

# „Politička Komisija“ pod vodstvom Ursule von der Leyen: Slučaj EU taksonomije za održivo financiranje

---

Klišenić, Katarina

Master's thesis / Diplomski rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:578571>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-25**



Repository / Repozitorij:

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

Katarina Klišenić

**„POLITIČKA KOMISIJA" POD VODSTVOM  
URSULE VON DER LEYEN: SLUČAJ EU  
TAKSONOMIJE ZA ODRŽIVO FINANCIRANJE**

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2023.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

**„POLITIČKA KOMISIJA" POD VODSTVOM  
URSULE VON DER LEYEN: SLUČAJ EU  
TAKSONOMIJE ZA ODRŽIVO FINANCIRANJE**

DIPLOMSKI RAD

Mentor: doc. dr. sc. Mario Munta

Studentica: Katarina Klišenić

Zagreb  
Rujan, 2023.

## **Izjava o autorstvu**

Izjavljujem da sam diplomski rad „*Politička Komisija*“ pod vodstvom *Ursule von der Leyen: Slučaj EU Taksonomije za održivo financiranje*, koji sam predala na ocjenu mentoru doc. dr. sc. Mariju Munti, napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Katarina Klišenić

# Sadržaj

1.	Uvod.....	1
2.	Zelene politike Europske Unije .....	3
2.1	Europski zeleni plan .....	3
	Elementi Europskog zelenog plana.....	4
2.2	Europski propis o klimi .....	5
2.3	Spremni za 55 .....	6
3.	Delegirani i provedbeni akti .....	7
4.	Uredba o EU taksonomiji .....	9
	Donošenje Dopunskog delegiranog akta o klimi i kontroverze .....	13
5.	„Politička Komisija“ – porijeklo i implikacije .....	15
6.	Teorijsko-konceptualni okvir.....	17
7.	Dizajn istraživanja i metodologija .....	21
	7.1 Odabir slučajeva.....	21
	7.2 Odabir i analiza podataka.....	22
8.	Analiza politizacije EU Taksonomije .....	23
9.	Strategije Europske komisije za nošenje s politizacijom .....	26
10.	Zaključak.....	28
11.	Literatura.....	32
	Akademska literatura .....	32
	Internetske stranice.....	34
12.	Sažetak i ključne riječi.....	39
13.	Summary and Keywords.....	40

# **Popis ilustracija**

## **Slike**

Slika 1: Okolišni ciljevi EU Taksonomije .....	10
Slika 2: Obilježja protivna načelu DNSH .....	11
Slika 3: Proces donošenja CDA-a .....	20

## 1. Uvod

Politike zaštite okoliša i klimatske politike dugo vremena nisu bile prioritetne politike Europske unije (EU), a u vrijeme osnivanja EU-a, odnosno tadašnje Europske zajednice za ugljen i čelik (EZUČ), nisu ni postojale kao zasebne politike. Do preokreta dolazi na Prvoj konferenciji Ujedinjenih nacija o ljudskom okolišu održanoj 1972. godine u Stockholmu, a do nje dolazi zbog porasta svijesti članica UN-a o klimatskim promjenama i njihovim negativnim posljedicama na okoliš i ljudsko zdravlje, o posljedicama zagađenja okoliša i ograničenosti određenih energetske resursa. U godinama nakon toga, najbitnije odluke o klimatskim i okolišnim smjernicama na globalnoj razini donosile su se u sklopu Okvirnih konvencija Ujedinjenih nacija o klimatskim promjenama (COP), a kao najznačajnija postignuća se mogu izdvojiti Protokol iz Kyota iz 1997. godine i Pariški sporazum iz 2015. godine. EU je svoje politike oblikovao u skladu s tim sporazumima, a s obzirom na predanost postizanju dogovorenih ciljeva i visok stupanj uključenosti u pregovore koji su prethodili potpisivanju ovih ugovora, EU se već neko vrijeme smatra globalnim predvodnikom u borbi protiv klimatskih promjena i zaštiti okoliša. Europski zeleni plan jedan je od najnovijih i najambicioznijih planova EU-a u području klimatskih i okolišnih politika, a kako bi se dostigli ciljevi koji su ondje navedeni, Europska komisija je izradila Uredbu o EU taksonomiji i dopunske delegirane akte, kojima se nastoje potaknuti investicije u održive gospodarske aktivnosti i informirati investitore o tome koje aktivnosti odgovaraju toj kategoriji.

S obzirom da je EU taksonomija za održivo financiranje noviji dokument, a njezin posljednji Delegirani akt o okolišu još uvijek nije stupio na snagu, riječ je o uredbi kojom se bavila tek nekolicina istraživača, i to primarno iz financijske i znanstvene perspektive, zbog čega postoji određena praznina. Tu prazninu je bitno popuniti jer Taksonomija predstavlja jedan od najbitnijih instrumenata kojima EU nastoji ostvariti svoje klimatske i okolišne ciljeve, a upravo su te politike, uz danas neodvojivu energetske politiku, u fokusu EU-a posljednjih godina. Uz to, Taksonomija je posebno zanimljiva jer je riječ o dokumentu koji je izrazito politiziran, odnosno dokumentu čija je medijska popraćenost bila visoka, čije je donošenje izazvalo visok stupanj polarizacije mišljenja i visok stupanj mobilizacije različitih tipova aktera, od interesnih skupina do nacionalnih stranaka. Ovo istraživanje stoga postavlja dva pitanja: Prvo, na koji način dolazi do politizacije tehničkih pitanja u europskim javnim politikama na primjeru procesa donošenja EU taksonomije? Drugo, na koji način se Europska komisija nosi s tom politizacijom kako bi uspješno donijela delegirane akte? U tom smislu, bitno je i spomenuti

Europsku komisiju kao „političku Komisiju“, jer je Komisija ta koja je kroz delegirane akte oblikovala Taksonomiju te omogućila da jedno tehničko pitanje, odnosno pitanje koje se primarno donosi oslanjajući se na znanstvenu ekspertizu, preraste u političko pitanje *par excellence* o kojem svaka država, interesna skupina, udruga civilnog društva, stranka i slično, ima potrebu izraziti svoje mišljenje, ovisno o vlastitom interesu i vrijednosnom sustavu.

Iako se Taksonomija još uvijek nije analizirala iz perspektive procesa donošenja odluka, dostupna su istraživanja politizacije donošenja odluka o tehničkim pitanjima i politizacije klimatskih i okolišnih politika te se slična analiza primjenjuje u ovom radu. Iako brojni autori tvrde kako se povećao stupanj politizacije donošenja klimatskih i okolišnih politika u EU-u, njihova se istraživanja većinom ne fokusiraju na djelovanje Komisije već na politizaciju klimatskih promjena općenito ili u pojedinim državama. Na primjer, Pepermans i Maesele analiziraju dva suprotstavljena pristupa vezana za poželjnost neslaganja u debatama o klimatskim promjenama te zaključuju da samo politizacija klimatskih politika može dovesti do napretka i pronalaska optimalnog rješenja (Pepermans i Maesele, 2016: 478). U drugom članku, Bromley-Trujillo i Poe istražuju na koji način istaknutost problema vezanih uz okoliš i klimatske promjene utječe na to da se u američkim saveznom državama usvoje klimatske politike (Bromley-Trujillo i Poe, 2020: 280-281), dok Chinn i dr. istražuju stupanj politizacije i polarizacije klimatskih promjena u vodećim američkim novinama u razdoblju od 1985. do 2017. (Chinn i dr, 2020: 112).

U prvom dijelu ovog rada detaljnije se analiziraju dokumenti koji su usko povezani s EU Taksonomijom, odnosno dokumenti koji su oblikovali zelenu politiku EU-a i doprinijeli nastanku Taksonomije. To su prije svega Europski zeleni plan kao aktualna strategija rasta EU-a, Europski propis o klimi, kojim se u zakonodavstvo EU-a ugrađuje cilj klimatske neutralnosti te paket „Spremni za 55“, koji predlaže mjere za dekarbonizaciju gospodarstava država članica. U drugom poglavlju se navode ključne razlike između delegiranih i provedbenih akata, kojima se Komisiji dodjeljuje uloga sekundarnog zakonodavca. U trećem dijelu rada analizira se Uredba o taksonomiji, temeljni dokument EU taksonomije, i sve njezine delegirane uredbe koje je donijela Europska komisija. Posebna se pažnja posvećuje Dopunskom delegiranom aktu o klimi (CDA), najkontroverznijem dijelu Taksonomije te se opisuje proces njegova nastanka, donošenja i izvor kontroverzi. U petom poglavlju se analizira koncept „političke Komisije“ te se raspravlja o dvostrukoj prirodi Komisije, tehnokratskoj i političkoj. U šestom je dijelu fokus na definiciji koncepta politizacije i identificiranju njezinih dimenzija u dosadašnjoj literaturi,



na temelju kojih je izrađen analitički okvir za provedbu istraživanja. Rad je studija slučaja, a koriste se primarno kvalitativne metode istraživanja, u prvom redu tematska analiza, ali i analiza sadržaja. Sedmi dio rada posvećen je istraživanju politizacije EU taksonomije, posebno CDA-a, na temelju novinskih članaka objavljenih u razdoblju od siječnja 2022. do srpnja 2023. godine. Također se analiziraju strategije djelovanja kojima se Europska komisija poslužila pri objavi CDA-a, a čija je svrha bila omogućiti uspješno donošenje delegiranog akta. U zaključku se ukratko prezentiraju glavni nalazi istraživanja te ukazuje na doprinos i ograničenja ovog rada. Prema nalazima rada, porast istaknutosti teme u medijima i polariziranosti mišljenja te povećanje stupnja mobilizacije aktera dovodi do politizacije tehničkih pitanja u europskim javnim politikama, a Europska komisija politizaciju nastoji ublažiti ili spriječiti koristeći 3 strategije: depolitizaciju, „razvodnjavanje“ interesa i sprječavanje stvaranja velikih koalicija.

## 2. Zelene politike Europske Unije

### 2.1 Europski zeleni plan

Europski zeleni plan (EZP) strategija je rasta objavljena krajem 2019. godine kao odgovor na ciljeve održivog razvoja dogovorene 2015. godine na 70. Generalnoj skupštini UN-a i u Programu Ujedinjenih nacija do 2030. godine. Uz ciljeve navedene u Programu UN-a, EZP nastoji ostvariti i druge ciljeve najavljene u „Političkim smjernicama za sljedeću Europsku komisiju 2019.–2024.“ predsjednice Europske komisije Ursule von der Leyen (EK, 2019: 3). EZP je ambiciozna strategija koja nastoji ideje održivosti i zaštite okoliša integrirati u sve sfere djelovanja EU-a i njenih članica, ali i globalno, kroz bilateralne i međunarodne sporazume i suradnju. Europska komisija ističe da bi EZP trebao omogućiti preobrazbu EU-a u pravedno i prosperitetno društvo s konkurentnim, modernim i resursno učinkovitim gospodarstvom u kojem do 2050. godine neće biti neto emisija stakleničkih plinova (Munta, 2020: 4). Gospodarska, društvena i ekološka tranzicija koja se namjerava postići EZP-om također bi trebala zaštititi zdravlje i dobrobit građana te povećati prirodni kapital EU-a (EK, 2019: 2-3). Kako bi EU postigla ciljeve EZP-a ključna je integracija ideje održivosti u sve politike i suradnja različitih područja javnih politika EU-a, poput klimatske politike, energetske politike, socijalne politike, poljoprivredne politike, politike zaštite okoliša, industrijske politike i brojnih drugih (Boromisa, 2020: 2). Kako bi se ova strategija uspješno provela i postigla klimatska neutralnost, nužno je pri donošenju svih javnih politika EU-a uzeti u obzir kakav će biti njihov utjecaj na okoliš i održivost te hoće li pozitivno ili negativno utjecati na ciljeve koje se EU obvezala ispuniti u međunarodnim ugovorima i EZP-u. Također, uspješna provedba EZP-a

ovisi i o dostupnosti različitih instrumenata, a Komisija ističe regulacije i normiranje, nacionalne reforme, ulaganja, inovacije, dijalog sa socijalnim partnerima, međunarodnu suradnju, pokretanje novih inicijativa i suradnju s državama članicama (EK, 2019: 4).

### Elementi Europskog zelenog plana

Europska komisija razlikuje nekoliko elemenata EZP-a, kojima pridaje ulogu smjernica za ostvarenje različitih ciljeva u različitim, ali međusobno povezanim područjima. Prvi element su veće klimatske ambicije EU-a za 2030. i 2050., a odnosi se na postizanje klimatske neutralnosti do 2050. godine. U tu svrhu, Komisija se obvezala izraditi prvi propis o klimi, kojim u zakonodavstvo ugrađuje cilj klimatske neutralnosti i osigurava da svi sektori i sve politike EU-a pridonose tom cilju. Također se obvezala predstaviti plan za smanjenje emisija stakleničkih plinova u EU-u za 55% do 2030. u usporedbi s razinama 1990. U skladu s time je predložila i reviziju sustava za trgovanje emisijskim jedinicama te izradila ambiciozniju strategiju EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama (EK, 2019: 4-5). Drugi element je opskrba čistom, cjenovno pristupačnom i sigurnom energijom, a EU to namjerava ostvariti kroz daljnju dekarbonizaciju energetske sustava, odnosno smanjenje emisija i povećanje udjela obnovljivih izvora energije te kroz prioritiziranje energetske učinkovitosti, odnosno smanjenje proizvodnje i potrošnje energije. Komisija kroz politike potpora i programe financiranja namjerava ukloniti rizik od energetske siromaštva i osigurati da energija iz obnovljivih izvora bude cjenovno pristupačna, a to će postići kroz uvođenje inovativnih tehnologija i infrastrukture (EK, 2019: 6). Idući element je mobilizacija industrije za čisto i kružno gospodarstvo, a odnosi se na potpunu preobrazbu industrijskog sektora kroz razvoj tehnologija s niskom razinom emisija, održive proizvode i usluge te stvaranje novih djelatnosti i otvaranje radnih mjesta usko povezanih s kružnim gospodarstvom. Kako bi smanjila rizik od „manipulativnog zelenog marketinga“ (eng. *greenwashing*), Komisija planira kroz digitalizaciju kupcima omogućiti pristup pouzdanim informacijama o svojstvima proizvoda koji se prodaju u EU-u. Posebno se ističe važnost digitalizacije za praćenje onečišćenja zraka i vode na daljinu te praćenje upotrebe prirodnih resursa i energije (EK, 2019: 7-9). Četvrti element je izgradnja i obnova uz učinkovitu upotrebu energije i resursa. Ovaj element se primarno odnosi na izgradnju i obnavljanje javnih i privatnih zgrada u skladu sa principima energetske učinkovitosti te uključivanje emisijskih jedinica iz zgrada u sustav trgovanja emisijskim jedinicama, tzv. ETS sustav. Brži prelazak na održivu i pametnu mobilnosti je također jedan od elemenata, a odnosi se na postizanje održivog cestovnog, željezničkog, zračnog i vodnog prometa. S obzirom da je promet odgovoran za

okvirno 25% emisija stakleničkih plinova, Komisija će predložiti promjene u sustavu trgovanja emisijskim jedinicama, poticati multimodalni prijevoz tereta željeznicama i unutarnjim plovnim putevima te će se poticati proizvodnja i uporaba održivih alternativnih goriva (EK, 2019: 9-11). Od „polja do stola“: osmišljavanje pravednog i zdravog prehrambenog sustava koji je prihvatljiv za okoliš idući je element EZP-a, a u njegovom je fokusu osigurati da su borba protiv klimatskih promjena, zaštita okoliša i očuvanje biološke raznolikosti prisutni u svim fazama prehrambenog lanca, od proizvodnje do potrošnje te da svi građani imaju pristup zdravoj hrani. Sedmi element je očuvanje i obnova ekosustava i biološke raznolikosti, a odnosi se na zaustavljanje gubitka biološke raznolikosti. Izravno iskorištavanje prirodnih resursa, klimatske promjene te promjene u korištenju zemljišta i mora dovele su do smanjenja biološke raznolikosti te negativno utjecale na morske i šumske ekosustave, koji će se nastojati obnoviti kroz mjere poput pošumljavanja i regulacije ribarstva (EK, 2019: 12-14). Posljednji je cilj nulte stope onečišćenja za netoksični okoliš, a odnosi se na uvođenje mjera za čišćenje i uklanjanje onečišćenja te sprječavanje onečišćenja. Kako bi se stvorio netoksičan okoliš i zaštitili ekosustavi i ljudi, Komisija će predložiti mjere za rješavanje problema onečišćenja podzemnih i površinskih voda, predložiti reviziju standarda kvalitete zraka te preispitati mjere za rješavanje problema onečišćenja iz velikih industrijskih postrojenja i potaknuti razvoj sigurnih i održivih alternativa koje bi se koristile umjesto kemikalija koje onečišćuju okoliš i štete ljudskom zdravlju (EK, 2019: 14-15).

## 2.2 Europski propis o klimi

Kako bi EU ostvario ciljeve istaknute u EZP-u, europske su institucije donijele niz strategija, inicijativa, zakona i revizija zakona te planova u kojima jasno definiraju kako članice mogu pridonijeti stvaranju „zelenih“ Europe. Od najveće važnosti su svakako zakoni, posebno Europski propis o klimi, usvojen u lipnju 2021. godine, koji u zakonodavstvo EU-a ugrađuje cilj klimatske neutralnosti EU-a do 2050. godine. Europskim propisom o klimi EU uspostavlja okvir za nepovratno i potpuno smanjivanje antropogenih emisija stakleničkih plinova po izvorima i jačanje njihova uklanjanja u ponorima. Obvezuje se na smanjenje emisija stakleničkih plinova na nultu neto razinu do 2050., a time i na ostvarenje dugoročnog temperaturnog cilja utvrđenog Pariškim sporazumom (EU, 2021/1119: čl.1 i čl.2). Kako bi ostvarila cilj klimatske neutralnosti, Unija se obvezuje do 2030. smanjiti domaće neto emisije za najmanje 55% u odnosu na razine iz 1990. Također se najavljuje određivanje klimatskog cilja Unije za 2040., koji će Komisija predložiti uzimajući u obzir najnovije i najbolje

znanstvene dokaze i tehnologije, društvene, gospodarske i okolišne učinke te troškove nedjelovanja, pravednu tranziciju, troškovnu i ekonomsku učinkovitost, konkurentnost gospodarstva, energetska učinkovitost i druge faktore (EU, 2021/1119: čl.4 i čl.2). Posebno je bitno osigurati da se Unija i članice međusobno podupiru, da njihov napredak bude usklađen te da su njihove politike prilagodbe koherentne. Da bi se osigurao neprekinut napredak Unije i članica u poboljšanju kapaciteta za prilagodbu, jačanju otpornosti i smanjenju osjetljivosti na klimatske promjene, Komisija će donijeti novu strategiju za prilagodbu klimatskim promjenama te je redovito preispitivati. U skladu s time, Komisija će do rujna 2023. te svakih pet godina nakon toga ocjenjivati zajednički napredak svih članica u ostvarenju cilja klimatske neutralnosti te njihov zajednički napredak u prilagodbi klimatskim promjenama. Također, svakih će se pet godina ocjenjivati dosljednost nacionalnih mjera s ostvarenjem cilja klimatske neutralnosti i osiguranjem napretka u prilagodbi (EU, 2021/1119: čl.5, čl.6 i čl.7).

### 2.3 Spremni za 55

EU se u sklopu Europskog propisa o klimi obvezao do 2030. godine smanjiti emisije za najmanje 55% u odnosu na razine iz 1990. godine te je Komisija u skladu s time u svibnju 2021. godine predstavila paket „Spremni za 55“, odnosno paket prijedloga za reviziju i ažuriranje zakonodavstva EU-a koji bi pripremio Uniju za ostvarenje tog cilja i potpunu preobrazbu gospodarstva, društva i industrije. Paket se sastoji od pet potpuno novih inicijativa u području klime, energetike i goriva, prijevoza, zgrada i korištenja zemljišta i šumarstva te osam revizija postojećeg zakonodavstva (EK, 2021a: 3). Jedan od najbitnijih prijedloga je revizija sustava EU-a za trgovanje emisijama (ETS) što uključuje smanjenje emisija u sektorima koji su već obuhvaćeni ovim sustavom do 61% u odnosu na razine iz 2005. Nužno je i proširenje ETS-a na pomorski sektor do 2025., postupno ukidanje besplatnih emisija za zrakoplovni sektor te uspostava posebnog i prilagođenog ETS-a za cestovni promet i zgrade. U sklopu revizije standarda za emisije CO<sub>2</sub> za nove automobile i kombije, EU će zabraniti i proizvodnju novih dizelskih i benzinskih automobila i kombija od 2035. Za prometni sektor bitna je i Uredba o infrastrukturi za alternativna goriva, kojom će se osigurati da infrastruktura bude prilagođena korisnicima čistih vozila u cijelom EU-u i time potakne potrošače da kupuju vozila s nulnim emisijama proizvedena u Uniji. U skladu s time, Komisija je predložila i inicijative *ReFuelEU aviation* i *FuelEU maritime*, koje promiču uporabu održivih goriva u zrakoplovstvu i pomorstvu. Ključna je i revizija Direktive o promicanju energije iz obnovljivih izvora, čija je svrha povećanje ukupnog udjela obnovljivih izvora energije sa 32% na 40% u ukupnoj

energetskoj potrošnji Unije, ovisno o mogućnostima svake članice, te poboljšanje energetske učinkovitosti (EK, 2021a: 6-9).

Uz sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova, EU taksonomija za održivo financiranje jedan je od najbitnijih alata za dekarbonizaciju energetskog sustava Unije i ostvarenje ciljeva iz Pariškog ugovora i EZP-a. Taksonomija je klasifikacijski alat koji sudionicima na financijskim tržištima olakšava ulaganje u održive gospodarske djelatnosti kroz jasnu definiciju kriterija koji određenu djelatnost čine održivom (EU, 2020/852: čl.1.). Osnovni dokument taksonomije je Uredba 2020/852 o uspostavi okvira za olakšavanje održivih ulaganja i izmjeni Uredbe 2019/2088, poznatija pod nazivom Uredba o EU taksonomiji. Kako bi se razumio proces donošenja Taksonomije i njenih delegiranih akata, bitno je razjasniti kako EU donosi zakonodavstvo, koje vrste zakonodavstva postoje te koje su ovlasti Komisije u zakonodavnim pitanjima.

### 3. Delegirani i provedbeni akti

Zakonodavstvo EU-a dijeli se na primarno zakonodavstvo, koje podrazumijeva osnivačke ugovore i ugovore o funkcioniranju EU-a, te sekundarno zakonodavstvo, koje uključuje zakonodavne i nezakonodavne akte. Zakonodavni akti, odnosno uredbe, direktive i odluke su pravno obvezujući i donose se u skladu s redovnim ili posebnim zakonodavnim postupcima utvrđenima u ugovorima EU-a, dok se nezakonodavni akti donose u skladu s posebnim pravilima. U nezakonodavne akte spadaju preporuke i mišljenja, koja nisu pravno obvezujuća, i delegirani i provedbeni akti, koji su pravno obvezujući (Commission.europa.eu, 2023). Prema članku 290. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija ima pravo, na temelju ovlasti dodijeljenih zakonodavnim aktima, donositi delegirane akte opće primjene čija je funkcija nadopuna ili izmjena određenih elemenata zakonodavnog akta koji nisu ključni. Članak 290. također navodi da u zakonodavnom aktu koji ovlašćuje Komisiju da donosi delegirane akte moraju biti navedeni ciljevi, sadržaj, opseg i trajanje te ovlasti te da se delegiranim aktom ne mogu mijenjati ključni elementi nekog područja. Delegirani akt stupa na snagu ako Europski parlament ili Vijeće EU na njega ne prilože nikakav prigovor u zadanom roku, a ove dvije institucije imaju i ovlast opozvati pravo Komisije na donošenje delegiranih akata (UFEU, 2016: čl. 290). S druge strane, provedbene akte Komisija ili, u iznimnim slučajevima, Vijeće EU, donosi kada je potrebno stvoriti jednake uvjete za provedbu pravno obvezujućih akata, kako bi se osigurala ujednačena primjena zakonodavstva Unije u svim

državama članicama. Provedbenim aktima se ne mogu dodavati, uklanjati niti mijenjati elementi zakonodavnog akta već samo provoditi njihov sadržaj uz uvjet da se ne mijenja njihov smisao. Za razliku od delegiranih akata, provedbeni mogu biti i opće i pojedinačne primjene (Consilium.europa.eu, 2022). Prema članku 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, države članice imaju ovlast nadziranja provedbenih ovlasti Komisije, u skladu s mehanizmima koje su odobrili Europski parlament i Vijeće EU-a, ali Parlament i Vijeće nemaju pravo opoziva proceduralnih ovlasti Komisije (UFEU, 2016: čl. 291).

Delegirani akti primarno služe tome da rasterete zakonodavna tijela EU-a i pruže odgovor na manje bitna, specifična pitanja i brže prilagode zakonodavstvo tehnološkom i znanstvenom napretku, dok je svrha provedbenih akata omogućiti efikasniji prijenos prava EU-a u zakonodavstvo članica i ukloniti sve pravne prepreke koje sprečavaju primjenu prava EU-a (Mahmutović, 2013: 480; 486). Uz već navedene razlike, razlikuje se i procedura donošenja delegiranih i provedbenih akata, a ključna je razlika u tome da se od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora postupak komitologije primjenjuje samo u slučaju donošenja provedbenih akata, dok su se prije Lisabonskog ugovora svi akti Komisije donosili u komitološkim odborima koji se sastoje od predstavnika država članica, obično nacionalnih stručnjaka, i drugih aktera. Većina provedbenih akata se donosi putem komitologije, dok se za manji dio Komisija nije dužna savjetovati s odborom koji većinom čine stručnjaci iz određenih područja koji predstavljaju svoje države članice. U slučajevima kada je Komisija dužna akt donijeti postupkom komitologije, nakon izrade nacrtu isti dostavlja komitološkom odboru te, u slučaju da je riječ o savjetodavnom postupku, odbor izražava svoje mišljenje običnom većinom, ali Komisija samostalno odlučuje o tome hoće li donijeti akt. Ako je riječ o postupku ispitivanja, odbor svoje mišljenje donosi kvalificiranom većinom. Ako je mišljenje pozitivno, Komisija je ovlaštena da donese akt, ako je negativno, Komisija ga ne može donijeti, ali u roku od mjesec dana može zatražiti reviziju nacrtu od strane žalbenog odbora ili u roku od dva mjeseca podnijeti izmijenjenu verziju nacrtu istom odboru. Ukoliko odbor ne izrazi mišljenje, Komisija nacrt može donijeti, osim u posebnim slučajevima te tada nacrt ili izmijenjenu verziju nacrtu može podnijeti žalbenom odboru. U opravdano hitnim slučajevima, Komisija može donijeti provedbeni akt bez savjetovanja s odborom, ako je to predviđeno zakonodavnim aktom. Taj akt može biti na snazi najviše šest mjeseci, ali se Komisija mora savjetovati s odborom unutar 14 dana od njegova donošenja te, ukoliko mišljenje odbora bude negativno, Komisija bez odgode akt stavlja izvan snage (Consilium.europa.eu, 2022).

Pri izradi delegiranih akata Komisija se također savjetuje sa grupom stručnjaka iz država članica, a može pokrenuti i javno savjetovanje o nacrtu u trajanju od četiri tjedna. Nakon izrade, nacrt i sve relevantne dokumente predaje Parlamentu, Vijeću i grupi stručnjaka nakon čega delegirani akt stupa na snagu, ukoliko Parlament ili Vijeće ne podnesu prigovor u roku od dva mjeseca. U Vijeću prijedlog razmatra radna skupina sastavljena od delegata država članica, a prigovor se može podnijeti odlukom Vijeća koju sastavlja radna skupina uz Coreper, nakon čega Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom o tome prihvaća li prigovor. Kvalificirana većina podrazumijeva 55% svih država članica i 65% cjelokupne populacije EU. U okviru Parlamenta prijedlog razmatra izvjestitelj imenovan od strane nadležnog odbora, a ukoliko njegova ocjena akta nije zadovoljavajuća, nadležni odbor podnosi prigovor Parlamentu na plenarnoj sjednici te Parlament odlučuje većinom glasova svojih članova. Drugim riječima, da bi se odbacio nacrt delegiranog akta, većina članova Europskog parlamenta te kvalificirana većina država članica trebaju glasati protiv nacrtu Europske komisije. Isti se postupak primjenjuje u slučaju opoziva delegiranih ovlasti Komisije, ali se one mogu opozvati u bilo kojem trenutku (Consilium.europa.eu, 2022).

#### 4. Uredba o EU taksonomiji

Prema Uredbi o EU taksonomiji, gospodarska se djelatnost može smatrati održivom ukoliko jasno doprinosi jednom ili većem broju okolišnih ciljeva. Sukladno Uredbi, okolišni su ciljevi ublažavanje klimatskih promjena, prilagodba klimatskim promjenama, održiva uporaba i zaštita vodnih i morskih resursa, prijelaz na kružno gospodarstvo, sprječavanje i kontrola onečišćenja te zaštita i obnova bioraznolikosti i ekosustava (v. *Sliku 1*).

Istovremeno, okolišno održiva gospodarska aktivnost ne smije nanositi značajnu štetu nijednom od navedenih okolišnih ciljeva (u skladu s načelom DNSH – *Do No Significant Harm*), mora se provoditi u skladu s minimalnim zaštitnim mjerama te mora biti usklađena s kriterijima tehničke provjere koje je utvrdila Komisija (EU, 2020/852: čl.3. i čl.9). Prema Uredbi o taksonomiji, određena djelatnost bitno šteti okolišnim ciljevima ukoliko dovodi do značajnih emisija stakleničkih plinova, štetno utječe na trenutačnu klimu ili očekivanu buduću klimu, šteti dobrom stanju ili dobrom ekološkom potencijalu vodenih tijela te morskih voda, neučinkovito upotrebljava materijale i prirodne resurse u pogledu trajnosti, mogućnosti popravka, nadogradnje, ponovne uporabljivosti ili mogućnosti recikliranja proizvoda, dovodi do bitnog povećanja stvaranja, spaljivanja ili odlaganja otpada, dugoročno odlaganje otpada čini

dugoročnu štetu za okoliš, dovodi do znatnog povećanja emisija onečišćujućih tvari, šteti dobrom stanju i otpornosti ekosustava te očuvanju staništa i vrsta (v. *Sliku 2*).

**Slika 1:** Okolišni ciljevi EU Taksonomije



*Izvor: autorica prema EU, 2020/852*

Delegiranom uredbom Komisije 2021/2139 o dopuni Uredbe 2020/852, poznatijom kao Delegirani akt o klimi, navode se kriteriji tehničke provjere na temelju kojih se određuje doprinosi li neka gospodarska djelatnost znatno prilagodbi klimatskim promjenama ili njihovom ublažavanju te nanosi li ta djelatnost bitnu štetu drugom okolišnom cilju (EU, 2021/2139: čl. 1. i čl. 2.). Delegirani akt o klimi predstavlja kriterije za provjeru u području šumarstva, djelatnosti zaštite i obnove okoliša, prerađivačke industrije, energetike, opskrbe vodom i uklanjanja otpadnih voda, gospodarenja otpadom te sanacije okoliša, prijevoza, građevinske djelatnosti te informacija i komunikacije. Za svaki od tih sektora su identificirane glavne djelatnosti, poput skladištenja vodika u sektoru energetike i željezničkog prijevoza robe u sektoru prijevoza te je svaka djelatnost opisana i definirani su njeni posebni kriteriji tehničke provjere. U područjima stručne, znanstvene i tehničke djelatnosti, financijske djelatnosti i djelatnosti osiguranja, obrazovanja, djelatnosti zdravstvene zaštite i socijalne skrbi te umjetnosti, zabave i rekreacije, Komisija je identificirala samo kriterije tehničke provjere za prilagodbu klimatskim promjenama i nanošenje bitne štete okolišnim ciljevima (EU, 2021/2139).



**Slika 2:** Obilježja protivna načelu DNSH



*Izvor: autorica prema EU, 2020/852*

Delegiranom uredbom 2021/2178, odnosno Delegiranim aktom o objavama, dopunjuje se članak 8. Uredbe o taksonomiji kako bi se detaljnije definirala metodologija i sadržaj izvještaja koje trebaju objaviti financijska i nefinancijska poduzeća. U Uredbi o taksonomiji Članak 8. navodi da svako poduzeće koje je obvezano objavljivati nefinancijske informacije u skladu sa člankom 19.a ili člankom 29.a Direktive 2013/34/EU, što su primarno velika poduzeća od javnog interesa sa u prosjeku više od 500 zaposlenika, u svoje nefinancijske izvještaje mora pružiti informacije o tome kako su i u kojoj mjeri njihove djelatnosti povezane s ekološki održivim djelovanjem. Uz ovo, Članak 8. navodi neke od informacija koja nefinancijska poduzeća moraju objaviti, poput udjela prometa koji proizlazi iz proizvoda i usluga povezanih s održivim djelatnostima, ali ne navodi nikakve pokazatelje za uspješnost financijskih poduzeća (EU, 2020/852: čl.8.). Ova delegirana uredba detaljno navodi koji su ključni pokazatelji uspješnosti nefinancijskih poduzeća i različitih financijskih poduzeća, poput kreditnih institucija i investicijskih društava, uzimajući u obzir njihove posebnosti. Ovisno o prirodi njihove djelatnosti, i financijska i nefinancijska poduzeća dužna su dokazati koliko su usklađena s Taksonomijom i njezinim okolišnim ciljevima (EU, 2021/2178).

Od najvećeg značaja za ovaj rad je donošenje Dopunskog delegiranog akta o klimi (CDA), odnosno Uredbe 2022/1214, kojim se popisu gospodarskih djelatnosti u području energetike navedenih u Delegiranom aktu o klimi pridodaju i određene aktivnosti iz sektora nuklearne energije i prirodnog plina. Prema ovoj Uredbi, djelatnosti proizvodnje energije iz nuklearne energije i prirodnog plina mogu doprinijeti dekarbonizaciji gospodarstva Unije zbog čega su uključene u Taksonomiju kao *tranzicijske aktivnosti*. Prema članku 10(2) Uredbe o taksonomiji, tranzicijske aktivnosti su one za koje u danom trenutku ne postoji tehnološki i ekonomski izvediva niskougljična alternativa, ali podržavaju prijelaz na klimatski neutralno gospodarstvo

jer znatno doprinose ublažavanju klimatskih promjena. Da bi ove aktivnosti doprinijele ublažavanju klimatskih promjena, njihove razine emisija moraju odgovarati najboljoj učinkovitosti u sektoru ili industriji, ne smiju ometati razvoj i uvođenje niskougljičnih alternativa te ne smiju dovesti do vezanosti imovine s intenzitetom ugljika (EU, 2020/852: čl.10.). Za relevantne djelatnosti su navedeni strogi uvjeti i ograničenja pod kojima se uporaba energije iz ovih izvora može smatrati održivom te su uspostavljeni posebni kriteriji tehničke provjere na temelju kojih se ocjenjuje njihov znatan doprinos prilagodbi ili ublažavanju klimatskih promjena i usklađenost s načelom „ne nanosi značajnu štetu“. Također, navodi se da financijske i nefinancijske institucije trebaju osigurati visok stupanj transparentnosti u izvještajima o okolišnoj održivosti svojih djelatnosti u sektoru nuklearne energije i plina, zbog čega su osmišljeni posebni ključni pokazatelji uspješnosti za ove sektore (EU, 2022/1214). Ukratko, u području prirodnog plina ova Uredba pokriva sljedeće djelatnosti: proizvodnju električne energije iz plinovitih fosilnih goriva, visokoučinkovitu kogeneraciju energije za grijanje/hlađenje i električne energije iz plinovitih fosilnih goriva te proizvodnju energije za grijanje/hlađenje iz plinovitih fosilnih goriva u učinkovitom sustavu centraliziranog grijanja i hlađenja. Sve djelatnosti vezane za uporabu prirodnog plina moraju zadovoljiti određene pragove proizvodnje emisija, odnosno ne smiju proizvoditi više emisija nego li im je dozvoljeno ovom Uredbom. Također, svaka djelatnost mora zamijeniti postojeću djelatnost proizvodnje električne energije s visokim emisijama u kojoj se koriste kruta ili tekuća fosilna goriva, a za koju ne postoji održiva alternativa, te djelatnost tijekom svog životnog vijeka mora dovesti do smanjenja emisija za najmanje 55% i do 2035. mora biti u mogućnosti da prirodni plin u potpunosti zamijeni obnovljivim i niskougljičnim plinovitim gorivima (EU, 2022/1214). Uredba u području nuklearne energije pokriva sljedeće aktivnosti: istraživanje, razvoj, demonstraciju i uvođenje naprednih tehnologija za proizvodnju energije iz nuklearnih procesa s minimalnim otpadom iz gorivog ciklusa, izgradnju i siguran rad novih nuklearnih elektrana za proizvodnju električne ili toplinske energije, proizvodnju vodika, primjenom najboljih dostupnih tehnologija te proizvodnju električne energije iz nuklearne energije u modificiranim postojećim postrojenjima (Finance.ec.europa.eu, 2022). Sve djelatnosti u kojima se koristi nuklearna energija moraju zadovoljiti stroge kriterije nuklearne sigurnosti i za istu podnijeti dokaz, na prigodan način i u skladu sa svim regulacijama zbrinjavati neradioaktivni i radioaktivni otpad te primjenjivati najbolje dostupne tehnologije. Također, djelatnosti ne smiju štetiti stanju očuvanosti staništa ili vrsta prisutnih u zaštićenim područjima niti u svom životnom ciklusu prijeći dozvoljene pragove proizvodnje emisija (EU, 2022/1214).

U travnju 2023. Komisija je objavila nacrt četvrte delegirane uredbe pod nazivom Delegirani akt o okolišu. Ovom će se uredbom također proširiti Delegirani akt o klimi te utvrditi kriteriji tehničke provjere za gospodarske djelatnosti u sektorima proizvodnje, vodoopskrbe, odvodnje, gospodarenja otpadom i sanacije, graditeljstva, niskogradnje, upravljanja rizicima od katastrofa, informiranja i komunikacija, zaštite okoliša i aktivnostima obnove i smještaja. Za navedene djelatnosti će se primarno ispitivati doprinose li značajno održivoj uporabi i zaštiti vodnih i morskih resursa, prijelazu na kružno gospodarstvo, sprječavanju i kontroli onečišćenja te zaštiti i obnovi bioraznolikosti i ekosustava te nanose li te djelatnosti značajnu štetu nekom od drugih ciljeva zaštite okoliša (EK, 2023: 2).

### Donošenje Dopunskog delegiranog akta o klimi i kontroverze

Dopunski delegirani akt o klimi najkontroverzniji je dio EU taksonomije, prije svega zbog toga što nuklearnu energiju, koju javnost percipira kao opasnu i štetnu, uključuje u plan izgradnje zelene, održive Europe. Iz perspektive „zelenih“ aktera, uključivanje prirodnog plina, koji proizvodi znatne količine emisija, u Taksonomiju nije bilo ništa manje skandalozno, ali je nuklearna energija ipak izazvala burnije reakcije javnosti i aktera te joj je pridana posebna pažnja u medijima. Komisija je svoju namjeru da donese delegirani akt koji će uključivati nuklearnu energiju i prirodni plin najavila u travnju 2021. godine Komunikacijom Komisije Europskom parlamentu, Europskom Vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Taksonomija EU-a, korporativno izvješćivanje o održivosti, preferencije u pogledu održivosti i fiducijarne obveze: usmjeravanje financiranja radi ostvarivanja Europskog zelenog plana (EK, 2021b: 6). Prije i nakon izrade nacrtu CDA-a Komisija se konzultirala s Platformom za održivo financiranje (PSF), savjetodavnim ekspertnim tijelom sastavljenim od stručnjaka u području održivosti iz javnog i privatnog sektora. Osnivanje PSF-a Komisija je najavila u Uredbi o taksonomiji, a sastoji se od 35 članova iz industrije, civilnog društva, znanstvene zajednice, agencija EU-a i drugih relevantnih područja te od 14 promatrača iz institucija EU-a, međunarodnih organizacija i privatnog sektora (Finance.ec.europa.eu, 2023). Održane su konzultacije i sa Stručnom skupinom država članica za održivo financiranje (MSEG), stručnom skupinom Komisije sastavljenom od predstavnika država članica. Tehnička stručna skupina (TEG) za održivo financiranje, koja izrađuje kriterije tehničke provjere, u svojem je izvještaju potvrdila da postoje dokazi koji upućuju na to da nuklearna energija može doprinijeti smanjenju emisija, s obzirom da je niskougljična, ali nije mogla dokazati da ne nanosi bitnu štetu drugim ciljevima Taksonomije, zbog čega je predložila

dodatno istraživanje o kompatibilnosti nuklearne energije s načelom DNSH (Op.europa.eu, 2021). U skladu s time je Zajednički istraživački centar (JRC) Komisije objavio tehničku procjenu nuklearne energije s obzirom na kriterij „nečinjenja znatne štete”, koju su pregledali stručnjaci u području zaštite od zračenja i gospodarenja otpadom iz članica te stručnjaci iz Znanstvenog odbora za zdravstvene, ekološke i nove rizike (SCHEER). Prema tehničkoj procjeni JRC-a, sve se potencijalno štetne posljedice nuklearne energije na ljudsko zdravlje i okoliš mogu izbjeći i nuklearna energija ne čini znatnu štetu ciljevima Taksonomije ukoliko se aktivnosti iz područja nuklearne energije obavljaju u skladu s kriterijima tehničke provjere (JRC, 2021: 188). Nakon izrade CDA-a, Parlamentu i Vijeću su dana četiri mjeseca za podnošenje prigovora (Ec.europa.eu, 2022). U lipnju 2022. godine su članovi Europskog parlamenta u Odboru za ekonomska i monetarna pitanja te Odboru za okoliš, javno zdravlje i sigurnost hrane usvojili prigovor na CDA te je u srpnju 2022. održano glasanje Parlamenta na plenarnoj sjednici, ali prigovor nije izglasan te je CDA stupio na snagu 1. siječnja 2023. (Europarl.europa.eu, 2022).

Uz CDA se vežu brojne kontroverze, a nisu isključivo povezane s problematikom označavanja nuklearne energije i prirodnog plina kao održivih energenata, već i uz postupke Komisije tijekom donošenja Uredbe. Prije svega, prvi nacrt CDA-a Komisija je objavila i prosljedila članovima PSF-a i MSEG-a nešto prije ponoći 31. prosinca 2021. godine, tj. na Staru godinu. Mnogi su taj postupak protumačili kao pokušaj Komisije da zataška objavu nacrta kako bi se „diglo što manje prašine“ oko njegove objave i svih problematičnih prijedloga u njemu te kao pokušaj odvrćanja relevantnih aktera, zauzetih praznicima i blagdanima, od davanja povratnih informacija do isteka roka za konzultacije. Uz problematično vrijeme objave, relevantne dionike je posebno uzrujalo to što Komisija za ovaj akt nije odlučila pokrenuti javno savjetovanje, a što je učinila za prethodni delegirani akt (Simon i Taylor, 2022a). Unatoč datumu objave, vijest o objavi nacrta se ubrzo proširila te su brojni akteri iz zelenih stranaka, nevladinih organizacija i političari iz država članica Komisiju optužili za manipulativni zeleni marketing (Simon i Taylor, 2022b). O glavnim linijama sukoba će nešto više biti rečeno kasnije u radu, ali je ukratko Komisija bila optužena da će ovakvom politikom potencijalna ulaganja u istinski obnovljive izvore energije preusmjeriti u tranzicijske izvore, razorno utjecati na klimu i vlastite okolišne ciljeve, omogućiti kompanijama da ne doprinose dekarbonizaciji EU-a, a istovremeno budu usklađene s Taksonomijom te da podliježe pritisku najmoćnijih članica i velikih industrija (Taylor, 2022).

## 5. „Politička Komisija“ – porijeklo i implikacije

Kao što je već spomenuto u radu, Europska komisija je imala središnju ulogu u oblikovanju Taksonomije EU-a, koja primarno proizlazi iz njene ovlasti da izrađuje i donosi delegirane akte koji nadopunjuju zakonodavstvo. U prethodnom poglavlju navedene zamjerke Komisiji – poput nedostatka transparentnosti, prioritiziranja najmoćnijih članica i znanstvene neutemeljenosti CDA-a – upućuju na širi problem, odnosno njeno djelovanje kao političke institucije više nego li tehnokratske. Iz toga proizlazi koncept „političke Komisije“, kojim se opisuje Komisija koja je responzivnija na javno mnijenje pri predlaganju dnevnog reda, u kojoj jasna hijerarhija dobiva važnost i hijerarhijski vrh donosi bitne odluke, a čije zakonodavne ovlasti rastu. Iako je koncept „političke Komisije“ populariziran tijekom kandidature Jean-Claudea Junckera za predsjednika Komisije i njegovog mandata, Komisija još od svoga nastanka ima dva lica – tehnokratsko i političko, obzirom da su njene uloge i jedne i druge prirode. U području zakonodavstva Komisija ima dvije glavne uloge: predlaganje i pripremu zakonodavnih prijedloga, koje je po prirodi političko jer samostalno odlučuje o tome kada će se i u kojim područjima nadležnosti EU-a donositi novi zakoni i koliko će biti ambiciozni, a time ima znatan utjecaj na postavljanje dnevnog reda (Kassim, 2022: 109). S druge strane, Komisija također provodi zakonodavstvo, odnosno nadzire provedbu prava EU-a u državama članicama, a ta je uloga tehničke prirode. Iako Komisija od svojih početaka ima oba lica, primarno je bila osmišljena kao tehnokratska institucija čije zadaće obavljaju birokrati i stručnjaci „iza kulisa“, odnosno sakriveni od očiju javnosti i dugo je funkcionirala na taj način. Do preokreta je došlo kada je Danska odbila ratificirati Ugovor iz Maastrichta, a taj je čin ukazao na demokratski deficit i nepovjerenje građana u tehnokratsku Komisiju koju nisu mogli držati odgovornom. Zbog toga je EU postupno jačala ulogu Europskog parlamenta i Europskog vijeća i njihovu kontrolu nad Komisijom, čime je ojačao njezin demokratski legitimitet i odgovornost (Russack, 2019: 2-4). Istovremeno su i postupno jačane ovlasti predsjednika Europske komisije, čija je glavna uloga određivanje ciljeva Komisije i prioriteta javnih politika, što je također doprinijelo transformaciji Komisije u političko tijelo (Kassim, 2022: 114).

Juncker se definiranjem Komisije pod njegovim vodstvom kao „političke“ nastojao distancirati od njezinog tehnokratskog aspekta, koji doprinosi manjku njenog demokratskog legitimiteta i percepciji kao institucije distancirane od javnosti. Kako bi njegova Komisija bila više politička, Juncker je uveo tri seta promjena. Prvi set promjena se odnosio na predlaganje dnevnog reda, a podrazumijeva prioritiziranje političkih područja u kojima su promjene nužne i izradu novih,

ambicioznih zakonodavnih prijedloga, a ne samo reviziju starih (Russack, 2019: 5). Druga se je promjena odnosila na reviziju organizacijske strukture Komisije i uspostavu jasnije hijerarhije u Komisiji kroz imenovanje Prvog potpredsjednika Komisije, čija je uloga da nadzire rad Komisije, i sedam drugih Potpredsjednika, koji nadziru rad Komisije u različitim grupiranim područjima javnih politika. Posljednji se set politika odnosio na promjene u odnosu Komisije prema drugim institucijama, primarno Parlamentu i Vijeću, i bliskoj suradnji u dogovaranju prioriternih politika, kako bi se smanjila mogućnost odbacivanja zakonodavnih prijedloga. Obzirom da je Juncker bio *Spitzenkandidat*, odnosno vodeći kandidat za predsjednika Komisije Europske pučke stranke, koja je na parlamentarnim izborima 2014. godine osvojila relativnu većinu, kroz blizak odnos s Parlamentom je nastojao povećati legitimitet svoje „političke Komisije“ (Dawson, 2019: 3-4). Ukratko, pod Junckerom Komisija prolazi kroz 3 bitne promjene: 1) uvođenje novog tipa vodstva, koje podrazumijeva povećanje odgovornosti političkog vodstva i povećanje njihove uključenosti u proces donošenja odluka; 2) promjenu prioriteta, odnosno davanje prednosti područjima politike u kojima EU stvarno može potaknuti promjene i; 3) bolju suradnju i koordinaciju s drugim tijelima EU-a (Kassim i Laffan, 2019: 53-54).

Iako se „političkom Komisijom“ primarno opisuje Komisija pod Junckerovim rukovodstvom, Komisija pod vodstvom Ursule von der Leyen također je politička. Prema analizi tipova vodstva triju posljednjih predsjednika Komisije Husseina Kassima (2022), stil vodstva von der Leyen karakterizira bliska suradnja s višim menadžmentom vezana za specifična područja i odluke, osobno donošenje bitnih odluka, jasna definicija prioriternih područja i strategija, a među njima je i Europski zeleni plan, te nadogradnja Junckerove hijerarhijske strukture Komisije. Uz osam potpredsjednika, koji su zaduženi za prioritete Komisije navedene u „Političkim smjernicama za sljedeću Europsku komisiju 2019.–2024.“, von der Leyen je imenovala i tri Izvršna potpredsjednika, čija je zadaća dvostruka, a svaki je odgovoran za jednu ključnu strategiju i jednu Glavnu upravu Komisije (Kassim, 2022: 117-121). Kao i Junckerova Komisija, Komisija von der Leyen je također izradila niz ambicioznih inicijativa te predložila reviziju nekih starih zakonodavnih akata i izradila nove, kao što je prikazano ranije u ovom radu. Kroz delegirane akte, Komisija je zadobila ulogu sekundarnog zakonodavca, u skladu s ovlastima koje su joj dodijeljene zakonodavnim aktima.

Prema Jonasi Dregeru (2014), Komisija je istovremeno i tehnokratska i politička, a koja će njena strana prevagnuti u donošenju odluke ovisi o fazi formulacije javne politike, o tome na

kojoj se razini formuliraju politike, odnosno više ili niže na ljestvici hijerarhije, te o tome je li cilj odluke povećanje količine moći ili ispunjenje mandata. Oslanjajući se na teoriju organizacije, organizacijski karakter pojedinih jedinica Komisije može biti čisti tehnokratski, politizirano tehnokratski, „odozdo prema gore“ tehnokratski, „odozgo prema dolje“ tehnokratski, „odozdo prema gore“ politički, „odozgo prema dolje“ politički, tehnokratsko politički i čisto politički, a o organizacijskom karakteru ovisi hoće li se donositi političke ili tehnokratske odluke. Autor u radu kroz analizu procesa oblikovanja sustava trgovine emisijama stakleničkih plinova, njegovu reviziju i oblikovanje Direktive o obnovljivim izvorima energije ukazuje na to da se u slučajevima kada je cilj maksimiziranje moći, a u odlukama sudjeluje hijerarhijski vrh, prevladava politički organizacijski karakter te se znanje koristi strateški i selektivno, kako bi se opravdali interesi, povećala pregovaračka moć te kako bi se povećala politička prednost (Dreger, 2014: 161-166; 194). Sličnu stvar zamjećuje i Christiansen (1997) Prema njemu, Europska komisija ima dvostruku ulogu i odgovornost zbog čega se suočava sa stalnim unutarnjim konfliktima koji nastaju kao posljedica njezine odgovornosti i prema državama članicama i prema građanima EU-a te njezine dvostruke uloge kao izvršne vlasti i javne administracije. Zbog ovih konflikata, Komisija često mora birati između svoje političke i birokratske prirode, a autor na temelju analize politika državnih potpora ukazuje na sklonost birokratizaciji i politizaciji u donošenju odluka u različitim glavnim upravama Komisije (Christiansen, 1997: 87).

## 6. Teorijsko-konceptualni okvir

S obzirom da su pitanja na koja ovaj rad nastoji odgovoriti to kako dolazi do politizacije i kako se s njom nositi, politizacija je fenomen koji je u samom središtu ovog rada. U skladu sa svojim ovlastima, Komisija može donositi delegirane akte tehničke prirode, čija je uloga nadopuniti zakonodavstvo, ali ti akti, zbog svoga sadržaja, načina na koji su doneseni i reakcije javnosti i aktera, imaju potencijal doći u središte političke rasprave i preobraziti se u politička pitanja. Koncept politizacije se u općem smislu odnosi na čin ili zahtjev za prijenosom nekog pitanja ili institucije u sferu politike, odnosno sferu javnog izbora. Kao što Zürn navodi, iako su definicije i konceptualizacije politizacije brojne i krajnje različite, većina ih polazi od ideje da politizacija podrazumijeva transformaciju nepolitičkog pitanja ili institucije u političku te da postoji pozitivna korelacija između stupnja istaknutosti nekog pitanja, broja aktera, stupnja polarizacije i politiziranosti neke odluke ili institucije. Prema autoru, dosadašnja se istraživanja politizacije mogu podijeliti u tri velike skupine, ovisno o tome bave li se navedenim konceptom na

nacionalnoj razini, razini EU-a ili globalnoj razini (Zürn, 2019: 377-379). U ovome je radu fokus na politizaciji na razini EU-a.

Tijekom vremena, politizacija se je u kontekstu EU-a manifestirala kroz tri glavna oblika, kao politizacija institucija, politizacija procesa donošenja odluka i politizacija problema i pitanja vezanih za proces Europske integracije. Politizacija institucija se u prvom redu odnosi na Europsku komisiju, Europski parlament i Vijeće Europske unije, ali i na vlade država članica i nacionalne parlamente, a podrazumijeva povećanje važnosti, utjecajnosti i relevantnosti političkih stranaka i istaknutosti stranačkih konflikata, bilo na europskoj ili nacionalnoj razini, a posebno kada je riječ o Komisiji (de Wilde, 2011: 560-561). Uz ovakvo razumijevanje politizacije je usko povezan pojam „političke Komisije“, a odnosi se na stav da bi sve odluke koje donese Komisija trebale proizlaziti od njenog političkog vodstva, odnosno Kolegija povjerenika, a ne tehnoqrata, odnosno upravnih struktura Komisije u koje spadaju glavne uprave, službe i izvršne agencije (Stüwe i Panayotopoulos, 2020: 31).

U kontekstu donošenja odluka, politizacija označava odmak od tehnokratskog načina donošenja odluka, a manifestira se kroz povećanje pritisaka sve raznolikijeg broja zagovaračkih koalicija i porast broja političkih aktera, ovisno o tome koliko je određeno pitanje kontroverzno. Sam proces donošenja odluka nije po prirodi ni politiziran ni depolitiziran već to postaje ovisno o svjesnim strategijama kojima se služe akteri. U tom smislu, politizacija predstavlja rast utjecaja na izborima izabranih ili imenovanih političkih aktera u procesu donošenja odluka nauštrb birokrata, ekspertize i pravnika. Politizacija europskih pitanja i problema odnosi se na povećanje njihove vidljivosti i važnosti u javnosti zbog toga što određeni akteri, poput političkih stranaka, interesnih skupina, društvenih pokreta i masovnih medija pridaju pažnju i ukazuju na važnost pitanja ili problema i ona postaju predmetom javne rasprave (de Wilde, 2011: 560-563).

Pieter de Wilde politizaciju definira kao porast polarizacije mišljenja, interesa i vrijednosti te stupnja u kojemu se ti stavovi, interesi i vrijednosti promiču u javnosti u procesu formulacije javnih pitanja unutar EU-a (de Wilde, 2011: 560). Ova definicija podrazumijeva postojanje barem dvaju različitih mišljenja o nekom pitanju kako bi ono postalo politizirano. S porastom broja, različitosti i suprotstavljenosti mišljenja raste i polariziranost nekog pitanja, a nužno je postojanje određenih aktera, poput političkih stranaka, koje oblikuju i predstavljaju određeno mišljenje te povećavaju vidljivost nekog pitanja u javnosti. Jednako tako, bitno je i povećanje



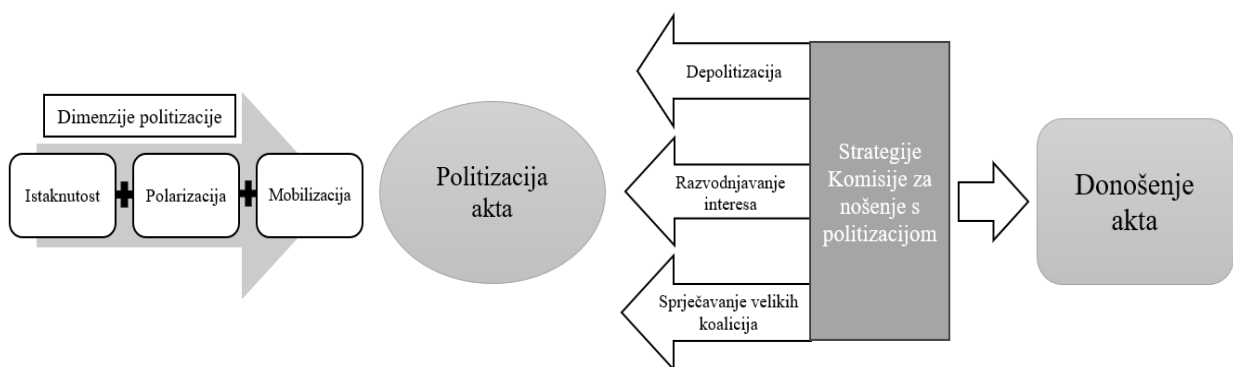
intenziteta rasprave. Iako se intenziviranje javne rasprave i polarizacija mišljenja vrlo često zbivaju istovremeno, de Wilde ukazuje na to da polarizacija ne vodi uvijek intenzivnoj raspravi, zbog čega posljednja čini posebnu dimenziju politizacije. Ona podrazumijeva koliko se često i dugo raspravlja o nekom pitanju i u kojem stupnju se izdvaja od drugih pitanja, odnosno koliko su akteri specifični kada se referiraju na to pitanje u debatama. Također se odnosi na količinu različitih aktera koji sudjeluju u debati. Posljednja dimenzija je odjek u javnosti (*public resonance*) koji ima pojedina debata, a odnosi se na to postoji li publika, odnosno javnost koja prati tijek debate. Odjek raste paralelno s porastom transparentnosti i porastom participacije javnosti u debatu, bilo izravno, kroz primjerice referendum, ili neizravno, kroz primjerice ispitivanje javnog mnijenja. Što je veći broj građana uključen u javnu debatu, to je odluka politiziranija (de Wilde, 2011: 566-569).

Oslanjajući se na okvir koji je osmislio De Wilde, Moylan razlikuje tri dimenzije politizacije, a prva je istaknutost pitanja, odnosno stupanj u kojemu je neko pitanje istaknuto u javnim raspravama i izaziva zabrinutost ili interes javnosti. Istaknutost također podrazumijeva identificiranje prevladavajućih perspektiva i argumenata te teritorijalne razine na kojoj se odvija ključna rasprava. Druga dimenzija je polariziranost mišljenja, odnosno različitost i suprotstavljenost stajališta različitih skupina koje sudjeluju u debati te njihovih identiteta, vrijednosti i argumenata kojima se služe. Ona se također odnosi na identificiranje glavnih linija sukoba, odnosno društvenih rascjepa i njihovih obrazaca. Posljednja dimenzija politizacije je obuhvatnost aktera uključenih u raspravu, odnosno povećanje broja i raznolikosti kategorija aktera koji sudjeluju u raspravi, a uključuje i društvene aktere, uz elite i ekspertizu te aktere sa različitih razina vlasti. Prednost ovakve konceptualizacije politizacije jest mogućnost da se analizira kvalitativna strana politizacije, a ne samo količina aktera i stajališta te stupanj istaknutosti nekog pitanja (Moylan i dr, 2021: 6-9). Nešto drugačije razumijevanje politizacije nude Stratham i Trenz, a prema njima, dimenzije politizacije čine strukturalni rascjepi i polarizirana mišljenja o načelu, opsegu i budućnosti procesa europske integracije, javne debate i njihov odjek te legitimacija (Statham i Trenz, 2015: 293-294).

U ovom je radu fokus na politizaciji u kontekstu EU-a i primarno Europske komisije kao institucije koja ima važnu ulogu u oblikovanju politika EU-a. U skladu s time, ovaj rad preuzima de Wildeovu definiciju politizacije kao „porasta polarizacije mišljenja, interesa i vrijednosti te stupnja u kojemu se ti stavovi, interesi i vrijednosti promiču u javnosti u procesu formulacije javnih pitanja unutar EU-a“ (de Wilde, 2011: 560). Ovaj rad za istraživanje

politizacije koristi iduće dimenzije: istaknutost u medijima, polarizaciju i mobilizaciju. Istaknutost u medijima procjenjuje se na temelju broja članaka vezanih uz Taksonomiju koji su objavljeni u zadanom periodu i promjenu učestalosti izvještavanja. Kako bi se pojasnila dimenzija polariziranosti mišljenja, provodi se tematska analiza kojom se identificiraju glavne linije sukoba, odnosno prevladavajuće teme u novinskim člancima. Za razumijevanje dimenzije mobilizacije bilo je ključno uočiti porast broja aktera i raznolikost njihovih kategorija, odnosno istaknuti je li riječ o akterima na nacionalnoj, europskoj ili globalnoj razini. Uz analizu dimenzija politizacije, ovaj rad tematskom analizom rekonstruira strategije kojima se Komisija koristila kako bi potisnula politizaciju CDA-a, a u medijima su uočene iduće strategije do kojih ovaj rad dolazi induktivnim putem i koje će se detaljno opisati u nastavku: depolitizacija, „razvodnjavanje“ interesa i sprječavanje stvaranja velikih koalicija.

**Slika 3:** Proces donošenja CDA-a



*Izvor: autorica*

Kao što je već navedeno, ovo istraživanje postavlja dva pitanja. Prvo, na koji način dolazi do politizacije tehničkih pitanja u europskim javnim politikama na primjeru procesa donošenja EU taksonomije. Drugo, na koji način se Europska komisija nosi s tom politizacijom kako bi uspješno donijela delegirane akte? Koristeći se već navedenim dimenzijama politizacije, ovaj rad polazi od pretpostavke da je do politizacije Taksonomije došlo zbog odjeka koji je taj dokument imao u medijima, odnosno zbog njegove istaknutosti u medijima i količine aktera koji su se uključili u raspravu o pozitivnim i negativnim aspektima inkluzije nuklearne energije i prirodnog plina u održive djelatnosti. Dodatno, do njegove politizacije dovela je i polariziranost stavova aktera o tim izvorima energije te važnost tema oko kojih su se vodile rasprave. Kao što je vidljivo na Slici 3, prisustvo istaknutosti, polarizacije i mobilizacije dovelo je do politizacije Akta, a Komisija je, kako bi spriječila pretjeranu politizaciju, koja bi

potencijalno dovela i do njegovog odbacivanja od strane aktera koji imaju tu mogućnost, reagirala depolitizacijom, razvodnjavanjem interesa i sprječavanjem stvaranja velikih koalicija, što je rezultiralo donošenjem Akta (v. *Sliku 3*).

## 7. Dizajn istraživanja i metodologija

Kako se u ovom radu analizira jedan fenomen, a to je fenomen politizacije tehničkih pitanja na primjeru EU taksonomije, ovaj je rad studija slučaja. Studija slučaja jedan je od tipova dizajna istraživanja malog broja slučajeva, ali u njoj nije naglasak na komparaciji, već na detaljnom opisu jednog slučaja koji može objasniti slične slučajeve ili je po nekoj svojoj karakteristici poseban (Gerring, 2007: 37). Obzirom da se u studiji slučaja nastoji cjelovito i dubinski istražiti jedan slučaj, najčešće kroz opis konteksta i mehanizama koji su na djelu, riječ je o vrsti kvalitativnog istraživanja. Kao što je već spomenuto, slučaj o kojem je u ovom radu riječ je donošenje Taksonomije, a riječ je o tipičnom slučaju politizacije tehničkih odluka. Ovaj slučaj je reprezentativan zbog toga što se na primjeru istraživanja politizacije donošenja CDA-a može temeljiti i istraživanje politizacije donošenja drugih odluka EU-a. Kao što su pokazali drugi autori (primjerice Rauh, 2019) dimenzije politizacije koje je razradio de Wilde primjenjive su i na druga područja javnih politika, neovisno o tome je li riječ o kvalitativnim ili kvantitativnim istraživanjima. Također, de Wildeove dimenzije politizacije mogu služiti u istraživanjima različitih područja politizacije EU-a, neovisno o tome istražuje li se politizacija institucija, procesa donošenja odluka ili politizacija pojedinih pitanja i problema. Navedeni okvir bi se, uz izmijene, mogao koristiti i u politizaciji na nacionalnoj i globalnoj razini, kako na primjeru pojedinih država članica EU-a, tako i trećih zemalja.

### 7.1 Odabir slučajeva

Kao što je već navedeno, analizira se slučaj politizacije procesa donošenja EU taksonomije, a riječ je o primjeru politizacije tehničkih pitanja. Kao što Sosa i dr. pokazuju na primjeru politizacije znanja o glifosatu, aktivne supstance u pesticidima, činjenica da su područja klimatskih i okolišnih politika trenutno u fokusu EU-a i javnosti povećava vjerojatnost da će pitanja iz tih po prirodi znanstvenih područja postati predmetom politizacije. Kao što je pokazao slučaj politizacije glifosata, postoji i rizik da dođe do redukcionizma i manipulacije znanjem, naročito kada su određenim znanjem pogođene industrije (Sosa i dr, 2019: 542). Jamison u svome radu tvrdi da politizacija ekološkog znanja započinje ranih 60-ih i karakterizira ju transformacija ekologije iz jednog usko definiranog, znanstvenog diskursa o javnim politikama

u širi socijalni diskurs o politici, odnosno environmentalizam. Zahvaljujući politizaciji, okolišne politike postaju vidljivije i temom javne rasprave, čime Jamison ukazuje na pozitivne aspekte politizacije znanja (Jamison, 1988: 69). Do sličnog zaključka dolazi Ingebrand koja analizira planove EU-a za klimatsku akciju u posljednjih 20 godina. Prema njoj su strukture mogućnosti i društvena mobilizacija omogućile politizaciju (Ingebrand, 2022: 7).

Slučaj politizacije donošenja EU taksonomije odabran je zbog toga što je riječ o novijem i nedovoljno istraženom instrumentu, barem iz perspektive procesa donošenja odluka, koji će bitno utjecati na usmjeravanje ulaganja u gospodarske aktivnosti i ostvarenje ciljeva Europskog zelenog plana. Posljednjih je mjeseci njegov značaj još dodatno porastao napadom Rusije na Ukrajinu, zbog energetske i ekonomske posljedice koje je to izazvalo u državama članicama EU-a, a u razdoblju koje dolazi će se te posljedice još više osjetiti. EU taksonomija je ukazala na to da postoji održiva alternativa ruskom plinu, a riječ je o nuklearnoj energiji, što je izazvalo brojne reakcije političkih elita, udruga civilnog društva i javnosti. S obzirom na to koliko je tema nuklearne energije kontroverzna te na količinu reakcija različitih grupa aktera i na utjecaj koji bi Taksonomija u budućnosti mogla imati na energetske politiku EU-a i ciljeve klimatskih i okolišnih politika, nužno je dublje analizirati kako se odvijala njena politizacija. Kao što je već navedeno, riječ je o tipičnom slučaju politizacije, jer, kao što to navodi Sosa, brojna pitanja vezana uz klimatske i okolišne politike postaju politizirana, odnosno predmetom javne rasprave. Unatoč tome što je riječ o odluci usko vezanoj uz ta područja politike, politizacija je "fleksibilan" fenomen koji se lako prilagođava istraživanjima drugih fenomena iz područja javnih politika.

## 7.2 Odabir i analiza podataka

Tehnika kojom su se prikupljali podaci za istraživanje jest analiza online novinskih članaka vezanih uz Taksonomiju. Stavovi relevantnih aktera, poput država, udruga civilnog društva, interesnih skupina i pojedinaca, prikupljeni su iz novinskih članaka dostupnih na internetskim portalima Politico.eu, EURACTIV.com i Financial Times. Navedeni portali su odabrani s obzirom da spadaju u vodeće izvore informacija o europskim javnim politikama. Sa navedenih portala su izdvojeni svi dostupni članci koji spominju EU taksonomiju u razdoblju od siječnja 2022. godine do srpnja 2023. godine. Prikupljeni podaci obrađeni su tematskom analizom. Tematska analiza je kvalitativna metoda čija je svrha identificirati ponavljajuće teme i ideje u odabranom tekstualnom skupu podataka. Za razliku od analize sadržaja, koja može biti i

kvalitativna i kvantitativna, tematska analiza ne analizira statistički podatke dobivene kodiranjem, uzimajući u obzir primjerice sušta učestalost kojom se neki kôd ponavlja, već je njen fokus na identificiranju ponavljajućih kodovima, uočavanju obrazaca i tema u tekstu (Riger i Sigurvinsdottir, 2016: 33-34).

S druge strane, kada je riječ o odnosu kvalitativne analize sadržaja i tematske analize, istraživači ističu kako jasne granice između ovih metoda nisu definirane u postojećoj literaturi, zbog čega se na njih vrlo često gleda kao na jednu istu metodu. Prema Vaismoradi i dr., tematska analiza je podjednako usmjerena na interpretaciju i deskripciju, dok se kvalitativna analiza sadržaja primarno fokusira na interpretaciju, iako koristi i deskripciju. Autori također navode da je za tematsku analizu izrazito bitan kontekst, dok u kvalitativnoj analizi sadržaja može biti zanemaren (Vaismoradi i dr, 2013: 399). Iako je riječ o metodi koju koriste brojni istraživači za analizu kvalitativnog sadržaja, nedovoljno je razvijena te ne postoji jasan konsenzus oko toga koji su točno postupci koji čine analizu tematskom i što je tema. Općenito, tema se odnosi na kategoriju koju je identificirao istraživač, a u skladu je s njegovim fokusom i proizlazi iz skupine kodova koji su uočeni u tekstu, transkriptu ili bilješkama. Svrha teme je da istraživaču pruži temelj za razumijevanje podataka koji će doprinijeti pitanju koje je u fokusu istraživanja (Bryman, 2012: 580).

## 8. Analiza politizacije EU Taksonomije

Kao što je već spomenuto, ovaj rad analizira politizaciju EU taksonomije, a u fokusu istraživanja je CDA, dopunski delegirani akt Uredbe o taksonomiji koji je ujedno i najkontroverzniji dio Taksonomije. Kako bi se istražila politizacija, analizirani su novinski članci koji su u razdoblju od 1. siječnja 2022. godine, dana kada je objavljen nacrt CDA-a, do danas, odnosno do kraja srpnja 2023. godine, objavljeni na internetskim portalima Politico.eu, EURACTIV.com i Financial Times. Prvi korak u ovom istraživanju bio je identificirati novinske članke potrebne za istraživanje ove teme te su putem tražilice na sva tri portala pronađeni članci koji u sebi sadrže ključan pojam „*EU taxonomy*“. Na portalima EURACTIV i Financial Times je korišten filter kako bi se prikazivali samo članci objavljeni u zadanom periodu, dok su na portalu Politico.eu članci pronađeni manualno, obzirom da takav filter ne postoji. Na portalu EURACTIV dodatno je odabrano da se prikazuju samo vijesti (*News*) i kratke vijesti (*Short News*), dok su na Financial Times kao vrsta prikazanih podataka odabrani članci (*Articles*). S temom, periodom objave i željenom vrstom podataka se na Financial Times

poklapalo 93 članka, na EURACTIV-u 150 članaka, dok ih je na Politico.eu ukupno pronađeno 77. Kako EU taksonomija nije u fokusu svih pronađenih članaka, u ovom su istraživanju korišteni samo oni članci koji su relevantni za ovu temu i u čijem je fokusu navedeni dokument. Također, samo neki od ovih članaka sadržavaju informacije koje mogu poslužiti analizi politizacije i njenih dimenzija.

Kao što je već spomenuto, prva dimenzija politizacije koju ovaj rad koristi u analizi jest istaknutost EU taksonomije, odnosno stupanj u kojemu je Taksonomija istaknuta u javnim raspravama i izaziva zabrinutost ili interes javnosti. S obzirom da su u ovom istraživanju glavni izvori podataka novinski članci, istaknutost teme se može procijeniti na temelju broja novinskih članaka koji su objavljeni u razdoblju od siječnja 2022., kada je predstavljen nacrt CDA, do srpnja 2023. U tom razdoblju je objavljeno sveukupno 320 članaka vezanih uz ovu temu, a tek je manji dio, njih 64, objavljeno u 2023. godini. Na temelju ovoga možemo zaključiti da je EU Taksonomija kao tema bila značajno prisutnija i vidljivija u sva tri medija u 2022. godini, prije nego li je CDA stupio na snagu, nego li u 2023. Također, s obzirom na sveukupnu količinu članaka objavljenih u odabranom periodu, moguće je tvrditi da je predmet Taksonomije imao vidljiv odjek u medijima. Kako je riječ o dokumentu koji je donesen na europskoj razini, a koji je donesen od strane Europske komisije, ključna rasprava se također odvijala na europskoj razini te su u njoj sudjelovale i države članice te predstavnici u Europskom parlamentu i Vijeću, ali i nevladine organizacije i interesne skupine koje svoje interese promiču u europskim institucijama.

Iduća dimenzija politizacije jest polarizacija mišljenja. Kako bi se odredile točke u kojima dolazi do polarizacije, provedena je tematska analiza kojom su iduće teme identificirane kao središte rasprave, a riječ je o: a) opasnosti korištenja nuklearne energije; b) načinu donošenja CDA-a; c) označavanju nuklearne energije i fosilnih goriva kao održivih i zelenih; d) CDA-u kao prilici za Rusiju i e) preusmjerenju investicija u tranzicijske, umjesto održive djelatnosti. Kada je riječ o opasnostima korištenja nuklearne energije, sudionici su se u prvom redu pozivali na opasnosti do kojih bi mogao dovesti radioaktivni nuklearni otpad te na opasnost od mogućih nesreća pri korištenju nuklearne energije. Jedan od sudionika rasprave navodi kako „nuklearnu energiju smatra opasnom, a pitanje odlaganja (nuklearnog) otpada neriješenim“ (Politico.eu, 2022a). S druge strane, sudionik koji podržava inkluziju nuklearne energije ističe da CDA rješava problem toksičnog otpada i osigurava usklađenost uporabe nuklearne energije s načelom DNSH (Politico.eu, 2022b). Brojni sudionici osvrnuli su se na način donošenja Akta,

prije svega na manjak transparentnosti, gotovo potajnu objavu i izostanak javnih konzultacija te su izjavili kako je „dokument napisan iza zatvorenih vrata i objavljen na Staru godinu. Ako je EU sigurna u ovaj dokument, mora održati javne konzultacije“ (Simon i Taylor, 2022a). Što se tiče problema označavanja nuklearne energije i fosilnih goriva zelenima, sudionici su EU optužili za *greenwashing*, neusklađenost s okolišnim ciljevima vlastite Taksonomije i međunarodnim ugovorima te lažnu održivost. Sudionici navode da nuklearna energija nije „ni održiva, ni ekonomična te da nije zelena“ (Euractiv.com, 2022a) te da je plin „glavni razlog klimatskog i ekonomskog kaosa“ (FT, 2022). Što se tiče CDA-a kao prilike za Rusiju, sudionici su istaknuli kako uvrštavanje prirodnog plina u Taksonomiju EU potiče daljnju energetske ovisnost svojih članica o ruskom plinu te kroz uporabu „zelenog“ ruskog plina omogućuje financiranje ruske invazije na Ukrajinu. Kako navodi jedan od sudionika, „naša ovisnost o ruskom plinu financira Putinov rat i omogućava napade na ljude iz Ukrajine“ (Euractiv.com, 2022b). Pristaše nuklearne energije i plina nasuprot tome navode kako će CDA potaknuti članice da otvore vlastita postrojenja te pozitivno utjecati na energetske sigurnost članica, a ističu da nuklearna energija ne proizvodi emisije, dok je plin bolja alternativa ugljenu (Euractiv.com, 2022c). Posljednja tema u središtu rasprave tiče se preusmjerenja investicija u djelatnosti proizvodnje nuklearne energije i plina umjesto zelenijih djelatnosti proizvodnje obnovljivih izvora energije. Jedan od sudionika izjavio je da „netko pokušava uzeti milijarde eura iz obnovljivih izvora energije i utopiti ih u tehnologije koje ili ne čine ništa u borbi protiv klimatske krize, poput nuklearnih, ili aktivno pogoršavaju problem, poput fosilnog plina“ (Euractiv, 2022d). Kao što je vidljivo iz prethodnog, u medijima je u razdoblju objave nacrtu CDA-a i nakon bilo moguće identificirati nekoliko linija sukoba oko kojih su se raspravljali akteri zainteresirani za Taksonomiju. Teme navedene u ovom radu one su oko kojih je bilo najviše oprečnih mišljenja i komentara, a prikazuju mišljenja političkih aktera, udruga civilnog društva i predstavnika industrije, sa različitih razina vlasti.

Posljednja dimenzija politizacije koja se analizira u ovom radu jest porast raznolikosti aktera koji se pojavljuju u medijima i njihova pozadina. Prema člancima objavljenima u prvim danima siječnja 2022. godine na navedenim internetskim portalima, među prvim akterima koji su reagirali na Taksonomiju bili su ministri država članica u političkim područjima bliskima Taksonomiji, poput klimatske, okolišne i energetske politike, iz Njemačke, Austrije i Luksemburga, koji su ujedno i članovi nacionalnih Zelenih stranaka. Nakon njih su uslijedili članovi kluba Zelenih u Europskom parlamentu, a zajedničko im je da su izrazili žestoko protivljenje uvođenju nuklearne energije u Taksonomiju. S druge strane, neki su akteri podržali

uvođenje nuklearne energije, poput predsjednika Francuske i Ministara iz Slovačke i Češke, a češka je vlada također izrazila podršku za uvrštavanje prirodnog plina u Taksonomiju. U narednim danima su predstavnici Švedske, Danske, Nizozemske, ali i Austrije, izrazili nezadovoljstvo zbog uključivanja prirodnog plina u Nacrt. U raspravu su se uključili i predstavnici Platforme za održivo financiranje, koalicije nevladinih organizacija *Climate Action Network Europe*, nevladine organizacije *Reclaim Finance*, koji se protive uključivanju nuklearne energije i/ili prirodnog plina u Taksonomiju te udruga ulagača *Institutional Investors Group on Climate Change*, koja se protivi označavanju prirodnog plina kao održivog. Korak dalje su otišle nevladine organizacije za zaštitu okoliša *ClientEarth*, *WWF's European Policy Office*, *Transport & Environment* i *BUND (Friends of the Earth Germany)*, koje su Komisiju tužile zbog deklariranja prirodnog plina kao održivog, a posebnu je tužbu podnio i *Greenpeace*. Predstavnici udruženja za industriju nuklearne energije poput *Foratoma*, *World Nuclear Association* i *Nuclear Europe* javno su podržali Taksonomiju, a podržana je i od strane *Eurogasa*, udruženja za industriju prirodnog plina. Kao što je vidljivo iz ove analize, u raspravu o Nacrtu CDA uključili su se brojni akteri iz različitih područja koji zauzimaju različita stajališta, bilo da je riječ o predstavnicima država članica, zastupnicima u Europskom parlamentu, nacionalnim, europskim ili međunarodnim nevladinim organizacijama ili predstavnicima industrije.

## 9. Strategije Europske komisije za nošenje s politizacijom

Pri objavi Dopunskog delegiranog akta o klimi, Europska komisija se koristila određenim strategijama djelovanja kojima je nastojala u što većoj mjeri spriječiti politizaciju Akta i olakšati njegovo donošenje. Strategije koje su identificirane tematskom analizom mogu se opisati kao: a) depolitizacija; b) „razvodnjavanje“ interesa i c) sprječavanje stvaranja velikih koalicija. Komisija je i prije nego li je objavila nacrt CDA-a bila svjesna da europska javnost i određene političke grupacije neće blagonaklono prihvatiti uvođenje nuklearne energije i prirodnog plina u Taksonomiju održivih djelatnosti, zbog čega je s djelovanjem u korist ovim oblicima energije krenula sredinom 2021. godine. Prva strategija kojom se poslužila jest depolitizacija, a odvijala se je kroz objavu znanstvenih istraživanja čija je uloga bila da nuklearnu energiju predstave kao održivu i sigurnu te kroz gotovo prešutnu objavu nacrtu CDA-a netom prije proslave Nove godine. Depolitizacijom se određena, najčešće kontroverzna, odluka, nastoji učiniti manje vidljivom, polariziranom i istaknutom kroz ograničavanje sudjelovanja u njezinom donošenju i kroz predstavljanje te odluke kao „čisto“ tehničke i



utemeljene na znanju i rezultatima istraživanja eksperata. Strategije depolitizacije nastoje određeno pitanje maknuti od „očiju“ javnosti kroz donošenje odluka u uskim i izoliranim krugovima te u slučajevima kada dođe do sukoba, osigurati konsenzus kroz pozivanje na tehničko znanje i usmjerenost na ostvarenje ciljeva (Bressanelli i dr, 2020: 335). U skladu s načelom depolitizacije, Komisija je prije objave Nacrta od TEG-a zatražila da izradi izvješće o usklađenosti nuklearne energije s okolišnim ciljevima te kasnije i tehničku procjenu JRC-a o kompatibilnosti nuklearne energije s kriterijima DNSH. Na tehničku procjenu se Komisija i pozvala nakon što je optužena da je Nacrt objavila potajno i bez prethodne najave te je također istaknula kako se o budućnosti ovih aktivnosti raspravlja od 2020. godine te da su u raspravu bile uključene države članice, Europski parlament i javnost (Simon i Taylor, 2022a). Pozivajući se na tehničku procjenu JRC-a, Komisija je nacrt CDA-a pokušala predstaviti kao isključivo znanstveno, tehničko rješenje do kojega su došli eksperti, čiji je cilj dekarbonizacija energetske sustava EU-a. Dodatan dokaz depolitizacije bila je i netransparentnost i izostanak konzultacija s europskom javnošću nakon objave nacrta CDA-a, a Komisija je to opravdala činjenicom da se s javnošću konzultirala prije nego li je Nacrt izradila. Kako bi Nacrt Komisija učinila što manje vidljivim, strateški ga je relevantnim akterima poslala na posljednji dan 2021. godine, kako bi Vijeću i Parlamentu dala što manje vremena da dokument prouče i eventualno ulože žalbu. Komisiju su zbog datuma objave mnogi optužili za netransparentnost, čemu dodatno doprinosi i to što je Nacrt izradio uzak, izoliran krug eksperata. S druge strane, Komisija tvrdi da je najavila kako će dokument biti poslan do kraja godine, ali je odobrila produljenje roka za dostavljanje prigovora o Nacrtu (Simon i Taylor, 2022a).

Pri izradi CDA-a, Komisija se koristila strategijom „razvodnjavanja“ primarnih interesa država članica, odnosno osigurala je da najmoćnije članice Unije, Francuska i Njemačka, budu jednako (ne)zadovoljne donesenim dokumentom. S jedne strane, u skladu s interesima Francuske, članice koja ima najveći broj nuklearnih postrojenja i koja se primarno oslanja na energiju proizvedenu iz ovog izvora, Komisija je određene djelatnosti iz ovog sektora proglasila zelenima, navodeći stroge kriterije koje nuklearne elektrane moraju ispuniti. S druge strane, Njemačka u velikom dijelu ovisi o prirodnom plinu, koji je do invazije Rusije na Ukrajinu u veljači 2022. u velikoj mjeri nabavljala od Rusije. S obzirom na prijeratne planove Njemačke da izgradi plinovod Sjeverni tok 2 kojim bi se prirodni plin iz Rusije uvezao direktno u Njemačku, odluka o uvođenju određenih aktivnosti iz sektora plina u Taksonomiju prije svega je bila donesena u korist Njemačke. Ovom strategijom je Komisija omogućila da dvije vodeće članice, koje imaju najveću glasačku težinu u Vijeću i najveći broj zastupnika u Parlamentu te

oko kojih se okupljaju sve manje članice, budu barem djelomično zadovoljne. Kako bi smanjila vjerojatnost odbacivanja Nacrta od strane Vijeća i Parlamenta, Komisija je također predstavila određene uvjete i ograničenja kojih se djelatnosti iz ovih sektora moraju pridržavati. To se, prije svega, u slučaju nuklearne energije odnosi na primjenu najboljih tehnologija i upotrebu goriva otpornih na nesreće od 2025. te zadovoljenje kriterija nuklearne sigurnosti, uključujući i zbrinjavanje radioaktivnog i neradioaktivnog otpada. U slučaju prirodnog plina, to se odnosi na potpunu zamjenu prirodnog plina obnovljivim i niskougličnim plinovitim gorivima do 2035. te smanjenje emisija za najmanje 55% tijekom životnog vijeka djelatnosti (EU, 2022/1214).

Posljednja je strategija sprječavanje stvaranja velikih koalicija, a blisko je povezana sa prethodnom strategijom zbog toga što je prijedlog CDA-a adresirao interese dviju najmoćnijih država Europske unije sa suprotstavljenim stavovima – Njemačke i Francuske. Iako su neke države i članovi Parlamenta izrazili svoje nezadovoljstvo CDA-om, te je Parlament podnio i prigovor, 328 zastupnika je glasalo u korist CDA-a dok je 278 glasalo protiv, što nije bilo dovoljno za odbacivanje akta te je on stupio na snagu. Neke države članice, poput Španjolske, Austrije, Danske i Luksemburga Komisiji su službeno putem pisma obznanile da nacrt CDA-a smatraju problematičnim (Hernandez, 2022) te je glasnogovornik njemačkog kancelara obznanio da njemačka vlada ne podržava Taksonomiju (Lynch, 2022), ali je Austrija u ovom trenutku jedina članica koja je svoj prigovor službeno podnijela Sudu Europske unije (Hodgson, 2022). Iz ovog je vidljivo da unatoč prvotnim reakcijama, između članica nije došlo do stvaranja velikih (anti-)koalicija koje bi pokušale zaustaviti donošenje CDA-a. Iako je CDA za mnoge članice bio i ostao kontroverzan, ipak je brojnim članicama koje nemaju kapacitete za brz prelazak na obnovljive izvore energije omogućio realne alternative koje će im pripomoći u procesu dekarbonizacije gospodarstva. Isto tako, najvećim je članicama omogućio da svoja gospodarstva i dalje razvijaju koristeći izvore energije koji su im najdostupniji i o kojima njihova gospodarstva uvelike ovise, uzimajući u obzir okolišne ciljeve i opći cilj dekarbonizacije.

## 10. Zaključak

Ovo se istraživanje bavilo politizacijom EU Taksonomije, odnosno politizacijom jednog dijela Taksonomije koji je ujedno i njen najkontroverzniji dio. Riječ je o CDA-u, po prirodi tehničkom i znanstveno utemeljenom aktu u čijoj su izradi sudjelovali stručnjaci i znanstvenici, ali koji je zbog pitanja kojima se bavi, zadobio znatnu medijsku pažnju i potaknuo rasprave koje su

ukazale na krajnje polarizirane stavove aktera o uvrštavanju nuklearne energije i prirodnog plina u popis održivih gospodarskih aktivnosti. Cilj ovog rada bio je preispitati na koji način se odvijala politizacija procesa donošenja EU taksonomije i kako se Europska komisija nosila s tom politizacijom. Kako bi se preispitala politizacija procesa donošenja Taksonomije, koristeći tematsku analizu i analizu sadržaja su preispitane tri dimenzije politizacije: istaknutost, polarizacija i mobilizacija. Analiza istaknutosti ukazala je na to da je u odabranim medijima temi EU Taksonomije u razdoblju od siječnja 2022. do srpnja 2023. pridana značajna pažnja te su objavljeni brojni članci koji su izvještavali o stavovima aktera i njihovim reakcijama na CDA. Također je uočeno da je većina tih članaka objavljena u prvoj polovici 2022. godine, kada su mediji o pitanju znali dnevno objaviti i veći broj članaka u čijem je fokusu bila Taksonomija. Sudeći prema ovome, Taksonomija je bila istaknuta tema u medijima od dana svoje objave. Tematskom analizom članaka uočene su određene teme vezane uz Taksonomiju o kojima je svoje mišljenje izrazila značajna količina sudionika u raspravi o Taksonomiji, a riječ je o opasnosti korištenja nuklearne energije, načinu donošenja CDA-a, označavanju nuklearne energije i fosilnih goriva kao održivih i zelenih, CDA-u kao prilici za Rusiju i preusmjeravanju investicija u tranzicijske, umjesto održive djelatnosti. Kao što je vidljivo iz analize, neki su sudionici izrazili žestoko protivljenje prirodnom plinu i/ili nuklearnoj energiji pozivajući se na jednu ili više spomenutih tema, dok su drugi izrazili čvrstu podršku. Obzirom na količinu i raznovrsnost sudionika, mediji su izvještavali o krajnje različitim stajalištima te, iako su negativna mišljenja zadobila više medijske pažnje, odnosno češće se spominju, vidljiva su i brojna pozitivna mišljenja, zbog čega se rasprava o Taksonomiji može smatrati polariziranom. Kada je riječ o mobilizaciji, u člancima je vidljivo da su se u raspravu o Taksonomiji, ali i djelovanju protiv Taksonomije, uključili brojni akteri. U prvom su redu to bili akteri s nacionalne i europske razine, iz područja usko vezanih uz CDA, koji su izrazili mišljenje svojih država članica o uvrštavanju nuklearne energije i/ili plina, ali su se postupno u raspravu uključile i udruge civilnog društva, stručnjaci, članovi europskih institucija te predstavnici industrije. Upravo su oni omogućili da Taksonomija ima toliki odjek u medijima te su doprinijeli njenoj politizaciji.

Kako bi se nosila s politizacijom Taksonomije i uspješno donijela delegirani akt, Komisija je koristila nekoliko strategija, a radi se o depolitizaciji, „razvodnjavanju“ interesa i sprječavanju stvaranja velikih koalicija. Prva strategija, depolitizacija, pokrenuta je i prije objave Akta, a odnosi se na provođenje znanstvenih istraživanja čija je svrha da Taksonomiju prikažu kao strogo znanstveni, tehnički dokument koji je rezultat rada stručnjaka. Dodatan pokušaj

depolitizacije bila je i njezina prešutna objava čiji je cilj bio spriječiti „val“ mišljenja i kritike protivnika Taksonomije. Druga strategija, „razvodnjavanje“ interesa, odnosila se na zadovoljenje primarnih interesa najmoćnijih članica, ali na način da ni Njemačka ni Francuska ne budu u potpunosti zadovoljne donesenim. Posljednja je strategija sprječavanje stvaranja velikih koalicija protiv CDA-a, a unatoč pokušajima nekih članova Europskog parlamenta da suzbiju CDA, vidljivo je da je Komisija bila uspješna u osiguranju njegovog opstanka. Iako su prvotne reakcije nekih članica na Taksonomiju bile burne, na kraju nisu odlučile djelovati jer su uvidjele koristi, ili su pokušale djelovati, ali nisu imale dovoljno utjecaja.

Iako ovo nije jedini rad koji na primjeru europskih javnih politika istražuje politizaciju, ovaj rad jedinstvenim čini to što istražuje relativno nov instrument, koji se je do sada primarno analiziran iz ekonomske perspektive, te što je u fokusu djelovanje Komisije, a ne drugih institucija EU-a, koje tradicionalno posjeduju većinu zakonodavnih ovlasti. Također, dosadašnja su se istraživanja većinom fokusirala na kvantitativne pokazatelje politizacije, a nijedno od dostupnih istraživanja nije preispitalo na koji način europske institucije nastoje spriječiti ili barem ublažiti politizaciju. Tri dimenzije politizacije korištene u ovom istraživanju, istaknutost, polarizacija i mobilizacija, pokazale su se dobrim prediktorima za moguću politizaciju tehničkih pitanja, a način na koji se analiziraju u ovom radu može poslužiti kao primjer za buduća istraživanja politizacije koja kombiniraju kvalitativne i kvantitativne metode. Također, buduća bi se istraživanja mogla fokusirati na prisustvo navedenih strategija Komisije za nošenje s politizacijom u procesu donošenja nekih drugih tehničkih pitanja te bi se navedene strategije mogle dodatno istražiti. S druge strane, javnopolitička primjenjivost ovog rada leži u tome što analitički okvir korišten u ovom radu dodatno može poslužiti kao podloga za istraživanje načina na koje se donositelji odluka mogu uspješno suočiti sa izazovnim procesima donošenja odluka.

Kao što je spomenuto ranije u radu, u literaturi se za istraživanje navedenih dimenzija politizacije navode različite definicije pojedinih dimenzija politizacije, na temelju kojih se određuje kako se određena dimenzija može istražiti i koji su njeni indikatori. Uzimajući u obzir prirodu podataka i načine analize podataka, u ovom je radu fokus bio na indikatorima koji su se mogli identificirati kroz pretežno kvalitativnu analizu novinskih članaka. Zbog toga su neki drugi indikatori, poput identificiranja identiteta i vrijednosti aktera, stavljeni u drugi plan jer bi se bolje istražili drugačijom metodom istraživanja, poput intervjua. Sukladno tomu, jedno od ograničenja ovog istraživanja mogla bi biti nejednaka posvećenost svim relevantnim

pokazateljima politizacije. Jedno od ograničenja je i vremenska obuhvatnost rada, obzirom da su se analizirali samo članci objavljeni od siječnja 2022. do srpnja 2023. godine. Za detaljnu analizu politizacije EU Taksonomije bilo bi potrebno analizirati sve članke koji su izašli od objave nacрта Uredbe o Taksonomiji do danas, kako bi se uočili i određeni trendovi, odnosno teme i područja koja su bila manje ili više politizirana. Dodatno, strategije Komisije za nošenje s politizacijom nastale su induktivnim putem, odnosno riječ je o strategijama koje je autorica iznjedrila tijekom analize članaka. Samim time, riječ je o eksploratorim strategijama čija se teorijska i empirijska snaga može potvrditi ili opovrgnuti tek u daljnjim istraživanjima na ovu i druge teme. Obzirom da se dosadašnja istraživanja nisu bavila ovom temom, nužno je dublje istražiti na koji se način Komisija nosi s politizacijom te bi buduća istraživanja mogla uočiti i neke druge strategije koje ovdje nisu spomenute ili nisu bile prisutne u procesu donošenja CDA-a. Instrument koji je bio u fokusu ovog rada, ali i sam fenomen politizacije europskih javnih politika, nedovoljno su istraženi te ovaj rad brojna pitanja ostavlja neodgovorenima, ostavljajući prostor za buduća istraživanja. Neka od pitanja koja bi mogla biti u fokusu novih istraživanja su: Na koji su način vrijednosti i identiteti članova Komisije utjecali na oblikovanje Taksonomije EU-a? Koje su karakteristike Taksonomije EU-a onemogućile njeno odbacivanje u Europskom parlamentu i Vijeću EU-a?

## 11. Literatura

### Akademska literatura

- Bressanelli, Edoardo i dr. (2020) EU actors under pressure: Politicisation and depoliticisation as strategic responses. *Journal of European Public Policy* 27(3): 329-341.
- Bromley-Trujillo, Rebecca i Poe, John (2020) The importance of salience: public opinion and state policy action on climate change. *Journal of Public Policy* 40(2): 280-304.
- Bryman, Alan (2012) *Social research methods: Fourth edition*. New York: Oxford University Press.
- Chinn, Sedona i dr. (2020) Politicization and polarization in climate change news content, 1985-2017. *Science Communication* 42(1): 112-129.
- Christiansen, Thomas (1997) Tensions of European governance: politicized bureaucracy and multiple accountability in the European Commission. *Journal of European Public Policy* 4(1): 73-90.
- Dawson, Mark (2019) Juncker's political Commission: Did it work. *Report 8EPA*. SIEPS: Swedish Institute for European Policy Studies.
- De Wilde, Pieter (2011) No polity for old politics? A framework for analyzing the politicization of European integration. *Journal of European integration* 33(5): 559-575.
- Dreger, Jonas (2014) *The European Commission's Energy and Climate Policy: A Climate for Expertise?* Springer.
- Gerring, John (2007) *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge University Press.
- Ingebrand, Katharina Sophie (2022) The Politicization of Climate Change and its Institutional Effects on the European Union. *Retskraft – Copenhagen Journal of Legal Studies* 6(1): 7-32.
- Jamison, Andrew (1988) Social movements and the politicization of science. U: Annerstedt, Jan i Jamison, Andrew (ur.) *From Research Policy to Social Intelligence* (str. 69-86). London: Palgrave Macmillan.
- Kassim, Hussein (2022) The European commission: From collegiality to presidential leadership. U: Hodson Dermot i dr. (ur.) *The Institutions of the European Union* (str. 106-127). Oxford University Press.

- Kassim, Hussein i Laffan, Brigid (2019) The Juncker Presidency: The Political Commission in Practice. *Journal of common market studies* 57(1): 49-61.
- Mahmutović, Adnan (2013). Zakonodavni i nezakonodavni pravni akti Evropske unije i demokratski legitimitet. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave* 13(2): 467-498.
- Moylan i dr (2021) *Varieties of politicization of EU trade policy in public debates in the European Union*. RECONNECT.
- Munta, Mario (2020) The European Green Deal: A game changer or simply a buzzword. *Friedrich Ebert Stiftung* 15: 1-15.
- Pepermans, Yves, i Maesele, Pieter (2016) The politicization of climate change: problem or solution?. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 7(4): 478-485.
- Rauh, Christian (2019) EU politicization and policy initiatives of the European Commission: The case of consumer policy. *Journal of European Public Policy* 26(3): 344-365.
- Riger, Stephanie i Sigurvinsdottir, Rannveig (2016) Thematic analysis. U: Leonard, Jason i Glenwick, David (ur.) *Handbook of methodological approaches to community-based research: Qualitative, quantitative, and mixed methods* (str. 33-41). Oxford University Press.
- Russack, Sophia (2019) Institutional Rebalancing: the 'Political' Commission. *CEPS Policy Priorities for 2019-2024*.
- Sosa, Beatriz i dr. (2019) Analysis of scientific production on glyphosate: An example of politicization of science. *Science of the Total Environment* 681: 541-550.
- Statham, Paul i Trenz, Hans J. (2015) Understanding the mechanisms of EU politicization: Lessons from the Eurozone crisis. *Comparative European Politics* 13(3): 287-306.
- Stüwe, Robert i Panayotopoulos, Thomas (2020) *The Juncker Commission: Politicizing EU Policies*. Nomos.
- Vaismoradi, Mojtaba i dr (2013) Content analysis and thematic analysis: Implications for conducting a qualitative descriptive study. *Nursing & health sciences* 15(3): 398-405.
- Zürn, Michael (2019) Politicization compared: at national, European, and global levels. *Journal of European public policy* 26(7): 977-995.

## Internetske stranice

Boromisa, Ana-Maria (2020) Analiza: Tko će i kako provoditi Europski zeleni plan? Institucije i koordinacijski mehanizmi u Hrvatskoj. Friedrich Ebert Stiftung. [https://irmo.hr/wp-content/uploads/2020/11/Analiza\\_EUROPSKI-ZELENI-PLAN.pdf](https://irmo.hr/wp-content/uploads/2020/11/Analiza_EUROPSKI-ZELENI-PLAN.pdf)

Pristupljeno 9.6.2023.

Consilium.europa.eu (2022) Provedbeni i delegirani akti.

<https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/decision-making/implementing-and-delegated-acts/> Pristupljeno 12.6.2023.

Commission.europa.eu (2023) Vrste zakonodavstva EU-a.

[https://commission.europa.eu/law/law-making-process/types-eu-law\\_hr](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/types-eu-law_hr)

Pristupljeno 12.6.2023.

Delegirana uredba Komisije (EU) 2021/2139 od 4. lipnja 2021. o dopuni Uredbe (EU) 2020/852 Europskog parlamenta i Vijeća utvrđivanjem kriterija tehničke provjere na temelju kojih se određuje pod kojim se uvjetima smatra da ekonomska djelatnost znatno doprinosi ublažavanju klimatskih promjena ili prilagodbi klimatskim promjenama i nanosi li ta ekonomska djelatnost bitnu štetu kojem drugom okolišnom cilju. Službeni list Europske unije. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2139>  
Pristupljeno 10.6.2023.

Delegirana uredba Komisije (EU) 2021/2178 od 6. srpnja 2021. o dopuni Uredbe (EU) 2020/852 Europskog parlamenta i Vijeća utvrđivanjem sadržaja i prikaza informacija o okolišno održivim ekonomskim djelatnostima koje objavljuju poduzeća na koja se primjenjuje članak 19.a ili članak 29.a Direktive 2013/34/EU i utvrđivanjem metodologije obveznog objavljivanja informacija. Službeni list Europske unije. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2178>

Pristupljeno 10.6.2023.

Delegirana uredba Komisije (EU) 2022/1214 od 9. ožujka 2022. o izmjeni Delegirane uredbe (EU) 2021/2139 u pogledu ekonomskih djelatnosti u određenim energetske sektorima i Delegirane uredbe (EU) 2021/2178 u pogledu specifičnih javnih objava informacija o tim ekonomskim djelatnostima. Službeni list Europske unije. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1214>



Pristupljeno 10.6.2023.

Ec.europa.eu (2022) Questions and Answers on the EU Taxonomy Complementary Climate Delegated Act covering certain nuclear and gas activities.  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_22\\_712](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_712)

Pristupljeno 13.6.2023.

Euractiv.com (2022a) <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-ministers-mull-carbon-border-tax-argue-over-nuclears-green-credentials/>

Pristupljeno 30.7.2023.

Euractiv.com (2022b) <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/cross-party-alliance-seeks-to-block-nuclear-and-gas-from-eus-green-taxonomy/> Pristupljeno 30.7.2023.

Euractiv.com (2022c) <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/fury-in-parliament-as-eu-green-taxonomy-deadline-expires/> Pristupljeno 30.7.2023.

Euractiv.com (2022d) <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/imperfect-but-real-solution-brussels-weather-backlash-over-gas-and-nuclear/>

Pristupljeno 30.7.2023.

Europarl.europa.eu (2022) Taxonomy: MEPs do not object to inclusion of gas and nuclear activities.

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220701IPR34365/taxonomy-meps-do-not-object-to-inclusion-of-gas-and-nuclear-activities> Pristupljeno 13.6.2023

European Commission Joint Research Center (JRC) (2021) Technical assessment of nuclear energy with respect to the ‘do no significant harm’ criteria of Regulation (EU) 2020/852 (‘Taxonomy Regulation’). Petten. [https://finance.ec.europa.eu/system/files/2021-03/210329-jrc-report-nuclear-energy-assessment\\_en.pdf](https://finance.ec.europa.eu/system/files/2021-03/210329-jrc-report-nuclear-energy-assessment_en.pdf) Pristupljeno 13.6.2023.

Europska komisija (EK) (2019) Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom Vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Europski zeleni plan. 2019. Bruxelles.

[https://mingor.gov.hr/UserDocsImages//Istaknute%20teme/Zeleni%20plan//Europski%20zeleni%20plan%20HR%20\(pdf\).pdf](https://mingor.gov.hr/UserDocsImages//Istaknute%20teme/Zeleni%20plan//Europski%20zeleni%20plan%20HR%20(pdf).pdf) Pristupljeno 9.6.2023.

Europska komisija (EK) (2021a) Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Spremnost za 55 %: ostvarivanje klimatskog cilja EU-a za 2030. na putu ka klimatskoj neutralnosti. Bruxelles.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=EN> Pristupljeno 10.6.2023.

Europska komisija (EK) (2021b) Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Taksonomija EU-a, korporativno izvješćivanje o održivosti, preferencije u pogledu održivosti i fiducijarne obveze: usmjeravanje financiranja radi ostvarivanja Europskog zelenog plana.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0188>

Pristupljeno 13.6.2023.

Europska komisija (EK) (2023) Commission Delegated Regulation (EU) .../... of XXX supplementing Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council by establishing the technical screening criteria for determining the conditions under which an economic activity qualifies as contributing substantially to the sustainable use and protection of water and marine resources, to the transition to a circular economy, to pollution prevention and control, or to the protection and restoration of biodiversity and ecosystems and for determining whether that economic activity causes no significant harm to any of the other environmental objectives and amending Delegated Regulation (EU) 2021/2178 as regards specific public disclosures for those economic activities. Bruxelles. [https://ec.europa.eu/finance/docs/level-2-measures/taxonomy-regulation-delegated-act-2022-environmental\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/finance/docs/level-2-measures/taxonomy-regulation-delegated-act-2022-environmental_en.pdf) Pristupljeno 11.6.2023.

Finance.ec.europa.eu (2022) Factsheet: EU taxonomy accelerating sustainable investments. [https://finance.ec.europa.eu/system/files/2022-02/sustainable-finance-taxonomy-complementary-climate-delegated-act-factsheet\\_en.pdf](https://finance.ec.europa.eu/system/files/2022-02/sustainable-finance-taxonomy-complementary-climate-delegated-act-factsheet_en.pdf) Pristupljeno 11.6.2023.

Finance.ec.europa.eu (2023) Platform on Sustainable Finance.

[https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/overview-sustainable-finance/platform-sustainable-finance\\_en](https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/overview-sustainable-finance/platform-sustainable-finance_en) Pristupljeno 13.6.2023.

Financial Times (FT) (2022) Brussels faces legal challenge over labelling gas and nuclear 'green'. <https://www.ft.com/content/a5eef3ca-b2df-410c-ba9c-b1697eaffa33>

Pristupljeno 30.7.2023.

Hernandez, America (2022) EU enters endgame in fight over green investing rules. *Politico* 20. siječnja. <https://www.politico.eu/article/the-eus-taxonomy-tussle/> Pristupljeno 15.7.2023.

Hodgson, Camilla (2022) Challenge against EU 'green' label for gas and nuclear energy steps up. *Financial Times* 10. listopada. <https://www.ft.com/content/42320458-dfeb-4f5e-9655-aba281cef662> Pristupljeno 10.7.2023.

Lynch, Suzanne (2022) Brussels Playbook: COVID decisions loom — Borrell heads to Ukraine — Trump backs Orbán. *Politico* 4. siječnja.

<https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/covid-decisions-loom-borrell-heads-to-ukraine-trump-backs-orban/> Pristupljeno 15.7.2023.

Op.europa.eu (2021) Tematsko izvješće: Održivo financiranje: za preusmjeravanje financiranja na održiva ulaganja potrebno je dosljednije djelovanje EU-a.

<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/sustainable-finance-22-2021/hr/>

Pristupljeno 13.6.2023.

Politico.eu, 2022a <https://www.politico.eu/article/germany-reject-eu-nuclear-energy-dangerous/> Pristupljeno 30.7.2023.

Politico.eu, 2022b <https://www.politico.eu/article/eu-commissioner-mcguinness-defends-gas-nuclear-in-green-taxonomy-guidance/> Pristupljeno 30.7.2023.

Simon, Frédéric i Taylor, Kira (2022a) The Green Brief – A 'cloak and dagger' taxonomy.

<https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/the-green-brief-powered-by-goldman-sachs-a-cloak-and-dagger-taxonomy/> Pristupljeno 14.6.2023.

Simon, Frédéric i Taylor, Kira (2022b) LEAK: EU drafts plan to label gas and nuclear investments as green.

<https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/leak-eu-drafts-plan-to-label-gas-and-nuclear-investments-as-green/> Pristupljeno 14.6.2023.

Taylor, Kira (2022) Investors worth €50 trillion call on EU to exclude gas from green finance taxonomy. <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/investors-worth-e50-trillion-call-on-eu-to-exclude-gas-from-green-finance-taxonomy/>

Pristupljeno 14.6.2023.

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU) (2016) Službeni list EU C202 od 7.6.2016. (pročišćeni tekst) [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF) Pristupljeno 12.6.2023

Uredba (EU) 2020/852 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2020. o uspostavi okvira za olakšavanje održivih ulaganja i izmjeni Uredbe (EU) 2019/2088. Službeni list Europske unije.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852>

Pristupljeno 10.6.2023.

Uredba (EU) 2021/1119 o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredaba (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 („Europski zakon o klimi”). Službeni list Europske unije.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119>

Pristupljeno 10.6.2023.

## 12. Sažetak i ključne riječi

Sažetak: Klimatske politike i politike zaštite okoliša su danas, više nego li ikad prije, u središtu djelovanja Europske Unije, a EU taksonomija za održivo financiranje samo je jedan od novijih instrumenata kojima EU nastoji utjecati na „ozelenjivanje“ ulaganja i povećanje održivosti i neutralnosti ekonomskih djelatnosti svojih država članica. Cilj ovog rada je istražiti procese donošenja odluka u EU-u i njihovu politizaciju, zbog čega ovo istraživanje postavlja dva pitanja. Prvo je pitanje: na koji način dolazi do politizacije tehničkih pitanja u europskim javnim politikama na primjeru procesa donošenja EU taksonomije. Drugo je pitanje: na koji način se Europska komisija nosi s tom politizacijom kako bi uspješno donijela delegirane akte? Rad na ova pitanja nastojati odgovoriti provođenjem tematske analize i analize sadržaja novinskih članaka objavljenih na relevantnim internetskim portalima. Uz navedeno, u radu se nastojati pojasniti kako se donose delegirani akti, kako tehnička pitanja u području klimatskih politika postaju politizirana te koja je veza politizacije i koncepta „političke Komisije“. Analiza je ukazala na to da je Taksonomija, odnosno njen Dopunski delegirani akt o klimi uistinu bio politiziran jer je ispunio tri uvjeta: a) bio je istaknut u medijima; b) doveo je do polarizirane rasprave te je c) doveo do mobilizacije brojnih aktera. Kada je riječ reakciji Komisije na politizaciju Taksonomije, identificirane su 3 strategije kojima se Komisija koristila da bi ublažila i spriječila politizaciju, a to su: a) depolitizacija; b) „razvodnjavanje“ interesa i c) sprječavanje stvaranja velikih koalicija.

Ključne riječi: „Politička Komisija“, politizacija, EU taksonomija, klimatske politike, donošenje odluka

### 13. Summary and Keywords

Summary: Today, more than ever before, climate and environmental policy are at the heart of the European Union's activities, and the EU taxonomy for sustainable financing is only one of the newer instruments with which the EU tries to influence the "greening" of investments and increase the sustainability and neutrality of economic activities of its Member States. The aim of this MA thesis is to investigate the decision-making processes in the EU and their politicization, which is why this research raises two questions. The first question is: in which ways does the politicization of technical issues in European public policies take place, drawing on the example of the EU taxonomy's decision-making process? The second question is: how does the European Commission deal with this politicization in order to successfully adopt delegated acts? The paper attempts to answer these questions by conducting a thematic analysis and content analysis of newspaper articles published on relevant online newspaper platforms. In addition to the above, the paper attempts to clarify how delegated acts are adopted, how decisions in the field of climate policy become politicized, and what is the connection between politicization and the concept of the "political Commission". The analysis indicated that the Taxonomy, i.e., its Complementary Climate Delegated Act, was truly politicized because it fulfilled three conditions: a) it was increasingly salient in the media; b) it led to a polarized discussion and c) to the mobilization of numerous actors. When it comes to the Commission's reaction to the politicization of the Taxonomy, three strategies were identified which the Commission used to mitigate and prevent politicization, namely: a) depoliticization; b) "dilution" of interests and c) prevention of forming large coalitions.

Keywords: "Political Commission", politicization, EU taxonomy, climate policies, decision-making