

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
ФАКС: +7(495)629-92-96
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
FAX: +7(495)629-92-96
WWW.IERAS.RU

Аналитическая записка №25, 2015 (№25)

Энергетический союз ЕС как ответ на «российский ВЫЗОВ»¹

Николай Кавешников

кандидат политических наук, заведующий Кафедрой интеграционных процессов МГИМО МИД
РФ, ведущий научный сотрудник ИЕ РАН

В материале рассмотрены основные элементы и направления развития Энергетического союза ЕС. Отмечается, что большинство целей и даже конкретных мероприятий, вошедших в концепцию Энергосоюза, на самом деле уже давно реализуются на практике. Действительно, новые значимые шаги запланированы лишь в сфере внешней энергетической политики (попытки ужесточить контроль ЕС за двусторонними межправительственными соглашениями и идея создания «пула покупателей газа»). Сделан вывод, что ЕС не планирует использовать Энергетический союз как геополитическое оружие против России, однако общий вектор развития энергетической политики ЕС, зафиксированный в этом проекте, не благоприятствует интересам российских поставщиков энергоресурсов, прежде всего природного газа.

Российский фактор

История Энергетического союза ЕС началась в марте 2010 г., когда бывший председатель Еврокомиссии Жак Делор выступил с предложением создать Европейское энергетическое сообщество: «Я был оскорблен, видя, как все европейские

¹ Расширенная версия текста опубликована в журнале Вестник МГУ. Серия 25 Международные отношения. № 2, 2015.

лидеры ведут дела с Путиным по отдельности; я был озабочен расхождением интересов... Все это означает, что в такой жизненно важной сфере как энергетика не существует Европы [как единого целого – Н.К.]»². В развитие этой идеи 5 мая 2010 г. председатель Европарламента Ежи Бузек и Жак Делор обнародовали совместную декларацию «К новому ЕЭС» (Towards a new EEC), название которой отсылает к учрежденному в 1957 г. Европейскому экономическому сообществу. Однако в целом реакция на предложение была довольно сдержанной.

Идея энергетического сообщества стала своеобразной реакцией на «российский вызов». Российско-украинский конфликт по поводу цены на газ для Украины и условий транзита в январе 2009 г. привел к прекращению поставок в Европу через территорию Украины. Этот шок заставил европейских политиков и бизнесменов переосмыслить надежность поставок энергоресурсов из России (и уже было не важно, кто именно, Москва или Киев, несет ответственность за перебои транзита). Острая фаза кризиса прошла, и потому в последующие годы идея энергетического сообщества ушла в тень.

В 2014 г. новый, теперь уже политический, кризис (смена власти в Украине, объединение Крыма с Россией), резко усилил в Европе опасения по поводу надежности украинского газового транзита и вернул энергетическое сообщество в топ европейской повестки дня. Показательно, что заново озвучил эту идею Д. Туск, премьер-министр Польши – той страны ЕС, которая наиболее эмоционально вовлечена в украинский кризис и традиционно выказывает обеспокоенность действиями России. На протяжении всего 2014 г. вопрос об энергетической безопасности имел для ЕС чрезвычайное политическое значение в свете военно-политических событий на Украине, прекращения поставок туда российского газа в связи с отсутствием оплаты и угрозой стабильности транзита зимой 2014-15 гг.

В окончательном варианте концепция Д. Туска оформилась к лету 2014 г. При этом Д. Туск говорил «о безопасности поставок голосом Центральной и Восточной Европы»³. Восточные страны ЕС были чрезвычайно озабочены вопросами безопасности поставок и управления импортом газа из России, а также стремились на основе принципа солидарности вовлечь западные страны ЕС в решение своих озабоченностей. В свете украинского кризиса традиционные партнеры России в Европе, которые, как Германия, на протяжении десятилетий основывали энергетические отношения с Россией на деполитизации и коммерческих интересах, были ограничены в возможности отстаивания своих позиций.

Тот факт, что дестабилизация в Украине, политический кризис в отношениях Россия-ЕС и угроза перебоев транзитных потоков сохранялись на протяжении всего 2014 года (равно как и сегодня), позволил сторонникам федерализации Евросоюза подхватить

² Bulletin quotidien Europe, № 10138, 12.05.2010.

³ Beckman K. The Energy Union: it's now or never for a European energy policy. February 18, 2015. Available at: <http://www.energypost.eu/energy-union-now-never-european-energy-policy/> (дата обращения: 28.05.2014).

идею Энергетического союза и начать ее практическую реализацию. Для председателя ЕК Жан-Клод Юнкера российский фактор также является ключевым импульсом создания Энергосоюза: «Текущие геополитические события убедительно напомнили нам, что Европа слишком сильно зависит от импорта топлива и газа... если цена энергии с Востока станет слишком дорогой с коммерческой или политической точки зрения, Европа должна быть способна безболезненно переключиться на другие каналы поставки»⁴. В практической деятельности будущего Энергетического союза Ж.-К. Юнкер акцентировал задачи диверсификации поставок и «объединения переговорной силы». Две другие цели – развитие возобновляемой энергетики и энергосбережение – при всей их важности позиционировались как дополнительные.

Контуры Энергетического союза

В феврале Еврокомиссия обнародовала программный документ⁵, а саммит Европейского союза 19–20 марта 2015 г. в целом одобрил эти предложения и торжественно объявил о «необходимости строительства Энергетического союза»⁶. Это комплексный проект, предназначенный дать ответ на целый ряд стратегических вызовов последних лет (буксующая либерализация энергетических рынков, неспособность системы торговли выбросами углерода генерировать адекватные сигналы для бизнеса, искажение энергетических рынков из-за чрезмерного субсидирования возобновляемой энергетики и т.д.). Согласно предложениям ЕК и решениям саммита ЕС, будущий Энергетический союз должен развиваться по 5 направлениям.

1. Энергетическая безопасность, солидарность и доверие. В основу деятельности положена вышеупомянутая Стратегия энергетической безопасности, которая была одобрена в мае 2014 г. и декларировала необходимость диверсификации поставок и обеспечения более транспарентного режима импорта газа. Диверсификацию в очередной раз предлагается реализовать за счет развития Южного газового коридора (доступ к ресурсам Каспия), использования сжиженного природного газа и строительства СПГ-хабов в ЦВЕ и в Средиземноморье.

2. Внутренний энергетический рынок. Для его завершения необходимо развитие трансграничных интерконнекторов между странами ЕС и соблюдение существующего законодательства.

3. Энергоэффективность. Предлагаемый комплекс мер снижения спроса на энергоресурсы нацелен на реализацию индикативной цели, которую Европейский совет поставил в октябре 2014 г., – к 2030 г. повысить энергоэффективность на 27%.

⁴ Juncker J.-C. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session. Strasbourg, 15 July 2014.

⁵ European Commission. Energy Union Package. COM (2015) 80. 25.02.2015

⁶ European Council meeting (19 and 20 March 2015) – Conclusions. EUCO 11/15

4. Декарбонизация экономики. Реализация цели, которую Европейский совет поставил в октябре 2014 г.: сократить выбросы парниковых газов к 2030 г. на 40% по сравнению с 1990 г.

5. Исследования, инновации и конкурентоспособность. Направление включает комплекс мероприятий по стимулированию НИОКР, прежде всего, в области умных сетей, умных домов, чистого транспорта, «чистого ископаемого топлива» и «самой безопасной в мире ядерной энергетики».

Первое, что бросается в глаза — большинство направлений деятельности, целей и даже конкретных мер уже давно заявлены и реализуются. К примеру, все положения относительно энергоэффективности и декарбонизации — это сокращенный пересказ Стратегии 2030, одобренной Европейским советом в октябре 2014 г. Внутренний энергетический рынок — старейший проект энергетической политики ЕС, инициированный еще в конце 1980-х гг. Тезис о том, что развитие трансграничных интерконнекторов имеет ключевое значение для формирования полноценного энергетического рынка ЕС, повторяется с 2009 г. Стимулирование НИОКР — вообще одна из любимых сфер деятельности Евросоюза: меняются приоритеты, механизмы, степень эффективности программ, но говорить о принципиальной новизне намеченных в этой области задач было бы натяжкой.

К единому «энергетическому голосу»

Действительно новые и важные шаги запланированы лишь в рамках первого направления — «энергетическая безопасность, солидарность и доверие», то есть в сфере внешней энергетической политики ЕС. Наибольший резонанс в этой связи вызвало решение обеспечить *прозрачность и соответствие законодательству ЕС двусторонних межправительственных соглашений (МПС) по закупке газа*. Речь идет о развитии созданного в 2012 г. механизма обмена информацией о двусторонних соглашениях государств ЕС с третьими странами. Уже сегодня все такие документы передаются в Еврокомиссию, которая анализирует их соответствие нормам энергетического законодательства ЕС и информирует об их содержании все 28 государств-членов. При этом указанные правила не распространяются на коммерческие контракты.

Еврокомиссия хотела бы получить больше возможностей контролировать содержание соглашений до их подписания (как говорят юристы, контроль *ex ante*). Это возможно, если ЕК участвует в переговорах⁷ или получает полную информацию в процессе переговоров. На основе политического согласия Европейского совета, ЕК сейчас готовит поправки к действующему решению 2012 г. об обмене информацией. Еврокомиссии точно не будет предоставлено право вето по готовящимся

⁷Такие прецеденты уже были. Например, Комиссия участвовала в качестве наблюдателя в российско-польских переговорах о порядке управления польским участком трубопровода Ямал-Европа.

двусторонним соглашениям. Маловероятной представляется и перспектива обязательного привлечения ЕК к двусторонним переговорам (в качестве наблюдателя), тем более что это невозможно будет реализовать без согласия внешнего партнера по переговорам. В то же время очевидно, что практика привлечения Комиссии к переговорам на основе добровольного решения заинтересованных стран ЕС будет расширяться. Комиссия, несомненно, получит более полный доступ к информации о сути идущих переговоров, что позволит ей разработать в будущем модельные условия соглашений, которые она будет активно рекомендовать государствам-членам.

Активно дискутировался вопрос о том, будет ли *распространено правило обмена информацией на коммерческие контракты*. Весьма показательно, что Комиссия даже не пыталась получить полномочия надзора над такими контрактами. А вот в рабочих группах Совета ЕС этот вопрос обсуждался (по настоянию стран Центральной Европы), при этом практически сразу выявились существенные различия в позициях⁸. В итоговых решениях саммита ничто не говорит о распространении системы обмена информацией на коммерческие контракты. Напротив, в тексте Заключения Евросовета четко разведены межправительственные соглашения, имеющие отношение к закупке газа (agreements related to the buying of gas) и коммерческие контракты о поставке газа (commercial gas supply contracts). И если в отношении первых лидеры ЕС призвали обеспечить прозрачность и соответствие праву ЕС, то в отношении коммерческих контрактов четко говорится о необходимости гарантировать «конфиденциальность коммерчески чувствительной информации»⁹.

Помимо прозрачности двусторонних соглашений, на саммите активно обсуждалась *идея создания «пула покупателей газа»*, который мог бы на переговорах эффективно противостоять давлению монопольных поставщиков (прежде всего «Газпрома»). Создание такого пула покупателей/механизма агрегирования спроса было ключевым элементом идеи Д. Туска; более того, в ходе дискуссии в Польше и в некоторых странах Центральной Европы «сам термин «энергетический союз» иногда использовался как синоним этого механизма»¹⁰. В Центральной Европе этот механизм видят как способ противодействия российской стратегии «использования энергетики в политических целях» и политике «разделяй и властвуй» в смысле дифференциации цен на газ. На практике это позволило бы более эффективно вести торг о цене и условиях поставок.

Проект создания «пула покупателей» изначально вызвал очень осторожную реакцию со стороны Комиссии, поскольку, во-первых, речь шла о вопросах национальной

⁸ General Secretariat of the Council. Note. Draft guidelines for the conclusions. 5496/15 LIMITE CO EUR-PREP 2. Brussels, 2 March 2015.

⁹ European council meeting (19 and 20 March 2015) – Conclusions. EUCO 11/15.

¹⁰ Szulecki K., Fischer S., Gullberg A. T., Sartor O. Giving Shape to the Energy Union. Evolution, national expectations and implications for EU energy and climate governance. Working Paper prepared in relation to the conference “The 2020 Strategy Experience: Lessons for Regional Cooperation, EU Governance and Investment” Berlin, 17 June 2015.

компетенции, причем даже о решениях не национальных правительств, а коммерческих компаний и, во-вторых, в силу его слабой совместимости с конкурентным законодательством.

После первого обсуждения в рабочей группе «стало ясно, что большинство государств-членов отвергают этот план»¹¹. На заседании Совета министров энергетики 15-16 мая 2014 г. различие позиций преодолеть не удалось. В частности, в 2014-15 годах против пула покупателей высказывались представители Германии, Италии, Нидерландов. Новое руководство Еврокомиссии также довольно сдержанно относится к этой идее. В Сообщении от 25 февраля 2015 г. Комиссия повторила обязательство «оценить варианты *добровольного* агрегирования спроса *при полном соответствии* правилам ВТО и нормам конкуренции ЕС [выделено Н.К.]». Более того, Комиссия полагает, что картель потребителей не должен стать нормальной каждодневной практикой ведения бизнеса, а может использоваться лишь «в период кризиса и когда государства-члены зависят от единственного поставщика»¹². Идея пула потребителей оказалась слишком экстравагантна и не получила массовой поддержки стран ЕС. Вероятные попытки создать такой пул в составе ряда восточных стран ЕС вряд ли увенчаются успехом; с этой стороны угроза доходам российских энергетиков не столь велика.

Последствия для России

Под лозунгом «Энергетического союза» собран в первую очередь пакет уже реализуемых проектов Евросоюза. Символическое название свидетельствует о повышении политической значимости энергетических вопросов, что в перспективе повысит эффективность реализации существующих планов.

Главным импульсом к созданию Энергосоюза стала обеспокоенность восточных членов ЕС зависимостью от поставок энергоресурсов из России. Одобренный план создания Энергетического союза учитывает озабоченность этих стран и декларирует ряд новых шагов в области внешней энергетической политики. В частности, подтверждена готовность органов ЕС участвовать в двусторонних переговорах со странами-поставщиками, изучается возможность создать добровольный инструмент агрегирования спроса (картель покупателей). При этом ключевой лейтмотив документов – добровольность. Еврокомиссия не получает новых полномочий, не получает права вето в отношении соглашений государств-членов с внешними партнерами, тем более права заключать энергетические соглашения от имени ЕС.

Существовал риск превращения Энергетического союза в платформу антироссийских действий, к чему подталкивали некоторые восточные государства-члены. Это было бы чревато не только еще большим ухудшением отношений с Россией, но и переносом энергетических вопросов в сферу «жесткой безопасности», а также усилением

¹¹ Fischer S. and Geden O. Limits of an “Energy Union”. SWP Comments 28. Berlin: German Institute for International and Security Affairs, May 2015.

¹² European Commission. Energy Union Package. COM (2015) 80, 25.02.2015, p. 6

разногласий внутри ЕС. Судя по всему, этой опасности пока удалось избежать. Алармистские идеи Д. Туска и его соратников, пройдя через бюрократические кабинеты и многосторонние консультации, превратились в подчеркнуто осторожные формулировки. Комиссия никоим образом не хочет инициировать еще один политический конфликт с Россией, предпочитая трактовать существующие энергетические разногласия как экономические.

Политический фон последних лет вынуждает ЕС переоценить энергетические риски и роль России как поставщика энергоресурсов. Несмотря на это, ЕС, на наш взгляд, не намерен использовать энергетическую политику как геополитическое оружие против России. Цели Евросоюза по-прежнему носят преимущественно экономический характер: минимизировать риски украинского транзита, изменить механизм ценообразования и снизить цену на российский газ.

Однако не стоит недооценивать те небольшие изменения во внешней энергетической политике, которые уже стали частью создаваемого Энергетического союза. ЕС славится не прорывными решениями и резкими политическими действиями, а медленной и планомерной работой. Практически не имея формальных полномочий в области внешней энергетической политики, Евросоюз уже неоднократно демонстрировал свою политическую значимость и умение пользоваться имеющимся ограниченным инструментарием. Еврокомиссия с трудом, но убедила страны Юго-Восточной Европы отказаться от уже подписанных соглашений по Южному потоку. Еврокомиссия на протяжении нескольких лет готовила антимонопольное расследование против «Газпрома» и в апреле 2015 г. предъявила формальные обвинения. Еврокомиссия в 2014-2015 гг. успешно выступает посредником в энергетическом споре между Россией и Украиной, внося существенный вклад в поддержание украинского транзита и обеспечение энергетической безопасности ЕС.

Контуры Энергосоюза пока не вполне ясны, решения в области внешней энергополитики половинчаты. Однако реализация этих решений даже в минимальном объеме способна оказать негативное влияние на российских поставщиков энергоресурсов (прежде всего, газа). Российским политикам и бизнесу следует не отмахиваться от реальности, как это было с Третьим энергопакетом, а заранее просчитать возможные варианты реагирования. Что касается долгосрочной перспективы, то лучший способ предотвратить появление действительно единой внешней энергетической политики ЕС — это обеспечить надежность российских поставок энергоресурсов и позитивную динамику политических отношений между Россией и ЕС.

Публикация: 11 сентября 2015 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytics