

УДК 327

Николай КАВЕШНИКОВ

СТРАТЕГИЯ ЕС В ОБЛАСТИ КЛИМАТА И ЭНЕРГЕТИКИ

На саммите 23–24 октября 2014 г. Европейский Совет одобрил основные направления политики в области климата и энергетики до 2030 года (European Council, 2014). В основу решения Евросовета положены сообщения Комиссии от 22 января 2014 г. (Commission, 2014a) и от 23 июля 2014 г. (Commission, 2014c). Напряжённые дискуссии шли все десять месяцев; трижды по этому вопросу собирался Совет министров энергетики; дважды к этой проблеме обращался Европейский Совет.

Предполагалось, что на основе разработанных стратегических направлений деятельности (далее – Стратегия-2030) Евросоюз сможет выступить с единым и “амбициозным” предложением на глобальной климатической конференции в Париже в декабре 2015 г. Председатель Комиссии Жозе Мануэл Баррозу в январе 2014 г. заявил: “Мы показываем, что лидерство ЕС в глобальной климатической политике несомненно, и что [климатическая политика] может осуществляться во благо экономики. Изменение климата – это вызов нашего времени, и энергетическая политика ЕС жизненно важна для нашей конкурентоспособности. Сокращение выбросов на 40% к 2030 году – это амбициозная и реалистичная цель, и наиболее приемлемая с точки зрения затрат. Задача довести долю возобновляемой энергии до 27% посылает важный сигнал. Это гарантирует стабильность инвесторам, стимулирует “зелёные” рабочие места и поддерживает безопасность поставок” (BQE, 2014a). В преддверии октябрьского саммита председатель Европейского Совета Херман ван Ромпей отмечал: “Наша цель – достичь соглашения об основах климатической и энергетической политики на следующие десять лет – это самая амбициозная стратегия в мире, в основе которой, однако, должно лежать хорошее соотношение затраты/эффективность... Это решение будет иметь важнейшее значение для глобального климата, для здоровья граждан Европы, для лидирующей роли ЕС в гло-

© *Кавешников Николай Юрьевич* – к.полит.н., доцент, заведующий кафедрой европейской интеграции МГИМО (У) МИД России; ведущий научный сотрудник Института Европы РАН. *Адрес:* Москва, Моховая ул., 11, стр. 3 В. *E-mail:* n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

Ключевые слова: Европейский Союз, энергетическая политика, система торговли выбросами, возобновляемая энергетика, энергоэффективность, Стратегия-2030.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope1201593103>

бальных климатических переговорах, для устойчивых рабочих мест и конкурентоспособности экономики Европы, а также для безопасности энергетических поставок” (BQE, 2014e).

Уже из этих заявлений видны основные цели документа – обеспечение лидирующей позиции ЕС в борьбе с потеплением климата, сокращение выбросов парниковых газов и содействие обеспечению энергетической безопасности ЕС. В основе Стратегии-2030 – целевые показатели по сокращению выбросов углерода, повышению доли ВИЭ, увеличению энергоэффективности, а также реформа системы торговли выбросами углерода (СТВ). В своём решении Европейский Совет сформулировал задачи к 2030 г.:

- 1) сократить выбросы парниковых газов на 40% по сравнению с уровнем 1990 г. (обязательная цель);
- 2) увеличить до 27% долю возобновляемой энергии в энергобалансе ЕС (обязательная цель);
- 3) повысить энергоэффективность на 27% по сравнению со сценарием *business as usual* (индикативная цель) (European Council, 2014).

В настоящей статье дана оценка принятых решений и исследовано, как указанные цели вписываются в ныне реализуемые мероприятия в области энергетической политики.

Эмиссия парниковых газов

Европейский Союз заслуженно считается лидером в борьбе с потеплением климата. Именно благодаря настойчивым дипломатическим усилиям ЕС был введён в действие Киотский протокол. На сегодняшний день Евросоюзу удалось снизить выбросы CO₂ на 19% по сравнению с уровнем 1990 года, что принципиально отличает ЕС от прочих основных загрязнителей атмосферы: в США объём выбросов повысился на 8%, а в Китае – на 189%¹.

Основным инструментом сокращения выбросов в ЕС является система торговли квотами на выбросы парниковых газов (ПГ), сокращенно именуемая система торговли выбросами (СТВ)². Зарботав в 2005 г., сегодня СТВ включает такие сектора как электроэнергетика, нефтепереработка, угольная, металлургическая, стекольная, бумажная промышленность, производство цемента и др. В совокупности эти сектора обеспечивают около 40% всех выбросов на территории ЕС (подробнее см.: Каныгин, 2010).

СТВ работает по принципу “ограничить и торговать”. Устанавливается годовой объём выбросов, затем этот объём распределяется между странами ЕС, а затем между предприятиями отраслей, участвующих в СТВ. Если выделенной квоты не хватает, предприятие может купить недостающий объём на свободном рынке. В СТВ осуществляется как спотовая торговля, так и торговля фьючерсами. В первой фазе (2005–2007 гг.) годовой объём квот для Евросоюза в целом составлял 2298 млн т CO₂, во второй (2008–2012 гг.) – 2082 млн т CO₂. В третьей фазе (2013–2020 гг.) введено правило ежегодного уменьшения квот на 1,74%, так, на 2013 г. квота составляет 1974 млн т CO₂, а на 2014 г. – 1937 млн т CO₂³.

¹ Впрочем, не стоит забывать, что наибольшее сокращение выбросов имело место в России – минус 36% к уровню 1990 года. Правда, произошло это сокращение не вследствие осознанной политики, а по причине падения промышленного производства в первой половине 1990-х годов.

² Emission Trading System (ETS).

³ Система усложняется за счёт возможности переноса квот на будущие периоды и некоторых других нюансов. Детальное исследование работы СТВ см.: Ellerman (2010).

В функционировании СТВ имеется два существенных недостатка. Во-первых, чрезмерно большой объём выделяемых квот ведет к дисбалансу спроса и предложения в системе и снижению цены тонны CO₂. Например, в начале 2007 г. в СТВ произошел коллапс цен и вплоть до начала 2008 г (начала второго этапа) стоимость тонны CO₂ была равна нулю. Во второй фазе Комиссия жёсткими действиями добилась существенного снижения выделяемого объёма квот. Поэтому ожидалось, что к 2010 г. функционирование СТВ приведет к снижению выбросов на 2,4% в сравнении со сценарием *business-as-usual* (IMF, 2007: 67). И действительно, в 2008 г. цена тонны CO₂ колебалась в пределах 20–25 евро, что создавало существенные стимулы для сокращения выбросов. Однако вследствие экономического кризиса и падения производства в СТВ вновь образовалось превышение предложения над спросом: путём ряда регулятивных мер в 2009–2011 гг. удалось поддержать цену на уровне 15 евро / тонну CO₂, однако во второй половине 2011 г. цена начала падать и в последние годы составляет 4–5 евро / тонну CO₂. Этого явно недостаточно, чтобы стимулировать использование низкоуглеродных технологий. К примеру, при современных ценах на уголь и газ в ЕС, для того чтобы газ мог конкурировать с углем в качестве топлива для электрогенерации, стоимость тонны CO₂ должна составлять около 35 евро (Sia Partners, 2013).

Во-вторых, распределение квот между предприятиями в СТВ возможно двумя путями: бесплатно и через аукционы. Выбор способа распределения входит в компетенцию правительств стран ЕС. Ряд стран (прежде всего страны Центральной Европы), не желая возлагать на национальную промышленность дополнительную нагрузку, в 1-й и 2-й фазах использовали (только или преимущественно) способ бесплатного распределения. Это также вело к снижению стоимости тонны CO₂ в СТВ.

Таким образом, большой объём квот и их преимущественно бесплатное распределение снижали стоимость выбросов в торговой системе и не позволяли СТВ в полной мере выполнять функцию рыночного механизма снижения выбросов.

При разработке условий функционирования СТВ в 3-ей фазе (2013–2020 гг.) были предприняты попытки решить эти проблемы. В частности, установлено жёсткое правило понижения общей для ЕС квоты на 1,74% ежегодно, ограничены возможности переноса неиспользованных квот из второй фазы в третью и введено обязательное распределение части квот на аукционах. Однако указанные меры носили явно половинчатый характер. Все активнее звучит голоса критиков, полагающих что СТВ возлагает слишком тяжёлое бремя на экономику, что промышленность Евросоюза теряет конкурентоспособность по сравнению с теми странами, которые не сокращают выбросы парниковых газов. А страны Восточной Европы всё настойчивее требовали учесть относительно низкий уровень развития их экономик, т.е. обеспечить для них специальные правила функционирования СТВ и предусмотреть механизмы стимулирования инвестиций.

Удалось ли при формировании плана до 2030 года преодолеть существующие разногласия и ликвидировать недостатки СТВ? И да, и нет. Как уже упоминалось, принята обязательная цель в целом для ЕС снизить выбросы парниковых газов на 40% по сравнению с уровнем 1990 г. (сейчас достигнут уровень – минус 19%). При этом документ не предусматривает детального распределения усилий между странами ЕС; национальные цели будут согласованы позднее, “на основе баланса соображений справедливости и солидарности”. Указанная цель будет реализоваться “наиболее экономически эффективным способом”. Сокращение выбросов намечено как в секторах, охваченных системой торговли выбросами (СТВ), так в секторах, входящих в СТВ.

Планируется провести реформу СТВ чтобы ликвидировать излишек квот и повысить цену тонны выбросов. Однако по настоянию ряда стран ЕС реализация предложенных Комиссией мер начнётся лишь с 2021 года – с этого момента максимальный разрешённый объём выбросов в СТВ будет ежегодно сокращаться на 2,2%. Также будет создан резерв для стабилизации рынка, в котором будут заморожены излишки квот. Комиссия разработает правила автоматической продажи части квот из резерва в случае дестабилизации рынка (вероятнее всего, правила будут нацелены на поддержание долгосрочной цены квот на определённом уровне).

Одновременно по требованию стран Восточной Европы был введен ряд компенсационных механизмов, призванных ослабить нагрузку на энергоёмкие отрасли экономики в этих странах.

Во-первых, в период с 2021 по 2030 год решено сохранить возможность бесплатно распределять между предприятиями до 40% национальных квот на выбросы (остальное будет распределяться на аукционе). Эта возможность предоставляется государствам-членам с уровнем ВВП/душу ниже 60% среднего по ЕС (прочие страны ЕС обязаны с 2021 г. распределять через аукционы все национальные квоты). Это очевидный шаг назад: ныне действующие правила предполагали к 2020 г. полностью перевести распределение квот на аукционы.

Во-вторых, существующий финансовый инструмент NER300 в 2021 году будет трансформирован в NER400 и продолжит свое существование до 2030 года. Сегодня NER300 распоряжается 300 миллионами тонн выбросов углерода (по текущим ценам это составляет около 2,1 млрд евро). Продавая эти квоты в СТВ, NER300 направляет полученные средства развитие ВИЭ и УХУ-технологий во всех странах ЕС. Финансовый инструмент управляется совместно Еврокомиссией, ЕИБ и государствами-членами. NER400 за период 2021–2030 гг. будет распоряжаться бюджетов около 9 млрд евро (если верить прогнозу Thomson Reuters о том, что цена выбросов составит 23 евро за тонну).

В-третьих, создаётся новый финансовый инструмент (резерв) для помощи государствам-членам с уровнем ВВП/душу ниже 60% среднего по ЕС в объёме 2% от общих квот на выбросы углерода ежегодно. Это составит порядка 40 млн тонн выбросов, т.е. 900 млн евро ежегодно (в ценах Thomson Reuters). По сути, создаётся ещё один NER400, предназначенный специально для стран Восточной Европы. Что характерно, управлять этим резервом будут сами страны ЕС с низким доходом при содействии ЕИБ. Средства от продажи квот будут направляться на проекты повышения энергоэффективности и модернизации энергосистем (т. е. замена устаревшей инфраструктуры ЖКХ).

В-четвёртых, ежегодно 10% квот, предназначенных для аукциона, будут в исключение общих правил распределения передаваться государствам-членам с уровнем ВВП/душу ниже 90% среднего по ЕС. Таким образом субсидия странам с низким доходом составит 200 млн тонн выбросов ежегодно, т. е. 1 млрд евро в текущих ценах. А если верить прогнозу Thomson Reuters о цене выбросов в 2021–2030 гг. – указанная сумма вырастает до 4,5 млрд евро в год. Отметим, что эти страны вправе абсолютно свободно распоряжаться полученными средствами.

В-пятых, для секторов, не включённых в СТВ, национальные планы сокращения выбросов будут варьироваться от 0 до 40% относительно уровня 2005 года (European Council, 2014: point 2.10). То есть страны Восточной Европы заранее оговорили возможность взять на себя минимальные обязательства по сокращению выбросов, близкие к “0%”. С другой стороны, “национальные цели для государств-членов с ВВП/душу выше среднего по ЕС будут скорректированы с учетом эффективности затрат”, то есть именно эти богатые страны возьмут на себя львиную долю обязательств по сокращению квот, стремясь к цели в 40%. Конечно, это про-

гресс: по нынешним правилам к 2020 г. бедные страны имеют право на 20% увеличить выбросы секторов, не включённых СТВ, а богатые страны должны сократить их на 20%. Но это прогресс за счёт усилий части стран ЕС, а остальные зарезервировали за собой право не напрягаться.

Общая оценка планов ЕС в области сокращения выбросов парниковых газов представляется весьма скромной. Снижение максимального объёма выбросов в СТВ после 2020 г. на 2,2% ежегодно лишь незначительно повысит цены тонны выбросов в СТВ (Buchan et al, 2014: 4). Сохраняется принципиальное различие принципов, правил и целевых нормативов сокращения выбросов в отношении богатых (Западная Европа) и бедных (Восточная Европа) стран Евросоюза. Кроме того, бедные страны ЕС добились субсидий в объёме 12% ежегодных квот вплоть до 2030 г., – это своеобразная плата за разрешение двигаться вперёд, отражение возросшего политического влияния стран Восточной Европы в коридорах ЕС.

Возобновляемая энергетика

Политический импульс деятельности ЕС по стимулированию возобновляемых источников энергии (ВИЭ) был дан в 1997 г. К середине 2000-х годов Комиссия переходит к комплексному подходу, планируя ряд мер по трем направлениям, охватывающим все возможные способы использования ВИЭ: электроэнергетика, отопление/охлаждение и транспорт. В рамках принятого в 2007 г. пакета мер по климату и энергетике (Commission, 2007) Евросоюз ставит цель к 2020 г. довести производство ВИЭ до 20% от первичного потребления. Для реализации заявленной цели в 2009 г. была принята Директива 2009/28 по развитию возобновляемой энергетики (Directive, 2009), переводящая политические намерения в юридические обязательства. Этот документ предусматривает широкий набор мер в трёх упомянутых ключевых секторах. В частности, он устанавливает распределение обязательств между государствами-членами, создаёт механизм осуществления инвестиционных проектов и схему торговли гарантиями происхождения энергии (Журкин, 2011:504–506).

Сегодня Европейский Союз является одним из признанных лидеров в развитии возобновляемых источников энергии. По оценке ВР, на долю ЕС приходится почти 42% мирового потребления возобновляемой энергии, в то время как в США этот показатель составляет 23%, в Китае – 9%, а в Японии лишь 4% (ВР, 2012). Доля ВИЭ в потреблении энергии в ЕС составляет около 14%.

Однако не стоит забывать, что современные технологии возобновляемой энергетики не позволяют ВИЭ на равных конкурировать с традиционной энергетикой (подробнее см.: Кавешников, 2014а). В такой ситуации развитие возобновляемой энергетики возможно лишь за счёт государственной поддержки (см., например, Bloem et al, 2010: 6), с чем соглашаются и эксперты Еврокомиссии: “судьба биотоплива сейчас целиком зависит от налоговых исключений” (Цит. по Каныгин, 2009: 41).

Развитие возобновляемой энергетики в Евросоюзе основывалось на масштабном государственном стимулировании как за счёт прямой поддержки из национальных бюджетов (прямые субсидии, налоговые льготы и т. п.), так и за счёт регулятивных мер (вводные тарифы, квоты, облегчённый доступ к энергосетям электричества, произведённого из ВИЭ и т. п.), которые в конечном итоге оплачивались потребителями энергоресурсов. По последним оценкам, общий объём субсидирования ВИЭ в Евросоюзе в 2012 г. составил около 40 млн евро (Ecofys, 2014: 23). Объёмы поддержки росли как в абсолютном выражении, так и в относительном, т.е. увеличивался размер субсидий в расчёте на единицу энергоресурса, произведённого из ВИЭ. Это привело к резкому росту объёма производства энергии из

ВИЭ, что, в свою очередь, в рамках ранее принятого законодательства и схем поддержки, вело ко все большим объёмам субсидирования. Уверенный экономический рост сглаживал дополнительную нагрузку на потребителей энергоресурсов, а низкая стоимость денег позволяла государственным бюджетам (и потребителям) финансировать растущий объём обязательств по субсидированию ВИЭ.

И вот пришёл экономический кризис. Деньги кончились. В этой ситуации ряд стран ЕС начинает изменять схемы поддержки ВИЭ и сокращать объём субсидирования. Последствия не заставили себя ждать – в 2011 г. в Евросоюзе впервые за последние 15 лет объём производства возобновляемой энергии сократился на 2,7%. Объёмы производства ВИЭ упали более чем в 20 странах ЕС, самый глубокий спад отмечен во Франции (-13,2%), Румынии (-11,9%) и Словении (-11,3%).

Саммит Европейского Совета 22 мая 2013 г. на политическом уровне декларировал изменение приоритетов энергетической политики ЕС: вместо “устойчивой энергии” на первый план выходит “конкурентоспособная энергия”. Принципиальными условиями дальнейшего развития ВИЭ названы “их экономическая эффективность, развитие рыночных механизмов и стабильность сетей” (European Council, 2013). Хотя среди стран ЕС существуют определённые разногласия, но в целом следует ожидать устранения “экономически вредных субсидий” и перехода на “экономически обоснованные” схемы поддержки возобновляемой энергетики. В итоге это приведёт к резкому сокращению темпов роста ВИЭ, не случайно последние документы ЕС говорят, что субсидии должны обеспечивать “адекватное количество генерирующих мощностей” (European Council, 2013). Но в основе текущего изменения стратегии лежит признание того факта, что форсируемое развитие возобновляемой энергетики сопровождается целым рядом проблем, прежде всего слишком большими затратами, которые тяжёлым бременем ложатся на государственные бюджеты и конечного потребителя.

В этих сложных для возобновляемой энергетики условиях что нового вносят последние решения Европейского Совета? Декларирована обязательная на уровне ЕС цель к 2030 г. довести до 27% доли возобновляемой энергии в энергобалансе. Но её “обязательность” носит весьма условный характер, поскольку указанная цель не будет трансформирована в обязательные национальные цели. На эту уступку пришлось пойти по требованию прежде всего Великобритании. Это очевидный шаг назад: не будем забывать, что политическая цель обеспечить 20% к 2020 году была трансформирована в обязательные национальные цели директивой 2009/28.

Даже ныне существующая система управления в области ВИЭ, мягко скажем, не вполне эффективна. В её основе лежит открытый метод координации, предполагающий планирование и отчётность на национальном уровне, а также анализ отчетов и контроль за их реализацией со стороны Еврокомиссии (Потёмкина, Кавешников и Кондратьева, 2012: 239). Но даже при наличии обязательных национальных целей этот “круговорот бумаг в природе” даёт сбой, – по собственным оценкам Комиссии, к 2020 году доля ВИЭ в лучшем случае составит 17% вместо 20% (Commission, 2013). Декларируется, что выполнение общеевропейского норматива к 2030 году будет обеспечено за счёт новой системы управления; но эта система будет по-прежнему основана на национальных планах действий и уже не будет опираться на обязательные национальные цели. За счёт чего будет повышена эффективность системы управления – не ясно.

В целом в области ВИЭ поставленная цель не слишком амбициозна, отказ от формулирования национальных нормативов ставит достижение общей цели ЕС под большой вопрос, а система управление политикой ЕС в области возобновляемой энергетики после 2020 г. скорее всего будет менее эффективной, чем сегодня.

Энергосбережение

В настоящее время политика ЕС в области энергосбережения состоит из следующих элементов:

1) общая политическая и регулятивная основа, заложенная Европейским планом действий в сфере энергоэффективности и директивой 2012/27;

2) национальные планы действий в сфере энергоэффективности, предоставляемые Комиссии раз в три года, которые должны содержать реалистичный план мероприятий, соответствующих установленным на уровне ЕС индикативным целям;

3) специальные документы ЕС по ключевым направлениям повышения энергоэффективности (ко-генерация, здания, энергопотребляющие приборы и т.п.);

4) сопутствующие инструменты, такие как целевое финансирование, распространение информации, поддержка специализированных сетей.

Принятый в 2011 г. план по энергоэффективности констатировал, что в соответствии с нынешними темпами энергоёмкость экономики ЕС к 2020 вырастет не на 20%, а в лучшем случае лишь на 10% (Commission, 2011). С целью интенсификации усилий в октябре 2012 г., после напряжённых дискуссий была принята Директива 2012/27 об энергоэффективности (Directive, 2012), заменившая директиву 2006/32. Это первый документ, предусматривающий комплексный подход к политике энергосбережения, на всех стадиях производства, трансформации и потребления энергии.

Дискуссия по документу шла очень тяжело, не все из изначально предложенных Комиссией положений попали в итоговый текст документа. Крайнюю точку зрения занял Европарламент, предложив сделать обязательной и 20-процентную цель для ЕС, и национальные цели. Комиссия и ряд стран предлагали сформулировать цель не в процентных показателях, что допускает гибкость в оценке результатов, а в четких статистических нормативах. Но большинство стран в Совете министров вслед за Германией и Великобританией заняли очень сдержанную позицию; (BQE, 2012) они добивались большей гибкости в выборе наиболее экономически выгодных мер энергосбережения, полагая, что жёсткие обязательства создадут проблемы для госсектора.

Указанная гибкость привела к довольно странным результатам. Директива устанавливает чёткую юридически обязательную цель для Евросоюза в целом: к 2020 году потребление энергии не должно превысить 1,483 млрд т.н.э. первичного потребления и 1,086 млрд т.н.э. конечного потребления¹. Однако документ не предусматривает распределения обязательств между государствами-членами. Каждая страна ЕС должна представить национальный план действий, в котором следует указать количественные обязательства по потреблению энергии в 2020 году. Теоретически предполагается, что суммирование национальных обязательств даст искомые цифры для Евросоюза в целом. Однако практика, как и ожидалось, свидетельствует об обратном (Кавешников, 2014b). Суммирование обязательств, предусмотренных национальными планами, предполагает снижение конечного потребления энергии в целом в Евросоюзе к 2020 году до уровня 1,121 млрд т.н.э. (при том что запланировать не означает выполнить). Однако это на 35 млн т.н.э. (т.е. на 3,2%) больше, чем максимальный объём потребления, установленный директивой 2012/27. Как можно было предположить, значительная часть стран ЕС предпочла заложить в национальные планы минимальный объём мероприятий.

¹ С учётом вступившей в ЕС в 2013 г. Хорватии.

Парадокс в том, что в рамках применяемого в этой сфере метода открытой координации Комиссия ЕС не имеет никаких реальных средств заставить государства-члены переписать национальные планы и активизировать реализацию согласованных на уровне ЕС решений.

В Стратегии-2030 сфера энергоэффективности – пожалуй, самая проблемная. Официально саммит провозгласил индикативную цель – к 2030 году повысить энергоэффективность на 27% по сравнению со сценарием *business as usual*. В этом вопросе Европейский Совет отошёл от предложения Комиссии, которая настаивала на цели в 30%.

Гюнтер Эттингер, представляя в июле сообщение по энергосбережению, отметил: “Эта цель [30%] амбициозна и одновременно реалистична. Наша цель – дать правильный сигнал рынку и поощрить инвестиции в энергосберегающие технологии” (BQE, 2014c). Логику Брюсселя раскрывают слова депутата Европарламента Питера Лиэза: “Не существует более экономически эффективного способа снизить выбросы парниковых газов и потребление углеводородного топлива, нежели энергоэффективность; атомная энергетика, ВИЭ и УХУ-технологии гораздо дороже” (BQE, 2014d).

Однако целый ряд стран ЕС либо не согласен с такой экономической оценкой, либо не вполне разделяет цели снижения выбросы CO₂ и потребления углеводородов, – они не готовы уделять политике энергосбережения так много внимания. И это не случайность: имея цель к 2020 году увеличить энергоэффективность экономики на 20%, к настоящему времени ЕС обеспечил 16,8%; по оценке Комиссии, к 2020 г. удастся добиться лишь 18% (т. е. процесс практически остановился); только пять стран ЕС (Италия, Дания, Швеция, Кипр и Мальта) вовремя имплементировали в национальное законодательство директиву об энергоэффективности 2009 года.

В итоге индикативный норматив был снижен до 27%. При этом Европейский Совет особо отметил необходимость обеспечить эффективность расходов и “уважение свободы стран ЕС определять структуру энергобаланса” (European Council, 2014: point 3). Общая для ЕС цель не будет трансформирована в обязательные национальные цели.

* * *

1. В ходе переговоров о Стратегии-2030 страны ЕС чётко разделились на две группы. Первая (Германия, Франция, Великобритания, Бельгия, Дания, Испания, Финляндия, Италия, Нидерланды, Португалия, Швеция, Словения и Эстония) поддержала предложения Комиссии и разделяет её амбициозные цели. Некоторые страны этой группы даже предлагали повысить содержащиеся в январском сообщении Комиссии нормативы (в частности, Австрия, Португалия, Германия). С другой стороны, страны Вишеградской группы (Польша, Чехия, Венгрия, Словакия) и присоединившиеся к ним Болгария и Румыния подчёркивали, что климатическая политика не должна нанести ущерб конкурентоспособности национальных экономик и предлагали не формулировать чётких обязательств до результатов глобального климатического саммита.

По сути, Евросоюз и в этом вопросе разделился на “старую” и “новую” Европу, на богатых и бедных, на высоко- и низко-конкурентоспособные экономики, которые принципиально разным образом способны справиться с дополнительной нагрузкой на бизнес из-за предлагаемых мер. Не случайно представитель Словакии открыто заявил, что цель 40% снижения выбросов “слишком амбициозна и слишком дорого обойдётся для стран с низкодоходной экономикой” (BQE, 2014b) “Новая” Европа оценивает Стратегию-2030 не в категориях экологии, а в категориях

затрат. В этой связи характерно замечание, сделанное после октябрьского саммита премьер-министром Польши Евой Копач: “Я говорила, что мы не вернёмся с этого саммита с новыми [финансовыми] обязательствами, и действительно – новых обязательств нет” (Euractiv, 2014).

2. Как это ни удивительно, “новая” Европа победила. Не слишком амбициозные нормативы для ЕС в целом, принципиальный отказ формулировать национальные обязательства, гибкость системы управления, специальные (пониженные) нормативы сокращения выбросов для стран Восточной Европы, субсидирование этих стран через целевое выделение квот на выбросы в СТВ – вот то, что получила “новая” Европа. Характерно, что все спорные вопросы, остававшиеся не урегулированными к октябрьскому саммиту – 1) возможность бесплатного распределения квот после 2021 г.; 2) размер бюджета финансового механизма для помощи бедным странам ЕС (1 или 2%) и порядок управления им (страны-члены или ЕИБ); 3) распределение усилий по снижению выбросов для отраслей, не входящих в СТВ; 4) индикативная цель по энергосбережению: 27 или 30%, – Европейский совет решил в пользу минималистской позиции, т. е. позиции стран Восточной Европы.

3. Сформулированные цели сложно назвать амбициозными. Даже на основе ныне реализуемых действий ЕС вполне способен к 2030 году обеспечить снижение выбросов на 32%, и довести долю ВИЭ до 24% потребления (Commission, 2014b). Так что скорее речь о косметическом улучшении современной траектории движения. Как отмечают эксперты Оксфордского института энергетических исследований, это “позволит Евросоюзу [на глобальных климатических переговорах] *сохранить свой образ первопроходца*... Но другой вопрос – сможет ли это подтолкнуть других крупных загрязнителей – США и Китай” (Buchan et al, 2014: 6). Евросоюз исторически претендует на роль мирового лидера в борьбе с потеплением климата. Но можно ли оставаться лидером, если за тобой мало кто следует?

Заключение Европейского Совета предусматривает, что цели 2030 года могут быть пересмотрены в зависимости от результатов климатического саммита в Париже в декабре 2015 г. Именно поэтому все цели в документе сформулированы с использованием слова “не менее”, например, сократить выбросы “не менее чем на 40%”. Однако следует задать два вопроса: 1) будут ли итоги климатического саммита достаточно субстантивными, чтобы побудить ЕС к пересмотру своей стратегии; 2) сможет ли “старая” Европа убедить “новую”, ведь для пересмотра стратегии 2030 потребуется консенсус.

4. Помимо формулирования проанализированных выше целей, Европейский совет декларировал необходимость реформы системы управления в области климата и энергетики. Эта система не должна создавать “излишнего административного бремени”, должна обеспечить гибкость для стран-членов и должна “полностью уважать свободу государств-членов определять структуру энергобаланса”. В плане конкретики решено:

- объединить планирование и отчётность по отдельным вопросам энергополитики (климат, ВИЭ, энергоэффективность).

- в интересах потребителей и инвесторов разработать систему мониторинга ключевых индикаторов “доступной, надёжной, конкурентной, безопасной и устойчивой энергетической системы” (European Council, 2014: point 6.2).

За счёт чего будет обеспечена новизна и повышена эффективность системы регулирования, не ясно. Судя по изначальному проекту, обнародованному Комиссией в январе 2014 г. (Commission, 2014a), Комиссия рассчитывала создать довольно жёсткую процедуру контроля за исполнением государствами-членами национальных планов, что-то напоминающее создаваемую систему мониторинга бюджетной политики стран зоны евро. Однако мало кто из стран ЕС был готов согласиться на это,

напротив, для них ключевой идеей стала гибкость. Подобная гибкость вполне устраивает те страны ЕС, которые не имеют финансовых ресурсов для стимулирования ВИЭ и энергосбережения и не готовы возложить на свою экономику дополнительное бремя в связи с сокращением выбросов парниковых газов. Вот почему после 2020 года система управления в этой области станет менее эффективной.

Более того, по настоянию Великобритании и Польши Евросовет по сути отказался от использования в этой области предусмотренной Договором о функционировании ЕС обычной законодательной процедуры. В Заключении Евросовета говорится о “уважении [принципа] консенсуса при решении вопросов, связанных с функционированием СТВ, сокращения выбросов в других секторах [не включенных в СТВ] и энергоэффективности” (European Council, 2014: point 1). Использование консенсуса вместо голосования квалифицированным большинством кардинально снижает роль Комиссии и Европарламента и сводит к минимуму шансы сторонников климатической политики навязать свою волю странам “новой” Европы.

5. Изложенную выше критику следует воспринимать с учётом большой сложности стоящей перед ЕС задачи. Весной 2014 г. министр экологии Греции Янис Маниатис говорил о “необходимости сбалансировать три элемента: экологическую устойчивость, защиту потребителей [т. е. дешёвую энергию. – *Н.К.*] и безопасность поставок” (BQE, 2014b). Согласиться с необходимостью такого баланса легко, а вот достичь его немногим проще, чем найти квадратуру круга. Судя по всему, стремясь обеспечить потребителей дешёвой энергией, Евросоюз уже принёс в жертву часть своих экологических амбиций.

Список литературы / References:

- Безопасность Европы. / Под ред. В.В. Журкина. – М.: Весь Мир, 2011.
- Европейский Союз в XXI веке: время испытаний. / Под ред. О.Ю. Потёмкиной (отв. ред.), Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой. – М.: Весь мир, 2012.
- Кавешников Н. (2014a) Возобновляемая энергетика в ЕС: смена приоритетов. // *МЭ и МО*, 2014, № 12, сс. 70–81.
- Кавешников Н. (2014b) Политика Европейского союза в области энергосбережения // *Вестник МГИМО-Университета*, 2014, № 4, сс. 109–115.
- Каныгин П. (2009) Экономика возобновляемых источников энергии (на примере ЕС) // *МЭ и МО*, 2009, № 6, сс. 31–42.
- Каныгин П. (2010) Экология Евросоюза у “красной черты” // *Современная Европа*, 2010, № 1, сс. 67–80.
- Kanygin P. (2009) *Ekonomika obnovlyayemykh istochnikov energii (na primere ES)* [The Economics of Renewable Energy Sources (on the Example of the EU)]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2009, no. 6, pp. 31–42.
- Kanygin P. (2010) *Ekologiya Evrosoyuzu u “krasnoi cherty”* [Ecology of the European Union before the “red line”]. *Sovremennaya Evropa*, 2010, no. 1, pp. 67–80.
- Kaveshnikov N. (2014a) *Vozobnovlyayemaya energetika v ES: smena prioritetov* [Renewable Energy in the EU: Revision of Priorities] *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2014, no. 12, pp. 70–81.
- Kaveshnikov N. (2014b) *Politika Evropeiskogo soyuzu v oblasti energosberezheniya* [Energy Saving Policy of the European Union] *Vestnik MGIMO-Universiteta*, 2014, no 4, pp. 109–115.
- Potemkina O., Kaveshnikov N., Kondratieva N. (Eds.) (2012) *Evropeysky Soiuz v XXI veke: vremia ispytaniy* [European Union in XXI Century: Time of Trials], Moscow, Ves Mir.
- Zhurkin V. (Ed.) (2011) *Bezopasnost' Evropy* [European Security]. Moscow, Ves Mir.
- Bloem H., Szabo M., Monforti-Ferrario F. and Jäger-Waldau A. (2010) *Renewable Energy Snapshots 2010*. Joint Research Centre. Institute for Energy. European Commission. 2010.
- BP (2012) *Statistical Review of World Energy*. June 2012.
- Buchan D., Keay M., Robinson D. (2014) *Energy and climate targets for 2030: Europe takes its foot off the pedal*. *Oxford energy comment*. October 2014.

- Bulletin Quotidien Europe (2012) no. 10634, 15.06.2012.
Bulletin Quotidien Europe (2014a) no. 11002, 23.01.2014.
Bulletin Quotidien Europe (2014b) no. 11030, 04.03.2014.
Bulletin Quotidien Europe (2014c) no. 11127, 24.07.2014.
Bulletin Quotidien Europe (2014d) no. 11128, 25.07.2014.
Bulletin Quotidien Europe (2014e) no. 11183, 24.10.2014.
Commission (2007) Communication. An Energy Policy for Europe. COM(2007) 1 final.
Commission (2011) Communication. Energy Efficiency Plan 2011. COM(2011) 109.
Commission (2013) Renewable energy progress report. COM(2013) 175 final. Brussels, 27.3.2013.
Commission (2014a) Communication “A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030”. COM(2014) 15. 22.1.2014.
Commission (2014b). Summary of Impact Assessment, attached to the Communication “A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030”. SWD (2014) 16, 22.1.2014.
Commission (2014c) Communication “Energy Efficiency and its contribution to energy security and the 2030 Framework for climate and energy policy”. COM(2014) 520. 23.7.2014.
Directive 2009/28/EC of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources.
Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency.
Ecofys (2014). Subsidies and costs of EU energy. An interim report by order of European Commission. 10 October 2014.
Ellerman A.D. (2010) Pricing Carbon: The European Union Emission Trading Scheme. Cambridge, 2010.
Euractiv (2014) EU leaders adopt 'flexible' energy and climate targets for 2030. 24/10/2014. <http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/eu-leaders-adopt-flexible-energy-and-climate-targets-2030-309462> (accessed 08.11.2014).
European Council (2013) Conclusions, 22 May 2013. EUCO 75/1/13 REV 1.
European Council (2014) Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework. SN 79/14. 23 October 2014.
IMF (2007). World Economic Outlook Globalization and Inequality October 2007.
Sia Partners (2013). The future of coal in Europe. 24 July 2013. <http://energy.sia-partners.com/20130724/the-future-of-coal-in-europe/> (accessed 08.11.2014).

European Union's climate and energy strategy

Author. Kaveshnikov N.Y. k.polit.n., Associate Professor, Head of the Department of European Integration (University) of the MFA of Russia; Leading Researcher Institute of Europe RAS, **Address:** 11-3, Mokhovaya street, 125993, Moscow, Russia. **E-mail:** n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

Abstract: The article analyses the EU Strategy on climate and energy until 2030, which was passed the Summit of the European Council on 23-24 October 2014. It estimates the implications of the decisions made and investigates how the proclaimed goals fit into contemporary measures within the EU energy policy.

Three areas of the EU 2030 Climate and Energy Strategy are investigated in detail: greenhouse gas emission and the reform of the Emissions Trading System (ETS), development of renewable energy, and promotion of energy efficiency.

The paper concludes that the EU has been divided on climate/energy issues into “old” and “new” Europe, rich and poor countries, high and low competitive economies. When developing a Strategy 2030, the “new” Europe managed to defend its position. In this regard, the Strategy 2030 doesn't include very ambitious goals, refuses to formulate national commitments, provides “flexibility” of the governance, sets up special (lower) standards of emission reduction for the Eastern Europe countries, suggests the subsidy schemes for these countries through targeted allocation of emission allowances in the ETS. “Flexibility” of governance and return to the consensus would lead to the less effective governance system after 2020. Apparently, in an effort to provide consumers with cheap energy, the European Union has sacrificed part of its environmental ambitions.

Key words: European Union, energy policy, Emissions Trading System (ETS), renewable energy, energy efficiency, Strategy 2030.
