

Статус газопровода «Северный поток» в контексте права Европейского союза

*Москва Уршуля**

В 2000 году Европейская комиссия признала проходящий по дну Балтийского моря и сухопутным территориям России и Германии трансграничный газопровод «Северный поток» частью Трансъвропейской энергосети. В сентябре 2006 года Комиссия заявила, что это один из энергетических проектов высочайшего приоритета Европейского союза, который отвечает интересам всей Европы. В 2006 г. проект газопровода был одобрен Европейской комиссией, Европейским парламентом и Европейским Советом проектом Европейского интереса. В статье рассматриваются правовое значение проекта, прежде всего, в контексте Решения Европейского парламента и Совета Европейского союза 1364/2006/ЕС от 6 сентября 2006 г., и Регламента Европейского Парламента и Совета Европейского союза 347/2013 от 17 апреля 2013 г.

Ключевые слова: Трансъвропейские энергетические сети (TEN-e); ЕС; проекты общего интереса; приоритетные проекты; проекты Европейского интереса; энергетическое право; «Северный поток».

Термин «Право Европейского союза» и термин «Европейское право», хотя и отождествляются многими правоведами в странах Евросоюза, четко разграничиваются, однако, в российской международно-правовой доктрине¹. Здесь рассматривается квалификация газопровода «Северный поток» именно по праву Европейского союза.

Трансъвропейские газопроводные сети, проходящие, в т. ч., по морскому дну, являются одним из факторов, необходимых для достижения, в том числе, и целей единой (интегрированной) морской политики Евросоюза². Идея создания единой морской политики Европейского союза была впервые сформулирована в совместном тексте Председателя Европейской комиссии Ж. М. Баррозу и Европейского комиссара Дж. Борга. В 2006 г. Европейская комиссия выдвинула идею «целостной», или «интегрированной», морской политики Европейского союза. 10 октября 2007 года Европейская комиссия представила план

* Москва Уршуля – магистр права (Польша); аспирант кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. moskwaurszula@gmail.com

интегрированной морской политики Европейского союза³. Вместе с документом (называемым «Голубая книга» – «Blue Book») был приложен подробный план действий, оценки воздействия и отчет об итогах широких консультаций с заинтересованными сторонами⁴. Единая морская политика нацелена на более «сцепленный» подход к морским вопросам, с повышенной координацией между различными областями политики. В «Голубой книге» морское пространственное планирование (Maritime Spatial Planning, «MSP») вошло в число приоритетных направлений этой политики. Морское пространственное планирование должно прозрачным образом включать заинтересованные стороны в планирование их морской деятельности. В июле 2014 года Европейский парламент и Европейский Совет приняли директиву о создании общей основы для морского пространственного планирования в Европе⁵. Каждая страна ЕС будет свободно планировать свою морскую деятельность, но региональные и национальные планирование в открытом море должны будут соответствовать минимальным общим требованиям⁶.

6 сентября 2006 года Европейский парламент и Совет Европейского союза приняли Решение, устанавливающее руководящие принципы относительно трансъвропейских энергетических сетей (Trans-European energy Networks – «TEN-E») ⁷. Общей целью трансъвропейской энергетической сети является создание более открытого и конкурентоспособного внутреннего энергетического рынка в области электроэнергии и природного газа, а также содействие безопасности энергоснабжения и использование возобновляемых источников энергии в качестве обеспечения политики устойчивого развития. Решение 1364/2006/ЕС перечисляет проекты, которые могут претендовать на помощь Сообщества в рамках Регламента (ЕС) 2236/95⁸. Решение различает три типа проектов: проекты общего интереса (Projects of Common Interest, PCI), приоритетные проекты, проекты Европейского интереса.

Перечень проектов общего интереса является самой обширной частью. Такие проекты определены в ст. 6. Во-первых, данный проект должен применяться к газопроводным сетям, в частности: 1) к газопроводам высокого давления, за исключением тех, которые относятся к распределительным сетям, позволяющим снабжать регионы Сообщества внешними и внутренними ресурсами; 2) к подземным хранилищам газа, связанным с газопроводами высокого давления, упомянутыми в п. 1; 3) к приемным устройствам, устройствам хранения

и регазификации сжиженного природного газа (LNG), средствам для транспортировки LNG в соответствии с мощностью, которая должна быть обеспечена; 4) к любому оборудованию или установкам, необходимым для должного функционирования рассматриваемых систем, в том числе систем защиты, мониторинга и контроля (ст. 2). Во-вторых, проект должен быть направлен на следующие цели: 1) поддержка эффективного функционирования и развития внутреннего рынка в целом и внутреннего энергетического рынка в частности; 2) содействие развитию и сокращению изолированности менее благоприятных и островных регионов Сообщества; 3) увеличение надежности энергетических поставок; 4) способствование устойчивому развитию и защите окружающей среды (ст. 3). В-третьих, проект должен отвечать следующим приоритетам, в рамках устойчивого развития: 1) адаптация и развитие энергетических сетей для поддержания внутреннего рынка; 2) создание энергетических сетей на островах, в изолированных, периферийных и ультрапериферийных регионах (с одновременной поддержкой диверсификации энергетических ресурсов); 3) развитие газораспределительных сетей с целью удовлетворения потребностей Сообщества в природном газе и контроля систем снабжения; 4) обеспечение операционной совместимости газовых сетей внутри Сообщества, с сетями стран, готовящихся к вступлению, и стран-кандидатов, а также других (ст. 4). В-четвертых, проект должен являться экономически целесообразным. Вышеупомянутые критерии не являются, однако, единственными, которые проект должен удовлетворять. В Приложении II к Решению 1364/2006/ЕС определены дополнительные критерии, которым должен соответствовать проект, чтобы стать проектом общего интереса. Список газовых проектов, представляющих общий интерес, дан в Приложении III.

Приоритетные проекты – это проекты общего интереса, попадающие под Приложение I к Решению 1364/2006/ЕС, имеющие приоритетное значение для Сообщества. Чтобы считаться приоритетным проектом, данный проект должен иметь значительное влияние на конкурентное функционирование внутреннего рынка, и/или укреплять безопасность поставок, и/или способствовать повышению использования возобновляемых источников энергии (ст. 7). Приоритетные проекты имеют приоритет при распределении финансовой помощи Сообщества в рамках Регламента (ЕС) 2236/95. В вышеупомянутом Приложении I перечислены 6 «осей» приоритетных газовых сетей: 1) ось NG.1.

Великобритания – Северная континентальная Европа, в том числе Нидерланды, Бельгия, Дания, Швеция и Германия – Польша – Литва – Латвия – Эстония – Финляндия – Россия; 2) ось NG.2. Алжир Испания – Италия – Франция – Северная континентальная Европа; 3) ось NG.3. Страны Каспийского моря – Ближний Восток – ЕС; 4) ось NG.4. Терминалы LNG в Бельгии, Франции, Испании, Португалии, Италии, Греции и Польше; 5) ось NG.5. Подземные хранилища природного газа в Испании, Португалии, Франции, Италии, Греции и регионе Балтийского моря; 6) ось NG.6. Средиземноморские государства-члены ЕС – восточно-европейское «газовое кольцо».

Некоторые приоритетные проекты трансграничного характера или такие, которые оказывают значительное воздействие на международную пропускную способность, являются проектами Европейского интереса. Установлены Приложением I к Решению 1364/2006/ЕС. Проекты, находящиеся в круге европейских интересов, обладают приоритетом при распределении средств Сообщества по бюджету TEN-E и особое внимание уделяется их финансированию в рамках прочих совместных фондов Сообщества. Проекты Европейского интереса были введены Решением от 2006 г.⁹ Ранее право ЕС не предусматривало данного понятия¹⁰.

В декабре 2000 года решением Европейской Комиссии проекту «Северный поток» был присвоен статус TEN. «Северный поток» был включен в Директиву ЕС о Трансъевропейских энергетических сетях, а в 2006 году был одобрен Европейской комиссией, Европейским парламентом и Европейским Советом проектом Европейского интереса. Это означает, что трубопровод «Северный поток» представляет собой ключевой проект по созданию важнейших трансграничных транспортных мощностей, направленный на обеспечение устойчивого обеспечения энергетической безопасности Европы. Юридическая квалификация «Северного потока» одним из ключевых энергетических проектов не кажется неожиданной. Газопровод повышает энергетическую безопасность Европейского союза, по меньшей мере, на 50 лет.

Газопровод «Северный поток» перечислен в рамках приоритетных проектов (проектов Европейского интереса) по оси NG.1.¹¹ TEN-E определила так называемый маршрут NG.1, представляющий собой транспортный коридор из Великобритании в северную континентальную Европу (включая Нидерланды, Данию и Германию) с последующим соединением с газотранспортными системами стран Балтийского

региона и России. Главная цель данного маршрута – создание нового маршрута для импорта российского природного газа, соединение российских газовых месторождений в Западной Сибири (Штокмановского месторождения) с ЕС. Газопровод «Северный поток», как основа этого коридора, служит реализации этой цели.

17 апреля 2013 года Европейский парламент и Совет Европейского союза приняли Регламент о руководящих принципах трансъвропейской энергетической инфраструктуры¹². Данный акт отменяет в полном объеме Решение 1364/2006/ЕС от 6 сентября 2006 г. Новый Регламент ориентирован, прежде всего, на правила своевременного развития и совместимости приоритетных коридоров и сфер трансъвропейской энергетической инфраструктуры. В соответствии с Регламентом инфраструктура разделена на четыре группы: электроэнергетическую, газовую, нефтяную и углевую. Положения этого правового акта нацелены на модернизацию и расширение энергетической инфраструктуры в Европе, на соединение сетей в соседних странах для удовлетворения главных целей энергетической политики Союза: конкурентоспособности, устойчивости и безопасности поставок.

Самым важным является то, что Регламент содержит весьма детальное изложение процедур формирования перечня и сопровождения проектов общего интереса. Несомненно, внимание должно быть уделено различию между новым законодательством, и ранним – 2006 года. В тексте Регламента не разделяются: проекты общего интереса, приоритетные проекты, проекты Европейского интереса. Существует только первый тип, который может, в соответствии со ст. 7, получить приоритетный статус. Проекты, представляющие общий интерес, должны соответствовать общим критериям. Во-первых, проект должен являться необходимым по крайней мере для одного из приоритетных коридоров и сфер энергетической инфраструктуры. Такие приоритетные коридоры и сферы перечислены в Приложении I к Регламенту 347/2013. Во-вторых, потенциальная общая прибыль проекта (согласно соответствующим специальным критериям, указанным в Регламенте) должна превышать затраты, включая долгосрочные. В-третьих, данный проект должен соответствовать хотя бы одному из следующих критериев: 1) касаться не менее чем двух государств – членов ЕС, непосредственно пересекая границу двух или более государств – членов ЕС; 2) быть расположен на территории одного государства – члена ЕС и иметь существенное трансграничное значение; 3) пересекать границу по крайней

мере одного государства – члена ЕС и страны – члена Европейского экономического пространства (ст. 4).

В Регламенте рассчитываются также специальные критерии, которые применяются к проектам, представляющим общий интерес, попадающим под категории специальной энергетической инфраструктуры. Что касается газа, данными проектами являются: передающие трубопроводы для транспортировки природного газа и биогаза (которые составляют часть сети, которая в основном включает в себя трубопроводы высокого давления); подземные мощности для хранения, соединенные с вышеуказанными газовыми трубопроводами высокого давления; мощности для получения, хранения и регазификации или понижения давления для сжиженного природного газа (СПГ) и природного газа в сжатом виде; все оборудование или установки, необходимые для безопасной и эффективной работы сети или для работы в двух направлениях, включая компрессорные станции¹³. Перечисленные проекты должны существенно содействовать по крайней мере одному из следующих специальных критериев: 1) рыночная интеграция, в частности, путем устранения изоляции по крайней мере одного государства – члена ЕС и сокращения узких мест энергетической инфраструктуры; совместимость и гибкость системы; 2) безопасность поставок, в частности, посредством соответствующих соединений и диверсификации источников поставок, поставщиков и маршрутов; 3) конкуренция, в частности, посредством диверсификации источников, поставок поставляемых аналогов и маршрутов; 4) устойчивое развитие, в частности, посредством сокращения выбросов, поддержки периодической возобновляемой произведенной энергии и усиления перераспределения возобновляемого газа (ст. 4).

В Приложении I к Регламенту указан список приоритетных коридоров и сфер энергетической инфраструктуры (их двенадцать). Были определены следующие четыре трансевропейские приоритетные газовые коридоры:

- «Север – Юг» в Западной Европе (“NSI West Gas”), участвующие государства – члены ЕС: Бельгия, Дания, Франция, Германия, Ирландия, Италия, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Португалия, Испания, Великобритания,
- «Север – Юг» в Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европе (“NSI East Gas”), участвующие государства – члены ЕС: Австрия,

Болгария, Хорватия, Кипр, Чешская Республика, Германия, Греция, Венгрия, Италия, Польша, Румыния, Словакия, Словения,

- Южный газовый коридор (“SGC”) для передачи газа из бассейна Каспийского моря, Центральной Азии, Ближнего Востока и Восточной части Средиземноморского бассейна, участвующие государства – члены ЕС: Австрия, Болгария, Хорватия, Чехия, Кипр, Франция, Германия, Венгрия, Греция, Италия, Польша, Румыния, Словакия, Словения,

- план объединения балтийского энергетического рынка газа (“BEMIP Gas”) для устранения изолированности газовых рынков Латвии, Литвы, Эстонии и Финляндии и зависимости от единственного поставщика, участвующие государства – члены ЕС: Дания, Эстония, Финляндия, Германия, Латвия, Литва, Польша, Швеция.

Новацией акта от 2013 года является введение так называемых «групп». Регламент устанавливает двенадцать региональных групп. Членство в каждой группе должно основываться на каждом приоритетном коридоре и сфере, а также их соответствующем географическом распространении. Полномочия по принятию решений в группах ограничены государствами – членами ЕС и Европейской Комиссией, которые в этих целях считаются органом групп, принимающим решение. Орган каждой группы принимает региональный список предлагаемых проектов, представляющих общий интерес, согласно значению каждого проекта для реализации приоритетных коридоров и сфер энергетической инфраструктуры и в русле выполнения вышеупомянутых критериев. Регламент определяет весьма детальные процедуры формирования и принятия списков проектов общего интереса. Европейская Комиссия имеет полномочия принимать акты, устанавливающие список проектов, представляющих общий интерес (так называемый «список Союза») ¹⁴. При выполнении своих полномочий Европейская Комиссия обеспечивает, чтобы список Союза устанавливался каждые два года на основании региональных списков, принятых органами группы, принимающими решение.

14 октября 2013 года, Европейская Комиссия приняла список 248 ключевых проектов энергетической инфраструктуры – проектов общего интереса ¹⁵. Список включает в себя 140 проектов в сфере передачи электроэнергии, около 100 проектов – в сфере поставок газа, его хранения, а также в области поставок сжиженного газа, и несколько проектов в сфере поставок нефти. Все проекты, попавшие в утвержденный список, могут при реализации опираться на помощь ЕС, как в вопросах

финансирования, так и в упрощении администрирования. Им представлен ряд существенных преимуществ и льгот: ускоренные разрешительные процедуры, упрощенные условия регулирования и получение всех необходимых согласований в одном органе власти по принципу «единого окна», снижение административных затрат в результате более целенаправленного проведения экспертизы влияния на окружающую среду, повышение прозрачности, а также привлекательности для инвесторов. Все эти проекты могут получать поддержку в виде финансирования, предоставленного ЕС в рамках так называемого «Механизма Европейского соединения» (Connecting Europe Facility, CEF). На 2014–2020 годы на эти цели предусмотрено 5,85 млрд евро.

Главное внимание при этом уделено внутриевропейской газотранспортной сети: большинство проектов связаны с мощностями по обмену газом между странами ЕС, прежде всего в Центральной и Восточной Европе. Обращает на себя внимание то, что вопросам внешних поставок трубопроводного газа в Европу уделено мало внимания. Несколько проектов направлены на повышение импорта газа в ЕС; в первую очередь, ряд проектов, составляющих «Южный коридор» – в том числе: Трансадриатический газопровод (TAP) – для транспортировки природного газа из Каспийского и Ближневосточного регионов в Азербайджане в Западную Европу¹⁶; газопровод TANAP – для транспортировки из Азербайджана через Грузию и Турцию¹⁷; Транскаспийский газопровода (TSCP) – для транспортировки из Туркмении и Азербайджана. Среди проектов, представляющих общий интерес, направленных на внешние поставки газа в Европейский союз, следует также упомянуть газопровод Galsi. Планируемый проект из Алжира в Италию обсуждается уже около десяти лет.

В список проектов общего интереса не попал ни один проект поставки газа из России. Участники проекта «Северный поток» рассматривают возможность строительства третьей и четвертой ветвей газопровода¹⁸. Несмотря на большое значение двух уже работающих ниток трубопровода для обеспечения растущих потребностей европейского рынка, планы возможного расширения проекта вообще не были приняты во внимание Европейской комиссией и возможное дальнейшее развитие «Северного потока» (3 и 4 ветвей) не попало в список проектов, представляющих общий интерес¹⁹.

В перечень приоритетных для Евросоюза проектов не попал также «Южный поток». Данный проект был направлен на укрепление

энергетической безопасности Европы, он создавался для диверсификации поставок российского природного газа в Европу и снижения зависимости поставщиков и покупателей от режима функционирования на сухопутной территории стран – транзитеров. Особый статус помог бы трубопроводу обойти жесткие нормы регулирования, которые вытекают из Третьего энергетического пакета Евросоюза. В принимающих странах планируемый газопровод «Южный поток» был наделен статусом проекта национального значения – он жизненно важен для беднейших в Евросоюзе стран Юго-Восточной Европы.

Надо отметить, что вторая линия газопровода Ямал-Европа также не попала в список ключевых инфраструктурных проектов 2013 года. Однако следует подчеркнуть, что хотя реализации проектов, попавших в список Евросоюза, будет оказываться различного рода поддержка, не все они, по прогнозам, будут реализованы.

Status of the «Nord Stream» according to European Union Law (Summary)

*Moskwa Urszula**

In 2000, the European Commission has recognized, passing through the Baltic Sea «Nord Stream» project part of the Trans-European energy network. In September 2006, the Commission stated that it was one of the energy projects of the highest priority of the European Union, which is in the interests of the whole Europe. In 2006, the European Commission, the European Parliament and the European Council recognized the pipeline project as a project of European interest. This article explains the meaning of projects of common interest (priority projects, projects of European interest) in accordance with Decision No 1364/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 and Regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013.

Keywords: Trans-European Energy Networks (TEN-e); EU; projects of common interest; priority projects; projects of European interest; energy law; «Nord Stream».

* Moskwa Urszula – MA in Law (Poland); post-graduate student of the Chair of international law MGIMO-University MFA Russia. moskwaurszula@gmail.com.

¹ Европейское международное право: Учебник / Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова, Д. В. Иванов и др.; Отв. ред. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова, П. В. Саваськов. – М.: Международные отношения, 2005. – 408 С. Голицын В. В., Каркищенко Е. И., Кривчикова Э. С. Право международных организаций./Международное право. Том 1. Под ред. А. Н. Вылегжанина. М. 2015. С. 248–250. Бирюков М. М. Европейский Союз, Евроконституция и международное право. М.206. 253 С.

² Трансевропейские энергосети определяют приоритетные газовые коридоры, см. п. 1.3.4. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Progress of the EU’s Integrated Maritime Policy – SWD/2012/0255 final

³ Вылегжанин А. Н. Европейский Союз: к созданию правовых основ комплексной морской политики / А. Н. Вылегжанин // Ежегодник морского права. – М.: Линкор, 2009. – С. 84–106; Meiner A. Integrated maritime policy for the European Union – consolidating coastal and marine information to support maritime spatial planning // Journal of Coastal Conservation 2010, Vol. 14, Issue 1, С. 1–11

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – An Integrated Maritime Policy for the European Union – COM(2007) 575 final

⁵ Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 // OJ L 257/135 [2014].

⁶ См. подробнее: официальный сайт Европейской комиссий – http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/index_en.htm; Пушкарева Э. Ф. Международно-правовое сотрудничество в области морского пространственного планирования // Московский журнал международного права 2014. № 2. С. 79–99

⁷ Решение Европейского парламента и Совета Европейского Союза 1364/2006/ЕС от 6 сентября 2006 г. устанавливающее руководящие принципы относительно трансевропейских энергетических сетей и отменяющее Решения 96/391/ЕС и 1229/2003/ЕС – Decision No 1364/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 laying down guidelines for trans-European energy networks and repealing Decisions No 96/391/EC and No 1229/2003/EC // OJ L 262/1 [2006].

⁸ Регламент (ЕС) 2236/95 Совета от 18 сентября 1995 г. об общих правилах предоставления Сообществом финансовой помощи в области трансевропейских сетей – Council Regulation (EC) No 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 228/1 [1995].

⁹ Селиверстов С. С., Гудков И. В., Мальгин А. В., Соколова А. В. Энергетическое право ЕС: Учебно-методические комплексы. – М. 2008. С. 108

¹⁰ Решение Европейского парламента и Совета Европейского Союза 1229/2003/ЕС от 26 июня 2003 устанавливающее ряд руководящих принципов относительно трансевропейских энергетических сетей – Decision No 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 // OJ L 176/11 [2003].

¹¹ Vinogradov S. Challenges of Nord Stream: Streamlining International Legal Frameworks and Regimes for Submarine Pipelines // German Yearbook of International Law, Vol. 52, 2009. С. 241–292

¹² Регламент Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 347/2013 от 17 апреля 2013 г. о руководящих принципах трансевропейской энергетической

инфраструктуры и об отмене Решения 1364/2006/ЕС, и об изменении Регламентов (ЕС) 713/2009, (ЕС) 714/2009 и (ЕС) 715/2009 – Regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on guidelines for trans-European energy infrastructure and repealing Decision No 1364/2006/EC and amending Regulations (ЕС) No 713/2009, (ЕС) No 714/2009 and (ЕС) No 715/2009 // OJ L 115/39 [2013].

¹³ Пункт 2 Приложения II к Регламенту Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 347/2013 от 17 апреля 2013 г.

¹⁴ Согласно параграфу 2 Статьи 172 Договора о функционировании Европейского Союза, в котором зафиксировано: «Ориентиры и проекты, имеющие общий интерес, которые затрагивают территорию какого-либо государства-члена, требуют одобрения соответствующего государства-члена.»

¹⁵ Список проектов общего интереса -http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/pci/doc/2013_pci_projects_country.pdf

¹⁶ См. подробнее: официальный сайт газопровода TAP: <http://www.tap-ag.com/>

¹⁷ См. подробнее: официальный сайт газопровода TANAP: <http://www.tanap.com/en/>

¹⁸ «Акционеры Nord Stream AG в октябре 2012 года рассмотрели предварительные результаты технико-экономического исследования строительства третьей и четвертой ниток газопровода и приняли решение, что их строительство является экономически целесообразным и технически осуществимым.» – <http://www.gazprom.ru/about/production/projects/pipelines/nord-stream/>

¹⁹ Что касается нормативно-правовой базы для «Северного потока», Комиссия выразила озабоченность. По мнению Комиссии, подход Nord Stream AG не стандартный для строительства и эксплуатации трубопровода подачи природного газа в ЕС. Как правило, договоры о строительстве и эксплуатации заключаются в виде межправительственного соглашения. С одной стороны, данный вид способствует стабильности и безопасности поставок газа и регулирует связанные с безопасностью аспекты эксплуатации трубопровода, с другой стороны защищает и уменьшается риск для инвесторов и финансистов проекта.