DOI: *10.25515/PMI.2017.4.487*

Геоэкономика и менеджмент

УДК 620.9+340.1

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ НОВОЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ГЕРМАНИИ

МАРИАН ПАШКЕ
Университет Гамбурга, Гамбург, Германия

Принятие комплекса законодательных актов в сфере энергетики, объединяемых термином «Energiewende», существенно изменило структуру потребления энергии в Германии: в настоящее время наибольшую долю в ней занимает «зеленая» энергия, выработанная за счет использования ветра, солнца, воды и биомассы. Подобные изменения, безусловно, можно расценивать как успех. Однако, одновременно с целенаправленным изменением структуры производства и потребления энергии в Германии возникли определенные социально-политические, экономические и юридические проблемы, требующие тщательного изучения. Дискуссионным является вопрос о соответствии целей и предлагаемых мер их достижения, в частности, в отношении бесперебойности энергообеспечения, расширения электрических сетей, совершенствования подхода к ценообразованию, экологических последствий с учетом курса на тотальное расширение производства энергии за счет возобновляемых источников. Актуальными для Германии и затрагивающими энергетическую политику России являются вопросы ускоренного сворачивания ядерной энергетики и легитимности национального курса Германии на продвижение «зеленой» энергетики в контексте интеграции с Европейским энергетическим рынком. В статье выполнен анализ указанного комплекса проблем и охарактеризована роль национального законодательства Германии в их решении.

***Ключевые слова*:** Energiewende, правовая основа, «зеленая» энергия, сворачивание ядерной энергетики, изменение климата, потребление энергии, национальное законодательство

***Как цитировать эту статью*:** Мариан Пашке. Правовые аспекты новой энергетической политики германии // Записки Горного института. 2017. Т. 226. С. 487-496. DOI: 10.25515/PMI.2017.4.487

Введение. В 2011 г., под влиянием аварии на АЭС «Фукусима-1», правительство Германии, на тот момент получавшей около 80 % электричества от сжигания ископаемого топлива и использования ядерной энергии, приняло решение кардинально изменить структуру национальной энергетики: была поставлена цель менее чем за 40 лет увеличить долю возобновляемых источников энергии до 80 % [1]. Комплекс политических, правовых и административных мер, связанных с этим решением, получил название «Energiewende» (с нем. – энергетический поворот). Данный термин нельзя считать до конца точным, так как основные меры – в частности, сворачивание ядерной энергетики и расширение использования возобновляемых источников – были определены еще до 2011 г. [2]. Таким образом, два ключевых элемента программы «Energiewende», а именно полное сворачивание ядерной и ускоренное развитие возобновляемой энергетики, уже имели на тот момент некоторую историю развития. Намерение Германии отказаться от производства ядерной энергии, вернее, от ее потребления, впервые было озвучено в 2000 г., а затем, в 2011 г., реализация инициативы была ускорена введением поправки к Закону о ядерной энергии и решением о полном сворачивании ядерной энергетики к 2022 г. [3]. Возобновляемая энергетика получала политическую, правовую и административную поддержку, начиная с 1990 г., когда был принят Закон об энергоснабжении от возобновляемых источников[*]; в 2014 г. программа «Energiewende» привела к внесению поправки в соответствующий закон.

«Energiewende» была включена в концепцию энергетического развития, утвержденную правительством Германии в сентябре 2010 г.[**] Данный документ кратко излагает энергетическую политику Германии на период до 2050 года и устанавливает меры по продвижению технологий возобновляемой энергетики, расширению сетей электроснабжения и повышению энергетической эффективности. В свете взрыва на «Фукусиме» в марте 2011 г. роль ядерной энергии подверглась переоценке [4]. Работа семи старейших ядерных реакторов, а также одного более нового, была

[*] BGBl (Вестник федерального законодательства). 1990. Ч. I. С. 2633.

[**] Федеральное правительство. Энергетическая концепция для экологически чистого, надежного и экономически приемлемого энергообеспечения от 28/09/2010. Режим доступа: http//www.bundesregierung.de/ContentArchivDEArchiv17/_Anlageb/20/1202/energiekonzept-final.pdf_blob=publicationFile&v=5

DOI: *10.25515/PMI.2017.4.487*

полностью остановлена; также было принято решение о постепенном выводе из эксплуатации оставшихся девяти реакторов до 2022 г.*

Идея «Energiewende» включает в себя пять основных целей. Выбросы парниковых газов к 2050 г. должны быть сокращены не менее чем на 80 %. Технологии возобновляемой энергетики должны стать одним из основных источников энергообеспечения страны. Снижается потребление электроэнергии в долгосрочной перспективе. К 2050 году потребление электричества должно быть снижено на 25 % по сравнению с 2008 г.; к 2020 г. – на 10 %; в 2050 г. суммарное потребление электричества должно быть ниже уровня 2005 г. примерно на 40 %. Темпы обновления зданий и сооружений должны увеличиться более чем в два раза – с сегодняшнего значения менее 1 % в год до 2 % от суммарного фонда [5].

«Energiewende» также должна внести вклад в цели по защите климата в рамках Конвенции ООН по изменению климата. За время непродолжительной истории существования «Energiewende» на смену изначальному оптимизму и уверенности в программе пришла отрезвляющая сдержанность – это явление назвали «энергетическим парадоксом»: растущее производство электроэнергии из возобновляемых источников привело к падению цен на электричество, что, в свою очередь, способствовало более широкому распространению технологий, загрязняющих окружающую среду (в частности, угольной электрогенерации) [6]. В Германии «Energiewende» неизбежно связана с увеличением выбросов CO_2, и, несмотря на растущие объемы экологически чистой электроэнергии, производимой ветрогенераторами, солнечными панелями и установками для получения биогаза, программа не только не способствует выполнению поставленных целей по защите климата, но, как бы парадоксально это ни звучало, сама же вызывает риск их нарушения.

Постановка задачи. С самого начала концепция продвижения технологий электрогенерации из возобновляемых источников предполагала использование многоуровневого подхода. Весь процесс функционирования рынка электроэнергии включал в себя пять основных этапов: подключение генерирующих установок к сети энергоснабжения, передачу электроэнергии системным операторам, обеспечение равного количества электроэнергии у каждого сетевого оператора, передачу электроэнергии сбытовым компаниям и, наконец, продажу конечному потребителю.

Первым шагом стало установление для операторов местных распределительных сетей требований по приоритетному подключению к сети поставщиков, производящих электроэнергию из возобновляемых источников. На следующем этапе операторам распределительных сетей были даны указания при закупке и передаче электроэнергии соответствующим системным операторам отдавать предпочтение поставщикам, применяющим технологии возобновляемой энергетики. Данное обязательство имело не только физический, но и экономический характер, поскольку операторы распределительных сетей, получая электроэнергию от генерирующей компании, должны выплачивать ей вознаграждение в размере, установленном государством. На третьем этапе операторы системы энергопередачи корректировали объемы электроэнергии с учетом ветреных и безветренных регионов таким образом, чтобы в конечном итоге у каждого системного оператора оказался одинаковый объем электроэнергии, полученной из возобновляемых источников. На четвертом этапе системные операторы осуществляли поставку возобновляемой электроэнергии сбытовым компаниям; аналогично сделке с поставщиками, подобная передача носила как физический, так и экономический характер. В соответствии с Законом о возобновляемой энергии (ЗВЭ), были установлены определенные квоты, оговаривающие физические объемы электроэнергии, вырабатываемой с использованием возобновляемых ресурсов и передаваемой сетевым операторам в пределах зоны их ответственности, а также объемы электроэнергии, поставляемой сбытовыми компаниями конечным потребителям в этих зонах. За поставку электроэнергии сбытовым компаниям системные операторы получали установленные государством выплаты, их размер рассчитывался как средняя величина вознаграждения, взвешенная по объемам поставленной электроэнергии. На пятом этапе энергосбытовые компании продавали полученное электричество конечному потребителю. Стоит отметить, что нормативно-правовое толкование последнего этапа не имело и до сих пор не имеет юридического подтверждения [7-9].

* Федеральное министерство экономики и энергетики. Энергетический поворот в Германии, 2012. Режим доступа: http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/energiewende-in-deutschland,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf

DOI: *10.25515/PMI.2017.4.487*

Описанный подход применялся в Германии до 2009 г. и лег в основу саморегулирующегося механизма поддержки возобновляемой энергетики. В механизме совершенно не использовались государственные средства, на потребителей электроэнергии полностью ложились все затраты, или стоимость коммерческого продвижения альтернативной энергетики. Потребители должны были оплачивать развитие возобновляемой энергетики, поскольку соответствующие платежи были включены в стоимость электричества. С административной и нормативно-правовой точек зрения данная модель была неоптимальной, особенно учитывая сложный алгоритм, применяемый для расчета объемов и стоимости электроэнергии [10].

Принципиальные изменения были внесены в схему работы рынка электроэнергии в 2009 г. Их необходимость была обусловлена накопленным опытом и сложившимся пониманием того, что физические объемы передачи возобновляемой энергии сбытовым компаниям должны находиться в интервале между установленными значениями минимума и максимума. Для соблюдения данного условия операторы систем энергопередачи были вынуждены закупать дополнительные объемы электроэнергии от электростанций, работающих на традиционном топливе. Эта практика характеризовалась не только крайней неэффективностью, но и высокими затратами. По этой причине в 2009 г. был представлен новый механизм функционирования рынка. Системные операторы больше не осуществляли (физические) поставки возобновляемой электроэнергии сбытовым компаниям, вместо этого за ними было закреплено право торговать объемами электроэнергии на энергетической бирже. Продажи на спотовом рынке не всегда достигают уровня, соответствующего установленному размеру вознаграждения за услуги оператора. Сбытовые компании возмещают системным операторам разницу между установленной и фактической стоимостью услуг (так называемые выплаты по ЗВЭ). При этом сбытовые компании включают выплаты по ЗВЭ в стоимость электричества, таким образом перекладывая их на потребителя. Для энергоемких производств механизм предусматривает частичное освобождение от компенсационных выплат [11, 12].

В 2014 г. была проведена очередная реформа ЗВЭ и внесены изменения в концепцию дальнейшего развития возобновляемой энергетики. Изменения представляют собой лишь одну из составных частей комплекса законодательных актов по программе «Energiewende», поэтому далее они будут рассмотрены именно в этом контексте.

Нормативно-правовой базой «Energiewende» служит ряд законов, регламентирующих возникающие отношения в четырех основных сферах энергетики.

Закон об атомной энергии. Изменения, внесенные в Закон об атомной энергии, были одним из первых шагов, предпринятых законодательными органами для внедрения программы «Energiewende»[*]. Они заключались в решении постепенно свести на нет производство энергии на ядерных электростанциях к 31 декабря 2022 г. Более детальное рассмотрение показывает, что внесенная в Закон об атомной энергии поправка представляет собой изменение курса развития атомной энергетики, и без того не отличавшегося особой устойчивостью [13]. За отправную точку возьмем «ядерный компромисс» 2000 г., в ходе которого действовавшее на тот момент федеральное правительство и компании атомной промышленности пришли к соглашению прекратить выработку ядерной энергии. Для достижения данной цели оставшаяся энергетическая нагрузка была распределена среди действующих АЭС, при этом в расчетах использовался стандартный временной интервал продолжительностью 32 г. После смены правительства в 2009 г. было принято политическое решение продолжить использование ядерной энергии в качестве «промежуточной» технологии при переходе к устойчивому развитию энергетики. Идея была реализована с помощью энрегосбытовых компаний, которые, в соответствии с исправленной редакцией «ядерного компромисса», получили от государства дополнительные квоты на приобретение ядерной энергии[**]. В результате разрешенные сроки эксплуатации действующих АЭС были продлены. Однако увеличение сроков было отменено следующей поправкой к Закону об атомной энергии[***], послужившей реакцией на ядерную аварию на Фукусиме; были установлены конкретные сроки прекращения эксплуатации по каждой отдельной АЭС. С юридической точки зрения ускоренное сворачивание ядерной энергетики было и по-прежнему остается крайне противоречивым

[*] Закон о плановом прекращении использования ядерной энергии для промышленной электрогенерации от 2 апреля 2002 г. // BGBl (Вестник федерального законодательства). 2002. Ч. I, с. 1351.
[**] 11-я поправка к Закону об атомной энергии от 8 декабря 2010 г. // BGBl. 2010. Ч. I. С. 1814.
[***] 13-я поправка к Закону об атомной энергии от 31 июля 2011 г. // BGBl. 2011. Ч. I. С.1704.

DOI: *10.25515/PMI.2017.4.487*

вопросом; до сих пор не принято однозначного решения, являются ли подобные действия экспроприацией, что нарушило бы права собственности, защищаемые конституционным правом, а также требования Договора к Энергетической Хартии.

Развитие «зеленой» энергии. Влияние второго законодательного акта, связанного с «Energiewende», было направлено на развитие возобновляемой энергетики. Изменения, внесенные ЗВЭ в 2012 г.[*], в первую очередь были нацелены на повышение эффективности законодательства в данной сфере. Ставилась цель существенно снизить затраты на сокращение выбросов CO_2, связанное с использованием технологий возобновляемой энергетики. Принципиальные изменения были вызваны тем, что программа содействия развитию возобновляемой энергетики стала более ориентирована на рынок. В 2009 г. в ЗВЭ была внесена первая поправка, которая рассматривала биржевые цены как часть программы, которая обеспечивала реализацию возобновляемой энергии системными операторами; при этом со стороны государства перед операторами генерирующих мощностей ставилась задача осуществлять свою деятельность как можно ближе к рынку. Основной целью было создание системы прямого сбыта «зеленой» электроэнергии без посредников между генерирующими компаниями и конечными потребителями [15].

В случае, если генерирующая компания выбирала, схему прямого сбыта, у нее появлялась возможность получать компенсацию в большем размере, чем было установлено законом. Благодаря этому нововведению, позволявшему продавать электричество из возобновляемых источников и напрямую удовлетворять спрос покупателей, производители электроэнергии впервые получили возможность использовать законы спроса и предложения для своей выгоды. Согласно одному из вариантов внутри данной модели продавцы электроэнергии должны были платить генерирующей компании более высокую цену, поскольку они частично освобождались от выплат по ЗВЭ, если структура их энергетического портфеля удовлетворяла определенным требованиям законодательства. Системный оператор мог выбрать иной вариант – модель индивидуальной надбавки, в рамках которой он имел право требовать возмещения разницы между текущей рыночной ценой и размером государственных выплат, а также дополнительными затратами на прямой сбыт за счет установленной государством надбавки.

Развитие морской ветрогенерации. Поправка к Закону о поставках электроэнергии[**] регулирует отношения в сфере производства электроэнергии морскими генерирующими установками. Будучи частью программы «Energiewende», поправка была принята для того, чтобы в будущем сделать возможным достижение поставленных Германией энергетических целей. Согласно внесенным в закон изменениям, операторы системы энергопередачи обязаны ежегодно предоставлять план развития морской сети электрогенерации, который должен содержать мероприятия по эффективному, безопасному, надежному и экономически целесообразному подключению морских энергоустановок, включая график ввода в эксплуатацию. Далее план рассматривается и одобряется уполномоченными органами и совместно с планом развития наземной сети электрогенерации формирует основу для федерального плана потребления электроэнергии.

Расширение сетей электроснабжения. Закон об ускоренном расширении сетей электроснабжения (ЗУРСЭ)[***] предусматривает прохождение государственной экспертизы в области территориального воздействия и получение разрешения на строительство со стороны центральных органов власти для линий электропередач европейской или национальной значимости (в особенности для линий сверхвысокого напряжения). Далее рассматриваются все государственные предписания, имеющие отношение к данному процессу, при этом особое внимание уделяется положениям, связанным с выполнением экологических норм, а также удовлетворением требований природоохранного законодательства и интересов иных участников, задействованных при территориальном планировании. Регламент стадий проектирования и получения разрешения на строительство предоставляет всем заинтересованным сторонам возможность активного вовлечения в процесс. Оба данных этапа предваряются конференцией, нацеленной на подачу заявок и предлагающей множество различных вариантов участия.

[*] Закон о приоритетном использовании возобновляемых источников энергии (ЗВЭ) от 28 июля 2011 г. // BGBl. 2011. Ч. I. С. 1634.
[**] Третий законопроект о поправке к Закону о поставках электроэнергии от 20 декабря 2012 г. // BGBl. 2012. Ч. I. С. 2730.
[***] Закон об ускоренном расширении сетей электроснабжения от 28 июля 2011 г. // BGBl. 2011. Ч. I. С. 1690.

DOI: *10.25515/PMI.2017.4.487*

Закон от 2014 г.* и его изменения, касающиеся управления объемами электроэнергии и разработки механизма прямого сбыта, внесли существенные коррективы в систему продвижения возобновляемой энергетики. Первая поправка предусматривает установление контроля над объемами электроэнергии, производимой из возобновляемых источников. Закон также предлагает механизмы снижения стоимости поддержки, оказываемой возобновляемой энергетике, за счет повышения эффективности соответствующих затрат. Контроль над объемами электрогенерации должен осуществляться на основании установленных целей по увеличению доли потребления электроэнергии от каждого отдельного источника, не оказывающего влияния на климат. Благодаря этому при практическом внедрении механизма появилась возможность учитывать специфику различных источников энергии, а сам процесс стал лучше поддаваться оценке и прогнозу. Задачи по развитию наземной ветрогенерации в целом соответствуют объемам электроэнергии, производимой в последние годы, характеризовавшиеся благоприятными экономическими условиями, тогда как объемы солнечной генерации и производства электроэнергии из биомассы были заметно сокращены. Решение подтверждает низкую экономическую привлекательность последних двух направлений альтернативной энергетики с точки зрения программ поддержки. Предполагается, что объемы финансирования должны корректироваться ежеквартально в зависимости от динамики предыдущего года для контроля над объемами производства электроэнергии и выполнения целей по их увеличению. Это требует серьезной административной работы по разработке национального регистра электрогенерирующих установок, в который операторам необходимо предоставить нформацию о своих генерирующих мощностях, чтобы получить финансирование за их установку [17].

Были приняты меры по снижению стоимости электроэнергии для потребителей. Еще один шаг, предпринятый властями для рыночной и системной интеграции возобновляемой энергетики, заключался в обязательной организации для новых мощностей системы прямого сбыта, вместо ранее применявшейся концепции «произвел и забыл». Целью данного нововведения была интеграция возобновляемой энергии в масштабах национального и европейского рынков. Были скорректированы условия частичного освобождения энергоемких производств от выплат по ЗВЭ. Считалось, что необходимо сократить количество привилегированных компаний и таким образом ограничить бремя выплат по ЗВЭ. С учетом соответствия подобных привилегий рекомендациям Комиссии ЕС по государственной поддержке проектов в сфере охраны окружающей среды и энергетики, были разработаны новые правила, препятствующие росту количества компаний, получающих льготы, и связанной с этим потере доходов. Кардинальное изменение способа расчета объемов финансирования было представлено как новый принцип поддержки развития «зеленой» электроэнергии. На смену применявшейся ранее административной системе – по крайней мере, в сфере солнечной генерации – должен прийти новый алгоритм, функционирующий на конкурентной основе и определяющий объемы финансовой поддержки и соответствие проектов необходимым требованиям путем проведения торгов. Конечной целью изменений было выполнение задач «Energiewende» с меньшими затратами. В свете приобретенного опыта, особенно в области пробных тендеров, процедура по организации торгов для прочих видов возобновляемой энергии должна быть подготовлена не позже 2017 г. [18].

Обсуждение. В ходе разработки законодательной базы «Energiewende» возникает ряд сложностей, в основном связанных с совместимостью программы с Конституцией ФРГ и европейским законодательством.

Ускоренное сворачивание ядерной энергетики. Возникает вопрос о совместимости принимаемых законов с основополагающим правом собственности. Три крупные энергетические компании подали судебные иски, заявляя о нарушении своих прав собственности, защищаемых Конституцией. Публичная акционерная компания, занимающаяся поставками электроэнергии и осуществляющая свою основную деятельность за пределами Германии, подала арбитражный иск в Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС), входящий в группу Всемирного банка; при этом предъявлялось требование о компенсации со ссылкой на Договор к Энергетической Хартии. Согласно неоднозначной трактовке законодательства, в качестве критериев совместимости могут использоваться только основные права, закрепленные в Кон-

* Закон о возобновляемой энергии от 21 июля 2014 г. // BGBl. 2014. Ч. I. С. 1066.

ституции, но не в Хартии ЕС об основных правах. Ускоренное сворачивание ядерной энергетики рассматривается как суверенное решение в сфере энергетической политики, что подтверждает его легитимность как правового аспекта, относящегося к национальному законодательству, а значит, национальному конституционному праву [19].

Законодательная инициатива по сворачиванию ядерной энергетики не должна рассматриваться как подлежащая возмещению экспроприация. Рассматриваемые АЭС эксплуатировались в ограниченном режиме еще до принятия законов в рамках «Energiewende» ввиду сокращенных объемов выделенных мощностей. Поэтому многие эксперты придерживаются мнения, что нормативно-правовое регулирование сворачивания ядерной энергетики, делающее возможным окупаемость инвестиций и получение разумной прибыли, соответствует всем необходимым требованиям и не выходит за рамки национального законодательства. Но если поставщик электроэнергии вложил новые средства в действующие АЭС, рассчитывая на продолжение их эксплуатации, эти инвестиции потеряли смысл после принятия закона о сворачивании ядерной энергетики. Сегодня преобладает мнение, что с позиций защиты собственности сворачивание ядерной энергетики должно трактоваться как прекращение срока действия активов энергогенерирующих компаний без права на компенсацию, а не как экспроприация, подлежащая возмещению.

Схема поддержки развития возобновляемой энергетики. *Соответствие требованиям программ государственной поддержки*. Второй основной элемент «Energiewende», механизм содействия развитию возобновляемой энергетики, вызывает вопросы о своей совместимости с европейским и национальным конституционным законодательством. В 2014 г. размеры финансовой поддержки составили около 20 млн евро. Изначально операторы систем энергопередачи определяют объем затрат, и соответствующие средства выделяются поставщикам электроэнергии, затем расходы планомерно переносятся на конечного потребителя. Энергоемкие производства получают преимущество в виде льгот по платежам в поддержку «зеленой» энергетики, именно эти льготы и послужили поводом для Комиссии ЕС начать формальную процедуру, ставящую под сомнение совместимость данного алгоритма с законом ЕС о государственной поддержке [20].

Соответствие принципам свободного перемещения товаров. Вопрос о совместимости с европейским законодательством (гарантирующим свободные и конкурентные товаропотоки) возникает также в связи с тем, что поддержка «зеленой» энергетики в рамках «Energiewende» задумывалась как исключительно национальный проект. Но так как последствия применения правовых норм не ограничиваются территорией Германии и национальным рынком электроэнергии, то данный подход к системе продвижения возобновляемой энергетики можно рассматривать как дискриминирующий; поддержка оказывается электростанциям, находящимся на территории федеральных земель, в то время как «зеленая» электроэнергия, производимая другими государствами, из механизма исключается [21]. Встает вопрос о совместимости данной системы поддержки с принципами свободного перемещения товаров в пределах внутреннего рынка ЕС, защищаемого европейским законодательством. Согласно законодательству в рамках «Energiewende» «зеленая» электроэнергия имеет наивысший приоритет, т.е. ее приобретение, передача и распределение должны осуществляться в первоочередном порядке по отношению к остальным видам традиционной электроэнергии. Принцип первоочередности применяется не только к традиционной электроэнергии, производимой национальными генерирующими мощностями, но и к электричеству, импортируемому из соседних государств – членов ЕС. Приоритетное развитие возобновляемой энергетики отодвигает на задний план электростанции Германии и ЕС, работающие на ископаемом топливе со всеми вытекающими экономическими последствиями.

С позиции законодательства Евросоюза такое нарушение принципов конкуренции не является легитимным и может иметь серьезные последствия. В частности, принятая в 2009 г. Директива о возобновляемой энергии[*] запрещает полное прекращение конкурентной борьбы, ссылается на политику защиты конкурентности внутреннего рынка электроэнергии и практически оставляет без внимания правовую обязанность Евросоюза обеспечить конкуренцию. Любой другой результат идет вразрез с иерархией нормативно-правовых актов ЕС: действующее законодательство гарантирует свободное перемещение товаров, а значит, и конкуренцию на внутреннем рын-

[*] Директива Европейского парламента № 2009/28/ от 23 апреля 2009 г. // Официальный журнал Европейского союза. № L 140. С. 16

DOI: *10.25515/PMI.2017.4.487*

ке электроэнергии. Директива о внутреннем рынке электроэнергии* формулирует этот принцип по отношению к электроэнергетическому сектору [22]. Директива о возобновляемой энергии допускает некоторое ослабление конкуренции в сфере электрогенерации, вызванное механизмами поддержки развития возобновляемой энергетики, но ни в коем случае не полное ее прекращение.

Конкуренция в электроэнергетическом секторе необходима Европейскому союзу для того, чтобы обеспечить функционирование общего рынка. Соответственно, законы, принимаемые членами ЕС, не должны блокировать данную конкуренцию, в противном случае они будут противоречить законодательству ЕС. Действующая в Германии система продвижения возобновляемой энергетики приводит не только к серьезному ослаблению конкуренции между производителями возобновляемой энергии и традиционной электрогенерации на национальном уровне, но и блокирует экспорт электроэнергии из других государств Евросоюза в Германию. Таким образом, решение ориентироваться на приоритеты, установленные в сугубо национальном масштабе, оказывает влияние не только на традиционное производство электроэнергии из ископаемого топлива, но и на использование возобновляемой энергии во всем Евросоюзе. Нельзя отрицать тот факт, что любая поддержка возобновляемой энергетики наносит определенный ущерб конкурентности рынка, но это не должно приводить к неоправданной дискриминации зарубежных производителей возобновляемой энергии или к полному прекращению конкурентной борьбы. В частности, блокирование поставок электроэнергии со стороны других стран – членов ЕС не только идет вразрез с законами конкуренции, но и является нецелесообразным с точки зрения защиты окружающей среды, ведь положительный экологический вклад возобновляемой энергии не зависит от места ее производства. Поэтому в будущем от членов ЕС потребуется создать более сбалансированный механизм, принимающий во внимание как экологические, так и экономические аспекты.

Соответствие финансовой конституции Германии. Помимо проблем, связанных с европейским законодательством, «зеленая» электроэнергия также вызывает споры касательно ее соответствия Конституции ФРГ. Основной вопрос заключается в том, являются ли выплаты по ЗВЭ дополнительным налогом, что противоречит конституционным нормам финансового права. В соответствии с Конституцией ФРГ, введение дополнительных налогов возможно только в случае строгого выполнения ряда условий [17]. В частности, налогоплательщики, попадающие под действие нового налога, должны представлять собой однородную группу, по своим признакам отличимую от остального сообщества, а доходы от налоговых поступлений должны использоваться в интересах членов данной группы. В случае поддержки развития «зеленой» энергетики данные условия не соблюдаются – не только из-за того, что совокупность всех потребителей электроэнергии не является однородной группой, отличимой от остального сообщества, но и ввиду того, что доходы от выплат по ЗВЭ не используются в интересах потребителей электроэнергии.

Подобная критика применима только в том случае, если выплаты по ЗВЭ рассматриваются как дополнительный налог, который попадает под действие финансовой конституции. Поддержка развития возобновляемой энергетики в рамках программы «Energiewende» не предполагает предоставление государственному сектору доступа к финансовым ресурсам выплат по ЗВЭ. Согласно применяемой схеме перераспределения, данные финансовые ресурсы доступны только частным предприятиям, действующим на рынке электроэнергии, и по этой причине не могут быть классифицированы как дополнительный налог.

Конкретные задачи правительства в сфере нормативно-правового регулирования. *Контроль над перегрузкой сетей*. В определенных случаях сети электропередач подвергаются значительным нагрузкам из-за растущей доли производства электроэнергии из возобновляемых источников, характеризующихся некоторой нестабильностью. При проектировании существующих сетей не предполагалось, что им придется работать в таком режиме, что вызывает риск перегрузки. Чтобы избежать перебоев в электроснабжении, в некоторых случаях необходимо ограничивать подаваемую в сеть электроэнергию. Такая практика должна быть юридически закреплена.

Законодательными органами Германии была разработана схема контроля над перегрузкой сетей электроснабжения, согласно которой, ответственность за предотвращение возможных перегрузок несет оператор сети. Учитывая приоритетный статус «зеленой» энергетики, данные

* Директива Европейского парламента № 2009/72/ от 13 июля 2009 г. // Официальный журнал Европейского союза. № L 211, С. 55

DOI: *10.25515/PMI.2017.4.487*

нормы могу быть применены к ситуации, когда сеть временно перегружена электричеством, полученным из возобновляемых источников. В вопросе, как именно происходит снижение нагрузки, существует два противоположных решения. Либо, руководствуясь принципом солидарности, все электрогенерирующие компании обязываются сократить подаваемые в сеть объемы электроэнергии; либо, в интересах планирования и защиты инвестиций уже подключенных к сети операторов, в соответствии с принципом приоритетности обязательство регулировать свою подачу электричества в сеть распространяется только на последнего инвестора.

Таким образом, задачи законодательного регулирования в данной области характеризуются достаточно высокой степенью сложности. Для их решения потребуется комплексный подход к управлению, который будет учитывать не только различные способы поставки и производства электроэнергии, но и условия расширения сетей электропередач. Важно отметить, что законодательные органы Германии, создающие нормативную базу программы «Energiewende», осознают все эти проблемы и уже смогли добиться решения некоторых из них.

Привилегированный статус энергоемких производств. Достаточно серьезные конфликты были вызваны тем, что государственные органы предписывают компаниям энергоемких отраслей производства вносить свой вклад в финансирование развития возобновляемой энергетики. Освобождение (полное или частичное) энергоемких производств от дополнительных выплат необходимо с точки зрения их конкурентоспособности и позволит компаниям сохранить свои позиции на международном рынке, выступая против конкурентов из других государств, где они не обязаны нести дополнительные расходы, связанные с развитием возобновляемой энергетики. С точки зрения производства всегда существует риск, что в отсутствие льгот компании просто переведут свои энергоемкие производства в страны с более подходящими экономическими условиями, где они не будут обременены выплатами за использование возобновляемых источников энергии. С позиции экологии как раз энергоемкие производства в первую очередь должны быть задействованы в перестройке системы электрогенерации и развитии экологически чистых технологий альтернативной энергетики [14]. Кроме того, некоторые промышленные предприятия снижают свои затраты за счет перераспределения расходов в ущерб другим потребителям электроэнергии, не имеющим льгот (частным лицам и производствам с более низкой энергоемкостью).

Законодательные власти Германии приняли принципиальное решение о (частичном) освобождении энергоемких производств от выплат, связанных с развитием возобновляемой энергетики. В 2014 г. при рассмотрении поправки к ЗВЭ обсуждалась отмена данных привилегий, однако они были оставлены. Решающими факторами послужили потенциально негативное влияние на трудовой рынок Германии и относительно небольшое сокращение затрат, которое могло бы быть достигнуто уменьшением действующих льгот. Поправка к ЗВЭ от 2014 г. была скорректирована в ходе согласования с Комиссией ЕС. Из-за споров о совместимости положения о льготах и новых рекомендаций по государственной поддержке, вступивших в силу 7 января 2014 г., Комиссия ЕС настаивала на том, что компании энергоемких отраслей промышленности должны выплачивать 15 % от расходов на поддержку развития возобновляемой энергетики и после этого могут быть освобождены от дальнейших платежей. В ходе обсуждения с Комиссией ЕС был достигнут компромисс, позволяющий еще больше сократить минимальный взнос для компаний определенных отраслей промышленности. Таким образом, Германия юридически закрепила возможность получения компаниями льгот по выплатам в поддержку развития возобновляемой энергетики. Данные льготы должны быть совместимы с требованиями, предусмотренными законами ЕС о государственной поддержке.

Экономическая эффективность электростанций на традиционном топливе и управление их мощностями. Еще одной проблемой является необходимость обеспечить эффективность использования традиционных генерирующих установок на ископаемом топливе с учетом растущего производства электроэнергии из возобновляемых источников. Как результат государственной поддержки возобновляемой энергетики именно традиционная электрогенерация испытывает большее влияние рынка. Растущие объемы предложения «зеленой» энергии приводят не только к падению спроса на электроэнергию из традиционных источников, но и к общему снижению цен на электричество. Таким образом, из-за альтернативной энергетики прибыльность традиционных электростанций оказывается под угрозой. Для установок возобновляемой энергетики операционные затраты практически равны нулю и нуждаются только в капитальных инвестициях, тогда как

DOI: *10.25515/PMI.2017.4.487*

затраты традиционных электростанций, помимо капитальных вложений, включают еще и стоимость топлива. Объемы продаж электроэнергии, производимой с использованием топливных ресурсов, сокращаются из-за растущего предложения со стороны возобновляемой энергетики, также снижается загрузка электростанций. Удельная маржинальная прибыль на единицу постоянных расходов уменьшается и перестает покрывать полную себестоимость.

Поддержка развития альтернативной энергетики ведет к замещению традиционных электростанций и, с экономической точки зрения, является необходимым условием для снижения прибыльности новых или уже действующих электростанций на ископаемом топливе. Особенно это касается новых высокоэффективных электростанций с пониженным выбросом CO_2, которые испытывают на себе гораздо большее давление, чем электростанции, работающие на буром или дешевом каменном угле, несмотря на негативное воздействие последних на окружающую среду.

С другой стороны, традиционные электростанции являются незаменимым звеном в рамках переходного периода для европейской и мировой энергетики. Они необходимы для выполнения резервных функций в интересах производства «зеленой» электроэнергии, что является ключевым условием надежного энергообеспечения для тех случаев, когда происходят перебои в использовании возобновляемых ресурсов. Операторы систем энергопередачи нуждаются в дополнительных объемах электроэнергии, которыми они могли бы восполнить периодически возникающую нехватку электричества в сети, и на данный момент надежные поставки могут осуществляться только с помощью традиционных методов электрогенерации. Сильнейшее экономическое давление грозит не только выводом из эксплуатации действующих электростанций, но и сворачиванием будущих капиталовложений в традиционные технологии производства электроэнергии.

На сегодняшний день законодательство Германии еще не решило проблему экономической эффективности электростанций, работающих на традиционном топливе. Пока единственным результатом является принятие постановления о повышении надежности поставок в электроэнергетическом секторе. Более общая проблема разработки адекватного механизма функционирования энергетического рынка, а также создания и поддержки так называемых рынков мощностей пока находится только на стадии обсуждения. Предполагается, что рынки мощностей будут действовать в интересах надежности энергопоставок и смогут гарантировать инвестиции в строительство электростанций и бесперебойность энергообеспечения. Концептуальные основы создания подобных рынков еще только подлежат разработке.

Заключение. Германия приняла на себя роль первопроходца в сфере реформирования энергетического сектора и разработке нормативно-правовой базы по интеграции возобновляемой энергетики в существующую производственную среду. Подобная роль дается ценой больших экономических, политических, социальных и правовых усилий. Предпринимаемые шаги на пути «Energiewende» в промышленном обществе, руководствующемся принципами устойчивого развития и ответственности за свои действия перед будущими поколениями, пока не были в достаточной мере опробованы. Соответственно, действия и предполагаемые направления дальнейшего развития пока еще находятся на ранней стадии разработки и поэтому сопряжены с существенными затратами на обучение и значительными правовыми рисками.

Расширенная программа поддержки развития «зеленой» энергетики в рамках программы «Energiewende» может рассматриваться как важный шаг на пути выполнения обязательств по защите климата, требующих срочных действий в интересах всего мирового сообщества. Разумная энергетическая политика должна ориентироваться на эти цели, однако также важно учитывать и выполнять не только экологические, но и социально-экономические задачи. Преобразование национальной энергетики за счет ускоренного сворачивания традиционной электрогенерации и перехода на производство возобновляемой электроэнергии, не оказывающей негативного влияния на климат, является главной целью программы «Energiewende», в то же время нельзя терять из виду вопросы надежности энергоснабжения, экономической эффективности внедряемых мер и их социальной справедливости по отношению к различным группам потребителей электроэнергии. На сегодняшний день эти цели пока не достигнуты.

Учитывая уровень поставленных задач, данные преобразования имеют большое значение не только для энергетики и национальной экономики Германии. А проблема касается всего Европейского Союза, причем не только из-за влияния применяемых мер на международную конкуренцию. Решение могло бы послужить примером проведения образцовой реформы общеевро-

DOI: *10.25515/PMI.2017.4.487*

пейского масштаба. Опыт показывает, что подобная реформа не может быть осуществлена без экономической поддержки. Еще одна проблема национальной энергетической политики, которой обычно уделяется недостаточно внимания, заключается в необходимости разрешения конфликтов между заинтересованными сторонами и борьбы с напряженностью в областях международного взаимодействия. Данный вопрос требует совместных усилий не только отдельных государств, так и всего Европейского Союза.

Немецкая программа «Energiewende» и связанная с ней законотворческая деятельность должны рассматриваться как инициатива, находящаяся на стадии осуществления, а не как завершенный проект. Для достижения правового порядка, неободимого для решения поставленных комплексных задач, важную роль играет эффективное согласование деятельности рынка и нормативно-правового обеспечения. В последнее время набирает силу концепция, в соответствии с которой дальнейшее развитие возобновляемой энергетики должно быть более конкурентным и меньше регулироваться со стороны государства. На данный момент ни генеральный план, ни план развития пока не подготовлены; правовые основы также нуждаются в корректировке и адаптации к постоянному процессу оценки, учитывающему накапливаемый опыт по рассматриваемым вопросам.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Bickenbach C*. Die Finanzierung der «Energiewende» in der Zwickmühle aus Finanzverfassung und Art. 107, 108 AEUV // Die Öffentliche Verwaltung. 2013. Vol. 24. P. 953-961.

2. *Degenhart C*. Gesetzgeberische Sorgfaltspflichten bei der Energiewende. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2013.

3. *Di Fabio U*. Kernenergieausstieg 2011 / U.Di Fabio, W.Durner, G.Wagner. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2013. P.9.

4. *Gawel E*. Die EEG-Umlage: Preisregelung oder Sonderabgabe? // Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.). 2013. Vol. 128. № 7. P. 409-417.

5. *Kloepfer M*. 13. Amendment of the Atomic Energy Act and fundamental rights // Deutsches Verwaltungsblatt mit Verwaltungsarchiv. 2011. Vol. 126. №. 23. P. 1437-1446.

6. *Kloepfer M*. Die Laufzeitverlängerung im Atomrecht zwischen Gesetz und Vertrag / K M.loepfer, D.Bruch // Juristen Zeitung. 2011. Vol. 66(8). p. 377-387.

7. *Kröger J*. Die EEG-Umlage ist keine Sonderabgabe – zugleich Anmerkung zu OLG Hamm, Urteil vom 14. Mai 2013 – 19 U 180/12 // Zeitschrift für Umweltrecht. 2013. P. 480-483.

8. *Ludwigs M*. Die Energiewende im Zeichen des Europa-und Verfassungsrechts // RW Rechtswissenschaft. 2014. Vol. 5. № 2. P. 254-276.

9. *Nebel J.A*. Das Eigenverbrauchsprivileg des EEG 2014 im Kontext des EU-Beihilfeverfahrens und der Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien 2014 – 2020 // Neue Zeotschrift für Verwaltungsrecht. 2014. Vol. 14. P. 765-770.

10. *Manssen M*. Die EEG-Umlage als verfassungswidrige Sonderabgabe // Die Öffentliche Verwaltung. 2012. Vol. 24. P. 499-503.

11. *Müller T*. Das neue EEG 2014 – Systemwechsel beim weiteren Ausbau der Erneuerbaren Energien / T.Müller, H.Kahl, F.Sailer // Energierecht. 2014. Vol. 4. P. 139.

12. *Ohms M. J*. Recht der Erneuerbaren Energien: Klimaschutz im Wirtschaftsverwaltungsrecht. Verlag CH Beck, 2014.

13. *Ossenbühl F*. Verfassungsrechtliche Fragen eines beschleunigten Ausstiegs aus der Kernenergie. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2012.

14. Rechtliche Rahmenbedingungen für die Reform der Förderung erneuerbarer Energien in Deutschland / M.Paschke, U.Büdenbender, K.F.Gärditz, M.Ludwigs, W.Löwer, P.-T.Stoll, R.Wolfrum. In Wolfrum (ed.). Berlin, 2014. 42 p.

15. *Pielow J.-C*. Die Energiewende auf dem Prüfstand des Verfassungsund Europarechts // Europäisches Umwelt- und Planungsrecht. 2013. Vol. 11. Iss. 3. P. 150-165.

16. *Säcker F*. (ed.). Energierecht. 3rd edition. R&W, 2014. Vol. 2

17. *Salje P*. EEG. Kommentar. 6th edition. Carl Heymanns Verlag, 2012, Introduction, § 33g. P. 13 ff.

18. *Salje P*. Regulierung in der Energiewirtschaft Chapter 34 / J.F.Baur, P.Salje, M.Schmidt-Preuß. 2011. P. 497-501.

19. Schmidt-Preuß M. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz: Aktuelle rechtliche Fragen und Probleme. In: Klees A., Gent K. Festschrift für Peter Salje. Carl Heymanns Verlag. 2013. P. 397-401.

20. *Schneider J.-P*. In: Schneider/Theobald (ed.). Recht der Energiewirtschaft. 4th ed. 2013, § 21. P. 1245-1325.

21. *Wieland J*. Verfassungsfragen der Beendigung der Nutzungder Kernenergie // Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft. 2013. Vol. 6. P. 252-.259.

22. *Vergoßen J*. Das Einspeisemanagement nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2012.

Автор **Мариан Пашке,** *доктор юридических наук*, *профессор*, *почетный доктор наук*, *marian.paschke@jura.uni-hamburg.de* (*Университет Гамбурга*, *Гамбург*, *Германия*).