

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA ST., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

**Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН»
(Выпуск IV) № 34, 2024 (№ 366)**

Выход ЕС из Договора к Энергетической хартии

А.О. Доманов

Аннотация. *Несмотря на разногласия между государствами – членами ЕС по вопросу обновления Договора к Энергетической хартии (ДЭХ), Европейская комиссия сформировала единую переговорную позицию по данному вопросу и озвучила её на очередной Конференции сторон соглашения 3 декабря 2024 года. Единовременный выход большинства стран Евросоюза из ДЭХ сохранил переговорный вес ЕС в сфере правового регулирования прямых иностранных инвестиций в энергетические проекты. Сплочённость объединения не была ослаблена влиятельной группой стран, которые стремятся обеспечить преимущества возобновляемым источникам энергии перед компаниями, работающими с ископаемым топливом. Автор анализирует ситуацию в этой сфере, включая её значение для европейских предприятий российских концернов.*

Ключевые слова: *Европейский союз, ЕС, Россия, Договор к Энергетической хартии, правовой режим защиты ПИИ, гармонизация, нормативная сила, конкурентоспособность, ископаемое топливо, возобновляемые источники энергии, климатическое законодательство.*

По мере усиления кризисных тенденций в мировой экономике конкуренция и ресурсные ограничения вынуждают зарубежные правительства выбирать приоритетные отрасли для непрямого стимулирования. Государства всё чаще принимают протекционистские меры, которые дискриминируют иностранных инвесторов. Это касается и меняющегося подхода европейских органов власти к применению инструментов защиты инвестиций, которые содержит и Договор к Энергетической хартии (ДЭХ).

Автор. *Доманов Алексей Олегович* – научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3. E-mail: domanov.aleksey@gmail.com.

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43420249297> EDN: <https://www.elibrary.ru/SOFTLI>

3 декабря 2024 г. при содействии ЕС завершился процесс модернизации этого соглашения. Ряд поправок вносят юридическую неопределённость для владельцев европейских нефтегазовых предприятий, которые находятся в странах-экспортёрах сырья вне Евросоюза. Одновременно Брюссель запустил процедуру выхода из данного договора, чтобы со временем возобновляемые источники энергии (ВИЭ) смогли находиться в более благоприятных финансовых условиях, чем инвестиционные проекты со значительным «углеродным следом». Первые продолжают пользоваться преимуществами климатического законодательства ЕС, а вторые потеряют защиту ДЭХ.

Оформление модернизации ДЭХ оказалось возможным после того, как Еврокомиссия (ЕК) преодолела намечавшийся раскол по вопросу о поправках. Как минимум, полтора года сохранялись разногласия между сторонниками ратификации обновлённого соглашения и их противниками – правительствами, которые вопреки договорённостям 2021 г. заняли категоричную позицию о выходе из договора.

Нелинейный процесс согласования интересов внутри ЕС представляет интерес для подписантов Энергетической хартии и договора к ней с точки зрения степени консолидации внешней политики. Некоторый дефицит сплочённости не помешал Евросоюзу в итоге лишить усиленной правовой защиты большинство европейских дочерних предприятий российских концернов «Газпром», «Лукойл» и «Новатэк».

Модернизация ДЭХ и разногласия государств – членов ЕС

За время действия ДЭХ стороны неоднократно критиковали некоторые его положения, поэтому ЕС активно включился в процесс модернизации данного нормативно-правового акта. В 2017 г. специальная рабочая группа начала готовить поправки с учётом позиций национальных правительств, а также ЕС и Евратома. Проект обновлённого текста соглашения был завершён и представлен на рассмотрение государств 24 июня 2022 года¹.

После нескольких лет работы над поправками многие страны ЕС (например, Нидерланды, Франция, Дания) встретили итоговый проект неоднозначно. По их мнению, модернизированный текст не в полной мере отражал их позиции по вопросу защиты окружающей среды: формулировки, которые годами разрабатывались с участием представителей ЕС, теперь с их стороны считались неприемлемыми. Вместо единства подходов к обновлению международного права возникла поляризация: сформировалась группа стран, которые обращали внимание на возможность противоположных трактовок ДЭХ и климатического законодательства ЕС. Более того, множество противоречий между различными правовыми актами уже были выявлены некоторыми компаниями, которые через суд регулярно добивались компенсаций от государств, вынужденных применять экологические регламенты Евросоюза вопреки требованиям данного соглашения.

¹ Public Communication Explaining the Main Changes Contained in the Agreement in Principle. Energy Charter. 24.06.2022. URL: <https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/CCDECS/2022/CCDEC202210.pdf> (дата обращения: 27.09.2024)

Сформированная коалиция пролоббировала поправки, которые ограничивают правовую защиту объектов углеводородной энергетики. Несмотря на этот успех, многие подписанты ДЭХ посчитали, что необходимо его вовсе покинуть. Их разногласия с приверженцами реформы соглашения заблокировали одобрение обновлённых правовых норм. При этом предложение покинуть ДЭХ не собрало требуемого числа голосов в Совете ЕС², поскольку правительства с умеренными позициями (в основном, восточноевропейские) оказались не готовы прекратить действие соглашения в его прежней редакции. Их беспокоила ст. 26 в обновлённом тексте: положение о защите инвестиций в течение 20 лет после выхода из соглашения. В 1990-х гг., на заре климатического регулирования в Европе, эта норма обеспечивала окупаемость экологических предприятий, получив название «статья о выживании» (*survival clause*). Сторона договора, покинувшая его, должна была оставить инвесторам возможность подавать иски против себя на протяжении оговоренного срока.

В обновлённой версии ДЭХ период правовой охраны в случае разрыва соглашения также указан, но в ходе многолетних переговоров к 2022 г. он был сокращён вдвое³. Кроме того, в 2017-2022 гг. текст редактировался с расчётом на то, что его защитой будут пользоваться не только уже построенные объекты, но и новые инвестиционные проекты: например, если какое-либо государство покинет договор в 2030-е гг., оно сможет выступать в качестве ответчика по иску компании, вложившей свои средства в конце 2020-х годов.

Таким образом, призыв покинуть ДЭХ в его старой редакции сводился к предложению дифференцировать подходы к инвесторам в будущие и существующие объекты энергетики. Фактически, с подачи экологов ЕК рекомендовала странам ЕС отказаться от усиленной защиты новых инвестиций и продлить благоприятный правовой режим для осуществлённых капиталовложений (в том числе в углеводородные проекты) на дополнительные 10 лет по сравнению с модернизированным договором.

Вариант скорейшего выхода из ДЭХ не встретил поддержки у государств, которые внесли выгодные поправки к нему в прошлые годы, и теперь добивались их утверждения. Обновлённые положения позволяли усилить юридическую защиту некоторых углеводородных проектов, на которые не распространялись стимулы из инструментария климатической политики ЕС, например терминалов СПГ. Вдобавок, многие правительства боялись навредить инвестиционному климату, поэтому избегали резкого ухудшения условий для инвесторов в любую отрасль, включая нефтегазовую энергетику. Снижение определённости регулирования противоречило бы курсу на совершенствование законодательства для создания комфортной среды для вложений в ВИЭ и не только.

² Proposal for a Council Decision on the Withdrawal of the Union from the Energy Charter Treaty. EUR-Lex. 7.07.2023. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0447&qid=1705409406532> (дата обращения: 27.09.2024)

³ Amendments to the Energy Charter Treaty. Energy Charter. 3.12.2024. URL: https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/CCDECS/2024/CCDEC202412_EN.pdf (дата обращения: 7.12.2024)

Поскольку ни один из вариантов не набрал квалифицированного большинства в Совете ЕС, переговоры зашли в тупик. Сохранялась поляризация предпочтений в спектре между двумя позициями – одобрением модернизации ДЭХ и скорейшим выходом из него.

Выход из переговорного тупика

Переговоры были разблокированы, когда упомянутые варианты действий были скомбинированы и разведены по времени. 7 марта 2024 г. Совет ЕС предварительно одобрил пакетные решения не препятствовать реформе ДЭХ и выйти из этого соглашения *после* его модернизации. Более того, были удовлетворены просьбы Венгрии и Кипра⁴: за национальными правительствами сохранилось право оставаться стороной договора при наличии специального разрешения от Евросоюза на этот счёт.

Такое сочетание вариантов привлекло голоса сторонников как модернизации ДЭХ, так и выхода из него, поскольку позволило ухудшить положение и будущих, и уже запущенных нефтегазовых и угольных проектов. Одобрив поправки 2022 года, ЕС ограничил бы право созданных энергетических компаний предъявлять иски к государствам, покинувшим соглашение. Кроме того, уровень правовой защиты некоторых новых предприятий был бы снижен из-за прекращения действия договора на территории Евросоюза. При этом государство, желающее сохранить благоприятные условия для объектов, которые ещё не эксплуатируются, имело теоретическую возможность остаться стороной соглашения.

Европарламент одобрил компромисс 24 апреля⁵. 30 мая он был окончательно утверждён Советом ЕС⁶. Были изданы документы о выходе ЕС и Евратома из ДЭХ, а также их переговорная позиция на ближайшей Конференции сторон этого соглашения. Перед реализацией принятых решений Евросоюз лишил дополнительной защиты ещё одну категорию инвесторов, которые предпочитали углеводородные активы альтернативной энергетике. По решению Совета ЕС от 25 июня⁷ владельцы европейских энергетических компаний из России и Беларуси более не могут пользоваться привилегиями, оговоренными в ДЭХ. Эти правовые последствия наступили из-за того, что министры задействовали ст. 17(2) договора. Его действие в отношении россиян прекращено, поскольку ранее были приняты санкции в отношении страны происхождения капитала.

⁴ EU Tries to Unlock Deal to Quit Contentious Energy Investment Treaty. Reuters. 1.03.2024. URL: <https://www.reuters.com/business/energy/eu-tries-unlock-deal-quit-contentious-energy-investment-treaty-2024-03-01/> (дата обращения: 27.09.2024)

⁵ Texts Adopted - Withdrawal of the Union from the Energy Charter Treaty // European Parliament. 24.04.2024. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0335_EN.html (дата обращения: 27.09.2024)

⁶ Transport, Telecommunications and Energy Council (Energy), 30 May 2024 // Council of the EU. 30.05.2024. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/tte/2024/05/30/> (дата обращения: 27.09.2024)

⁷ Decision - EU - 2024/1852 – EN. EUR-Lex. 25.06.2024. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401852 (дата обращения: 27.09.2024)

ЕС и Евратом 27 июня сообщили о выходе из ДЭХ его секретариат, не дожидаясь Конференции участников соглашения⁸. Действие договора для вышедших из него сторон прекращается через год после отправки ими уведомления. Таким образом, выход был намечен на середину 2025 г., и у стран ЕС еще оставалось время, чтобы одобрить поправки к ДЭХ 3 декабря на Конференции о его модернизации. Там была исполнена оставшаяся часть решения Совета ЕС и Европарламента: Евросоюз не препятствовал модернизации ДЭХ. В результате были одобрены поправки к договору, составленные в 2022 г., и Евросоюз не помешал запланировать их вступление в силу на 2025 год.

Заключение

В 2017 г. государства – члены ЕС активно включились в процесс модернизации Договора к Энергетической хартии, поскольку стремились создать более благоприятные условия для капиталовложений в возобновляемую энергетику, чем в нефтегазовый сектор. Однако, когда поправки были предварительно согласованы участниками соглашения (включая ряд азиатских стран), некоторые правительства выразили недовольство уровнем экологичности обновлённых норм. Это разочарование постепенно кристаллизовалось в предложения покинуть ДЭХ. Но такой вариант не находил поддержки у правительств, которые стремились избежать будущих исков со стороны инвесторов: ст. 26 соглашения позволяла компаниям обращаться в суд на протяжении 20 лет после выхода государства из договора.

Противостояние сторонников модернизации ДЭХ и выхода из него привело к тому, что переговоры находились в тупике на протяжении полутора лет. Компромисс был найден в 2024 г. после объединения обоих вариантов в один пакет. Это была комбинация реформы ДЭХ и выхода из него: сначала страны ЕС должны были одобрить поправки к соглашению, после этого большинство правительств смогли бы покинуть его. В итоге Евросоюз преодолел разногласия и сократил объём правовой защиты энергетических инвестиционных проектов со значительным «углеродным следом» (как созданных, так и будущих). Данная стратегия реализована на Конференции ДЭХ 3 декабря 2024 года.

Описанная ситуация означала потерю многими европейскими дочерними предприятиями российских концернов усиленной правовой защиты, которой они успешно пользовались, несмотря на отсутствие ратификации ДЭХ Россией. Теперь они стоят перед необходимостью проанализировать несоответствия между их деловыми практиками и климатическим законодательством ЕС, и, возможно, им придётся устранять выявленные разночтения, например, через изменение структуры собственности или избавление от части активов.

Европейские компании, которые аффилированы с россиянами и соответствуют экологическим стандартам ЕС (прежде всего, субъекты сферы ВИЭ и некоторые объекты инфраструктуры для СПГ), оказались в двойственном положении. С одной стороны, они

⁸ Energy Charter Treaty: EU Notifies its Withdrawal // 27.06.2024. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/27/energy-charter-treaty-eu-notifies-its-withdrawal/> (дата обращения: 27.09.2024)

выиграли от того, что их углеводородные конкуренты вскоре не будут подлежать защите на основании ДЭХ. С другой – для этих дочерних компаний выросли риски правовой неопределённости в долгосрочной перспективе: оказавшись за пределами территории действия соглашения, они останутся защищены преимущественно климатическим законодательством ЕС, которое может измениться без согласия государства размещения инвестиций (квалифицированным большинством в Совете ЕС).

Из-за обновления ДЭХ у российских предприятий *за пределами* ЕС возникло юридическое обязательство учитывать влияние европейских переговорщиков, зафиксированное в модернизированном тексте соглашения. Перед руководством материнских компаний стоит задача найти оптимальные варианты адаптации текущих производственных практик и расчётов окупаемости к новым нормам. Для уточнения перечня требуемых изменений целесообразно провести мониторинг оговорок к протоколу о модернизации правового акта, которые стороны могут представить до 3 марта 2025 года⁹. Особое внимание требуется уделить анализу позиций Казахстана, Армении, Турции, Туркменистана, Азербайджана и Монголии.

Дата выпуска: 24 декабря 2024 года.

EU Withdrawal from the Energy Charter Treaty

Author. *Aleksey Domanov, Research Fellow, Department of European Integration Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Science. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: domanov.aleksey@gmail.com.*

Abstract. *The difference of opinions among EU member states regarding the Energy Charter Treaty modernisation has not prevented the European Commission from shaping a consolidated EU stance and disclosing it at one of the parties' regular conferences on December 3, 2024. Simultaneous withdrawal from the agreement, to which most EU governments had been committed, helped the EU to retain its bargaining power in energy-related FDI regulation. This grouping's cohesion has not been weakened by an influential coalition seeking to favour renewable energy sources over fossil fuel. The state of affairs in the area has been analysed, including its effect on the European enterprises of Russian business groups.*

Keywords: *European Union, Russia, Energy Charter Treaty, FDI protection legal regime, harmonization, normative power, competitiveness, fossil fuel, renewable energy sources, climate legislation.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43420249297> EDN: <https://www.elibrary.ru/SOFTLI>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: December 24, 2024.

⁹ Entrée en vigueur et application provisoire des amendements au Traité sur la Charte de l'énergie // Energy Charter. 3.12.2024. URL: https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/CCDECS/2024/CCDEC202415_FR.pdf (дата обращения: 7.12.2024)