

СТРАТЕГИЯ ВНЕШНИХ СВЯЗЕЙ ЕС В ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ СЕКТОРЕ: ПРИЗЫВ К ЕДИНОМЫСЛИЮ?

Jozef Badida, GDF SUEZ, Словакия

В Европейском Союзе (ЕС), представляющем сообщество разных стран, естественно, возникает проблема единогласного выражения своего мнения, т.е. «в унисон» (UNISONO). Аналогичная ситуация складывается в энергетическом секторе. Хотя попыток разработать и принять единую внешнюю энергетическую политику в ЕС уже было достаточно, последующая их реализация до сих пор не соответствует ожиданиям. Так что же приносит самая новая инициатива Европейской Комиссии? Будет ли она успешной? Дождемся ли мы реальных результатов?

В начале сентября 2011 г. комиссар Гюнтер Герман Эттингер торжественно объявил об утверждении «комплексной стратегии внешних связей ЕС в энергетическом секторе» в форме *Уведомления об обеспечении поставок энергии и международном сотрудничестве* (Стратегия) [1]. Данный документ был подкреплен следующими двумя значительными шагами:

- проектом *Решения Европейского парламента и Совета о создании механизма обмена информацией о международных договорах в области энергетики между странами-членами ЕС и третьими странами*;
- мандатом Совета ЕС, разрешающим Европейской Комиссии вести переговоры о юридически обязывающем договоре с Туркменистаном и Азербайджаном, касающимся стратегического транскаспийского газопровода.

2009: ПЕРЕЛОМНЫЙ ГОД?

Своим решением, принятым в сентябре 2011 г., Европейская Комиссия, которую в связи с ее инициативными полномочиями считают движущей силой ЕС, правильно отреагировала на обращение глав

государств или премьер-министров стран-членов ЕС, объединенных в Европейском Совете. На своем «энергетическом» саммите в феврале 2012 г. они «призвали» все 27 стран сохранять единую позицию относительно «ключевых стран-производителей, транспортеров и потребителей» [2]. Но даже это обращение не гарантирует успеха остальной внешней энергетической стратегии ЕС. Почему? Да просто потому, что похожих призывов и связанных с ними стремлений ЕС водрузить европейский флаг над национальными интересами было уже достаточно. Именно последовательная защита во многих случаях эгоистических, но законных интересов отдельных государств-членов ЕС до этого времени препятствовала единой внешней позиции ЕС.

Если говорить о компромиссах, их значительно легче достичь внутри ЕС; самым лучшим доказательством этого является значительный прогресс ЕС в вопросе создания внутреннего рынка электричества и газа, повышении энергетической безопасности или поддержке возобновляемых источников энергии в борьбе с климатическими изменениями. И, хотя еще существуют резервы, внутренняя энергетическая политика ЕС на протяжении последних 10–15 лет, определенно, более успешна, чем внешняя, ориентирующаяся на международных партнеров. И даже долгосрочные и вполне реальные опасения, связанные с возрастающим глобальным спросом на энергоносители, увеличивающимся импортом углеводородов в ЕС или климатическими изменениями, не побудили государства-члены ЕС «говорить и действовать в унисон (UNISONO)» по отношению к третьим странам. Эта позиция все же могла бы измениться в результате двух существенных событий 2009 г. — при-

нятия Лиссабонского договора и январского газового кризиса.

До момента вступления в силу Лиссабонского договора ЕС не обладал исключительной компетенцией в области энергетики, и отдельные меры на практике принимались лишь окольным путем, со ссылкой на внутренний рынок, экономическую конкуренцию или защиту окружающей среды. На основании Лиссабонского договора энергетика была включена в компетенцию ЕС и его стран-членов [3]. Кроме того, реформа сопутствовала созданию института Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности, а также Европейской службы внешнеполитической деятельности, что позволило на уровне данных институтов реализовать внешнюю энергетическую политику [4]. Также газовый кризис в январе 2009 г. «расшевелил застоявшееся болото», явно указав на уязвимость ЕС. Результатом стало подтверждение необходимости усилить безопасность поставок энергоносителей, ведущих к увеличению инвестиций в инфраструктуру (например, вместимости подземных хранилищ, эксплуатации реверсных потоков газа, соединении сетей и систем) и к усилению поддержки возобновляемых источников энергии (дотации, налоговые льготы, выгодные цены на приобретение). В этом контексте, относительно позитивном с точки зрения «европеизации энергетики», была разработана и упомянутая стратегия внешней энергетической политики ЕС.

ПЛАНИРУЕМОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ И, ВОЗМОЖНО, ВСЕГО ЕС

Стратегия внешних связей ЕС в области энергетики, хотя и представляет собой «всего лишь» необязательный инструмент информативного характера относи-

тельно стран-членов и их граждан (поскольку была принята в виде уведомления), все же точно определяет планируемое направление Европейской Комиссии и, возможно, всего ЕС. Безусловно, данная инициатива не возникла с «нуля», она исходит из общих целей, определенных *Договором о функционировании ЕС* и стратегическими документами *Европа 2020* и *Энергия 2020*, выполнение которых требует также укрепления внешней энергетической политики ЕС [5].

Европейская комиссия в Стратегии определила множество конкретных областей, которые должны формировать единую позицию ЕС относительно наших международных партнеров в течение следующих лет, естественно, если будет проявлена воля в рамках ЕС. Наиболее важными являются следующие области:

- создание механизма обмена информацией, который позволит Европейской Комиссии влиять на двусторонние межгосударственные энергетические договоры с третьими странами;
- разработка и предоставление мандата для Европейской Комиссии на заключение международных договоров с третьими странами при энергетических проектах, имеющих значение для всего ЕС;
- развитие трехстороннего сотрудничества «ЕС – Россия – Украина», обеспечивающего стабильность поставок нефти и газа через территорию Украины;
- предоставление поддержки при обновлении украинской газотранспортной сети до 2020 г.;
- реализация диверсификации источников и трасс при поставках нефти и газа с акцентом на неотложное введение в эксплуатацию южного коридора (конкуренция между газовыми потоками Nabucco, «Южный поток», ITGI, TAP, «Белый поток» и AGRI (см. рис.);

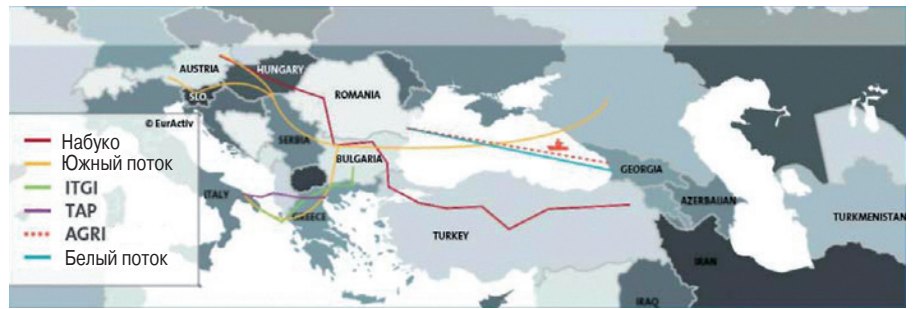


Рис. 1. Южный газовый коридор [9]

- продолжение энергетического диалога между ЕС и Россией (с целью решения важных вопросов, таких как доступ к энергетическим ресурсам, сетям и экспортным рынкам, защита инвестиций, взаимность, ценообразование энергетического сырья или предупреждение кризисов);
- экспансия внутреннего энергетического рынка в соседние страны ЕС через Энергетическое сообщество (например, соединение сетей и систем, их модернизация, повышение безопасности поставок энергоносителей, расширение правил экономической конкуренции);
- создание энергетического партнерства между странами ЕС и южного Средиземноморья, с целью развития рынков электроэнергии и альтернативных источников энергии (стимулирование инвестиций в чистую и эффективную энергию, а также в разработку низкоуглеродных технологий, например, через проект Desertec);
- реализация обязательных стандартов безопасности и защиты окружающей среды в атомной энергетике и подводной добыче на международном уровне, выполнение тестов нагрузки на всех атомных электростанциях соседних стран;
- создание Стратегической группы для международного энергетического сотрудничества, обеспечивающего взаимопо-

нимание и единомыслие представителей ЕС и государств-членов ЕС на международных экономических форумах.

Кажется, что прошлогодняя критика в адрес Европейской Комиссии по причине общего характера документа *Энергия 2020*¹ «была посеяна на плодотворную почву», о чем свидетельствуют важные специфические пункты стратегии внешних связей ЕС в энергетике. Такую позицию подтвердили в сентябре и два других шага, которые подтвердили данную Стратегию.

В НАЧАЛЕ БЫЛ «ЯМАЛ», В КОНЦЕ, ВОЗМОЖНО, РЕВОЛЮЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ

Вследствие существующего давления со стороны ЕС Польша и Российская Федерация заключили в 2010 г. межгосударственный договор, касающийся условий транспортировки газа и эксплуатации газопровода «Ямал» на польской территории.

Предыдущий договор (подписанный еще перед вступлением в ЕС), позволял польскому вертикально интегрированному предприятию (PGNiG) и российской компании «Газпром» через принадлежащую им транспортную сеть (EuRoPol Gaz) полностью владеть «Ямалом» и исключить другие заинтересованные стороны из пользования газопроводом. Еще осенью в эти переговоры по приглашению польской стороны вступила Европейская

¹Приоритеты стратегии «Энергия 2020» [6] заключаются в следующих пунктах:

- достижения энергетически эффективной Европы;
- создании общеевропейского интегрированного рынка энергоносителей;
- усилении позиций потребителей и достижение максимального уровня безопасности и обеспечения энергией;
- расширении ведущей позиции Европы в области энергетических технологий и инноваций;
- усилении внешнего измерения энергетического рынка ЕС.

Комиссия, что в результате привело к значительным изменениям: EuRoPol Gaz был заменен со стороны PGNiG и компании «Газпром» независимым государственным предприятием Gaz-System, задача которого заключается в обеспечении недискриминационного доступа третьих сторон к газопроводу («third party access») и реализации реверсного потока газа (физического и виртуального). В этом случае реализация ISO-модели (независимого сетевого оператора) должна была способствовать повышению конкуренции на польском газовом рынке.

Однако наиболее важное событие (причиной которого стал газопровод «Ямал») заключалось в первом в истории вступлении Европейской Комиссии в двусторонние межгосударственные переговоры об «энергетическом договоре». Этот беспрецедентный шаг, предпринятый осенью 2010 г., потенциально может способствовать качественному реформированию внешней энергетической политики стран-членов ЕС и самого ЕС. Поэтому совсем не вызывает удивления тот факт, что первым законодательным проектом Европейской Комиссии, который она внесла вместе с сентябрьской Стратегией, было предложение *Решения Европейского парламента и Совета о создании механизма по обмену информацией о межгосударственных договорах в области энергетики между странами-членами ЕС и третьими странами* (Решение). Предмет данного проекта составляют межгосударственные договора стран-членов ЕС с третьими странами (включая коммерческие контракты, если на них существует явная ссылка), влияющие на:

- функционирование внутреннего энергетического рынка;
- безопасность поставок энергоносителей в ЕС.

В случае его утверждения обеими организациями страны-члены обязуются предварительно информировать Европейскую Комиссию обо всех переговорах, ведущих к изменению существующих или к заключению новых договоров вышеупомянутого характера. Из этого следует, что Европейская Комиссия получает два, позволю себе утверж-

дать, революционных полномочия. Она будет иметь право по собственной инициативе или по требованию государства-члена ЕС:

- вступать в предметные переговоры;
- осуществлять предварительный контроль, т. е. оценить насколько согласованный, но еще не подписанный договор соответствует законодательству ЕС.

По мнению Европейской Комиссии, утверждение Решения должно способствовать:

- упрощению сложного процесса «открытия» уже действующих международных договоров после дополнительного установления нарушений правовых предписаний ЕС;
- повышению правовой уверенности для всех заинтересованных лиц.

С первым аргументом можно согласиться, принимая во внимание необходимое согласие «третьей страны» как независимого государства. Кроме того, участие Европейской Комиссии должно привести к снижению потенциального давления диктующих партнеров на все, а не только на небольшие страны.

Относительно второго пункта возникает вопрос: «А не могло ли быть предложение Европейской Комиссии еще более интересным?» Проект Решения не исключает начало судебного разбирательства против страны-члена ЕС («infringement procedure» [7]) со стороны той же Европейской Комиссии, которой предоставляется возможность указать на обнаруженные противоречия с законодательством ЕС уже в ходе предварительного контроля. Было бы лучше продумать механизм, который не позволит Европейской Комиссии инициировать дополнительное судебное производство после объявления положительного решения, или после отсутствия какого-либо возражения относительно предмета международного договора. Данная позиция могла бы быть на практике для ее автора (Европейской Комиссии) обязательной, в результате чего был бы обеспечен еще более высокий уровень правовой уверенности.

Также проблемным кажется масштаб исследуемых документов. Ведь речь не шла бы только о международных договорах, но и о договорах коммерческого характера, если бы на эти договоры была явная ссылка. Вопрос заключается в том, действительно ли для защиты внутреннего энергетического рынка и для безопасности поставок энергоносителей в ЕС необходимо такое вмешательство в частноправовые отношения. В настоящее время, когда регулирующие и антимонопольные органы имеют достаточно санкционированных полномочий, я не вижу причины для ограничения свободы коммерческих и инвестиционных решений.

И, невзирая на то, что в проекте Решения имеются постановления, которые можно улучшить, идея привлечения Европейской Комиссии в общий процесс заключения «энергетических договоров» с третьими странами, идея прямой реализации общего интереса ЕС может в конечном результате принести пользу как всем 27 странам-членам ЕС, так и отдельным государствам.

ИСТОРИЧЕСКИЙ МАНДАТ ДЛЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ?

Как уже упоминалось, в Стратегии, кроме прочего, предлагается предоставление мандата для Европейской Комиссии на ведение переговоров при заключении международных договоров с третьими странами в рамках энергетических проектов, имеющих значение для всего ЕС. Если цель Решения состоит в привлечении Европейской Комиссии в международные переговоры параллельно с государством-членом ЕС, то мандат, предлагаемый в Стратегии, представлял бы ей право вести переговоры самостоятельно, от имени всего ЕС.

Несмотря на то, что финальную версию должны были бы утвердить все страны-члены ЕС, уже сама идея предоставления во внешних энергетических вопросах «переговорного мандата» Европейской Комиссии кажется, с учетом существующего до этого подхода стран-членов, утопическим пунктом предлагаемой Стратегии. Именно

поэтому многих удивило принятое несколько дней спустя постановление Совета по иностранным делам, которое такой тип мандата предоставило [8]. Европейской Комиссии были предоставлены полномочия вести переговоры от имени всех 27 стран-членов ЕС с Туркменистаном и Азербайджаном с целью заключить международный договор, обеспечивающий правовые рамки, необходимые для строительства, эксплуатации и коммерческого использования транскаспийского газопровода.

Хотя кажется наивным утверждать, что на основании данного мандата ЕС и его члены действуют и позиционируются как «единомышленники», речь идет об историческом событии и это явный сигнал для зарубежья, выражающий не только усилие, но и, прежде всего, конкретный результат, направленный на достижение поставленной цели. В этом случае речь идет об общей поддержке проекта транскаспийского газопровода, которая, хотя и появилась поздно (принимая во внимание приближающийся отбор потребителей газа консорциумом Shah Deniz II), но лучше поздно, чем никогда.

Хотя все и декларируют интерес к диверсификации и строительству южного газового коридора, согласия относительно приоритетов не существует. Хотим ли мы пополнить портфолио наших поставщиков или только построить новые трассы? Для одних более подходящими являются небольшие и менее затратные газопроводы, такие как ITGI/TAP и Nabucco, но найдутся и такие страны-члены, которые, наверное, удовлетворились бы «Южным потоком». В таком контексте следует принимать как позитивный первый общий шаг ЕС для того, чтобы среднеазиатский и кавказский (позже может быть и ближневосточный) газ был доступен Европе. Но уже последующее утверждение согласованного договора между всеми странами-членами покажет, был ли мандат, предоставленный Европейской Комиссии, всего лишь «выстрелом вслепую» или началом действий «в унисон» (UNISONO) в области внешней энергетической политики.

НА ПУТИ К ЕДИНОМЫСЛИЮ ИЛИ ЗАБВЕНИЮ?

Имеет ли новая стратегия внешних связей ЕС в энергетической области шанс на успех или будет всего лишь следующей попыткой Европейской Комиссии ответить на не совсем искренние призывы представителей стран-членов к единомыслию?

Первому сценарию соответствуют результаты 2009 г. — страны-члены ЕС осознают свою уязвимость при обеспечении поставок энергоносителей. По Лиссабонскому договору энергетика переходит в официальное ведение дел ЕС, соответственно, с договором была также создана институциональная почва («дипломатический корпус» во главе с Верховным представителем ЕС по иностранным делам и политике безопасности), активным представителем Европейской Комиссии в энергетической сфере является комиссар Эттингер. Подтверждением данной линии, ведущей к материализации идеи Стратегии, было историческое постановление Совета по иностранным делам, предоставляющее мандат Европейской Комиссии в переговорах о транскаспийском газопровode.

О вероятности реализации второй альтернативы нас убеждает существование национальных интересов, прежде всего, больших государств, которые явно чувствуют себя достаточно сильными для реализации своих целей на международной арене. В таком же духе прозвучала и первая реакция на проект Решения, выраженная генеральным директором по энергетике Филиппом Лоу. Если маленькие государства данный документ поддержали, то большие государства были более сдержаны и потребовали проведения оценки необходимости привлечения Европейской Комиссии к международным двусторонним переговорам на индивидуальной основе. [10].

Принимая во внимание эту ситуацию, пока неизвестно, какой сценарий станет преобладающим. Поэтому будет очень интересно наблюдать за последующим развитием событий — последовательностью действий в целом проекте южного газового коридора, включая утверждение международного

договора странами-членами ЕС, или за законодательным процессом на уровне Совета ЕС, касающимся Решения. Уже эти шаги смогут продемонстрировать меру усилий 27 стран действовать сообща и в соответствии со Стратегией Европейской Комиссии. В связи с этим все сильнее звучат голоса, которые представляет бывший глава Европейской Комиссии Жак Делор, требующие создания Европейского энергетического сообщества, даже ценой в два раза ускоренной интеграции. Данное сообщество могло бы самостоятельно строить стратегическую инфраструктуру, или прямо законтрактовать конкретные объемы газа с поставщиками от имени всех своих членов.

Так далеко мы определено еще не зашли, и кто знает, хотим ли вообще зайти... В этом направлении было бы достаточно и Стратегии, подготовленной Европейской Комиссией, которая должна была бы соединять и, в конечном результате, приносить плоды всему ЕС. Таким образом, вопрос о том действительно ли Стратегия направит внешнюю энергетическую политику ЕС на путь единомыслия или перейдет в небытие, я закончу типично «брюссельским» *on verra* (поживем-увидим).

Источник: *Slovgas*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Пресс-релиз Европейской Комиссии (7. 9. 2011), www.ec.europa.eu/energy.
2. Заключение Европейского совета (4. 2. 2011), www.european-council.europa.eu.
3. Статья 4, абз. 2, пункт) Договора о функционировании ЕС.
4. Статьи 18 и 27 Договора о ЕС.
5. Напр., статья 194 Договора о функционировании ЕС, Стратегия Европа 2020 — Уведомление комиссии, www.ec.europa.eu/europe2020 Стратегия Европа 2020 — Уведомление комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов, www.ec.europa.eu/energy. 6. ec.europa.eu/energy/strategies/2010/2020_en.htm.



Jozef Badida (Йозеф Бадида), изучал право на юридическом факультете Университета Коменского в Братиславе, а также европейское право в Университете в Гронингене, темой дипломного проекта: «Либерализация рынка газа и энергоносителей в Словакии».

С более детальным функционированием Европейского Союза имел возможность ознакомиться во время стажировки в Европейской Комиссии. С 2010 г. работает юристом в группе GDF SUEZ в Словакии. Связаться с г-ном Jozef Badida можно по адресу: jozef.badida@gmail.com.