



Лешек Есень

**Условия для внешней энергетической
политики Европейского союза.
Энергетическая безопасность *ex post* или *ex ante*?**

Цель этой статьи состоит в том, чтобы определить, в каких условиях может быть создана внешняя энергетическая политика ЕС и каковы могут быть ее параметры. Это покажет варианты политики и альтернативы, привлекая внимание к различиям, которые возникают, когда внешняя энергетическая политика вытекает из особенностей рынка и на них основывается и, напротив, когда она основывается на общих политических соглашениях между государствами-членами ЕС, в то время как рынки энергии предоставляют свои необходимые элементы¹.

Сфера энергетики изначально была очень важна для объединения Европы: свидетельство тому - Европейское сообщество угля и стали (ЕСУСП) и Евроатом. Интересно, что если мы поближе изучим Декларацию Шумана 1950 г. и декларацию Мессины 1955 г., обе они открыто упоминают энергетику как предполагаемую область для интеграции. Позже времена дешевого нефтяного барреля и стратегический опти-

¹ Автор благодарен „Confrontations Europe” за организацию конференции «Возрождение ядерной энергии: вызов Европе» в Париже 27-28 марта 2008 г. и, в частности, участникам ее третьей сессии «Условия внешней Европейской энергетической политики» за возможность обмениваться мнениями и их ценные комментарии. Весьма полезные комментарии были также сделаны г-ном Петром Возняком и г-ном Эрнестом Выцишкевичем. Текст должен выйти в книге: L. Jesień (red.), *EU Policies In the Making*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. J. Tischnera, Kraków (готовится к печати).

мизм 1990-х привели к подходу к вопросам энергетики, основанному почти исключительно на рыночных решениях. В некотором смысле во время растущей зависимости от импорта стратегия укрепления энергетической безопасности через внутреннее управление потреблением (рынки), эффективности использования энергии (технология) и развития альтернатив (биотоплива и т.д.) казалась весьма рациональной². И только совершенно недавно Европейская комиссия в своем плане работы на 2008 год признала важность внешних аспектов энергетической политики как крайне важных для ее успешности в обеспечении энергетической безопасности³. Европейский парламент в ответ поддержал идею о том, что общая внешняя энергетическая политика должна быть развита Комиссией. Его цели – в формулировке ЕП – потребовать «доступа к жизнеспособной, безопасной и конкурентоспособной энергии для всех государств-членов»⁴. Ставки весьма значительны, амбициозны и высоки.

Рынки и климат

Общее определение политики энергетической безопасности требует предусмотреть надежность поставок энергии и разумные цены. Действительно, с точки зрения конечного потребителя важно, чтобы энергия была доступна там и тогда, когда она необходима, и была не слишком дорога. На деле эти условия взаимно дополняют друг друга. Можно рассмотреть ситуацию, в которой востребованная энергия поставляется, но по неприемлемой цене. С другой стороны, во многих случаях правительства выделяют субсидии на энергию в своих странах, чтобы она была дешевой, но люди стоят в очередях, чтобы получить желаемое, как это недавно случилось в Иране. Это

² European Commission, *Green Paper: Towards a European Strategy for Energy Supply Security*, COM (2000) 769, Brussels, 29.11.2000.

³ European Commission, *Legislative and Work Programme 2008*, COM(2007) 640, Brussels, 23.10.2007. – С. 6.

⁴ European Parliament, *Towards a common European foreign policy on energy*, P6_TA(2007)0413, 26.09.2007. – С. 47.

порождает экономику дефицита. Вышеупомянутое определение, принимающее во внимание лишь ситуацию конечного потребителя, приводит к тому, что мы можем назвать безопасностью поставок *ex post*. Другими словами, это не относится к политике, которая необходима для достижения безопасности поставок *ex ante*. Это может применяться только в том случае, когда внешние поставки надежно обеспечены, или при отсутствии зависимости поставок от внешнего рынка. Неудивительно, что это определение столь ограничено. Оно было выработано в то время, когда энергия не использовалась как инструмент внешней политики. Как и нефть – а следовательно, и природный газ, когда цены были на самом низком уровне, около 10 долларов за баррель в 1999 г. Включение энергии в российский комплект инструментов внешней политики в начале 2000-х годов позже совпало с эффективным ограничением поставок природного газа в целых восемь государств-членов ЕС (в результате разногласий России с Белоруссией и России с Украиной относительно транзита нефти и природного газа и по поводу украинской внешней политики), почти пятнадцатикратное увеличение цены за баррель нефти - до 150 долларов - резко изменило картину. Проблема энергетической безопасности совместно с потребностью ЕС во внешней энергетической политике базировались в то время на строго рыночном подходе. Подразумевалось, что для обеспечения запасов энергии будет достаточно одних лишь рыночных операций⁵. В конце концов, почему не положиться на рынки с поставками предметов потребления и услуг, если они настолько эффективны в других областях? Напротив, считалось, что любая несостоятельность рынка являлась фактически следствием рыночных ограничений, наложенных государствами на компании, и могла быть предотвращена при условии предоставления рынкам возможности самим справляться с неожиданными событиями.

⁵ European Commission (2000), *op. cit.*

Вторым фактором, повлиявшим на восприятие потребностей в европейской энергетической политике, стали дискуссии по изменению климата. В начале XXI столетия научные предположения о воздействии углекислого газа (CO₂) и других газов на парниковый эффект сделали широко принятым понятием, по крайней мере в ЕС. Ключевыми в этом отношении стали следующие соглашения: Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК), учрежденная ООН еще в 1988 г., Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г. (Саммит Земли в Рио-де-Жанейро) и, впоследствии, Киотский протокол 1997 г. Позже были приняты следующие существенные шаги, такие как одобренный британским правительством доклад Николаса Стерна⁶ (Стерн, 2006) и широко распространенный четвертый оценочный доклад МГЭИК 2007 г. Кроме того, широкую огласку получил тот факт, что Альберт Гор, бывший вице-президент США, получил Нобелевскую премию мира за свои усилия в том, чтобы сделать знания о последствиях изменения климата достоянием общественного мнения. Эти перемены в восприятии оказали воздействие на правительства и политику международных организаций, а также на энергетическую политику ЕС.

Со временем экономическое определение безопасности энергии расширилось, не утрачивая своих оригинальных аспектов. Так, оно переросло в определение безопасности, базирующееся на конечном потребителе, экономике и рынке, сплавив воедино эти три элемента. Таким образом созданный треугольник безопасности сочетает в себе поставки, конкурентоспособность и устойчивость. Другими словами, поставки должны быть всегда надежными; в противном случае никакая безопасность энергоснабжения невозможна. Будучи поставленной, энергия должна способствовать конкурентоспособности данного сектора экономики; в противном случае все эти безопасные запасы энергии будут бесполезны. И, наконец,

⁶ N. Stern, *The Economics of Climate Change. The Stern Review*, Cambridge: Cambridge University Press 2006.

ключевое понятие энергетической безопасности - это устойчивость поставок: надежно поставляемая и поддерживающая конкурентоспособность рынка энергия должна поставляться стабильно в течение некоторого времени.

Стратегии диверсификации: сверху вниз и снизу вверх

Соблюдение энергетической безопасности в ЕС довольно сложно ввиду неясных компетенций ЕС и его государств-членов. Недостаточность ясных полномочий для деятельности ЕС сочетается с деятельностью государств-членов, которые следуют собственным специфическим стратегиям, не оглядываясь на остальных. Именно поэтому проблема диверсификации в области энергетики также должна быть принята во внимание и ЕС в целом, и отдельными государствами-членами. Первое и второе в известной степени самостоятельные вопросы.

Любая ситуация энергетической безопасности должна быть проанализирована с трех сторон: структуры потребления первичных энергетических ресурсов (*energy mix*), источники энергии и маршруты поставки. Все три укоренены в понятии разграничения как существенный инструмент безопасности. В этом отношении энергетический сектор не отличается от, скажем, финансового, где любой риск должен быть соответственно диверсифицирован, если вопрос безопасности инвестиций поставлен должным образом.

Первая сторона безопасности, анализируемой с точки зрения разграничений, привлекает наше внимание к структуре потребления первичных энергетических ресурсов. Естественно, если для какого-нибудь данного государства его потребление энергии основывается на множестве энергоресурсов, государство в целом менее подвержено риску и таким образом менее уязвимо по сравнению с ситуацией, где доминирует единственный источник энергии.

Проблема *energy mix* может быть рассмотрена от своей вершины или от основания. При взгляде сверху страна может

стараться получить предпочтительную структуру потребления энергоресурсов и обычно избегает ситуации, чреватой проблемами: зависимости от единственного источника энергии, особенно если он в значительной степени или полностью импортируется. Как правило, это должно допускать лишь сбалансированную долю потребления для каждого типа первичной используемой энергии. То есть, следовательно, если на рынке доминируют три типа энергоресурсов, любой из них не должен занимать более одной трети рынка; если четыре – четверти, и так далее. Нисходящая стратегия типична для государств, если они продолжают вести себя как стратегически ориентируемые и управляемые юридические лица. В таком случае государство – или весь ЕС – может узаконить и потребовать соблюдения надлежащего баланса потребления первичных источников энергии для достижения предполагаемой энергетической безопасности. Интересно, что в случае ЕС это не дает возможности легкого установления ни собственной общей структуры потребления первичных энергетических ресурсов, ни определенной структуры в отдельных государствах-членах. Даже Лиссабонский договор, предусматривая общее действие для достижения безопасности энергоснабжения ЕС, явно повторяет право государств-членов самостоятельно определить их энергоресурсы. Однако мы должны отметить, что уже есть исключение в ст. 175 (2) (с) Договора, устанавливающего Европейское сообщество, которое – хотя и только по экологическим причинам – позволяет Совету регулировать смешанные ресурсы энергии государств-членов, включая выборими источников энергии.

«Восходящий» подход к диверсификации структуры энергопотребления может быть, однако, совершенно иным. Большая часть энергетических установок внутри должна быть в состоянии переключиться с одного вида расходуемой энергии на другой. Фактически эта ситуация имеет место во многих местных отопительных системах и домашних хозяйствах, если их горелки в состоянии переключаться с природного газа на нефть и наоборот. В любой конкретный момент страна,

оборудованная таким образом, может показаться не разносторонне развитой, а даже стопроцентно зависимой в секторе, скажем, природного газа. Предполагая, что достаточно большое количество установок в такой стране в состоянии переключаться с одного типа первичной энергии на другой, мы можем оценить это как наличие в стране диверсифицированных энергетических ресурсов. Это особенно важно в критической или кризисной ситуации, а не в случае нормально действующего рынка.

«Восходящая» стратегия не порождает непосредственных последствий для внешней политики государства, предусматривая изобилие и гибкость источников энергии в моменты кризисов. «Нисходящая» стратегия немедленно сказывается на всей внешней политике: это отражается в отношениях конкретной страны со странами-экспортерами энергоресурсов и странами транзита для достижения уравновешенного *energy mix*. С другой стороны, восходящая стратегия может быть и более дорогостоящей, в зависимости от относительных затрат на импорт энергии в сравнении с необходимыми инвестициями в технологии.

Другой аспект диверсификации - различная естественная ликвидность рынков энергии. Природный газ, нефть, уголь, равно как и ядерная энергия, имеют свои преимущества и недостатки. Это интересно с точки зрения энергетической безопасности в сочетании с аспектами внешних отношений.

Рынок электроэнергии, включая атомную энергетику, остается местным по причине быстро возрастающих затрат на передачу энергии на большие расстояния. Атомная электроэнергетика кажется довольно безопасной, поскольку количество необходимого урана является маленьким, его производство весьма разносторонне развито и в значительной степени зависит от таких стабильных и безопасных стран, как Канада и Австралия, которые вместе обеспечивают почти половину всего мирового производства, соответственно почти 25% и 20%⁷.

⁷ Euratom Supply Agency, *Annual report 2006*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.- С. 12.

С точки зрения внешних отношений, рынки электроэнергии выглядят весьма безопасными и устойчивыми, даже будучи локализованными и таким образом менее подверженными внешним ударам.

Случающиеся перебои с электричеством, кажется, наводят на мысль, что сама взаимосвязанность рынков электроэнергии сделает их и более безопасными, и более уязвимыми в то же самое время. В отсутствие кризиса взаимосвязанные сети могут и в самом деле помогать друг другу. Количество международных продаж электричества в Европе растет, хотя очень медленно. В частности, Комиссия признает, что сегодня ЕС не может «гарантировать любой компании ЕС право продавать электричество и газ в любом государстве-члене наравне с существующими национальными компаниями (...). В частности, недискриминирующий доступ к сети (...) еще не существует»⁸. Во времена кризиса, однако, обрыв линии или проблемы электростанции в одном месте могут вызвать цепную реакцию, отражающуюся таким образом на крупных взаимосвязанных сетях. Такая ситуация особенно интересна в Европе, где рынки электроэнергии находятся где-то посередине между полной взаимосвязью в пределах единого рынка и изоляцией специфических национальных рынков электроэнергии. Национальные рынки поэтому больше не изолированы, таким образом, их соответствующие изолированные национальные внешние сношения, возможно, недостаточны для безопасности. С другой стороны, рынки электроэнергии еще недостаточно объединены для того, чтобы обеспечить убедительную основу для общей стратегии внешних сношений ЕС в этой области.

По сравнению с другими рынками энергии нефтяной рынок относительно ликвиден, возможно, подобен атомному рынку. Его ликвидность наращивалась постепенно во время нефтяных кризисов 1970-х гг. и укоренена в обязательных запасах для ЕС и государств-членов *OECD* и сотрудничестве. Рынок обладает высокой прозрачностью и поэтому хорошо

⁸ European Commission, *Prospects for the internal gas and electricity market*, COM(2006) 841, 10.01.2007. - С. 7.

исследован. Это позволяет осуществлять гибкую взаимопомощь, координируемую Международным энергетическим агентством. Система базируемой на рынке помощи недавно была проверена как довольно эффективная после урагана «Катрина» в США в августе 2005 г. В целях нашего анализа важно отметить, что ликвидность этого рынка основывается на трех факторах: во-первых, на разнообразии средств транспортировки нефти и ее продуктов (трубопроводы, суда-танкеры, железные дороги и автодорожные танкеры); во-вторых, на твердых запасах (до 120 дней среднего потребления); в-третьих, на значительной (даже если недостаточной) доле устойчивого производства в надежных странах: США, Канаде, Норвегии, Мексике и т. д. В особенности запасы, в соединении с частичной способностью ограничить потребление и переключиться на другой тип первичной энергии, могут предоставить благоразумной стране положение энергетической безопасности на срок вплоть до полугода изоляции от нефтяных ресурсов. Более широкое направление диверсификации, исследуемое ниже, может защитить страну от серьезных отрицательных последствий нехватки нефти в течение года.

Самая трудная ситуация с точки зрения ликвидности рынка складывается в секторе природного газа. Обычно используемый способ транспортировки газа – это трубопроводы, в то время как возможность сохранения невелика. Альтернативы транспортировке через трубопроводы – LNG (сжиженный газ) или CNG (сжатый природный газ) – развиваются и строятся в глобальном масштабе, особенно LNG. После своего развития они, конечно, внесут в этот сектор собственную ликвидность.

Природный газ – безвредный для окружающей среды источник энергии и потому привлекательный, что осложняет его использование, как ни парадоксально, с точки зрения безопасности. Его эффективность весьма высока, эмиссия парниковых газов низка, и он может обычно использоваться населением в домах для приготовления пищи и отопления. Трубопроводы доминируют в транспортировке природного газа, и – в сочетании с его относительным рынком и привлека-

тельностью климата – они эффективно связывают территории экспорта, транзита и импорта природного газа. И импортирующие, и экспортирующие территории зависят друг от друга с точки зрения рынка природного газа через сеть трубопроводов. Его популярность огромна: с прекращением поставок природного газа важнейшие сегменты общества и экономики остаются без отопления и возможности готовить пищу. Именно это делает рынок природного газа настолько важным с политической точки зрения. Это также делает из него превосходный инструмент внешней политики, в соответствии с российской энергетической стратегией до 2020 г. Насчитывается более 50 случаев применения этой стратегии российскими властями и компаниями в 1990-х годах⁹. Даже если эти случаи касались только бывших стран СССР (что вызывает дальнейшие вопросы относительно российской внешней политики), они были на самом деле странами транзита газа. Их значение для энергетической безопасности ЕС, в силу особенностей российской внешней энергетической политики, больше любых других стран транзита энергии.

Польша – страна, отдаленная от центра Европейского союза и в то же время расположенная ближе к своему российскому соседу, и, таким образом естественно, зависящая от импортируемой из него энергии. Почти стопроцентная зависимость от импорта нефти не вызвала опасений, поскольку сам рынок является достаточно ликвидным. Однако 63-процентная зависимость от поставок природного газа (остальное производится внутри страны) вызывает постоянное беспокойство¹⁰.

Польское определение диверсификация ради энергетической безопасности касается самой широкой области¹¹. Оно охватывает три пласта. Прежде всего оно требует диверсификации

⁹ R.L. Larsson *Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier*, Stockholm: FOI 2006. – С. 4.

¹⁰ J. Leijonhielm, R.L. Larsson, *Russia's Strategic Commodities. Energy and Metals as Security Levers*, Stockholm: FOI 2004. – С. 67.

¹¹ Министерство экономики РП, *Политика в области газовой промышленности*, Варшава, 20.03.2007. – С. 11-14.

энергетических ресурсов страны. Во-вторых, оно постулирует диверсификации направления поставок. В-третьих, оно требует разнообразия физических специализированных путей сообщения с источниками запасов энергии, как определено в проекте энергетической политики Польши до 2030 г. Далее, разнообразие физических специализированных путей сообщения с источниками запасов энергии происходит из специфического местоположения страны между Россией – самым большим местным поставщиком энергии – и Германией – самой большой экономикой в Европе и, таким образом, крупнейшим импортером российского природного газа. Учитывая такое географическое положение, мы вынуждены отметить, что в силу долговременных естественных связей между Россией и Германией природный газ, прибывающий на Восточные федеральные земли, является российским. Именно поэтому простое выполнение второго требования диверсификации – диверсификации маршрутов поставок – в польском случае может привести к обратным поставкам российского природного газа из Германии в Польшу. Очевидно, что это не будет способствовать реальной диверсификации в секторе природного газа.

Внутренние условия ЕС для внешней энергетической политики

Обдумывая становление энергетической политики ЕС, неизбежно сталкиваешься с парадоксом. С одной стороны, европейские государства в прошлом были в состоянии договориться о фундаментальных инициативах по проблемам энергетики: ЕСУС и Евроатоме. Однако со временем эти инициативы все менее политизировались, и энергетическая проблема в целом постепенно сдвигалась в сторону рынка. Постоянным, невысказываемым и неявным допущением являлось то, что энергия не отличается от остальных видов предметов потребления и потому должна рассматриваться соответственно только как рыночный инструмент. Впоследствии рынки стали расцениваться как поставщики безопасности: чем сильнее интеграция

рынка в энергетическом секторе, тем лучше обстоит дело с безопасностью поставок. Это верно, но в то же время вопрос состоит в соотношении рынков и политики. Во времена низких цен на нефть, по 10 американских долларов за баррель, рынок действительно был потребительским, обильным и достаточно ликвидным, чтобы надеяться на лучшее. С тех пор производители упорно трудились для того, чтобы полностью изменить ситуацию и, кажется, действительно преуспели. Рынок нефти, а следовательно, и природного газа, выглядят теперь как рынки производителей¹². В связи с этим растет значение вопросов безопасности поставок и отношений стран потребления со странами транзита и странами-производителями. По существу это стало делом международных отношений, ибо чем меньше у нас рынка, тем больше мы сдвигаемся в чисто политическую сторону.

Любая ситуация, которая перемещается от рынка к политике, требует и политического подхода. Здесь мы вынуждены рассмотреть, насколько Европейский союз готов заняться проблемой энергетической безопасности. Первое наблюдение состоит в том, что ЕС, столкнувшись с энергетическими проблемами, страдает от дефицита стратегии. Основные компетенции в энергетической сфере разделены между ЕС и его государствами-членами. Фактически в этой сфере доминируют компетенции государств-членов. Институциональная недостаточность прозрачного разделения обязанностей или компетенций между ЕС и его государствами-членами порождает неуверенность в том, кто и что может делать. Наиболее ясно это проявляется, когда начинается диалог по вопросам энергетики со стратегическими партнерами ЕС, каковыми являются США, Россия, страны ОПЕК и другие. Пример, с которым мы столкнулись в первой половине 2007 г., во время немецкого президентства в ЕС, когда министр иностранных

¹² P. Konzal, *Diversification of energy consumers by exporting countries. Analysis of changes in the position of OECD and non-OECD countries between 1965-2004* // L. Jesień (ed.), *The Future of European Energy Security*, Kraków: Tischner European University 2006.

дел Германии Франк-Вальтер Штейнмайер отправился в центральноазиатские страны, чтобы попытаться установить с ними более интенсивные связи от имени всего ЕС. В результате ничего не изменилось, и ЕС вернулся к обычному положению дел в энергетике, т. е. преобладанию деятельности государств-членов над деятельностью ЕС в целом.

Может показаться, что ЕС нуждается в своего рода новом соглашении о разделении труда между центром и государствами-членами. В конце концов можно прийти к заключению, что энергия подобна любому другому товару. Если так, подразумеваемое решение состоит в том, чтобы наделить ЕС – или, чтобы быть более точным, ЕС на данном этапе, до вступления в силу Лиссабонского соглашения, – исключительной компетенцией. Оно может быть выведено из факта таможенного союза, связывающего все государства-члены ЕС, и последовательной практики общей внешней торговой политики. Начиная с доктрины Международных автоперевозок (AETR), развитой Европейским судом в 1971 г.¹³, которая наделяет ЕС внешними компетенциями в областях, где есть внутренние компетенции в пределах единого рынка¹⁴. Если так, мы сможем вновь точно определить ЕС как единственное действующее лицо, ответственное за проблемы энергетике в его отношениях с внешним миром. Однако единого рынка в энергетике, хотя он и желателен, еще не существует. Не раз отмечалось, что, как и в любом другом виде сектора услуг, для эффективной либерализации, предшествующей появлению внутреннего рынка, необходимы сочетание доброй воли и возможностей правительств, потребителей и компаний с благоприятным развитием технологий¹⁵.

¹³ Европейский суд, дело 22/70, Комиссия против Совета по европейскому Соглашению по автодорожным перевозкам (AETR), от 31 марта 1971 г.

¹⁴ D. Cahill, *External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects of International Law*, Irish Society of European Law 2006, [http://www.isel.ie/Updates/FIDE/External relations.doc](http://www.isel.ie/Updates/FIDE/External%20relations.doc).

¹⁵ A.R. Young, H. Wallace, *The Single Market. A New Approach to Policy* // H. Wallace, W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press 2000. – С. 101.

В энергетике, не считая возможной поддержки потребителей клиентов, дело обстоит не так, как в других случаях. В области энергетической политики может оказаться недостаточно даже существования таможенного союза.

Может быть, поэтому и нелегко положиться на таможенный союз в энергетической политике, если учитывать традиционное господство государств-членов в этой сфере. Следовательно, необходима дискуссия о потребности нового подхода к энергетическим вопросам, которая могла бы прояснить и компетенцию ЕС, и механизм принятия внутренних решений в энергетической политике. Другими словами, не кажется очевидным, что, при недостатке ясного разделения компетенций между ЕС и государствами-членами, мы сможем построить и развить действенное учреждение по вопросам энергии. Сегодня Европейская комиссия развивает инструкции и подходы, основанные на потребности завершить строительство единого рынка. Даже допуская, что однажды у нас будет единое игровое поле для единого энергетического рынка, мы все еще будем нуждаться в ясном соглашении государств-членов, которое предоставило бы Комиссии достаточные компетенции в решении внешнеполитических проблем от имени всех их. Частные решения могут быть различными: можно было бы рассмотреть и обновление и усиление, в результате Лиссабонского соглашения, позиции Высшего представителя по Общей внешней политике и политике безопасности (CFSP). Однако по-прежнему необходимым остается соглашение государств-членов в этой сфере.

Параметры возможной внешней энергетической политики ЕС

Первым очевидным параметром возможной внешней энергетической политики ЕС является факт растущей зависимости от импорта всех обычно используемых источников первичной энергии: нефти, природного газа и материала для производства ядерной энергии. Единственным типом первичных энергоносителей, которые могут быть в значительной степени

произведены внутри самих стран ЕС, являются уголь и лигнит, которые считаются «грязными» и неудобными для транспортировки и обработки. Другими словами, производимые внутри стран первичные энергоносители – уголь и сожженный лигнит – менее всего предпочтительны. Таким образом, рыночные потребительские предпочтения, местные привычки и экологические проблемы имеют тенденцию увеличивать, а не уменьшать зависимость ЕС от импорта энергии.

Однако добыча угля и лигнита представляются одним из ресурсов общих энергетических запасов при рассмотрении глобальной энергетической зависимости. Конечно, некоторые страны с благоприятными природными условиями, например, Швеция, Норвегия и другие, могут относительно легко использовать возобновляемые источники энергии, такие как ветер, гидроэлектроэнергия, биомасса и другие. Кроме того, биологическое топливо может внести свою долю в общие энергетические ресурсы некоторых стран, если общественное мнение примет более высокие цены на продукты питания. По экологическим причинам принятие угля и лигнита как источника энергии ограничено и будет оставаться ограниченным лишь теми случаями, где технологии производства электроэнергии и отопления способны резко ограничить эффект загрязнения окружающей среды. Именно поэтому уголь и лигнит можно рассматривать лишь как альтернативы нефти и природному газу, в сочетании с достаточно развитыми «чистыми» угольными технологиями, такими как секвестрация двуокиси углерода и др. Иными словами, с точки зрения энергетической зависимости и безопасности, уголь должен сочетаться с высокой технологией. В ином случае он неприемлем как для Европы, так и, в конечном счете, для других мест. Напротив, в Китае и Индии уголь сжигается на электростанциях, является важнейшим источником добычи электроэнергии и остается единственным решением для стран, полагающихся на уголь¹⁶. Другая альтернатива – атомная электроэнергетика, со

¹⁶ International Energy Agency, *World Energy Outlook 2007. China and India. Insights*, Paris 2007. – С. 117-134.

всем разнообразием производства урана и относительно легкой транспортировкой и хранением.

В оценке параметров внешней энергетической политики должно быть принято во внимание еще одно условие: география внутреннего рынка энергии в сочетании с географией импорта. Последнее порождает очевидные последствия: страны ЕС, которые географически ближе к специфическим экспортерам, имеют тенденцию более зависеть от них, чем другие. Центральные и восточноевропейские страны, естественно, больше зависят от российского импорта, чем южноевропейские участники ЕС. С другой стороны, средиземноморские страны ЕС, даже такая хорошо диверсифицированная страна, как Франция, естественно зависят от импорта из Северной Африки и Ближнего Востока. Эта структура имеет значение особенно для менее ликвидных рынков, тесно связанных с видом транспорта, как, например, в секторе природного газа. В таких случаях, даже при повышении затрат на транспортировку, безопасность поставок выше.

Все вышеописанное порождает своего рода региональную и секторную зависимость от специфических стран экспорта и регионов. Восточные части ЕС теснее связаны с Востоком, южные - с Югом. Хотя такая картина банальна с рыночной точки зрения, она составляет специфические предварительные условия для внешней энергетической политики ЕС, которая удовлетворила бы все страны. Картина еще более усложняется политической нестабильностью в странах и регионах-экспортерах энергоносителей. Наглядным примером такой ситуации уже является Ближний Восток. Российская Федерация, похоже, движется к своего рода авторитарному режиму, финансируемому доходами от экспорта нефти и природного газа, и таким образом не движется по устойчивому пути развития. Центральноазиатские страны могут однажды повторить ближневосточный образец.

Предполагая, что ЕС может однажды стать единым политическим игроком в глобальном стратегическом смысле, он должен иметь дополнительное поле для маневра, чтобы

играть отдельно от своих южных и восточных энергетических партнеров. Однако дело обстоит не так, и понадобится время для достижения такого уровня единства в области энергетики, вряд ли возможного в обозримом будущем. Следовательно, в настоящее время, в период возможного создания внешней энергетической политики, необходимо признать, что игроки из восточных частей ЕС будут, естественно, более обеспокоены дальнейшим поведением своих восточных партнеров, в то время как страны из южной части ЕС будут главным образом зависеть от юга. Любая попытка построить общее, централизованное, слитное стратегическое ядро ЕС должна учитывать эту модель. Отсюда нужно извлечь важный урок: даже если единый энергетический рынок в местном масштабе географически зависим, в целом он может и должен стремиться к совместным действиям в выстраивании общего ответа на проблемы энергетической безопасности. При необходимости восточные страны должны быть в состоянии помочь южным и наоборот.

Кроме того, любая внешняя энергетическая политика ЕС должна учитывать, что некоторые страны рассматривают энергию как инструмент их внешней политики. Россия обозначила развитие в этом направлении уже в своей стратегии безопасности 2000 года и повторила это в энергетической стратегии 2003 г. Иран использует энергию как рычаг внешней политики. Почти все богатые энергетическими ресурсами и экспортирующие энергию страны, которые наращивают активный торговый баланс и накапливают внушительные запасы валюты, имеют тенденцию использовать эти деньги в качестве своего внешнеполитического инструмента, с известным исключением Правительственного пенсионного фонда Норвегии, который ведет свои дела прозрачно и поэтому не вызывает ни рыночной, ни политической неуверенности. Кроме того, некоторые компании, связанные с центрами власти, как российский Газпром связан с Кремлем, пытаются сочетать рыночную деятельность с политическими целями. Свидетельство тому - попытки Газпрома вступить в рынки

распределения в государствах-членах ЕС, ограничивая инвестиции компаний ЕС в восходящем секторе. *BP* и *Shell* испытали проблемы в развитии своих областей в Ковыкте и на Сахалине, в то время как Газпром постепенно наращивает свое присутствие на немецких и итальянских рынках распределения через партнерство и участие в местных дистрибьюторских энергетических компаниях. Хотя *Total* и был принят в качестве партнера по освоению Штокмановского месторождения, эти события ясно указывают на намерения российского правительства удерживать контроль над извлечением природных ресурсов и средствами их транспортировки. Такая стратегия легко оправдывалась бы, если бы распространялась только на внутреннюю российскую территорию. Однако ее следует понимать в широком контексте установления и развития дальнейшего присутствия Газпрома в компаниях и странах транзита, начиная с Белоруссии и Украины, Словакии и Чешской республики, до Австрии и новых предприятий в Венгрии, Болгарии, Сербии и Италии. Системная практика правила взаимности в этом случае нуждается в либерализации российской инвестиционной стратегии для контроля или ограничения российских инвестиций на едином энергетическом рынке ЕС. Последний, однако, может столкнуться с трудностями общего основного принципа единого рынка, т. е. свободным перемещением капитала, что закреплено в Договоре устанавливающем Европейское сообщество (ДЕС): ст. 56 запрещает не только какие-либо ограничения в движении капитала между государствами-членами ЕС, но и ограничения в движении капитала между государствами-членами ЕС и третьими странами.

Наконец, внешняя энергетическая политика, естественно, должна учитывать и новый фактор изменения климата. До недавнего времени экологические усилия Европейского союза имели тенденцию быть односторонними, ЕС отрегулировал свои компании и экономические системы в целях достижения более высоких стандартов и более низкой эмиссии парниковых газов, в частности, CO₂. Это было проиллюстрировано решением Европейского совета, принятым весной 2007 г., об

ограничении потребления энергии, предельных нормах выброса парниковых газов и более широком использовании возобновляемых источников энергии, включая биотоплива. Однако уже в президентских заключениях на этой встрече односторонние обязательства ЕС обуславливались возможными международными соглашениями¹⁷. Кроме того, дискуссии о предельных выбросах CO₂ с Китаем указывают, что к этой проблеме нужно отнестись серьезно при любой попытке выработать схему внешней энергетической политики.

Существующие и грядущие элементы внешней энергетической политики

Чтобы должным образом оценить параметры возможной внешней энергетической политики ЕС, мы должны рассмотреть существующие меры ЕС, которые затрагивают его внешнюю деятельность в области энергетики.

Во-первых, это условия соглашения. В общих чертах статья 10 ДЕС требует от государств-членов принятия мер для выполнения обязательств соглашения. Как минимум, соглашение призывает к воздержанию от действий, которые могут подвергнуть риску выполнение соглашения¹⁸. Следовательно, мы должны рассмотреть, какие обязательства по договору могут повлиять на внешнюю деятельность ЕС в этой сфере. Статья 100 ДЕС предусматривает действия в случае бедствия, «в частности, если серьезные трудности возникают в поставке определенных продуктов». Это положение может использоваться в случае проблем с запасами энергии. Ратификация Лиссабонского соглашения несколько усилила бы положения этой статьи, поскольку энергия здесь явно упоминается как примечательный пример трудностей в поставках. Однако

¹⁷ European Council, Presidency Conclusions, III - 31, No 7224/1/07 Rev 1, Brussels 2.05.2007.

¹⁸ Все ссылки на Договор о Европейском союзе и учредительный Договор Европейского сообщества основаны на сводных версиях обоих, опубликованных в Официальном журнале ЕС (ОJ С 321, 29.12.2006). Лиссабонское соглашение опубликовано в ОJ С 306, 17.12.2007.

статья 100 относится скорее не к внешней деятельности, а к внутренним рынкам и финансам.

Лиссабонское соглашение также вводит в ДЕС статью 188 *R*, или статью 222 из нового соглашения о функционировании Европейского союза, пункт о солидарности. В ней говорится, что ЕС и его государства-члены должны совместно действовать в духе солидарности при столкновении с террористической атакой или естественным или искусственным бедствием. В то время как этот пункт может иметь определенную ценность для ситуации энергетического кризиса, он ясно имеет в виду фактический механизм. Когда случается бедствие, государства-члены ЕС должны справедливо помогать друг другу. В самом деле, многие случаи отключения электричества становятся результатом естественных бедствий, чаще всего сильных ветров и чрезвычайных зимних условий.

В поиске ожидаемых решений о внешней энергетической политике ЕС мы должны уделить некоторое время положениям об *CFSP* из Договора о Европейском союзе, статья 11 которого требует от государств-членов поддерживать внешнюю политику ЕС в «духе лояльности и взаимной солидарности». Лиссабонский договор в большой степени компенсирует эту статью, но формула о лояльности и солидарности во внешней деятельности остается. Если можно было бы предположить, что внешняя деятельность ЕС в пределах структуры *CFSP* может содержать и энергетическую сферу, у нас могло быть интересное условие для деятельности ЕС. Но все же область энергетики имеет рыночную природу и как таковая не вписывается в пределы сферы применения *CFSP*. Европейский парламент в своем решении о внешней энергетической политике интенсивно искал юридическое обоснование такой политике и нашел его во многих документах, призывающих к ней, но только первичная законодательная основа Конституционного соглашения выделила сферу энергетики в область общих компетенций ЕС и его государств-членов. Европейский парламент ясно, казалось, выразил пожелание, чтобы внешняя энергетиче-

ческая политика была включена в область *CFSP*¹⁹. Однако это предложение было обусловлено призывом к дальнейшему изменению соглашения, которое позволило полностью развить такую политику. Изменения должны затрагивать не только внешние аспекты энергетической политики, но также и безопасность поставок, транзита и инвестиционных правил, равно как эффективность использования энергии и энергосбережения, использование возобновляемых источников энергии²⁰. Ясно, что эти намерения затрагивают не только внешнее, или *CFSP*-аспекты, но касаются также последствий изменения климата и рыночных операций.

Лиссабонское соглашение вводит также новый заголовок «Энергия» в ст. 176А. Она позволяет учредить энергетическую политику ЕС и выработать ее в контексте требований сохранения окружающей среды и единого рынка. Новая политика должна учитывать будущую деятельность единого рынка энергии как необходимое дополнение общего рынка, как предусматривалось в изначальном планировании Лиссабонской стратегии²¹. Она также предусматривает безопасность энергоснабжения, поощрение эффективности использования энергии и взаимосвязи между энергетическими сетями. Тем самым она твердо помещает новую политику в царство экономики и рынков, а не внешнеполитических отношений.

Похоже, возможны два варианта будущей внешней энергетической политики. Один мог бы происходить от условий *CFSP*, а другой следовал бы деятельности единого рынка. Европейский парламент, кажется, предпочитает первый вариант среди институциональных игроков ЕС. Последний должен быть, возможно, естественным выбором Европейской комиссии как опекуна единого рынка. Продвижение вперед в пределах этой парадигмы состояло бы в том, чтобы

¹⁹ European Parliament, *Towards a common European foreign policy on energy*, P6_TA(2007)0413, 26.09.2007. – С. 2, 4.

²⁰ Там же. – С. 3.

²¹ European Council, *Presidency Conclusions*, No 100/1/00, Lisbon 23-24.03.2000. – С. 17.

рассматривать энергию как любой другой товар. Если так, то, учитывая таможенное объединение в пределах ЕС и единый рынок энергии (хотя бы только с точки зрения компетенций, а не реальности), Комиссия автоматически приобрела бы некоторые компетенции как внешний представитель ЕС. Как это имеет место в случае классической торговой политики, где Сообщество - единственная администрация для заключения соглашений с третьими странами, как регулируют это ст. 131-134 ДЕС. Издавая законы, Сообщество не может выйти за пределы полномочий, делегированных ему соглашениями (ст. 133. - С. 6). Мы действительно находим компетенции для регулирования вопросов энергетики в ст. 3 (u) ДЕС, которая предусматривает меры в этой области, для достижения целей Сообщества, как излагается в ст. 2. Эти статьи являются сугубо экономическими и нацелены на установление „Общего рынка“ и „Экономического и валютного союза“.

Выводы: предварительные условия внешней энергетической политики ЕС

Развивая свою будущую внешнюю энергетическую политику, ЕС, и особенно его государства-члены, которые в конечном счете скажут последнее слово, должны решить ряд структурных внутренних и стратегических внешних проблем.

Во-первых, предстоит решить, кто станет основным действующим лицом для внешних аспектов энергетической политики. Здесь следует напомнить, что это должно быть сделано в контексте еще не полностью созданного и функционирующего внутреннего рынка энергии. Этот фактор может, конечно, усложнить дальнейшие решения, но может и усилить позиции Комиссии. Будучи ключевым игроком в строительстве единого рынка энергии, она естественно может рассматриваться и как субъект внешних сношений. Однако такой вариант может не подойти тем государствам-членам и компаниям, которые желают перенести свое влияние из местной перспективы на глобальную энергетическую сцену. Они могут выбрать скорее тех игроков, которые будут более активными в

политическом внешнем представлении Союза. Здесь возможен выбор между двумя игроками, а именно: Высшим представителем по *CFSP* (или Высшим представителем по внешней политике и политике безопасности, как назван этот пост в Лиссабонском соглашении) - и постоянным председателем Европейского совета, хотя последний может иметь недостаточно полномочий в решении проблемы. В любом случае, если ЕС столкнется с реальной дилеммой по вопросу внешней энергетической политики, он должен будет принять твердое решение.

Выбор определит и возможные инструменты, которые будут использоваться. В случае рыночных предпочтений Комиссия может выбрать использование переговоров относительно соглашений о свободной торговле с внешними партнерами как практическую возможность добиваться своих целей. Она может также прибегать к смешанным соглашениям с третьими странами. Здесь интересным опробованием будет трактовка инвестиционной безопасности и правил транзита на переговорах о возобновлении Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (*PSA*) с Россией. Комиссия может затронуть на переговорах по *PSA* те проблемы, которые, похоже, мешают России ратифицировать Европейское хартерное соглашение и его протокол о транзите, в особенности касательно механизма решения спора. В противном случае Комиссия может упустить возможность урегулирования своих твердых позиций во внешних энергетических проблемах. Часть этого вида соглашений с третьими странами может коснуться проблем энергии в виде рамочных льготных сделок, отражающих параллель с торговой политикой. Те сделки могут быть заключены компаниями, активно работающими в этой сфере, поскольку это способ, которым свободная международная торговля и выстроена частными компаниями на основе международных, межправительственных сделок, служащих льготной основой для сотрудничества. С внутренней точки зрения, такой выбор внешней энергетической политики ЕС, основанной на рынке, должен быть дополнен пунктом о рыночной солидарности.

Это позволило бы государствам-членам ЕС помогать друг другу в необходимый момент. Такая политика предоставила бы нам фактическую, а не предполагаемую энергетическую безопасность.

Рыночный выбор, с примером торговой политики на заднем плане, может быть трудноприменимым из-за практических ограничений. История торговой политики богата примерами конкуренции между Комиссией и Советом, особенно в контексте многосторонних переговоров ГАТТ, а позднее ВТО, и когда услугами и проблемами инвестиций занимались одновременно с переговорами по товарной торговле. Суть проблемы сводилась к дилемме, реально ли для Сообщества действительно представлять одну позицию на переговорах по товарной торговле, в то время как другую – всей совокупностью государств-членов ЕС на переговорах по торговле услугами и инвестициям. Проблема была решена через множество межведомственных соглашений и положения статьи 133, которые придали Сообществу полномочия договариваться также и об услугах и инвестициях. Однако внутренние планы показали, что проведение таких международных переговоров очень сложно, вовлекает все государства-члены с их парламентом, а также Комиссией и по крайней мере двумя формированиями Совета, вместе с обозначенным в ст. 133 Комитетом, Европейским парламентом, а также Экономическим и Социальным комитетом²². Это совсем не легкий способ иметь дело с такой сложной проблемой, как международные переговоры по вопросам энергии, где, помимо обычной повестки дня по рыночным вопросам, затрагиваются национальные интересы, смешанные энергетические ресурсы отдельных стран, безопасность поставок и возможные попытки «проехать зайцем» внутрь Европейского союза.

Другим вариантом может быть внешняя энергетическая политика на основе CFSP. При выборе этого пути ЕС придется

²² S. Woolcock, *European Trade Policy. Global Pressures and Domestic Constraints* // H. Wallace, W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press 2000. – С. 376-380.

принять решения о руководящих органах и ключевых игроках. Даже если Высший представитель кажется институционально более слабым, то он (или она) получит поддержку возникающей дипломатии ЕС (Европейская служба внешних сношений) и, будучи в то же время представителем председателя Комиссии, потенциально может быть весьма успешным.

Однако политический подход к энергетической безопасности и, следовательно, к внешней энергетической политике, возможно, не более прост, чем рыночный подход. Он должен базироваться на очень трудном соглашении по объединению энергетических ресурсов. Хотя оно может показаться крайне трудным, здесь можно использовать опыт политики по охране окружающей среды. Объединение энергетических ресурсов – это необходимость.

Выведенная из политического соглашения между государствами-членами, эта внешняя энергетическая политика не может существовать, не будучи дополнена полноценным функционированием внутреннего рынка энергии. Только пересекающие границы рынки энергии ЕС могут должным образом определить цены и затраты. Следовательно, после всех кризисов, с которыми мы имели дело, они нуждаются в установлении механизма регулирования цен/стоимости. Механизм установления справедливых цен обеспечил бы здоровые отношения между вовлеченными государствами и компаниями. Дополненный в дальнейшем развитой инфраструктурой, он предоставил бы нам положение, которое можно рассматривать как предоставляющее нам предполагаемую энергетическую безопасность вместе с фактическим управлением и механизмами урегулирования.

С английского перевел А. Горлов
(перевод неавторизованный)

