

Вопросы обеспечения надежности поставок энергоносителей в сфере трубопроводного транспорта ЕС

*Селиверстов С.С.**

Используемое в настоящем докладе понятие «надежность поставок энергоносителей» является переводом термина “security of energy supply”, используемого как в документации Европейского Союза, так и англоязычным научным сообществом. В отечественной литературе наибольшее распространение получило понятие «энергетическая безопасность», обозначающее «состояние защищенности граждан, общества и государства от внутренних и внешних угроз надежному и бесперебойному топливно- и энергоснабжению»¹ При этом, как отмечает С.З. Жизнин, «для разных стран это понятие может различаться. В частности, для большинства промышленно развитых стран, в энергоснабжении которых большая часть принадлежит импортным энергетическим ресурсам, энергетическая безопасность в первую очередь связана с обеспечением бесперебойных долгосрочных поставок энергетических ресурсов из внешних источников на приемлемых экономических условиях»² Сказанное непосредственно относится к ЕС, если принять во внимание специфику его ресурсной базы и энергетической политики. Несмотря на смысловую близость указанных понятий, нами будут использованы термины «надежность поставок энергоносителей» и «устойчивость энергоснабжения», которые представляются лишенными чрезмерной политизированности и более четко отражающими свое экономическое и юридическое содержание.

Институтами ЕС при анализе использования трубопроводов для транспортировки углеводородов принимаются во внимание два элемента устойчивости энергоснабжения. Первый – физическая надежность поставок, второй – надежность стратегическая и коммерческая. Для первого необходимо поддержание безопасных и эффективных сетей, а для второго – наличие трубопроводной инфраструктуры, способной удовлетворить внутренний спрос.

* Селиверстов Сергей Сергеевич – аспирант кафедры международных проблем ТЭК МИЭП МГИМО (У) МИД России.

¹ Жизнин С.З. Энергетическая дипломатия. М., 2002. С. 6.

² Там же. С. 6-7

Физическая надежность поставок применительно к сетевому хозяйству

Трубопроводы являются достаточно надежным способом транспортировки опасных веществ по сравнению с другими видами транспорта. В Европейском Союзе осуществляется крупномасштабное использование трубопроводов, быстро увеличиваются общеевропейские трубопроводные сети. Исторически в государствах-членах отмечались хорошие показатели безопасности в этой сфере.

Тем не менее аварии на трубопроводах отмечались и в Европе, что указывает на потенциальную «опасность крупных аварий» (major-accident hazard). Совет и Европейский Парламент высказывали мнение о том, что трубопроводы должны быть включены в сферу законодательства ЕС, регулирующего «опасность крупных аварий» Это соответствует так называемому «принципу предосторожности», на котором основывается экологическая политика Евросоюза.

В этой связи Комиссия находит наиболее важными элементами, подлежащими установлению и гармонизации на уровне ЕС, требования, касающиеся систем управления безопасностью, контроля за внешними вмешательствами, информирования общественности, чрезвычайного планирования, систем инспектирования и сообщения об авариях³ На настоящий момент подобные гармонизирующие правовые акты находятся на стадии разработки.

Стратегическая и коммерческая надежность поставок энергоносителей

Устойчивость энергоснабжения требует инвестирования как во внутри европейские, так и в международные энергетические сети. Для Евросоюза это требует прежде всего стабильной и последовательной регулятивной базы и четких процедур утверждения новых проектов. Увеличение пропускной способности национальных трубопроводов и более эффективное использование существующей инфраструктуры обеспечит функциональную составляющую построения внутреннего энергетического рынка. Это также является инструментом развития конкуренции на внутреннем рынке, что составляет один из основных приоритетов ЕС.

³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the development of energy policy for the enlarged European Union, its neighbors and partner countries. Brussels, 26.5.2003, COM(2003) 262 final/2. P. 24.

В данной связи основным предметом озабоченности для ЕС является обеспечение соответствующих рыночных условий и, если необходимо, инициатив, для сооружения новых мощностей по добыче газа и газопроводов для обеспечения возрастающих потребностей Евросоюза в газе. Как известно, ожидается значительное увеличение потребления газа в ЕС в ближайшие десятилетия, в то время как внутренняя добыча будет сокращаться. Соседние с Евросоюзом страны, и прежде всего Россия, являются и будут оставаться его основными поставщиками. Потребности в импорте газа к 2020 г составят порядка 400 млрд. м³ в год и, по прогнозам, существующие транспортные мощности в 330 млрд. м³ должны быть увеличены на 200 млрд. м³

Особо следует отметить, что в стратегическом плане происходит разграничение импорта электроэнергии и газа в ЕС из соседних стран. Даже после создания действительно европейского рынка электроэнергии торговля ею с соседними странами вряд ли превысит 5% от уровня потребления Евросоюза в связи с физическими ограничениями, такими как потери электроэнергии при ее транспортировке на большие расстояния. В отношении газа, наоборот, к 2020 г. ожидается, что импорт в ЕС покроет более 60% спроса.

Развитие новых источников поставок и строительство трубопроводов для их доставки в ЕС потребует инвестиций в миллиарды евро. Для обеспечения инвестирования Евросоюз должен продемонстрировать поддержку этих проектов. Такие инвестиции часто характеризуются значительным уровнем коммерческих и, в некоторых случаях, политических рисков. Энергодиалог ЕС – Россия может предоставить важный механизм в этом отношении и может служить моделью для учреждения эффективной и гибкой структуры для решения таких вопросов.

В соответствии с принятым в 2003 г. совместным решением Европарламента и Совета⁴ намечен ряд проектов, которые являются наиболее важными и уже получили либо в ближайшее время должны получить политическую и, возможно, финансовую поддержку со стороны ЕС. Указанное решение содержит правовые критерии для определения возможности участия ЕС в развитии тех или иных направлений трансъевропейских сетей. Основной целью является достижение таких ориентиров, как обеспечение надежности поставок

⁴ Decision № 1229/2003/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 laying down a series of guidelines for trans-European energy networks and repealing Decision № 1254/96/EC. OJ L 176 15.07.2003. P 11.

из оптимальных и отвечающих критериям диверсификации источников газа. Приоритетными направлениями являются:

- Проект Северного Трансевропейского газопровода (около 1295 км в длину для транспортировки российского газа от побережья в районе Санкт-Петербурга по дну Балтийского моря к северной Германии и далее через Нидерланды к Соединенному Королевству. Он должен иметь пропускную способность от 20 до 30 млрд. кубометров в год. В качестве основного будущего источника газа для этого трубопровода планируется Штокмановское месторождение, находящееся в 650 км к северо-востоку от Мурманска в Баренцевом море).

- Газопровод Алжир – Испания – Италия – Франция – Северная Европа, который позволит увеличить недостаточную в настоящее время пропускную способность между Испанией, Францией и Италией.

- Магистральное соединение Европейского Союза с новыми источниками из прикаспийских государств через Турцию и Грецию.

Директива 2004 г. о надежности поставок газа

В самом ближайшем будущем правовое регулирование надежности поставок применительно к газопроводам во многом будет осуществляться в соответствии с принятой в апреле 2004 г. Директивой 2004/67⁵, касающейся мер по обеспечению безопасности снабжения природного газа (далее – Директива). Положения Директивы должны быть трансформированы в нормы национального законодательства к 19 мая 2006 г. В целом указанный документ направлен на закрепление минимального общего подхода к устойчивости снабжения. Обеспечение по возможности более высоких стандартов надежности поставок энергоносителей в условиях единого рынка является одним из основных приоритетов политики ЕС в данной сфере⁶

Четкое распределение ролей и ответственности между всеми игроками на рынке признается в качестве ключевого фактора для обеспечения надежности поставок и нормального функционирования газового рынка. В отношении случаев крупных перебоев с поставками настоящая Директива предусматривает трехступенчатый механизм. Первая ступень включает реакцию промышленности на перебои в поставках; если этого будет недостаточно, меры по предотвращению

⁵ Council Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply.

⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Energy Infrastructure and Security of Supply. Brussels, 10.12.2003, COM(2003) 743 final. P. 3.

перебоев должны принять государства-члены. Только в том случае, если меры, предпринятые на первых двух ступенях, окажутся недостаточными, необходимые действия будут осуществляться на уровне Сообщества.

В Директиве, а точнее, в приложении к ней содержится список средств, которые могут быть использованы для достижения стандартов устойчивости снабжения. Список не является исчерпывающим и включает такие инструменты, как газ, находящийся в хранилищах, гибкие рыночные механизмы, развитие отключаемого спроса, долгосрочные контракты. Целый ряд мер непосредственно затрагивает газопроводы. Так, в соответствии с положениями Директивы государства-члены для достижения надежности поставок могут разработать систему мер, направленную на предоставление мощностей по транспортировке для диверсификации поставок газа в затронутые области, диспетчерскую координацию между операторами систем транспортировки и распределения, использование трансграничных мощностей и, наконец, на непосредственное стимулирование инвестиций в инфраструктуру.

Вопросы надежности транспортировки нефти

В нефтяной сфере Комиссия ЕС находит важным установить приоритет в сотрудничестве с соседними странами для увеличения надежности и безопасности морской транспортировки нефти в контексте аварий танкеров, таких как «Эрика» и «Престиж», повлекших за собой значительный экологический ущерб. Одним из способов уменьшения подобных угроз является строительство трубопроводов, дублирующих или заменяющих отдельные маршруты морских перевозок нефти и нефтепродуктов.

В том, что касается, например, Черного моря, предусматривается ряд существенных мер. Как известно, в последние годы были построены новые соединения от Каспийского моря к Черному, такие как нефтепровод, соединяющий Тенгизское нефтяное месторождение с терминалом в Новороссийске, и нефтепровод между месторождениями Чираг в Азербайджане и Супсой в Грузии. Транспортировка этой нефти через Черное море к румынскому порту Констанца, к болгарскому Бургасу и к международным рынкам через Босфор привела к значительному увеличению плотности движения судов. Данные за 2002 г. показывают, что через Босфор в обоих направлениях прошло 7400 танкеров со 122 миллионами тонн нефти. К этому следует добавить но-

вый нефтяной терминал в Одессе, который является частью стратегии по диверсификации энергетических поставок, для отправки каспийской нефти в Центральную Европу и страны Балтии. Для обеспечения надежности и безопасности транспортировки нефти в регионе в настоящее время на основе предложений Комиссии разрабатываются следующие проекты:

- Прокладка участка нефтепровода Одесса – Броды до Плоцка для того, чтобы соединить его либо с северным отрезком нефтепровода «Дружба», либо с существующим нефтепроводом, ведущим к порту Гданьск.

- Строительство нефтепровода Констанца – Триест для соединения румынского порта Констанца с Триестом и обеспечения поставками нефтью прилежащих стран.

- Строительство нефтепровода Бургас – Александруполис для соединения болгарского черноморского порта Бургас с греческим средиземноморским портом Александруполис. Ввод в действие этого нефтепровода должен уменьшить нагрузку на морскую транспортировку нефти через Босфор.

Следует также отметить, что меры по обеспечению устойчивости снабжения нефтью на уровне Евросоюза нашли свое правовое закрепление еще в 60-70-х гг. прошлого столетия⁷ Тем не менее они касались лишь создания на территории государств-членов определенного уровня стратегических запасов. Принимая во внимание значительные различия между рынками нефти и газа, можно признать фактическую эквивалентность мер по обеспечению надежности поставок в нефтяной и газовой сфере. Вместе с тем набор инструментов, предусмотренных Директивой 2004 г., гораздо шире того, что предусматривается законодательством Евросоюза в отношении надежности поставок нефти.

Практика Суда ЕС

Рассмотрение вопросов правового регулирования надежности поставок в сфере трубопроводного транспорта в Евросоюзе было бы неполным без анализа практики Суда ЕС. В своих решениях Суд Евро-

⁷ Council Directive of 20 December 1968 imposing an obligation on Member States of the EEC to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products (68/414/EEC), OJ L 308 23.12.1968. P. 14; Council Directive of 24 July 1973 on measures to mitigate the effects of difficulties in the supply of crude oil and petroleum products (73/238/EEC), OJ L 228 16.08.1973. P. 1.

пейских Сообществ отмечал, что обеспечение надежности поставок энергоносителей в ту или иную страну является одним из элементов общественной безопасности⁸. В связи с этим в интересах сохранения устойчивости энергоснабжения на законном основании могут быть приняты меры, ограничивающие действия четырех основных свобод ЕС. Разумеется, эти меры должны быть ограничительными только в той степени, в какой это требуется для достижения приемлемого уровня надежности поставок.

Одно из недавних решений Суда ЕС напрямую затрагивает сферу трубопроводного транспорта. Речь идет о решении № C-503/99 от 4 июня 2002 г. по делу Комиссия Европейских Сообществ против Королевства Бельгия⁹. Суть спора состояла в установлении соответствия между положениями Договора о Сообществе, в частности нормами о свободе движения капитала и свободе учреждений, и нормами бельгийских королевских декретов, предоставляющими в распоряжение правительства Бельгии «золотые акции» в национальной газотранспортной и газораспределительной компаниях.

Указанные «золотые акции» предоставляли ответственному министру право назначения своих представителей в совет директоров; данные представители могли предложить министру отменить любое решение совета директоров, которое бы они сочли противоречащим основным направлениям энергетической политики страны, включая цели Правительства, касающиеся энергоснабжения страны. Кроме того, «золотые акции» предусматривали необходимость предварительного уведомления министра о любой передаче, использовании в качестве обеспечения или изменении в планируемом назначении системы стратегических активов компаний, а также возможность наложения запрета на совершение таких сделок в случае угрозы национальной энергетической политике.

Суд Европейских Сообществ в своем решении указал на возможность сохранения за государством определенной доли влияния внутри предприятий и на необходимость соблюдения пропорциональности между ограничением свободы движения капитала и преследуемыми подобным ограничением целями. Суд также отметил, что рассматри-

⁸ См. например: Judgment of the European Court of Justice of 10 July 1984. *Campus Oil and others vs. Minister for Industry and Energy and others*. Case 72/83.

⁹ Judgment of the European Court of Justice of 4 June 2002. *Commission of the European Communities vs. Kingdom of Belgium*. Case C-503/99

ваемый режим основывается на принципе уважения автономии принятия решений заинтересованными предприятиями в том плане, что в каждом индивидуальном деле осуществление контроля со стороны ответственного министра требует инициативы со стороны правительственных органов. Какого-либо предварительного разрешения не требуется. Более того, для осуществления права на возражение государственные органы должны соблюдать жесткие временные рамки.

Рассматриваемый режим ограничен определенным кругом решений, касающихся стратегических активов компаний, включая, в частности, инфраструктуру энергоснабжения, а также специальных решений руководства этих компаний, затрагивающих указанные активы. Министр, в соответствии с положениями Королевских Декретов, мог вмешиваться лишь в случае угрозы целям энергетической политики. Любое такое вмешательство должно было быть обосновано и могло быть обжаловано в суде.

Указанная схема, таким образом, способна гарантировать, на основе объективных критериев, которые, в свою очередь, могут подвергнуться судебной проверке, реальную доступность линий и энергопроводов для поставок энергоносителей внутри страны, а также иной инфраструктуры для внутренних поставок и хранения газа. Это позволяет государству осуществлять вмешательство с целью обеспечения выполнения обязательств гарантирующих поставщиков со стороны газотранспортной и газораспределительной компаний, при этом не нарушая требований правовой определенности. Суд постановил, что рассматриваемое законодательство оправданно с точки зрения преследуемых им целей гарантировать энергоснабжение в случае кризиса.

Таким образом, Суд ЕС пришел к выводу, что ограничения действия основных свобод Сообщества в сфере трубопроводного транспорта являются допустимыми. Вместе с тем Судом были установлены следующие критерии допустимости подобных ограничений:

- ограничения и достигаемые с их помощью цели должны быть пропорциональными;
- указанные цели не могут быть достигнуты путем меньших ограничений;
- ограничения должны основываться на объективной критерии, который может подлежать судебной проверке.

Важность обеспечения надежности поставок энергоносителей в сфере трубопроводного транспорта была, таким образом, подтверждена и в судебной практике ЕС.

Пересмотр и реструктуризация механизмов поддержки Сообщества в сфере трубопроводного транспорта

В завершение необходимо указать планируемые в Евросоюзе изменения и новации в регулировании трубопроводного транспорта. По мнению представителей Еврокомиссии, «эффективность энергетических систем стран-партнеров может быть значительно увеличена путем инвестирования в современное производство электроэнергии и трубопроводную инфраструктуру, а также в улучшение измерений и реформу тарифов на энергоносители»¹⁰

Расширение инвестиций в энергосбережение, в том числе в сфере трубопроводного транспорта, способно высвободить ресурсы, которые могут быть экспортированы в ЕС. Таким образом, сотрудничество в области энергоэффективности и энергосбережения обозначается в ЕС в качестве более приоритетного, чем тот его уровень, который имеет место в рамках энергодиалога Россия – ЕС и Евро-Средиземноморского партнерства.

Предполагается дополнить виды помощи со стороны ЕС, предусмотренные Регламентом 1995 г. о правилах предоставления финансовой помощи Сообщества в сфере трансевропейских сетей¹¹ В настоящее время указанная помощь сводится к следующему:

- совместное финансирование исследований, относящихся к проектам;
- субсидирование процентных платежей по займам, предоставленным Европейским Инвестиционным Банком или иными государственными или частными финансовыми учреждениями;
- возмещение сборов за кредитные гарантии со стороны Европейского Инвестиционного Фонда или иных финансовых учреждений;
- прямые инвестиционные гранты в должным образом обоснованных случаях.

Строительство новых газо- и нефтепроводов для удовлетворения будущих потребностей Евросоюза с необходимостью будет начинаться или проходить транзитом через зоны, в которых страхование политических рисков является предварительным условием для привлечения финансов. Подобное страхование может быть дорогим. Участие

¹⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the development of energy policy for the enlarged European Union, its neighbors and partner countries. Brussels, 26.05.2003, COM(2003) 262 final/2. P 29

¹¹ Council Regulation (EC) № 2236/95 of 18 September 1995 laying down general rules for the granting of Community financial aid in the field of trans-European networks, OJ L 228 23.09.1995. P 1.

ЕС в таких расходах на проекты, представляющие интерес для всего Евросоюза, может послужить катализатором и стимулом для развития этих сетей. В этой связи предполагается пересмотреть программу поддержки развитию трансъевропейских сетей, с тем чтобы разрешить участие в расходах по страхованию такого рода.

Институты ЕС указывают на необходимость последовательного, сфокусированного подхода к поддержке энергетической инфраструктуры со стороны всего интеграционного объединения и на необходимость координации между общей политикой и программой в отношении трансъевропейских сетей, программами содействия ЕС, а также деятельности в области инфраструктуры международных финансовых институтов, таких как Европейский Инвестиционный Банк и Европейский Банк Реконструкции и Развития.

В указанном контексте внимание будет уделяться инвестиционному климату, в особенности регулятивной базе, законодательству и правовым нормам, в которых действуют компании ЕС. Европейская Комиссия, в частности, стремится использовать возможности, предоставленные существующими соглашениями с государствами-партнерами, для дополнения описанных выше мер путем интенсивного политического диалога по этим вопросам и пытается в большей степени, нежели ранее, использовать Представительства Комиссии, а также Посольства государств-членов. Указанные меры, как представляется, не в последнюю очередь будут реализовываться в отношениях с Россией.