

А.И. ЧУРЯКОВА

**РОЛЬ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ
ВОЗОБНОВЛЯЕМОЙ ЭНЕРГЕТИКИ
В ИНТЕГРАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

Энергетическая политика и политика в области возобновляемой энергетики являются целью так называемой «гармонизации» политик в Европейском союзе. Роль политики в области возобновляемых источников энергии (ВИЭ) можно рассматривать через принятие Европейским союзом различных законодательных мер в данной области, направленных на достижение целей Европейского сообщества.

Среди причин обращения стран ЕС к возобновляемым ресурсам можно выделить борьбу с изменением климата, уменьшение зависимости от горючих видов топлива и уменьшение зависимости от экспорта, возрастающие потребности в энергии.

Для объяснения процессов унификации национальных инструментов поддержки политики в области ВИЭ продуктивно использовать понятие «европейская политика координации» и теории политической конвергенции.

Координация политики может осуществляться сверху вниз, с уровня ЕС до стран-членов. Так, один из теоретиков, изучающих европейскую интеграцию, А. Херитье [Heritier, 1996, p. 149–167] считал, что координация представляет собой «мозаику из регулирующих политик», при этом чем более строгим является регулирование европейского уровня, тем последовательнее национальные правительства считаются с международными правилами.

В сравнительной политологии исследователи обнаружили множество схожих свойств в политиках стран – членов ЕС. Сравни-

тельные исследования базируются, в основном, на трех различных теориях, которые объясняют сходство европейских политик и их координацию; а именно теории конвергенции политики, диффузии политики и переноса политики. Остановимся более подробно на теории конвергенции. Дрезнер в статье «Глобализация и конвергенция политики» [Drezner, 1999, p. 53] и Керр в книге «Будущее индустриальных событий: конвергенция или продолжающееся разнообразие» [Kerr, 1983, p. 25] определяют конвергенцию политики как тенденцию усиления сходства политик в структуре, процессах и действиях.

Теория конвергенции применялась к анализу социальной, торговой политики, политики в области здравоохранения и охраны окружающей среды.

Современная теория конвергенции политики выделяет пять причинных механизмов. С одной стороны, конвергенция связана с механизмами, предписывающими политику, основанную на регулировании сверху вниз, – на гармонизации и принуждении. С другой стороны, теория связана с каузальными механизмами, основанными на свободной кооперации. Речь идет о международной коммуникации, регулируемой конкуренции и о независимом решении проблем [Holzinger, Knill, 2005, p. 775]. Эти механизмы представляют особый интерес, поскольку они могут помочь объяснить конвергенцию национальных политик для поддержки электричества из ВИЭ, таким образом можно будет проследить механизмы свободного сотрудничества стран между собой, а также политико-законодательные меры, предписываемые странам – членам Европейской комиссией.

Проанализируем каждый из механизмов. Принуждение возникает тогда, когда какая-либо страна (международный актор) заставляет другую страну осуществлять определенную политику. Страны, которые пытаются навязать определенный политический курс, экспортируют, таким образом, свои ценности и принципы. Страна, которая подвергается принуждению, либо стремится избежать конфронтации с более сильным актором, либо ей обещаны определенные преимущества в случае принятия данной политики. Другие акторы, способные повлиять на национальный процесс принятия решений, практически отсутствуют.

Гармонизация связана с осуществлением политики на национальном уровне, продиктованной международным или наднациональным законодательством. Правительства обязаны подчиняться

определенным международным правилам, с которыми они ранее согласились на многосторонних переговорах. Эти обязательства часто связаны с членством стран в международных организациях. При этом национальные правительства передают определенную часть полномочий на наднациональный уровень для того, чтобы решить общую проблему. В случае гармонизации уровень законодательных особенностей определяет эффекты конвергенции.

Третий механизм связан с независимым решением проблем, при котором национальные правительства осуществляют схожие политические курсы независимо друг от друга из-за схожей природы проблем. Конвергенция политики происходит в таком случае случайно и добровольно.

Регулируемая конкуренция возникает из-за возрастающей экономической взаимозависимости на региональном или мировом уровне. Этот механизм ведет к конвергенции, поскольку страны подвергаются давлению конкурентов и адаптируют свои программы схожим образом к существующим условиям. Данный механизм требует также наличия экономической интеграции. Теория конвергенции допускает, что регулируемая конкуренция основана на процессе экономической интеграции внутри ЕС и других регионах мира, что является результатом отмены торговых барьеров, свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Кроме того, экономические акторы могут сами выбирать место для своего бизнеса с лучшими налоговыми и инвестиционными условиями, что также способствует конвергенции. В свою очередь, и национальные законодатели пытаются создать привлекательные условия для привлечения инвесторов из других стран.

Последний механизм – транснациональная коммуникация – охватывает ряд механизмов, которые ведут к увеличению кросс-национальных схожих черт. Среди них можно подчеркнуть так называемое «извлечение уроков» из политических курсов других стран, совместное решение проблем, соперничество и международное распространение политики. Многие из этих механизмов основаны на теории международного сотрудничества, их общим основанием является коммуникация между странами. Нужно отметить, что коммуникация между акторами играет важную роль также и в случае гармонизации и регулируемой конкуренции. Однако в транснациональной коммуникации взаимодействие между

акторами служит основной движущей силой кросснациональной политической конвергенции.

В политике ЕС в области возобновляемой энергетики можно проследить действие различных механизмов теории конвергенции.

Рассмотрим механизм гармонизации европейского законодательства в области возобновляемой энергетики. Выбор остановлен на этом механизме, поскольку изначальной целью Европейской комиссии была именно гармонизация законодательства стран-членов согласно директивам ЕС. После 2009 г. стал частично использоваться и механизм принуждения, что выразилось в различных судебных исках Еврокомиссии в случае неисполнения странами требований директив и регламентов. Необходимо также отметить, что на уровне ЕС до ратификации Лиссабонского договора в 2009 г. не имелось компетенций в области энергетики.

Разделение полномочий между ЕС и странами-членами в секторе энергетики осуществляется на основе актов первичного права ЕС, а именно на основе Договора о функционировании Европейского сообщества [The treaty on the functioning ... 2008] и на основе Лиссабонского договора [The Treaty of Lisbon, 2007]. Статья 4 Договора о функционировании Европейского союза определяет, что общий рынок, энергия и окружающая среда относятся к сфере совместной компетенции. Соответственно политика в области возобновляемой энергетики попадает в эту область, и регулирование осуществляется следующим образом: Европейский союз может действовать, если цели предложенных действий могут быть достигнуты Европейским союзом лучше, чем странами-членами. Во всех других случаях страны-члены сохраняют свои полномочия, если Европейский союз не в состоянии исполнять свои полномочия или на основании принципа субсидиарности цели программ могут быть достигнуты странами-членами. После принятия Лиссабонского договора основным законодательным базисом регулирования политики в области возобновляемой энергетики можно назвать ст. 194 Договора о функционировании Европейского союза, которая говорит о том, что энергетическая политика ЕС имеет своей целью содействие развитию новых и возобновляемых форм энергии.

Перейдем теперь ко вторичным источникам права в области ВИЭ. Принятию двух основных директив в этой области предшествовали различные консультационные документы. Директива на уров-

не европейского законодательства является законодательным актом, цели которой государства ЕС обязаны исполнять в установленные сроки, при этом пути достижения заявленных целей государства решают самостоятельно и внедряют ее в свое законодательство.

Перед тем, как перейти к анализу директив, необходимо упомянуть о различных схемах поддержки государством предприятий, производящих электричество из ВИЭ.

Для поддержки возобновляемой энергетики и достижения целей сообщества государства – члены ЕС вводили различные механизмы, о которых будет сказано ниже. Это было необходимо, так как энергия, производимая из ВИЭ, стоит дороже традиционной. Без вмешательства государства возобновляемая энергетика не в состоянии конкурировать с традиционной. Страны – члены ЕС на время введения директив находились на разных позициях в условиях конкурирующего рынка, поэтому целями правового регулирования ЕС можно назвать как установление законодательных рамок для побуждения производства электричества из ВИЭ, так и создание конкурентной среды среди производителей.

Механизмы поддержки возобновляемой энергетики Европейская комиссия делит на две группы: нацеленные на цену (квотные механизмы и схемы тендеров) и нацеленные на количество («зеленые тарифы» – Feed-in-tariff, налоговые стимулы).

Схемы тендеров используются в случае объявления законодателем тендера. Разработчики проекта обычно объявляют тендер на торговые соглашения. При осуществлении торгов они конкурируют с оптовыми ценами на электричество исходя из своих проектных установок. Предложения рассматриваются до тех пор, пока указанная мощность не будет покрыта. Предприниматели получают разницу в цене между тарифом, обозначенным в контракте, и оптовой ценой за энергию из традиционных источников. Схемы тендеров использовались в некоторых странах ЕС, включая Великобританию до 1999 г., Ирландию до 2005 г. Франция использовала схему тендеров с 1996 по 2000 г., и в настоящее время данная схема также используется в исключительных случаях.

Согласно квотным обязательствам законодатель требует от поставщиков энергии производить определенную долю электричества из возобновляемых источников. Производитель при этом либо может сам заниматься этим, либо может покупать его у производителей «зеленой энергии». Для увеличения гибкости системы

во многих странах производителю разрешается пополнять требуемую долю за счет торговых сертификатов, которые служат подтверждением согласия с законодательными требованиями. Эти механизмы также носят название торговли «зелеными сертификатами». В случае несоответствия с этими условиями производитель должен платить штраф. До 2010 г. шесть стран ЕС использовали механизм квотных обязательств: в Великобритании, Италии и Бельгии они были первоначально использованы в 2002 г., в Швеции – в 2003 г., в Польше – в 2004 г., Румыния была последней страной в ЕС, применявших данный механизм поддержки.

«Зеленый тариф» включает в себя несколько составляющих: гарантию подключения к сети, долгосрочный контракт в течение 15–20 лет на покупку всей произведенной возобновляемой электроэнергии, надбавку к стоимости произведенной электроэнергии. Большинство стран ЕС к настоящему моменту, а именно 23 из 27, используют данный тариф в комбинации с другими механизмами для поддержки электричества из ВИЭ.

Механизм налоговых стимулов включает в себя скидки, налоговые льготы и льготные кредиты. Скидки используются для снижения стоимости первоначальных инвестиций на оборудование для возобновляемой энергетики. В этом случае государство платит определенную долю из совокупной стоимости энергии за каждую единицу произведенной энергии. Налоговые стимулы применялись 1970–1990 гг. в странах ЕС. До 2010 г. Мальта и Финляндия использовали данный механизм, сейчас они перешли на использование «зеленых тарифов».

Первые попытки гармонизации европейской политики поддержки можно найти в Белой книге 1995 г. по энергетической политике для ЕС [White Paper ... 1995]. В документе указано, что «определенные формы энергии, такие как возобновляемая, необходимо поддерживать, в первую очередь, через специальные программы или субсидии для того, чтобы помочь им найти место на рынке». В следующие годы Европейская комиссия также продолжала поиски новых путей гармонизации. В Зеленой книге 1996 г. «Энергия для будущего» [Communication from the Commission ... 1996] Европейская комиссия подвергла критике постоянно меняющиеся механизмы национальной поддержки. Комиссия выступала за создание «стабильных для всего Европейского союза основ для возобновляемых источников энергии для достижения более

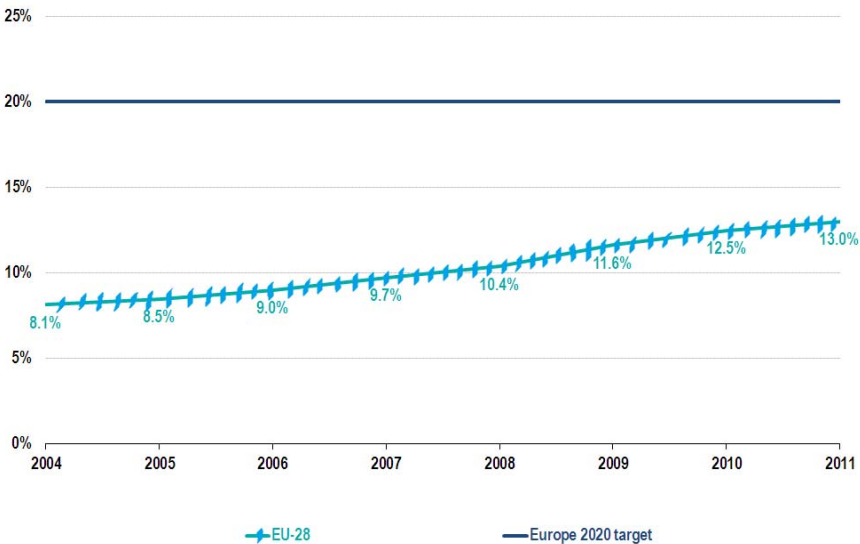
быстрого вхождения возобновляемых технологий на европейский рынок». В 1997 г. было объявлено о введении так называемых «зеленых тарифов», которые связаны с минимальными затратами для производителей «зеленого электричества».

Первая Директива 2001/77/ЕС [Directive 2001/77/ЕС ... 2001], которая касается возобновляемой энергетики, была принята в 2001 г. и допускала разнообразные механизмы государственной и экономической поддержки. Она зафиксировала цели возобновляемой энергетики для стран-членов; и согласно принципу субсидиарности страны-члены были вправе сами выбирать механизмы поддержки. Директива, в частности, установила цель достижения 21% производства электричества из ВИЭ в совокупном балансе каждой страны.

Результаты реформ по этой директиве можно представить по экспертному отчету 2004 г. по достижению целей ЕС, в котором сказано, что только четыре страны смогут достичь целей, три из которых ввели «зеленые тарифы» (Германия, Испания, Дания). Экспертный отчет 2005 г. показал, что в большинстве стран уровень поддержки был неэффективным для привлечения инвестиций в производство электричества из ВИЭ.

Второй попыткой гармонизации законодательства стала Директива 2009/28/ЕС от 5 июня 2009 г. по внедрению использования энергии из ВИЭ [Directive 2009/28/ЕС ... 2009]. В национальное законодательство стран-членов она должна была быть внесена до декабря 2010 г. Директива охватывает энергопотребление полностью, включая отопление и системы охлаждения, кроме того, она устанавливает законодательно обязательную цель достижения 20% доли возобновляемой энергетики к 2020 г. (в том числе 10% в транспортном секторе). Государства-члены должны представлять так называемые Национальные планы действий по внедрению возобновляемой энергетики. Каждое государство – член ЕС устанавливает свою национальную цель в доле возобновляемой энергетики: к примеру, Литва и Франция – 23%, пять государств установили планку более чем 30%, – Австрия – 34, Финляндия – 38, Латвия – 40, Португалия – 31, Швеция – 49%. Мальта и Люксембург поставили наиболее низкий процент цели в возобновляемой энергетике – 10 и 11% соответственно.

График



Источник: [Share of energy ... 2011].

Подготовка второй Директивы началась еще в 2007 г., когда Европейская комиссия представила так называемый Третий энергетический пакет, где была обозначена обновленная энергетическая стратегия ЕС 20-20-20, а именно достижение к 2020 г. следующих показателей: доли возобновляемой энергетики в совокупном потреблении во всех странах минимум 20%, уменьшение выброса углекислого газа в атмосферу на 20% к 2020 г. по сравнению с 1999 г., а также повышение энергоэффективности существующих установок на 20%.

На данном графике можно проследить, как изменялась доля возобновляемой энергетики в Европейском союзе со времени принятия директив и насколько приближается цель 20% к 2020 г.

Если же представлять результаты реформ по каждой стране, то можно привести следующую таблицу (см. табл.), которая показывает долю возобновляемой энергетики по каждой стране ЕС, динамику ее изменения, а также цель каждой страны в достижении доли производства возобновляемой энергии к 2020 г. Как извест-

но, перед каждой страной поставлена цель минимум 20%, однако не всем удастся достигнуть данной отметки.

Таблица

Страны – члены Европейского союза	Доля возобновляемых источников энергии на 2005 г. в %	Доля возобновляемых источников энергии на 2009 г. (достигн.) в %	Доля возобновляемых источников энергии на 2020 г. (цель) в %	% требуемого возрастания в период 2009–2020 гг.
Австрия	23,30	29,20	34,00	5,00
Бельгия	2,20	3,80	13,00	9,00
Болгария	9,40	11,50	16,00	5,00
Кипр	2,90	3,80	13,00	9,00
Чехия	6,10	8,50	13,00	5,00
Дания	17,00	19,70	30,00	10,00
Эстония	18,00	22,70	25,00	2,00
Финляндия	28,50	29,80	38,00	8,00
Франция	10,30	12,40	23,00	11,00
Германия	5,80	9,70	18,00	8,00
Греция	6,90	7,90	18,00	10,00
Венгрия	4,30	9,50	13,00	4,00
Ирландия	3,10	5,10	16,00	11,00
Италия	5,20	7,80	17,00	9,00
Латвия	32,60	36,80	40,00	3,00
Литва	15,00	16,90	23,00	6,00
Люксембург	0,90	2,80	11,00	8,00
Мальта	0,00	0,70	10,00	9,00
Нидерланды	2,40	4,20	14,00	10,00
Польша	7,20	9,40	15,00	6,00
Португалия	20,50	25,70	31,00	5,00
Румыния	17,80	21,60	24,00	2,00
Словакия	6,70	10,00	14,00	4,00
Словения	16,00	17,50	25,00	8,00
Испания	8,70	13,00	20,00	7,00
Швеция	39,80	50,20	49,00	–1,00
Великобритания	1,30	2,90	15,00	12,00
ЕС в целом	8,50	11,60	20,00	8,00

Источник: [Europe 2020 targets, 2013].

Возвращаясь к теории конвергенции, необходимо отметить, что механизмы гармонизации стали заменяться Европейской комиссией на механизмы принуждения. К примеру, если страна – член ЕС не включает Директиву 2009/28/ЕС о возобновляемой энергетике в свое национальное законодательство, то Европейская

комиссия вправе обратиться в Европейский суд за принятием решения о штрафных санкциях. Данная директива должна была быть исполнена странами-членами к 5 декабря 2010 г. Так, в отчете о неисполнении законодательства за май 2013 г. [May infringements ... 2013] Бельгии и Эстонии выносятся предупреждения за отсутствие информирования Европейской комиссии о введении директивы в свое государственное законодательство. Странам дается два месяца на решение проблемы, затем дело передается в Европейский суд. В сентябрьском отчете 2013 г. о неисполнении законодательства [September infringements ... 2013] уже упомянутая процедура касается Италии и Испании. Это заключение уже было разослано также 17 другим странам. Судебные процедуры ведутся в отношении Австрии, Бельгии, Болгарии, Кипра, Чехии, Эстонии, Финляндии, Франции, Венгрии, Греции, Ирландии, Люксембурга, Мальты, Польши, Словении, Латвии и Нидерландов.

Как мы видим, государства неохотно внедряют директивы ЕС в свою законодательную систему, поэтому для интеграции и конвергенции европейских политик в области возобновляемой энергетики Европейская комиссия с помощью суда использует правовые механизмы принуждения и штрафования. Кроме того, по результатам последнего саммита Европейского совета, который состоялся 22 мая 2013 г., концепт «устойчивой энергии» был заменен на понятие «конкурентоспособной энергии» [Das tiefgreifende Dilemma ... 2013]. Это связано, в основном, с тем, что из-за высоких цен на энергию экономика стран Евросоюза стала менее конкурентоспособной в мировом масштабе.

К сожалению, на настоящий момент позиции стран-членов по альтернативной энергетике остаются далекими друг от друга. Великобритания, Польша и Нидерланды, в свою очередь, высказываются не за достижение цели 20% в области возобновляемой энергетики, а за политику уменьшения выброса углекислого газа и против атомной энергетики. Поэтому Европейскому союзу предстоит еще долгая работа по унификации законодательства и достижению целей в области общей европейской энергетической политики в целом и политики в области ВИЭ в частности.

Литература

- Communication from the Commission. Energy for the future: renewable sources of energy. Green Paper for a Community Strategy / Commission of the European Communities. – Brussels, 1996. – 20 October. – 68 p. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0576:FIN:EN:PDF> (Дата посещения: 10.02.2014.)
- Das tiefgreifende Dilemma der EU-Energiepolitik – 2013. – 24 Mai. – Mode of access: <http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/analysen/das-tiefgreifende-dilemma-der-eu-energiepolitik-007562> (Дата посещения: 10.02.2014.)
- Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market / European Parliament. – Brussels, 2001. – 27 September. – 8 p. – Mode of access: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32001L0077 (Дата посещения: 10.02.2014.)
- Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC (Text with EEA relevance) / European Parliament. – Brussels, 2001. – 5 June. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:01:EN:HTML> (Дата посещения: 10.02.2014.)
- Drezner D.W.* Globalization and policy convergence // International studies review. – Oxford, 2001. – Vol. 3, Issue 1. – P. 53–78. – Mode of access: <http://danieldrezner.com/research/policyconvergence.pdf> (Дата посещения: 10.02.2014.)
- Heritier A.* The accommodation of diversity in European policy making and its outcomes: regulatory policy as a patchwork // Journal of european public policy. – Cambridge, 1996. – Vol. 3, Iss. 2. – P. 149–167. – Mode of access: http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501769608407026#.UvnFrVl_tnI (Дата посещения: 10.02.2014.)
- Holzinger K., Knill C.* Causes and conditions of cross national policy convergence // Journal of european public policy. – Cambridge, 2005. – Vol. 12, Iss. 5. – P. 775–796. – Mode of access: http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501760500161357#.UvnGzfl_tnI (Дата посещения: 10.02.2014.)
- Europe 2020 targets: climate change and energy / European Commission. Energy. – Brussels, 2013. – 11 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/16_energy_and_ghg.pdf (Дата посещения: 10.02.2014.)
- Kerr C.* The future of industrial societies: Convergence or continuing diversity? – Cambridge Mass.: Harvard univ. press, 1983. – 178 p.
- May infringements package: main decisions / European Commission. – Brussels, 2013. – 30 May. – 10 p. – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-470_en.htm (Дата посещения: 10.02.2014.)
- September infringements package: main decisions / European Commission. – Brussels, 2013. – 26 September. – 12 p. – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-820_en.htm (Дата посещения: 10.02.2014.)

- Share of energy from renewable sources in gross final consumption of energy, EU-28, 2004–2011 / European Commission, Eurostat. – Brussels, 2011. – Mode of access: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:F_RENEWABLES_RES_2011.png&filetimestamp=20130820151245 (Дата посещения: 10.02.2014.)
- The Treaty of Lisbon / Official journal of the European Union. – Brussels, 2007. – 271 p. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML> (Дата посещения: 10.02.2014.)
- The Treaty on the functioning of the European Union / Official journal of the European Union. – Brussels, 2008. – 9 May. – 153 p. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0058:0199:en:PDF> (Дата посещения: 10.02.2014.)
- White Paper: An energy policy for the European Union. COM (95) 682 / Commission of the European Communities. – Brussels, 1995. – 13 December. – 46 p. – Mode of access: http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/energy_white_paper_com_95_682.pdf (Дата посещения: 10.02.2014.)