

Правовая основа «общей политики» ЕС в энергетической сфере

*Смирнов Д.Л.**

Если первая половина XX века характеризуется тем, что право часто использовалось государствами как средство, препятствующее проникновению иностранных товаров, услуг, лиц и капитала, то после второй мировой войны западные государства направили свои усилия на построение нового мирового порядка, основанного на свободной и справедливой торговле и верховенстве права. Для того чтобы удовлетворить новые потребности Европы, лидеры европейской интеграции задумали сконструировать наднациональный правовой режим, где право функционировало бы как средство регулирования рынка и, в конечном счете, – политической интеграции.

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 выработать общую политику в данной сфере и предпринять совместные действия¹. Это нашло свое отражение в том, что два из первых договоров, принятых в 50-х гг., были посвящены вопросам энергетики.

Парижский договор, подписанный в 1951 г., создал на 50 лет режим наднационального регулирования рынка угля. Было создано Европейское объединение угля и стали (ЕОУС)². Договор о Евратоме, подписанный в 1957 г., учреждал Европейское сообщество по атомной энергии³. Эти новые институты несли ответственность за реализацию общей политики в отношении угля и ядерной энергии, которая являлась частью секторального подхода к интеграции.

* Смирнов Дмитрий Львович – магистр права, аспирант кафедры европейского права МГИМО (У) МИД России, ответственный секретарь Редколлегии Московского журнала международного права.

¹ 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).

² Договор, учреждающий Европейское сообщество угля и стали, 18 апреля 1951 г., 251 UNTS 167, с изменениями в соответствии с Амстердамским договором, OJ C-340/01 (1997) [здесь и далее – Договор о ЕОУС]. Договор прекратил свое существование в 2002 г.

³ Договор, учреждающий Европейское сообщество по атомной энергии, 25 марта 1957 г., 298 UNTS 167, с изменениями, внесенными Амстердамским договором, OJ C-340/01 (1997).

Римский договор, который вступил в силу вместе с Договором о Евратоме 1 января 1958 г., является инструментом экономической интеграции более общего характера⁴. В соответствии с ним было учреждено Европейское экономическое сообщество (ЕЭС). Это был новый правовой режим, целью которого являлось создание общего рынка на основе принципов открытого рынка, свободы конкуренции и общей торговой политики. В ряде областей, таких как сельское хозяйство и транспорт, Сообщество наделялось дополнительными полномочиями для осуществления целей общей политики. Договор о ЕЭС не содержал положений об общей политике в области энергетики, т.к. существовало представление, что эта сфера в основном уже регулируется: общая политика в отношении угля рассматривалась как настоящее, а в ядерной сфере – как будущее⁵.

Хотя о необходимости создания единого рынка энергии явно свидетельствовали еще Договоры 1957 г., период с 1958 по 1972 г. отмечен недостаточной степенью развития общей политики в энергетической сфере⁶. Подобную ситуацию нельзя объяснить пренебрежением к предмету, так как Европейская энергетическая политика была в середине 60-х одной из наиболее обсуждаемых тем. Европейские эксперты в области энергетики говорили о все возрастающей зависимости Европы от импорта энергоресурсов, о потенциале Ближнего Востока в снабжении нефтью, об опасности нехватки топлива к середине 70-х⁷. Уже в 1968 г. Сообщество обязало государства-члены создавать запасы нефти, и это обязательство существует и по сей день в более четкой форме⁸. Тем не менее действия государств-членов основывались главным образом на доступности дешевого импорта нефти.

⁴ Договор об учреждении Европейского экономического сообщества, 25 марта 1957 г., 248 UNTS 91, с изменениями, внесенными Амстердамским договором, ОJ C-340/01 (1997).

⁵ Lucas N. *Energy and the European Communities* (1977) P. 14-16.

⁶ Daintith T., Hancher L. *Energy Strategy in Europe: the Legal Framework* (1986); Necessary Progress in Community Energy Policy, COM (72) 1200 (Oct 1972); Guidelines and Priority Actions under the Community Energy Policy, SEC (73) 1481 (Apr 1973).

⁷ См., например: Schumacher E. *The Struggle for a European Energy Policy*. Vol. 2. № 3. J. Com. Mark. Studies. P. 199, 203, 205 (1964).

⁸ Council Directive 68/414/EEC, OJ L 308 (1968), с изменениями в соответствии с Council Directive 72/425/EEC от 19 декабря 1972 г., вносящая изменения в Директиву Совета от 20 декабря 1968 г., обязывающую государства – члены ЕЭС поддерживать минимальные запасы сырой нефти и/или продуктов ее переработки, OJ L 291/154 (1972) (увеличивает минимальные национальные требования в отношении обязательных запасов с 65 до 90 дней объема внутреннего потребления). Эта директива 1972 г. о запасах

Нефтяной кризис 1973 г. послужил стимулом к тому, чтобы государства-члены и 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 топлива на электростанциях на случай чрезвычайных ситуаций⁹, по ограничениям использования жидкого топлива на электростанциях¹⁰, по дополнительным мерам в отношении поставок нефти¹¹, а также целый ряд рекомендаций по рациональному использованию энергии. Тем не менее встает вопрос о том, привел ли подобный «бумажный поток» к каким-либо существенным экономическим результатам¹².

В 1981 г. в сообщении Совету Комиссия выразила свое разочарование достигнутыми результатами: «В течение последних лет Европейский Совет неоднократно заявлял, что Сообщество должно обратить свое внимание на проблему в сфере энергетики... Однако это не привело к принятию всеобъемлющей стратегии совместных действий Сообщества, государств-членов, производителей энергии и потребителей. Можно только сожалеть о том, насколько неадекватные и непоследовательные действия были предприняты на волне пробуждения политической воли»¹³.

сах нефти была отменена 31 декабря 1999 г. в соответствии с директивой Совета 98/93/ЕС от 14 декабря 1998 г., изменяющей директиву 68/414/ЕЕС, обязывающую государства – члены ЕЭС поддерживать минимальные запасы сырой нефти и/или нефтепродуктов. ОJ L 358/2 (1998).

⁹ Директива Совета 75/339/ЕЕС от 20 мая 1975 г., налагающая обязательства на государства-члены поддерживать минимальные запасы твердого топлива на теплоэлектростанциях.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² Hassan J., Duncan A. Integrating Energy: the Problem of Developing an Energy Policy in the European Communities, 23 J Eur. Econ. Hist., 1994. P. 164.

¹³ Commission of the European Communities 'The Development of an Energy Strategy for the Community' COM (81) 540 final.

Прорыв в процессе интеграции был сделан в 1987 году с вступлением в силу Единого Европейского Акта¹⁴ (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»¹⁵ к концу 1992 г., а ст. 100 А (ст. 95 н.н.) создавала правовую основу для принятия соответствующих законодательных актов на основе квалифицированного большинства (*а не единогласно!*) совместно с Европейским Парламентом¹⁶. Комиссия использовала проект создания внутреннего рынка как основу для своих законодательных инициатив в электроэнергетическом и газовом секторах экономики¹⁷, которые она совмещала с наблюдением за применением норм Договора о ЕС в отношении конкурен-

¹⁴ OJ L 169 (1987).

¹⁵ «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».

¹⁶ Существует ряд процедур принятия законодательных 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 комитет. 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 Комиссия угрожала тем, что использует свои полномочия по ст. 86 в энергетическом секторе, и действительно планировала издать две директивы летом 1991 г., чтобы потребовать отмены эксклюзивных прав на производство, импорт, транспортировку и перераспределение электричества и газа. Эти проекты были сняты по политическим мотивам.

¹⁷ 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, OJ C-65/04, и природного газа, OJ 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 за разумную компенсацию.

ции и свободного движения товаров. Договор о Европейском Союзе, подписанный в Маастрихте 7 февраля 1992 г.¹⁸, также изменил договор о ЕЭС по ряду важных вопросов. Но, как и прежде, в него не было включено ни одного специального положения по энергетике, кроме ст. 3(1) (ст. 3(и) н. н.), в которой перечисляются меры в «сферах энергетики, защиты гражданских прав и туризма», и ст. 129в (ст. 154 н. н.) по трансъвропейским сетям.¹⁹ Последняя предусматривает финансовый механизм по устранению энергосистем, которые закрепляют сегментирование рынка.²⁰

Амстердамский договор²¹, подписанный в 1997 г. и ратифицированный всеми государствами-членами 1 мая 1999 г., еще в большей степени изменил договорную основу.²² В нем содержатся Протокол относительно применения принципа субсидиарности и статья по вопросам «услуг, имеющих общеэкономическое значение», эти два аспекта относятся к вопросу о соотношении полномочий между Сообществом и государствами-членами в сфере энергетики. С одной стороны, Протокол подтверждает, что институты Сообщества не должны выходить за рамки своей исключительной компетенции, принимать законодательные акты только в том случае, если это необходимо, и в наиболее

¹⁸ Договор о Европейском Союзе, ОJ C-224 I (1992), 31 ILM 247

¹⁹ Статья 154 (ст. 129в ст. н.) стала основой для различных предложений по трансъвропейским сетям в энергетическом секторе. См., например: COM (93) 685 final (1994). В соответствии с инициативой по трансъвропейским сетям соединению различных передающих сетей электричества и газа отдавался приоритет, и оно финансировалось при помощи различных механизмов. См., European Commission “Trans-European energy networks: policy and actions of the European Community” (1997); Decision № 1254/96/EC of the European Parliament and of the Court of Justice of 5 June 1996, OJ 1996 L 161/147 as amended by Decision № 1047/97 OJ 1997 L 152/12; регламент 1655/1999 Европейского Парламента и Совета от 19 июля 1999 г. Изменяющий регламент 2236/95, устанавливающий общие нормы по оказанию финансовой помощи Сообществом на цели трансъвропейских сетей, OJ 1999 L 197/1. Эти меры финансировались частично из средств Европейского инвестиционного банка (ЕИБ).

²⁰ В своем докладе “Electricity and Natural Gas Transmission Infrastructures in the Community” SEC (92) 533 final (Brussels 1992). 1. Европейская Комиссия отмечала: «Конфигурация электрической и газовой систем в настоящее время является результатом политики, направленной на достижение максимальной самодостаточности в энергетике на национальном уровне... Транспортные сети для электричества и природного газа... были созданы и развивались с учетом национального измерения, что несовместимо с целями построения единого внутреннего рынка».

²¹ Амстердамский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе, the Treaties Establishing European Communities and Certain Related Acts. OJ C-340/01 (1997).

²² Blokker N., Heukels T. The European Union after Amsterdam: A Legal Analysis (1998).

ясной и простой форме. С другой стороны, государства-члены должны в рамках своей компетенции в соответствии со своими обязательствами по ст. 10 (ст. 5 ст. н.) Договора принимать необходимые меры, чтобы обеспечить выполнение своих обязательств по Договору и воздерживаться от любых шагов, которые могут помешать достижению целей Договора.

Хотя, казалось бы, ясно, что отсутствие специальной главы, посвященной вопросам энергетики в Договоре, препятствовало в определенной степени прогрессу в этой области²³, тем не менее существовали разногласия относительно того, следует ли исправлять сложившуюся ситуацию посредством внесения изменений в Договор. Комиссия была готова признать неадекватность сложившейся ситуации. В 1995 году Документ Комиссии по энергетической политике начинался следующим образом: «Что касается энергетической политики Сообщества. ., то ее гармоничное развитие затрудняется отсутствием четкого распределения обязанностей и ответственности за ее осуществление на уровне Сообщества»²⁴ Эта позиция может отражать мнение оппозиции, направленной против предложенных Комиссией и опубликованных в 1992 году директив по вопросам внутреннего рынка электричества и газа²⁵

Внутри самой Комиссии существовали различные мнения относительно необходимости специальной главы по энергетике. Во время дискуссии относительно возможного содержания предложенных директив об общих нормах регулирования внутреннего рынка электричества и газа сторонникам изменения Договора часто противостояли эксперты по праву конкуренции, которые отмечали, что основные принципы Договора ясны и специальная глава по энергетике нужна лишь сторонникам сохранения status quo, а не сторонникам внутреннего рынка²⁶ Однако вслед за достижением соглашения по этим директи-

²³ См., Swann D. *The Economics of the Common Market* 242 (6th edn, 1988) (говорит о четырех основных причинах отсутствия прогресса в общей энергетической политике).

²⁴ European Commission "For a European Union Energy Policy" 8, Com (94) 659 final, 11 Nov 1995 (Green Paper).

²⁵ Предложение директивы Совета по общим нормам регулирования внутреннего рынка электроэнергии, OJ C-65/04, и природному газу, OJ C-65/13 (1992) и меморандум COM (91) 548 final.

²⁶ См., например: Ehlermann C. *Role of the European Commission as Regards National Energy Policies*, vol. 12, № 3, *J. Energy & Nat. Res. L.* 342, 346-347 (1994) («Совершенно... неверно оправдывать сохранение status quo отсутствием специальной главы, посвященной энергетике, в Договоре о ЕС. Такая глава не является необходимостью и, на мой взгляд, нежелательна»).

вам²⁷ основной запал ранее разгоревшейся дискуссии²⁸ относительно полномочий Сообщества по принятию таких мер пропал.

В настоящий момент ключевые директивы по единому внутреннему рынку энергии приняты. Конечный срок имплементации последних электрической и газовой Директив был определен 1 июля 2004 г., соответственно, за рядом исключений. В соответствии с планом создания внутреннего рынка государства-члены приняли новые законодательные меры. Более того, эти директивы для внутреннего рынка и соответствующие указания Комиссии активно принимаются повсеместно в Большой Европе при помощи процесса мониторинга и выравнивания режимов регулирования энергетики в странах Центральной и Восточной Европы, а также на Кипре в соответствии с требованиями законодательства 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 Директивы²⁹ и из исходных докладов на регулярных встречах Европейских инспекторов по энергетике, что еще много предстоит сделать для завершения строительства единого внутреннего рынка энергии.

Связанная с этим процессом либерализации и интеграции энергетических рынков по всей «Большой Европе» Комиссия (иногда действующая совместно с Европейским Парламентом) обратила свое внимание на выработку новых законодательных предложений³⁰, программ³¹,

²⁷ Директива 96/92/ЕС Европейского Парламента и Совета в отношении общих норм регулирования рынка электричества, ОJ L 27/20 (1997) (здесь и далее – «электрическая директива»); Директива 98/30/ЕС Европейского Парламента и Совета от 22 июня 1998 г. в отношении общих норм регулирования внутреннего рынка природного газа, ОJ L 204/1 (1998) (здесь и далее – «газовая директива»).

²⁸ См., Jarass H. *Europäisches Energierecht: Bestand-Fortentwicklung-Umweltschutz*, 1996.

²⁹ 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».

³⁰ 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, ОJ C-180/37 (1997); проект директивы Совета с изменениями, вводящей налог на выброс углекислого газа и энергию, COM (95) 172 final.

³¹ European Commission. *Strengthening Environmental Integration within Community Energy Policy*, COM (98) 571.

стратегических документов³² 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 районов 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. Другими оправданиями в таких случаях служат ссылки на две другие опоры энергетической политики Сообщества: безопасность поставок и защиту 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 уменьшение выбросов и другие экологические аспекты³³. 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 экономики³⁴. Это показывает, что в ряде ключевых аспектов общей энергетической политики по-прежнему принято недостаточно мер.

³² 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).

³³ 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).

³⁴ 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.