

РАЗВИТИЕ ВНЕШНЕЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Н.Ю. Кавешников

Московский государственный институт международных отношений (университет)
МИД России. 119454, Россия, Москва, пр. Вернадского, 76.

.....

В статье анализируется развитие внешней энергетической политики ЕС за последнее десятилетие. Лиссабонский договор не предусмотрел передачи на уровень ЕС новых полномочий в этой сфере. Однако сильный политический запрос на способность Евросоюза «говорить единым голосом» привел к существенному росту активности Еврокомиссии. Решение об обмене информацией о существующих и будущих двусторонних энергетических соглашениях государств-членов с третьими странами существенно ограничит возможности поставщиков дифференцировать условия реализации инфраструктурных проектов и поставки энергоносителей. Участие Еврокомиссии в качестве «хранителя» правил энергетического рынка в двусторонних переговорах государств-членов с третьими странами значительно усилит их переговорный ресурс. В то же время не стоит ожидать кардинального перераспределения полномочий в пользу ЕС, поскольку значительное число стран-членов ЕС, в том числе наиболее влиятельных, имея во внешнеэнергетической политике специфические интересы и длительные партнерские отношения со внешними поставщиками, стремятся сохранить свободу рук. Долгосрочными приоритетами внешней энергетической политики ЕС являются «экспорт» энергетического законодательства в соседние страны; диверсификация источников поставок и политически мотивированная приоритизация отдельных маршрутов поставок энергоносителей; резкое усиление административного регулирования со стороны институтов ЕС. При этом отдельные законодательные меры ЕС и регулятивные практики Еврокомиссии все чаще вступают в противоречие с международным правом и существующими обязательствами стран-членов.

.....

Ключевые слова: Европейский союз, энергетическая безопасность, энергетическая политика ЕС, внешняя энергетическая политика ЕС.

Проблема «единого голоса»

В последнее десятилетие сверхзадачей энергетической политики ЕС стало обеспечение энергетической безопасности. Европейская комиссия в своих документах даже поднялась до высокой поэзии: «Энергия – это кровь, необходимая для жизни нашего общества» [15]. Для достижения энергобезопасности ЕС использует синтетический подход, резонно полагая, что вклад в решение этой проблемы способны внести практически все направления энергетической политики: «Энергетическая безопасность – это ключевой приоритет. Она должна обеспечиваться за счет увеличения энергоэффективности, диверсификации поставок энергии, ее источников и маршрутов поставки, а также за счет продвижения энергетических интересов союза в отношениях с третьими странами» [3].

Европейская комиссия трактует энергобезопасность как ситуацию, при которой «граждане и предприятия ЕС пользуются всеми благами безопасности поставок [энергии] и более низких цен [на энергоносители]» [17]. В последнее время понятие «энергобезопасности» обогатилось третьей компонентой – устойчивой энергетикой; в риторике регулярно используется тезис о необходимости «надежной, безопасной, устойчивой и доступной энергии» [15]. В условиях чрезвычайно высокой и неуклонно растущей импортной зависимости такое понимание энергобезопасности трансформируется в задачу обеспечения надежных и стабильных импортных поставок углеводородов по приемлемым ценам. В практическом плане внешнеэнергетическая политика ЕС нацелена на снижение уязвимости перед перебоями в поставках энергоносителей из/через нестабильные в политическом плане регионы. Она акцентирует внимание на стоимости энергоресурсов и на проблеме возрастающей зависимости от импорта и политическом давлении, с которым ЕС сталкивается или потенциально может столкнуться в связи с данной зависимостью.

Однако именно во внешней энергетической политике особенно сильно ощущается недостаток компетенции ЕС. Поскольку учредительные договоры не содержат никаких положений на этот счет, полномочия ЕС определяются на основе теории параллельной компетенции: коль скоро ЕС вправе принимать «внутреннее» законодательство в какой-либо сфере, то он может осуществлять и внешнюю деятельность по этим вопросам [22, с. 857–859]. Неудивительно, что львиная доля внешнеэнергетической активности ЕС связана с «экспортом» существующего в энергетической сфере *acquis communautaire*, прежде всего модели регулирования рынков (той модели, что создана в рамках процесса либерализации рынков газа и электроэнергии) и законодательства по энергосбережению и стимулированию ВИЭ.

Однако реализация ключевой внешней стратегии обеспечения энергобезопасности – стратегии диверсификации поставок – затрагивает вопросы, лежащие исключительно в национальной компе-

тенции. Лиссабонский договор не принес прорыва: упоминая о необходимости проводить энергетическую политику «в духе солидарности» и о том, что целью ЕС является «обеспечение безопасности поставок энергии в союз» (ст. 196 Договора о функционировании Европейского союза), он сохраняет за государствами-членами все полномочия на определение структуры энергопотребления и источников импортных поставок. Такого мнения придерживаются и официальные лица: в сентябре 2009 г. Генеральный директор по внешним связям Энеко Ландабуро отметил, что вряд ли «Лиссабонский договор достаточен для того, чтобы ЕС смог проводить энергетическую политику в интересах всей Европы» [7].

Академические эксперты, в свою очередь, утверждают: согласно существующему законодательству, «безопасность энергетических поставок на внешнем уровне остается преимущественно в компетенции государств-членов» [20, с. 478]. Родившийся в середине десятилетия тезис о необходимости говорить единым голосом остается актуальным и поныне. Официальные призывы, в том числе и на уровне Европейского совета, «для ЕС и стран-членов чрезвычайно важно продолжать давать последовательные сигналы («говорить единым голосом») странам поставщикам и транзитерам» [3], сопровождаются критической оценкой существующего состояния дел. Например, комиссар ЕС по внешним связям Бенита Ферреро-Валднер в статье во французской газете *La Tribune* констатирует: «Наиболее серьезной и актуальной [проблемой во внешнеэнергетической политике] является недостаток координации и транспарентности внутри ЕС, которые необходимы для того, чтобы говорить с нашими партнерами единым голосом» [6].

Сложившаяся в ЕС практика допускает «ползучий переток» новых полномочий на коммунигарный уровень (*competence creep*) без изменения учредительных Договоров. Общий настрой отражают сказанные в 2008 г. слова высокого представителя по ОВПБ – Хавьера Соланы: «Есть вещи, которые мы можем изменить. Нам необходимо преодолеть фрагментацию, двусторонние переговоры, которые оставляют нас в проигрыше. Более единый и всеобъемлющий подход может усилить нашу переговорную позицию... Может быть, это не произойдет мгновенно. Но важно начать. Например, обеспечив лучший обмен информацией о проводимых двусторонних переговорах» [4].

Политический профиль вопроса настолько высок, что определенные подвижки в формировании «политики единого голоса» происходят; как будет показано далее, влияние и активность Еврокомиссии в последние годы действительно усиливаются. Однако кардинального перераспределения полномочий в пользу ЕС ожидать не стоит, поскольку значительное число стран-членов ЕС, в том числе наиболее влиятельных, имея во внешнеэнергетической политике специфические интересы и длительные партнерские отношения со внешними поставщиками, стремятся сохранить свободу рук. Они резонно полагают, что способны более

■ Международные отношения

эффективно реализовывать свои приоритеты, чем это мог бы сделать ЕС, вынужденный учитывать разнообразные и зачастую политически мотивированные интересы всех 27 стран ЕС.

Политический дискурс

Чтобы дать представление об идущих в ЕС политических дебатах относительно единой внешней энергетической политики, стоит упомянуть письмо словенского председательства (март 2008 г.) и предложение бывшего председателя Еврокомиссии Жака Делора о создании Европейского энергетического сообщества (конец 2009 г.). В письме Словении предлагалось интегрировать вопросы энергетики в общую торговую политику ЕС и сделать соглашения о ЗСТ инструментом для обеспечения преференциального режима в энергетике. С помощью этих соглашений следует добиваться таких целей, как:

- улучшение доступа инвестиционного европейских компаний к добыче и инфраструктуре;
- гарантии недискриминационных правил транзита и доступа к сетям;
- противодействие практикам двойного ценообразования и экспортным ограничениям. «Усиливающаяся тенденция ресурсного национализма, усиление национального контроля над ресурсами и деятельностью по их добыче, ограничение иностранных инвестиций в этих сферах требуют пристального внимания» [5].

Подобная практика пакетирования вопросов имела место и ранее, достаточно вспомнить «газовый ультиматум», который ЕС предъявил России в рамках переговоров по ВТО в 2003 г. А последнее поколение соглашений о ЗСТ+, заключаемых Евросоюзом с третьими странами, уже содержит детальные положения об энергетическом сотрудничестве. Также в письме говорилось о том, что сохранение конкурентной среды в добыче должно стать частью анализа, «с особым вниманием в отношении антиконкурентного поведения или структур, затрагивающих безопасность поставок в ЕС» [цит. по 5]. Реальным воплощением этой идеи стали проверки, которые Еврокомиссия провела в сентябре 2011 г. в офисах 20 газовых компаний в 10 странах ЕС (преимущественно в странах ЦВЕ) и инициированное год спустя антимонопольное расследование против Газпрома.

Опубликованный в развитие идеи Жака Делора доклад независимого экспертного центра Notre Europe о перспективах создания Европейского энергетического сообщества [2] формулирует три ключевые цели энергетической политики ЕС: доступность энергоресурсов по приемлемым ценам; устойчивое развитие производства, транспортировки и потребления энергии; безопасность поставок. Авторы доклада делают вывод, что современная энергетическая политика ЕС не в состоянии добиться этих целей и предлагают набор необходимых мер, а также комплекс политических, юридических и институциональных инструментов для их реализации. По мнению авторов, для становления согласованной интегрированной регулятивной среды на европейском уровне необходимы:

- 1) либерализация рынков;
- 2) усовершенствованная сеть инфраструктуры;
- 3) последовательная диверсификация энергетической отрасли за счет чистых технологий и возобновляемой энергетики.

В качестве неперенных условий упоминаются создание независимых финансовых ресурсов, которые могут быть использованы для реализации проектов общего интереса, и необходимость «говорить единым голосом» с производителями и транзитерами.

Активизация Европейской комиссии

Некоторые практические решения также свидетельствуют о постепенном развитии тренда на передачу органам ЕС определенных полномочий в сфере внешней энергетической политики. В октябре 2012 г. принято решение 994/2012 о механизме обмена информацией о двусторонних соглашениях государств ЕС с третьими странами [16]. Впервые о необходимости «привести существующие международные соглашения в соответствие с правилами внутреннего рынка» Комиссия заявила в ноябре 2010 г. [15]. Эта идея была поддержана на заседании Совета министров энергетики 3 декабря 2010 г. и заседании Европейского совета 4 февраля 2011 г. Последний констатировал, что начиная с 1 января 2012 г., страны-члены будут «информировать Комиссию о всех своих новых и существующих двусторонних энергетических соглашениях с третьими странами; Комиссия будет распространять эту информацию всем остальным государствам-членам... Высокий представитель по внешним связям приглашается в полной мере учитывать вопросы энергетической безопасности в своей работе» [19].

7 сентября 2011 г. Комиссия внесла проект Решения о механизме обмена такой информацией [24]. Проект вызвал бурную дискуссию. Для примера приведем слова лидера британских консерваторов в Европарламенте Джайла Чичестера: «Комиссия стремится контролировать и иметь право вето по всем крупным энергетическим сделкам между государствами ЕС и другими странами... Наши энергетические соглашения – это дело Британии, а не Комиссии... Комиссия продолжает свои трюки. Предложения Комиссии вызывают тревожные вопросы о деловой конфиденциальности, коммерческой чувствительности и честности процесса торговых переговоров» [10]. В итоге в текст проекта было внесено большое количество поправок, отражавших озабоченность государств-членов вопросами конфиденциальности и их стремление минимизировать роль Еврокомиссии.

Решение 994/2012 устанавливает обязательство государств ЕС обмениваться информацией о существующих межправительственных соглашениях в сфере энергетики и желательность обмена информацией об идущих переговорах. Поправка прямо указывает, что целью такого обмена является оптимизация функционирования единого энергетического рынка, тем самым ограничивая сферу действия Решения. Обнародованию подлежит полный текст таких соглашений, включая приложения,

протоколы и «иные документы», прямо упомянутые в соглашении. Однако поправка устанавливает, что указанные «иные документы» должны быть обнародованы лишь в части, влияющей на «функционирование внутреннего энергетического рынка и на безопасность поставок энергии в Союз». Наконец, по настоянию большинства стран ЕС было решено, что обмен информацией не распространяется на соглашения между коммерческими компаниями.

Изначально предлагалось заранее, до подписания, проводить проверку новых соглашений на соответствие праву ЕС (то есть осуществлять контроль *ex ante*). Согласно итоговому документу, страна-член ЕС обязана передать проект Комиссии, лишь если «не в состоянии сама достоверно оценить его соответствие праву ЕС». Однако в любом случае страна ЕС обязывается предоставить текст нового соглашения после его ратификации.

По общему правилу Комиссия, получив информацию о соглашении между государством ЕС и третьей страной, предоставляет эту информацию всем остальным членам ЕС. Однако заключившая соглашение страна ЕС вправе объявить любую часть соглашения конфиденциальной. В таком случае Комиссия не вправе передавать эту информацию другим странам ЕС. Как минимум, другие страны ЕС должны быть информированы о предмете соглашения, его цели, сроках, сторонах и основных элементах соглашения. Изначально предполагалось, что страна ЕС вправе объявить конфиденциальной лишь информацию коммерческого характера. Однако итоговый текст Решения упоминает «любую часть информации, коммерческую или иную, если раскрытие такой информации может нанести вред деятельности договаривающихся сторон». Характерно, что под это определение подходит практически любое положение соглашения, поскольку речь идет о вреде, который может быть нанесен любой из сторон соглашения, то есть и стране, не являющейся членом ЕС. Представляется, что общим правилом при реализации Решения станет раскрытие лишь информации самого общего характера.

В ходе ведения переговоров с третьей страной государство ЕС вправе запросить помощь Комиссии. Комиссия привлекается к переговорам в качестве наблюдателя. Поправка к изначальному тексту особо оговаривает, что роль Комиссии ограничивается советами о том, как избежать противоречия между разрабатываемым соглашением и правом ЕС. Разумеется, возможность участия Комиссии возникает лишь в случае уведомления страны ЕС о ведущихся переговорах, что не является обязательным. На основе анализа полученной от стран ЕС информации Комиссия принимает меры по координации их деятельности. В частности, Комиссия идентифицирует лучшие практики и разрабатывает модельные положения. Однако внесенные поправки особо оговаривают, что эти модельные положения не являются обязательными и могут касаться лишь соответствия будущих соглашений стран-членов нормам права ЕС.

В целом принятое Решение представляет существенный шаг на пути коммунитаризации внешней

энергетической политики ЕС. Обмен информацией может лишить внешних поставщиков возможности дифференцировать условия двусторонних соглашений со странами ЕС. Также Комиссия получит информационную базу, на основе которой быстрее и эффективнее сможет бороться с теми действиями внешних поставщиков, которые она считает нарушением правил внутреннего энергетического рынка. Однако следует отметить, что объем получаемой Комиссией (и особенно других стран ЕС) информации о двусторонних соглашениях, и тем более степень участия Комиссии в переговорах, будут зависеть исключительно от позиции отдельных стран ЕС.

Комиссия уже имеет опыт оказания поддержки странам ЕС при проведении двусторонних переговоров, предмет которых затрагивает регулирование внутреннего энергетического рынка. За последние годы уже дважды Комиссия участвовала в такого рода двусторонних переговорах:

– впервые это произошло при разработке межправительственного соглашения о строительстве газопровода «Набукко», подписанного Австрией, Болгарией, Венгрией, Румынией и Турцией 13 июля 2009 г.;

– второй случай – участие Комиссии в разработке подписанного 29 октября 2010 г. соглашения между Россией и Польшей, которое регулировало вопросы транзита и поставок газа по польскому участку газопровода Ямал–Европа. Комиссар ЕС по энергетике Г. Эттингер отметил, что в данном случае «в ходе переговоров ЕС играл роль советника... мы вместе работали для того, чтобы контракт соответствовал законодательству ЕС» [8].

Наконец, 12 сентября 2011 г. Совет министров впервые за всю историю ЕС дал Комиссии мандат на проведение переговоров с Азербайджаном и Туркменистаном по поводу строительства Транскаспийского газопровода [11]. Соглашение должно было установить финансовые обязательства сторон и юридический режим функционирования газопровода, в том числе связанные с неурегулированным статусом Каспия. Однако перспективы подписания обязывающего соглашения туманны прежде всего потому, что ни европейский бизнес, ни Туркменистан не готовы были инвестировать в проект с весьма неоднозначными экономическими характеристиками. Выдача такого мандата между тем является прецедентным событием: впервые Еврокомиссия будет самостоятельно, без участия стран-членов, вести от имени всего ЕС переговоры о соглашении в сфере энергетики. Правда, следует отметить, что условием выдачи Комиссии мандата на переговоры является наличие консенсуса всех стран ЕС, что в сфере внешнеэнергетической политики возможно лишь в редких случаях.

7 сентября 2011 г. Комиссия обнародовала Сообщение «Энергетическая политика ЕС: взаимодействие с партнерами за пределами наших границ» – концептуальный документ, излагающий перспективное видение всеобъемлющей стратегии внешней энергетической политики ЕС [14]. Традиционно заявлено, что «внешнеэнергетическая политика имеет ключевое значение для заверше-

■ Международные отношения

ния внутреннего энергетического рынка»; вторым мотивом интенсификации внешнеэнергетической политики обозначен «растущий спрос на энергоресурсы, который толкает вверх глобальные цены» и обостряет глобальную конкуренцию за энергоресурсы. Сообщение намечает четыре основных сферы действий:

- 1) создание внешнего измерения внутреннего энергетического рынка;
- 2) укрепление партнерства в целях надежной, безопасной, устойчивой и конкурентной энергетики;
- 3) улучшение доступа развивающихся стран к устойчивой энергетике;
- 4) лучшее отстаивание интересов ЕС за его пределами.

В документе особо подчеркнуто, что двусторонние взаимоотношения государств ЕС с третьими странами «могут привести к фрагментации внутреннего рынка» и снизить безопасность поставок и конкурентоспособность экономики ЕС. В целом указанные приоритеты повторяют ранее намеченные и фактически реализуемые действия.

ЕС прекрасно осознает исключительную роль России как поставщика энергоресурсов, неслучайно в вышеупомянутом Сообщении России отведен особый раздел. Официальная риторика Еврокомиссии претерпела некоторые изменения и стала в большей степени учитывать российские интересы (хотя бы на вербальном уровне). Например, документ называет общей целью «растущее сближение двух энергетических рынков, признавая, что РФ может оптимизировать социально-экономические выгоды от своего энергетического экспорта, а ЕС может повысить конкурентоспособность своего энергетического рынка» [14]. Перечисляя ключевые энергетические аспекты, обсуждающиеся в рамках переговоров по новому базовому соглашению Россия–ЕС, документ, помимо всего прочего, упоминает «доступ к энергетическим ресурсам, сетям и экспортным рынкам», что можно трактовать как признание озабоченностей по поводу препятствий на пути к конечным потребителям. Наряду с этим многие формулировки документа отражают традиционные для ЕС взгляды на суть сотрудничества:

- «поддержка рыночных реформ и улучшение инвестиционного климата в РФ»;
- «вовлечение России в реализацию Энергетической дорожной карты ЕС до 2050 года», хотя несколькими строками ранее упоминалось о том, что «общая Энергетическая дорожная карта ЕС–России определит возможности долгосрочного сотрудничества».

В целом тон Сообщения в отношении России – подчеркнуто уважительный. Но вот политическая дискуссия идет в несколько иной тональности. Представляя документ, Пюнтер Эттингер упомянул, что третьи страны (то есть Россия) используют угрозы нехватки энергоресурсов для растущего давления на страны ЕС, чтобы вынудить последние пойти на уступки, нарушающие законодательство ЕС о конкуренции. А полуофициальный информационный бюллетень Еврокомиссии прямо конста-

тировал, что «Комиссия обнародовала свою стратегию противодействия доминированию российской газовой монополии» [9].

Приоритетные направления деятельности ЕС

Суммируя активность ЕС в сфере внешнеэнергетической политики за первое десятилетие XXI в., можно обозначить следующие приоритеты и формы деятельности:

– «экспорт» в соседние с ЕС страны существующего в энергетической сфере *acquis communautaire*. Впервые необходимость приложить все усилия для «экспорта правил единого энергетического рынка в соседние страны» отмечается в документах Европейского совета, состоявшегося в марте 2006 г. [23]. Именно с этой целью в июле 2006 г. по инициативе ЕС было создано Энергетическое сообщество, в состав которого помимо стран ЕС входят Албания, Босния и Герцеговина, Македония, Сербия, Хорватия, Черногория, Украина и Временная администрация ООН в Косово. В качестве наблюдателей в работе Сообщества участвуют Молдова, Норвегия и Турция. За прошедшие пять лет страны Сообщества реформировали национальное законодательство на основе положений Второго энергетического пакета ЕС и взяли обязательства к 2015 г. имплементировать положения Третьего пакета. Кроме того, страны Сообщества приняли законодательство ЕС, касающееся энергосбережения в зданиях, маркировки бытовой техники и стимулирования ВИЭ. Помимо того, ЕС продолжает работу по инкорпорации отдельных положений *acquis communautaire* в законодательство стран СНГ, в частности через экспертизу и различные программы содействия развитию правовой базы рыночной экономики.

В целом подход ЕС в отношении стран-соседей базируется на традиционной идее «создания интегрированного энергетического рынка... на основе сближения регуляторных практик» [14] (то есть на основе законодательства ЕС). Это традиционная для внешней политики ЕС стратегия, зачастую анализирующаяся академическими экспертами в рамках концепции Евросоюза как нормативной силы (*normative power*) [25]. В сфере внешнеэнергетической политики эта стратегия весьма удобна, поскольку основывается на уже принятом внутреннем законодательстве ЕС и не требует чреватого осложнениями поиска консенсуса всех государств-членов. Объективным недостатком такой стратегии является ее недостаточная эффективность во взаимоотношениях со странами, не желающими вступать в Евросоюз или не имеющими ясной перспективы членства;

– диверсификация поставщиков и маршрутов поставок энергоресурсов. Основные усилия ЕС сосредоточены на доступе к ресурсам газа в Средней Азии и Персидском заливе. Уже действует нефтепровод Баку – Тбилиси – Джейхан, обсуждается возможность его продления через Каспийское море до Казахстана. Несмотря на подписанное в 2009 г. межправительственное соглашение о строительстве газопровода «Набукко» и начавшиеся переговоры с Азербайджаном и Туркменистаном по поводу стро-

ительства Транскаспийского газопровода, проект «Набукко умер». Вместо него будет построен существенно меньший по мощности Трансанатолийский газопровод из Азербайджана до западной границе Турции; решение о дальнейшем маршруте поставок газа пока не принято. Отражением невозможности реализовать проект Набукко стал новый термин в официальной риторике ЕС – «Южный коридор», под которым понимается совокупность проектов поставки газа из Каспийского региона и Персидского залива. В частности, ЕС принимает активное участие в строительстве Арабского газопровода (Египет – Иордания – Сирия), принято решение о его соединении с трубопроводами Ирака, Турции и ЕС. Также ЕС готов содействовать строительству газопровода Ирак – Турция и его последующей стыковке с сетями ЕС.

На средиземноморском и атлантическом побережьях развивается сеть терминалов по приему сжиженного природного газа (СПГ). Активно обсуждаются проекты поставки СПГ из Катара, уже подписан ряд коммерческих контрактов, в частности о поставке газа на строящийся терминал в Свиноустье (Польша). Активизировались действия ЕС на африканском направлении – в 2009 г. Алжир, Нигерия и Нигер подписали соглашение о строительстве Транс-сахарского газопровода; нигерийский газ, дойдя до Алжира, может быть поставлен в Европу через подводные трубопроводы Медгаз (Алжир–Испания) и Галси (Алжир–Италия). В 2009–2011 гг. подписан ряд предварительных соглашений по проекту Desertec, предполагающему развитие солнечной энергетики в Северной Африке и на Ближнем Востоке и поставки произведенной электроэнергии в ЕС.

Помимо поиска новых поставщиков ЕС в принципе благожелательно относится к попыткам диверсифицировать маршруты поставок энергоресурсов от традиционных поставщиков. Особенно это актуально в случае России, поскольку неоднократно возникали сложности с транзитом. Таков *raison d'être* трубопроводов «Северный поток», «Южный поток» и Бургас–Александропулис. Однако в целом зависимость от стран-поставщиков вызывает у ЕС большую озабоченность, чем зависимость от стран-транзитеров. Проводимая ЕС стратегия диверсификации создает существенную неопределенность по поводу долгосрочного спроса на газ из России и осложняет разработку Газпромом новых месторождений. Более того, некоторые эксперты рассматривают политику ЕС по созданию преференций для отдельных источников и маршрутов поставки энергии, прежде всего для трубопроводов, направленных на диверсификацию источников поставок, как дискриминацию по политическим мотивам других инфраструктурных проектов. «Предлагаемое Комиссией введение регулятивных и финансовых преференций этим проектам означает, что другие проекты, даже если они являются привлекательными для рынка, ресурсно-обеспеченными и экономически эффективными фактически могут оказаться в существенно худшем положении. Насколько [это] отвечает принципу наибольшего

благоприятствования [действующему между Россией и ЕС]»? [1] С определенной точки зрения такая постановка вопроса является правомерной, однако вероятность юридически оспорить эту практику через органы ВТО или международные арбитражи минимальна;

– развитие системы диалогов с ключевыми поставщиками и крупными внешними потребителями. Существует около двадцати таких диалогов (с Россией, Бразилией, Индией, странами ОПЕК, странами Магриба и т.д.). В рамках этих диалогов речь может идти об обеспечении стабильности поставок, о передаче энергосберегающих технологий, о совместных действиях по развитию альтернативной энергетики и т.п. Интенсивность и институциональная «плотность» таких диалогов сильно различается. К примеру, в рамках энергодиалога ЕС –Россия действуют четыре рабочие группы, множество подгрупп и ряд специфических площадок, в частности Консультативный совет России и ЕС по газу. А диалог ЕС–ОПЕК по факту представляет собой не вполне регулярные консультации на министерском уровне;

– ЕС является мировым лидером в области сокращения выбросов углекислого газа. Это важнейший экологический аспект энергетической политики, имеющий значимое внешнее измерение. Евросоюз играл ключевую роль в разработке и реализации Киотского протокола, занимает активную позицию на переговорах в рамках посткиотского процесса. ЕС последовательно стремится привлечь все крупные мировые экономики к этому процессу, не брезгуя при этом весьма спорными методами. В частности, одно время обсуждалась идея Франции создать компенсационный механизм в отношении импорта из третьих стран, которые отказываются принять на себя обязательства по сокращению выбросов. В качестве вариантов такого компенсационного механизма рассматриваются возможность введения дополнительных таможенных пошлин либо требования к импортерам покупать квоты на выбросы. Примером последнего подхода стало одностороннее решение ЕС о введении квот на выброс парниковых газов для неевропейских авиакомпаний. Политическое обязательство стран ЕС к 2020 г. на 20% по сравнению с 1990 г. снизить выбросы углекислого газа в атмосферу скорее всего будет выполнено в 2014–15 гг. Инициатива увеличить этот норматив до 30% в случае, если ключевые партнеры ЕС возьмут на себя дополнительные обязательства, была встречена без энтузиазма. Дальнейшая активность ЕС на этом направлении подрывается неготовностью новых членов инвестировать в «низкоуглеродную экономику», свидетельством чего стали бурные дискуссии по Дорожной карте развития энергетики до 2050 г. Негативную роль играет и продолжающийся в зоне евро экономический и бюджетный кризис. Акцент в деятельность Евросоюза *de facto* смещается от цели «устойчивой» энергии к цели «доступной», то есть более дешевой энергии. Лишнее

■ Международные отношения

подтверждение тому – произошедший в последние два года резкий рост угольной генерации в связи с поступлением на европейский рынок дешевого угля из США;

– наконец, заметно усиливается административное регулирование энергетики со стороны институтов ЕС, что оказывает существенное влияние на внешних контрагентов. Выше уже упоминалось Решение 994/2012 об обмене информацией о существующих межправительственных соглашениях в сфере энергетики и регулятивные меры по приоритизации отдельных источников и маршрутов поставок. Создание Агентства по сотрудничеству энергетических регуляторов свидетельствует о стремлении перенести на общеевропейский уровень принятие инвестиционных решений. Принятый в 2009 г. Третий энергопакет существенно осложняет управление газотранспортными сетями, синхронизацию контрактов на продажу газа и контрактов на резервирование транспортных мощностей, снижает заинтересованность инвесторов в строительстве новых мощностей. Реализация некоторыми странами ЕС норм Третьего пакета по разделению функций в наиболее жестком варианте (раздел собственности) может привести к национализации газотранспортных мощностей. Причем, как показало решение Суда ЕС по иску швейцарской компании ATEL, нормы Третьего энергопакета вступают в противоречие с обязательствами стран ЕС согласно их договорам о взаимной защите инвестиций [12]. Особое недоумение внешних партнеров вызывают попытки ЕС придать нормам Третьего энергопакета обратную силу.

К этой тенденции можно отнести и начатое в сентябре 2012 г. антимонопольное расследование Еврокомиссии против Газпрома [18]. Комиссия подозревает Газпром в трех нарушениях:

– разделении газовых рынков и создании препятствий для поставок газа между странами ЕС (вероятнее всего, речь идет о весьма существенных различиях в ценах);

– препятствовании диверсификации поставок газа (резервирование всей имеющейся транспортной мощности);

– привязке газовых цен к ценам на нефть, что, по мнению Еврокомиссии, может вести к «несправедливым», то есть завышенным ценам.

Формат статьи не позволяет детально разоблачить эти обвинения. Отмечу лишь, что различия в ценах, по которым товар поставляется в разные страны ЕС, и ограничение возможностей реэкспорта не всегда являются нарушением антимонопольного права ЕС. Именно так Суд ЕС постановил, например, в решении по делу фармацевтической компании GlaxoSmithKline [13], признав необходимость осуществления масштабных инвестиций достаточным оправданием для проведения дифференцированной ценовой политики. Что же касается «несправедливого» ценообразования через привязку цены на газ к цене нефти, то здесь налицо попытка

административными методами добиться пересмотра коммерческих контрактов. Как отмечает А.Конопляник, «целью [расследования] является объявить нефтяную привязку и условие «бери или плати» несправедливыми не потому, что они обязательно являются таковыми, а потому, что экономическая обстановка изменилась и такое решение было бы крайне выгодно для газовых компаний ЕС» [21, с. 6].

Евросоюз уже давно критикуют за излишнее административное давление на бизнес (наиболее жесткая критика звучит в Великобритании). Разумеется, естественно монопольные отрасли, к числу которых относится газ и электроэнергетика, требуют дополнительного регулирования, выходящего за рамки классической антимонопольной политики. Однако складывается впечатление, что действия Еврокомиссии зачастую мотивированы традиционной бюрократической логикой расширения своих полномочий для усиления собственного влияния. Рост регулирования весьма негативно воспринимается многими представителями европейского энергетического бизнеса. И тем более неприемлемыми являются доходящие иногда до абсурда попытки пренебречь нормами международного права, игнорировать существующие обязательства стран-членов навязать внутреннюю нормативную базу внешним партнерам.

Выводы

Несмотря на то, что Лиссабонский договор не предусмотрел существенного расширения полномочий Евросоюза в сфере внешней энергетической политики, ЕС заметно активизировал деятельность в этой области. В условиях высокой импортной зависимости ЕС с целью достижения энергетической безопасности предпринимает всевозможные усилия для обеспечения стабильных импортных поставок углеводородов по приемлемым ценам. Важнейшими направлениями деятельности ЕС являются: диверсификация источников поставок; попытки навязать партнерам, и особенно соседним странам, собственные правила поведения на рынке, в том числе путем «экспорта» законодательства; и усиление государственного/наднационального регулирования отрасли. Однако способность Евросоюза «говорить единым голосом» в сфере внешней энергетической политики требует консенсуса всех стран-членов.

Достижение такого консенсуса является чрезвычайно сложной задачей, а по многим вопросам практически невозможно в связи с несовпадением интересов различных стран ЕС. Значительное расширение компетенции Евросоюза маловероятно из-за оппозиции со стороны значительного числа стран-членов, что, однако, не исключает продолжения тренда передачи на наднациональный уровень отдельных полномочий. И, наконец, следует отметить, что некоторые законодательные меры и практика административного регулирования энергетики

со стороны институтов ЕС все чаще входят в конфликт с нормами международного права и обязательствами отдельных стран-членов. Однако пытаться использовать эти противоречия для защиты интересов внешних поставщиков

следует крайне осторожно, учитывая нечеткость правовой базы и реальный баланс влияния на европейском рынке, где сегодня предложение существенно превышает спрос.

Список литературы

1. Гудков И. Новая Энергетическая стратегия и Инфраструктурный пакет Европейского Союза // Вся Европа.RU, №3(53), 2011. Режим доступа: <http://www.alleuropa.ru/novaya-energeticheskaya-strategiya-i-infrastrukturniy-paket-evropeyskogo-soiuza>
2. Andoura Sami, Hancher Leigh and Van Der Woude Marc. Towards a European Energy Community: A Policy Proposal. (Policy Proposal by Jacques Delors). Notre Europe Studies & Researches no. 76, 2010.
3. Brussels European Council, 19/20 March 2009. 7880/1/09. REV 1. CONCL 1.
4. Bulletin quotidien Europe, № 9601, 14.2.2008.
5. Bulletin quotidien Europe, № 9617, 7.3.2008.
6. Bulletin quotidien Europe, № 9644, 14.4.2008.
7. Bulletin quotidien Europe, № 9969, 4.9.2009.
8. Bulletin quotidien Europe, № 10249, 4.11.2010.
9. Bulletin quotidien Europe, № 10447, 8.09.2011.
10. Bulletin quotidien Europe, № 10448, 9.9.2011.
11. Bulletin quotidien Europe, № 10450, 13.09.2011.
12. Case C-264/09. European Commission v. Slovak Republic. Judgment of the Court, 15 September 2011.
13. Case GlaxoSmithKline AEVE. Joined Cases C 468/06 to C 478/06. Judgment of the Court, 16 September 2008.
14. Communication from the Commission on security of energy supply and international cooperation. "The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders". COM(2011) 539 final Brussels, 7.9.2011.
15. Communication from the Commission. Energy 2020. A strategy for competitive, sustainable and secure energy. COM(2010) 639 final, 10.11.2010.
16. Decision No 994/2012/EU of 25 October 2012 establishing an information exchange mechanism with regard to intergovernmental agreements between Member States and third countries in the field of energy.
17. European Commission. Green Paper. A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy. COM(2006) 105 final, Brussels, 8 March 2006.
18. European Commission. Press release. Antitrust: Commission opens proceedings against Gazprom. IP/12/937. Brussels, 4 September 2012.
19. European Council Conclusions. 4 February 2011. EUCO 2/1/11. REV 1.
20. Haghighi S.S. Energy Security and the Division of Competences between the European Community and its Member States. // European Law Journal, 14 (4), 2008, pp. 461-482.
21. Konoplyanik A. The EU versus Gazprom. // Energy Economist, Issue 372, October 2012, pp. 3-6.
22. Lenaerts K., Van Nuffel P. Constitutional Law of the European Union. Second ed. London, Sweet & Maxwell Ltd, 2005.
23. Presidency Conclusions. Brussels European Council, 22/24 March 2006, Part Two. Energy Policy for Europe.
24. Proposal for a Decision setting up an information exchange mechanism with regard to intergovernmental agreements between Member States and third countries in the field of energy. COM(2011) 540 final, 7.9.2011.
25. Scheipers S.S. and Sicurelli D. Normative Power Europe: A Credible Utopia? // Journal of Common Market Studies, Vol. 45, Number 2, 2007, pp. 435-457.

Об авторе

Кавешников Николай Юрьевич – к.полит.н., доцент, заведующий кафедрой европейской интеграции МГИМО(У) МИД России; ведущий научный сотрудник Института Европы РАН.
E-mail: n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

DEVELOPMENT OF THE EXTERNAL ENERGY POLICY OF THE EUROPEAN UNION

N.Y. Kaveshnikov

Moscow State Institute of International Relations (University), 76, Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia.

Abstract: *The article analyses development of external energy policy of the European Union (EU). In spite of the Lisbon treaty didn't substantially expand EU powers in external energy policy, European Commission (EC) became more active in recent years. Decision on exchange of information about bilateral energy agreements between Member States (MSs) and third countries may deprive producers of opportunity to differentiate terms of infrastructure projects and energy supply in different MSs. European Commission participation in MSs negotiations with third countries as a guardian of energy market provisions will inevitably increase negotiation power of MSs. Nevertheless, only smooth and modest extension of powers of the EC would be possible because of opposition of numerous countries which makes a search of consensus very difficult. Among priority activities of the EU external energy policy one could identify 'export' of energy market provisions in neighbor countries; diversification of suppliers and prioritization of politically selected supply routes; dramatic increase of regulatory activity at EU level. All these activities are partially successful, but they all have some shortages. Several EU legislative and regulatory measures risk to run counter to existing obligations of MSs.*

Key words: European Union, energy security, EU energy policy, EU external energy policy.

References

1. Gudkov I. New energy strategy and infrastructure package of the European Union. *Vsya Evropa.ru*, 2011, no. 3 (53). Available at: <http://www.alleuropa.ru/novaya-energeticheskaya-strategiya-i-infrastrukturniy-paket-evropeyskogo-soiuza>. (in Russ.).
2. Andoura S., Hancher L., van der Woude M. Towards a European energy community: A policy proposal. *Notre Europe Studies & Researches*, 2010, no. 76. (Policy Proposal by Jacques Delors). Available at: <http://www.notre-europe.eu/media/etud76-energy-en.pdf?pdf=ok>.
3. Brussels European Council, 2009, 19/20 March. 7880/1/09. REV 1. CONCL 1. Available at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/106809.pdf.
4. *Bulletin quotidien Europe*, 14.2.2008, no. 9601.
5. *Bulletin quotidien Europe*, 7.3.2008, no. 9617.
6. *Bulletin quotidien Europe*, 14.4.2008, no. 9644.
7. *Bulletin quotidien Europe*, 4.9.2009, no. 9969.
8. *Bulletin quotidien Europe*, 4.11.2010, no. 10249.
9. *Bulletin quotidien Europe*, 8.09.2011, no. 10447.
10. *Bulletin quotidien Europe*, 9.9.2011, no. 10448.
11. *Bulletin quotidien Europe*, 13.09.2011, no. 10450.
12. Case C-264/09. *European Commission v. Slovak Republic*. Judgment of the Court, 2011, 15 September.
13. Case GlaxoSmithKline AEVE. *Joined Cases C 468/06 to C 478/06*. Judgment of the Court, 2008, 16 September.
14. *The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders*. Communication from the Commission on security of energy supply and international cooperation. COM (2011) 0539 final. Brussels, 7.9.2011. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0539:EN:HTML:NOT>

15. Energy 2020: A strategy for competitive, sustainable and secure energy. Communication from the Commission. COM (2010) 0639 final. 10.11.2010. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0639:EN:HTML:NOT>
16. Decision No 994/2012/EU of 25 October 2012 establishing an information exchange mechanism with regard to intergovernmental agreements between Member States and third countries in the field of energy. Available at: http://ec.europa.eu/energy/international/security_of_supply/cooperation_en.htm.
17. A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy. European Commission Green Paper. COM (2006) 105 final. Brussels, 8 March 2006. Available at: http://ec.europa.eu/energy/strategies/2006/2006_03_green_paper_energy_en.htm.
18. Antitrust: Commission opens proceedings against Gazprom. European Commission Press Release. IP/12/937. Brussels, 4 September 2012. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-937_en.htm.
19. European Council Conclusions. 4 February 2011. EUCO 2/1/11. REV 1. Available at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119175.pdf.
20. Haghighi S.S. Energy security and the division of competences between the European Community and its Member States. *European Law Journal*, 2008, vol. 14, no. 4, pp. 461-482.
21. Konoplyanik A. The EU versus Gazprom. *Energy Economist*, 2012, no. 372, October, pp. 3-6.
22. Lenaerts K., Van Nuffel P. *Constitutional law of the European Union*. 2nd ed. London, Sweet & Maxwell Publ., 2005. 971 p.
23. Energy Policy for Europe. Presidency Conclusions. Brussels European Council, 22/24 March 2006. Pt. 2.
24. Proposal for a Decision setting up an information exchange mechanism with regard to intergovernmental agreements between Member States and third countries in the field of energy. COM (2011) 0540 final, 7.9.2011. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011PC0540:EN:NOT>.
25. Scheipers S.S., Sicurelli D. Normative power Europe: A credible Utopia? *Journal of Common Market Studies*, 2007, vol. 45, no. 2, pp. 435-457.

About the author

Kaveshnikov Nikolay Yurievich – Ph.D. in political science, Head of Department of European Integration Studies, MGIMO-University; Leading Research Fellow in the Institute of Europe RAS. E-mail: n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru
