

«НЕВОЗМОЖНАЯ ТРИАДА» ЭНЕРГОБЕЗОПАСНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

НИКОЛАЙ КАВЕШНИКОВ

МГИМО МИД России, Москва, Россия

Институт Европы РАН, Москва, Россия

Резюме

Концепция энергетической безопасности Европейского Союза ориентирована на достижение трех целей: безопасной, доступной и устойчивой энергии. В статье утверждается, что такое понимание энергетической безопасности является внутренне противоречивым, поскольку реализовать все три приоритета одновременно невозможно. Этот вывод подтверждается анализом коллизий, возникающих при осуществлении большинства направлений энергетической политики ЕС, а также углубленным исследованием отдельных случаев.

В частности, обеспечение безопасности поставок практически всегда требует дополнительных затрат, тем самым порождая конфликт с целью минимизировать расходы. Дополнительные расходы могут быть продиктованы более высокой стоимостью энергоресурсов из безопасного источника в сравнении с «опасным», инвестициями в инфраструктуру, политическими издержками и даже затратами на обеспечение «жесткой» безопасности источников поставок. Результатом попыток обеспечить дополнительную надежность поставок является избыточная (в рамках рыночной логики) инфраструктура и нерациональная (с экономической точки зрения) структура энергопотребления, повышающая стоимость конечной энергии для потребителя.

Энергетическая политика ЕС, декларируя все три цели одновременно, на практике акцентирует то один, то другой элемент «триады», реагируя на актуальные вызовы и адаптируясь к меняющемуся соотношению сил внутри объединения. В статье прослежена эволюция приоритетов и показаны причины этих изменений. Они определяются как внешними причинами, так и динамикой интересов государств-членов ЕС. Колебания между целями энергетической триады, а также необходимость вербально позиционировать все три цели как приоритетные, снижают эффективность и последовательность энергетической политики ЕС.

Ключевые слова:

энергетическая безопасность; Европейский Союз; энергетическая политика; безопасность поставок; доступная энергия; устойчивая энергия/энергетика.

Современная концепция энергетической безопасности ЕС сложилась в конце 1990-х годов¹. Именно тогда была сформу-

лирована классическая триада, которая в дальнейшем неоднократно повторялась в документах ЕС: энергетическая безопас-

¹ Поскольку в статье исследуется не энергетическая безопасность как таковая, а интерпретация этого понятия органами ЕС, то вопросы, связанные с безопасностью спроса, затрагиваться не будут. Следует отметить, что до сих пор в дискурсе доминирует подход к энергетической безопасности как к безопасности поставок. Большинство экспертов опираются на несколько классических определений, например, «доступ к достаточным объемам энергетических ресурсов по разумным ценам при отсутствии в обозримом будущем серьезного риска крупных перебоев в поставках» [Barton *et al.* 2004: 5]. Лишь немногие европейские эксперты, изучая энергетическую политику ЕС, обращают внимание на безопасность спроса, да и они, как правило, ограничиваются кратким упоминанием, а далее концентрируются на безопасности поставок [Heinrich 2008, Stringer 2008]. Впрочем, появляется все больше отечественных работ по исследованию безопасности спроса либо взаимосвязи между двумя указанными аспектами энергетической безопасности [Жизнин 2010; Kaveshnikov 2010].

Для связи с автором / *Corresponding author:*

Email: nikandrr@mail.ru

ность – это обеспечение безопасной, доступной и устойчивой энергии [Буторина, Борко, Иванов и др. 2003: 97; Журкин, Гриневский, Громыко и др. 2011: 511]. «Безопасная энергия» предполагает уверенность в надежности физических поставок энергоресурсов на обозримую перспективу. «Доступная энергия» – возможность приобрести энергию по разумным ценам, которые не ограничивают развитие экономики и приемлемы для домохозяйств. «Устойчивая энергия» – это не только «зеленая энергетика», но в более широком смысле производство и потребление энергии с минимальными негативными последствиями для окружающей среды (в контексте энергетической политики ЕС обеспокоен прежде всего изменениями климата). Таким образом, на достижение безопасности работают практически все направления энергетической политики ЕС: либерализация рынка, стимулирование возобновляемой энергетики, энергосбережение, сокращение выбросов парниковых газов, развитие инфраструктуры [Потемкина, Кавешников, Кондратьева и др. 2012: 222].

Вместе с тем концепция энергетической безопасности ЕС является внутренне противоречивой. Три элемента энергобезопасности не могут быть достигнуты одновременно. Безопасные поставки не могут обеспечить низкую цену и требуют использования экологически «неустойчивых» типов энергии. Дешевая энергия не бывает экологически «устойчивой» (если речь идет о больших объемах) и, скорее всего, сопровождается рисками поставок. «Устойчивая» энергия, соответственно, не может быть дешевой и создает риски надежности поставок, поскольку не может обеспечивать определяющую долю в энергобалансе. Вот почему официальная политика, декларирующая три указанные цели одновременно, либо будет неэффективной, либо имплицитно отдаст приоритет одной цели в ущерб другим, порождая системный кон-

фликт между риторикой, ожиданиями и реальностью.

Впрочем, в отличие от «невозможной триады» в экономике², в энергетической безопасности речь не идет об абсолютной закономерности, которая характерна прежде всего для крупной высокоразвитой экономики с большой импортной зависимостью и высоким уровнем энергоэффективности, какой является Европейский союз. Кроме того, эта закономерность свойственна лишь современному уровню развития технологий производства и потребления энергии. Впрочем, вряд ли стоит в обозримом будущем ожидать появления экономически конкурентоспособных «зеленых» технологий, способных стать основой энергобаланса. Большое значение имеет глобальный контекст: распределение центров производства и потребления энергоресурсов, технологии и стоимость транспортировки, институты мировой энергетической системы, уровень и соотношение цен на основные энергоносители.

1

В число основных направлений энергетической политики ЕС входят либерализация энергорынков, диверсификация импорта, развитие трансграничной инфраструктуры между странами ЕС, стимулирование возобновляемых источников энергии (ВИЭ), сокращение выбросов парниковых газов, попытки проведения скоординированной внешнеэнергетической политики. Далее будет рассмотрено, достижение какой из целей обеспечивает каждое из этих направлений и какие конфликты возникают между ними? Каковы противоречия, возникающие при необходимости выбора между отдельными видами топлива.

Еще в 1984 г. *противоречие между целями безопасности поставок и дешевой энергии* идентифицировал Суд ЕС, признав допустимым нарушение свободы движения товаров и услуг ради обеспечения безопасности поставок нефтепродуктов³. Это прак-

² Гипотеза Р. Манделла и М.Флеминга о том, что невозможно одновременно достичь фиксированного обменного курса, свободного движения капитала и независимой денежно-кредитной политики.

тически всегда требует дополнительных расходов, порождая конфликт с целью минимизировать стоимость. Дополнительные затраты могут быть связаны, например, с более высокой стоимостью энергоресурсов из безопасного источника в сравнении с «опасным», инвестициями в инфраструктуру, политическими издержками и даже затратами на обеспечение «жесткой» безопасности источников поставок. Результатом попыток обеспечить дополнительную безопасность поставок становится излишняя (в рамках рыночной логики) инфраструктура и нерациональная (с экономической точки зрения) структура энергопотребления, повышающая стоимость энергии для граждан и предприятий. И, напротив, постановка цели обеспечить дешевую энергию за счет либерализации рынков «способна создать риски снижения инвестиционных стимулов и, соответственно, вступить в конфликт с целью обеспечения надежности поставок» [Селиверстов, Гудков 2014: 46].

Существует немного исследований, пытающихся количественно измерить дополнительные издержки обеспечения безопасности поставок. В частности, Арнольд и его коллеги попытались оценить, во сколько западноевропейским странам обошлись попытки обезопаситься от колебаний цен на нефть в 1970–1980-х годах. При этом исследование касалось не всего потребления, а лишь электроэнергетики. Франция, чтобы минимизировать закупки нефти, форсировала развитие атомной энергетики – издержки составили лишь 3% в цене электроэнергии. Италия и Испания для снижения зависимости от ближневосточных государств нарастили закупки углеводородов из Северной Африки, для чего приняли участие в строительстве трубопроводов по дну Средиземного моря. Издержки этой

стратегии оценивают в 11% цены электроэнергии [Arnold et al. 2009: 8].

Сегодня безопасность поставок требует гораздо больших расходов. Реализуемая Евросоюзом стратегия *диверсификации импорта* требует *создания дополнительной инфраструктуры*. Поиск новых поставщиков газа в ЕС порождает сомнительные с экономической точки зрения проекты: Арабский газопровод (Египет-Иордания-Сирия), Транс-Сахарский газопровод (Нигерия-Нигер-Алжир), хорошо известный «Набукко». К примеру, стоимость «Набукко» только на турецком участке оценивалась от 8 (в 2009 году) до 10–14 млрд евро (в 2011 году)⁴. А ведь необходимо еще построить азербайджанский участок, связку с Ираном (был такой план) и газопровод из Туркменистана по дну Каспийского моря. Неудивительно, что проект оказался некупаемым. В итоге вместо «Набукко» сейчас строится гораздо более скромный Трансанатолийский газопровод (ТАНАП), по которому в Европу будут поставлять лишь 10 млрд м³ в год. Однако и его строительство обойдется недешево, примерно в 10 млрд долларов⁵.

Развитие трансграничной инфраструктуры между странами ЕС становится еще одним способом обеспечить безопасность поставок. Особое внимание этой сфере Евросоюз стал уделять после кризиса с транзитом российского газа в январе 2009 года. Председатель Европейской комиссии Жозе Баррозо в марте 2010 г. заявил: «Мы извлекли уроки из недавнего газового кризиса; [этот кризис] стал одной из причин, по которой мы решили оказать большое финансовое содействие новым проектам развития энергетической инфраструктуры»⁶.

Звучавшие в ходе обсуждения суммы колоссальны. В 2010 г. говорилось о необ-

³ Judgment of the Court of 10 July 1984 – Campus Oil Limited and others v Minister for Industry and Energy and others – Case 72/83.

⁴ Nabucco could cost up to 14 bln euros – Oettinger. Reuters, 13 October 2011. www.reuters.com/article/nabucco-idUSL5E7LD2X520111013#lGrQJO5oXm6ptiyU.99

⁵ TANAP price tag rises by \$3 bln to \$10 bln. Interfax Global Energy, 11 January 2013. <http://interfaxenergy.com/gasdaily/article/3578/tanap-price-tag-rises-by-3-bln-to-10-bln>

⁶ Bulletin Quotidien Europe, no. 10091, 5 April 2010.

ходимости инвестировать в энергетическую инфраструктуру ЕС 1 трлн евро до 2020 г. и еще столько же в следующее десятилетие⁷. Правда, уже через год, в октябре 2011-го, Комиссия оценивала затраты на приоритетные проекты в гораздо меньшую сумму – 210 млрд евро до 2020 года⁸. В 2013 г. был одобрен план развития энергетической инфраструктуры⁹, включавший в себя 248 проектов (140 – в электроэнергетике, около сотни – в газовой отрасли, несколько проектов в нефтяной отрасли и по развитию «умных сетей»). Однако денег на их выполнение нет, и потому приоритетные проекты вправе претендовать на: 1) субсидии специально созданного «Инструмента объединения Европы» (Connecting Europe Facility) с бюджетом в 5,85 млрд евро до 2020 г. и 2) льготные займы Европейского инвестиционного банка. Очевидно, что основная часть инвестиционных расходов ляжет на коммерческие компании и отчасти на бюджеты государств-членов. Между тем далеко не все они готовы платить требуемые суммы за повышение энергетической безопасности, а потому вряд ли эти планы будут полностью реализованы.

Еще одна стратегия обеспечения энергетической безопасности ЕС – наращивание импорта *сжиженного природного газа* (СПГ). Предложение СПГ на мировом рынке сегодня велико, и значительная часть поставок осуществляется по разовым контрактам. В последние годы в ЕС построено большое число терминалов по приему СПГ (прежде всего в Западной Европе, но есть отдельные проекты в Польше, Хорватии и Литве). Однако за надежность поставок СПГ надо платить. Европейские покупатели на этом рынке конкурируют с азиатски-

ми потребителями. Цена газа на азиатском рынке существенно выше, чем в Европе, в 2013 г. она составляла, соответственно, 11 и 8 долларов за млн британских термических единиц (БТЕ). Вот почему существующие в Европе мощности СПГ-терминалов используются не более чем на треть, а потребители предпочитают более дешевый, хотя и менее «безопасный» трубопроводный газ из России, Норвегии и Алжира. По оценкам *Energy Aspects*, если бы в 2014 г. поставки российского газа были полностью замещены покупками СПГ, то за два месяца цена газа на биржевом рынке Великобритании выросла бы на 127% и составила 19,9 долларов за млн БТЕ¹⁰.

Для исследования *конфликта между целями экологической устойчивости и дешевой энергии* обратимся сначала к *примеру конкуренции угля и газа*. Общеизвестно, что природный газ гораздо лучше угля с точки зрения выбросов парниковых газов. Это стало одной из причин, подтолкнувших ЕС в конце 1990-х годов опережающими темпами наращивать потребление газа.

Однако начиная с 2010 г. цены на уголь в Европе значительно упали в связи с поставками дешевого сырья из США. По оценке *Euracoal* стоимость топлива для электрогенерации в 2012 г. составила для газовых станций 68 евро за МВтч, а для угольных – всего лишь 37 евро за МВтч¹¹. Бизнес мгновенно сделал выбор в пользу дешевизны. В 2011–2012 годах потребление газа в ЕС уменьшилось на 12,1%, а потребление угля – выросло на 5,6%. Созданная в ЕС система торговли квотами на выброс парниковых газов в такой ситуации должна была бы повысить себестоимость угля. Однако во второй половине 2011 г. цена выбросов начала падать и в

⁷ European Commission. Communication. Energy infrastructure priorities for 2020 and beyond – A Blueprint for an integrated European energy network. COM(2010) 677, 17.11.2010

⁸ Bulletin Quotidien Europe, no. 10475, 10 October 2013.

⁹ European Commission. Communication. Long term infrastructure vision for Europe and beyond. COM(2013) 711, 14.10.2013.

¹⁰ Shiryayevskaya A. and Strzelecki M. Europe Seen Paying Twice as Much to Replace Russian Gas. March 29, 2014. <http://www.bloomberg.com/news/2014-03-28/europe-seen-paying-twice-as-much-to-replace-russian-gas.html>

¹¹ Euracoal. Annual report 2012.

последние годы составляет 4–7 евро за тонну CO₂. Этого явно недостаточно, чтобы стимулировать использование низкоуглеродных технологий. К примеру, при ценах 2012 г. на уголь и газ в ЕС, для того чтобы газ мог конкурировать с углем в качестве топлива для электрогенерации, стоимость тонны CO₂ должна была составить около 35 евро¹².

История существующей в ЕС системы торговли выбросами (СТВ) дает хороший пример 15-тилетнего балансирования между целями дешевой и устойчивой энергии [Кавешников 2015b]. СТВ работает по принципу «ограничить и торговать». Устанавливается годовой объём выбросов, этот объём распределяется между государствами-членами ЕС, а затем между предприятиями отраслей, участвующих в СТВ. Если выделенных разрешений на выбросы не хватает, предприятие может купить недостающий объём на свободном рынке. Однако вплоть до сегодняшнего дня большой объём квот и их преимущественно бесплатное распределение снижают стоимость выбросов и не позволяют СТВ в полной мере выполнять функцию рыночного механизма их снижения.

В октябре 2014 г. Европейский совет одобрил основные направления политики в области климата и энергетики до 2030 года (Стратегия 2030)¹³. Важной частью стратегии является реформа СТВ с целью ликвидировать излишек квот и повысить цену тонны выбросов. Однако по настоянию ряда стран ЕС реализация указанных мер начнётся лишь с 2021 года. Одновременно по требованию стран Центральной и Восточной Европы был создан ряд компенсационных механизмов, призванных ослабить нагрузку на энергоёмкие отрасли экономики.

Очередная реформа СТВ вновь отразила половинчатый подход – поиск баланса

между целями дешевой и устойчивой энергии. Снижение максимального объёма выбросов после 2020 г. на 2,2% ежегодно лишь незначительно повысит их цену [Buchan *et al.* 2014: 4]. Одновременно все активнее звучит голоса критиков, полагающих, что СТВ снижает конкурентоспособность промышленности ЕС по сравнению с теми странами, которые не сокращают выбросы парниковых газов.

Развитие возобновляемой энергетики в ЕС способствует достижению сразу двух элементов энергетической триады: устойчивая энергетика и безопасность поставок. Однако не стоит забывать, что современные технологии не позволяют большинству типов ВИЭ на равных конкурировать с традиционной энергетикой [Кавешников 2014]. Их развитие возможно лишь за счёт государственной поддержки [Bloem *et al.* 2010]. По последним оценкам, общий объём субсидирования ВИЭ в Евросоюзе в 2012 г. составил около 40 млн евро¹⁴. На протяжении первого десятилетия XXI века объёмы поддержки росли как в абсолютном, так и в относительном выражении, то есть увеличивался размер субсидий в расчёте на единицу энергоресурса, произведенного из ВИЭ. Это стимулировало резкий рост производства энергии из возобновляемых источников, что, в свою очередь, с учетом ранее принятого законодательства, вело ко все большему затратам на субсидирование. Прямые субсидии финансировались бюджетами стран ЕС (налогоплательщиками), косвенные – вели к удорожанию энергии и оплачивались конечными потребителями.

Совершенствование технологий ВИЭ в конечном итоге обеспечит их конкурентоспособность с углеводородами, но это – отдаленное будущее. Пока же конфликт целей налицо. В условиях экономического кризиса в 2013 г. Европейский Союз сделал

¹² Sia Partners. The future of coal in Europe. 24 July 2013. <http://energy.sia-partners.com/20130724/the-future-of-coal-in-europe/> [accessed 08.11.2014]

¹³ European Council. Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework. 23 October 2014. SN 79/14.

¹⁴ Ecofys. Subsidies and costs of EU energy. An interim report by order of European Commission. 10 October 2014, p. 23.

новый выбор: принципиальными условиями дальнейшего развития ВИЭ названы «их экономическая эффективность, развитие рыночных механизмов»¹⁵.

Примеры *конфликта целей безопасности поставок и экологической устойчивости* хорошо известны и не требуют детального рассмотрения. Атомная энергетика обеспечивает надежные поставки дешевой электроэнергии, но несет потенциальные риски техногенных катастроф. Выбор политиков отдельных государств-членов ЕС диаметрально противоположен. Франция последовательно продолжает развитие АЭС, а Германия после аварии на Фукусиме решила закрыть все 17 энергоблоков к 2022 году, причем восемь из них были остановлены уже в 2011 году.

Сланцевая революция в США породила желание последовать американскому примеру, тем более что *запасы сланцевого газа в Европе* довольно велики, прежде всего в Нидерландах, Великобритании, Польше и Германии. В то же время добыча сланцевого газа связана с рядом негативных экологических последствий и рисков, например, выбросы парниковых газов, риск загрязнения грунтовых вод, потребность в больших объемах воды для закачки в газоносные пласты [Золотова 2012]. В связи с этим в ряде государств-членов ЕС добыча сланцевого газа запрещена (например, во Франции и Болгарии). Между тем Польша остается его активным сторонником. Как отметил в 2011 г. премьер-министр страны Дональд Туск, запасы газового сланца смогут обеспечить ей газовую безопасность от России к 2035 году¹⁶. Впрочем, сегодня перспективы добычи сланцевого газа в Европе выглядят гораздо менее радужно, чем пять лет назад.

2

На основе анализа основных направлений энергетической политики ЕС и структуры энергобаланса видно, что все три цели энергетической безопасности не могут быть достигнуты одновременно. Поэтому энергетическая политика ЕС волей-неволей акцентирует то один, то другой элемент «триады», реагируя на актуальные вызовы и адаптируясь к меняющемуся балансу влияния внутри ЕС.

В период 1960–1980-х годов сложно говорить об энергетической политике Европейских сообществ¹⁷, ибо эта сфера практически полностью оставалась в национальной компетенции государств-членов. Крайне немногочисленные концептуальные документы и практические меры того времени ясно демонстрируют, что главным приоритетом деятельности ЕЭС была безопасность поставок. В 1968 г. Европейская комиссия в сообщении с говорящим названием «*Первые ориентиры для энергетической политики Сообщества*»¹⁸ отмечает необходимость сотрудничества на случай дефицита энергоресурсов, а также призывает к созданию общего энергетического рынка. Практические действия в тот период ограничивались обязательствами предоставлять информацию об импорте энергоресурсов и инвестициях в ТЭК (в 1972 году), а также созданием системы взаимопомощи на случай перебоев поставок (в 1977 году).

Во второй половине 1980-х годов в брюссельском лексиконе зазвучала цель «доступная энергия»: в 1986 г. Европейский совет отметил необходимость обеспечить «безопасность и доступность энергии на приемлемой экономической основе как предпосылки достижения экономических

¹⁵ European Council. Conclusions, 22 May 2013. EUCO 75/1/13 REV 1.

¹⁶ «Poland seeks independence from Russian imports through shale gas despite pollution concerns» // The Washington Post. – 19.05.2011. – http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/post/wonkbook-on-debt-the-conventional-wisdom-vs-the-markets/2011/05/19/gIQAxwmJKP_blog.html

¹⁷ Разумеется, до 1992 г. еще не существовало Европейского Союза, и потому следовало бы писать «ЕЭС», однако для унификации по всему тексту используется сокращение «ЕС».

¹⁸ European Commission. Communication. First Orientation for a Common Energy Policy. 18 December 1968.

и социальных целей»¹⁹. Реагируя на это политическое указание, Еврокомиссия в 1988 г. обнародовала концепцию реформы энергетического рынка, которая легла в основу продолжающегося до сего дня процесса либерализации.

Хотя в реальности первый пакет мер по либерализации энергетических рынков был принят лишь десятилетие спустя (в 1996–1998 годах), на протяжении всего десятилетия постепенно усиливался акцент на цели обеспечить «дешевую энергию». В 1990-х годах происходило оформление и климатической политики ЕС, нацеленной на реализацию Киотского протокола²⁰. Хотя на тот момент приоритет «устойчивой энергии» еще не был окончательно сформулирован, климатическая политика уже начала влиять на энергетическую. Более того, в то время как последняя стагнировала, первая, напротив, развивалась очень быстро [Vogler 2013: 629].

Таким образом, несмотря на то что в 1990-х годах триада энергетической безопасности ЕС еще не сложилась как нечто уставшее, уже постепенно формировались соответствующие направления деятельности: единый энергетический рынок с задачей создать конкурентную среду (снизить цены); климатическая политика, включая ее энергетические аспекты; Европейская энергетическая хартия как средство обеспечить безопасность поставок. Наибольшее значение для ЕС в этот период имел процесс либерализации энергорынка [Hancher 1998].

Но лишь в Зеленой книге 2000 г. была четко сформулирована искомая «триада»: «Стратегия обеспечения энергетической безопасности должна быть нацелена на обеспечение, ради благосостояния населения и хорошего функционирования эконо-

мики, непрерываемой физической доступности энергетических продуктов на рынке по цене, доступной для всех потребителей... с уважением задач охраны природы и стремления к устойчивому развитию»²¹. Впрочем, резкий рост мировых цен на нефть (в 1998 г. – 13, в 2000 – уже 28 долларов за баррель) вынуждает ЕС еще более сконцентрироваться на мерах по «удешевлению» энергии, и в 2001 г. Еврокомиссия инициировала второй пакет мер по либерализации энергорынков.

Импульс для изменения баланса приоритетов был дан на неофициальном саммите в Хэмптон-Корт в октябре 2005 года, где лидеры стран ЕС заявили о необходимости реализации на уровне Евросоюза подлинно эффективной, долгосрочной и всеобъемлющей энергетической политики. «Новая энергетическая политика» связала воедино различные направления деятельности ЕС, прежде всего интегрировав в энергетическую политику климатический трек, который до этого развивался практически автономно. Впервые в документах ЕС подчеркивается необходимость «сбалансировать реализацию всех трех целей»²². Как отмечает Дж. Воглер, к 2009 г. чиновники ЕС «говорили на языке синергии, на котором изменение климата и энергетическая безопасность означали две стороны одной монеты, причем для обеих проблем требовалось одинаковое лекарство» [Vogler 2013: 632].

После саммита в Хэмптон-Корт «дешевизна» энергии стала отходить на второй план, а основное внимание уделялось безопасности поставок и устойчивости энергетики. Именно реализации этих целей были посвящены семь из восьми задач, которые Европейский совет в марте 2006 г. поставил перед Еврокомиссией²³. В 2007 г. в Заклю-

¹⁹ Council resolution of 16 September 1986 concerning new Community energy policy objectives for 1995 and convergence of the policies of the Member States.

²⁰ На тот момент ЕС рассчитывал стимулировать снижение выбросов налоговыми мерами, и лишь позднее, во многом вынужденно, начал создание Система торговли выбросами.

²¹ European Commission. Green paper. Towards a European strategy for the security of energy supply. COM/2000/0769.

²² Brussels European Council. Presidency Conclusions. 7771/1/06. 23–24 March 2006.

²³ Brussels European Council. Presidency Conclusions. 7771/1/06. 23–24 March 2006.

чении Европейского совета под лозунгом «интегрированной климатической и энергетической политики» содержалось целых две страницы, посвященные исключительно борьбе с потеплением климата²⁴.

Кризис украинского газового транзита в январе 2009 г. сделал безопасность поставок неоспоримым приоритетом энергетической политики ЕС. Вот как оценивал ситуацию председатель Еврокомиссии Жозе Баррозо: «Вызовы реальны, и необходимо реагировать быстро... Прекратившиеся поставки составляли почти одну пятую импорта. Прямой или косвенный ущерб причинен половине стран ЕС. Поэтому, когда мы сегодня говорим о европейской энергетической политике, безопасность поставок является главной озабоченностью»²⁵. Формируется широкий экспертный и политический консенсус о том, что «безопасность поставок как область деятельности ЕС является малопроработанной» [Andouga et al. 2010: 70].

ЕС один за другим принимает ряд новых планов по развитию инфраструктуры, как импортной, так и трансграничной (между государствами-членами). Если раньше наличие связей между энергосистемами стран ЕС воспринималось как предпосылка развития конкуренции (потребитель в поисках лучшей цены может обратиться к поставщикам из соседних стран), то сегодня – это средство обеспечить маневр физическими потоками энергоресурсов на случай перебоя поставок с какого-либо направления.

Под лозунгом «мы должны говорить с нашими партнерами единым голосом» Евросоюз активизирует деятельность в сфере внешней энергетической политики. В сентябре 2011 г. Еврокомиссия обнародовала концептуальный документ, излагающий перспективное видение всеобъемлющей стратегии внешней энергетической

политики ЕС²⁶. Основное внимание в этой области уделялось: «экспорту» энергетического законодательства в соседние страны; попыткам диверсификации поставщиков и маршрутов поставки энергоресурсов и административному регулированию энергетики со стороны институтов ЕС, что оказывает существенное влияние на внешних контрагентов [Кавешников 2013]. В 2012 г. создается механизм обмена информацией о двусторонних соглашениях государств ЕС с третьими странами. Усиливается роль Еврокомиссии как участника энергетических переговоров со странами-поставщиками и транзитерами. Ей даже поручают играть первую скрипку в политически чувствительных вопросах, например, при посредничестве в энергетическом споре между Россией и Украиной в 2014–2015 годах [Федоров, Носов, Мироненко и др. 2015]. Баланс интересов между странами ЕС и внешний контекст развязывают Еврокомиссии руки для реализации ряда жестких мер в отношении самого «нелюбимого» поставщика – России, включая начатое в 2012 г. антимонопольное расследование против «Газпрома».

Осознав, что экономическая рецессия в Европе сменилась продолжительной стагнацией, Евросоюз был вынужден сократить ресурсы, выделяемые на устойчивое развитие. *Перебалансировку целей стимулировал 2–3-кратный разрыв цен на энергоносители между ЕС и США, из-за которого снижается конкурентоспособность европейской промышленности.*

Саммит Европейского совета 22 мая 2013 г. декларировал изменение приоритетов энергетической политики ЕС: вместо «устойчивой энергии» на первый план выходит «конкурентоспособная энергия»²⁷. В основе этого изменения стратегии лежит признание, что форсированное развитие возобновляемой энергетики сопровожда-

²⁴ Brussels European Council. Presidency Conclusions. 7224/1/07. 8/9 March 2007.

²⁵ Barroso J. "European energy policy for the 21st century". Speech at BDEW Conference, Berlin, 24 June 2009. SPEECH/ 09/311.

²⁶ Communication from the Commission on security of energy supply and international cooperation. "The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders". COM(2011) 539. 7.9.2011.

²⁷ European Council. Conclusions, 22 May 2013. EUCO 75/1/13 REV 1.

ется целым рядом проблем, прежде всего слишком большими затратами, которые тяжёлым бременем ложатся на государственные бюджеты и конечного потребителя.

Этот тренд подтвердили одобренные в октябре 2014 г. основные направления политики в области климата и энергетики до 2030 года (Стратегия – 2030)²⁸. Сформулированные после долгих дискуссий долгосрочные цели Евросоюза сложно назвать амбициозными, скорее речь идет о «косметическом улучшении современной траектории движения» [Кавешников, 2015b: 101]. По сути, Евросоюз в этом вопросе разделен на богатых и бедных, на высоко- и низкоконтурентоспособные экономики, которые принципиально различным образом способны справиться с дополнительной «экологической» нагрузкой на бизнес. В итоге возобладала позиция «бедной» Европы, которая оценивает Стратегию – 2030 не в категориях экологии, а в категориях затрат. Принятое в марте 2015 г. решение о строительстве Энергетического союза²⁹ четко демонстрирует современные приоритеты политики ЕС: прежде всего безопасность поставок, на втором месте дешевая энергия, а устойчивая энергия отошла лишь на третий план [Кавешников 2015a].

* * *

Концепция энергетической безопасности ЕС основана на стремлении к параллельному достижению трех целей – наличия безопасной, доступной и устойчивой энергия. Однако Евросоюз не может одновременно выполнить все три. В рамках данной статьи этот вывод подтверждается анализом противоречий, возникающих при реализации большинства направлений энергетической политики ЕС, а также изучением конкретных примеров подобных коллизий.

Осознавая существующие проблемы, политики ЕС говорят о «необходимости сбалансировать три элемента: экологическую устойчивость, защиту потребителей [то есть

дешёвую энергию. – *Н.К.*] и безопасность поставок»³⁰. В рамках политических заявлений согласиться с необходимостью такого баланса легко, а вот достичь его немногим проще, чем найти квадратуру круга.

В результате энергетическая политика ЕС представляет собой историю колебаний. «Генеральная линия» Брюсселя приоритизирует то одну, то другую, то третью цель энергетической триады. Впрочем, бывают периоды, когда акцент делается на двух из трех, как например, в последние годы (безопасность поставок и дешевая энергия). Однако эти колебания, а также необходимость вербально позиционировать все цели как приоритетные, делают энергетическую политику ЕС «непоследовательной в своих целях и неудовлетворительной по результатам» [Andoura 2010: 61], страдающей от «отсутствия управления» [Szulecki, Westphal 2014].

Изменение приоритетов ЕС определяется как внешними причинами, так и динамикой соотношения интересов между государствами-членами. В последнее десятилетие перестановка акцентов происходит гораздо чаще, чем в 1980–1990-х годах. По-видимому, рост числа участников интеграционного процесса увеличил различия в энергетических интересах внутри ЕС. Разные государства-члены видят в качестве приоритетов национальной энергетической политики разные элементы «триады». Польша продолжает твердо отстаивать свою угольную отрасль, а Франция – атомную, Германия последовательно ставит на «зеленую» энергетику, Великобритания традиционно считает либерализацию энергорынков ответом на все вопросы, страны Балтии и ряд государств Центральной и Восточной Европы чувствительны к угрозам безопасности поставок и вежливо равнодушны к вопросам устойчивого развития. Такие различия в стратегических интересах вынуждают Брюссель гнаться за тремя зайцами одновременно.

²⁸ European Council. Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework. 23 October 2014. SN 79/14.

²⁹ European Council. Conclusions. 19 and 20 March 2015. EUCO 11/15.

³⁰ Bulletin Quotidien Europe, no. 11030, 04.03.2014.

Список литературы

- Буторина О.В., Борко Ю.А., Иванов И.Д. и др. Европейский союз: Справочник-путеводитель М.: Деловая литература, 2003. 288 с.
- Жизнин С.З. Энергетика в современном мире и международная энергетическая политика // Балтийский регион. 2010. № 1. С. 5–17.
- Журкин В.В., Гриневский О.А., Громько Ал.А. и др. Безопасность Европы. М.: Весь мир, 2011. 752 с.
- Золотова Д.Н. Оценка влияния производства сланцевого газа на газовый баланс в ЕС // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. 2012. № 8. С. 40–44.
- Кавешников Н.Ю. Развитие внешней энергетической политики Европейского союза // Вестник МГИМО-Университета. 2013. № 4. С. 82–91.
- Кавешников Н.Ю. Возобновляемая энергетика в ЕС: смена приоритетов. // Мировая экономика и международные отношения. 2014. № 12. С. 70–81.
- Кавешников Н.Ю. Проект энергетического союза ЕС в контексте отношений между Россией и Европейским союзом // Вестник МГУ. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2015. № 2.
- Кавешников Н.Ю. Стратегия ЕС в области климата и энергетики // Современная Европа. 2015. № 1. С. 93–103.
- Потемкина О.Ю., Кавешников Н.Ю., Кондратьева Н.Б. и др. Европейский союз в XXI веке: время испытаний. М.: Весь мир, 2012. 656 с.
- Селиверстов С.С., Гудков И.В. Энергетическое право Европейского союза. М.: Аспект Пресс, 2014. 288 с.
- Федоров В.П., Носов М.Г., Мироненко В.И. и др. Украинский кризис: экспертная оценка // Современная Европа. 2014. № 3. С. 10–34.
- Andoura S., Hancher L., Wooude M. van der. Towards a European Energy Community: a policy proposal (Policy proposal by Jacques Delors). Paris: Notre Europe, 2010. 130 p.
- Arnold S., Markandya A. & Hun A. Estimating Historical Energy Security Costs. CEPS Policy Brief. No. 184. 2009. 10 p.
- Bloem H., Szabo M., Monforti-Ferrario F. and Jäger-Waldau A. Renewable Energy Snapshots 2010. Joint Research Centre. Institute for Energy. 2010. 49 p.
- Buchan D., Keay M., Robinson D. Energy and climate targets for 2030: Europe takes its foot off the pedal. Oxford: Oxford energy comment. October 2014. 6 p.
- Energy Security: Managing risk in a Dynamic Legal and Regulatory Environment / ed. by B. Barton, C. Regwell, A. Rønne, D. Zilman. Oxford: Oxford University Press. 2004. 473 p.
- Hancher L. Delimitation of Energy law Jurisdiction: the EU and its Member States: From Organisational to Regulatory Conflicts // Journal of Energy and Natural Resources Law. 1998. Vol. 16. № 1. P. 42–67. DOI:10.1080/02646811.1998.11433126
- Heinrich A. Under the Kremlin's Thumb: Does Increased State Control in the Russian Gas Sector Endanger European Energy Security? // Europe-Asia Studies. 2008. Vol. 60. № 9. P. 1539–1574. DOI:10.1080/09668130802362292
- Kaveshnikov N. The issue of energy security in relations between Russia and the European Union // European Security. 2010. Vol. 19. No. 4. P. 585–605. DOI:10.1080/09662839.2010.531707
- Stringer K.D. Energy Security: Applying a Portfolio Approach // Baltic Security & Defence Review. 2008. Vol. 10. № 1. P. 121–142.
- Szulecki K., Westphal K. The cardinal sins of European energy policy: non-governance in an uncertain global landscape // Global Policy. 2014. Vol. 5. No. 1. P. 38–51. DOI: 10.1111/1758-5899.12153
- Vogler J. Changing conceptions of climate and energy security in Europe // Environmental Politics. 2013. Vol. 22. № 4. P. 627–645. DOI:10.1080/09644016.2013.806634

THE «IMPOSSIBLE TRIAD» OF THE EU ENERGY SECURITY

NIKOLAY KAVESHNIKOV

Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Moscow, 125993, Russian Federation

Abstract

The concept of energy security of the European Union includes three elements: to provide a secure, affordable and sustainable energy. The article argues that this understanding of energy security is self

contradictory, since three above mentioned objectives could not be reached simultaneously. The analysis of the contradictions between particular areas of EU energy policy, as well as some case studies of interfuel competition confirm this conclusion.

For example, security supply usually requires additional expenses, thereby generating a conflict with the objective of minimizing the cost of energy. Additional costs may be associated with a higher cost of energy from a secure source in comparison with the "insecure" one, the investment in infrastructure, political costs or even the costs of providing hard security in the region of supply. Providing additional security of supply may result in infrastructure excessive under the market logic, and structure of energy mix irrational from an economic point of view. This inevitably would increase energy price for the end consumer.

Therefore, EU energy policy, politically declaring all three objectives simultaneously, in practice emphasizes one or another objective of the triad, reacting to current challenges and adapting to the changing balance of influence within the EU. The article traces the history of changing priorities of EU energy policy and their causes.

Dynamic of EU energy policy priorities is determined by external factors and the changing balance of interests of the EU Member-States. Shifts from one objective to another became more frequent in the last decade in comparison with 1980s-1990s, as the differences in the energy interests within the Union have increased in line with the number of the EU countries. The fluctuations between the objectives of the energy triad and the need to follow, at least verbally, all three priorities reduce efficiency and coherence of EU energy policy.

Keywords:

Energy security; European Union; energy policy; security of supply; affordable energy; sustainable energy.

References

- Andoura S., Hancher L., Woude M. van der. (2010). *Towards a European Energy Community: a policy proposal (Policy proposal by Jacques Delors)*. Paris: Notre Europe. 130 p.
- Arnold S., Markandya A. & Hun A. (2009). *Estimating Historical Energy Security Costs*. CEPS Policy Brief No. 184. 10 p.
- Barton B., Regwell C., Rønne A. & Zilman D. (Eds.) (2004) *Energy Security: Managing risk in a Dynamic Legal and Regulatory Environment*. Oxford: Oxford University Press. 473 p.
- Bloem H., Szabo M., Monforti-Ferrario F. and Jäger-Waldau A. 2010 *Renewable Energy Snapshots 2010*. Joint Research Centre. Institute for Energy. 49 p.
- Buchan D., Keay M., Robinson D. (2014). *Energy and climate targets for 2030: Europe takes its foot off the pedal*. Oxford: Oxford energy comment. 6 p.
- Butorina O.V., Borko Y.A., Ivanov I.D. et al. (2003). *Evropeiskii soyuz: Spravochnik–putevoditel'*. [European Union: guidebook]. Moscow: Delovaya literature. 288 p.
- Fedorov V.P., Nosov M.G., Mironenko V.I. et al. (2014). Ukrainskii krizis: ekspertnaya otsenka [Ukrainian crisis: expert assessments]. *Sovremennaya Evropa*. No. 3. P. 10–34.
- Hancher L. (1998). Delimitation of Energy law Jurisdiction: the EU and its Member States: From Organisational to Regulatory Conflicts. *Journal of Energy and Natural Resources Law*. Vol. 16. No. 1. P. 42–67. DOI:10.1080/02646811.1998.11433126
- Heinrich A. (2008). Under the Kremlin's Thumb: Does Increased State Control in the Russian Gas Sector Endanger European Energy Security? *Europe-Asia Studies*. Vol. 60. No. 9. P. 1539–1574. DOI:10.1080/09668130802362292
- Kaveshnikov N. (2010). The issue of energy security in relations between Russia and the European Union. *European Security*. Vol. 19. No. 4. P. 585–605. DOI:10.1080/09662839.2010.531707
- Kaveshnikov N. (2013). Razvitie vneshnei energeticheskoi politiki Evropeiskogo soyuza [Development of the External Energy Policy of the European Union]. *Vestnik MGIMO–Universiteta*. No. 4. P. 82–91.
- Kaveshnikov N. (2014). Vozobnovlyayemaya energetika v ES: smena prioritetov [Renewable Energy in the EU: Change of Priorities]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. No. 12. P. 70–81.
- Kaveshnikov N. (2015). Proekt energeticheskogo soyuza ES v kontekste otnoshenii mezhdu Rossiei i Evropeiskim soyuзом [The Energy Union project of the European Union in the context of EU–Russia relations]. *Vestnik MGU. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*. No. 2.
- Kaveshnikov N. (2015). Strategiya ES v oblasti klimata i energetiki [European Union's climate and energy strategy]. *Sovremennaya Evropa*. No. 1. P. 93–103.
- Potemkina O.Y., Kaveshnikov N.Y., Kondrateva N.B. et al. (2012). *Evropeiskii soyuz v XXI veke: vremya ispytaniy* [European Union in XXI century: time of trials]. Moscow: Ves' mir. 656 p.

- Seliverstov S.S., Gudkov I.V. (2014). *Energeticheskoe pravo Evropeiskogo soyuza* [Energy law of the European Union]. Moscow: Aspekt Press, 288 p.
- Stringer K.D. (2008). Energy Security: Applying a Portfolio Approach. *Baltic Security & Defence Review*. Vol. 10. No. 1. P. 121–142.
- Szulecki K., Westphal K. (2014). The cardinal sins of European energy policy: non-governance in an uncertain global landscape. *Global Policy*. Vol. 5. No. 1. P. 38–51. DOI: 10.1111/1758-5899.12153
- Vogler J. (2013). Changing conceptions of climate and energy security in Europe. *Environmental Politics*. Vol. 22. №4. P. 627–645. DOI: 10.1080/09644016.2013.806634
- Zhurkin V.V., Grinevskii O.A., Gromyko A.I. et al. (2011). *Bezopasnost' Evropy* [European security]. Moscow: Ves' mir. 752 p.
- Zhiznin S.Z. (2010). Energetika v sovremennom mire i mezhdunarodnaya energeticheskaya politika [Energy in contemporary world and international energy diplomacy]. *Baltiiskii region*. No. 1. P. 5–17.
- Zolotova D.N. (2012). Otsenka vliyaniya proizvodstva slantseвого gaza na gazovyi balans v ES [Influence of shale gas production at EY energy balance]. *Problemy ekonomiki i upravleniya neftegazovym kompleksom*. No. 8. P. 40–44.