УДК 339.9

К.Е.ЛЕЩЕНКО, *аспирант, konstantinao@rambler.ru*
Санкт-Петербургский государственный университет

K.E.LESHCHENKO, *post-graduate student*, *konstantinao@rambler.ru*
Saint-Petersburg State University

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ГЕРМАНИИ: НАЦИОНАЛЬНЫЙ И НАДНАЦИОНАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ

В статье рассматриваются изменения в энергетической политике Германии в контексте экономических отношений ФРГ и РФ. Выделяются два полюса, между которыми происходят колебания мер по проведению Германией энергетической политики: необходимость обеспечить собственную энергобезопасность и обязательства перед своими партнерами в рамках ЕС. Также рассматривается вопрос о том, в каком ключе будут развиваться экономические отношения РФ и ФРГ, исходя из существующих реалий немецкой энергетической политики.

***Ключевые слова*:** международная торговля энергоресурсами, конкурентоспособность на мировом рынке, энергетическая политика Германии, энергетическая политика Евросоюза; энергосбережение, энергоэффективность.

ENERGY POLICY OF GERMANY: NATIONAL AND SUPRANATIONAL ASPECTS

The article contains consideration of changes in the energy policy of Germany and their implications for Russian-German economic relations. Two pillars of German energy policy have been defined: the necessity of guaranteeing own energy security and the obligations towards its EU partners. The question of how will the economic relations between Russia and Germany develop based on objective reality of German energy policy is also among the others, which are considered in the article.

***Key words*:** international trade with energy resources, competitiveness on the global market, energy policy of Germany, EU energy policy, energy saving, energy efficiency.

Необходимость удовлетворения спроса на энергию ставит страны перед серьезными вызовами. Неравномерность распределения энергетических ресурсов в мире обусловила международную торговлю данными ресурсами, увеличила взаимозависимость стран друг от друга. С ростом взаимозависимости возросли и риски непрерывного и экономически целесообразного обеспечения спроса страны на энергию, так как страны стали зависеть друг от друга в столь чувствительной области как национальный топливно-энергетический комплекс (ТЭК). Это породило необходимость управлять данными рисками. Так появилось понятие энергетической политики.*

Существует несколько определений энергетической политики, которые являются доминирующими в литературе. На наш взгляд, целесообразно остановиться на следующих:

• комплекс правительственных мер, направленных на долгосрочную стабилизацию внутреннего энергетического рынка и обеспечение эффективности функционирования

* Обзор энергетической политики составлен по материалам научных публикаций и официальных изданий.

национальной экономики в условиях сильной нестабильности мировых цен на природные невозобновляемые энергоносители;

• деятельность государства, направленная на обязательное регулирование системы добычи, переработки, распределения и использования энергии. В широком смысле она представляет собой совокупность институциональных условий, сил и стремлений, направленных на принятие социальных решений по структуре и развитию производства, распределения и использования энергии;

Наиболее ярким примером проведения одной из указанных форм энергетической политики является ЕС. Проблема соотношения национального и «европейского» интересов в странах-членах ЕС обсуждается все более интенсивно. Эта проблема чрезвычайно актуальна как для самого Европейского Союза, так и для основных партнеров ЕС, поставляющих в Европу энергоресурсы. Основным партнером является, безусловно, Россия, на долю которой приходится 29 % импорта энергоносителей. Россия, в свою очередь, также зависит от ЕС, который в течение многих лет служит для нее важнейшим рынком сбыта. К числу наиболее значимых для России партнеров внутри Евросоюза, безусловно, относится Германия. С этой точки зрения, для РФ жизненно важно осознавать, какие движения происходят в энергетической политике ЕС и Германии и как они влияют друг на друга.

Германия – одна из ключевых стран ЕС во всех отношениях. Коль скоро влияние ЕС в мире определяется экономической мощью стран, входящих в эту интеграционную группировку, то и о роли той или иной страны в процессах, происходящих внутри Союза, можно судить по экономическим показателям. По размеру экономики Германия является безоговорочным лидером в ЕС на протяжении многих лет. На фоне бюджетных и долговых кризисов в некоторых странах ЕС Германия начинает диктовать им свою волю. Например, именно Германия вынудила греческое правительство принять пакет помощи от ЕС без всяких условий.

Внешняя энергетическая политика ЕС направлена, прежде всего, на обеспечение наибольшей безопасности поставок энергоресурсов, отсутствующих на территории ЕС. Осуществляется это за счет диверсификации каналов поставок и навязывания основным поставщикам внутреннего законодательства ЕС, в частности, Договора к Энергетической хартии. Это предполагает внедрение конкуренции и равноправный доступ к трубопроводам, что никак не отвечает интересам России и приводит к существенным проблемам в отношениях сторон. Вопросы энергетической политики остаются и особой сферой интересов национальных правительств, хотя очевидна тенденция делегирования своего суверенитета на наднациональный уровень. Отчасти это может быть объяснено большими различиями в структуре потребления энергоресурсов.

Так, несмотря на конфликт интересов между национальным и наднациональным уровнями регулирования в ЕС, торговля и совместные инвестиции Германии и России в сфере энергетики не испытывали давления при реализации проекта «Северный поток». Германия не слишком озабочена увеличивающейся взаимозависимостью стран в результате его реализации. Более того, тот факт, что при подписании соглашения о строительстве газопровода не были учтены интересы стран, в особой экономической зоне которых он должен проходить, говорит об определенной специфике в вопросах энергетической политики в ФРГ и в ЕС. Разногласия со странами, в чьей особой экономической зоне пролегает трубопровод, были разрешены на уровне двухсторонних переговоров, без участия наднационального органа.

Началом активных действий в области энергетической политики на общеевропейском уровне можно считать либерализацию энергетического рынка ЕС, начавшуюся в конце 1990-х гг. Либерализация стартовала в условиях низких цен на энергоносители и относительного спокойствия в отношении безопасности поставок. В Германии либерализация совпала со сменой правительства в 1998 г., когда к власти пришла коалиция со-

циал-демократов и партии зеленых во главе с Герхардом Шредером. В течение нескольких лет в энергетической политике Германии присутствовали две доминанты: с одной стороны, поддержка и реализация Киотского протокола, мер по повышению энергоэффективности, развитию возобновляемых источников энергии и т.п., с другой стороны, Германия не переставала отстаивать свои национальные интересы, что вызвало например, критику со стороны ЕС, когда компетенции по энергетической политике были разделены в Германии между двумя министерствами: министерством по проблемам окружающей среды и министерством экономики.

В дальнейшем расхождения с линией ЕС лишь усилились: либерализация предполагала реструктуризацию прав собственности, уход от территориальных монополий и гарантии приоритетного доступа к сетям для «зеленой» энергии. Это привело к трансформации роли государства в Германии как гаранта недискриминационного доступа к сетям для стимулирования конкуренции. Германия сама по себе является одним из наиболее привлекательных энергетических рынков ЕС благодаря размеру потребления и платежеспособности населения. В то же время доли государства в сетевых компаниях Германии крайне невелики в сравнении, например, с Францией, которая отказалась проводить либерализацию и реструктуризацию собственности. Тем не менее доли французских компаний в немецких компаниях весьма значительны. Таким образом, проводя либерализацию в своей стране и не наблюдая таковой в соседнем государстве, Германия лишалась равного доступа на рынок Франции, хотя открыла его для соседа. Конечно, это вылилось сначала в требование обеспечить реализацию принципа взаимности, а затем и в замедление либерализации в самой Германии. Конечным результатом стало складывание олигополистической структуры рынка в его нынешнем виде.

Такая структура никак не способствует ускорению процесса либерализации в сфере энергетики: отчасти в ущерб развитию конкуренции на национальном уровне правительство ФРГ стимулировало процесс слияний с целью создания мощного конкурентоспособного игрока на мировом рынке. Так, группа E.On существует в нынешнем своем виде, не в последнюю очередь, благодаря правительству Г.Шредера, которое всячески содействовало слияниям E.On и «Veba», E.On и «Ruhrgas» для того, чтобы Германия также имела крупного и влиятельного игрока на региональном и международном уровне, способного обеспечить конкурентоспособность и полноценное участие Германии на мировом энергетическом рынке, которым сегодня группа E.On, безусловно, является. Это движение в немецкой энергетической политике абсолютно противоречит целям ЕС в данной области и является примером доминирования национальных интересов над общеевропейскими. Появление такого крупного игрока, приведшее к отсутствию реальной конкуренции и непрозрачной структуре ценообразования, повлекло появление нового Энергетического акта, который вступил в силу с 1 июля 2005 г. и обязал Федеральное сетевое агентство обеспечить недискриминационный доступ третьих сторон к электросетям.

В 2007 г. в Германии перед полным открытием энергетических рынков, намеченным на июль 2007 г. прошла волна слияний и поглощений: компании старались консолидировать свои активы, расширить производственные мощности и развить торговые отношения на территории ЕС и за ее пределами. Так возник конфликт интересов между политикой, направленной на поощрение конкуренции на национальном уровне, и повышением конкурентоспособности национальных компаний на уровне глобальном.

К.Вестфаль из немецкого Фонда науки и политики (SWP), определила курс правительства Шредера как уход от многостороннего сотрудничества в рамках ЕС в сторону развития двусторонних отношений с Россией с целью обеспечения национальных интересов Германии. Более того, К.Вестфаль развивает тезис о «факторе Шредера» в российско-германских отношениях и выстраивании им энергетической политики ФРГ на основе тесных личных связей с энергетическими

компаниями. Тезис этот имеет право на существование, особенно после того как Г.Шредер возглавил компанию «Nord Stream», основными акционерами которой являются E.On, «Wintershall» и ОАО «Газпром».

Со стороны немецкой компании E.On интерес к сотрудничеству с «Газпромом» объясняется возможностью доступа к добыче как дополнительному ресурсу в собственном производстве энергии (что призвано улучшить ее конкурентное положение на глобальном рынке), со стороны российского партнера налицо заинтересованность в более глубоком доступе на рынки Европы путем приобретения распределительных и сбытовых компаний. Так, в 2005 г. осуществлены две, несомненно, связанные между собой сделки: совместная разработка «Ruhrgas» и ОАО «Газпром» западно-сибирского месторождения «Южно-Русское» и получение российской компанией долей E.On в трех венгерских компаниях. В это же время был подписан Меморандум о взаимопонимании по проекту «Северный поток». И такой «бартер» – далеко не единственный пример взаимного сотрудничества этих компаний.

Анализ энергетической политики Германии в период правительства Шредера, подтверждает, что на отношения между Россией и Германией влияли, прежде всего, экономические соображения. На волне этого «сближения» Германия стала важнейшей движущей силой в отношениях Россия – ЕС, что затем вылилось в признание «рыночности» экономики РФ в 2002 г., а также в ратификацию Россией Киотского протокола (в этом особенно были заинтересованы партнеры социал-демократов по коалиции – партия «зеленых» с министром иностранных дел Й.Фишером во главе) и реформу ценообразования на энергоносители (постепенный переход на мировые цены внутри страны).

Центральное место во внешней энергетической политике Германии занимает проект «Северный поток», призванный обеспечить прокачку дополнительных 55 млрд м^3 природного газа по маршруту Выборг – Любмин (в районе Грайфсвальда) по трубопроводу по дну Балтийского моря. Акционерами компании «Nord Stream AG» являются ОАО «Газпром» (51 %), E.On и «Wintershall» (по 15,5 %), голландская «Gasunie» (9 %) и французская GDF SUEZ (9 %). Важнейшая задача этого проекта состоит не только в обеспечении европейских потребителей газа дополнительными объемами в условиях растущего спроса на газ, но и в улучшении безопасности поставок российского газа на территорию ЕС без участия транзитных стран.

Точки зрения на этот проект расходятся. Одни эксперты говорят, что это благо для Германии и внесет большой вклад в энергетическую безопасность страны, другие, что данный проект увеличивает зависимость европейских потребителей, Германии в первую очередь, от поставок российского газа. Кто из экспертов прав, можно будет судить лишь спустя определенное время после его запуска. Европейская комиссия дала положительную оценку проекту, и первая нитка газопровода запущена.

Однако объективные факты говорят о расхождении энергетической политики ФРГ и общеевропейских инициатив в рамках ЕС. Прежде всего, соглашение о строительстве было достигнуто «через голову» стран (Латвии, Литвы, Эстонии и Польши), чьи интересы непосредственно затрагивает эта сделка. Эти страны могли бы участвовать в транзите и тем самым повышать свою энергобезопасность. Кроме того, Польша становится более уязвимой, если прокачиваемые через газопровод «Ямал-Европа», проходящий через ее территорию, объемы газа снизятся. Очевидно, что реализация «Северного потока» может привести к снижению транзитных ставок за перекачку газа через Польшу и снять с повестки дня вопрос о строительстве трубопровода «Ямал-Европа-2», который также должен был пройти через территорию Польши. Стоит также упомянуть Финляндию, Швецию и Данию, должных консультаций с которыми на начальной стадии переговоров между Россией и Германией не было проведено. Впоследствии экономические и экологические интересы всех заинтересованных сторон были учтены,

Россия выполнила все необходимые обязательства в рамках «Конвенции Эспоо» об оценке экологического воздействия в трансграничном контексте.

Итак, ряд экспертов обратил внимание на то, что Германия в рамках реализации проекта «Северный поток» проигнорировала интересы своих партнеров в ЕС, не говоря уже о Украине и Белоруссии, которые в силу понятных причин выражали обеспокоенность по поводу проекта. Следует иметь в виду, что «Северный поток» превратит Германию в газораспределительный центр Европы, что также было решено без каких-либо консультаций на уровне Еврокомиссии. Тем не менее это может привести к увеличению энергетической безопасности обеспокоенных стран, так как газ им будет поставляться из Германии, политика которой не предполагает использования «энергетического оружия».

С приходом А.Меркель Берлин стал более тесно координировать свои действия с ЕС, сохраняя при этом стратегическое сотрудничество с Россией. Такая смена курса в сторону более многосторонней политики объясняется и «газовыми» войнами России с Украиной и Белоруссией в 2006-2007 гг., и отсутствием личностного контакта между А.Меркель и В.Путиным, как это было в случае с Г.Шредером. Газовые кризисы заставили правительство Меркель говорить о приостановке программы выхода из атомной энергетики, а также ставить под вопрос надежность России как поставщика. Ранее этот вопрос не поднимался вообще.

Однако несмотря на объявленный курс большей согласованности в энергетической политике ЕС, национальные интересы Германии не уходят на второй план. Так, протекционистские меры Испании и Франции в отношении слияния местных энергетических компаний с E.On и «Enel» вызвали критику Меркель. Ее правительство отвергло инициативы ЕС по многостороннему контролю над хранилищами газа в Германии, о делегировании ЕС большей власти для создания новой регулирующей структуры, которая бы специализировалась на диверсификации и открытии энергосетей.

В конце января 2009 г. Еврокомиссия предложила программу по энергетической инфраструктуре на 3,5 млрд евро в течение 2009-2010 гг.

А.Меркель категорически отклонила эту программу, обосновав свое решение невозможностью реализации данных инициатив в 2009 и 2010 гг. и наличием организационных проблем: финансирование энергетической инфраструктуры, создание механизмов солидарности и разработка чрезвычайных планов должна, по ее мнению, находиться в компетенции энергетических компаний. В марте 2009 г. программа была принята с небольшими поправками, и правительство Германии сняло свое вето.

Весной 2011 г. в рамках энергетической политики ЕС произошло знаковое событие, которое позволяет говорить об очередном «европейском» шаге ФРГ. Долгое время отношения стран-членов ЕС с поставщиками энергоресурсов определяли в основном двухсторонние договоренности между правительством РФ и правительством той или иной страны, входящей в ЕС. Попытки Еврокомиссии повлиять на ход этих отношений, наталкивались на нежелание правительств таких стран отдавать часть своего суверенитета на наднациональный уровень. Это нежелание подогревалось и бизнес-структурами, которые видели в двустороннем сотрудничестве заметно бóльшие выгоды, нежели в создании общих правил, по которым вынуждены будут играть все члены ЕС. Такое положение вещей сохранялось вплоть до подписания в декабре 2007 г. Лиссабонского договора, вступившего в силу два года спустя и расширившего полномочия институтов ЕС по влиянию на процесс принятия решения по вопросам общей политики (экономической, энергетической и тп.), и до принятия в 2011 г. Третьего энергетического пакета, содержащего директивы в отношении сектора электроэнергетики и газа, запрещающего производителям газа и электроэнергии владеть передающими сетями. С принятием этих соглашений завершилась о кардинальная смена характера развития общей энергетической политики стран Европейского Союза.

Вопросы развития конкуренции на рынках, где традиционно доминировали естественные монополии, уходят корнями еще в середину 1990-х гг., к договору об Энергетической хартии, подписанному и ратифицированному странами ЕС, но не ратифицированному Россией из-за положений о транзите энергоносителей. Теперь решения по вопросам энергетической политики принимаются квалифицированным большинством в Совете Министров, что сильно облегчило процесс согласования и принятия третьего энергопакета.

Теперь на рынке объединенной Европы чаша весов в принятии решений склоняется не в сторону национальных правительств и частных бизнес-структур, а в сторону наднационального уровня во главе с Еврокомиссией за счет постепенного усиления роли институтов ЕС по отношению к национальным правительствам, которые крайне неохотно делегируют часть своего суверенитета на наднациональный уровень, однако, сознавая неизбежность этого процесса в долгосрочной перспективе, идут на уступки.

В качестве базовых элементов Третьего энергетического пакета принято выделять следующие:

• структурное разделение деятельности вертикально-интегрированных компаний на производство, транспортировку и поставку;

• большие полномочия и независимость национальных энергетических регуляторов;

• новые инструменты гармонизации рынка и правил эксплуатации сетей на европейском уровне;

• новые институциональные рамки: АСЭР (Агентство по сотрудничеству энергетических регуляторов) и ЕССОПС (европейская сеть системных операторов передаточных сетей).

Длительное время предметом борьбы между Еврокомиссией и крупными энергетическими компаниями было их право распоряжаться своими магистральными активами единолично. Хотя в проект законов были внесены существенные коррективы и компании сохранили инфраструктуру в собственности, права управления ею они лишились. Наднациональный орган в виде АСЭР будет постепенно накапливать в своих руках полномочия по управлению национальными энергетическими регуляторами и сетями. Кроме того, в Третий энергопакет была внесена так называемая «газпромовская оговорка» – информация о сотрудничестве с третьими странами. Оговорка касается энергетической безопасности Сообщества.

Понятие энергобезопасности дополнено еще одним критерием оценки независимости и надежности операторов сетевых хозяйств. Однако никакого объективного показателя для определения изменения уровня энергобезопасности при назначении оператора из той или иной третьей страны не предложено. Вместо этого говорится, что каждый случай будет рассматриваться индивидуально. Факт появления Третьего энергопакета и откровенно недружественный его характер по отношению к России говорит о смещении интересов Германии от «особых отношений» с РФ в сторону более тесной интеграции в рамках ЕС.

Однако тесные бизнес-контакты между российскими и немецкими компаниями продолжаются: летом 2011 г. объявлено намерение о покупке «Газпромом» 30 % акционерного капитала немецкой компании RWE; в октябре 2011 г. было подписано рамочное соглашение между «Газпромом» и «Wintershall» об обмене активами («Wintershall» получит 25 % плюс одна акция в предприятиях, разрабатывающих две ачимовских залежи Уренгойского месторождения, а «Газпром» – 50 % в нефтегазовых проектах «Wintershall» в Северном море). Кроме того, в настоящее время мы наблюдаем быстрое строительство «Северного потока», первая нитка которого уже запущена, более уверенное и быстрое продвижение проекта «Южный поток», большие планы по установке мощностей электрогенерации на море, сначала приостановленный выход из атомной энергетики, но затем поспешно принятая полная программа выхода из атомной генерации на фоне событий в Фукусиме.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что с приходом к власти правительства Меркель Германия стала больше прислушиваться к европейским партнерам, но сохра-

нила за собой особую роль в формировании и реализации европейской энергополитики. Это подтверждается и более амбициозными планами по снижению выбросов парниковых газов на 40 % до 2020 г., в то время как цель Еврокомиссии 20 %, и некоторыми другими односторонними действиями.

Ожидания ближайшего времени напрямую зависят от результата выборов в бундестаг. Если расклад сил сохранится, можно будет говорить о некой «преемственности» политики. Однако последние общественные опросы показывают, что растет вероятность возвращения коалиции социал-демократов и партии «зеленых» (на сегодняшний момент они имеют поддержку 48 % избирателей).

В условиях полного выхода из атомной энергетики к 2022 г., слабой развитости возобновляемых источников энергии, а также обязательств, принятых ФРГ на себя в соответствии с интегрированной климатической программой, представляется, что выбор будет сделан в пользу природного газа, так как это наиболее экологичный энергоноситель из всех полезных ископаемых. С другой стороны, очередной газовый кризис между Россией и Украиной в 2009 г. обнажил проблемы, связанные с отсутствием единой сетевой трубопроводной инфраструктуры в ЕС, что сделало во многих случаях невозможным компенсацию недопоставок Россией поставками из хранилищ Германии. В условиях, когда благодаря «Северному потоку» ФРГ закрепит за собой роль газораспределительного центра Европы, было бы справедливо ожидать немецких инициатив в отношении развития такой инфраструктуры.