

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

Некоторые вопросы рационального использования энергии и энергоэффективности в праве Европейского Союза

Смирнов Д.Л.*

Специалисты в области права окружающей среды сходятся во мнении, что Европа находится на первом месте в сфере разработки и использования природных ресурсов в промышленных целях¹.

Экология Европы зависит от усилий всех государств этого континента, которые плотно сконцентрированы на небольшой территории. Они предпринимают совместные действия в рамках ЕЭК ООН, Совета Европы, Европейского Союза, ОБСЕ, СНГ и других субрегиональных организаций.

Энергетика и транспорт играют значительную роль в изменении климата, поскольку они являются основными источниками парниковых газов. Поэтому энергетическая политика особенно важна для реализации стратегии ЕС по устойчивому развитию. Зависимость ЕС от импорта энергоресурсов из других стран постоянно возрастает, что приводит к увеличению количества экономических, социальных, политических и других рисков для ЕС.

* Смирнов Дмитрий Львович – аспирант кафедры европейского права МГИМО (У) МИД России; юрист Коллегии адвокатов «Монастырский, Зюба, Степанов и Партнерь». Данная статья подготовлена в рамках совместного проекта МГИМО – БиПи, а 29 ноября 2005 г. ее значительная часть была презентована автором в качестве доклада в МГИМО (У) МИД России на Конференции «Энергетическая безопасность, климат, экология, право: международный опыт правового регулирования».

¹ Европейское международное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчиковой, П.В. Саваськова. М.: Международные отношения, 2005. С. 301.

ЕС стремится снизить свою зависимость и повысить надежность энергоснабжения путем развития альтернативных источников энергии и снижения спроса на энергоресурсы. Поэтому особое внимание уделяется развитию возобновляемых источников энергии и повышению энергоэффективности.

Остановимся более подробно на правовом сотрудничестве государств – членов ЕС в энергетике. Именно особая взаимозависимость правового регулирования в энергетической сфере с экономическими и экологическими вопросами является, согласно мнению ряда западных теоретиков² энергетического права, одним из оснований для обоснования того, почему энергетическое право нужно рассматривать как отдельную юридическую дисциплину³.

Договорно-правовая основа

Вопросы развития договоров и правовой основы общей политики ЕС в энергетической сфере уже были подробно проанализированы автором в статье «Правовая основа «общей политики» ЕС в энергетической сфере»⁴. Отметим лишь некоторые важные моменты для понимания общего контекста.

Известно, насколько велика была потребность в энергоресурсах в Европе в послевоенный период. Именно поэтому европейские политики направили свои усилия на энергетический сектор экономики, чтобы как можно скорее определить общую политику в данной сфере и выработать совместные действия⁵. Это нашло свое отражение в том, что два из первых договоров о создании Европейских сообществ, принятые в 50-х гг. прошлого века, были посвящены вопросам энергетики.

Нефтяной кризис 1973 года послужил стимулом к тому, чтобы государства-члены и в целом Сообщество осознали всю сложность ситуации и потребность в общей энергетической политике. Они пришли к согласию относительно конкретных мер и действий по достижению целей Сообщества, в частности энергетического баланса. Совет принял ряд дополнительных директив и решений: по сохранению запасов

² A.J. Bradbrook. Energy Law as an Academic Discipline. P. 194.

³ Там же. P. 206-216.

⁴ Смирнов Д.Л. Правовая основа «общей политики» ЕС в энергетической сфере // Московский журнал международного права. 2006. № 1. С. 145-152.

⁵ Armand L. Some aspects of the European energy problem: suggestions for collective action. (OEEC 1955); OEEC Europe's growing needs of energy – how can they be met? (OEEC 1956).

топлива на электростанциях на случай чрезвычайных ситуаций⁶; по ограничениям использования жидкого топлива на электростанциях⁷; по дополнительным мерам в отношении поставок нефти⁸; а также целый ряд рекомендаций по рациональному использованию энергии.

С 1970-х гг. создание запасов энергоресурсов и их консервация привели к появлению новых законов, направленных на снижение потребления энергии, стимулирование ее рационального использования и ориентацию на ресурсы, причиняющие наименьший вред окружающей среде. В сфере возобновляемых источников энергии были выделены субсидии, чтобы способствовать доступу на рынок новым и в первое время дорогим источникам тепла и электроэнергии.

Прорыв в процессе интеграции был сделан в 1987 году с вступлением в силу Единого Европейского Акта⁹ (ЕЕА). ЕЕА внес изменения во все три учредительных договора, но наиболее значимые из этих изменений были внесены в Договор о ЕЭС. Статья 8 А (ст. 14 н.н.) ставила цель создания «внутреннего рынка»¹⁰ к концу 1992 года, а ст. 100 А (ст. 95 н.н.) создавала правовую основу для принятия соответствующих нормативных актов¹¹. Комиссия использовала проект создания

⁶ Директива Совета 75/339/ЕЕС от 20 мая 1975 г., налагающая обязательства на государства-члены поддерживать минимальные запасы твердого топлива на теплоэлектростанциях.

⁷ Директива Совета 75/404 и 405/ЕЕС, ОJ 1975 L 178/24, 26 (требующая предварительного одобрения компетентными государственными органами государств-членов в отношении контрактов и строительных проектов, где природный газ и горючее используются для производства электроэнергии). Директива 75/404/ЕЕС (включая ограничения в отношении природного газа) была отменена директивой Совета 91/148/ЕЕС, ОJ 1991 L 75/52.

⁸ Директива Совета 73/238/ЕЕС о мерах, направленных на смягчение последствий, связанных с трудностями в снабжении сырой нефтью и нефтепродуктами, ОJ 1973 L 238; решение Совета 77/706/ЕЕС об установлении целей Сообщества по сокращению потребления основных источников энергии в случае перебоев в поставках сырой нефти и нефтепродуктов, ОJ 1977 L 292/9.

⁹ ОJ L 169 (1987).

¹⁰ «Внутренний рынок» в ст. 14 Договора о Европейском Союзе определяется как «территория без внутренних границ, в пределах которой в соответствии с Договором гарантируется свобода движения товаров, лиц, услуг и капитала».

¹¹ Существует ряд процедур принятия нормативных актов в ЕС. Что касается директив, принятых или предложенных в рамках программы Комиссии по созданию внутреннего рынка энергии, то для них использовалась процедура совместного принятия решений по ст. 251 (ст. 189b ст. н.) Договора. В этой процедуре участвуют три института с законодательными полномочиями — Комиссия, Европейский Парламент и Совет, а также консультативные органы, такие как Экономический и социальный коми-

внутреннего рынка как основу для своих законодательных инициатив в электроэнергетическом и газовом секторах экономики¹².

В настоящий момент ключевые директивы по единому внутреннему рынку энергии приняты. В соответствии с планом создания внутреннего рынка государства-члены выработали новые законодательные меры. Более того, меры, соответствующие положениям директив для внутреннего рынка и политике Комиссии в этой сфере, активно принимаются повсеместно и в Большой Европе с помощью процесса мониторинга и выравнивания режимов регулирования энергетики в странах Центральной и Восточной Европы, а также на Кипре, согласно требованиям права ЕС (*acquis communautaire*).

Тем не менее ясно, что ключевые директивы по единому внутреннему рынку энергии являются рамочными мерами, допускающими существенные различия в национальных энергетических режимах. Также ясно из первого и второго докладов по гармонизации в отношении электрической Директивы¹³ и из исходных докладов на регуляр-

тет. В соответствии со ст. 86 (3) (ст. 90 (3) ст. н.) возможно использовать альтернативную процедуру для энергетической сферы. Она позволяет Комиссии издавать директивы и решения самостоятельно. Эта процедура была успешно использована для принятия мер по либерализации рынка телекоммуникаций. В начале 1990-х гг. Комиссия угрожала тем, что использует свои полномочия по ст. 86 в энергетическом секторе и действительно планировала издать две директивы летом 1991 года, чтобы потребовать отмены эксклюзивных прав на производство, импорт, транспортировку и перераспределение электричества и газа. Эти проекты были сняты по политическим мотивам.

¹² Преследуя цели внутреннего рынка, Европейская комиссия приняла план действий для энергетического сектора, который впервые появился в 1988 году как рабочий документ, COM (88) 238 final (2 мая 1988 г.). В феврале 1992 г. Комиссия формально одобрила рамочный план и установила общие правила по созданию внутреннего рынка электричества и природного газа: предложение директивы Совета в отношении общих правил по внутреннему рынку электроэнергии, ОJ C-65/04, и природного газа, ОJ C-65/13 (1992). Как отмечается в меморандуме COM (91) 548 final (21 февраля 1992 г.), основной особенностью предложения были три «новых фактора изменений»: 1) устранение особых и исключительных прав в целях облегчения доступа на рынок; 2) «развязывание» или разделение в административном порядке функций по производству, транспортировке, дистрибуции и снабжению; 3) обязательство владельцев сетей транспортировки и дистрибуции предлагать третьей стороне доступ на рынок в обмен за разумную компенсацию.

¹³ Европейская Комиссия, доклад Совету и Европейскому Парламенту по требованиям гармонизации; Европейская Комиссия, второй доклад Совету и Европейскому Парламенту по требованиям гармонизации. SEC (99) 470. Эти доклады были сделаны в соответствии с требованием ст. 25 «электрической директивы».

ных встречах Европейских инспекторов по энергетике, что еще предстоит много сделать для завершения строительства единого внутреннего рынка энергии.

В связи с этим процессом либерализации и интеграции энергетических рынков по всей «Большой Европе» Комиссия (иногда действующая совместно с Европейским Парламентом) вновь обратила свое внимание на выработку новых законодательных предложений¹⁴, программ¹⁵, стратегических документов¹⁶ и других средств регулирования, которые направлены на формирование юридической и политической основы в отношении содействия развитию возобновляемых источников энергии, совмещения выработки тепла и электричества, вопросов централизованного отопления и повышения энергетической эффективности. Некоторые из этих мер время от времени используются отчасти как «противовес» конкуренции в энергетической отрасли или, возможно, как меры, необходимые для гарантии равных условий игры всех участников рынка. Иными оправданиями в таких случаях служат ссылки на две другие опоры энергетической политики Сообщества: безопасность поставок и защита окружающей среды, а также на концепции в отношении занятости, торговли и технологии. Эти усилия способствуют, в числе прочих, принятию Советом более проработанных и взвешенных мер в сфере энергетической политики и стратегии Сообщества, направленных также на выполнение обязательств Сообщества по международному экологическому праву, смягчение озабоченности граждан относительно угрозы изменения климата, на умень-

¹⁴ См.: Проект директивы по переработке отходов путем сжигания, COM (98) 558; проект директивы Совета по изменению структуры налогообложения энергетических продуктов, COM (97) 30 final; проект директивы Совета с изменениями по введению рационального планирования в электрическом и газовом секторах, COM (97) 69 final, OJ C-180/37 (1997); проект директивы Совета с изменениями, вводящей налог на выброс углекислого газа и энергию, COM (95) 172 final.

¹⁵ European Commission, Strengthening Environmental Integration within Community Energy Policy, COM (98) 571.

¹⁶ European Commission, Energy Efficiency in the European Community: Towards a Strategy for the Rational Use of Energy, COM (98) 246 final; A Community strategy to promote combined heat and power (CHP) and to dismantle barriers to its development, COM (97) 514 final; Energy for the future: renewable sources of energy, White Paper for a Community strategy and action plan, COM (97) 599 final; Climate Change: The EU Approach for Kyoto, COM (97) 481 final; The energy dimension of climate change, COM (97) 196 final; An overall view of energy policy and actions COM (97) 167 final; An Energy Policy for the European Union (White Paper), OJ C-224/01 (1996); For a European Union Energy Policy (Green Paper), COM (94) 659 final (Brussels 1995).

шение выбросов и другие экологические аспекты¹⁷. В то же время сохраняется оппозиция к ряду предложенных директив, в частности по вопросам налогообложения в области энергетики и рациональному планированию в электрическом и газовом секторе экономики¹⁸. Это показывает, что в ряде ключевых аспектов общей энергетической политики по-прежнему принято недостаточно мер.

Вторичное право ЕС о рациональном использовании энергии (и энергоэффективности)¹⁹

История вопроса

В 1974 г. в начале энергетического кризиса Комиссия приступила к осуществлению программы по рациональному использованию энергии²⁰. За этим последовало принятие ряда рекомендаций ЕС и директив, среди прочего – по вопросам теплоснабжения и рационального использования теплоэнергии²¹.

¹⁷ Council Resolution of 7 December 1998 on energy efficiency in the European Community, OJ (1998) C394/1; Council Resolution of 8 June 1998 on renewable sources of energy, OJ C 198/1 (1998); Council Resolution of 18 December 1997 on a Community strategy to promote combined heat and power, OJ C 4/1 (1998); Council Resolution of 27 June 1997 on renewable sources of energy, OJ C 210/1 (1997).

¹⁸ Proposal for a Council Directive restructuring the Community framework for the taxation of energy products, COM (97) 30 final; Amended proposal for a Council Directive to introduce rational planning techniques in the electricity and gas sectors, COM (97) 69 final, OJ C 180/37 (1997); Amended proposal for a Council Directive introducing a tax on carbon dioxide emissions and energy, COM (95) 172 final.

¹⁹ **Энергоэффективность** — это снижение потребления энергии без снижения использования заводом-потребителем энергии и оборудования. Целью является лучшее использование энергии. Энергоэффективность предполагает изменение поведения, методов работы и техники производства в целях снижения объемов используемой энергии на долю производимой продукции (Д.С.).

²⁰ See: European Commission, 'Rational Utilization of Energy', OJ 1975 C 152/5.

²¹ Council Recommendation 76/492/EEC of 4/5/76 on the rational use of energy by promoting the thermal insulation of buildings, OJ L 140/11 (1976); Council Recommendation 76/493/EEC of 4/5/76 on the rational use of energy in the heating systems of existing buildings, OJ L 140/12 (1976); Council Recommendation 77/712/EEC of 25/10/77 on the regulating of space heating, the production of domestic hot water, and the metering of heat in new buildings, OJ L 295/1 (1977); Council Recommendation 77/713/EEC of 25/10/77 on the rational use of energy in industrial undertakings, OJ L 295/3 (1977); Council Recommendation 77/714/EEC of 25/10/77 on the creation in the Member States of advisory bodies or committees to promote combined heat and power production and the exploitation of residual heat, OJ L 295/5 (1977); Council Recommendation 80/823/EEC of 29/7/80 on the rational use of energy in industrial enterprises.

Например, в соответствии с рекомендацией Совета 77/7114/ЕЕС (ОJ 295/5) приветствовалось создание государствами-членами совещательных органов, которые должны были давать свое заключение по всем мерам повышения эффективности теплоснабжения в промышленности и способствовать использованию удаленных систем теплоснабжения. Почти все государства-члены учредили такие совещательные органы. В соответствии с Директивой 78/170/ЕЕС (ОJ L 52/32) с изменениями, внесенными Директивой Совета 82/855/ЕЕС (ОJ L 378), государства-члены должны предпринимать все необходимые меры, чтобы все новые производители теплоэнергии для отопления помещений и/или снабжения горячей водой новых или существующих непромышленных зданий соответствовали минимальным требованиям (ст. 1). Для этого необходимо принятие мер по инспекции и сертификации соответствующих производителей теплоэнергии, а также мер по обеспечению обязательного использования изоляционных материалов в указанных зданиях и системах теплоснабжения.

В соответствии с Директивой о строительных материалах 1988 г.²² государства-члены обязаны применять законы, регламенты и административные положения в этой области, с тем чтобы строительные материалы²³ удовлетворяли необходимым требованиям²⁴, перечисленным в Директиве. Эти необходимые требования составляют основу подготовки принятия гармонизированных стандартов на европейском уровне по строительным материалам. Основной целью этой Директивы является устранение технических препятствий для торговли внутри Сообщества такими товарами и создание условий для гармонизированной системы технических стандартов в строительной промышленности. В Директиве делается оговорка о том, что такие товары могут выпускаться на рынок, только если они соответствуют необходимым требованиям. Делается также оговорка, что соответствие необходимым требованиям должно оцениваться с учетом гармонизированных технических требований, принятых по указанию Комиссии. Например,

²² Council Directive 89/106/EEC of 21 December 1988 on the approximation of laws, regulations, and administrative provisions of the Member States relating to construction products, OJ L 40/12, as amended by Council Directive 93/68/EEC of 22 July 1993, OJ L 220/1.

²³ Любой материал, произведенный для строительных работ: как сам строительный материал, так и строительное оборудование.

²⁴ Эти необходимые требования относятся к механической устойчивости и прочности, огнеупорности, гигиене, экологичности, безопасности в использовании, шумоизоляционным свойствам, энергоемкости, теплопроводности.

решение Комиссии 98/436/ЕС от 22 июня 1998 года затрагивает кровельные материалы и призывает к созданию гармонизированного стандарта Европейским комитетом по стандартизации²⁵.

В целях повышения энергоэффективности на основе статьи 174 Договора о ЕС, которая гласит, что «одной из целей Сообществ является разумное и рациональное использование природных ресурсов», а также в контексте Киотского протокола²⁶ и обязательств по снижению выбросов парниковых газов была разработана программа SAVE (Council Decision 91/565/ЕЕС, OJ L 307/34), которая затем была заменена программой SAVE II (Council Decision 96/737, OJ L 335/50)²⁷. В соответствии с программой SAVE предусматриваются поддержка пилотных проектов и распространение информации о промышленности, об оборудовании, зданиях, тепловых насосах, транспорте, альтернативных источниках теплоэнергии, управлении на основе спроса, образовании и подготовке специалистов.

В рамках программы SAVE была принята Директива 93/76/ЕЕС, OJ L 237/28, чтобы способствовать в Сообществе и государствах-членах уменьшению выброса углекислого газа и рациональному использованию энергии. В соответствии с этими директивами государства-члены должны разработать и осуществить программу в следующих областях:

- энергетическая сертификация зданий;
- расчет потребления тепла для отопления, кондиционирования и затрат на горячую воду на основе действительного потребления;
- финансирование третьими сторонами инвестиционных проектов по повышению энергетической эффективности в общественном секторе;
- термоизоляция новых зданий;

²⁵ Commission Decision 98/436/EC June 1988 on the procedure for attesting the conformity of construction products pursuant to Art. 20(2) of Council Directive 89/106/EEC as regards roof coverings, roof lights, roof windows, and ancillary products, OJ L 194/30.

²⁶ Council Decision 2002/358/EC of 25 April 2002 concerning the approval, on behalf of the European Community, of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the joint fulfilment of commitments thereunder [Official Journal L 130 of 15.05.2002].

²⁷ В соответствии с процедурой совместного принятия решений в июне 1999 г. Комиссия предложила проект Решения по принятию рассчитанной на несколько лет программы по энергоэффективности (1998-2002). COM (99) 211 final. Council Decision No 647/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 28 February 2000 adopting a multiannual programme for the promotion of energy efficiency (SAVE) (1998 to 2002) [Official Journal L 79, 30.03.2001].

- регулярная проверка отопительных сооружений с выходной мощностью более 15 кВт;
- энергетический аудит на предприятиях с высоким потреблением энергии.

Эта Директива допускает выбор средств соблюдения соответствующих норм. Программы могут имплементироваться разнообразными способами, включая принятие законов, издание инструкций, использование административных и экономических средств, а также через образовательные программы и добровольные соглашения, воздействие которых может быть объективно оценено. Кроме того, государства-члены могут определять рамки программ на основе «потенциальных изменений в энергоэффективности, затрат, технической осуществимости и воздействия на окружающую среду». Государства-члены должны сообщать Комиссии о законах и других мерах, принятых в сфере, подпадающей под действие Директивы (ст. 10). Более того, в соответствии со ст. 9 государства-члены должны каждые два года отчитываться о результатах проделанной работы.

Комиссия намеревается ужесточить положение этой Директивы в целях повышения эффективности ее действия. В своем Сообщении по энергоэффективности 1998 г. Комиссия заявляла о своем намерении предложить директиву, изменяющую Директиву 93/76/ЕЭС.

В 1990-х годах была разработана программа о маркировке энергоэффективной бытовой техники. Была принята рамочная Директива (Council Directive 92/75/ЕЕС, OJ L 297/16), а также Директива по имплементации (Council Directive 94/2/ЕС, OJ L 45/1). Государства-члены должны принимать меры в целях обеспечения того, чтобы поставщики и продавцы, относящиеся к их юрисдикции, выполняли такие нормы по соответствующей маркировке, а также уведомляли Комиссию о принятых мерах.²⁸

²⁸ Energy labelling of household appliances Council Directive 92/75/ЕЕС of 22 September 1992 on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by household appliances [Official Journal L 297 of 13.10.1992]; Directive 2003/66/ЕС - [Official Journal L 170 of 09.07.2003] Commission Directive of 3 July 2003 amending Directive 94/2/ЕС implementing Council Directive 92/75/ЕЕС with regard to energy labelling of household electric refrigerators, freezers and their combinations. Directive 2002/40/ЕС [Official Journal L 128 of 15.05.2002] Corrigendum of 8 May 2002 [Official Journal L 33 of 08.02.2003]. Commission Directive of 8 May 2002 implementing Council Directive 92/75/ЕЕС with regard to energy labelling of household electric ovens. Directive 2002/31/ЕС [Official Journal L 86 of 03.04.2002] Corrigendum of 22 March 2002 [Official Journal L 34 of 11.02.2003]. Commission Directive of 22 March 2002 implementing

Эта программа по маркировке была распространена на различные бытовые электроприборы, например холодильники (Directive 96/57/ЕС, OJ L 236/36) и телевизоры. Существуют также директивы Комиссии о маркировке электроламп (Directive 98/11/ЕС), посудомоечных машин (Directive 97/69/ЕС), стиральных машин (Directive 96/89/ЕС), сушильных автоматов (Directive 96/60/ЕС), электроплит (Directive 79/531/ЕЕС, Directive 92/75/ЕЕС). Стандарты по энергоэффективности в настоящий момент разрабатываются для электроводонагревателей и кондиционе-

Council Directive 92/75/ЕЕС with regard to energy labelling of household air-conditioners; Regulation (EC) No 2422/2001 [Official Journal L 332 of 15.12.2001]. Regulation of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on a Community energy efficiency labelling programme for office equipment. Directive 1999/9/ЕС - [Official Journal L 56 of 04.03.1999] Commission Directive of 26 February 1999 amending Directive 97/17/ЕС implementing Council Directive 92/75/ЕЕС with regard to energy labelling of household dishwashers. Directive 98/11/ЕС — [Official Journal L 71 of 10.03.1998] Commission Directive 98/11/ЕС of 27 January 1998 implementing Council Directive 92/75/ЕЕС with regard to energy labelling of household lamps. Directive 96/60/ЕС — [Official Journal L 266 of 18.10.1996] Commission Directive of 19 September 1996 implementing Council Directive 92/75/ЕЕС with regard to energy labelling of household combined washer-dryers. Directive 95/13/ЕС - [Official Journal L 136 of 21.06.1995] Commission Directive of 23 May 1995 implementing Council Directive 92/75/ЕЕС with regard to energy labelling of household electric tumble dryers. Directive 95/12/ЕС - [Official Journal L 136 of 21.06.1995] Commission Directive of 23 May 1995 implementing Council Directive 92/75/ЕЕС with regard to energy labelling of household washing machines. Amended by Directive 96/89/ЕС — Official Journal L 388, 28.12.1996; Directive 2005/32/ЕС of the European Parliament and of the Council of 6 July 2005 establishing a framework for the settings of ecodesign requirements for energy-using products and amending Council Directive 92/42/ЕЕС and Directive 96/57/ЕС and Directive 2000/55/ЕС of the European Parliament and of the Council [Official Journal L 191 of 22.07.2005]; Commission communication in the framework of the implementation of Commission Directive 2002/31/ЕС of 22 March 2002 implementing Council Directive 92/75/ЕЕС with regard to energy labelling of household air-conditioners - Publication of titles and references of harmonized standards under the Directive [Official Journal C 115 of 30.04.2004]; Commission communication in the framework of the implementation of Commission Directive 96/60/ЕС of 19 September 1996 implementing Council Directive 92/75/ЕЕС with regard to energy labelling of household combined washer-driers [Official Journal C 161 of 28.05.1997]; Commission communication in the framework of the implementation of Directive 94/2/ЕС of 21 January 1994 implementing Council Directive 92/75/ЕЕС with regard to energy labelling of household electric refrigerators, freezers and their combinations [Official Journal C 065 of 01.03.1997]; Commission communication in the framework of the implementation of Commission Directive 95/12/ЕС of 23 May 1995 implementing Council Directive 92/75/ЕЕС with regard to energy labelling of household washing machines [Official Journal C 312 of 23.11.1995]; Commission communication in the framework of the implementation of Commission Directive 95/13/ЕС of 23 May 1995 implementing Council Directive 92/75/ЕЕС with regard to energy labelling of household electric tumble driers [Official Journal C 312 of 23.11.1995].

ров. В соответствии с этими директивами государства-члены должны принимать необходимые меры и незамедлительно информировать Комиссию²⁹.

Развитие законодательства по энергетической эффективности

В сообщении по энергетической эффективности 1998 г.³⁰ Комиссия пересмотрела разнообразные существующие предложенные меры в этой области. В сообщении уделялось внимание тем мерам, которые реалистичны и экономически достижимы в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Был сделан вывод о том, что путем повышения энергоэффективности к 2010 году возможно сократить потребление энергии на 18% по отношению к 1995 году.

Отмечалось, однако, что это возможно будет сделать только в условиях соответствующей экономической ситуации, для чего необходимо, чтобы цены на энергоносители отражали затраты, что можно достигнуть путем включения затрат в налоги и платежи и путем либерализации рынка газа и электричества, что должно, в свою очередь, привести к повышению эффективности при производстве энергии и снижению цен.

Также отмечалось, что существует ряд правовых и институциональных проблем на пути повышения энергоэффективности, а именно продажи электроэнергии в кВт/ч вместо продаж услуг по отоплению, освещению и электроснабжению, а также установка строителями дешевого с точки зрения первоначальных инвестиций оборудования в домах, но дорогого в эксплуатации с точки зрения энергозатрат, которые несет уже владелец дома или жилец.

Были пересмотрены существующие программы в этой области, о которых мы говорили выше. В сообщении присутствуют, в числе прочих, важные инициативы по принятию новых актов вторичного права в этой области, включая: 1) изменение проекта Директивы по внедрению рационального планирования оптовой торговли электричеством и газом; 2) пересмотр и ужесточение требований Директи-

²⁹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council of 1 August 2003 establishing a framework for the setting of eco-design requirements for energy-using products and amending Council Directive 92/42/EEC [COM/2003/0453 final].

³⁰ European Commission, Energy Efficiency in the European Community: Towards a strategy for the rational use of energy, COM (98) 246 final.

вы Совета 93/76 об ограничении выбросов углекислого газа путем повышения энергоэффективности; 3) предложение пересмотреть Директиву 88/609 о пределах выбросов на заводах по сжиганию отходов; 4) проект директивы об управлении энергетикой в целях повышения энергоэффективности в общественном секторе таким образом, чтобы государственные предприятия были примером для подражания. Указанный план действий Комиссии в отношении энергоэффективности был заявлен в 2000 г.³¹. Задачами этого плана является снижение потребления энергии путем повышения энергоэффективности в целях защиты окружающей среды и повышения надежности поставок.

Согласно плану, предлагается снижать потребление энергии на 1% ежегодно до 2010 года. Для этого предлагается использовать широкий спектр инструментов как на уровне ЕС, так и на национальном уровне. ЕС принадлежит важная координирующая роль, в частности через вышеуказанную программу SAVE. Здесь важно отметить, что кроме разработки новых мер и развития уже действующих программ важное значение придается мерам по интеграции вопросов энергоэффективности в другие политики Сообществ.

Правовая взаимосвязанность (интегрированность) вопросов энергетики и экологии³²

Вопросы энергоэффективности предусматривается интегрировать в области транспорта, на который приходится около 30% всей потребляемой энергии; в области организации бизнеса путем добровольных соглашений; в области региональной и городской политики путем участия этой сферы в распределении фондов; в области развития и исследований путем направления соответствующих средств на вопросы энергоэффективности; в области налогообложения и тарифов путем создания налоговых стимулов для инвестиций в энергоэффективные технологии; в области международного сотрудничества путем сближения законодательства, гармонизации стандартов, международной ли-

³¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and Social Committee and the Committee of the Regions – Action Plan to improve energy efficiency in the European Community, COM (2000) 247 final.

³² Communication from the Commission of 14 October 1998: Strengthening environmental integration within Community energy policy [COM (98) 571 – Not published in the Official Journal].

берализации (в этом контексте важное значение придается Энергетической хартии³³).

Включение вопросов энергоэффективности и экологического измерения в другие сферы деятельности Сообществ не является чем-то новым для ЕС. Так, например, в сообщении Комиссии ЕС «Общий обзор энергетической политики и мер» отмечается, что производство, транспортировка и использование энергии серьезно воздействует на окружающую среду. Поэтому одной из главных задач энергетической политики ЕС является включение экологических вопросов в планы ЕС по реализации энергетической политики. В сообщении Комиссии предлагаются специальные меры в этом отношении.

Еще ранее ЕС уже предприняло ряд мер, которые могут помочь интегрировать экологическое измерение в энергетическую политику. К ним, в частности, относятся: директива в отношении крупных установок по окислению топлива³⁴; сообщение Комиссии по выработке энергии на ТЭЦ³⁵ и по демонтажу неиспользуемых морских нефтяных и газовых установок³⁶, а также ряд шагов в рамках программ SAVE, ALTENER, JOULE-THERMIE и рамочных исследовательских программ. Кроме того были предложены новые законодательные меры по налогообложению энергетических продуктов³⁷, переработке мусора³⁸ и по уменьшению выбросов от автотранспорта (программа “Auto-Oil”).

Что касается новых мер, то Комиссия особо отмечает, что внедрение норм по защите экологии в энергетическую политику должно происходить с учетом других целей ЕС в этом направлении, а именно сохранения

³³ Council and Commission Decision 98/181/EC, ECSC, Euratom of 23 September 1997 on the conclusion, by the European Communities, of the Energy Charter Treaty and the Energy Charter Protocol on energy efficiency and related environmental aspects.

³⁴ Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants [Official Journal L 309 of 27.11.2001].

³⁵ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Community strategy to promote combined heat and power (CHP) and to dismantle barriers to its development / COM/97/0514 final/

³⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 18 February 1998 on removal and disposal of disused offshore oil and gas installations. / COM(98) 49 final/

³⁷ Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity.

³⁸ Directive 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the incineration of waste.

конкуренции и обеспечения надежности поставок энергоресурсов. Для достижения поставленных целей должны предприниматься шаги на всех уровнях (местном, региональном, национальном и на уровне Сообществ). Государства-члены несут ответственность за реализацию этих целей. Региональные и местные органы власти ответственны за организационные моменты и за регулирование сектора услуг. Задача ЕС — всячески содействовать мерам, предпринимаемым на этих уровнях.

В своем Сообщении Комиссия выделяет три основных цели Энергетической политики Сообществ в этом направлении, а именно: повышение энергоэффективности, увеличение выработки и использования энергии из «чистых» источников, уменьшение воздействия энергетического сектора экономики на окружающую среду.

Для достижения этих целей Комиссия предлагает следующие меры:

- содействие сотрудничеству между государствами – членами ЕС, институтами ЕС и другими заинтересованными сторонами. Такое сотрудничество должно включать в себя обмен информацией, использование наилучших проектов, совместный анализ проектов (программа ЕТАР);

- развитие специальных программ, таких как программы по развитию возобновляемых источников энергии (ALTENER), программы по повышению энергоэффективности (SAVE), программы по развитию ТЭЦ;

- взаимодействие с другими программами (программами исследований, в частности программой «Сохранение экосистем», региональными программами, программой по трансъевропейским сетям, сельскохозяйственной политикой ЕС и другими).

- дальнейшие действия по реализации Киотских договоренностей³⁹;

- развитие диалога с другими странами-партнерами;

- система мониторинга мер по реализации экологических мер.

Для достижения поставленных целей была принята программа “Intelligent Energy — Europe”⁴⁰ с бюджетом в 200 млн. евро на 3 года. Эта программа направлена на поддержку и обеспечение дальнейшей реализации программы ALTENER в отношении возобновляемых источников энергии, программы SAVE в отношении энергоэффективно-

³⁹ Commission Communication of 9 February 2005 “Winning the battle against global climate change” [COM(2005) 35 - Official Journal C 125 of 21 May 2005].

⁴⁰ Decision № 1230/2003/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 adopting a multiannual programme for action in the field of energy: “Intelligent Energy – Europe” (2003-2006) [Official Journal L 176 of 15.07.2003].

сти, программы STEER в отношении энергетических аспектов функционирования транспорта и программы COOPENER в отношении содействия развитию использования возобновляемых источников энергии и повышения энергоэффективности в развивающихся странах.

Если обобщить вышесказанное, то очевидно, что все правовые нормы ЕС, которые распространяются на энергетический сектор, должны соответствовать экологическим целям и учитывать вопросы энергоэффективности. Это позволяет говорить о том, что правовая взаимосвязанность (интегрированность) вопросов энергетики и экологии становится одним из основных принципов энергетического права ЕС.

Правовое регулирование транспарентности

Нельзя обойти стороной еще один важный принцип энергетического права ЕС, который напрямую влияет на развитие норм в отношении энергоэффективности и защиты окружающей среды.

Как отмечалось выше, Комиссия ЕС уделяет особое внимание обмену информацией как одной из мер, которая позволяет уменьшить воздействие энергетического сектора экономики на окружающую среду. Причиной этому является то, что Сообщество традиционно относилось к режимам национального регулирования в публичной сфере с «нарочитым пренебрежением», что влекло за собой «информационный дефицит», который испытывала Комиссия в отношении этих режимов⁴¹. Однако основным элементом законодательной программы для внутреннего энергетического рынка является попытка выработать обязательства по раскрытию информации и сообщению ее Комиссии в целях создания действенной системы контроля.

Важность этой регулятивной функции повышается. Регулирование раскрытия информации направлено на то, чтобы сделать прозрачными условия работы промышленности и функционирования интегрированных компаний.

Создавая дополнительные нормы в течение последнего десятилетия, Комиссия существенно усовершенствовала средства, предназначенные для обеспечения раскрытия информации в энергетическом секторе⁴². Большинство из существующих директив, относящихся к элек-

⁴¹ See: L. Hancher, "The Single European Act: Will it make a difference to trade in electricity?" ESC conference proceedings, 5 Oct 1989 (Geneva, 1989). P. 8-9.

⁴² The Commission previously developed a number of transparency measures in the oil sector. See e.g. Council Directive 76/491/EEC of 22 April 1999 concerning information and consultation

троэнергетике и газовому сектору, содержат в той или иной степени обязательства по раскрытию информации. Меры ЕС в сфере экологии, такие как директивы по оценке воздействия на окружающую среду⁴³, обмену информацией о загрязнениях⁴⁴, по снижению выбросов⁴⁵, а также механизму контроля над выбросами газов, вызывающих парниковый эффект⁴⁶, направлены на создание процедуры раскрытия информации по экологическим вопросам при выработке энергии.

Здесь необходимо отметить, что ЕС в этих вопросах находится в авангарде. Так, например, «Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», принятая в 1998 году в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» под эгидой ЕЭК ООН, вступила в силу лишь 30 октября 2002 года. Россия, в частности, подписала эту конвенцию, но не ратифицировала⁴⁷.

on the prices of crude oil and petroleum produces in Community, OJ L 140 (1976). 22 апреля 1999 г. эта директива была заменена Council Decision 1999/280/EC regarding a Community procedure for information and consultation on crude oil supply costs and the consumer prices of petroleum products, OJ L 110/8 (1999). Кроме того, в соответствии с Council Regulation 2964/95/EC of 20 December 1995, OJ 1995 J 310/5 была введена регистрация импорта сырой нефти и поставок в Сообществе.

⁴³ Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 amending Directive 85/337/EEC on the assessment of effects of certain public and private power projects on the environment, OJ L 73/5.

⁴⁴ Council Decision 97/101/EC of 27 January 1997 establishing a reciprocal exchange of information and data from networks and individual stations measuring ambient air pollution within the Member States, OJ L 35/14.

⁴⁵ Directive 1999/30/EC of 22 April 1999 relating to limit values for sulphur dioxide, nitrogen dioxide and oxides of nitrogen, particulate matter, and lead in ambient air, OJ 1999 L 163/41, Art. 8 (on public information) and arts 3, 5, 9, and 12 (in Member State reporting duties to the Commission: Council Directive 1999/32/EC of 26 April 1999 relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels and amending Directive 93/12/EEC, OJ 1994 L 121/13.

⁴⁶ Council Decision 99/296/EC of 26 April 1999 amending Decision 93/389/EEC on monitoring mechanism of Community carbon dioxide and other greenhouse gas emissions, OJ 1999 L 117/35.

⁴⁷ Европейское международное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Колосова, Э.С. Кривичиковой, П.В. Саваськова. М.: Международные отношения, 2005. С. 302.

Some Aspects of Rational Energy Consumption and Energy Efficiency in the European Union (Summary)

*Dmitry L. Smirnov**

Europe holds the first place in industrial use of energy resources. Energy sector of economy and transport influence environment and could be reasons of climate change. Introducing the EU policy oriented at promoting energy efficiency and use of alternative energy sources has become one of the EU priorities. Ensuring higher levels of energy efficiency is the core component of the EU strategy for sustainable development.

Such goals require efforts of all EU member-states. Therefore proper legal regulation of the energy related activities is essential. Energy law is considered to constitute a separate legal discipline due to the imminent importance of such a regulation for economic development and environment.

Treaties of the EU and EU secondary legislation form the basis of EU energy law. The EU policies are oriented at the legal integration of norms regulating energy use and environmental issues in the EU energy law.

*Dmitri L. Smirnov – Ph.D. student of the Chair of European Law, MGIMO-University MFA Russia; associate of the “Monastyrsky, Zyuba, Stepanov & Partners” law firm.

The article has been prepared in course of the joint MGIMO-BP project. The author made a presentation on the basis of the article at the Conference “Energy security, climate, ecology, law: International experience of legal regulation” on November 29, 2005 at the MGIMO-University.

Процедура таможенного транзита в Европейских сообществах: проблемы и перспективы

*Воробьев М.В.**

В статье анализируются причины и условия появления процедуры транзита в праве ЕС. Автором выстроены в хронологическом порядке наиболее существенные изменения правового регулирования процедуры таможенного транзита в ЕС, внесенные как при вступлении в ЕС новых государств-членов, так и при реформировании таможенных процедур. Особое внимание уделено реформам 1988 года, направленным на введение единого документа для таможенного оформления, и 1997-2005 годов, связанным с внедрением электронного оформления деклараций и направленным на противодействие деятельности организованной преступности в сфере таможенного транзита. Проанализированы задачи реформ и их результаты. В статье анализируется также процесс распространения действия правил процедуры транзита ЕС на территорию государств, не входящих в состав ЕС, путем заключения международных соглашений.

Соглашением о создании Европейского экономического сообщества (ЕЭС) было предусмотрено создание Таможенного союза, в связи чем возникла необходимость создания транзитной системы, которая бы облегчила как перемещение товаров между его государствами-членами, так и исполнение таможенных формальностей. На нее возлагалась функция обеспечения возможности отложить уплату обязательных платежей при пересечении территории каждого государства – члена ЕЭС до окончания перевозки и возможности упрощения процедур таможенного оформления при пересечении границ между государствами, входящими в состав ЕЭС. Создаваемая транзитная система была призвана решить следующие задачи:

1) обеспечить возможность перемещения товаров между двумя точками в пределах ЕЭС с частичным упрощением формальностей при пересечении внутренних границ государств – членов ЕЭС;

* Воробьев Максим Васильевич — аспирант кафедры международного и европейского права Воронежского государственного университета.