016</i>	27
<i>EU's energipolitiske mål</i>	30
3.2 Aktører	31
<i>Europa-Kommissionen</i>	31
<i>Rådet for Den Europæiske Union</i>	32
<i>Det Europæiske Råd</i>	32
4 ANALYSE: ENERGIUNIONEN	34
4.1 Energiunionspakken	34
<i>En rammestrategi</i>	35
<i>Økologisk modernisering</i>	37
4.2 Gennemførelse af energiunionen	38
<i>Sommerpakken</i>	38
<i>Forsyningssikkerhedspakken</i>	39
<i>Lavemissionspakken</i>	40
4.3 Globale udviklinger	40
4.4 Delkonklusion	42
5 ANALYSE: POLENS ENERGIPOLITISKE INTERESSER	43
5.1 Polens energipolitik	43
<i>Energisektor</i>	44
5.2 Energisikkerhed	45
<i>'High politics': Forsyningssikkerhed</i>	46
<i>'Logic of diversity': National mangfoldighed og EU's forhold til Rusland</i>	50
5.3 Konkurrenseevne	52
<i>Indenrigspolitiske økonomiske interesser</i>	52
<i>Lobbyisme</i>	55
<i>Fælles indkøb af gas</i>	57
<i>Vedvarende energi</i>	57

5.4 Bæredygtighed	59
<i>Polens position</i>	59
<i>Polen versus Kommissionen</i>	62
<i>'Issue linkage': Klima og energi</i>	63
5.5 Delkonklusion	65
6 DISKUSSION	67
6.1 Energiunionen	67
6.2 Teoretiske implikationer	69
7 KONKLUSION	74
LITTERATURLISTE	76
APPENDIX	86
Bilag 1: Tidslinje	86
Bilag 2: Resumé af Polens non-paper	88
Bilag 3: Resumé af Energiunionspakken	92

Forkortelser

ACER	Agenturet for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder
CCS	CO ² -opsamling og -lagring
CEEP	Central Europe Energy Partners
DG	Generaldirektorat
EF	Det Europæiske Fællesskab
EKSF	Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab
EPP 2030	Energy Policy of Poland until 2030
ETS	Emissionshandelssystem
EU	Den Europæiske Union
Euratom	Det Europæiske Atomenergifællesskab
EURACOAL	European Association for Coal and Lignite
ITRE	Europa-Parlamentets Udvalg om Industri, Forskning og Energi
LNG	Flydende naturgas
MEP	Medlem af Europa-Parlamentet
PiS	Prawo i Sprawiedliwość [<i>Lov og Retfærdighed</i>]
PKEE	Polski Komitet Energii Elektrycznej [<i>The Polish Electricity Association</i>]
PO	Platforma Obywatelska [<i>Den Borgerlige Platform</i>]
TEU	Traktaten om Den Europæiske Union
TEUF	Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde
TTE-Rådet	Rådet for Transport, Telekommunikation og Energi

1 Indledning

“Energy is the missing piece not only of the EU’s internal market but also of the whole European integration”

- Jerzy Buzek

(tidl. polsk premierminister, MEP og formand for ITRE)

Energipolitik var oprindeligt en del af kernen i det europæiske samarbejde, der tog sin begyndelse med oprettelsen af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab i 1951 og senere Det Europæiske Atomenergifællesskab i 1957 – to samarbejder, som begge skulle være med til at sikre energiforsyningen i det begyndende fællesskab (Biesenbender 2015: 23). Alligevel stod den energipolitiske integration i Europa så godt som stille i de efterfølgende tre årtier. Meget tyder nu på, at denne udvikling har vendt, og siden årtusindeskiftet er der blevet fremlagt et stigende antal energipolitiske initiativer fra europæisk side (Duffield & Birchfield 2011). I februar 2015 fremlagde Europa-Kommissionen et udspil til en energiunion, som ifølge Maroš Šefčovič, Kommissionens næstformand og leder af energiunionsprojektet, er *”det mest ambitiøse europæiske energiprojekt siden Kul- og Ståunionen”* (Europa-Kommissionen 2015c). Kommissionens forslag er grundet i et trefoldigt mål om at styrke unionens energisikkerhed, konkurrencedygtighed og bæredygtighed. Dette skal sikres gennem fem dimensioner: energisikkerhed, et fuldt integreret indre energimarked, energieffektivitet, dekarbonisering af økonomien, samt forskning og innovation (Europa-Kommissionen 2015b).

Det øgede fokus på energipolitik siden årtusindeskiftet er faldet sammen med EU’s udvidelser mod øst. Det skyldes blandt andet, at de nye medlemsstater er væsentligt mere sårbare over for udsving i energiforsyningen (Mišić 2010), hvilket blev særligt tydeligt under gaskonflikterne i 2006 og 2009, hvor Rusland lukkede for gassen til Ukraine og dermed også afskar forsyningen til en række central- og østeuropæiske lande. Den nuværende krise i Ukraine har kun øget opmærksomheden på EU’s importafhængighed. Sammenlagt importerer EU 53% af sin energi, og på trods af at man siden 1990’erne har arbejdet på at etablere et indre marked for energi, er det europæiske energimarked stadig fragmenteret, hvilket gør det svært for medlemsstaterne at dele energi over grænser (Europa-Kommissionen 2015c).

Polen har længe gerne ville øge det energipolitiske samarbejde i Europa, og er et af de lande, der aktivt har arbejdet for en europæisk energiunion. Siden landet blev medlem af EU i 2004, har Polen kontinuerligt forsøgt at påvirke EU's eksterne energipolitik (Roth 2011). Under et nyligt besøg i Polen understregede Šefčovič også, at processen mod en energiunion var kommet i gang takket været polsk initiativ (Europa-Kommissionen 2015d). Det var den tidligere polske premierminister Donald Tusk, nu formand for Det Europæiske Råd, der først introducerede idéen om en energiunion, da hans regering i april 2014 fremlagde et oplæg til en europæisk energiunion (Polish Ministry of Foreign Affairs 2014; Tusk 2014). EU-Kommissionens forslag har dog fået en anelse mere kølig modtagelse af polakkerne. Hvor det polske forslag udelukkende fokuserede på forsyningssikkerhed og konkurrence, er der i Kommissionens forslag blevet tilføjet en lang række andre energiprioriteter (Wenerski 2015: 97-8; Szulecki, Fischer, Gullberg et al. 2016: 558).

1.1 Problemformulering

Europæisk energipolitik er et utrolig komplekst område, der dækker over et bredt spektrum af politiske prioriteter med både indenrigs- og udenrigspolitiske dimensioner (Birchfield & Duffield 2011: 263). De enkelte medlemslande har traditionelt vægtet disse elementer forskelligt, hvilket har stor betydning for forhandlingerne om energiunionen, der netop forsøger at samle EU's energipolitik under en bred og sammenhængende ramme. Med afsæt i Polen ønsker denne afhandling at undersøge, hvilke forskellige politiske prioriteter der opstår i forbindelse med integrationen af den europæiske energipolitik. Afhandlingen undersøger derfor følgende problemformulering:

Hvad ligger til grund for Europa-Kommissionens udspil til en fælles europæisk energiunion, og hvordan stemmer Kommissionens forslag overens med Polens energipolitiske interesser?

1.2 Afgrænsning

Med ovenstående problemformulering har denne afhandling valgt at fokusere på Polen og Kommissionen. Kommissionen er formentlig EU's vigtigste supranationale aktør, der skal repræsentere Fællesskabets interesser uden skelen til nationale hensyn. En sammenlignende analyse af Kommissionen og Polens interesser udgør således et godt udgangspunkt for at undersøge spændingsfeltet mellem det overnationale og nationale.

Polen har trods sit forholdsvis korte medlemskab ført en ganske aktiv politik på EU-niveau (Szczerbiak 2012; Schweiger 2014), også når det kommer til energipolitik (Mišik 2010; Roth 2011; Skjærseth 2016). Landet er EU's sjette største målt på befolkning, og samtidig fungerer Polen som den uformelle leder af en større gruppe af central- og østeuropæiske nabolande (Vasalek 2010; Skjærseth 2016). Energipolitik kom for alvor på EU's dagsorden efter optagelsen af de nye medlemslande i 2004 og 2007 (Mišik 2010), og det er som den største og mest højrøstede repræsentant for denne gruppe, at Polen er særlig interessant. Valget af Polen skyldes desuden, at den polske regering under Donald Tusk var en af de aktører, der for alvor var med til at sætte skub i processen om skabelsen af en europæisk energiunion. Afhandlingens analyse interesserer sig derfor også for, hvordan idéen om en energiunion har udviklet sig i overgangen fra nationalt polsk forslag til over- og mellemstatslige forhandlinger.

Analysen er centreret om energiunionspakken, der blev fremlagt i foråret 2015, men inddrager et større historisk perspektiv, hvor dette er relevant. Udfordringen ved at behandle et emne, der er under stadige politiske forhandlinger, er dog, at der konstant kommer nye tiltag og udmeldinger. Det er derfor også nødvendigt at afgrænse analysen tidsmæssigt, hvorfor nærværende afhandling kun vil behandle perioden frem til 1. august 2016.

1.3 Metode

Formålet med denne afhandling er først og fremmest at analysere overensstemmelsen mellem Polen og Kommissionens energipolitiske interesser med udgangspunkt i energiunionen. Derudover er hensigten også, at en sådan komparativ analyse kan bidrage til studiet af europæisk integration ved at fremsætte nogle mere generelle observationer om dynamikken mellem supranationale og nationale aktører, samt hvilken betydningen dette har for den videre energipolitiske integration i Europa. I analysen benyttes tre udvalgte integrationsteorier – neofunktionalisme, intergovernmentalisme, og liberal intergovernmentalisme. Disse teorier bruges supplerende, ikke konkurrerende, til at belyse forskellige aspekter af den energipolitiske integration. Teorivalget begrundes nærmere i det følgende kapitel.

Afhandlingen placerer sig inden for den fortolkningsvidenskabelige tradition. Formålet er at forstå og forklare de valgte aktørers interesser, motiver og handlinger. Derfor benyttes den hermeneutiske

metode. Hermeneutikkens grundlæggende præmis er, at forståelse og fortolkning kommer før forklaring. For at forstå sociale aktørers handlen, må man altså forsøge at fortolke sig frem til de motiver, der giver mening til deres handlinger (Højbjerg 2012: 309-11). Denne fortolkningsproces beskrives i den hermeneutiske cirkel. Cirklen illustrerer, hvorledes der foregår en kontinuerlig vekselvirkning mellem dele og helhed: delene må forstås ud fra helheden, og helheden må forstås ud fra delene. Mening skabes i relationen mellem dele og helhed (ibid.: 312).

Inden for den filosofiske hermeneutik ser man endvidere forskeren som *en del af* den hermeneutiske cirkel. Forskeren spiller en aktiv rolle i fortolkningsprocessen gennem sin forforståelse og fordomme. Denne forståelseshorisont er en forudsætning for at forstå genstandsfeltet, og således er en objektiv analyse umulig. Derfor kræver en hermeneutisk analyse, at man udfordrer sine fordomme og sætter sin forforståelse på spil (ibid.: 322-3). I nærværende analyse udgør de anvendte integrationsteorier og den udvalgte litteratur en afgørende del af min forforståelse. Jeg udfordrer således min forforståelse ved i analysen at afprøve og kritisere de forskellige teories forklaringskraft. Inden for den filosofiske hermeneutik anvendes teorier desuden ikke til at formulere eller teste hypoteser, men til at udvide ens forståelseshorisont:

”At anvende teori til at åbne horisonter vil være den fornemste måde hvorpå vi som filosofiske hermeneutikere kan arbejde teoretisk. Således bør vi anvende teorien som et redskab til at stille nye spørgsmål til empirien og dermed muliggøre forskellige fortolkninger” (Fredslund 2012: 89)

Det er desuden vigtigt at være opmærksom på de enkelte teories begrænsninger, således at teoriapparatet ikke kommer til at begrænse ens horisont. Der kan være elementer, som de enkelte teorier overser eller ikke kan forklare. Ved at kombinere forskellige teoretiske perspektiver, er det muligt at udfordre teoriernes antagelser og dermed sin forforståelse.

Empiri

Afhandlingens menings- og forståelsesorienterede fokus fordrer en kvalitativ analyse. Analysens empiriske materiale består dels af politiske dokumenter, så som lovgivning, lovforslag, politiske strategidokumenter, interviews med ledende politikere og lignende. Derudover trækker analysen også på en mængde sekundær litteratur, primært artikler fra anerkendte tidsskrifter, samt bøger skrevet af energipolitiske forskere og eksperter. Denne litteratur bruges til at strukturere analysen af de primære kilder, og hjælper med at kvalificere min forforståelse.

1.4 Afhandlingens opbygning

Efter dette indledende kapitel følger først et teoriafsnit, hvor afhandlingens teorivalg begrundes, og de valgte integrationsteoriers centrale teser gennemgås. Kapitel 3 gennemgår herefter kort EU's energipolitiske udvikling og centrale aktører, hvilket danner baggrund for den efterfølgende analyse. Kapitel 4 og 5 udgør afhandlingens hovedpart, og analyserer henholdsvis Kommissionens og Polens energipolitiske interesser. Kapitel 4 analyserer Kommissionens hensigt med energiunionspakken og de dertilhørende lovforslag. Tilsammen vil kapitel 3 og 4 besvare problemformuleringens første del, nemlig hvad der ligger til grund for Kommissionens udspil. Kapitel 5 bevæger sig videre til problemformuleringens anden del, og analyserer Polens energipolitiske interesser i sammenligning med energiunionens tre målsætninger: energisikkerhed, konkurrenceevne og bæredygtighed. Kapitel 6 diskuterer analysens resultater, og vurderer på denne baggrund de anvendte integrationsteoriers forklaringskraft. Afhandlingen afsluttes med en konklusion i kapitel 7.

2 Teori

Energiunionspakken er et forsøg på at udbygge det europæiske samarbejde inden for energipolitik – et politikområde af central national betydning. I analysen er det derfor oplagt at tage udgangspunkt i integrationsteorier, da disse netop beskæftiger sig med, hvad der driver den europæiske integrationsproces og leder suveræne nationalstater til at indgå i et overnationalt samarbejde (Kelstrup, Martinsen & Wind 2012: 175). Den følgende analyse benytter derfor tre klassiske integrationsteorier: neofunktionalisme, intergovernmentalisme og liberal intergovernmentalisme. De valgte teorier repræsenterer to grundlæggende forskellige perspektiver på integrationsprocessen: supranationalisme og intergovernmentalisme (Schimmelfennig & Rittberger 2006). Begge perspektiver er relevante at have med i afhandlingens analyse, idet problemformuleringen både lægger vægt på betydningen af overnationale institutioner (Kommissionen) og enkelte nationalstaters interesser (Polen).

2.1 Neofunktionalisme

Neofunktionalismen tilhører gruppen af klassiske integrationsteorier, som opstod i slutningen af 1950'erne og 1960'erne i kølvandet på oprettelsen af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF). Neofunktionalismen forbindes især med Ernst B. Haas, men også Lindberg, Scheingold, Schmitter og Nye har ydet vigtige bidrag til teorien (Eilstrup-Sangiovanni 2006: 89).

Neofunktionalismens grundidé er en kombination af klassisk funktionalisme og føderalisme (Kelstrup et al. 2012: 187), men i modsætning til disse to teoretiske forløbere, som primært var normative teorier, forsøger neofunktionalisterne at etablere en systematisk teori, der også kan forudsige regionale integrationsprocesser. For Haas var målet ikke at evaluere fordele og ulemper ved øget integration, men derimod at dissekere integrationsprocessen for at kunne *”advance generalisations about the processes by which political communities are formed among sovereign States”* (Haas 1968: xxxii). Det centrale fokus er således på integrationsprocessen. Haas definerer politisk integration som:

”the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose

institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states” (1968: 16)

Politisk integration forstås her som en proces, der kulminerer med dannelsen af et nyt politisk fællesskab, som lægges oven på allerede eksisterende nationale fællesskaber.

Aktører

De vigtigste aktører udgøres af den politiske elite. Til dem regner Haas politiske ledere og talsmænd, lobbyister, industri- og erhvervssammenslutninger, fagforeninger, højtstående embedsmænd og politikere. På grund af de europæiske staters bureaukratiske organiseringsform træffer disse eliter de fleste vigtige beslutninger, sommetider hen over hovedet på befolkningen (Haas 1968: 17). Neofunktionalismen spår, at integrationsprocessen vil føre til dannelsen af supranationale eliter, hvis loyalitet overføres fra nationalt til supranationalt niveau. Disse supranationale eliter vil forsøge at overbevise nationale eliter om fordelene ved øget integration (Jensen 2013: 64; Haas 1968: 19). Ifølge neofunktionalismen drives integrationsprocessen af disse politiske og økonomiske aktører, der vurderer, at øget integration vil være til deres egen fordel (Haas 1968: xxxiv). De oprindelige europæiske medlemsstater var, ifølge Haas, altså ikke forenet i kraft af kultur eller ideologi, men af gensidige økonomiske fordele (Haas 1968: xix).

Neofunktionalismen antager af samme grund, at integrationsprocessen altid vil være konfliktfyldt (Haas 1968: 5; Lindberg 1963/2006: 122). Neofunktionalismen har rødder i en pluralistisk tilgang til politik, ifølge hvilken forskellige interessegrupper kæmper om magt og indflydelse. Dette resulterer i en politiseret proces, hvor alle aktører stræber efter at fremme deres egne interesser (Eilstrup-Sangiovanni 2006: 92). I modsætning til føderalismen og funktionalismen mener neofunktionalisterne ikke, at konsensus er nødvendig, før integrationsprocessen kan fortsætte (Eilstrup-Sangiovanni 2006: 92). Tværtimod hævder de, at forskellige aktører sandsynligvis vil støtte øget integration af forskellige årsager (Lindberg 1963/2006: 131). Mange konkurrerende interesser skal således varetages under integrationsprocessen. Derfor er det også mere sandsynligt at få gennemført brede initiativer, da det derved er nemmere at indgå kompromiser og udveksle koncessioner (Schmitter 1969: 163).

Spillover

Neofunktionalismens grundlæggende teoretiske rationale er den såkaldte 'spillover-hypotese' (Schmitter 1969: 162). Ifølge denne udløser sektorspecifik integration en række økonomiske og

politiske dynamikker, der øger presset for øget integration inden for andre områder. Der opstår herved en spillover-effekt hvor:

“the initial task and grant of power to the central institutions creates a situation or series of situations that can be dealt with only by further expanding the task and the grant of power” (Lindberg 1963/2006: 123)

Ifølge Haas igangsatte dannelsen af EKSF en sådan spillover-proces. Haas viser, hvordan integrationen af kul- og stålsektorerne i 1950'erne førte til øget politisk og økonomisk integration på en række andre områder (Haas 1968: 105-10).

Der findes tre typer af spillover: funktionel, politisk og 'cultivated' spillover¹ (Eilstrup-Sangiovanni 2006: 94-5).

Funktionel spillover henviser til det faktum, at økonomiske sektorer er indbyrdes afhængige. Integration inden for én sektor kan have uforudsete konsekvenser og skabe problemer, der kun kan løses ved at foretage yderligere integration inden for andre afhængige sektorer (Eilstrup-Sangiovanni 2006: 94). Det kan derfor være nødvendigt at harmonisere andre nationale politikker for at få de integrerede sektorer til at fungere optimalt. Dette kan resultere i at politikområder integreres, selvom det ikke oprindeligt var intentionen (Haas 1968: 297).

Politisk spillover henviser til en reorganisering af politiske aktører omkring det supranationale beslutningsniveau. Som integrationen skrider frem, vil partier, interesseorganisationer, lobbyister osv. indse, at deres interesser ikke varetages bedst på nationalt niveau. De vil derfor reorganisere sig på tværs af grænser og forsøge at påvirke de supranationale institutioner. Denne udvikling vil i sig selv bidrage til øget integration af beslutningskompetencer (Eilstrup-Sangiovanni 2006: 94; Haas 1968: 313). Denne antagelse er også tydelig i Haas' definition af politisk integration, gengivet ovenfor. Her understreges det netop, at loyalitet, forventninger og politiske aktiviteter rettes mod et nyt overnationalt centrum.

Cultivated spillover understreger de supranationale institutioners rolle i at fremme integrationen. Institutioner, for eksempel Kommissionen, arbejder for at sikre den fælles interesse, og kan fungere som en slags mægler mellem nationalstaterne (Lindberg 1963/2006: 127). I modsætning til bilaterale forhandlinger kan de supranationale institutioner arbejde for at sikre et kompromis på et højere

¹ Der synes ikke at være en bredt accepteret dansk oversættelse af *cultivated spillover*, hvorfor denne afhandling beholder det engelske begreb

”niveau” end blot den laveste fællesnævner (Eilstrup-Sangiovanni 2006: 94; Kelstrup et al. 2012: 188-9).

I deres senere arbejde har neofunktionalisterne reformuleret spillover-hypotesen en anelse. De anerkender, at spillover-processen ikke foregår helt så automatisk, som den oprindeligt var formuleret. Som svar på blandt andet Stanley Hoffmanns kritik tilføjer de, at spillover ikke er givet, men én ud af flere muligheder. På denne baggrund udvides teorien, og det antages for eksempel, at funktionsspecifik integration både kan ske i *bredden*, hvor samarbejdet udvides til relaterede sektorer, eller i *dybden*, hvor samarbejdet intensiveres i den oprindelige sektor (Schmitter 1969: 162). Hvor Haas og Lindberg antog en grad af automatik i spillover-processen, understreger Schmitter (1969, 2005), at spillover-processen ikke er ubevidst. Den neofunktionalistiske logik hævder netop, at spillover skyldes funktionel afhængighed mellem forskellige sektorer og kreative politiske og administrative eliter – især i de regionale institutioner (Schmitter 1969: 162-4). Særligt idéen om cultivated spillover understreger, at politiske aktører spiller en aktiv rolle, og at integrationsprocessen ikke foregår automatisk. Schmitter (2005) understreger også, at Haas aldrig satte en tidsramme på spillover-processen, og at det faktum, at integrationen i perioder står stille, derfor ikke nødvendigvis afkræfter spillover-hypotesen.

Kritik og videreudvikling

Neofunktionalismen er blevet kritiseret på både et empirisk og teoretisk grundlag (Jensen 2013: 66). De vigtigste teoretiske kritikpunkter fremsættes af intergovernmentalisterne, og vil blive uddybet i nedenstående afsnit. Derudover kom neofunktionalismen ind i en teoretisk krise i 1970'erne, hvor teorien havde svært ved at forklare den aktuelle politiske situation. Hvor neofunktionalisterne forventede en gradvis dybere integration, var virkeligheden snarere stagnation (Kelstrup et al. 2012: 190). Denne krise blev særlig tydelig, da Ernst B. Haas, en af teoriens absolutte grundlæggere, i 1976 erklærede neofunktionalismen forældet² (Haas 1976). Haas' udtalelse viste sig dog en anelse forhastet (Rosamond 2000: 100). Fra midten af 1980'erne førte øget europæisk aktivitet til en genoptagelse af neofunktionalismen. Det var særligt vedtagelsen af Den Europæiske Fællesakt og Det Indre Marked, der signalerede en ny fase af europæisk integration, og som på mange måder så ud til at bekræfte neofunktionalisternes centrale teser (Jensen 2013: 67). Senere har blandt andre Tranholm-Mikkelsen

² Haas beskriver integrationsteoriene som ”*obsolescent*”, ikke ”*obsolete*”. Dette er en vigtig forskel, da Haas' argument ikke var, at integrationsteoriene ikke længere var brugbare, men at tiden var løbet fra studiet af europæisk integration som en selvstændig akademisk disciplin (Rosamond 2000: 88)

(1991), Burley & Mattli (1993) og Rosamond (2005) argumenteret for neofunktionalismens fortsatte relevans i europæiske integrationsstudier. Disse forfattere tager dog også forbehold for de kritikpunkter, der er rejst mod 1960'ernes neofunktionalisme. Der er tale om en bredere og mere eklektisk tilgang. Nyere neofunktionalistiske analyser forsøger ikke at genskabe neofunktionalismens status som 'grand theory', men behandler i højere grad teorien som en 'partial theory', der kan belyse vigtige, men ikke alle, aspekter af det europæiske samarbejde (Rosamond 2000: 100).

2.2 Intergovernmentalisme

Ligesom neofunktionalismen regnes intergovernmentalismen som en af de klassiske integrationsteorier. Teorien opstod i 1960'erne, især som en kritik af neofunktionalismen, der ifølge intergovernmentalisterne beror på en fejlagtig forståelse af staters adfærd (Kelstrup et al. 2012: 193). Den klassiske intergovernmentalisme blev formuleret af Stanley Hoffmann, og mange senere studier inden for intergovernmentalismen trækker på hans arbejde (Cini 2013: 75).

Aktører

Intergovernmentalismen er en statscentreret teori, og er på dette punkt tydeligt påvirket af neorealitisk IP teori (Cini 2013: 72-3). Ifølge neorealismen er stater rationelle, strategiske aktører, der forfølger deres egeninteresser. Staterne vil altså kun samarbejde, hvis, og så længe, det er i deres egen interesse (Kelstrup et al. 2012: 192). Hoffmann ser også nationalstaterne som de grundlæggende aktører i international politik:

"The nation-state has survived as the centre of political power and the focus of the citizens' allegiance; nationality remains the basis of citizenship, the main countervailing force that resists all the dissolvents of community" (1982: 21)

I sin berømte artikel fra 1966 erklærer Hoffmann således, at nationalstaterne er "*obstinate*", ikke "*obsolete*". Staterne har undergået store forandringer og udfordringer i efterkrigstiden, men de er modstandsdygtige og endnu ikke erstattet af et andet politisk fællesskab (Hoffmann 1966). Når det kommer til det europæiske integrationsprojekt, er den tydeligste tendens "*the survival of the nations*" (Hoffmann 1966: 889). Når nationalstaterne således har bevaret deres centrale rolle, skyldes det nationens politiske legitimitet og suverænitet over sit eget territorium, politiske ledere der tror på nationalstatens forrang, samt det faktum at staterne indgår i et globalt, ikke kun regionalt, system (Hoffmann 1966: 901).

De europæiske nationalstater ses altså som de centrale aktører, og nogle intergovernmentalister foretrækker derfor også at tale om europæisk *samarbejde* frem for europæisk *integration* (Cini 2013: 73). Ifølge Hoffmann kan det europæiske samarbejde bedst forstås som et internationalt regime, der faciliterer aftaler mellem stater. Der er tale om interstatsligt samarbejde, ikke en ny supranational enhed (Hoffmann 1982: 33). De supranationale institutioner er ikke uafhængige aktører, men har kun deres magt i kraft af nationalstaternes opbakning. Dette er en vigtig distinktion: staterne overfører ikke deres suverænitet til overnationalt niveau – de delegerer og samler den (Cini 2013: 74). Selvom de europæiske institutioner besidder en vis grad af uafhængighed, magt og legitimitet, er deres autoritet begrænset, betinget og kan trækkes tilbage. I modsætning til Haas mener Hoffmann ikke, at der sker en overførsel af loyalitet til europæisk niveau. Dette efterlader nationalstaten som “*the initiator, pace-setter, supervisor, and often destroyer of the larger entity*” (Hoffmann 1966: 909).

Ud fra en intergovernmentalistisk tankegang er EU-samarbejdet ikke baseret på ideologi eller idealisme, men på staternes strategiske overvejelser (Cini 2013: 73). Når medlemsstaterne vælger at samle deres suverænitet, er det ud fra en rationel kalkule om, at det vil give dem en række unikke fordele. Med samarbejdet pålægges deltagerne en række begrænsninger, men samtidig åbnes der også nye muligheder. Selvom statens manøvrerum begrænses inden for visse politikområder, kan der for eksempel være områder, hvor fælles handling skaber bedre resultater for alle deltagere end ukoordinerede nationale politikere. Staternes deltagelse i det europæiske samarbejde beror derfor på en strategisk ‘cost-benefit’ analyse, hvor fordele og ulemper ved at deltage afvejes. Samarbejdet er stabilt, så længe alle medlemsstaterne vurderer, at det overvejende er i deres interesse at deltage (Hoffmann 1982: 33-4). Af samme grund er intergovernmentalisterne netop kritiske over for neofunktionalismens spillover-effekt. De mener ikke, at der sker en gradvis integration som et resultat af uforudsete konsekvenser, men derimod at integrationsprocessen skyldes staternes kalkulerede og formålsorienterede strategiske adfærd (Eilstrup-Sangiovanni 2006: 98-9).

Global og national kontekst

Hoffmann kritiserer særligt spillover-mekanismen på to punkter. For det første mener Hoffmann, at neofunktionalismen ikke tager højde for en række kontekstuelle faktorer og deres betydning for den europæiske integration. Det være sig både globale og nationale omstændigheder, herunder centrale nationale aktørers mulighed for at bremse integrationsprocessen (Hoffmann 1982: 29-30).

Nationalstaternes mangfoldighed har ifølge Hoffmann stor betydning for integrationsprocessen. I modsætning til neofunktionalisternes ”*logic of integration*” taler Hoffmann i stedet om en ”*logic of diversity*” (Hoffmann 1966). Hoffmann viser blandt andet, hvordan staterne har reageret forskelligt på de samme ydre omstændigheder, og hvordan medlemsstaterne er uenige om samarbejdets overordnede mål og midler. Dette lægger en naturlig begrænsning på integrationsprocessen, så snart man forsøger at bevæge sig videre fra økonomisk til politisk integration (Hoffmann 1966: 881-6; Rosamond 2000: 76-7). Ifølge Hoffmann er de kulturelle og politiske forskelle i Europa en del af forklaringen på nationalstatens modstandsdygtighed, og udgør en af de største barrierer mod øget integration (Hoffmann 1966: 892). Faktisk mener Hoffmann, at det europæiske samarbejde tydeliggør forskellene mellem medlemsstaterne, i lige så høj grad som det tydeliggør staternes fælles interesser (ibid.: 864). Herudover kritiserer Hoffmann også neofunktionalismen for at undervurdere nationale politiske aktørers evne til at bremse integrationsprocessen. Denne kritik skyldes særligt den politiske udvikling i Hoffmanns samtid. Det franske veto mod Storbritanniens optagelse, den såkaldte ”tomme stols krise”, og i det hele taget betydningen af magtfulde politiske skikkelser som den franske præsident De Gaulle, blev af Hoffmann tolket som bevis for, at nationale interesser stadig var afgørende (Hoffmann 1966; Eilstrup-Sangiovanni 2006: 97).

Disse nationale forskelligheder medfører også, at nationalstaterne vil have forskellige udenrigspolitiske mål (Hoffmann 1966: 864). Det betyder, at regional integration vil syne mere eller mindre attraktivt afhængig af udviklingen i det globale system, og hvordan de enkelte stater tolker og påvirkes af denne udvikling. For eksempel kunne USA's involvering i sikkerheden på det europæiske kontinent få nogle stater til at trække i retning af tættere transatlantisk integration, mens andre stater ville foretrække tættere regional integration for derved at mindske Europas afhængighed af USA (Eilstrup-Sangiovanni 2006: 98).

High og low politics

For det andet kritiserer Hoffmann neofunktionalismen for ikke at tage højde for forskellen mellem såkaldt ’*high politics*’ og ’*low politics*’ (Hoffmann 1982: 29). Low politics handler om politikområder, der kun involverer en ubetydelig del af en nations ressourcer, og hvor alle deltagere har en forventning om at drage fordel af samarbejde (Hoffmann 1963: 530-1). High politics henviser derimod til politikområder, der berører vitale nationale interesser og ressourcer, national sikkerhed, prestige og uafhængighed, og hvor der ofte er interessekonflikter og forskellige forventninger mellem staterne (ibid.). Low politics tilstræber at maksimere det fælles bedste, hvorimod high politics er et

nulsumsspil (Hoffmann 1982: 29). Hoffmann accepterer, at der kan forekomme en form for spillover inden for low politics, selvom han hævder, at der nok snarere er tale om en ”dryppen” (Hoffmann 1964: 88). Derimod afviser han klart, at en sådan integration kan finde sted inden for high politics (Hoffmann 1963, 1964, 1966). Staternes forskellige nationale interesser vil sætte en naturlig begrænsning på integrationsprocessen. På områder der er centrale for nationale interesser, vil staterne til enhver tid foretrække at forblive i kontrol (Hoffmann 1966: 882).

Kritik

Den væsentligste kritik af intergovernmentalismen er rettet mod Hoffmanns adskillelse af high og low politics. Denne distinktion er især blevet kritiseret på et empirisk grundlag, særligt efter nyere udviklinger som Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik og valutasamarbejdet har vist, at integration godt kan forekomme inden for high politics-områder (Cini 2013: 76). Desuden er intergovernmentalismen blevet kritiseret for at undervurdere kompleksiteten af det europæiske samarbejde. Nationalstaterne er alt for komplicerede og internt uenige til at kunne reduceres til et afgrænset sæt nationale interesser (Rosamond 2000: 79).

På trods af disse begrænsninger har intergovernmentalismen haft stor betydning for studiet af europæisk integration. Neofunktionalismens og intergovernmentalismens diskussion om den rette forståelse af staters adfærd er stadig relevant i analyser af EU i dag (Kelstrup et al. 2012: 193).

2.3 Liberal Intergovernmentalisme

Fra midten af 1980’erne skabte en ny dynamik i EF fornyet interesse for integrationsteoretiske studier af det europæiske samarbejde. Den liberale intergovernmentalisme er en af de mest indflydelsesrige tankegange, der opstod i denne periode, og har udviklet sig til en af de vigtigste integrationsteorier, som de fleste andre teoretikere har måttet forholde sig til (Kelstrup et al. 2012: 194-5; Cini 2013: 79). Teorien er primært udviklet af Andrew Moravcsik, som også formulerede betegnelsen ’liberal intergovernmentalisme’, men er grundet i en bredere liberal teori om international politisk økonomi (Kelstrup et al. 2012: 197).

Grundlæggende kombinerer den liberale intergovernmentalisme tre centrale elementer: en antagelse om, at stater er rationelle aktører, en intergovernmental analyse af mellemstatslige forhandlinger og en liberal teori om national præferencedannelse (Moravcsik 1993: 480).

I lighed med den klassiske intergovernmentalisme ses stater som rationelle enhedsaktører, der samarbejder på europæisk plan med henblik på at styrke deres egne interesser. Staternes primære incitament er således hverken ideologisk eller idealistisk, men styret af nationale økonomiske interesser (Moravcsik 1998: 3-5). Nationale regeringer vil være tilbøjelige til at indgå i et overnationalt samarbejde, hvor dette øger deres kontrol over udfaldet af national økonomisk politik, for eksempel hvor koordination af økonomiske politikker kan eliminere negative handelsbarrierer (Moravcsik 1993: 485; 1998: 35). Som Hoffmann forstår Moravcsik altså også det europæiske samarbejde som: *“a successful intergovernmental regime designed to manage economic interdependence through negotiated policy co-ordination”* (1993: 474). Moravcsik bygger videre på den tidligere intergovernmentalisme, men kombinerer denne med en neoliberal teori omkring national præferencedannelse. Ifølge Moravcsik kan udviklingen af det europæiske samarbejde og dertilhørende institutioner således forklares gennem *“the sequential analysis of national preference formation and intergovernmental strategic interaction”* (1993: 480). En forståelse af staternes indenrigspolitik er en forudsætning, ikke et supplement, for at kunne analysere staternes strategiske adfærd på internationalt plan (Moravcsik 1993: 481). Mellemstatslige forhandlinger ses som et *‘to-niveau-spil’*, hvor regeringer på én gang indgår i et nationalt og internationalt spil (Putnam 1988; Moravcsik 1993). Ud fra denne tankegang foregår integrationsprocessen altså på to niveauer. Det første niveau, udbudssiden, består i, at nationale regeringer danner en række nationale præferencer baseret på indenrigspolitiske interesser og forhandlinger. Det andet niveau, efterspørgselssiden, består i, at regeringer indgår i intergovernmentale forhandlinger i et forsøg på at sikre disse interesser (Moravcsik 1993: 481).

Tredelt integrationsstrategi

I sin liberale intergovernmentalisme kombinerer Moravcsik på denne måde et nationalt og interstatsligt niveau (Moravcsik 1991, 1993). Senere tilføjer han et tredje niveau, der relaterer sig til staternes valg om at delegere dele af deres suverænitet til supranationale institutioner (Moravcsik 1998). I hovedværket *‘The Choice for Europe’* præsenterer han en tredelt integrationsteori, som testes gennem en omfattende analyse af fem historiske forhandlinger. De tre niveauer er kausalt forbundne. Først danner nationale regeringer en række præferencer, herefter indgår de i mellemstatslige forhandlinger, og endelig vælges en passende institutionel form til at realisere de vedtagne aftaler. Hvert niveau kan forklares ud fra hver sin teori (Moravcsik 1998: 20).

National præferencedannelse

Nationale præferencer forstås som *"an ordered and weighted set of values placed on future substantive outcomes [...] that might result from international political interaction"* (Moravcsik 1998: 24). Det antages, at en stats nationale præferencer er stabile inden for et givet område i en given forhandling, men at præferencer kan ændre sig over tid eller på forskellige områder (ibid.).

Nationale præferencer dannes i kampen mellem nationale grupperinger. De er uafhængige af det internationale politiske miljø, men afspejler de mest indflydelsesrige nationale grupperingers interesser og mål (Moravcsik 1998: 22-4). Regeringers hovedinteresse er at forblive ved magten, og i liberale demokratier kræver dette opbakning fra et flertal af vælgere, partier og interessegrupper. Disse aktørers holdninger formidles direkte eller indirekte gennem nationale politiske institutioner og politisk repræsentation. Dannelsen af nationale præferencer sker gennem denne proces (Moravcsik 1993: 483). På denne måde er regeringer både bemyndiget og begrænset af nationale interesser i de interstatslige forhandlinger (ibid.: 487).

Præferencedannelsen påvirkes særligt af erhvervs- og handelsmæssige interesser (Moravcsik 1998: 473). På baggrund af sin historiske analyse konkluderer Moravcsik (1998), at det er økonomiske interesser, ikke geopolitiske eller ideologiske interesser, der er den altoverskyggende drivkraft bag integrationsprocessen.

Intergovernmentale forhandlinger

For de enkelte stater skaber de nationale præferencer et vist forhandlingsrum, indenfor hvilket en potentiel acceptabel europæisk aftale kan findes. På denne baggrund indgår staterne i mellemstatslige forhandlinger om samarbejdets præcise betingelser. På det intergovernmentale niveau identificeres mulige aftaler, og staterne enes til sidst om én (Moravcsik 1998: 51; 1993: 497):

"EC negotiations can be viewed as a co-operative game in which the level of co-operation reflects patterns in the preferences of national governments" (Moravcsik 1993: 499)

Moravcsiks intergovernmentale teori bygger på tre antagelser. For det første at de mellemstatslige traktatforhandlinger er frivillige og finder sted i et forum, hvor stater ikke kan trues med hverken militære, økonomiske, eller politiske sanktioner. Derfor vil nationale regeringer aldrig indgå en aftale, der efterlader dem i en dårligere situation end før. For det andet at relevant information er let tilgængelig, og har relativt lave omkostninger. Det betyder, at regeringer for det meste har adgang til de informationer, der er nødvendige for at sikre effektive forhandlinger. Hvis nationale præferencer muliggør en aftale, er det derfor sandsynligt, at en sådan aftale vil blive indgået. For det tredje vil

distributionen af fordele afspejle staternes relative forhandlingsmagt og præferenceintensitet (Moravcsik 1998: 60-3). Staternes indflydelse på forhandlingerne er karakteriseret af '*asymmetrisk afhængighed*' – det vil sige, at staterne har forskellige præferenceintensiteter på forskellige områder. Stater der står til at opnå store fordele ved en eventuel aftale, vil være mere tilbøjelige til at indgå disproportionale kompromisser. Stater der er tilfredse med status quo, har derfor en stærkere forhandlingsposition i forhold til aftalens specifikke forhold (Moravcsik 1993: 499; 1998: 62-3).

På baggrund af disse antagelser mener Moravcsik, at den endelige forhandlingssituation vil afspejle tre specifikke faktorer (Moravcsik 1998: 63; 1993: 499-500):

Den mest fundamentale magtfaktor er trusler om *forhandlingssammenbrud*. Her truer et medlem med at nedlægge veto eller udtræde fra en aftale. Denne trussel er dog kun realistisk, hvis der eksisterer et bedre unilateralt alternativ. Vigtige stater, der har en række attraktive alternativer til at samarbejde, vil kunne opnå større indrømmelser og kompromisser.

En anden magtfaktor er trusler om *eksklusion*. Her truer stater med at indgå eller udbygge alternative koalitioner, enten med ikke-EU lande eller internt i EU. Dette kan skabe en situation, hvor aftalen under forhandling er et bedre alternativ end at være udelukket fra en eventuel koalition.

En sidste magtfaktor er hvis der er mulighed for '*issue linkage*' – altså at sammenkoble forskellige emner og indgå kompromisser. Dette kan især være relevant, når to lande har meget asymmetriske præferenceintensiteter. Staterne er dog stadig begrænset af nationale politiske interesser, hvilket vil sige, at potentialet for issue linkage er størst, hvor nationale omkostninger er diffuse, upræcise eller spredt på underrepræsenterede grupper (Moravcsik 1998: 63-6).

Alt dette står i skarp kontrast til neofunktionalismen, der fremhæver de supranationale elitors rolle. Ifølge Moravcsik formes de mellemstatslige forhandlinger af staternes områdespecifikke forhandlingspositioner, samt den relative magt og indflydelse staterne har mulighed for at udøve under forhandlingerne. Supranationale institutioner og eliter har kun begrænset og sekundær indflydelse på de af staterne indgåede aftaler (Moravcsik 1998: 479-85).

Valg af institution

Det tredje og sidste niveau henviser til de institutionelle arrangementer, stater vælger i forbindelse med indgåelsen af en mellemstatslig aftale. Mere specifikt interesserer Moravcsik sig for, hvorfor uafhængige stater vælger at delegere suverænitæt til internationale institutioner. Ved at delegere magt

til EU-institutionerne, ofrer nationalstaterne en del af deres uafhængighed, hvilket indebærer en politisk risiko. Dette er kun acceptabelt, fordi institutionerne giver nationalstaterne en række unikke fordele i bytte. Overførsel af suverænitet er således baseret på en afvejning af fordele og omkostninger. Disse fordele består i, at EU-institutionerne styrker nationale regeringer på to måder (1993: 507-17):

Først og fremmest øger institutioner de fælles aftalers effektivitet og legitimitet. Institutioner kan sikre og kontrollere, at alle regeringer, også i fremtiden, overholder de fælles aftaler (Moravcsik 1993: 507-17; 1998: 73). Oprettelsen af institutioner skal være med til at reducere usikkerhed, sikre implementering af aftaler, øge informationsniveauet, samt forhindre snyd og "free riding" (Kelstrup et al. 2012: 197).

For det andet styrker institutionerne regeringernes uafhængighed fra visse nationale interessegrupper. Ved at overdrage suverænitet, fastlåser regeringen sin beslutning, og sikrer den mod aktuel eller fremtidig indenrigspolitisk modstand (Moravcsik 1993: 507-17; 1998: 73). På denne måde kan overnationale institutioner faktisk styrke de nationale regeringers uafhængighed, og bruges til at sikre nationale interesser, hvilket er en del af forklaringen på, hvorfor stater indgår i integrationsprocessen (Rosamond 2000: 138).

Kritik

Den liberale intergovernmentalisme bliver ofte kritiseret for kun at beskæftige sig med historiske traktatændringer, og ignorere det daglige arbejde og mindre forhandlinger, der leder frem til de store beslutninger (Eilstrup-Sangiovanni 2006: 192-3). Som Kelstrup et al. (2012: 198) påpeger, er dette dog mere en fremhævnning af teoriens begrænsninger end en egentlig kritik.

Et andet kritikpunkt er, at teorien med sit fokus på nationale regeringer undervurderer supranationale institutioners og transnationale bevægelers indflydelse. Flere påpeger, at for eksempel Kommissionen og EU-Domstolen har haft selvstændig indflydelse på integrationsprocessen (Cini 2013: 81; Eilstrup-Sangiovanni 2006: 192-3). Desuden er teorien også blevet kritiseret for at have et for simplistisk syn på staten, idet økonomiske interesser tillægges for stor betydning i teorien om national præferencedannelse (Cini 2013: 81).

2.4 Teoridiskussion

Neofunktionalismen, intergovernmentalismen og den liberale intergovernmentalisme anlægger altså tre forskellige perspektiver på integrationsprocessen. Dette afsnit diskuterer de vigtigste forskelle og ligheder, inden det kort beskrives, hvorledes teorierne vil blive anvendt i den efterfølgende analyse.

Supranationalisme og intergovernmentalisme

En måde at kategorisere integrationsteorierne på, er ved at inddele dem i to overordnede retninger: supranationalisme og intergovernmentalisme (Schimmelfennig & Rittberger 2006). Neofunktionalismen hører til førstnævnte kategori, klassisk og liberal intergovernmentalisme til sidstnævnte. Disse to retninger er grundlæggende uenige om hvilke faktorer og aktører, der driver integrationsprocessen. Neofunktionalisterne ser integrationsprocessen som en gradvis og selvforstærkende proces, der under visse forudsætninger ligger uden for de enkelte medlemsstaters kontrol. De understreger også, at supranationale eliter og institutioner spiller en vigtig rolle i at drive integrationsprocessen fremad. Intergovernmentalismen, både den klassiske og den liberale version, afviser dette. Ifølge dem kontrolleres integrationsprocessen af nationalstaterne, der bestemmer bredden og dybden af samarbejdet (Schimmelfennig & Rittberger 2006: 77-8; Eilstrup-Sangiovanni 2006: 100).

I forlængelse af dette er der også stor forskel på, hvordan de to retninger ser slutmålet for integrationsprocessen. Ifølge den neofunktionalistiske definition af politisk integration sker der en loyalitetsoverførelse til overnationalt niveau, hvormed der skabes et nyt politisk fællesskab. Med Haas' ord: *"the end result of political integration is a new political community, superimposed over the pre-existing ones"* (1968: 16). Hoffmann (1966, 1982) hævder derimod, at der er alt for stor forskel på nationale interesser og identiteter, til at dette vil ske. Nationalstaterne vil forblive de centrale aktører og omdrejningspunktet for politikernes loyalitet. Intergovernmentalismen forstår EU som et forum for mellemstatsligt samarbejde – ikke et overstatsligt fællesskab. På disse punkter er neofunktionalismen og intergovernmentalisterne altså diametrale modsætninger.

Klassisk og liberal intergovernmentalisme

Den klassiske og liberale intergovernmentalisme er enige om, at staterne er de centrale aktører. De ser begge EU som et mellemstatsligt samarbejde mellem rationelle stater, der forsøger at maksimere deres egne fordele og interesser. De har dog forskellige holdninger til, hvad der bestemmer staternes interesser og adfærd. Den klassiske intergovernmentalisme mener, at nationalstaterne primært er

optaget af at sikre deres selvbestemmelse og indflydelse på andre stater. Nationale interesser er derfor afhængige af den geopolitiske situation og nationalstaternes opfattelse af deres relative position i det internationale system (Rosamond 2000: 137). Ifølge Hoffmann vil staterne kun samarbejde om low politics, da de er optaget af at bevare deres suverænitet, når det kommer til områder af særlig national interesse. Moravcsik mener derimod ikke, at der eksisterer noget præferencehierarki (1998: 6). Desuden mener Moravcsik, at staternes præferencer varierer over både tid og politikområder. På grund af denne asymmetriske præferenceintensitet varierer staternes indflydelse i forhandlinger derfor også. Det vil for eksempel sige, at små stater kan have uproportional indflydelse på nogle områder (Moravcsik 1998; Schimmelfennig & Rittberger 2006: 78, 83).

Indenrigspolitik

Moravcsiks liberale intergovernmentalisme adskiller sig særligt fra de andre to teorier ved at indføre et ekstra indenrigspolitisk analyseniveau. Hoffmann (1966, 1982) fremhæver også betydningen af nationale forskelle, men hverken intergovernmentalismen eller neofunktionalismen lægger særlig vægt på indenrigspolitiske grupperinger eller interesser. Ved at analysere de mellemstatslige forhandlinger som et to-niveau-spil, systematiserer Moravcsik (1993, 1998), hvordan nationale præferencer dannes, og hvordan de bemyndiger og begrænser staternes adfærd på europæisk plan. Dette er en afgørende forskel mellem den liberale intergovernmentalisme og tidligere integrationsteorier.

Groft skitseret kan forskellene mellem de tre anvendte teorier opsummeres således:

Fig. 2.1: Teorioversigt

	Neofunktionalisme	Intergovernmentalisme	Liberal intergovernmentalisme
Central aktør	Supranationale eliter	Stater	Stater + indenrigspolitiske økonomiske interessegrupper
Motivation	Eliters egeninteresse	Staters egeninteresse (primært sikkerhedspolitisk)	Staters egeninteresse (primært økonomisk)
Integrationsprocessen	Sektorspecifik integration skaber spillover	Skyldes staters strategiske adfærd. Vil kun finde sted inden for low politics	Skyldes staters strategiske adfærd. Stater bemyndiges/ begrænses af nationale grupperinger
Suverænitet	Overdrages	Delegeres, stater kan til enhver tid genkalde beføjelser	Delegeres, men er svær at trække tilbage
Slutmål	Nyt, overnationalt politisk fællesskab	Samarbejde mellem nationalstater	Samarbejde mellem nationalstater. Styrker nationalstaten

2.5 Teoriernes anvendelighed

Disse tre teorier fokuserer hver især på forskellige aspekter, der kan være relevante i studiet af europæisk integration. I dag har man bevæget sig væk fra de klassiske integrationsteoriens forsøg på at etablere én altomfattende teori, der kan forklare alle aspekter af det europæiske samarbejde. EU-systemet er blevet så omfattende, at man ifølge Kelstrup et al. snarere må spørge sig selv hvilken teori, eller kombination af teorier, der er mest passende til at undersøge det valgte problemfelt (2012: 204).

Denne afhandling analyserer sammenspillet mellem Kommissionens energipolitiske agenda og Polens nationale interesser. Det er derfor nødvendigt at anlægge et teoretisk perspektiv, der både tillader en analyse af supranationale aktører og de enkelte nationalstaters betydning. Hensigten med analysen er ikke at henholdsvis be- eller afkræfte enten neofunktionalismen eller intergovernmentalismen. Derimod kan de teoretiske tilgange udfordre hinandens antagelser, og supplere hinanden i en mere eklektisk analyse af det valgte problemfelt. Fordelen ved at kombinere de tre valgte teorier er derfor, at de hver især belyser forskellige aspekter af den energipolitiske integration. Neofunktionalismen fordrer en analyse af de supranationale eliter, i dette tilfælde særligt Kommissionens rolle. Intergovernmentalismen henleder analysen på Polens nationale interesser, herunder særligt geo- og sikkerhedspolitik. Endelig kan den liberale intergovernmentalisme hjælpe med at belyse hvilke, især økonomiske, indenrigspolitiske grupper og diskussioner, der er med til at danne nationale præferencer, og hvordan disse påvirker Polens position i forhandlingerne med Kommissionen og de andre medlemsstater.

Dermed ikke sagt, at konkurrerende teorier ubesværet kan kombineres på kryds og tværs. Der er, som beskrevet ovenfor, grundlæggende uenigheder mellem især neofunktionalismen og intergovernmentalismen, hvilket selvfølgelig vil lede til konkurrerende fortolkninger på en række områder. Analysen vil derfor også afdække dele af de enkelte teoriens forklaringsmæssige styrker og svagheder. Kapitel 6 diskuterer disse.

3 EU's energipolitik

Idéen om en energiunion er ikke grebet ud af den blå luft, men ligger i forlængelse af en langsom udvikling mod en fælles europæisk energipolitik og EU's nu veletablerede energimål: energisikkerhed, konkurrencedygtighed og bæredygtighed. For at forstå baggrunden for Kommissionens energiunionspakke, er det derfor nødvendigt først at undersøge den energipolitiske udvikling inden for EU, samt at se forslaget i sammenhæng med aktuelle globale politiske, økonomiske og klimamæssige udfordringer. Herefter følger først en kort gennemgang af EU's energipolitiske udvikling fra etableringen af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab i 1951 til den seneste energirammeplan for 2030. Derefter gennemgås kort de centrale EU-institutioners energipolitiske kompetencer.

3.1 Mod en fælles europæisk energipolitik

EU's energipolitiks historiske udvikling illustrerer på mange måder den klassiske debat mellem supranationale og intergovernmentale integrationsteorier. Medlemsstaterne har i lange perioder værnet om deres energisuverænitet og blokeret for øget integration. Samtidig har de europæiske overnationale institutioner, primært Kommissionen, også haft succes med at fremme den energipolitiske integration og sætte energipolitiske spørgsmål på den fælles europæiske dagsorden. Energispørgsmål har været en kilde til både integration og disintegration (de Jong & van der Linde 2008: 3; Schubert, Pollak & Kreutler 2016: 248).

1951-2000

Historisk set har energipolitik været et forholdsvis ubetydeligt område i den europæiske integrationsproces. Det er derfor lidt af et paradoks, at to af de tre grundlæggende traktater begge omhandler energi (Matlary 1997: 14). Det Europæiske Kul og Stålfællesskab (EKSF) blev oprettet i 1951 og skabte et fælles marked for kul mellem de daværende seks medlemsstater. I 1958 fik EKSF selskab af Det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratom), hvis formål var at skabe de nødvendige forudsætninger for udviklingen af en europæisk atomenergisektor. På dette tidspunkt forventede man, at atomenergi ville blive en vigtig fremtidig energikilde, særligt efter Suezkrisen havde skabt tvivl om pålideligheden af olieforsyninger fra Mellemøsten (Duffield & Birchfield 2011: 2-3). Samtidig

begyndte EKSF at miste relevans for sine medlemmer. Ved oprettelsen af EKSF udgjorde kul 80% af det primære energiforbrug i Europa (Matlár 1997: 14). I 1960 var denne andel faldet til 60% og i 1970 til 25% (Duffield & Birchfield 2011: 3). På trods af denne strukturelle ændring af energimixet blev fællesskabets institutioner ikke tilført nogen autoritet over hverken olie, naturgas, eller energipolitik generelt (ibid.).

Gennem 1960'erne, 1970'erne og 1980'erne var der mange forsøg på at formulere en fælles europæisk energipolitik (Schubert et al. 2016; Duffield & Birchfield 2011). Allerede i 1968 præsenterede Kommissionen et memorandum under overskriften "*First guidelines for a Community energy policy*", der blandt andet talte for oprettelsen af et indre marked for energi og behovet for at reducere medlemslandenes importafhængighed (Europa-Kommissionen 1968). På trods af Kommissionen i denne periode fremlagde en række initiativer, lykkedes det kun medlemsstaterne at enes om generelle principper, aldrig reelle politiske instrumenter (Duffield & Birchfield 2011). Selv efter oliekriserne i 1973 og 1979, hvor opmærksomheden på Europas høje importafhængighed øgedes, skete der få konkrete fremskridt (Dupont 2016: 14). Medlemsstaterne var simpelthen ikke villige til at overdrage deres energisuverænitet til Kommissionen. I skyggen af de to verdenskrige blev energi stadig betragtet som uløseligt forbundet med national suverænitet og overlevelse. Derudover havde de enkelte stater vidt forskellige produktions- og importstrukturer. Dette gjorde det umuligt at blive enige om en fælles politik (Talus 2013: 16-7; van der Linde 2007: 266).

Denne lange periode af stilstand lader på mange måder til at bekræfte flere af intergovernmentalismens centrale teser. Fra dette synspunkt skyldes det energipolitiske dødvande medlemsstaternes uforenelige nationale interesser. De stærkeste medlemsstater så ingen fordele ved en fælles energipolitik, og modsatte sig derfor enhver form for suverænitetsoverdragelse (Schubert et al. 2016: 90). Kommissionens begrænsede kompetencer indskrænkede desuden dennes mulighed for kollektivt at håndtere Fællesskabets energiproblemer, for eksempel under 1970'ernes oliekriser, hvor medlemsstaterne foretrak at benytte det Internationale Energiagenturs nødmekanismer, fremfor at samarbejde på europæisk niveau (Duffield & Birchfield 2011: 4).

I Maastrichttraktaten, der blev vedtaget i 1991, nævnes energi for første gang i en af Unionens primære retskilder (TEU art. 3). Der gives dog ingen særlige kompetencer til EU-institutionerne, da medlemsstaterne ikke kunne blive enige om et specifikt energiafsnit, som Kommissionen ellers foretrak. Hverken Amsterdamtraktaten eller Nicetraktaten nævner energi overhovedet (Schubert et al. 2016: 108, 116). Kommissionen har derfor gennem det meste af sin eksistens måtte føre

energipolitik via sine kompetencer inden for relaterede politikområder. Dette har især været det indre marked, konkurrencepolitik og miljøpolitik (ibid.: 86-7, 109). Efter vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt i 1986 forsøgte Kommissionen at overføre principperne for det indre marked til også at gælde energi. Lige siden har Kommissionen arbejdet på at liberalisere de nationale markeder for gas og elektricitet. Medlemsstaterne har dog langt fra altid støttet Kommissionens liberaliseringsagenda, og udviklingen af det indre energimarked har været langsom (ibid.: 106-7, 150). Mellem 1996 og 2009 blev der vedtaget tre lovpakker for at harmonisere og liberalisere det indre marked for gas og elektricitet, men der er stadig lang vej mod et fuldt integreret indre energimarked. Dette skyldes blandt andet, at der er store forskelle på medlemsstaternes energimix og energipriser, at infrastrukturen til at dele energi over grænser er utilstrækkelig, og at flere medlemslande er langsomme om at implementere EU-lovgivningen (Buchan 2010; Schubert et al. 2016: 157, 165-6).

Den Europæiske Fælles Akt udvidede også EU-institutionernes kompetence inden for miljøpolitik. Denne ændring lod Kommissionen fremme energipolitiske tiltag gennem miljø- og klimalovgivning (Schubert et al. 2016: 105). I takt med 1980'erne og 1990'ernes stigende opmærksomhed på miljø- og klimaproblemer øjnede Kommissionen muligheden for at øge sin energipolitiske indflydelse. Da Kommissionen i 1990 offentliggjorde meddelelsen "*Energi og Miljø*" (Europa-Kommissionen 1990), var det første gang i en international kontekst, at energipolitik direkte adresserede miljøproblemer (Dupont 2016: 16). Siden er miljø- og klimaspørgsmål kommet til at indtage en central position i EU's energipolitik (Schubert et al. 2016: 114).

Kommissionen forstod altså at udnytte det faktum, at energipolitik er tæt forbundet med en række andre politikområder. Klima- og energipolitik er for eksempel særligt svære at adskille. Energisektoren er kilde til langt den største andel af drivhusgasudledninger (IPCC 2014: 9), hvilket gør det umuligt at føre en ambitiøs klimapolitik, uden samtidig at sætte standarder for energiproduktion og forbrug. Man kan således argumentere for, at der i løbet af 1980'erne og 1990'erne skete en form for spillover-proces, hvor politiske og administrative eliter udnyttede den funktionelle afhængighed mellem forskellige sektorer til at øge deres kompetencer inden for relaterede politikområder.

2000-2016

Hvor den energipolitiske integration har stået forholdsvis stille de første 50 år af det europæiske samarbejde, er der siden årtusindskiftet sket en omfattende udvikling inden for stort set alle energipolitiske områder (Duffield & Birchfield 2011). Der er flere grunde til, at medlemsstaterne er

begyndt at støtte et tættere energipolitisk samarbejde. Stigende energipriser, stigende global efterspørgsel, samt adgang til nye ressourcer og markeder er faldet sammen med en større fokus på energipolitikens eksterne dimensioner, og ikke kun det indre marked. Østudvidelserne i 2004 og 2007 var især med til at øge opmærksomheden på importafhængighed og forsyningssikkerhed. EU's energipolitik havde indtil da fokuseret på markedsliberalisering, men optagelsen af de nye medlemslande var med til at starte en debat om energisikkerhed. Derudover har et øget fokus på miljø og klima også været med til at intensivere debatten (van der Linde 2007: 272; de Jong & van der Linde 2008; Mišik 2010).

Efter en række enkeltstående initiativer begyndte EU fra midten af 2000'erne at bevæge sig mod en mere integreret, sammenhængende energipolitik (Duffield & Birchfield 2011). I 2006 præsenterede Kommissionen en grønbog med en omfattende europæisk energipolitisk strategi (Europa-Kommissionen 2006), og året efter en detaljeret handlingsplan (Europa-Kommissionen 2007). Efterfølgende udstedte Kommissionen, Parlamentet og Rådet en række direktiver og afgørelser, herunder en klima- og energipakke (2008), en omfattende revision af det europæiske kvotehandelssystem (2008), et direktiv om fremme af vedvarende energi (2009) og den tredje pakke for det indre energimarked (2009). Denne udvikling kulminerede med ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten, der gjorde energipolitik til en delt kompetence mellem EU og medlemsstaterne (Duffield & Birchfield 2011: 5). I EU's forfatningstraktat, der blev undertegnet i 2004, var der for første gang inkluderet et eksplicit afsnit om energi (Schubert et al. 2016: 116). Lissabontraktaten kopierer stort set dette afsnit, med den undtagelse at Polen insisterede på, at der blev indført en bemærkning om energisolidaritet (Schubert et al. 2016: 117). Således lyder Lissabontraktatens artikel 194, stk. 1:

”Som led i det indre markeds oprettelse og funktion og under hensyn til kravet om at bevare og forbedre miljøet sigter Unionens politik på energiområdet mod i en ånd af solidaritet mellem medlemsstaterne:

- a) at sikre energimarkedets funktion*
- b) at sikre energiforsyningssikkerheden i Unionen*
- c) at fremme energieffektivitet og energibesparelser samt udvikling af nye og vedvarende energikilder og*
- d) at fremme sammenkobling af energinet”*

Artikel 194 fastsætter også, at den almindelige lovgivningsprocedure fremover skal gælde på energiområdet. Det betyder, at Europa-Parlamentet skal godkende lovgivningen på lige fod med Rådet for Den Europæiske Union. Selvom der med Lissabontraktaten overføres centrale kompetencer til EU, er der dog to vigtige undtagelser. For det første ændres der ikke ved *"en medlemsstats ret til at fastsætte betingelserne for udnyttelsen af dens energiresourcer, dens valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af dens energiforsyning"* (TEUF art. 194, stk. 2). Medlemsstaterne har altså stadig fuld suverænitet over sammensætningen af deres energimix. For det andet skal foranstaltninger *"af hovedsagelig fiskal karakter"* vedtages enstemmigt af Rådet (TEUF art. 194, stk. 3).

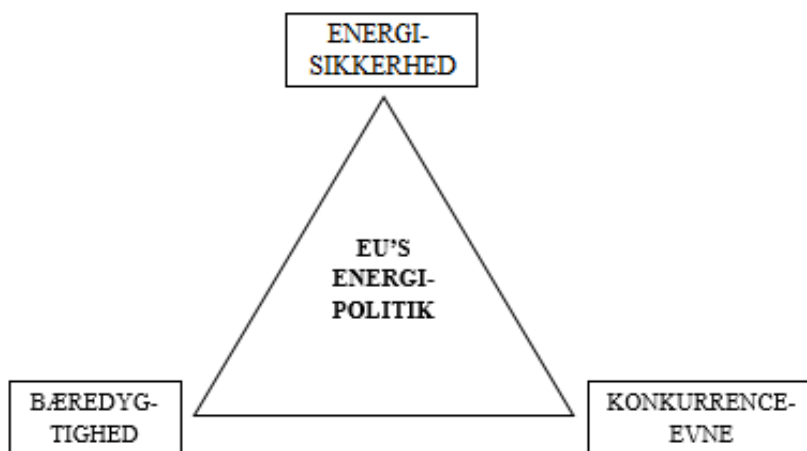
Lissabontraktaten har skabt en juridisk base for en fælles energipolitik, men det er omdiskuteret, hvor meget traktaten i virkeligheden har ændret. Medlemsstaterne har stadig kontrol over sammensætningen af deres energiforsyning og hvordan nationale energiresourcer udnyttes. Medlemsstaterne fører også jævnligt deres egen politik, særligt når det kommer til den eksterne dimension, for eksempel i forhold til Rusland (de Jong & Schunz 2012; Birchfield & Duffield 2011: 266).

Siden Lissabontraktaten trådte i kraft, har EU vedtaget en række overordnede energi- og klimapolitiske strategier og målsætninger, som Energiunionspakken må ses i sammenhæng med. *Energikøreplanen 2050* er en overordnet, ikke-bindende rammestrategi, der undersøger, hvordan EU inden 2050 kan reducere sine samlede drivhusgasudledninger med 80-95% i forhold til 1990 (Europa-Kommissionen 2011). Udover denne overordnede køreplan har EU vedtaget en række bindende delmål. *20-20-20 målene* blev vedtaget i 2007 og fastsætter, at EU's samlede drivhusgasudledninger skal reduceres med 20% i forhold til 1990, at 20% af EU's energiforbrug skal komme fra vedvarende energikilder, og at energieffektiviteten skal øges med 20% inden 2020 (Europa-Kommissionen 2010). Disse mål blev opjusteret i 2014 med vedtagelsen af en *klima- og energiramme for perioden 2020-2030*. Inden 2030 skal EU's samlede drivhusgasemissioner reduceres med 40% i forhold til 1990 og 27% af EU's energiforbrug skal komme fra vedvarende energikilder (Europa-Kommissionen 2014c; Det Europæiske Råd 2014b). Derudover fremlagde Kommissionen i 2014 også en *europæisk energisikkerhedsstrategi*. Kommissionen fremhæver blandt andet, at der er behov for en kollektiv sikkerhedsstrategi bestående af et velfungerende indre marked og en sammenhængende politik udadtil (Europa-Kommissionen 2014b).

EU's energipolitiske mål

Gennem denne langsomme udvikling mod en fælles europæisk energipolitik har Unionen etableret et sæt energipolitiske mål, der i dag er definerende for alle energipolitiske initiativer, der udgår fra EU-niveau. EU's tre energipolitiske prioriteter er bæredygtighed, energisikkerhed og konkurrenceevne (Schubert et al. 2016: 19). Disse tre søjler blev først identificeret af Kommissionen i en grøn bog fra 1995 (Europa-Kommissionen 1995) og har sidenhen udgjort kernen i Unionens energipolitik (Dupont 2016: 16).

Fig. 3.1: Energitrekannten



Bæredygtighed skal sikre, at energiforbrug og økonomisk vækst tager hensyn til miljø og klima. *Energisikkerhed* skal beskytte de europæiske forbrugere mod prisudsving og forsyningsafbrydelser, og *konkurrenceevne* skal sænke energiomkostningerne for forbrugere og erhvervsliv, samt stimulere investeringer og jobskabelse. (Schubert et al. 2016: 19-24).

Overordnet må man konstatere, at EU's energipolitiske agenda er blevet mere broget. Energi handler ikke længere udelukkende om det indre marked, men også om økonomi, klima- og miljøproblemer og udenrigs- og sikkerhedspolitik (Biesenbender 2015: 34-5), hvilket også afspejles i EU's tre energipolitiske mål.

3.2 Aktører

En lang række EU-institutioner og agenturer er involveret i formuleringen og implementeringen af EU's energipolitik. Nærværende afsnit begrænser sig til Europa-Kommissionen, Rådet for Den Europæiske Union og Det Europæiske Råd, som er de mest relevante for denne afhandlings analyse. Europa-Parlamentet er dog også en vigtig aktør, som har fået betydeligt mere indflydelse, men vil ikke blive behandlet nærmere i det følgende.

Europa-Kommissionen

Kommissionen er en central supranational aktør, der er involveret i hele politikprocessen fra de indledende lovforslag til implementeringen af de fælles regler (Dupont 2016: 9). Desuden har Kommissionen initiativbeføjelse. Det vil sige, Kommissionen er den eneste aktør, der kan fremsætte overnational lovgivning (Kelstrup et al. 2012: 95). Rådet, Parlamentet eller andre aktører kan stille forslag til lovgivning, men på langt de fleste områder er det op til Kommissionen, hvorvidt disse ideer bliver fremsat som egentlige lovforslag. Derved har Kommissionen stor indflydelse på EU's dagsorden (Egeberg 2013: 130). Som beskrevet i afsnittet ovenfor, har Kommissionen øget sine kompetencer på energiområdet, og har siden Lissabontraktaten kunne fremsætte energipolitiske lovforslag, dog med en række undtagelser. Kommissionen har imidlertid allerede langt tidligere udnyttet sine kompetencer inden for konkurrence- og miljøpolitik til at påvirke medlemsstaternes energipolitik. Kommissionens tilgang til energipolitik har udvidet sig fra at fokusere på liberalisering af gas- og elektricitetsmarkederne, til i dag også at omfatte for eksempel klimapolitik, energieffektivitet, og støtte til vedvarende energi (Grätz 2011: 75).

Kommissionen skal varetage Fællesskabets interesser og agere uafhængigt af de enkelte medlemsstater. Selvom der sidder en kommissær fra hvert medlemsland, repræsenterer de ikke nationale interesser. Kommissionen fungerer som et kollegium, hvor alle kommissærer er kollektivt ansvarlige for alle Kommissionens beslutninger (Kelstrup et al. 2012: 97). Derfor tilstræber Kommissionen også at træffe beslutninger med konsensus, og prioriterer samtidig horisontal koordination mellem de forskellige generaldirektorater (DG). Dette er særlig relevant for tværgående politikområder som energi, hvor flere DG'er ofte er involveret i udformningen af politikudkast (Birchfield 2011: 245-6).

Rådet for den Europæiske Union

Rådet for Den Europæiske Union (herefter Rådet) er den EU-institution, der tydeligst repræsenterer medlemsstaternes interesser (Schubert et al. 2016: 132). Rådet består af forskellige konstellationer af nationale ministre og en række faste repræsentanter. Energispørgsmål håndteres primært af Rådet for Transport, Telekommunikation og Energi (TTE). TTE-Rådet er ansvarlig for at vedtage lovgivning om energimarkedernes funktion, sikre energiforsyningerne, samt fremme energieffektivitet, nye og vedvarende energiformer og sammenkobling af energinet (Rådet for Den Europæiske Union 2014). Da energipolitik er et tværgående politikområde, er andre Råd dog også relevante (Birchfield 2011: 247). Selvom det kun er Kommissionen, der kan fremsætte lovforslag, kan Rådet skubbe områder op eller ned ad den europæiske dagsorden via konklusioner eller henstillinger (Dupont 2016: 9).

Rådet bliver ofte betegnet som hjertet i den europæiske beslutningsproces, idet al lovgivning skal godkendes af Rådet, typisk sammen med Europa-Parlamentet (Kelstrup et al. 2012: 90). De fleste beslutninger tages med kvalificeret flertal, og i disse tilfælde har ingen medlemsstater altså vetoret. Beslutninger om det indre marked, miljø, og energi træffes alle med kvalificeret flertal, med undtagelse af de begrænsninger, der er fastsat i Lissabontraktaten. Ofte stemmer Rådet dog slet ikke, men foretrækker at forhandle indtil der opnås konsensus – også på områder, der ellers ikke kræver enstemmighed. En formel afstemning ses som den sidste udvej, og oftest er der kun tale om en enkelt modstander, ikke et blokerende mindretal (Lewis 2012: 322-3).

Det Europæiske Råd

Det Europæiske Råd er ikke en del af den formelle lovgivningsproces, men er ikke desto mindre en af de stærkeste EU-institutioner. Det Europæiske Råds primære funktion er at sætte den overordnede dagsorden og politiske retning for EU-samarbejdet (Lewis 2013: 155). Det Europæiske Råd består af medlemsstaternes stats- og regeringsledere, og ledes af en fast formand – siden 2014 den tidligere polske premierminister Donald Tusk. I juni 2014 vedtog Det Europæiske Råd den strategiske dagsorden, der skal styre EU's arbejde de næste fem år. Dagsordenen består af fem prioriterede områder, herunder klima og energi. Ifølge Det Europæiske Råd er de vigtigste prioriteter inden for dette felt at fuldføre det indre energimarked, diversificere EU's energiforsyning og infrastruktur og fastsætte ambitiøse klimamål for 2030 (Det Europæiske Råd 2014a).

De tre ovennævnte EU-institutioner repræsenterer altså forskellige interesser, hvilket har haft – og stadig har – stor betydning for den energipolitiske integration. Kommissionen er som repræsentant

for Fællesskabets interesser på mange måder den mest supranationale EU-institution. Rådet er derimod et forum, hvor medlemsstaterne kan fremme og forsvare deres nationale interesser, og er karakteriseret ved en intergovernmentalistisk beslutningsproces (Beach 2012: 50). Hvor Kommissionen kontinuerligt har presset på for en fælles energipolitik, har det ofte været medlemsstaterne, der gennem deres forhandlinger i Rådet har bremset eller begrænset udviklingen af en sammenhængende europæisk energipolitik (Birchfield 2011: 247). Kommissionen har traditionelt fokuseret på konkurrencedygtighed og det indre marked, hvorimod Rådet typisk har lagt mere vægt på forsyningssikkerhed, og på at forsvare nationalstaternes energisuverænitet og selvbestemmelse over deres energimix. Over tid har Kommissionen dog langsomt øget sine kompetencer, og har i stigende grad haft succes med at fremme løsninger på EU-niveau, men energipolitik er stadig i høj grad præget af nationale interesser (Wettestad, Eikeland & Nilsson 2012; Maltby 2013; Szulecki et al. 2016). Denne udvikling kan forstås på flere måder. En neofunktionalistisk tolkning ville lyde, at der er sket en spillover-proces. Først og fremmest funktionel spillover, idet afhængigheden mellem funktionsspecifikke sektorer har medvirket til, at det indre marked langsomt er blevet udvidet til også at omfatte energi. Derudover har supranationale eliter spillet en vigtig rolle i at promovere energipolitisk integration, hvorved man også kan tale om cultivated spillover. Set med intergovernmentalistiske briller, skyldes den øgede energipolitiske integration siden årtusindeskiftet dog snarere, at medlemsstaterne har set det som værende i deres egen interesse på grund af stigende energipriser, større efterspørgsel og øgede bekymringer omkring forsyningssikkerhed. Overdragelsen af suverænitet kan således også ses som et resultat af en rationel afvejning af fordele og ulemper ved en sådan overførsel.

4 Analyse: Energiunionen

Dette kapitel analyserer Kommissionens energiunionspakke, og vil sammen med kapitel tre forsøge at besvare problemformuleringens første del, nemlig hvad der ligger til grund for Kommissionens udspil til en energiunion. Dette vil danne baggrund for næste kapitels komparative analyse af Polens energipolitiske interesser. Først følger en analyse af selve energiunionspakken, hvorefter kapitlet ser nærmere på de konkrete lovforslag, der indtil videre er fremlagt som led i energiunionen. Til sidst inddrages en række eksterne økonomiske, sikkerheds- og klimapolitiske udviklinger, og disses indflydelse på EU's politik analyseres.

4.1 Energiunionspakken

Idéen om en egentlig energiunion blev første gang fremført i april 2014 af den polske regering i et såkaldt "non-paper" til Kommissionen³ og derefter i en artikel i Financial Times af daværende premierminister Donald Tusk (Polish Ministry of Foreign Affairs 2014; Tusk 2014). Forslaget fokuserede næsten udelukkende på energisikkerhed, særligt for gasforsyningen, mens hverken bæredygtighed eller konkurrenceevne blev tillagt større betydning. Dette skal blandt andet ses i lyset af Ruslands invasion af Krim-halvøen to måneder tidligere, men forslaget var også klart tænkt som et alternativ til EU's 2030 klima- og energiramme, som på det tidspunkt var under forhandling (Beckman 2015; Szulecki et al. 2016). Det polske forslag var i høj grad et udtryk for de central- og østeuropæiske landes interesser, og senere udarbejdede blandt andet Tyskland, Storbritannien og Tjekkiet deres egne "non-papers", hvori de fremførte deres nationale prioriteter for en eventuel energiunion (ibid.).

Idéen om en energiunion blev herefter taget op af de europæiske institutioner ud fra et bredere europæisk perspektiv. I juni 2014 vedtog Det Europæiske Råd den strategiske dagsorden for EU's arbejde frem til 2019. Et af dagsordenens fem prioriterede områder var "*at opbygge en energiunion med henblik på prismæssigt overkommelig, sikker og bæredygtig energi*" (Det Europæiske Råd 2014a). Den nytiltrådte Kommission under ledelse af Jean-Claude Juncker gjorde derfor skabelsen af en energiunion til en af sine ti politiske prioriteter (Juncker 2014). Kommissionens næstformand

³ Se bilag 2

Maroš Šefčovič blev udvalgt til at lede energiunionsprojektet og er sammen med Kommissæren for Klima og Energi, Miguel Arias Cañete, hovedansvarlig for projektet. Derudover er 12 andre kommissærer tilknyttet projektteamet, blandt andre kommissærerne for transport, miljø, det indre marked, konkurrence, og forskning og innovation. På sit møde i december 2014 bad Det Europæiske Råd Kommissionen om at fremlægge et samlet forslag til en energiunion (Det Europæiske Råd 2014c), og den 25. februar 2015 kunne Šefčovič og Cañete præsentere Kommissionens udspil til en *”modstandsdygtig energiunion med en fremadskuende klimapolitik”* (Europa-Kommissionen 2015b).

En rammestrategi

Kommissionens forslag præsenterer en strategi for en energiunion, som skal understøtte EU’s tre veletablerede energimål: energisikkerhed, konkurrenceevne og bæredygtighed. Strategien bygger på fem gensidigt forbundne dimensioner:

- (i) diversificering af energikilder, energileverandører og transportruter, samt større solidaritet og åbenhed om gasforsyningen
- (ii) fuldførelse af det indre energimarked
- (iii) øget energieffektivitet, især i bygge- og transportsektorerne
- (iv) dekarbonisering af økonomien og en ambitiøs klimapolitik
- (v) forskning og innovation inden for energiteknologi og energilagring, hvilket skal bidrage til beskæftigelse, vækst og konkurrenceevne (Europa-Kommissionen 2015b)

Kommissionens vision er, at energi skal være den femte frihed, som flyder frit over grænser. Topprioriteten er derfor at færdiggøre det indre energimarked. En anden vigtig prioritet er den klimapolitiske dimension. Dette skal ses i sammenhæng med 2030-målene, der netop var vedtaget et par måneder inden, og klimatopmødet COP21, der skulle finde sted senere samme år.

Energiunionspakken er en *rammestrategi*. Kommissionens forslag indeholder 15 indsatsområder og en grov køreplan, men der er tale om et meget overordnet strategidokument, og det er stadig en smule uklart, hvad konceptet ”energiunion” helt præcist indebærer. De tre energimål er veletablerede, men den præcise afvejning mellem dem er endnu ikke fastlagt (Fischer & Geden 2015; Szulecki et al. 2016). På mange måder er energiunionen stadig *”an empty box in which every stakeholder tries to put whatever is most important to them at the moment”* (Szulecki et al. 2016: 549). De fleste politiske detaljer skal altså fortsat forhandles på plads. Energiunionen er bevidst formuleret som et bredt og

tvetydigt koncept, hvilket betyder, at de 28 medlemslande indtil videre forholdsvis nemt har kunnet enes om støtte projektet, da alle har kunnet finde elementer, der er i deres interesse (Fischer & Geden 2015). Det kan være nemmere at få gennemført brede initiativer, da dette giver større mulighed for at forhandle og indgå kompromisser. Haas (1968) og andre neofunktionalister antager som nævnt, at integrationsprocessen er politiseret og konfliktfyldt, og at de forskellige involverede politiske og økonomiske eliter sandsynligvis støtter øget integration af forskellige årsager. Derfor er det godt med et bredt forslag: for nogle medlemsstater vil forsyningssikkerhed for eksempel være den altoverskyggende prioritet, hvorimod andre medlemsstater måske lægger større vægt på klimapolitik eller på liberalisering af det indre marked for energi. Ved at inkludere fem relaterede, men forskellige, dimensioner under en overordnet ramme, håber Kommissionen, at medlemsstaterne vil være villige til at indgå kompromisser omkring en række sekundære krav, mod til gengæld at få indrømmelser på områder, der anses som centrale for deres nationale interesser. Ved indledningsvis at formulere energiunionsprojektet så bredt som muligt, har Kommissionen således skabt et større forhandlingsrum. Her kan man tale om cultivated spillover, hvor de supranationale eliter kommer til at spille en vigtig rolle i forhold til at promovere den videre energipolitiske integration. Gennem denne form for 'issue linkage', hvor fem forskellige dimensioner kobles sammen i ét projekt, kommer Kommissionen til at indtage en central rolle i forhandlingerne mellem medlemsstaterne. Hvor mellemstatslige forhandlinger ofte risikerer at resultere i den laveste fællesnævner, kan de supranationale institutioner redefinere forhandlingerne ved at mediere mellem nationale synspunkter og foreslå kompromisser. Den supranationale politiske elite spiller altså her en aktiv rolle i at forhandle en aftale på et "højere niveau", hvor flere forskellige interesser kan imødekommes (jf. Schmitter 1969: 163).

Dette er selvfølgelig en neofunktionalistisk tolkning. Anvender man i stedet den liberale intergovernmentalisme, kan man sige, at staternes asymmetriske præferenceintensitet betyder, at medlemsstaterne er villige til at acceptere visse begrænsninger eller indgå kompromisser, så længe de samlet set står til at opnå en række fordele. En bred rammestrategi kan derfor også være et godt udgangspunkt for intergovernmentale forhandlinger mellem stater med forskellige interesser. Til gengæld tillægger Moravcsik ikke EU-institutionerne nogen større rolle i forhandlingerne. I hans tredelte integrationsteori består de supranationale institutioners rolle primært i at implementere og håndhæve de mellemstatslige aftaler. I tilfælde af Energiunionen er dette dog nok at undervurdere institutionernes rolle, da Kommissionen har været yderst aktiv, både som initiativtager og i de foreløbige forhandlinger omkring energiunionen. Det var godt nok Polen, der først foreslog en

energiunion, men Kommission har væsentlig udvidet det polske forslag og formuleret et langt bredere europæisk projekt, der ligger i tydelig forlængelse af EU's eksisterende energipolitik og Kommissionens strategiske prioriteter.

Spørgsmålet er derfor hvor stor en rolle, man ser Kommissionen spille. Selvom man, som intergovernmentalisterne, kan argumentere for, at den endelige udformning af energiunionen vil være et resultat af mellemstatslige forhandlinger, er det svært at ignorere, at Kommissionen også indtager en central rolle. Hvis Kommissionen har politisk kapital til at forhandle et kompromis på plads og overbevise medlemsstaterne om, at de ikke får alle deres politiske ønsker opfyldt, men at de overordnet set vil være bedre stillet, er omfattende reformer af europæisk energi- og klimapolitik mulige. Omvendt kan medlemsstaterne også vælge at stå stejlt på deres nationale interesser i alle individuelle forhandlinger, hvilket sandsynligvis vil resultere i en mindre ambitiøs og mindre sammenhængende energiunion (Zachmann 2015).

Økologisk modernisering

En karakteristisk ting ved Kommissionens forslag er, at energiunionens fem dimensioner ses som ”*gensidigt understøttende*” (Europa-Kommissionen 2015b: 4). For eksempel antages det, at øgede investeringer i vedvarende energiteknologier, udover at bidrage til dekarbonisering, også vil være med til at skabe jobs og økonomisk vækst, samt øge Unionens energisikkerhed ved at mindske importafhængighed og diversificere energikilder og leverandører. Det samme argument bruges for eksempel også om øget energieffektivitet, der ifølge Kommissionen vil være med til at styrke både bæredygtighed, konkurrenceevne og forsyningssikkerhed.

Dette er et udtryk for en tilgang til klimapolitik, der inden for litteraturen ofte kaldes *økologisk modernisering* (‘ecological modernization’). Økologisk modernisering ser miljøbeskyttelse og økonomisk vækst som gensidig forenelige og mener, at der kan skabes en win-win situation, hvor miljø- og klimapolitik er med til at stimulere økonomisk vækst. En af de grundlæggende tanker er, at klimaproblemerne kan løses inden for samfundets nuværende rammer gennem øget modernisering, for eksempel forskning og investeringer i udvikling af ny teknologi (Sezgin 2013; Connelly, Smith, Benson & Saunders 2012: 73-6). Denne diskurs har domineret siden 1990’erne, og Kommissionen – såvel som Parlamentet og en række medlemsstater, blandt andet Tyskland, Holland og Storbritannien – har været dens fremmeste eksponenter (Sezgin 2013: 97; Braun 2014a: 449). De tre overordnede energipolitiske målsætninger, og energiunionspakken med dens fem forbundne dimensioner, er produkter af denne tankegang. Denne tilgang placerer sig i krydsfeltet mellem klima og energipolitik

(Sezgin 2013: 99), og er også med til at understrege den funktionelle afhængighed mellem disse forskellige sektorer.

4.2 Gennemførelse af energiunionen

Šefčovič har udpeget 2016 som ”*the year of delivery*”, hvor rammestrategien skal udmøntes i konkrete lovforslag, og Kommissionen håber at have energiunionens grundsten på plads, inden Junckers mandat udløber i 2019 (Simon 2016; Gurzu 2015). I skrivende stund har Kommissionen offentliggjort tre større pakker med konkrete lovgivningsforslag og strategier som led i realiseringen af energiunionen⁴.

Sommerpakken

I juli 2015 fremlagde Kommissionen en ’*sommerpakke om energi*’, som fokuserer på det indre energimarked. Udover et forslag til en revision af EU’s kvotehandelssystem, lancerede Kommissionen blandt andet også en offentlig høring om udformningen af fremtidens elektricitetsmarked, herunder en eventuel styrkelse af den europæiske energiregulator, ACER (Agenturet for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder), og gentager hermed rammestrategiens mål om at give ACER øgede beføjelser og uafhængighed (Europa-Kommissionen 2015b: 10; 2015e).

ACER blev oprettet med den tredje lovgivningspakke om det indre energimarked i 2009 til at koordinere og fremme samarbejdet mellem nationale energireguleringsmyndigheder. Agenturet har dog yderst begrænsede beslutningsrettigheder, og fungerer primært via udtalelser og henstillinger. Ifølge Kommissionen er det nødvendigt at styrke agenturets kompetencer, for at det effektivt kan assistere i gennemførelsen af det indre energimarked (Europa-Kommissionen 2015b). Her ser vi altså et eksempel på spillover i dybden: den indledende overdragelse af kompetencer til ACER har ført til et pres for at styrke agenturets beføjelser, således at det kan løse sine opgaver mere effektivt. Hvis det indre energimarked skal fungere optimalt, må EU’s agenturer og institutioner have øgede kompetencer til at håndhæve reglerne og kontrollere medlemsstaterne.

Omvendt kan man også se ACER som et arketypisk eksempel på de institutionelle arrangementer, som medlemsstaterne ifølge Moravcsik etablerer for at sikre at mellemstatslige aftaler overholdes. Således skal ACER øge informationsniveauet, sikre at det indre energimarked gennemføres, sikre at

⁴ Se bilag 1 for detaljeret oversigt over initiativer

staterne overholder lovgivningen osv. Set fra den liberale intergovernmentalists perspektiv, vælger medlemsstaterne at delegere magt til ACER, fordi agenturet styrker det indre markeds effektivitet og legitimitet.

Forsyningssikkerhedspakken

I februar præsenterede Kommissionen en '*forsyningssikkerhedspakke*', som er det andet store skridt på vej mod realiseringen af energiunionen (Europa-Kommissionen 2016d). Forsyningssikkerhedspakken indeholder blandt andet et lovforslag, der skal revidere reglerne for mellemstatslige aftaler om køb af energi fra tredjelande. Dette lovforslag kræver, at medlemsstaterne underretter Kommissionen inden indgåelsen af mellemstatslige aftaler, således at Kommissionen kan sikre, at aftalerne overholder reglerne for det indre marked og ikke underminerer andre medlemsstaters energisikkerhed (Europa-Kommissionen 2016b). Der eksisterer allerede en beslutning om mellemstatslige energiaftaler fra 2012, men ifølge denne skal medlemsstaterne blot underrette Kommissionen, *efter* en aftale er indgået, hvilket har vist sig at skabe problemer, da aftalerne på det tidspunkt er nærmest umulige at genforhandle. Ifølge det nye forslag skal Kommissionen notificeres, *inden* aftalen indgås, og aftalen kan ikke underskrives, før Kommissionen har udtalt sig. Dette forslag blev godkendt af Rådet den 7. juni 2016, men kun for aftaler, der vedrører gas. For alle andre mellemstatslige energiaftaler er en forudgående vurdering frivillig (Rådet for Den Europæiske Union 2016). Rådet kan nu åbne for forhandlinger med Parlamentet med henblik på en endelig vedtagelse af lovforslaget. Vedtages forslaget, vil det give øget magt til Kommissionen. Her sker altså potentielt en form for spillover-effekt, hvor supranationale institutioner ganske langsomt øger deres kompetencer vis-à-vis nationale myndigheder. Ligesom med ACER sker dette ud fra et rationale om, at det er nødvendigt at styrke de overnationale institutioners beføjelser for at sikre et velfungerende indre marked. Kommissionen har brug for øgede beføjelser til at håndhæve EU-lovgivningen, da det har vist sig, at omkring 1/3 af de indgåede mellemstatslige energiaftaler indeholder elementer, der er i strid med de gældende bestemmelser (Europa-Kommissionen 2016c).

Forslaget illustrerer også, hvordan energipolitikken i stigende grad udvides til også at omfatte en ekstern dimension. Det indre energimarked fokuserer grundlæggende på energiforsyning og infrastruktur inden for Europas grænser. Det er dog tæt forbundet med en udenrigspolitisk dimension, da EU importerer 53% af sin energi fra tredjelande (IEA 2014a: 26). De indenrigspolitiske og udenrigspolitiske dimensioner er så at sige funktionelt afhængige. Derfor skabes der, set fra et neofunktionalistisk perspektiv, en funktionel spillover, da EU-landenes import påvirker det indre

energimarked indirekte. Hvis medlemslande indgår kontrakter med tredjelande, der underminerer energiunionens mål – som Tyskland for eksempel er blevet kritiseret for i forbindelse med Nord Stream 2 – har det konsekvenser for det indre marked. På den måde skabes der et pres for øget integration, således at Kommissionen for eksempel kan overvåge bilaterale aftaler.

Lavemissionspakken

Kommissionens seneste initiativ er en pakke af lavemissionsforanstaltninger, som blev offentliggjort i juli 2016. Pakken fokuserer på, hvordan EU's skal indfri sit 2030-mål om at reducere Unionens samlede drivhusgasudledninger med 40%, og præsenterer blandt andet et længe ventet forslag til en bindende byrdefordeling mellem medlemslandene (Europa-Kommissionen 2016a).

Denne pakke fokuserer altså primært på dekarboniseringsdimensionen, og sigter mod at gøre klimapolitik og 2030-målene til en integreret del af energiunionen. Dette er med til yderligere at styrke sammenhængen mellem energi- og klimapolitik, og understreger tydeligt den udvikling, der har fundet sted over de seneste år, hvormed disse to funktionsafhængige sektorer er blevet uløseligt bundet sammen – i hvert fald på EU-plan.

4.3 Globale udviklinger

På baggrund af ovenstående kan man argumentere for, at energiunionens lovforslag potentielt skyldes spillover i både dybden og bredden. Men en analyse af integrationsprocessen må også tage højde for, hvad der sker uden for Europas grænser. Historisk set har EU's energipolitiske agenda i høj grad været formet af eksterne begivenheder, specielt relateret til energisikkerhed (Tosun, Biesenbender & Schulze 2015: 250). Det er umuligt at forstå europæisk energipolitik uden samtidig at inddrage globale omstændigheder. Hoffmann (1966, 1982) kritiserede blandt andet neofunktionalismens spillover-hypotese for at ignorere betydningen af kontekstuelle faktorer – både lokale, men også globale. EU's medlemsstater er ikke kun en del af et regionalt system, men også af et større internationalt system. Udviklingen af en fælles EU energipolitik er da også blevet formet af internationale begivenheder og den overordnede globale udvikling, for eksempel Ruslands energipolitik eller de internationale klimaforhandlinger (Bouzarovski 2009: 452; Birchfield 2011: 240; Kirchner & Berk 2010: 870-1).

Først og fremmest er europæisk energipolitik i høj grad påvirket af udviklingen i de regioner, hvorfra Unionen importerer store dele af sin energi. Samlet set har EU en høj importafhængighed for alle primære energiresourcer: uranmalm, kul, olie og gas. Særligt olie og gas er problematiske, da disse ressourcer er koncentreret på få leverandører, de fleste – med undtagelse af Norge – i ustabile regioner (Schubert et al. 2016: 206). EU importerer over en tredjedel af sin olie fra Rusland og omkring en fjerdedel fra Mellemøsten og Nordafrika (IEA 2014a: 154). Selvom efterspørgslen på olie er faldende i EU, er 94% af transportsektoren stadig afhængig af olieprodukter (Europa-Kommissionen 2015b). EU importerer også over 60% af sit samlede gasforbrug – kun Danmark og Holland er neteksportører. Også her er Rusland den største leverandør, og tegner for omkring 30% af EU's gasimport. Bulgarien, Finland, Slovakiet og de tre baltiske lande får op mod 100% af deres gasforsyning fra Rusland, hvilket gør dem særlig sårbare over for udsving i forsyning eller pris (IEA 2014a: 175). De fleste russiske gasleverancer sker via rørledninger, hvoraf en stor del går gennem det uroplagede Ukraine. Derfor skabte det også bekymring i EU, da Rusland i 2006, 2009 og 2014 lukkede for gassen til Ukraine, og i de første to tilfælde derved afskar forsyningen til Europa. Værst var gaskrisen i januar 2009, hvor gasforsyningen blev afbrudt i 11 dage, hvilket påvirkede forsyningen til 17 lande (Mišík 2015: 207). Disse bekymringer blev forstærket med Ruslands annektering af Krim i marts 2014. Det er på denne baggrund, at energiunionen er optaget af at diversificere energiforsyningen, både leverandører, transportruter og energikilder. EU's høje afhængighed af russisk gas var også en af de udløsende faktorer bag den polske regerings forslag i 2014. Tusk præsenterede energiunionen som en måde, hvorpå Europa kunne gøre en ende på Ruslands ”*energy stranglehold*” (Tusk 2014). Flere lande er bekymrede over EU's høje importafhængighed, og det har været med til at skabe politisk momentum for en fælles europæisk politik.

For det andet har den amerikanske skifergasrevolution og Asiens stigende energiefterspørgsel betydeligt ændret EU's konkurrenceevne i forhold til Unionens handelspartnere. Prisforskellene er stigende; for eksempel er de europæiske energipriser op mod 40% højere end de amerikanske. Det er ikke kun dyrt for de europæiske forbrugere, men påvirker også EU's konkurrenceevne negativt (IEA 2014a: 14). Derudover er andre dele af verden ved at indhente Europa, når det kommer til innovation inden for vedvarende energi og lavemissionsteknologier. Energiunionen er også et resultat af disse udviklinger. Kommissionen tanke er, at et velfungerende indre marked for energi vil medføre lavere energipriser, og at investeringer i vedvarende energi kan skabe vækst og arbejdspladser i Europa (Europa-Kommissionen 2015b).

For det tredje er der hele klimaspørgsmålet, som om noget er et globalt problem. Under klimatopmødet COP21 i december 2015 blev repræsentanter fra 195 lande enige om at arbejde på at holde klodens gennemsnitlige temperaturstigning under 2°C. Som gennemgået ovenfor, har EU desuden forpligtet sig til en række forholdsvis ambitiøse klima- og energimål. Skal disse mål indfries, kræver det, at nationale politikker koordineres med hinanden og med det indre marked og EU's konkurrencepolitik (IEA 2014a: 19).

Af ovenstående analyse bliver det klart, at energiunionen ikke udelukkende kan forklares som resultatet af en spillover-proces, men også må ses i forbindelse med udviklinger på den verdenspolitiske scene. Energiunionspakken er motiveret af en række sikkerhedspolitiske, økonomiske og klimamæssige udfordringer, der er tæt forbundne med de tre energipolitiske søjler, og som sammen har været med til at skabe momentum for en energiunion. Integrationsprocessen kan altså ikke udelukkende tilskrives spillover mellem funktionelt afhængige sektorer, men drives også fremad af begivenheder uden for EU's grænser, som for eksempel Rusland-Ukraine konflikten.

4.4 Delkonklusion

Kommissionens udspil til en fælles europæisk energiunion grunder i Unionens tre veletablerede energimål: energisikkerhed, konkurrencedygtighed og bæredygtighed. Med indsigter fra både neofunktionalismen og intergovernmentalismen må det konkluderes, at de supranationale aktører gennem længere tid har spillet en aktiv rolle i at forme EU's tre energipolitiske prioriteter og skabe kompromisser mellem medlemsstaterne, samt at medlemsstaterne i stigende grad kan se fordele ved øget energipolitisk integration. Energiunionen kan delvist ses som det seneste skridt i en spillover-proces, hvor de supranationale institutioner gradvis har udnyttet den funktionelle afhængighed mellem energipolitik og andre sektorer, særligt miljø- og konkurrencepolitik, og ydermere har udvidet den europæiske energipolitik fra at handle om liberalisering og det indre energimarked, til også at omfatte en udenrigspolitisk og klimamæssig dimension. Samtidig har globale og regionale politiske udviklinger, så som stigende energipriser, øget international konkurrence, Rusland-Ukraine konflikten og de internationale klimaforhandlinger, været med til at skabe politisk momentum for øget energipolitisk integration, da flere medlemsstater kan se fordele, frem for ulemper, ved en fælles energipolitik og derved er villige til at delegerer suverænitet til overnationalt niveau.

5 Analyse: Polens energipolitiske interesser

Efter ovenstående gennemgang af EU's energipolitik og Kommissionens vision for energiunionen, er det på tide at vende fokus mod Polen. Det var som nævnt den polske regering, der først introducerede idéen om en energiunion, men Kommissionens og Polens forslag divergerer alligevel på en række vigtige områder. Dette kapitel analyserer Polens energipolitiske interesser langs EU's tre energipolitiske målsætninger, og diskuterer på denne baggrund, hvorvidt Polen og Kommissionens interesser stemmer overens, samt hvilken betydning nationale interesser har i forhold til integrationsprocessen. Først følger dog en kort redegørelse for Polens overordnede energipolitiske ramme, energiproduktion og forbrug, da disse forhold er afgørende for Polens energipolitiske interesser.

5.1 Polens energipolitik

Overordnet fokuserer Polens nationale energipolitik på at sikre en sikker, billig og diversificeret energiforsyning (Zelljadt, Velten, Prahl, Duwe & Poblocka 2014). Landets langsigtede energipolitiske strategi er fastsat i dokumentet *Energy Policy of Poland until 2030* (EPP 2030), som blev vedtaget i 2009 (Polish Ministry of Economy 2009). EPP 2030 sætter seks overordnede mål:

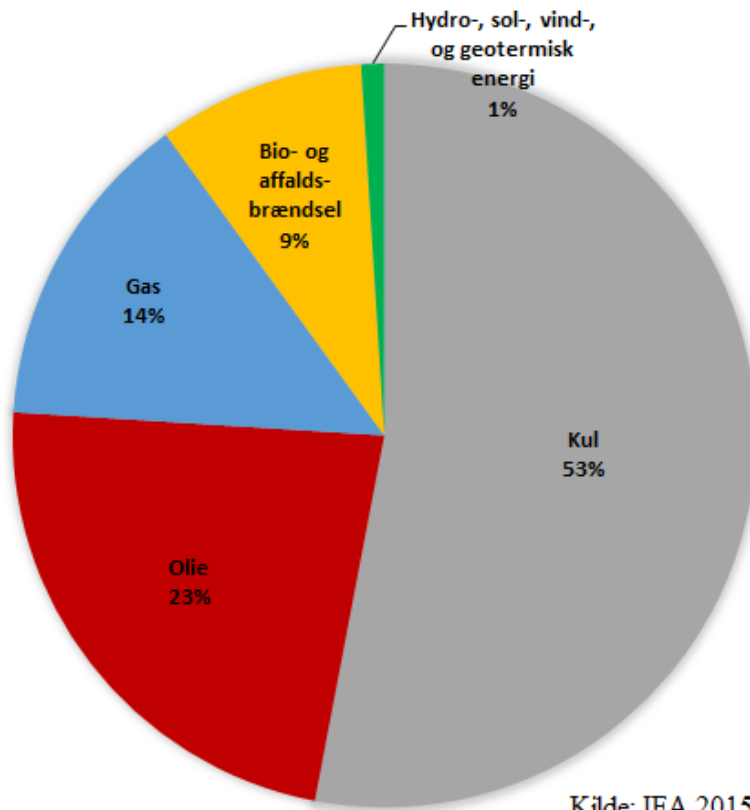
- (i) forbedring af energieffektiviteten
- (ii) øget brændstof- og energisikkerhed
- (iii) introduktion af atomkraft
- (iv) udvikling af vedvarende energikilder
- (v) udvikling af konkurrencedygtige brændstof- og energimarkeder
- (vi) reduktion af energiindustriens negative miljøpåvirkning.

Derudover er Polen selvfølgelig også underlagt relevant international og EU-lovgivning, herunder EU's 2020- og 2030-mål. Ifølge byrdefordelingen mellem medlemslandene må Polen frem til 2020 øge sine drivhusgasudledninger med 14% fra 2005-niveau i de sektorer, der ikke er omfattet af EU's kvotehandelssystem (Europa-Parlamentet & Rådet 2009). Byrdefordelingen for 2030-målene er endnu ikke vedtaget, men Kommissionens forslag er, at Polen skal mindske sine udledninger med 7% (Europa-Kommissionen 2016a).

Energisektor

Polen er dybt afhængig af fossile brændstoffer. Som det kan ses af nedenstående diagram, udgør denne type brændstoffer 90% af Polens samlede energiforbrug:

Fig. 5.1: Polens samlede energiforbrug 2014



Kilde: IEA 2015b: II.122-23

Polens vigtigste energikilde er kul. Kul udgør over halvdelen af landets primære energiforsyning og over 80% af elektricitetsproduktionen (IEA 2014b). Polen har de største kulreserver i Europa, og med det nuværende produktionsniveau vil der være nok til at forsyne Polen med kul i flere hundrede år, selvom ikke alle reserver vil være rentable at udnytte (IEA 2015a: II.4; IEA 2011: 83).

I modsætning til kul er importafhængigheden høj for olie og gas. I 2011 importerede Polen 95% af sit råolieforbrug og to tredjedele af sit naturgasforbrug (IEA 2011: 26). Den langt vigtigste leverandør er Rusland. 95% af råolieimporten og omkring 80% af gasimporten kommer fra Rusland (IEA 2011, 2014b). Den russiske gas leveres via rørledninger gennem henholdsvis Hviderusland og Ukraine (IEA 2011: 102-4). For at diversificere gasforsyningen, har Polen opført en LNG-terminal⁵ i Świnoujście ud til Østersøen. Terminalen åbnede i sommeren 2016 og forventes at køre på fuld

⁵ LNG (*liquified natural gas*) er naturgas, der er blevet nedkølet til flydende form. Den flydende naturgas kan transporteres over store afstande i specialbyggede skibe til LNG-terminaler, hvor gassen igen opvarmes og overføres til eksisterende gasrørledninger

kapacitet i 2018 (Reuters 2015). Terminalen har en årlig kapacitet på 5 milliarder kubikmeter, hvilket svarer til en tredjedel af Polens årlige gasforbrug (Denková 2015). Det statsejede firma Polskie LNG, der driver terminalen, har indtil videre indgået en 20-årig kontrakt med Qatargas, og forventer at kunne underskrive aftaler med partnere i USA og Canada (Reuters 2015). Et andet forsøg på at diversificere gasforsyningen relaterer sig til fund af skifergasreserver i den polske undergrund. Det polske geologiske institut vurderer, at der findes mellem 346 og 768 milliarder kubikmeter skifergasreserver, hvilket sammen med konventionelle gasforekomster vil kunne dække Polens gasbehov i mellem 35 og 65 år (Kruk & Wailewski 2012). Polen er også det land i Europa, der har foretaget flest skifergasboringer (Hannestad 2014). Skuffende testboringer, miljø-protester og faldende energipriser har dog lagt en dæmper på Polens skifergaseventyr (Neslen 2015).

Endelig satser Polen også på atomkraft. I 2009 vedtog den polske regering at begynde udviklingen af et polsk atomenergiprogram, og i 2014 godkendte regeringen opførelsen af Polens første atomkraftværk (Chmielewski 2013; The Economist 2014). Efter planen skal kraftværket være operativt i 2025, men der er allerede forlydender om, at projektet bliver forsinket flere år (Barteczko & Koper 2015).

Efter denne korte introduktion til Polens energipolitik og energiforsyning analyserer resten af kapitlet, hvorvidt Polens vision om en energiunion harmonerer med Kommissionens prioritering af energisikkerhed, konkurrenceevne og bæredygtighed.

5.2 Energisikkerhed

Skal man forstå Polens interesser i en energiunion, er det polske non-paper om en energiunion et godt sted at starte. Det polske forslag efterspørger en europæisk masterplan for energisikkerhed, og fokuserer udelukkende på, hvordan EU kan minimere sin importafhængighed. Hovedelementerne i en sådan strategi bør ifølge polakkerne være udvikling og modernisering af infrastruktur, solidaritetsmekanismer i tilfælde af forsyningsafbrydelser, styrkelse af EU og dets medlemmers forhandlingsposition over for eksterne leverandører, fokus på energiproduktion inden for EU's grænser, samt styrkelse af energisikkerheden i EU's nabolande (Polish Ministry of Foreign Affairs 2014). Allerede i 2006 foreslog den daværende polske premierminister Kazimierz Marcinkiewicz en europæisk energisikkerhedstraktat – en slags "NATO for energi", der skulle bygge på et musketerprincip mellem medlemmer i tilfælde af forsyningsafbrydelser (Marcinkiewicz 2006).

Marcinkiewicz's forslag var en fiasko, men Polen har efterfølgende haft større succes med at promovere ideen om energisolidaritet – som også blev inkorporeret i Lissabontraktatens energiartikel – og sætte diskussionen om energisikkerhed højere på EU's agenda (Roth 2011; Szulecki et al. 2016: 558). Der er ingen tvivl om, at Polens interesse i en europæisk energionion først og fremmest handler om energisikkerhed (Wenerski 2015; Szulecki et al. 2016).

‘High politics’: Forsyningssikkerhed

I Polen er energisikkerhed lig med forsyningssikkerhed. Polen er et af de EU-lande med den laveste importafhængighed. I 2014 var Polens importafhængighed 28,6%, mens gennemsnittet i EU til sammenligning var 53,4% (Eurostat 2016b). Den lave importafhængighed skyldes Polens nationale kulreserver. Som beskrevet i afsnittet ovenfor, dækker kul over halvdelen af Polens primære energiforsyning og 80% af elektricitetsproduktionen. Andre fossile brændstoffer, så som olie og gas, må derimod fortrinsvis importeres udefra. Polens omfattende brug af kul skal derfor ses som en måde til at undgå import af energikilder fra andre lande – hovedsagelig olie og gas fra Rusland (Nyga-Lukaszewska 2011; Dzieciolowski & Hacaga 2015; Bouzarovski 2009). Som der står i EPP 2030:

“State energy policy assumes using coal as the main fuel for the power industry in order to ensure an adequate level of energy security of the country” (Polish Ministry of Economy 2009: 9).

Kul er altså en helt vital ressource i det polske energimix. Skal polakkerne mindske deres kulforbrug, for eksempel ud fra økonomiske eller miljømæssige hensyn, vil det øge landets importafhængighed. I det polske non-paper understregede Tusk derfor også, at EU bør udnytte de fossile brændsler, der forekommer naturligt inden for EU's grænser, for eksempel kul og skifergas, i stedet for at importere gas fra Rusland. Alle energikilder, der kan bidrage til EU's energisikkerhed, bør udnyttes (Polish Ministry of Economy 2009: 7). *“In the EU's eastern states, Poland among them, coal is synonymous with energy security”*, skrev Tusk, da han præsenterede det polske forslag i Financial Times (Tusk 2014).

Energi opfattes normalt som et typisk high politics område, da det er tæt forbundet med nationale interesser, suverænitet og sikkerhed. Mere eller mindre alle aspekter af det moderne samfund kræver en stabil energiforsyning for at kunne fungere. Da store dele af Sydøsteuropa fik afskåret deres gasforsyning under den russisk-ukrainske gaskrise i 2009, havde det for eksempel store sociale og økonomiske konsekvenser, da skoler, hospitaler og forbrugere stod uden gas i vinterkulden, og dele

af industrien måtte stoppe produktionen (Kovacevic 2009; Maltby 2015). I Slovakiet blev der således erklæret undtagelsestilstand (Gow, Milner & Harding 2009). Dette illustrerer, hvorledes energi berører en række vitale nationale interesser, og derfor må man på baggrund af Hoffmann forvente, at stater til enhver tid ønsker at bevare suverænitet over dette område.

Energipolitik opfattes tydeligvis også som et high politics område i Polen, hvor energiuafhængighed ifølge Dzieciolowski & Hacaga (2015) sættes lig med politisk uafhængighed. Polens geografiske placering og historiske erfaringer er en del af forklaringen på, hvorfor Polen lægger stor vægt på importuafhængighed og forsyningssikkerhed. Den polske bevidsthed er mærket af en historie præget af gentagne invasioner fra stærke nabostater og fejlslagne alliancer med vestlige partnere. I det 18. århundrede blev det polsk-litauiske rige, på det tidspunkt en af de største stater i Europa, af tre omgange delt mellem Preussen, Det Russiske Kejserrige og Østrig – sidste gang i 1795, hvor riget helt blev slettet fra landkortet (Davies 2001: 271-73). I mere end 120 år herefter eksisterede der ingen uafhængig polsk stat. Først efter Første Verdenskrig, i 1918, fik Polen sin selvstændighed, men blev blot 21 år senere besat af både Nazityskland og Sovjetunionen under Anden Verdenskrig. I en hemmelig protokol – Molotov-Ribbentrop-pagten – havde Tyskland og Sovjetunionen aftalt et fælles angreb på Polen, hvorefter de to stormagter ville dele det polske territorium i mellem sig (ibid.: 56). Ved krigens afslutning blev Polen en del af Østblokken og underlagt et kommunistisk regime. Frem til 1989 var den polske uafhængighed særdeles begrænset af Sovjetunionen (Dzieciolowski & Hacaga 2015). Disse historiske erfaringer har givet polakkerne med en række gode grunde til hverken at stole på deres naboer til øst eller vest. Polens geografiske position som fange mellem to stærke nabolande, der ofte har taget beslutninger om Polen uden at involvere landet selv, har lært polakkerne at være forsigtige med at have tillid til dets naboer og at værne om deres nationale uafhængighed. Selvom Polens fortid ikke er determinerende for den politik, landet fører i 2016, er det ikke desto mindre vigtigt at huske på, at en stor del af den polske elite er tydeligt påvirket af landets historiske erfaringer, også i daglige politiske beslutninger (ibid.; Davies 2001; Copsey & Haughton 2009: 278). Særligt forholdet til Rusland spiller en vigtig rolle. De tidligere østbloklande har i dag en helt særlig sikkerhedskultur som følge af landenes oplevelser under Anden Verdenskrig, den efterfølgende sovjetiske dominans, tab af uafhængighed og isolation fra resten af Europa. Polen er, ligesom andre postsovjetiske satellitstater, stadig præget af en dybtliggende mistillid over for den Russiske Føderation, og har skærpet opmærksomhed for alt, der kan opfattes som en trussel eller aggression fra russisk side (Kaminska 2014: 106-7). I over 200 år har Rusland på forskellig vis begrænset Polens frihed, hvilket har efterladt aftryk den dag i dag (Dzieciolowski & Hacaga 2015). Når det kommer til

energiforsyningen, forsøger Polen derfor også at undgå at stå i et afhængighedsforhold til Rusland. Dette forklarer, hvorfor Polen er meget optaget af sin forsyningssikkerhed, på trods af landets relativt lave importafhængighed. Det understreger også, at man ikke skal undervurdere betydningen af kul, der for polakkerne er meget mere end en energikilde. Polens kulsektor sikrer landet energiafhængighed, hvilket hverken ville være muligt med øget brug af gas eller olie (der ville skulle importeres primært fra Rusland) eller et europæisk energimarked baseret på vedvarende energi. Selvom Polen støtter det fælles europæiske energimarked, går sammenkoblingen af de europæiske energinet kun meget langsomt fremad, og kan på nuværende tidspunkt ikke garantere Polen tilstrækkelig energisikkerhed. Set med polske øjne, er den kul-baserede økonomi en garant for industriel og politisk uafhængighed (Dzieciolowski & Hacaga 2015; Hacaga & Dzieciolowski 2015).

Kul sikrer altså Polen forsyningssikkerhed, og forsyningssikkerhed sikrer politisk uafhængighed. Derfor er kontrollen over sammensætningen af landets energimix tæt forbundet med national sikkerhed og suverænitet – altså hvad Hoffmann ville definere som klassisk high politics. Den polske regering har også tydeligt understreget, at EU's energipolitiske foranstaltninger skal respektere medlemsstaternes ret til at sammensætte deres egen energiforsyning (Polish Ministry of Foreign Affairs 2014: 3). Når det kommer til udnyttelsen af kul og atomkraft, er det højst usandsynligt, at polakkerne vil gå på kompromis. I det hele taget værner EU-landene om deres selvbestemmelse på dette område, hvilket også fremgår af Det Europæiske Råds konklusioner vedrørende energiunionspakken, hvor medlemsstaternes regeringsledere understreger, at den nationale suverænitet over energimix skal beskyttes (Det Europæiske Råd 2015). Af samme grund har Polen også forholdt sig kritisk over for nogle aspekter af liberaliseringen af det europæiske energimarked, for eksempel adskillelsen af elektricitetsproduktion og distribution (såkaldt 'ownership unbundling'). Man frygter, at dette kan give udenlandske virksomheder mulighed for at investere i, og på sigt overtage, dele af det polske transmissionsnet. Dette ville tillade Rusland at øge sin indflydelse på det europæiske gasmarked, hvilket polakkerne ser som underminerende for EU's energisikkerhed (Roth 2011: 609; Mišík 2015: 214).

På den ene side er der altså absolut ingen chance for, at Polen vil overdrage suverænitet eller kompetencer, hvad angår sammensætningen af energimix eller udnyttelse af bestemte nationale energiressourcer. På den anden side har Polen siden sit medlemskab af Unionen presset på for øget integration på en række andre energisikkerhedspolitiske områder (Roth 2011; Mišík 2015). For

eksempel har Warszawa aktivt arbejdet for en harmoniseret position over for Rusland, diversificering af transportruter og leverandører, samkøringsforbindelser mellem nationale energimarkeder, og øget solidaritet mellem medlemslandene (Mišík 2010, 2015). I forbindelse med forhandlingerne om energiunionen har Polen også været fortaler for at etablere en mekanisme for fælles indkøb af gas, da de mener, det vil styrke EU og medlemsstaternes forhandlingsposition og forhindre, at EU-landene bliver pålagt forskellige standarder og vilkår af den samme leverandør (Wenerski 2015). Der er altså mange eksempler på, at polakkerne foretrækker øget samarbejde på energiområdet. Polens værnen om landets energimix og transmissionssystemer er undtagelsen fra en ellers stærkt pro-integrationistisk position på energiområdet (Mišík 2010: 102).

Når det kommer til energipolitik, bekræfter analysen altså den intergovernmentalistiske tese om, at *nogle* områder, særligt energimix, opfattes som så centrale for den nationale sikkerhed og uafhængighed, at selv pro-integrationistiske medlemsstater vil modsætte sig integration. På den anden side er der indtil flere eksempler på andre high politics områder, hvor Polen støtter integration. Derfor er distinktionen mellem high og low politics en anelse for skarp, da analysen viser, at medlemsstaterne også kan være interesserede i øget integration, *netop* fordi der er tale om spørgsmål af sikkerhedspolitisk karakter. Hvis nationale regeringer tolker, at øget samarbejde på visse områder vil styrke landets energisikkerhed, vil de støtte dybere integration. Af ovenstående bliver det derfor klart, at integration godt kan forekomme inden for high politics. For eksempel viser Mišíks (2015) analyse af de nye medlemsstaters energisikkerhedspolitiske interesser, at landene støtter integration på områder, hvor øget samarbejde kan kompensere for nationale svagheder. Polen anerkender, at de på visse områder, for eksempel i forhandlinger med Rusland eller andre eksterne leverandører, vil stå stærkere som en del af et EU, der taler med én stemme. Omvendt modsætter de sig integration på områder, hvor regeringen mener, at de bedst selv kan takle eventuelle udfordringer, for eksempel sammensætningen af deres energimix (Mišík 2015). At den polske regering netop følger denne strategi, er tydeligt i EPP 2030, der erklærer:

“Within the framework of international co-operation and on the European Union forum, Poland will strive for halting infrastructural projects whose implementation could negatively impact energy security of Poland and at the same time will strive for implementing projects which may strengthened [sic] this security” (Polish Ministry of Economy 2009: 24)

Polens holdning til energipolitisk integration, herunder de kommende elementer af energiunionen, må altså forventes at bero på en vurdering af, hvorvidt disse tiltag vil styrke eller svække Polens energisikkerhed. Intergovernmentalisterne grundlæggende tese er da også, at staternes vilje til

integration bunder i en strategisk afvejning af fordele og ulemper, og at staterne er villige til at acceptere visse begrænsninger, så længe fordele opvejer ulemper (jf. Hoffmann 1982). Denne antagelse deles af de liberale intergovernmentalister, der hævder, at *“EU integration [best can] be understood as a series of rational choices made by national leaders”* (Moravcsik 1998: 18). Den liberale intergovernmentalisme tillægger dog ikke sikkerheds- og geopolitiske interesser nogen betydelig rolle i integrationsprocessen (Moravcsik 1998: 473-9). Ovenstående analyse viser dog, at sikkerheds- og geopolitiske interesser, i hvert fald i Polens tilfælde, spiller en vigtig rolle og ikke blot kan opfattes som sekundære interesser.

’Logic of diversity’: National mangfoldighed og EU’s forhold til Rusland

Intergovernmentalismen hævder altså, at nationalstaterne altid vil forsøge at maksimere deres egne interesser. Ifølge Hoffmann udgør de europæiske medlemsstaters kulturelle og politiske forskelligheder derfor en afgørende barriere for integrationsprocessen, da alle stater forfølger egne nationale interesser. Denne ’logic of diversity’ sætter en naturlig begrænsning for udviklingen af en fælles europæisk energipolitik. Flere forfattere har da også påpeget, at EU-landenes forskellige energisektorer, energimix, og udenrigspolitiske prioriteter gør det svært at skabe konsensus om en fælles energipolitik for de 28 lande (se for eksempel Birchfield & Duffield 2011: 265; Focken 2015; Kirchner & Berk 2010: 867-71).

Der er store forskelle på, hvordan de europæiske stater har sammensat deres energiforsyning; for eksempel er Frankrigs vigtigste energikilde atomenergi (43%), Polens kul (52%), Sveriges vedvarende energi (51%), og Cyperns olie og petroleum (94,4%) (Europa-Kommissionen 2014a). Derudover svinger medlemsstaternes importafhængighed fra 8,9% (Estland) til 97,7% (Malta) (Eurostat 2016b), og der er derfor også stor forskel på, hvor sårbare de individuelle medlemsstater er over for forsyningsafbrydelser. Kulturelle og historiske forskelle spiller også en rolle her. Polen er på grund af sine nationale kulreserver mindre sårbar over for forsyningsafbrydelser end mange andre EU-lande. Alligevel bekymrer den polske regering sig langt mere om EU’s afhængighed af Rusland end andre lande med en langt højere afhængighed af russisk gas (Roth 2011: 608), for eksempel Tyskland. Under gaskrisen i 2009 tog Polen derfor også situationen meget alvorligt, på trods af at Polen importerer det meste af sin gas gennem Hviderusland, ikke Ukraine. For polakkerne var gaskrisen et bevis på, at Rusland bruger sin dominerende position politisk, og kan finde på at afskære forsyningen hvor som helst i transmissionssystemet (Mišik 2015: 207). Polakkerne ser det som en energisikkerhedsmæssig svaghed, at EU som helhed er afhængig af Rusland. Derfor har Polen også

kritiseret en række projekter, der ikke direkte påvirker Polens forsyningssikkerhed, men som polakkerne frygter vil styrke Ruslands position på det europæiske energimarked, for eksempel South Stream og Nord Stream gasrørledningerne (Roth 2011: 608). Polens fokus på uafhængighed fra Rusland må ses i forbindelse med landets historiske oplevelser med russisk dominans. I Polen opfatter mange, især blandt det nuværende nationalkonservative regeringsparti Lov og Retfærdighed (PiS), Rusland som en eksistentiel trussel (Kaminska 2014; Roth 2011). Mangel på dialog og forståelse mellem Rusland og Polen har sløvet forsoningsprocessen, og skaber somme tider også problemer i nutidige politiske relationer (Kaminska 2014: 107).

EU-landenes forskellige holdninger til Rusland illustrerer netop betydningen af nationale historiske og kulturelle forskelle. Som Hoffmann forudsiger, besværliggør landenes forskellige oplevelser formuleringen af en fælles europæisk position over for Rusland. De oprindelige medlemsstater, især Frankrig og Tyskland, mener, at gode relationer og dialog med Rusland er den bedste måde at sikre deres langsigtede energisikkerhed på. De argumenterer for, at Rusland er en stabil leverandør, idet EU og Rusland står i et gensidigt afhængighedsforhold. Ligesom EU er afhængig af russisk leverancer, er Rusland afhængig af europæisk efterspørgsel. De nyere medlemsstater, for eksempel Polen og Tjekkiet, forsøger derimod at eliminere deres afhængighed af russisk energi og lægge så stor afstand til Moskva som muligt (Neuman 2010: 346; Youngs 2011: 53; Grätz 2011: 80; Proedrou 2016). Tyskland begrundet sin politik med, at øget tysk-russisk integration vil bidrage til politisk forsoning og fred, mens Polen ganske modsat stræber efter integration mod vest (Grätz 2011: 70). Intet sted bliver denne grundlæggende forskel tydeligere end kontroversen omkring Nord Stream 2, en planlagt undersøisk rørledning, der skal transportere gas fra det nordvestlige Rusland gennem Østersøen direkte til Tyskland. Den polske præsident, Andrzej Duda, har udtalt, at Nord Stream 2 er undergravende for solidariteten i Europa, mens Donald Tusk mener, at projektet strider mod målet i EU's energiunion (Ritzau/Reuters 2016). Gennemføres Nord Stream 2, vil det russiske energiselskab Gazprom få en markedsandel på omkring 60% i Tyskland, og Polen frygter, at dette vil øge Gazproms dominans på det europæiske gasmarked og på sigt øge EU's afhængighed af Rusland (Łoskot-Strachota 2015; Teffer 2015). Derudover vil Nord Stream 2 betydeligt mindske Polens rolle som transitland, og Polen frygter derfor, at Gazprom i fremtiden vil kunne stoppe forsyningen til Polen, uden at det vil berøre Tyskland (Roth 2011: 608). I forbindelse med forhandlingerne om både Nord Stream 1 og 2 har flere polakker draget paralleller til Polens historiske traume som fange mellem Tyskland og Rusland (ibid.; Dzieciolowski & Hacaga 2015).

Blandt andet har den tidligere polske forsvarsminister Radosław Sikorski sammenlignet Nord Stream 1 med Molotov-Ribbentrop-pagten (Beunderman 2006).

Ifølge Neuman (2010) er energi et af de politiske områder, hvor man med rette kan tale om en kløft mellem de ”gamle” og de ”nye” medlemsstater. Forholdet til Unionens største energileverandør er et godt eksempel på dette. På områder som disse er det givetvis svært at nå frem til en fælles politik, da nogle stater har nærmest modsatrettede udenrigspolitiske strategier, og nogle medlemslande indgår bilaterale aftaler, der underminerer andre medlemslandes forsyningssikkerhed. På dette punkt bekræfter analysen altså, at nationalstaternes mangfoldighed kan bremse integrationsprocessen.

5.3 Konkurrenceevne

Forsyningssikkerhedshensyn vægter altså tungt blandt Polens energipolitiske prioriteter, og er en del af forklaringen på kullets dominans i den polske energisektor. En anden vigtig del af forklaringen har at gøre med makroøkonomiske og indenrigspolitiske interesser. Dette afsnit analyserer, hvorvidt økonomiske interesser og hensyn til Polens konkurrenceevne påvirker landets holdning til energiunionen. Her trækker analysen særligt på den liberale intergovernmentalisme, der som nævnt hævder, at nationale regerings præferencer og forhandlingspositioner i særlig grad påvirkes af indenrigspolitiske økonomiske aktører. På baggrund af denne teori må man derfor forvente, at den polske regering i forhandlingerne om energiunionen også påvirkes af nationaløkonomiske hensyn.

Indenrigspolitiske økonomiske interesser

Energisektoren er en vigtig del af den polske økonomi. Ifølge Kommissionen stod energisektoren i 2012 for 3,6% af bruttotilvæksten, hvilket er betydeligt højere end EU-gennemsnittet på 2%. Desuden er lidt over 1% af arbejdsstyrken beskæftiget inden for energisektoren, hvilket også er næsten dobbelt så mange som gennemsnittet i EU (Europa-Kommissionen 2015a). En stor del af Polens største virksomheder arbejder med energiudvinding og/eller energidistribution (Coface 2015).

Især kulindustrien har stor betydning. Polen er den næststørste producent og forbruger af kul i Europa efter Tyskland (IEA 2015a), og kulsektoren er en af Polens største industrier og arbejdsgivere (Gurgul & Lach 2011: 2089). For eksempel fandt et studie af Gurgul & Lach (2011) et kausalt forhold mellem forbruget af brunkul og økonomisk vækst, samt et kausalt forhold mellem forbruget af både sten- og brunkul og beskæftigelse. I EPP 2030 fastslås det også, at kul fortsat skal udgøre kernen i den polske elektricitetsforsyning, og at det skal være lettere at få adgang til at udvinde nye kuldepoter

(Polish Ministry of Economy 2009: 9-10). På langt sigt er det dog meningen, at kul skal spille en mindre rolle i energiforsyningen og delvist erstattes af især atomkraft og vedvarende energi (OECD 2016: 124-5). Den nye regering har dog ikke bekræftet denne langsigtede strategi (ibid.: 37), og uanset hvad, går der mange år, før for eksempel atomkraft kan indføres i elektricitetsforsyningen. Kulsektoren må altså forventes forsat at dominere energiforsyningen de næste årtier.

Fig. 5.2: Kulminedrift og kuludvinding i Polen

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ansatte	135.905	138.338	142.364	124.925	122.061	121.920	116.723	109.063
Virksomheder	46	44	45	48	53	59	57	55
Omsætning (i mio. €)	5.363,10	7.212,10	5.633,60	5.974,20	6.858,00	6.785,30	6.669,30	5.910,00
Værditilvækst (i mio. €)	3.760,10	5.628,40	4.198,50	4.464,90	5.094,50	4.880,90	4.218,70	-

Kilde: Eurostat 2016a

Kul har afgørende betydning for den polske økonomi. For det første genereres elforsyningen overvejende af kulkraftværker (Nyga-Lukaszewska 2011). Desuden er de polske elektricitetspriser relativt lave sammenlignet med andre EU-lande. Udskiftes kul med andre energikilder, vil det meget vel medføre højere elektricitetspriser (Hacaga & Dzieciolowski 2015). Særligt de energiintensive industrier er derfor også bange for, at deres konkurrenceevne falder, hvis prisen på elektricitet stiger, for eksempel som følge af strengere klimalovgivning (Polish Ministry of Treasury 2014). Generelt dominerer en traditionel forståelse af konkurrenceevne, hvor lave energipriser ses som den primære drivkraft bag økonomisk udvikling. Stigende energipriser opfattes derfor som en stor trussel mod industriel udvikling (Ancygier & Szulecki 2014: 20).

For det andet bidrager kulindustrien betydeligt til både statsbudgettet og de lokale budgetter i form af skatter og afgifter. I landets industrielle regioner er kulmineindustrien afgørende for lokaløkonomien (Hacaga & Dzieciolowski 2015).

For det tredje skaber kulminedriften mange arbejdspladser. Selvom antallet af ansatte i kulindustrien er faldet dramatisk siden 1989, beskæftiger industrien stadig over 100.000 minearbejdere (IEA 2011: 81; Eurostat 2016a). Derudover skønnes det, at kulminedriften indirekte skaber over 300.000 jobs i relaterede sektorer, for eksempel transport (Dzieciolowski & Hacaga 2015). I de industrialiserede områder med en høj koncentration af kulminer, særligt i Schlesien i det sydlige Polen, har kulindustrien afgørende betydning for regionens økonomiske sammenhængskraft.

Nedlæggelse af kulminerne vil medføre massiv stigning i den strukturelle ledighed, og højst sandsynligt skabe lokale uroligheder. I disse områder har industrien også stor social og kulturel betydning, og minearbejderne udgør en magtfuld politisk gruppering (ibid.; Kureth 2015). Udfordringen med omstruktureringer i kulindustrien er således ikke kun økonomisk, men har også at gøre med politikernes frygt for, hvordan vælgere og minearbejdere vil reagere på ændringer i sektoren (Wenerski 2015: 94).

Kulindustrien er nemlig også en industri i krise. Produktion, omsætning, eksport og beskæftigelse har været faldende over de sidste 20 år (Kowalska 2015: 139-142; Vorotnikov 2014). I forbindelse med Polens overgang fra plan- til markedsøkonomi har kulminedriften undergået betydelig omstrukturering, liberalisering og effektivisering siden 1989, hvilket er en del af forklaringen på for eksempel faldet i beskæftigelse (IEA 2011: 85). Trods omstrukturering har mange af de store statsejede kulminer store økonomiske problemer. Inden for de seneste år har sektoren især været udfordret af faldende kulpriser, EU's dekarboniseringsagenda, dybere kulforekomster som er sværere at udnytte, alt for høje omkostninger og gammeldags teknologi (Dzieciolowski & Hacaga 2015; Berardi 2016). Dette betyder også, at det polske kul ikke er konkurrencedygtigt på internationale markeder. Polen har været net-importør af stenkul siden 2008, og importerer blandt andet kul fra Rusland, Tjekkiet, USA, Canada og Australien. Mange af de polske kulreserver er dyre at udvinde og af ringere kvalitet. Derfor kan det godt betale sig at importere visse typer kul (IEA 2011: 82; Berardi 2016). På trods af disse problemer har kulindustrien stadig stor betydning for den polske økonomi (Dzieciolowski & Hacaga 2015; Pronińska 2013).

Der kan, som tidligere slået fast, ikke herske tvivl om, at polakkerne under alle omstændigheder vil sørge for at bevare kontrollen over sammensætningen af deres energiforsyning, og ser kulkraftværker som en vigtig – også fremtidig – del af landets energimix. Energisikkerhed er en altafgørende prioritet, men ovenstående analyse viser, at økonomiske interesser også er en vigtig del af forklaringen. Moravcsiks logik om to-niveau-spil kan bidrage til analysen af kulindustriens betydning. Først dannes den polske regerings forhandlingsposition på baggrund af nationale økonomiske interesser, hvor kulindustrien på grund af sin betydelige økonomiske indflydelse må forventes at veje tungt. Herefter indgår regeringen i intergovernmentale forhandlinger med henblik på at sikre, at EU's energi- og klimapolitik ikke skader denne vigtige industris interesser. For eksempel er Polen arge modstandere af EU's kvotehandelssystem, og har forhandlet et særligt kompromis på plads, der giver Polen og en række andre central- og østeuropæiske lande dispensation

til at uddele et antal gratis kvoter til deres elværker (van Renssen 2014). På grund af Polens energiintensive elforsyning vil strengere CO₂-reduktionsmål i hvert fald på kort sigt forringe Polens konkurrenceevne vis-à-vis EU's største konkurrenter, som ikke er underlagt tilsvarende restriktioner (Ancygier 2013: 88). En liberal intergovernmentalistisk analyse kan altså være med til at forklare, hvorfor de fleste polske politikere modsætter sig EU-lovgivning, der vil sætte begrænsninger for kulindustrien, der bidrager så betydeligt til nationaløkonomien.

Spørgsmålet om at sikre gode vilkår for kulindustrien vægtes formodeligt særligt højt af politikerne på grund af industriens mange arbejdspladser. Her kan vi igen vende tilbage til Moravcsiks liberale teori, der blandt andet bygger på en principal-agent tankegang (jf. Moravcsik 1993: 483). Borgerne (principalen) delegerer magt til politikerne (agenten). Borgerne bemyndiger herved politikerne til at handle på deres vegne, men denne dynamik pålægger dem samtidig en række begrænsninger. Ifølge Moravcsik er politikere først og fremmest optaget af at bevare magten og sikre deres (gen)valg. I et demokrati som Polen kræver dette, at de bevarer støtten fra et flertal af vælgere og andre magtfulde grupperinger i samfundet. Tæller man de ansatte i mineindustrien, pensionerede minearbejdere, samt de personer, der er økonomiske afhængige af disse to grupper, får man omkring en halv million aktive vælgere, ifølge Dariusz Jabłoński fra Warszawa Universitet (Pacula 2015). De polske politikere erkender, at når det kommer til kulmineindustrien og dens arbejdspladser, koster ethvert kompromis stemmer. Der er blandt Polens største partier derfor også bred enighed om kulindustriens centrale betydning (Kureth 2015). Premierminister Beata Szydło (PiS), der er datter af en minearbejder, har løbende understreget sin støtte til kulmineindustrien, og gik blandt andet til valg på at beskytte industrien og dens arbejdere (Berardi 2016; Martewicz 2016). Hendes synspunkter er ikke meget anderledes end tidligere premierminister Ewa Kopacz (PO), der betegnede kul som Polens "*store skat*", der sikrer både energisikkerhed og jobs (Chancellery of the Polish Prime Minister 2015).

Lobbyisme

Ud over vælgere påvirkes politikerne også af interesse- og lobbygrupper, der forsøger at få indflydelse på regeringens forhandlingsposition. Ifølge den liberale intergovernmentalisme vil magtfulde samfunds- og interessegrupper altid forsøge at påvirke de nationale beslutningstagere til at varetage deres interesser. Skal man forstå sandsynligheden for europæisk samarbejde på et givent område, må man derfor tage højde for magtfulde indenrigspolitiske grupperingers interesser, og hvorledes disse begrænser regeringen (Moravcsik 1993: 487). Vurderer disse grupper, at øget europæisk integration vil stille dem dårligere, vil de forsøge at overtale regeringen til at modsætte sig

denne politik. Den polske kul- og mineindustri er en sådan magtfuld lobbygruppe, som har stor indflydelse på de energipolitiske beslutninger (Cienski 2015; Pronińska 2013: 60, 73; Jankowska 2011: 169). Kullobbyen har, blandt andet gennem minearbejdernes stærke fagforeninger, betydelig indflydelse på politikere og dermed den nationale præferencedannelse. For eksempel havde energilobbyen under forhandlingerne om EU's 2020 klima- og energipakke succes med at overbevise de nationale politikere om, at pakken ville skade Polens økonomiske interesser, og medføre højere energipriser, lavere BNP og stigende arbejdsløshed (Karaczun 2011: 64-5). Kulindustriens politiske indflydelse og lobbyisme kompliceres yderligere af, at størstedelen af de polske kulproducenter og kulminer er statsejede.

Neofunktionalismen tilbyder en konkurrerende fortolkning, idet denne teori, i modsætning til den liberale intergovernmentalisme, forudsiger, at lobbyister og andre vil vende fokus mod den supranationale enhed fremfor den nationale regering. Haas mener, at de politiske aktører, herunder lobbyister, fagforeninger og industri- og erhvervssammenslutninger, overfører deres forventninger og politiske aktiviteter til et nyt overnationalt centrum, hvis institutioner har myndighed over nationalstaterne (jf. Haas 1968). Vi ser da også, at flere og flere interessegrupper vender deres opmærksomhed mod Bruxelles. To store spillere er EURACOAL og CEEP. EURACOAL er en europæisk paraplyorganisation for kulindustrien, der betegner sig selv som *"the voice of coal in Europe"*. Af organisationens 35 medlemmer er 5 fra Polen. CEEP repræsenterer centraleuropæiske energiproducenter og energiintensive virksomheder, men er grundlagt og domineres af polske energi- og mineselskaber. Organisationen blev oprettet i 2010, efter forhandlingerne om klima- og energipakken tydeliggjorde EU's indflydelse på polsk politik, og har til formål at bekæmpe en mere ambitiøs EU-klimapolitik (Ancygier 2013: 84). PKEE, en sammenslutning for den polske elektricitetssektor, har også for nylig oprettet et kontor i Bruxelles (Radio Poland 2014). Disse organisationer forsøger alle at påvirke EU-institutionerne til at føre en politik, der er mere favorabel for kulindustrien. Denne aktivitet på europæisk niveau må nødvendigvis tolkes som en erkendelse af, at meget EU-lovgivning direkte påvirker kulindustrien i Polen uden om den nationale regering. Der er dog ikke noget der tyder på, at der her er sket en loyalitetsoverførelse til overnationalt niveau, som Haas forventer. Der er snarere tale om en rationel anerkendelse af EU-institutionernes indflydelse på nationalstaternes politik, og som følge deraf en strategi om at bruge alle kanaler til at opnå maksimal indflydelse. At der ikke er sket en tydelig loyalitetsoverførelse, ses for eksempel ved, at der også stadig lobbies intenst hos de nationale regeringer.

Fælles indkøb af gas

Polen vil altså, af både sikkerhedspolitiske og økonomiske årsager, arbejde for, at øget energipolitisk integration ikke forringer vilkårene for den polske kulindustri. Med hensyn til andre energikilder ser polakkerne til gengæld en række økonomiske fordele ved øget integration. Dette gælder især gas, som Polen fortrinsvis importerer. Fælles indkøb af gas var et af hovedelementerne i Tusks oprindelige energiunionsforslag, og idéen om fælles gasindkøb blev endda sommetider brugt synonymt med betegnelsen energiunion (Szulecki et al. 2016: 558). Den polske regering foreslog også, at EU kunne deltage som observatør i forhandlinger med tredjelande, og at EU skulle have mulighed for at gennemgå bilaterale kontrakter, inden de blev underskrevet (Wenerski 2015: 99). Dette skyldes, at der er stor forskel på gaspriserne i Europa, særligt når det kommer til den gas, landene importerer fra Rusland. Gazprom forhandler bilaterale aftaler med de individuelle EU-lande, og ifølge polske politikere bruger russerne priserne politisk. Polen betaler den højeste pris for russisk gas i EU. Ifølge Radio Free Europe betaler Polen cirka \$525 per tusinde kubikmeter gas, mens Tyskland, Frankrig, Holland og Østrig alle betaler under \$400 for den samme mængde (Kates & Luo 2014). Fælles forhandlinger vil sikre mere ensartede priser og vilkår, samt styrke EU's forhandlingsposition over for Rusland. Der er som nævnt også en sikkerhedspolitisk dimension i dette, men idéen om fælles gasindkøb er altså også et økonomisk spørgsmål i den forstand, at fair priser vil være bedre for de polske virksomheder og forbrugere, som betaler langt mere for gas end deres tyske naboer. Bestræbelserne på at mindske afhængigheden af russisk gas har altså også en økonomisk dimension.

Flere vesteuropæiske regeringer, blandt andet Tyskland, har dog modsat sig forslaget, som de hævder er i strid med liberaliseringen af det indre marked og den frie konkurrence. Kommissionen er også skeptisk, men støtter at medlemslande på frivillig basis kan gå sammen i forhandlinger med tredjelande, så længe de overholder EU og WTO's konkurrenceregler (Keating 2015). I Polen er der generelt skuffelse over, hvad man mener er en meget udvandet version af det polske forslag (Wenerski 2015: 100). Polakkerne vil have fordel af øget integration på området, mens for eksempel tyskerne ikke nødvendigvis kan se samme økonomiske fordele, da de har forhandlet favorable vilkår med Gazprom og får en bedre pris. De enkelte medlemslande lader således til at agere ud fra, hvad der er i deres egen økonomiske interesse.

Vedvarende energi

Med brug af den liberale intergovernmentalismes tredelte integrationsteori har analysen vist, hvordan nationale præferencer er med til at bestemme Polens forhandlingsposition på EU-niveau, hvilket også

vil komme til udtryk i forhandlingerne om energiunionen. I lighed med energisikkerhed, er økonomiske interesser med til at forme de nationale præferencer. På dette punkt er det svært at overvurdere betydningen af kulsektoren, som både skaber forsyningssikkerhed, arbejdspladser, lave elektricitetspriser, og har stor kulturel og social betydning i visse dele af landet. Altså finder vi her endnu en grund til, at polakkerne modsætter sig suverænitetssafgivelse over deres energimix, samt forholder sig skeptisk til sammenfletningen af energipolitik og klimapolitik. Netop på dette punkt er der også stor forskel på det oprindelige polske non-paper og Kommissionens oplæg. Kommissionens energipolitiske strategi har altid antaget, at forskning og investeringer i vedvarende energi og energieffektivitetsteknologier vil styrke EU's konkurrenceevne og skabe arbejdspladser og vækst i Europa (Europa-Kommissionen 2006, 2007, 2010, 2011, 2014c, 2015b). Forskning og innovation er derfor også et centralt element i Kommissionens ambition om at *"gøre energiunionen til drivkraft for vækst, beskæftigelse og konkurrenceevne"* (Europa-Kommissionen 2015b: 16). I Polen er dette ikke en udbredt opfattelse; her taler man ikke om vedvarende energi som noget, der kan skabe vækst og arbejdspladser, men snarere som en økonomisk byrde (Ancygier & Szulecki 2014; Szulecki et al. 2016: 557-8). Dette hænger blandt andet sammen med, at størstedelen af vedvarende energi i Polen produceres ved samfyring af biomasse og kul i kulkraftværker, hvilket hverken er særlig effektivt, eller bidrager til økonomisk vækst eller jobskabelse. Andre vedvarende energikilder, som for eksempel solenergi eller vindenergi, må baseres på teknologi importeret fra andre lande, og bidrager derfor heller ikke synderligt til at skabe vækst og arbejdspladser i Polen (Ancygier & Szulecki 2014: 12). For eksempel har Danmark flere ansatte inden for vedvarende energi end Polen, på trods af at Polen er næsten syv gange større målt på indbyggertal (EurObserv'ER 2014: 136-7). Det er på denne baggrund, at visse polske politikere og lobbyister hævder, at store investeringer i vedvarende energi vil koste arbejdspladser i den konventionelle kulbaserede energisektor. "Vi har ikke råd til at opgive kul" er et ofte brugt argument – for eksempel udtalte Beata Szydło (PiS) kort før parlamentsvalget, at den polske økonomi ingen fremtid har uden kul (Kureth 2015). Her er et klart skel mellem EU-Kommissionen og Polens vision for Energiunionen. Polens økonomiske interesser spiller, som Moravcsik forudsiger, altså også en stor rolle i de intergovernmentale forhandlinger om energiunionen.

5.4 Bæredygtighed

Klima- og energipolitik er som nævnt tæt forbundne, da størstedelen af verdens CO²-udledninger stammer fra energisektoren. Spørgsmålet om klimapolitik og bæredygtighed ligger også i tæt forlængelse af de to forudgående afsnit, fordi kul er et af de mest forurenende og miljøbelastende brændstoffer. Dette afsnit analyserer Polens interesser i energunionens klimapolitiske dimensioner.

Polens position

Over de seneste ti år har Polen fået ry som en betydningsfuld vetospiller på klimaområdet. Siden vedtagelsen af 2020-målene i 2009 har Polen modsat sig Kommissionens langsigtede klimapolitik. Dette startede allerede under forhandlingerne om 2020-pakken, hvor Polen forlangte mere økonomisk solidaritet med de nye medlemslande. En polsk-ledet koalition bestående af Visegrad-gruppen (Polen, Tjekkiet, Ungarn og Slovakiet) og de baltiske lande truede med at nedlægge veto mod hele pakken, hvis ikke reformen af EU's kvotehandelssystem (ETS) tog hensyn til de nye medlemslandes økonomiske situation. Resultatet blev en række indrømmelser til fordel for de energiintensive industrier og elektricitetsproducenter i disse lande (Skjærseth 2016). I 2011 og 2012 nedlagde Polen, som den eneste i Ministerrådet, veto mod Kommissionens energikøreplaner for 2050, der blandt andet foreslog at opjustere de europæiske drivhusgasreduktionsmål til 80-95% i 2050 (Neslen & Simon 2012). Under forhandlingerne om EU's fælles 2030-reduktionsmål i 2014, truede den polske regering igen med at blokere for en aftale, og fik på den måde forhandlet en række undtagelser på plads. Blandt andet kan den polske stat uddele en række gratis kvoter til elektricitetssektoren under EU's ETS (van Renssen 2014). Selvom det med 2030-strategien lykkedes EU-landene at enes om at reducere EU's samlede drivhusgasudledninger med mindst 40% inden 2030, er byrdefordelingen endnu ikke vedtaget. Her venter hårde forhandlinger med Polen (Szulecki & Ancygier 2015). Kommissionens forslag om, at Polen skal reducere sine udledninger i ikke-ETS sektorer med 7% (det fjerde laveste af alle EU-lande), er blevet mødt med modstand. Blandt andet udtaler miljøministeriet, at den polske økonomi ikke kan klare et så højt reduktionsmål, og at Polen vil starte forhandlinger med henblik på at opnå et mere ”*fair og realiserbart*” mål (Polish Ministry of the Environment 2016).

Når det kommer til klimapolitik, er Polen gået fra at være en 'policy taker' til en 'policy shaper' (Jankowska 2011). Inden deres EU-medlemskab havde Polen en omfattende, men ineffektiv, klimapolitik, som i realiteten havde begrænset betydning (Karaczun 2011: 61; Marcinkiewicz & Tosun 2015: 188). I forbindelse med optagelsen i EU måtte Polen tilpasse sig EU's klima- og miljøacquis, og EU har derfor haft stor betydning for udviklingen af Polens politik på disse områder.

Det var også via EU, at klimaforandringerne blev sat på den nationale politiske dagsorden (Marcinkiewicz & Tosun 2015: 190). Senere er Polen blevet en aktiv spiller inden for klimapolitik, og er gået fra at “downloade” eksisterende EU-lovgivning, til at forsøge at ”uploade” polske interesser til EU-niveau.

Det er karakteristisk, at den polske skepsis over for EU’s klimamål deles af stort set alle polske politikere. Der er ingen større partier i det polske parlament, som støtter EU’s langsigtede dekarboniseringsplan. Selvom der er kommet mere opmærksomhed på klimaforandringerne over de seneste år, er det ikke et vigtigt emne blandt hverken politikere eller vælgere. Når det kommer til klimapolitik, består den polske politiske debat overvejende af at kritisere mere ambitiøse EU-initiativer (Marcinkiewicz & Tosun 2015). Dette kan på mange måder føres tilbage til landets afhængighed af kul. Problemet er, at kul er det fossile brændstof, der udleder mest CO², og at det er langt mere forurenende og mindre energieffektivt end både olie og gas. Men kul er som nævnt afgørende for polsk energiforsyning og økonomi. Derfor har Præsident Duda (PiS) for eksempel udtalt, at EU’s klimapolitik er:

“completely at odds with the strategic interests of our country. Which country wants to give up resources which it owns and which are a guarantee of its economic sovereignty and energy independence?” (Oroschakoff & Gurzu 2015)

Duda er, ligesom andre ledende polske politikere, yderst kritisk overfor idéen om dekarbonisering, hvilket bringer Polen på kollisionskurs med Kommissionen, eftersom dekarbonisering af økonomien netop er en af energiunionens fem strategiske søjler. Der er to hovedargumenter imod en strammere klimapolitik, hvilke også illustrerer uenigheden mellem Polen og Kommissionen.

Klima og økonomi

Det oftest brugte argument mod mere ambitiøse klimamålsætninger er, at det vil svække EU’s – og dermed Polens, konkurrenceevne, samt skade den polske økonomi. For det første mener den polske regering ikke, at EU skal gå forrest i klimakampen. De frygter, at EU’s konkurrenceevne vil svækkes, og at europæiske virksomheder vil flytte ud af Europa, hvis EU indfører strenge klimamål, uden resten af verden påtager sig tilsvarende forpligtelser (Oroschakoff & Gurzu 2015).

For det andet har de forskellige polske regeringer understreget, at EU’s udledningsreduktionsmål vil koste den polske økonomi for dyrt. Partier fra alle sider af det politiske spektrum mener, at strengere klimamål vil medføre højere elektricitetspriser og bremse den økonomiske vækst

(Marcinkiewicz & Tosun 2015: 199-8). Økonomisk vækst prioriteres højere end klimahensyn, og i modsætning til Bruxelles ser Warszawa ikke nødvendigvis de to som forenelige (Marcinkiewicz & Tosun 2015; Braun 2014b; Jankowska 2011). Tværtimod er den polske elite enige om, at klimahensyn altid vil bremse den økonomiske udvikling, og at strengere mål for udledningsreduktioner og vedvarende energi vil være katastrofalt for den polske økonomi (Braun 2014b: 142-3). Derfor accepterer de polske politikere heller ikke Kommissionens argument om, at klimapolitik er med til at skabe vækst. Vedvarende energi ses snarere som en økonomisk trussel, der vil koste arbejdspladser og svække Polens konkurrenceevne. Denne opfattelse er også udbredt blandt befolkningen. Lavere levestandard end andre EU-lande, stigende ulighed, og høje forbrugsforventninger i forbindelse med overgangen til markedsøkonomi danner ifølge Jankowska en barriere mod at øge befolkningens miljøbevidsthed (2011: 164). Dette er også diskursen i mainstream medier, og den polske befolkning får derfor ikke uvildig information (Karaczun 2011: 67; Proninska 2013: 72-3). Som diskuteret tidligere, vil politikere altid forsøge at sikre sig opbakning fra et flertal af vælgere. Hvis den brede befolkning prioriterer økonomiske velstand over klimatiltag, vil politikerne spejle denne prioritering.

Klima og forsyningssikkerhed

Et andet brugt argument relaterer sig til Polens energisikkerhed. Som analysen ovenfor viser, er kul essentielt for Polens forsyningssikkerhed. Grøn omstilling vil betyde, at Polen skal opgive at udnytte de nationale kulressourcer, som landet er rigt på, for i stedet at importere alternative energikilder og/eller energiteknologi fra andre lande. Udfasning af kul fra Polens energimix vil, i hvert fald på kort sigt, øge Polens importafhængighed.

En vigtig del af Kommissionens energipolitiske argumentation er, at klimatiltag og reduktion af EU's drivhusgasudledninger vil være med til at øge EU's energisikkerhed. Hvor klima- og energipolitik tidligere var adskilte størrelser, er disse to områder siden 2005 blevet flettet tættere og tættere sammen (Vogler 2013). For et land som Polen, hvis energisikkerhed kommer fra kul, forholder det sig lige omvendt – her opfattes EU's klimapolitik tværtimod som noget, der skader, ikke styrker, landets energisikkerhed (Braun 2014b: 110). Klima og energisikkerhed ses som to forbundne, men separate ”problemer”, og energisikkerhed prioriteres højere end bæredygtighed (Toke & Vezirgiannidou 2013). Polens vision for energiunionen nævnte derfor ikke klimapolitik. Flere polske kommentatorer – primært energiproducenter og journalister – har derfor også udtrykt utilfredshed med, at klimapolitik er blevet blandet ind i energiunionen. De mener, at der er tale om to meget

forskellige ting, og det underminerer det oprindelige fokus på forsyningssikkerhed (Wenerski 2015: 98).

Polen versus Kommissionen

Alt i alt er Polens klimapolitiske forståelse noget anderledes end Kommissionens. For Polen er flere af Kommissionens energipolitiske prioriteter modstridende. I energiunionspakken lægger Kommissionen op til, at klimatiltag både kan øge EU's energisikkerhed, skabe vækst og arbejdspladser og styrke Unionens konkurrenceevne. For Polens kulbaserede energiforsyning gælder det modsatte: dekarbonisering og høje reduktionsmål ses netop som ødelæggende for den polske energisikkerhed og konkurrenceevne. Polen vil fortsat basere sin økonomi på kul, men det skal være mere effektivt og mere "rent". I stedet for at udfase kul fra energiforsyningen vil man satse på moderne teknologier, som for eksempel CO²-lagring i undergrunden (CCS) (Polish Ministry of Treasury 2014).

Der er flere forklaringer på, hvorfor EU's klimapolitiske normer ikke er blevet overtaget af polakkerne. Først og fremmest eksisterer der en veletableret konsensus om en alternativ fortolkning, der har dybe økonomiske, sociale og historiske rødder, og som deles af politiske partier, journalister og den brede offentlighed (Braun 2014b: 146; Karaczun 2011: 67). Desuden har energilobbyen nem adgang til beslutningstagere, mens selv velorganiserede miljøorganisationer marginaliseres. Internt i regeringen står det polske miljøministerium også svagt, især i forhold til økonomiministeriet, og er ikke en del af vigtige beslutninger (Braun 2014b: 146; Jankowska 2011: 168-9). Der er altså en række indenrigspolitiske dynamikker, der er vigtige for at forstå den polske modstand mod at inkludere EU's klimamål som en del af energiunionen. Når det kommer til klimapolitik, har selv den relativt pro-europæiske polske elite ikke overført loyalitet eller forventninger til EU, men værner tværtimod om landets økonomiske og sikkerhedspolitiske interesser, som de opfatter som uforlignelige med en ambitiøs klimapolitik. På klimaområdet er der altså ikke sket en socialisering af de polske eliter – hverken politikere, lobbyister eller erhvervssammenslutninger har overtaget EU's klimapolitiske værdier, som man ellers ud fra neofunktionalismen ville forvente. Dette skyldes indenrigspolitiske faktorer, der modarbejder harmonisering på området. De fleste polske politikeres ser ingen rationelle økonomiske argumenter for at øge den klimapolitiske integration. Det er alment accepteret, at det vil skade økonomien og konkurrenceevne, koste arbejdspladser, og være upopulært blandt vælgerne. Cost-benefit analysen er altså negativ – ulemperne ved øget integration overstiger fordelene.

'Issue linkage': Klima og energi

Polen ser altså ikke klimaspørgsmålet som en vigtig del af EU's energipolitiske agenda, men lægger til gengæld vægt på nationaløkonomiske og sikkerhedspolitiske interesser. Spørgsmålet er, hvilken betydning dette får for forhandlingerne om energiunionen.

Den liberale intergovernmentalisme opererer med tre magtfaktorer, der har indflydelse på et lands forhandlingsposition: trusler om forhandlingssammenbrud, trusler om eksklusion, samt muligheder for issue linkage. Disse kan bruges til at karakterisere Polens rolle i forhandlingerne om energiunionens klimapolitiske dimensioner.

For det første kan Polen true med at stemme imod lovforslag eller udtræde fra forhandlingerne. Polen har som nævnt flere gange nedlagt veto mod EU's klimaplaner – eller truet med dette – og der er derfor grund til at tro, at dette også kunne blive tilfældet i forhandlingerne om energiunionens klimadel. Især spørgsmålet om dekarbonisering af økonomien, energiunionens fjerde søjle, kan blive et problem. Polen har flere gange modsat sig denne formulering, og fik efter sigende strøget 'dekarbonisering' fra EU's forhandlingsposition til COP21 til fordel for 'klimaneutralitet' (van Renssen 2015). Denne formulering indebærer, at fossile brændstoffer fortsat kan afbrændes, så længe CO² opfanges igen, for eksempel via CCS-teknologier eller skovland. Desuden er 2030-målene en afgørende del af dekarboniseringssøjlen, men byrdefordelingen er endnu ikke vedtaget, og her kan der også opstå problemer. Det gælder både reduktionsmålet på mindst 40%, som Polen mener er for ambitiøst, samt målet om vedvarende energi. Polen foretrækker en teknologineutral tilgang, så de for eksempel kan opnå nogle af deres reduktioner via CCS frem for vedvarende energi. På trods af trusler og hårde forhandlinger, har Polen dog ikke blokeret for hverken 2020- eller 2030-målene. Derfor hævder for eksempel Jankowska (2011), at Polen ikke følger en strategi om at blokere for alle klimapolitiske initiativer, men rent faktisk forsøger at reformulere dem, således at de central- og østeuropæiske medlemslande kan følge med.

For det andet kan de forskellige lande danne alternative koalitioner, hvilket der er flere eksempler på inden for klimapolitikken. I forbindelse med forhandlingerne om 2020-pakken var Polen den uformelle leder af en koalition bestående af de fire Visegrad-lande og de tre baltiske lande (Braun 2014b: 121). En sådan koalition med ligesindede EU-lande kan styrke Polens forhandlingsposition, da EU's ambitiøse klimamål kræver bred opbakning, hvis de skal indfries. Truslen om eksklusion fungerer ikke helt så godt den anden vej, selvom der også er en bred koalition af EU-lande, der støtter en ambitiøs klimapolitik. I sin oprindelige analyse fokuserede Moravcsik på økonomisk politik, men

truslen om eksklusion kan ikke umiddelbart overføres til klimapolitik, da Polen som sådan gerne så sig ekskluderet fra EU's klimamål. PiS har, mens partiet stadig var i opposition, endda luftet idéen om et polsk klima-forbehold (Martewicz 2015). Selvom dette nok er urealistisk, er det EU, ikke Polen, der har størst interesse i, at Polen er en del af klimapakken. Generelt kan man sige, at de lande, der er tilfredse med status quo, står i en stærkere forhandlingsposition end de lande, der står til at drage fordel af en ny aftale. Førstnævnte har gode muligheder for at sikre sig en række indrømmelser i forbindelse med forhandlingerne. Når det kommer til klimapolitik, hvor Polen tydeligvis ikke er interesseret i yderligere lovgivning, er det måske især derfor, de polske forhandlere har kunnet sikre landets energiproducenter en række særlige vilkår under EU's ETS.

For det tredje kan de forskellige lande forsøge at skabe 'issue linkages' mellem forskellige politikområder, for på den måde at gøre det lettere at finde kompromisser mellem stater med asymmetriske interesser. De europæiske medlemslande har tydeligvis asymmetriske præferenceintensiteter, når det kommer til klima- og energipolitik. Nogle lande, som for eksempel Polen, prioriterer energisikkerhed særligt højt, mens andre lande prioriterer klimapolitik, mens andre igen prioriterer deregulering af det indre marked. Ved at sammenkoble disse forskellige prioriteter, skabes der mulighed for kompromisser, kompensationer og koncessioner.

Det er dog ikke kun medlemsstaterne, der i deres forhandlinger med hinanden kan forsøge at skabe issue linkages mellem relevante områder. EU-institutionerne, specielt Kommissionen, har aktivt koblet forskellige dimensioner af energi- og klimapolitik, hvilket tydeligt ses i de tre indbyrdes forbundne energimålsætninger, de brede klima- og energipakker og energikøreplaner, såvel som energiunionspakken. Kommissionen har skabt et forhandlingsrum, hvor der er mulighed for at indgå kompromisser mellem stater med forskellige energi- og klimapolitiske interesser. Gennem sin initiativbeføjelse, tekniske ekspertise, og som den eneste aktør, der er fri fra nationale interesser, er Kommissionen teoretisk set i stand til upartisk at mediere mellem nationale synspunkter (Eilstrup-Sangiovanni 2006: 95). På denne måde kan Kommissionen være med til at skabe en mere ambitiøs aftale, end hvad medlemsstaterne selv kunne forhandle sig til – hvad Haas kalder "*upgrading the common interest*" (Haas 1961: 368). Ser man på EU's klimamål, afspejler de heller ikke den laveste fællesnævner, men er i virkeligheden tættere på de mest ambitiøse aktørers målsætninger (Skjærseth & Eikeland 2016: 241). Selv hvor beslutningerne er taget med enstemmighed, er EU's klimapolitik relativt ambitiøs. Dette kan til en hvis grad tilskrives en forhandlingsstrategi, der har udnyttet issue

linkages og skabt brede politiske pakker, der har gjort det muligt at kombinere forskellige interesser og værdier (ibid.).

Mere generelt kan man diskutere, om issue linkage skabes af staterne selv som et led i strategiske intergovernmentale forhandlinger, eller af de supranationale institutioner i en form for cultivated spillover. Inden for denne afhandlings snævre fokus på Polen og Kommissionen, er det dog tydeligvis Kommissionen, der har skubbet denne agenda og fremhævet koblingen mellem klima- og energiområdet. Polen ser netop klimapolitik som adskilt fra spørgsmål om forsyningssikkerhed og konkurrenceevne, og så helst, at dekarboniseringsstrategien blev holdt adskilt fra energiunionsprojektet. Kommissionen har derimod fremlagt en bred pakke, der integrerer stort set alle aspekter af EU's eksisterende klima-og energipolitik. Dette kan tolkes som et forsøg på at skabe muligheder for at kombinere medlemslandenes forskellige interesser og værdier og forhandle kompromisser. På den ene side kan Kommissionens sammenkobling vise sig at være en effektiv forhandlingsstrategi, da man for eksempel kunne forstille sig, at den polske regering ville være villig til at gå på kompromis på klimaområdet, mod til gengæld at få indrømmelser i forhold til energisikkerhed (Szulecki & Ancygier 2015). På den anden side ser Polen klimapolitikken som en potentiel trussel mod både forsyningssikkerhed og økonomi, og det kan derfor også være en trussel mod hele pakken som sådan, at Polen ikke ser synergien mellem Kommissionens tre energimål.

5.5 Delkonklusion

Dette kapitel har analyseret Polens energipolitiske interesser langs EU's tre overordnede energimålsætninger: energisikkerhed, konkurrenceevne og bæredygtighed. I modsætning til Kommissionen, der ser de tre energimål som gensidigt forbundne, eksisterer der en klar prioritering i Polen – forsyningssikkerhed er vigtigst, det samme er landets konkurrenceevne og økonomiske vækst. Bæredygtighed er derimod ikke en dimension, der normalt spiller en vigtig rolle i polsk energipolitik, men ses snarere som et separat politikområde. Disse prioriteter afspejles i Polens energiforsyning, der er baseret på nationale kulressourcer, hvilket nok er miljømæssigt problematisk, men netop sikrer landet importuafhængighed og lave energipriser. Desuden er kulindustrien en vigtig arbejdsgiver med stor politisk indflydelse og social betydning i visse regioner.

Analysen viser ydermere, at indenrigspolitiske faktorer og nationale forskelle er en vigtig del af forståelsen af forløbet og forhandlingerne om energiunionen. National historie, kultur og økonomi

spiller alle en stor rolle, og kan i visse tilfælde være med til at bremse integrationsprocessen – for eksempel i forhold til formuleringen af en fælles position over for Rusland. Desuden er nationale vælgere, lobbyister og medier med til at forme de polske politikeres forhandlingsposition i de intergovernmentale forhandlinger om energiunionen. Energipolitik er et high politics område, der berører centrale sikkerhedspolitiske og økonomiske interesser, og polakkerne vil til enhver tid sørge for at bevare suveræniteten over sammensætningen af deres energimix. Inden for andre energipolitiske områder støtter Warszawa til gengæld ofte yderligere integration, så længe de polske eliter vurderer, at det kan være med til at styrke landets energisikkerhed. Analysen bekræfter således intergovernmentalismens centrale tese, om at nationalstater vil støtte integration, hvor det opfattes som værende i deres nationale interesse og vice versa. For eksempel arbejder den polske regering for initiativer, der kan være med til at sikre EU's og Polens forsyningssikkerhed, mens de modsætter sig strengere klimapolitiske mål.

6 Diskussion

I dette afsluttende kapitel diskuteres analysens resultater og integrationsteoriernes anvendelighed. Det første afsnit diskuterer, hvorledes Kommissionens forslag stemmer overens med Polens energipolitiske interesser, samt hvilken betydning dette kan tænkes at få for forhandlingerne om energiunionen. Herefter vurderes de anvendte teories forklaringskraft, idet der lægges særlig vægt på de enkelte teories styrker og svagheder i analysen af energipolitisk integration.

6.1 Energiunionen

Figur 6.1 på næste side sammenligner Polen og Kommissionens energipolitiske visioner inden for hver af energiunionens fem dimensioner, der ses i kolonnen til venstre. Af figuren, og i tråd med kapitel 5's konklusioner, fremgår det tydeligt, at Polen lægger størst vægt på energiunionens to første søjler: energisikkerhed og udbygningen af det indre marked. Det er sigende, at Polens non-paper stort set ikke nævner nogle forslag, der falder ind under energiunionens tre sidste søjler. Dette betyder ikke, at den polske regering ikke mener, at disse dimensioner er vigtige – for eksempel er energieffektivitet en central del af den nationale polske energipolitiske strategi – men det understreger, at forsyningssikkerhed er den altoverskyggende prioritet, og at det især er dette element af energipolitik, som Polen synes, det giver mening at samarbejde om på EU-niveau.

Polen støtter altså de fleste af Kommissionens tiltag for at diversificere EU's energiforsyning, og vil på flere punkter gerne gå videre end Kommissionen. Det gælder for eksempel fælles indkøb af gas, formuleringen af en samlet position over for Rusland, samt øget udnyttelse af lokale fossile brændstoffer. Et andet punkt, hvor Polen og Kommissionen er enige, er nødvendigheden af at udbygge og styrke det indre marked for energi. Men hvor dette for Kommissionen også handler om at forbedre konkurrencen på energimarkedet og om at give forbrugerne nye muligheder, handler det for Polen først og fremmest om at øge forsyningssikkerheden.

Det primære stridspunkt er som nævnt dekarbonisering. EU's dekarboniseringsstrategi støttes ikke af et eneste af de polske politiske partier, som generelt modsætter sig, at EU's klima og energirammer blandes sammen. Kommissionens diskurs om, at klimapolitik kan fungere i synergi med energisikkerhed og konkurrenceevne, accepteres ikke af polakkerne, hvis forsyningssikkerhed og lave energipriser i høj grad er baseret på kul. Dekarbonisering er kontroversielt, fordi det implicerer,

at alle fossile brændstoffer på sigt skal udfases. Dette ses som værende i direkte modstrid med Polens nationale interesser, da det vil betyde, at landets store kulforekomster skal forblive i undergrunden.

Fig. 6.1 Sammenligning af politiske prioriteter

	Kommissionen	Polen
<i>1. Energisikkerhed, solidaritet og tillid</i>	- Diversificering af energikilder, leverandører og ruter - Samarbejde om forsyningssikkerhed - Styrkelse af EU's position på de globale energimarkeder - Større åbenhed om gasforsyningen	- Diversificering af forsyning - Solidaritet mellem medlemslande - Fælles indkøb af gas - Nødmekanismer i tilfælde af forsyningsafbrydelser - Styrkelse af EU's forhandlingsposition over for eksterne leverandører - Gennemsigtighed omkring mellemstatslige energiaftaler - Fokus på energiproduktion i EU, herunder kul o.a. fossile brændstoffer - Styrkelse af Energifælleskabet
<i>2. Det indre energimarked</i>	- Sammenkobling af markeder - Håndhævelse af lovgivning og styrkelse af organer - Øget regionalt samarbejde - Nye muligheder for forbrugere - Beskyttelse af sårbare forbrugere	- Sammenkobling af markeder - Håndhævelse af lovgivning - Øget regionalt samarbejde
<i>3. Energieffektivitet</i>	- Øget energieffektivitet i byggesektoren - Øget energieffektivitet i transportsektoren	- Energieffektivitet kan bidrage til energisikkerhed
<i>4. Dekarbonisering</i>	- Ambitiøs klimapolitik - Verdensførende inden for vedvarende energi - 20% vedvarende energi i 2020, 27% i 2030.	
<i>5. Forskning og innovation</i>	- Vedvarende energiteknologi og energilagringsløsninger - intelligente net, byer og systemer i hjemmet - energineutral bygningsmasse - bæredygtige transportsystemer - samarbejde med medlemsstater der ønsker at anvende CSS og atomkraft	- CO²-lagring og "clean coal" teknologier
<i>Baseret på: Europa-Kommissionen 2015b; Polish Ministry of Foreign Affairs 2014</i>		

Nedprioriteringen af klimapolitik skal ikke forstås sådan, at polakkerne ikke bekymrer sig om klima og miljø overhovedet, men derimod at de ikke ser det som en vigtig prioritet inden for netop energipolitik. Uanset hvad, vil Polen have lov at omstille i deres eget tempo under hensyn til landets specifikke situation og økonomiske sammensætning, uden påtvungne deadlines og kvotienter fra EU.

Bæredygtighed har i Polen primært handlet om at gøre kulkraftværkerne mindre forurenende og mere energieffektive, samt at forske i CSS og lignende teknologier, der skal opfange og lagre CO² fra kraftværkerne, inden det ledes ud i atmosfæren.

EU's tre energipolitiske mål, som danner rammen om Energiunionen, er som nævnt tæt forbundne, og derfor kommer uenigheden om dekarbonisering ikke blot til at handle om bæredygtighed, men også om konkurrenceevne og energisikkerhed. For eksempel mener Kommissionen, at dekarbonisering kan være med til at øge forsyningssikkerheden ved at mindske EU's afhængighed af importeret olie og gas. Polen ser derimod dekarbonisering som en af de største trusler mod forsyningssikkerheden, og foreslår i stedet, at EU intensiverer udvindingen af lokalt kul og (skifer)gas for at mindske importafhængigheden.

Det kan være svært at sige, hvilken betydning alt dette får for den endelige udformning af energiunionen. Denne afhandling har fokuseret på Polen og Kommissionen, men forhandlingerne afhænger også af 27 andre medlemsstater med hver deres nationale prioriteter, samt af andre EU-institutioner, så som Rådet og Parlamentet, der begge skal godkende lovgivningen. Derudover påvirkes den energipolitiske integrationsproces og medlemsstaternes holdninger også af globale udviklinger uden for EU's grænser og kontrol. Hvilken betydning vil det for eksempel få for EU's klimapolitik, hvis USA's næste præsident nægter at ratificere Parisprotokollen? Eller for EU's forsyningssikkerhedsstrategi, hvis konflikten mellem Rusland og Ukraine eskalerer?

Selvom man altså alene på baggrund af nærværende afhandling ikke kan forudsige, præcist hvordan forhandlingerne om energiunionen vil forløbe, har analysen af Polen og Kommissionens interesser til gengæld vist det komplekse samspil mellem indenrigspolitiske, nationale og europæiske interesser, hvilket bidrager til forståelsen af både Kommissionens og medlemsstaternes ageren i forhandlingerne. Som analysen har afdækket, er der elementer, der trækker både i en overnational og mellemstatslig retning, og vi har brug for både supranationale og intergovernmentale tilgange for til fulde at forstå den energipolitiske udvikling inden for EU.

6.2 Teoretiske implikationer

Neofunktionalismen, intergovernmentalismen og den liberale intergovernmentalisme er alle brede og omfattende integrationsteorier. Ingen af teorierne er formuleret specifikt med energipolitik i tankerne, men fremsætter derimod nogle mere generelle påstande om den samlede europæiske integrations-

proces. Kapitel 2 har allerede præsenteret teoriernes væsentligste kritikpunkter, men på baggrund af afhandlingens analyse er det nu muligt nærmere at vurdere de enkelte teories forklaringskraft inden for netop energi- og klimapolitik.

Neofunktionalismens centrale teser om spillover og issue linkage har bidraget med væsentlige indsigter i analysen af energiunionen, omend de ikke er uden deres problemer.

Analysen har fundet belæg for flere typer af spillover, ikke mindst funktionel spillover, hvor integration inden for ét område har skabt pres for integration inden for andre forbundne områder. Dette ses for eksempel på, hvordan EU's energipolitik har udviklet sig fra primært at handle om liberalisering af det indre marked for elektricitet og gas, til nu også blandt andet at inkludere en udenrigspolitisk- og klimamæssig dimension. Især koblingen mellem energi- og klimapolitik illustrerer, hvordan den funktionelle afhængighed mellem disse to sektorer har skabt øget pres for integration. Inklusionen af dekarbonisering som energiunionens femte søjle cementerer denne udvikling. Energiunionens forsyningssikkerhedspakke er et andet eksempel på, hvordan den funktionelle afhængighed mellem energipolitikens interne og eksterne dimensioner har skabt grobund for øget integration, således at Kommissionen for eksempel kan gennemgå mellemstatslige gasaftaler med lande uden for EU.

Derudover konkluderer analysen af energiunionen også, at der er sket en vis grad af cultivated spillover, hvor Kommissionen har spillet en central og aktiv rolle i forhold til at fremme den energipolitiske integration. Energiunionspakken er et eksempel på issue linkage, hvor forskellige dimensioner bindes sammen under en fælles overskrift. Kommissionen har ført idéen om en energiunion videre ud fra en bredere, europæisk agenda og skabt mulighed for, at flere medlemslande kan få tilgodeset dele af deres nationale interesser. Derudover er Kommissionen placeret centralt i forhandlingerne qua sin initiativbeføjelse og rolle som mægler mellem aktører med forskellige interesser i energiunionens forskellige dele.

Politisk spillover er mere problematisk. Selvom der tydeligvis er sket en reorganisering af politisk aktivitet omkring et supranationalt centrum, i takt med at EU har fået flere kompetencer på området, kan man dog ikke tale om en egentlig loyalitetsoverførsel, som Haas ellers forventer. Der er snarere tale om et rationelt, strategisk forsøg på at fremme nationale interesser på EU-niveau, hvilket er mere i tråd med hvad intergovernmentalisterne forventer. I Polens tilfælde viser analysen, at energipolitik stadig fortrinsvis er styret af nationale interesser, som landet forsøger at sikre bedst muligt inden for EU's rammer. For eksempel er det tydeligt, at hverken ledende politikere, erhvervssammenslutninger

eller embedsmænd støtter Kommissionens langsigtede dekarboniseringsstrategi, men i stedet forsøger at sikre, at EU's politik tilgodeser de polske interesser mest muligt.

Set over en længere periode, kan man godt argumentere for en grad af spillover. Men selvom for eksempel Schmitter (2005) påpeger, at der ikke nødvendigvis er nogen tidsbegrænsning på spilloverprocessen, kan man dog ikke ignorere de lange perioder med stilstand. Langt den største udvikling af den energipolitiske integration er sket i perioder, hvor en række globale og nationale omstændigheder har været med til at skabe en situation, hvor medlemsstaterne har haft interesse i at øge samarbejdet. Dette er også tilfældet for energiunionen, som blandt andet er hjulpet på vej af de nyere medlemsstaters importafhængighed, Ukraine-Rusland konflikten, de internationale klimaforhandlinger osv. Disse forhold er med til at skabe forudsætningen for spillover, og de kan være med til at bremse eller igangsætte udvikling. Spillover-hypotesen undervurderer således betydningen af nationale regeringer og globale omstændigheder. Ved udelukkende at se udviklingen som et resultat af spillover, risikerer man derfor at oversimplificere processen og overse vigtige faktorer. Intergovernmentalismen fremhæver netop disse nationale og globale omstændigheders indvirkning på det europæiske samarbejde, hvilket er en af teoriens store forklaringsmæssige styrker. Analysen af energiunionen støtter Hoffmanns argument om, at integrationsprocessen blandt andet påvirkes af omstændigheder uden for Europa. For eksempel må man konkludere, at den større fokus på forsyningssikkerhed ikke blot skyldes spillover fra den interne til den eksterne dimension, men også stigende global energiefterspørgsel og uroligheder i Mellemøsten, Nordafrika og Ukraine. Derudover har analysen også vist, hvorledes national identitet og historie er en nødvendig del af enhver analyse af Polens energipolitiske interesser. Det historiske tab af politisk uafhængighed og det anspændte forhold til Rusland er uundgåelige elementer i forståelsen af, hvorfor polakkerne vægter forsyningssikkerhed højere end alt andet.

I analysen af nationale interesser hjælper distinktionen mellem high og low politics ydermere med at identificere energipolitiske områder af central betydning for nationale interesser, sikkerhed og suverænitæt. Til gengæld afviser analysen Hoffmanns tese om, at integration ikke vil finde sted inden for disse områder. Der er flere energipolitiske områder, der må opfattes som high politics, men dette betyder ikke nødvendigvis, at staterne ikke støtter øget integration. Der er en række eksempler på, at Polen gerne vil samarbejde om forsyningssikkerhed, fordi landet vurderer, at det vil stå stærkere som en del af et samlet EU – for eksempel i forhandlinger med Rusland. På den anden side er der andre områder, især sammensætningen af energimix, hvor øget integration opfattes som en direkte trussel

mod nationale interesser. Dette understreger blot intergovernmentalismens centrale argument om, at staterne altid vil forsøge at sikre deres nationale interesser bedst muligt. Hvis de vurderer, at dette sker bedst gennem øget samarbejde inden for EU, vil de støtte integration – også inden for et high politics område. Et andet problem med Hoffmanns argument er, at alle medlemsstater ikke nødvendigvis opfatter de samme områder som high politics. Man kunne for eksempel godt argumentere for, at klimapolitik er et high politics område i Polen, fordi det, som analysen har vist, berører *"rank and security, domination and dependence"* (Hoffmann 1963: 531). Alligevel er der sket en stor integration på netop dette punkt, og på trods af polsk modstand.

Den liberale intergovernmentalisme adskiller sig især fra de andre integrationsteorier ved at fremhæve indenrigspolitiske faktorer. I modsætning til intergovernmentalismen, der også fokuserer på betydningen af nationale interesser, analyserer den liberale intergovernmentalisme også, *hvordan* nationale præferencer formes.

Analysen viser, at økonomiske interesser har stor indflydelse på Polens energipolitiske præferencer og derved deres forhandlingsposition på EU-niveau. Dette gælder særligt kulindustrien, som har stor økonomisk betydning, og desuden omfatter en stor vælgergruppe. Det indenrigspolitiske analyseniveau bidrager således med væsentlige elementer, som de andre to teorier overser. Hvor intergovernmentalismen fokuserer på områder forbundet med national sikkerhed og prestige, viser Moravcsiks tilgang, at der er et komplekst sæt af økonomiske og indenrigspolitiske faktorer involveret i dannelsen af et lands forhandlingsposition. En anden af teoriens styrker er, at den viser hvordan nationale præferencer kan variere over forskellige emner inden for samme politiske område. Dette har stor betydning for energiunionen, da der netop er tale om en bred lovgivningsramme. Ved at analysere staternes asymmetriske præferenceintensiteter og forhandlingsmagt, kan den liberale intergovernmentalisme være med til at forklare, hvordan der kan skabes issue linkage mellem energiunionens fem forskellige dimensioner.

Moravcsik hævder dog, at økonomiske interesser er den altafgørende motivation bag integration. Denne konklusion er muligvis korrekt i hans analyse af traktatforhandlinger, men kan ikke umiddelbart overføres til energipolitik. Her viser nærværende analyse, at forsyningssikkerhed er en afgørende faktor i dannelsen af polakkernes nationale præferencer. Det kan være svært at adskille forsyningssikkerhed og økonomiske interesser, da begge dele er tæt forbundet med kulindustrien, men alt taget i betragtning kan der ikke være nogen tvivl om, at sikkerhedspolitik er mindst lige så vigtigt som økonomiske interesser.

En af teoriens største svagheder er, at de overnationale institutioner reduceres til agenter, der implementerer og håndhæver mellemstatslige aftaler, men ikke selv har indflydelse på forhandlingerne. Denne definition kan man med rette bruge om flere af de energipolitiske agenturer, for eksempel ACER, men det er en grov undervurdering af Kommissionens rolle i forhandlingerne om energiunionen.

Alt i alt må det konkluderes, at de forskellige integrationsteorier kan forklare forskellige dele af det energipolitiske samarbejde. Afhandlingen lægger sig derved i forlængelse af blandt andre Wettstad et al. 2012, Schubert et al. 2016 og Skjærseth et al. 2016, der alle argumenterer for, at en kombination af forskellige teorier er nødvendig i studiet af EU's energipolitik.

Neofunktionalismens styrke ligger i dens fokus på overnationale eliter og deres indflydelse på integrationsprocessen – et element som de to andre teorier væsentligt ignorerer. Selvom nationalstaten forbliver en central aktør, vil enhver analyse, der ikke tager højde for Kommissionens indflydelse på forhandlingerne, være mangelfuld.

Intergovernmentalismens fordel ligger modsat i dens fokus på nationale interesser og national sikkerhed og disses betydning for, hvilke dele af samarbejdet medlemsstaterne støtter. En yderligere styrke ligger i teoriens betoning af, at det ikke er hensigtsmæssigt at analysere EU i isolation, da staternes interesser også påvirkes af eksterne faktorer.

Den liberale intergovernmentalisme bidrager særligt ved at tilføje et indenrigspolitisk analyseniveau, som blandt andet kan forklare, hvordan nationale regerings præferencer dannes. Derudover bringer teorien en række andre interesser i spil og viser, hvordan økonomiske og erhvervsmæssige interesser kan være lige så vigtige som national sikkerhed og suverænitet.

7 Konklusion

Denne afhandling har undersøgt, hvad der ligger til grund for Kommissionens udspil til en fælles europæisk energiunion, samt hvordan Kommissionens forslag stemmer overens med Polens energipolitiske interesser.

For at forstå grundlaget for energiunionen, bør Kommissionens udspil først og fremmest ses i et større historisk perspektiv. Gennem de seneste årtier har EU's energipolitik langsomt udvidet sig til at omfatte flere og flere energipolitiske dimensioner. Gennem denne periode har Kommissionen fasttømret tre energipolitiske mål – energisikkerhed, konkurrenceevne og bæredygtighed – som i dag ligger til grund for alle EU's energipolitiske initiativer. Energiunionen kan derfor ses som kulminationen på en længere proces, der, især siden årtusindskiftet, væsentlig har udvidet det europæiske samarbejde inden for energipolitik. Dette kan til dels tilskrives funktionel spillover, hvor integration inden for blandt andet miljø- og konkurrencepolitik har ført til et øget pres for energipolitisk integration, samt en vis grad af cultivated spillover, hvor supranationale eliter aktivt har fremmet integrationen. Desuden skyldes udviklingen i høj grad også, at medlemsstaterne er begyndt at se flere fordele ved energipolitisk integration, både som konsekvens af globale omstændigheder, for eksempel uroligheder i energiekporterende regioner, og udviklinger internt i EU, for eksempel østudvidelsen.

Der er både overlap og uoverensstemmelser mellem Kommissionen og Polens interesser i en energiunion. Kommissionen opfatter energisikkerhed, konkurrenceevne og bæredygtighed som tæt forbundne og gensidigt forstærkende, hvilket danner grundlag for at præsentere en bred og omfattende rammestrategi som energiunionen. I Polens tilfælde viser analysen derimod, at der eksisterer en klar prioritering mellem de tre elementer. Energisikkerhed og konkurrenceevne vægtes langt højere end bæredygtighed, der for polakkerne er en underordnet energipolitisk prioritet. I forhold til energiunionens fem dimensioner betyder dette, at Polen primært er interesseret i energiunionens to første søjler, diversificering og fuldførelse af det indre marked, fordi disse dimensioner kan være med til at styrke både Polens og EU's forsyningssikkerhed. Den fjerde søjle, dekarbonisering, er derimod i direkte modstrid med Polens nationale interesser. Dette skyldes den polske kulindustri, der har stor politisk og økonomisk betydning; den sikrer landets lave

importafhængighed, skaber arbejdspladser og vækst, og har desuden stærke lobbyorganisationer, stor social betydning i visse regioner, og bred opbakning blandt politikere, medier og vælgere. Dekarbonisering er en eksistentiel trussel mod denne vigtige industri. Dette har også implikationer for energiunionens femte søjle, forskning og innovation. Kommissionen mener, at vedvarende energiteknologier kan skabe jobs og vækst i Europa, hvorimod Polen mener, at øget brug af vedvarende energi vil medføre højere energipriser, svækket konkurrenceevne og tab af jobs. Dette skyldes, at vedvarende energi primært vil skulle baseres på importeret teknologi. Den polske regering støtter til gengæld forskning i CSS og andre teknologier, der kan gøre kul mere miljøvenligt.

Kommissionens forslag indeholder altså både elementer, som er centrale for Polens nationale interesser og i direkte modstrid med dem. I tråd med afvejningen mellem de tre energipolitiske mål støtter Polen initiativer, der kan bidrage til Polens forsyningssikkerhed, men modsætter sig strengere klimamål. Ved at samle disse dimensioner under én ramme-strategi, har Kommissionen skabt 'issue linkage' og mulighed for, at Polen kan gå på kompromis med klimadelen, mod til gengæld at få gennemført initiativer relateret til energisikkerhed.

Afhandlingen har benyttet tre klassiske integrationsteorier: neofunktionalismen, intergovernmentalismen og den liberale intergovernmentalisme. På baggrund af analysen har det derfor været muligt nærmere at vurdere disse teories forklaringskraft inden for netop energipolitik. Analysen viser, at integrationsteoriene hver især kan forklare forskellige dele af samarbejdet, og derfor bør kombineres for at få et retvisende billede af europæisk energipolitik. Kort sagt, er energipolitik stadig overvejende styret af nationale interesser, men supranationale institutioner har samtidig spillet en stor rolle i forhold til at forme den energipolitiske agenda. Således konkluderer afhandlingen, at energiunionen – i lighed med EU's energipolitiske integration generelt – må forklares med brug af både supranationale og intergovernmentale perspektiver. I tråd med den filosofiske hermeneutik kan disse forskellige teoretiske perspektiver anvendes til at udvide forfatterens forståelseshorisont og belyse empirien fra flere vinkler. Således kan man udfordre sine egne og teoriernes antagelser, og ende med en mere nuanceret forståelse af den energipolitiske integration.

Litteraturliste

- Ancygier, Andrzej (2013): Poland and the European Climate Policy: an Uneasy Relationship. *E-Politikon*, 7, s.76-93. Centre of Political Studies, University of Warsaw.
- Ancygier, Andrzej & Szulecki, Kacper (2014): *A Common Renewable Energy Policy in Europe? Explaining the German-Polish Policy Non-Convergence*. ESPRI Working Paper Series No. 4. Wrocław: Environmental Studies and Policy Research Institute.
- Barteczko, Agnieszka & Koper, Anna (2015, 14. april): Poland's nuclear project pushed back at least another two years: sources. *Reuters*. Set 29. marts 2016: <<http://uk.reuters.com/article/uk-poland-energy-nuclear-idUKKBN0N512M20150414>>
- Beach, Derek (2012): A stronger, more supranational Union. I: Zimmermann, H. & Dür, A. (red.): *Key Controversies in European Integration*, s. 49-56. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Beckman, Karel (2015, 18. februar): The Energy Union: it's now or never for a European energy policy. *Energypost*. Set 14. marts 2016: <<http://www.energypost.eu/energy-union-now-never-european-energy-policy/>>
- Berardi, Lorenzo (2016, 11. januar): Coal in Poland: black gold or deadly master? *The V4 Revue*. Set 14. maj 2016: <<http://visegradrevue.eu/coal-in-poland-black-gold-or-deadly-master/#>>
- Beunderman, Mark (2006, 2. maj): *Poland compares German-Russian pipeline to Nazi-Soviet pact*. *EUobserver*. Set 1. april 2016: <<https://euobserver.com/foreign/21486>>
- Biesenbender, Sophie (2015): The EU's Energy Policy Agenda: Directions and Developments. I: Tosun, J., Biesenbender, S. & Schulze, K. (red.): *Energy Policy Making in the EU*, s. 21-40. London: Springer.
- Birchfield, Vicki L. (2011): The Role of EU Institutions in Energy Policy Formation. I: Birchfield, V. L. & Duffield, J. S. (red.): *Toward a Common European Union Energy Policy*, s. 235-262. New York: Palgrave Macmillan.
- Birchfield, Vicki L. & Duffield, John S. (2011): Taking Stock of EU Energy Policy: Problems, Progress, and Prospects. I: Birchfield, V. L. & Duffield, J. S. (red.): *Toward a Common European Union Energy Policy*, s. 263-276. New York: Palgrave Macmillan.
- Braun, Mats (2014a): EU Climate Norms in East-Central Europe. *Journal of Common Market Studies*, 52(3), s. 445-460.
- Braun, Mats (2014b): *Europeanization of Environmental Policy in the New Europe: Beyond Conditionality*. Farnham: Ashgate.
- Buchan, David (2010): Energy Policy. I: Wallace, H., Pollack, M. A. & Young, A. R. (red.): *Policy-Making in the European Union* (6. udgave), s. 357-379. Oxford: Oxford University Press.
- Burley, Anne-Marie & Mattli, Walter (1993): Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration. *International Organization*, 47(1), s. 41-76.
- Bouzarovski, Stefan (2009): East-Central Europe's changing energy landscapes: A place for geography. *Area*, 41(4), s. 452-463.
- Chancellery of the Polish Prime Minister (2015, 18. maj): *Prime Minister Ewa Kopacz at Turów Power Plant: we base our energy security on our biggest treasure – coal*. Set 16. maj 2016: <<https://www.premier.gov.pl/en/news/news/prime-minister-ewa-kopacz-at-turow-power-plant-we-base-our-energy-security-on-our-biggest.html>>
- Chmielewski, Andrzej G. (2013): Nuclear Power for Poland. *World Journal of Nuclear Science and Technology*, 3, s. 123-130.

- Ciensi, Jan (2015, 13. maj): Poland fights for coal, but Russia may benefit. *POLITICO*. Set 28. maj 2016: <<http://www.politico.eu/article/poland-fights-for-coal-but-russia-may-benefit/>>
- Cini, Michelle (2013): Intergovernmentalism. I: Cini, M. & Pérez-Solórzano Borragán, N. (red.): *European Union Politics* (4. udgave), s. 71-84. Oxford: Oxford University Press.
- Coface (2015): *Ranking: Coface CEE Top 500 Companies*. Coface Central Europe. Downloadet 22. maj 2016 fra: <<http://www.coface.ro/en/News-Publications/Coface-CEE-Top-500>>
- Connelly, James, Smith, Graham, Benson, David & Saunders, Claire (2012): *Politics and the Environment: From Theory to Practice* (3. udgave). Abingdon: Routledge.
- Copsey, Nathaniel & Haughton, Tim (2009): The Choices for Europe: National Preferences in New and Old Member States. *Journal of Common Market Studies*, 47(2), s. 263-286.
- Davies, Norman (2001): *Heart of Europe: The Past in Poland's Present* (2. udgave). Oxford: Oxford University Press.
- de Jong, Jacques & van der Linde, Coby (2008): *EU Energy Policy in a Supply-constrained World*. European Policy Analysis, Issue 11. Swedish Institute for European Policy Studies.
- de Jong, Sijbren & Schunz, Simon (2012): Coherence in European Union External Policy before and after the Lisbon Treaty: The Cases of Energy Security and Climate Change. *European Foreign Affairs Review*, 17(2), s. 165-188.
- Denková, Adéla (2015, 11. december): Poland receives first LNG delivery from Qatar. *EurActiv*. Set 29. marts 2016: <<https://www.euractiv.com/section/energy/news/poland-receives-first-lng-delivery-from-qatar/>>
- Det Europæiske Råd (2014a): *Konklusioner – den 26.-27. juni 2014*. EUCO 79/14. Downloadet 13. marts 2016 fra: <<http://www.consilium.europa.eu/da/european-council/role-setting-eu-political-agenda/>>
- Det Europæiske Råd (2014b): *Konklusioner – den 23.-24. oktober 2014*. EUCO 169/14. Downloadet 14. marts 2016 fra: <http://ec.europa.eu/danmark/eu-politik/alle_emner/institutionelle/2014/141023_der_da.htm>
- Det Europæiske Råd (2014c): *Konklusioner – den 18. december 2014*. EUCO 237/14. Downloadet 14. marts 2016 fra: <http://ec.europa.eu/danmark/eu-politik/alle_emner/institutionelle/2014/141218_der_da.htm>
- Det Europæiske Råd (2015): *Konklusioner – 19. og 20. marts 2015*. EUCO 11/15. Downloadet 27. april 2016 fra: <<http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2015/03/20-conclusions-european-council/>>
- Duffield, John S. & Birchfield, Vicki L. (2011): The Recent Upheaval in EU Energy Policy. I: Birchfield, V. L. & Duffield, J. S. (red.): *Toward a Common European Union Energy Policy*, s. 1-10. New York: Palgrave Macmillan.
- Dupont, Claire (2016): *Climate Policy Integration into EU Energy Policy: Progress and prospects*. Abingdon: Routledge.
- Dzieciolowski, Krzysztof & Hacaga, Maciek (2015): Polish coal at the turning point: uneasy past, challenging future. *Journal of Energy Security*. 6. december 2015. Institute for the Analysis of Global Security. Set 31. marts 2016: <http://www.ensec.org/index.php?option=com_content&view=article&id=588:polish-coal-at-the-turning-point-uneasy-past-challenging-future&catid=126:kr&Itemid=395>
- Egeberg, Morten (2013): The European Commission. I: Cini, M. & Pérez-Solórzano Borragán, N. (red.): *European Union Politics* (4. udgave), s. 129-141. Oxford: Oxford University Press.
- Eilstrup-Sangiovanni, Mette (2006): *Debates on European Integration: A Reader*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- EurObserv'ER (2014): *The State of Renewable Energies in Europe – 2014 edition*. 14th EurObserv'ER report. Downloadet 26. maj 2016 fra: <<http://www.eurobserv-er.org/14th-annual-overview-barometer/>>
- Europa-Kommissionen (1968): *First guidelines for a Community energy policy (Memorandum presented by the Commission to the Council on 18 December 1968)*. COM(68) 1040.
- Europa-Kommissionen (1990): *Communication from the Commission to the Council on "Energy and the Environment"*. COM(89) 369, 8. februar 1990.
- Europa-Kommissionen (1995): *GRØNBOG: Mod en energipolitik i Den Europæiske Union*. KOM(94) 659, 11. januar 1995.
- Europa-Kommissionen (2006): *GRØNBOG: En europæisk energistrategi: bæredygtighed, konkurrenceevne og forsyningssikkerhed*. KOM(2006) 105, 8. marts 2006.
- Europa-Kommissionen (2007): *Meddelelse fra Kommissionen til Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet: En Energipolitik for Europa*. KOM(2007) 1, 1. januar 2007.
- Europa-Kommissionen (2010): *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Energi 2020 - En strategi for konkurrencedygtig, bæredygtig og sikker energi*. KOM(2010) 639, 10. november 2010.
- Europa-Kommissionen (2011): *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Energikøreplanen 2050*. KOM(2011) 885, 15. december 2011.
- Europa-Kommissionen (2014a): *EU Energy Markets in 2014*. Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor. Downloadet 29. april 2016 fra: <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_energy_market_en_0.pdf>
- Europa-Kommissionen (2014b): *Meddelelse Fra Kommissionen Til Europa-Parlamentet Og Rådet: Europæisk energisikkerhedsstrategi*. COM(2014) 330, 28. maj 2014.
- Europa-Kommissionen (2014c): *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Politikramme for klima- og energipolitikken i perioden 2020-2030*. COM(2014) 15, 22. januar 2014.
- Europa-Kommissionen (2015a): *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT: Country Factsheet Poland. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: State of the Energy Union*. SWD(2015) 234 final, 18. november 2015.
- Europa-Kommissionen (2015b): *Energiunionspakken: En rammestrategi for en modstandsdygtig energiunion med en fremadskuende klimapolitik*. COM(2015) 80 final, 25. februar 2015.
- Europa-Kommissionen (2015c): *Energiunionen: sikker, bæredygtig, konkurrencedygtig og økonomisk overkommelig energi for alle europæere* [pressemeddelelse]. IP/15/4497, 25. februar 2015. Downloadet 18. januar 2016 fra: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4497_da.htm>
- Europa-Kommissionen (2015d): *Energy Union Tour with VP Maroš Šefčovič. Visit to Poland – 30 September – 1 October 2015*. Set 22. februar 2016: <<https://storify.com/EUinPL/energy-union-tour-with-vp>>
- Europa-Kommissionen (2015e): *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Lancering af den offentlige høring om en ny udformning af energimarkedet*. COM(2015) 340, 15. juli 2015.
- Europa-Kommissionen (2016a): *Energiunionen og klimaindsatsen: På vej mod omstilling til en lavemissionsøkonomi* [pressemeddelelse]. IP/16/2545, 20. juli 2016. Downloadet 27. juli 2016 fra: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2545_da.htm>

- Europa-Kommissionen (2016b): *Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om indførelse af en mekanisme for udveksling af oplysninger vedrørende mellemstatslige aftaler og ikke-bindende instrumenter mellem medlemsstaterne og tredjelande på energiområdet og om ophævelse af afgørelse nr. 994/2012/EU*. COM(2016) 53, 16. februar 2016.
- Europa-Kommissionen (2016c): *Intergovernmental agreements in energy*. MEMO/16/309, 16. februar 2016. Downloadet 1. marts 2016 fra: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-309_en.htm>
- Europa-Kommissionen (2016d): *På vej mod energiunionen: Kommissionen fremlægger forsyningsikkerhedspakke for bæredygtig energi* [pressemeddelelse]. IP/16/307, 16. februar 2016. Downloadet 19. april 2016 fra: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-307_da.htm>
- Europa-Parlamentet & Rådet (2009): *Beslutning Nr. 406/2009/EF af 23. april 2009 om medlemsstaternes indsats for at reducere deres drivhusgasemissioner med henblik på at opfylde Fællesskabets forpligtelser til at reducere drivhusgasemissionerne frem til 2020*. Den Europæiske Unions Tidende 2009, L140/136.
- Eurostat (2016a): *Annual enterprise statistics for special aggregates of activities (NACE Rev. 2)*. [sbs_na_sca_r2]. Set 20. maj 2016: <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/structural-business-statistics/data/database>>
- Eurostat (2016b): *Energy dependence*. Set 31. marts 2016: <<http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/TSDCC310>>
- Fischer, Severin & Geden, Oliver (2015): *Limits of an "Energy Union": Only Pragmatic Progress on EU Energy Market Regulation Expected in the Coming Months*. SWP Comments 2015/C 28. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Focken, Hanno (2015): Between national interests and the greater good: Struggling towards a common European Union energy policy in the context of climate change. *Journal of International Affairs*, 69(1), s. 179-192.
- Fredslund, Hanne (2012): Den filosofiske hermeneutik – fra filosofi til forskningspraksis. I: Nygaard, Claus (red.): *Samfundsvidenskabelige analysemetoder* (2. udgave), s. 75-101. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Gow, David, Milner, Mark & Harding, Luke (2009, 6. januar): Row over Russian gas chokes supply to rest of Europe. *The Guardian*. Set 1. april 2016: <<http://www.theguardian.com/world/2009/jan/06/gas-russia-ukraine-europe>>
- Gurgul, Henryk & Lach, Łukasz (2011): The role of coal consumption in the economic growth of the Polish economy in transition. *Energy Policy*, 39(4), s. 2088-2099.
- Gurzu, Anca (2015, 10. juni): Europe's energy (dis)union. *POLITICO*. Set 18. april 2016: <<http://www.politico.eu/article/europe-energy-union-community-infrastructure-pipelines-interconnectors-plan-junker/>>
- Grätz, Jonas (2011): Common Rules without Strategy: EU Energy Policy and Russia. I: Birchfield, V. L. & Duffield, J. S. (red.): *Toward a Common European Union Energy Policy*, s. 61-85. New York: Palgrave Macmillan.
- Haas, Ernst B. (1961): International Integration: The European and the Universal Process. *International Organization*, 15(3), s. 366-392.
- Haas, Ernst B. (1968): *The uniting of Europe: Political, social, and economic forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Haas, Ernst B. (1976): Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration. *International Organization*, 30(2), s. 173-212.
- Hacaga, Maciek & Dzieciolowski, Krzysztof (2015): *Polish coal: enfant terrible of the EU climate policy*. ISPI Energy Watch. 29. december 2015. Istituto per gli Studi di Politica Internazionale.

- Set 1. april 2016: <<http://www.ispionline.it/it/energy-watch/polish-coal-enfant-terrible-eu-climate-policy-14384>>
- Hannestad, Adam (2014, 20. september): Skifergas kan blive Polens våben mod Moskva. *Politiken*. Set 29. marts 2016: <<http://politiken.dk/oekonomi/gloekonomi/ECE2398376/skifergas-kan-blive-polens-vaaben-mod-moskva/>>
- Hoffmann, Stanley (1963): Discord in Community: The North Atlantic Area as a Partial International System. *International Organization*, 17(3), s. 521-549.
- Hoffmann, Stanley (1964): The European Process at Atlantic Crosspurposes. *Journal of Common Market Studies*, 3(2), s. 85-101.
- Hoffmann, Stanley (1966): Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, 95(3), s. 862-915.
- Hoffmann, Stanley (1982): Reflections on the Nation-State in Western Europe Today. *Journal of Common Market Studies*, 21(1-2), s. 21-37.
- Højbjerg, Henriette (2012): Hermeneutik: Forståelse og fortolkning i samfundsvidenskaberne. I: Fuglsang, Lars & Bitsch Olsen, Lars (red.): *Videnskabsteori i Samfundsvidenskaberne: På tværs af fagkulturer og paradigmer* (2. udgave), s. 309-347. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- IEA (2011): *Energy Policies of IEA Countries: Poland 2011 Review*. International Energy Agency. Paris: OECD Publishing.
- IEA (2014a): *Energy Policies of IEA Countries: European Union. 2014 Review*. International Energy Agency. Paris: OECD Publishing.
- IEA (2014b): *Poland Energy Overview 2014*. International Energy Agency. Downloadet 24. marts 2016 fra: <<http://www.iea.org/countries/membercountries/poland/energyoverview/>>
- IEA (2015a): *Coal Information 2015*. International Energy Agency. Paris: OECD Publishing.
- IEA (2015b): *Energy Balances of OECD Countries – 2015 Edition*. International Energy Agency. Paris: OECD Publishing.
- IPCC (2014): Summary for Policymakers. I: Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (red.): *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. Hentet 18. januar 2016 fra: <<https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/>>
- Jankowska, Karolina (2011): Poland's climate change policy struggle: Greening the East? I: Urzel, R. K. W. & Connelly, J. (red): *The European Union as a leader in international climate change politics*, s. 163-178. London: Routledge
- Jensen, Carsten Strøby (2013): Neo-functionalism. I: Cini, Michelle & Borragán, Nieves Pérez-Solórzano (red.): *European Union Politics* (4. udgave), s. 59-70. Oxford: Oxford University Press.
- Juncker, Jean-Claude (2014): *En ny start for Europa: Min dagsorden for job, vækst, retfærdighed og demokratisk forandring. Politiske retningslinjer for den næste Europa-Kommission*. Åbningstale til Europa-Parlamentets plenarforsamling. 15. juli 2014. Downloadet 11. marts 2016 fra: <http://ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines_da>
- Kaminska, Joanna (2014): *Poland and EU Enlargement: Foreign Policy in Transformation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Karaczun, Zbigniew Michal (2011): Poland and climate change: Analysis of Polish climate policy 1988–2010. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, 1, s. 49-69.

- Kates, Glenn & Luo, Li (2014, 1. juli): *Russian Gas: How Much is That?* Radio Free Europe/Radio Liberty. Set 28. maj 2016: <<http://www.rferl.org/content/russian-gas-how-much-gazprom/25442003.html>>
- Keating, Dave (2015, 2. marts): Commission casts doubt on joint gas purchasing. *POLITICO*. Set 28. maj 2016: <<http://www.politico.eu/article/commission-casts-doubt-on-joint-gas-purchasing/>>
- Kelstrup, Morten, Martinsen, Dorthe Sindbjerg & Wind, Marlene (2012): *Europa i Forandring: En grundbog om EU's politiske og retlige system* (2. udgave). København: Hans Reitzels Forlag.
- Kirchner, Emil & Berk, Can (2010): European Energy Security Co-operation: Between Amity and Enmity. *Journal of Common Market Studies*, 48(4), s. 859-880.
- Konsolideret Udgave af Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde [2012], Den Europæiske Unions Tidende, C 326/47. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>>
- Kovacevic, Aleksandar (2009): *The Impact of the Russia-Ukraine Gas Crisis in South Eastern Europe*. Oxford Institute for Energy Studies.
- Kowalska, Izabela Jonek (2015): Challenges for long-term industry restructuring in the Upper Silesian Coal Basin: What has Polish coal mining achieved and failed from a twenty-year perspective? *Resources Policy*, 44, s. 135-149.
- Kruk, Marynia & Wailewski, Patryk (2012, 21. marts): Poland Urges More Shale Gas Exploration After New Lower Estimate. *Wall Street Journal*, Emerging Europe. Set 29. marts 2016: <<http://blogs.wsj.com/emergingEurope/2012/03/21/poland-urges-more-shale-gas-exploration-after-new-lower-estimate/>>
- Kureth, Andrew (2015, 17. oktober): Why Poland still clings to coal. *POLITICO*. Set 15. maj 2016: <<http://www.politico.eu/article/why-poland-still-clings-to-coal-energy-union-security-eu-commission/>>
- Lewis, Jeffrey (2012): Council of Ministers and European Council. I: Jones, E., Menon, A., Weatherill, S. (red.): *The Oxford Handbook of the European Union*, s. 321-331. Oxford: Oxford University Press.
- Lewis, Jeffrey (2013): The Council of the European Union and the European Council. I: Cini, M. & Pérez-Solórzano Borragán, N. (red.): *European Union Politics* (4. udgave), s. 142-158. Oxford: Oxford University Press.
- Lindberg, Leon N. (2006): The Political Dynamics of European Integration. I: Eilstrup-Sangiovanni, M. (red.): *Debates on European Integration: A Reader*, s. 117-133. Basingstoke: Palgrave Macmillan. (Genoptrykt fra: Lindberg, Leon N. (1963): The Political Dynamics of European Integration. Stanford, CA: Stanford University Press).
- Łoskot-Strachota, Agata (2015, 23. november): The case against Nord Stream 2. *Energy Post*. Set 2. april 2016: <<http://www.energypost.eu/case-nord-stream-2/>>
- Maltby, Tomas (2013): European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism. *Energy Policy*, 55, s. 435-444.
- Maltby, Tomas (2015): Between Amity, Enmity and Europeanisation: EU Energy Security Policy and the Example of Bulgaria's Russian Energy Dependence. *Europe-Asia Studies*, 67(5), s. 809-830.
- Matlár, Janne Haaland (1997): *Energy Policy in the European Union*. London: Macmillan Press Ltd.
- Marcinkiewicz, Kazimierz (2006, 9. februar): Europe's energy musketeers must stand together. *Financial Times*. <<http://www.ft.com/intl/cms/s/1/fec8768c-999c-11da-a8c3-0000779e2340.html#axzz46kc0yQNq>>

- Marcinkiewicz, Kamil & Tosun, Jale (2015): Contesting climate change: mapping the political debate in Poland. *East European Politics*, 31(2), s. 187-207.
- Martewicz, Maciej (2015, 22. juni): *Polish Opt-Out From EU Climate Pact? Let's Talk, Says Naimski*. Bloomberg. Set 19. juni 2016: <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-06-21/a-poland-opt-out-from-eu-s-climate-pact-lets-talk-says-naimski>>
- Martewicz, Maciej (2016, 26. april): *Poland gives coal miner lifeline with state utilities' cash*. Bloomberg. Set 23. maj 2016: <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-04-26/poland-offers-coal-industry-lifeline-with-state-utilities-cash>>
- Mišik, Matúš (2010): Security First: Energy Policy in the New Member States of the European Union. I: Malová, D. et al. (red.): *From Listening to Action? New Member States in the European Union*, s. 101-127. Bratislava: Devin Printing House.
- Mišik, Matúš (2015): The influence of perception on the preferences of the new member states of the European Union: The case of energy policy. *Comparative European Politics*, 13(2), s. 198-221.
- Moravcsik, Andrew (1991): Negotiating the Single European Act: National interests and conventional statecraft in the European Community. *International Organization* 45(1), s. 19-56.
- Moravcsik, Andrew (1993): Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), s. 473-524.
- Moravcsik, Andrew (1998): *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. New York: Cornell University Press.
- Neslen, Arthur & Simon, Frédéric (2012, 8. marts): Poland defies Europe over 2050 low-carbon roadmap. *EurActiv*. Set 15. juni 2016: <<http://www.euractiv.com/section/development-policy/news/poland-defies-europe-over-2050-low-carbon-roadmap/>>
- Neslen, Arthur (2015, 9. oktober): Polish shale industry collapsing as number of licenses nearly halves. *The Guardian*. Set 29. marts 2016: <<http://www.theguardian.com/environment/2015/oct/09/polish-shale-industry-collapsing-as-number-of-licenses-nearly-halves>>
- Neuman, Marek (2010): EU–Russian Energy Relations after the 2004/2007 EU Enlargement: An EU Perspective. *Journal of Contemporary European Studies*, 18(3), s. 341-360.
- Nyga-Lukaszewska, Honorata (2011): Poland's Energy Security Strategy. *Journal of Energy Security*. 15. marts 2011. Institute for the Analysis of Global Security. Set 31. marts 2016: <http://www.ensec.org/index.php?option=com_content&view=article&id=279:assessing-polands-energy-security-strategy&catid=114:content0211&Itemid=374>
- OECD (2016): *OECD Economic Surveys: Poland 2016*. The Organisation for Economic Co-Operation and Development. Paris: OECD Publishing.
- Oroschakoff, Kalina & Gurzu, Anca (2015, 21. august): Duda's climate critique gets chilly reaction. *POLITICO*. Set 20. juni 2016: <<http://www.politico.eu/article/duda-climate-emissions-poland/>>
- Pacula, Paulina (2015, 23. oktober): Poland's love affair with coal won't end soon. *EUobserver*. Set 28. maj 2016: <<https://euobserver.com/regions/130319>>
- Polish Ministry of Economy (2009): *Energy Policy of Poland until 2030*. Appendix to Resolution no. 202/2009 of the Council of Ministers of 10 November 2009. Downloadet 26. marts 2016 fra: <http://www.mg.gov.pl/files/upload/8134/Polityka_energetyczna_ost_en.pdf>
- Polish Ministry of Foreign Affairs (2014): *Roadmap towards an Energy Union for Europe: Non-paper addressing the EU's energy dependency challenges*. 22. april 2014. Downloadet 16. januar 2016 fra: <<https://www.msz.gov.pl/resource/34efc44a-3b67-4f5e-b360-ad7c71082604:JCR>>

- Polish Ministry of the Environment (2016, 20. juli): *EC proposals on greenhouse gas emission reduction in the non-ETS sector*. Set 31. juli 2016: <<https://www.mos.gov.pl/en/news/details/news/ec-proposals-on-greenhouse-gas-emission-reduction-in-the-non-ets-sector/>>
- Polish Ministry of Treasury (2014, 28. april): *The future of Polish coal as energy source*. Set 22. maj 2016: <<https://www.msp.gov.pl/en/polish-economy/economic-news/5357,The-future-of-Polish-coal-as-energy-source.html>>
- Proedrou, Fillippos (2016): EU Energy Security beyond Ukraine: Towards Holistic Diversification. *European Foreign Affairs Review*, 21(1), s. 57-74.
- Pronińska, Kamila (2013): Development of "Green Energy" in Coal-Based Energy Culture - Implications for Poland's Energy Security. *E-Politikon*, 7, s. 54-75. Centre of Political Studies, University of Warsaw.
- Putnam, Robert D. (1988): Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), s. 427-460.
- Radio Poland (2014, 9. december): *Polish energy companies open Brussels lobby office*. Set 26. maj 2016: <<http://www.thenews.pl/1/12/Artykul/189966,Polish-energy-companies-open-Brussels-lobby-office>>
- Reuters (2015, 16. september): Poland's LNG terminal likely to hit full capacity by 2018. *Reuters*. Set 29. marts 2016: <<http://www.reuters.com/article/poland-lng-capacities-idUSL5N11M1NJ20150916>>
- Ritzau/Reuters (2016, 18. januar): Polens præsident: Russisk gas ødelægger solidaritet i EU. *Information*. Set 2. april 2016: <<https://www.information.dk/telegram/2016/01/polens-praesident-russisk-gas-oedelaegger-solidaritet-eu>>
- Rosamond, Ben (2000): *Theories of European Integration*. Basingstoke: Palgrave.
- Rosamond, Ben (2005): The uniting of Europe and the foundation of EU studies: Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas. *Journal of European Public Policy*, 12(2), s. 237-254.
- Roth, Mathias (2011): Poland as a Policy Entrepreneur in European External Energy Policy: Towards Greater Energy Solidarity vis-à-vis Russia? *Geopolitics*, 16(3), s. 600-625.
- Rådet for Den Europæiske Union (2014): *Rådet for Transport, Telekommunikation og Energi (TTE)*. Set 12. marts 2016: <<http://www.consilium.europa.eu/da/council-eu/configurations/tte/>>
- Rådet for Den Europæiske Union (2016): *Outcome of the Council Meeting: Transport, Telecommunications and Energy. Energy and Transport Issues*. 9736/16, 6.-7. juni 2016.
- Schimmelfennig, Frank & Rittberger, Berthold (2006): Theories of European integration: assumptions and hypotheses. I: Richardson, Jeremy (red.): *European Union: power and policy-making* (3. udgave), s. 73-95. Abingdon: Routledge.
- Schmitter, Phillipe C. (1969): Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration. *International Organization*, 23(1), s. 161-166.
- Schmitter, Phillipe C. (2005): Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism. *Journal of European Public Policy*, 12(2), s. 255-272.
- Schubert, Samuel R., Pollak, Johannes & Kreutler, Maren (2016): *Energy Policy of the European Union*. London: Palgrave.
- Schweiger, Christian (2014): Poland, Variable Geometry and the Enlarged European Union. *Europe-Asia Studies*, 66(3), s. 394-420.
- Sezgin, Zeynep (2013): Ecological modernization at the intersection of environment and energy. *International Journal of Energy Economics and Policy*, 3(special issue), s. 93-101.
- Simon, Frédéric (2016, 25. februar): Parliament braced for Energy Union 'tsunami of legislation'. *EurActiv*. Set 1. maj 2016: <<http://www.euractiv.com/section/energy/news/parliament-braced-for-tsunami-of-legislation-on-energy-union/>>

- Skjærseth, Jon Birger (2016): Implementation in Poland. I: Skjærseth, J. B., Eikeland, P. O., Gulbrandsen, L. H. & Jevnaker, T. (red.): *Linking EU Climate and Energy Policies: Decision-making, Implementation and Reform*, s. 120-146. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Skjærseth, Jon Birger & Eikeland, Per Ove (2016): Conclusions and the road ahead. I: Skjærseth, J. B., Eikeland, P. O., Gulbrandsen, L. H. & Jevnaker, T. (red.): *Linking EU Climate and Energy Policies: Decision-making, Implementation and Reform*, s. 241-251. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Szczerbiak, Aleks (2012): *Poland within the European Union: New awkward partner or new heart of Europe?* Abingdon: Routledge.
- Szulecki, Kacper & Ancygier, Andrzej (2015, 30. oktober): The new Polish government's energy policy: expect more State, less market. *Energy Post*. Set 15. juni 2016: <<http://www.energypost.eu/new-polish-governments-energy-policy-expect-state-less-market/>>
- Szulecki, Kacper, Fischer, Severin, Gullberg, Anne Therese & Sartor, Oliver (2016): Shaping the 'Energy Union': between national positions and governance innovation in EU energy and climate policy. *Climate Policy*, 16(5), s. 548-567.
- Talus, Kim (2013): *EU Energy Law and Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Teffter, Peter (2015, 18. december): Tusk: Nord Stream II doesn't help. *EUobserver*. Set 22. april 2016: <<https://euobserver.com/energy/131605>>
- The Economist (2014, 31. januar): Going nuclear. *The Economist*, Eastern approaches. Set 29. marts 2016: <<http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2014/01/polish-energy>>
- Toke, David & Vezirgiannidou, Sevasti-Eleni (2013): The relationship between climate change and energy security: key issues and conclusions. *Environmental Politics*, 22(4), s. 537-552.
- Tosun, Jale, Biesenbender, Sophie & Schulze, Kai (2015): Building the EU's Policy Agenda: Insights Gained. I: Tosun, J., Biesenbender, S. & Schulze, K. (red.): *Energy Policy Making in the EU*, s. 247-263. London: Springer.
- Traktat om Den Europæiske Union (1992). Luxembourg: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer. Downloadet 7. marts 2016 fra: <http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_da.htm>
- Tranholm-Mikkelsen, Jeppe (1991): Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC. *Millennium: Journal of International Studies*, 20(1), s. 1-22.
- Tusk, Donald (2014, 21. april): *A united Europe can end Russia's energy stranglehold*. Financial Times.
- van der Linde, Coby (2007): External energy policy: old fears and new dilemmas in a larger Union. I: Sapir, A. (red.): *Fragmented power: Europe and the global economy*, s. 266-307. Bruxelles: Bruegel.
- van Renssen, Sonja (2014, 24. oktober): The EU's great 2030 climate and energy compromise. *Energy Post*. Set 23. maj 2016: <<http://www.energypost.eu/eus-great-2030-energy-climate-compromise/>>
- van Renssen, Sonja (2015, 21. september): Paris climate summit: EU chooses transformation over decarbonisation. *Energy Post*. Set 18. juni 2016: <<http://www.energypost.eu/paris-climate-agreement-eu-chooses-transformation-decarbonisation/>>
- Vasalek, Tomas (2010, 29. november): *The 'new' Poland and its neighbours*. Centre for European Reform. Set 18. august 2016: <<http://www.cer.org.uk/insights/new-poland-and-its-neighbours>>
- Vogler, John (2013): Changing conceptions of climate and energy security in Europe. *Environmental Politics*, 22(4), s. 627-645.
- Vorotnikov, Vladislav (2014): Polish coal industry faces tough decisions. *Coal Age*, 119(1), s. 32-33.

- Wenerski, Łukasz (2015): The Energy Union: a Polish Perspective. I: Łada, A., Skłodowska, M., Szczepanik, M. & Wenerski, Ł.: *The Energy Union: Views from France, Germany, Poland and the United Kingdom*, s. 91-120. Warszawa: Institute of Public Affairs.
- Wettstad, Jørgen, Eikeland, Per Ove & Nilsson, Måns (2012): EU Climate and Energy Policy: A Hesitant Supranational Turn? *Global Environmental Politics*, 12(2), s. 67-86.
- Youngs, Richard (2011): Foreign Policy and Energy Security: Markets, Pipelines, and Politics. I: Birchfield, V. L. & Duffield, J. S. (red.): *Toward a Common European Union Energy Policy*, s. 41-60. New York: Palgrave Macmillan.
- Zachmann, Georg (2015): *The European Energy Union: Slogan or an Important Step towards Integration?* Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Zelljadt, E., Velten, E. K., Prahl, A., Duwe, M. & Poblocka, A. (2014): *Assessment of climate change policies in the context of the European Semester. Country Report: Poland*. Ecologic Institute & eclaron. Downloadet 3. april 2016 fra:
<http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/reporting/docs/pl_2014_en.pdf>

Bilag 1

Tidslinje: Energiunionen

2014		
10. apr.	Polsk regering under Donald Tusk afleverer 'non-paper' med forlag til en energiunion til Kommissionen	
21. apr.	Donald Tusk afslører forslaget til offentligheden	
27. jun.	Det Europæiske Råd vedtager strategisk dagsorden. En energiunion er en af fem prioriteter	<i>EUCO 79/14</i>
24. okt.	Det Europæiske Råd gentager målet om at opbygge en energiunion	<i>EUCO 169/14</i>
18. dec.	Det Europæiske Råd beder Kommissionen fremlægge et samlet forslag til en energiunion inden marts 2015	<i>EUCO 237/14</i>
2015		
07. jan.	Britisk-tjekkisk 'non-paper' om energiunionen lækkes til offentligheden	
19. jan.	Tysk 'non-paper' om energiunionen lækkes	
25. feb.	Kommissionen fremlægger Energiunionspakken: • Rammestrategi for energiunionen • Plan for Parisprotokollen • Meddelelse om opfyldelse af elsammenkoblingsmålet på 10 % inden 2020	<i>COM(2015) 80</i> <i>COM(2015) 81</i> <i>COM(2015) 82</i>
05. mar.	TTE-Rådet diskuterer energiunionen, energiinfrastruktur og energisikkerhed	<i>6808/15</i>
06. mar.	Miljø-Rådet diskuterer Energiunionspakken med fokus på dekarbonisering	<i>6932/15</i>
19. mar.	Det Europæiske Råd drøfter Kommissionens forslag på baggrund af TTE- og Miljø-Rådenes møder med særlig fokus på energisikkerhed og det indre marked	<i>EUCO 11/15</i>
08. jun.	TTE-Rådet diskuterer gennemførsel af energiunionen og energisikkerhedsstrategi	<i>9706/15</i>
10. jun.	Lancering af Euromed-gasplatform	

15. jul.	Kommissionen fremlægger sommerpakke om energi som led i energiunionen: • Forslag til revision af EU's emissionshandelsordning • Forslag til opdatering af energimærkningsordningen • Forslag til en ny aftale for energiforbrugere • Lancering af offentlig høring om en ny udformning af det europæiske elektricitetsmarked (herunder om ACER's fremtidige rolle)	<i>COM(2015) 337</i> <i>COM(2015) 341</i> <i>COM(2015) 339</i> <i>COM(2015) 340</i>
15. sep.	Kommissionen vedtager opdateret Strategisk Energiteknologiplan (SET-plan)	<i>C(2015)6317</i>
08. okt.	Lancering af Euromed-elektricitetsplatform	
18. nov.	Kommissionen offentliggør "Status over energiunionen 2015"	<i>COM(2015) 572</i>
09. nov.	Energy Infrastructure Forum indviet	-
26. nov.	TTE-Rådet vedtager konklusioner om forvaltningen af Energiunionen	<i>14632/15</i>
18. dec.	Det Europæiske Råd diskuterer fremskridt ift. energiunionen og understreger betydningen af diversificering	<i>EUCO 28/15</i>
2016		
16. feb.	Kommissionen fremlægger energisikkerhedspakke som led i energiunionen: • Forslag til forordning om gasforsynings sikkerhed • Forslag til afgørelse om mellemstatslige aftaler om energi • Strategi for flydende naturgas (LNG) og gaslagre • Strategi for opvarmning og køling	<i>COM(2016) 52</i> <i>COM(2016) 53</i> <i>COM(2016) 49</i> <i>COM(2016) 51</i>
07. jun.	TTE-Rådet godkender Kommissionens afgørelse om mellemstatslige aftaler om energi. Rådet åbner forhandlinger med Parlamentet i efteråret 2016 med henblik på en endelig vedtagelse af forslaget.	<i>9736/16</i>
20. jul.	Kommissionen fremlægger pakke med tiltag mod lavemissionsøkonomi som led i energiunionen: • Forslag til bindende byrdefordeling af 2030-reduktionsmål • Forslag til at inkludere arealudnyttelse, ændringer i arealudnyttelse og skovbrug (LULUCF) i 2030 klima- og energirammen • Strategi for lavemissionsmobilitet (dekarbonisering af transport)	<i>COM(2016) 500</i> <i>COM(2016) 482</i> <i>COM(2016) 479</i> <i>COM(2016) 501</i>

Bilag 2

RESUMÉ af:

Roadmap towards an Energy Union for Europe: Non-paper addressing the EU's energy dependency challenges

Polish Ministry of Foreign Affairs, april 2014.

- EU's afhængighed af importeret olie og gas forventes at stige frem mod 2035. Kombineret med udviklingen ved EU's østlige grænse betyder dette, at spørgsmålet om EU's energipolitik er særlig relevant. Kommissionen er blevet bedt om at præsentere en omfattende plan for at reducere EU's energiafhængighed.
- Dette er en udfordring for både Kommissionen og medlemsstaterne. På den ene side har medlemsstaterne forskellige nationale omstændigheder og interesser, på den anden side kunne en fælles strategi potentielt være en fordel for EU's økonomi og befolkning.
- Der er ikke gjort tilstrækkeligt for at sikre EU's forsyningssikkerhed siden gaskriserne i 2006 og 2009. EU er sårbar over for politisk pres, og Unionens manøvrerum over for Rusland er begrænset. Det samme gælder landene i Energifællesskabet⁶.
- De central- og østeuropæiske lande er særlig sårbare. Deres afhængighed af russisk gas er høj, over 80% af gasimporten leveres gennem Ukraine, og de russiske gaspriser er 10-15% højere end i Vesteuropa.
- Disse udfordringer kræver en ambitiøs og omfattende strategi for EU's energisikkerhed. Hovedelementer bør inkludere: udvikling og modernisering af infrastruktur, håndhævelse af loven, styrkelse af forsyningssikkerhedsmekanismer, styrkelse af EU's forhandlingsmagt over for eksterne leverandører, fokus på energiproduktion inden for EU, og styrkelse af energisikkerheden i EU's nabolande.
- Et velfungerende indre marked bør være det grundlæggende element i EU's forsyningssikkerhed.
- En forudsætning for et velfungerende marked er effektiv og konsekvent implementering af EU's energi- og konkurrencelovgivning.
 - Misbrug af en dominerende stilling bør mødes med effektive og langsigtede foranstaltninger.
 - Fritagelser fra den tredje energipakke bør kun gives til infrastrukturprojekter, der væsentligt bidrager til diversificering af energiforsyningen og konkurrence på energimarkedet.
 - I nogle regioner har reglerne om adskillelsen af elektricitetsproduktion og distribution mindsket forsyningssikkerheden. Disse regler bør efterses.

⁶ Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo, Kroatien, Makedonien, Moldova, Montenegro, Serbien og Ukraine

- Integration af energimarkederne på regionalt niveau er et afgørende skridt mod et fuldt integreret indre marked.
- Forslagene i dette non-paper kan lede til skabelsen af en ægte ”energiunion”. Alle foranstaltninger skal baseres på den nuværende fordeling af kompetencer mellem EU-institutioner og medlemsstater med respekt for medlemsstaternes suverænitet over deres energimix.

1. søjle: Infrastruktur

Energiøer og flaskehalse er en presserende udfordring. Der er behov for at accelerere konstruktionen og finansieringen af projekter af fælles interesse og øge sammenkoblingen af det indre marked ved at:

- prioritere infrastrukturprojekter i de regioner, der er mest sårbare over for forsyningsafbrydelser.
- diskutere hvordan EU kan minimere sin afhængighed af olie, og hvad man kan gøre ved manglen på diversificering inden for den europæiske raffinaderisektor.
- øge kvoten for energiprojekter under den finansielle ramme for 2014-20, og lægge større vægt på lagerkapacitet for gas og olie.
- forberede finansiering og strømlining af projekter af fælles interesse i Energifællesskabet.
- implementere projekter af fælles interesse hurtigere.

2. søjle: Solidaritetsmekanismer

I en krisesituation skal EU gøre brug af sin sammenlagte magt. Dette bør inkludere udvikling af forbyggende planer og nødmekanismer. Intet medlemsland skal lades i stikken i tilfælde af en forsyningskrise.

- regionale forsyningsikkerhedsplaner og risikovurderinger bør støttes.
- forsyningsikkerhedsforordningen bør revideres med henblik på at støtte udviklingen af nødmekanismer på EU-niveau.
- muligheden for at introducere et støttesystem for effektiv udnyttelse af lagerkapacitet bør undersøges.
- der bør udarbejdes en risikovurdering for EU, som blandt andet tager højde for udviklingen i Ukraine.

3. søjle: Styrke medlemsstater og EU's forhandlingsmagt vis-à-vis eksterne leverandører

Medlemsstater bør styrke deres position under forhandlinger med tredjelande ved at optræde under EU's fane og udnytte det indre marked og skalafordele.

- forsyningskontrakter bør ideelt set være baseret på økonomiske og handelsmæssige faktorer, ikke politiske hensyn. EU bør have en fælles tilgang, og der bør være større gennemsigtighed omkring mellemstatslige aftaler. Kommissionen bør deltage som observatør i forhandlingerne.

- det foreslås at etablere en mekanisme for fælles indkøb af gas. Dette kan være med til at optimere EU's forhandlingsposition.

- en mulighed kunne være at kræve, at virksomheder, der dømmes for at have misbrugt en dominerende stilling, sælger gas gennem en sådan mekanisme for fælles indkøb.

4. søjle: Udvikling af EU's egne energikilder

Udnyttelsen af EU's egne energikilder bør ses som en investering i EU's energimarked, som vil stimulere økonomien. Fossile brændstoffer er en omkostningseffektiv måde at styrke forsyningssikkerheden på. Kul skal ses som et bidrag til forsyningssikkerheden.

- der bør ikke diskrimineres mod energikilder, som kan bidrage til EU's forsyningssikkerhed. Konventionelle fossile brændstoffer bør anerkendes som en afgørende del af EU's forsyningssikkerhed. Investeringer i mere miljøvenlig og effektiv brug af fossile brændstoffer kan bidrage til EU's klimapolitik uden at kompromittere energisikkerheden.
- EU bør støtte de medlemsstater, der har valgt at udnytte ukonventionelle gas- og olieresourcer.
- vedvarende energikilder og energieffektivitet bidrager også til energisikkerhed.

5. søjle: Diversificering af EU's energiforsyning – særligt gas og olie

Jo bedre energiinfrastrukturen i EU er, des nemmere vil det være at finde eksterne leverandører.

- udvikling af energiinfrastruktur vil tiltrække alternative energileverandører.
- det globale marked for flydende naturgas (LNG) har stort potentiale. EU bør øge samarbejdet med Canada og USA.
- EU bør også fortsætte arbejdet med den sydlige gaskorridor.
- EU bør øge finansiering af ny infrastruktur til import af olie med henblik på at tiltrække alternative leverandører.

6. søjle: Styrke Energifællesskabet

Vejen til EU's forsyningssikkerhed går gennem et stabilt og sikkert nabolag.

- Energifællesskabet bør fortsætte med at udvide og styrke dets institutionelle rammer.
- EU og Energifællesskabet bør målrette støtte mod Ukraine og Moldova.
- der bør fortsat arbejdes på at forbinde Energifællesskabets lande med EU's indre marked.
- støtte til modernisering af Ukraines' gas infrastruktur bør følges op af implementering af relevant bindende lovgivning under Energifællesskabstraktaten.
- en langsigtet strategi for udvikling af hjemlige energikilder og energieffektivitet bør fremmes blandt Energifællesskabets medlemmer.

- EU bør overveje at tilbyde teknisk assistance til Energifællesskabets medlemmer i deres mellemstatslige forhandlinger med lande uden for EU.

- der bør udvikles en køreplan for at samle Energifællesskabets forskellige energifora med ENTSO og ACER.

- det bør overvejes at etablere advarselsmekanismer for gas med Ukraine.

<https://www.msz.gov.pl/resource/34efc44a-3b67-4f5e-b360-ad7c71082604:JCR> [16. jan. 2016]

Bilag 3

RESUMÉ af:

Energiunionspakken: En ramme-strategi for en modstandsdygtig energiunion med en fremadskuende klimapolitik

Europa-Kommissionen, 25. februar 2015, COM(2015)80.

1. Hvorfor har vi brug for en energiunion?

Målet med energiunionen er at give EU's forbrugere sikker og konkurrencedygtig energi til overkommelige priser. Kommissionens vision er en energiunion, der er baseret på:

- solidaritet og tillid
- et integreret kontinentalt energisystem, om nødvendigt reguleret på EU-niveau
- en bæredygtig og klimavenlig lavemissionsøkonomi
- innovative og konkurrencedygtige virksomheder, der udvikler energieffektivitets- og lavemissionsteknologier
- en arbejdsstyrke, der er kvalificeret til at opbygge og forvalte fremtidens energisystem
- tillid for investorer via prissignaler
- borgerne i centrum

Dette kræver, at EU bevæger sig væk fra en økonomi baseret på fossile brændsler og gamle teknologier, at forbrugerne styrkes, og at nationale politikker og energisystemer koordineres.

Den nuværende situation er, at detailmarkedet ikke fungerer ordentligt, energiinfrastrukturen ældes, og at der stadig findes energi-øer, som ikke er ordentligt forbundet med deres naboer. Desuden er andre dele af verden ved at indhente Europa, når det kommer til innovation og vedvarende energi.

Øgede investeringer i højteknologiske virksomheder vil skabe beskæftigelse og vækst i Europa.

2. Vejen frem

Energiunionens strategi består af fem gensidigt understøttende og tæt forbundne dimensioner, som har til formål at skabe større energisikkerhed, bæredygtighed og konkurrenceevne:

1) Energisikkerhed, solidaritet og tillid

a. Diversificering af energikilder, -leverandører og -transportruter

Herunder: intensivere arbejdet med den sydlige gaskorridor; øge finansiering til opbygning af gasinfrastruktur; undersøge potentialet for LNG; begrænse olieforbruget; skærpe kravene

til oplysninger, der skal fremlægges ifbm. nukleare anlægsprojekter; udnytte hjemligt produceret energi – særligt vedvarende energi, men skifergas er en mulighed.

b. Samarbejde om forsyningssikkerheden

Herunder: samarbejde mellem medlemsstater, transmissionssystemoperatører og energiindustri; udvikle forebyggende planer og nødplaner på regionalt og europæisk niveau; vurdere muligheden for frivillige mekanismer til fælles indkøb af gas i krisetider; udarbejde en europæisk metode til vurdering af elektricitetsforsyningssikkerhed.

c. Et stærkere Europa på de globale energimarkeder

Herunder: Inkorporere energirelaterede bestemmelser i EU's handelspolitik med lande, der er vigtige for forsyningssikkerheden; udnytte udenrigspolitiske instrumenter til at etablere strategiske energipartnerskaber med leverandør- og transitlande; videreudvikle partnerskab med Norge, USA og Canada; overveje en omdefinering af energiforbindelsen med Rusland; ajourføre det strategiske partnerskab om energi med Ukraine; foreslå en styrkelse af Energifællesskabet.

d. Større åbenhed om gasforsyningen

Herunder: Tidlig orientering af Kommissionen ved mellemstatslige aftaler med tredjelande, men henblik på en forudgående vurdering af aftalernes overensstemmelse med europæiske regler.

2) Et fuldt ud integreret europæisk energimarked

a. Det indre markeds "hardware": forbindelse af markederne ved hjælp af sammenkobling

Herunder: ajourføre listen over energiinfrastrukturprojekter af fælles interesse; øge finansiering til investeringer i infrastruktur; oprette investeringsportal; jævnligt gøre status over gennemførelsen af store infrastrukturprojekter og sammenkobling af elnet; etablere energiinfrastrukturforum.

b. Gennemførelse og opgradering af det indre marked for energis "software"

Herunder: gennemføre og håndhæve eksisterende energilovgivning og konkurrenceregler; styrke organer, som skal sikre samarbejdet mellem transmissionssystemoperatører og lovgivere; styrke ACERs beføjelser og uafhængighed markant; udvikle elektricitetsnettene; forberede lovforslag om en ny udformning af elektricitetsmarkedet og om forbindelse af engros- og detailmarkederne; sikre, at kapacitetsmekanismerne og støtten til vedvarende energi er i overensstemmelse med gældende regler; udfase miljøskadelige subsidier; overvåge og rapportere energiomkostninger og –priser.

c. Øget regionalt samarbejde inden for en fælles EU-ramme

Herunder: visse elementer bør som første skridt udvikles og gennemføres på regionalt niveau; forbedre samarbejdet og øge solidariteten og tilliden i Central- og Sydøsteuropa.

d. Nye muligheder for forbrugerne

Herunder: styrke forbrugernes mulighed for frit at vælge mellem leverandører; udfase regulerede priser.

e. Beskyttelse af sårbare forbrugere

Herunder: sikre at udfasning af prisregulering ikke skader sårbare forbrugere.

3) Energieffektivitet, der bidrager til en begrænsning af efterspørgslen

a. Øget energieffektivitet i byggesektoren

Herunder: udarbejde strategi for opvarmning og afkøling; lette adgang til finansiering og teknisk bistand; fremme vedtagelsen af ambitiøse energieffektivitetsmål i internationale fora.

b. Mod en energieffektiv og dekarboniseret transportsektor

Herunder: stramme CO²-emissionsstandarderne for personbiler og varevogne; bedre trafikforvaltning; fremme brugen af vejafgiftsordninger; skabe et fælles europæisk transportområde; fjerne forhindringer for mindre CO²-intensive transportformer; træffe foranstaltninger for at dekarbonisere transportsektoren; fremskynde elektrificering af transportområdet.

4) Dekarbonisering af økonomien

a. En ambitiøs EU-klimapolitik

Herunder: eksisterende 2030-mål; et aktivt europæisk klimadiplomati; et velfungerende emissionshandelssystem; nationale mål for ikke-ETS sektorer; indarbejde jord- og skovbrugssektorerne i 2030-ramme.

b. Verdensførende inden for vedvarende energi

Herunder: sikre at energimarkederne og -nettene er egnede til vedvarende energi; støtte vedvarende energi gennem markedsbaserede ordninger; investere i avancerede, bæredygtige alternative brændstoffer, herunder produktion af biobrændstoffer.

5) Forskning, innovation og konkurrenceevne

Fire forskningsprioriteter: at være verdensførende inden for udvikling af næste generation af vedvarende energiteknologier; at fremme forbrugernes deltagelse i energiomstillingen via intelligente net, intelligente husholdningsapparater, intelligente byer og automatiserede systemer i hjemmet; at gøre bygningsmassen energineutral; at skabe mere bæredygtige transportsystemer.

Derudover samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstater, der ønsker at anvende CO²-opsamling og -lagring (CCS) og nuklear energiproduktion.

3. Forvaltning af energiunionen

Energiunionen har brug for en integreret og dynamisk forvaltningsproces, der sørger for, at tiltag på europæisk, regionalt, nationalt og lokalt niveau hænger sammen og bidrager til energiunionens mål.

4. Gennemførelse af energiunionen

15 indsatsområder, der ses som indbyrdes sammenhængende:

- 1) Fuld gennemførelse og streng håndhævelse af eksisterende energilovgivning og anden relateret lovgivning
- 2) Diversificering af gasforsyningen og forøgelse af modstandsdygtigheden over for forsyningsafbrydelser
- 3) Mellemstatslige aftaler skal overholde EU-lovgivningen og være mere gennemsigtige
- 4) Den rette infrastruktur er en forudsætning for at fuldføre energimarkedet, integrere vedvarende energi og skabe energisikkerhed
- 5) Revidering af den nuværende markedsudformning
- 6) Yderligere udvikling af den lovramme, som er fastsat i den tredje pakke for det indre marked for energi
- 7) Regional markedsintegration er et vigtigt skridt på vejen til et fuldt ud integreret EU-energimarked
- 8) Større gennemsigtighed om energiomkostningerne og –priserne og graden af offentlig støtte
- 9) Energibesparelser på mindst 27 % i 2030
- 10) Udnyttelse af potentialet for forbedringer af energieffektiviteten i bygninger.
- 11) Fremskyndelse af energieffektivitet og dekarbonisering i transportsektoren
- 12) Gennemførsel af energi- og klimarammen for 2030
- 13) Vedvarende energi skal udgøre mindst 27% af EU's energiforsyning i 2030
- 14) Udvikling af en fremadskuende energi- og klimarelateret forsknings- og innovationsstrategi
- 15) Anvendelse af alle eksterne politiske redskaber for at sikre, at EU indgår i en konstruktiv dialog med sine partnere og taler med én stemme, når det drejer sig om energi og klima.