

АНАЛІЗ ПРОЕКТУ РЕГЛАМЕНТУ ЄС ЩОДО УПРАВЛІННЯ ЕНЕРГЕТИЧНИМ СОЮЗОМ

THE ANALYSIS OF THE EU DRAFT REGULATION ON THE GOVERNANCE OF THE ENERGY UNION

Дутов М.М.,

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
Інституту економіко-правових досліджень НАН України*

Сидоренко В.В.,

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
Інституту економіко-правових досліджень НАН України*

У науковій статті виділено особливості, що принципово відрізняють Енергетичний Союз від всіх попередніх проектів ЄС у сфері енергетичної політики. Проведено аналіз Регламенту щодо управління Енергетичним союзом. Досліджено механізм реалізації положень Регламенту.

Ключові слова: енергетичний союз, регламент, енергетична політика, енергетична безпека, енергетика.

В научной статье выделены особенности, принципиально отличающие Энергетический Союз от всех предыдущих проектов ЕС в сфере энергетической политики. Проведен анализ Регламента по управлению Энергетическим союзом. Исследован механизм реализации положений Регламента.

Ключевые слова: энергетический союз, регламент, энергетическая политика, энергетическая безопасность, энергетика.

The article singles out the peculiarities ultimately distinguishing the Energy Union from all the EU forerunners in the realm of the energy policy. The analysis of a Regulation on the Governance of the Energy Union was carried out. The instruments for the implementation of the Regulation provisions were examined.

Key words: the Energy Union, the Regulation, energy policy, energy security, energetics.

Постановка проблеми. Питання діяльності Енергетичного союзу займають ключове місце у стратегії Європейського Союзу у сферах економіки, політики та безпеки як на глобальному, так і на регіональному рівнях.

Наразі процес формування Енергетичного союзу ще далекий від завершення, триває фаза його активного становлення. Одним з останніх кроків на цьому шляху стало обговорення нововведення – Регламенту щодо управління Енергетичним союзом (Regulation on the Governance of the Energy Union) [1], запропонованого Єврокомісією в листопаді 2016 року, проте не затвердженому до сьогодні. Для того, щоб зрозуміти суть нового регламенту, необхідно більш детально ознайомитись з історією Енергетичного Союзу, а також провести аналіз проектів нормативно-правових документів ЄС, які після їх прийняття змінять правове регулювання Енергетичного союзу та безпосередньо вплинуть на політику ЄС в енергетичній сфері взагалі.

Ураховуючи, що згідно з Угодою про асоціацію Україна до кінця 2025 року має наблизити своє законодавство до законодавства ЄС та імплементувати (транспонувати) у своє законодавство положення більше ніж півсотні директив, регламентів та рішень, вивчення останніх змін законодавства ЄС є актуальним завданням для юридичної науки та практики.

Аналіз останніх джерел і публікацій. У вітчизняній юридичній науці певні аспекти створення, діяльності та правового регулювання Енергетичного Союзу досліджували С. Білоцький, А. Вершинін, Г. Джумагельдієва, М. Кузьміна, С. Свірков

та ін. Дослідженням аналогічних питань у Європейському Союзі займалися Haas R., Panzera C., Rescha G., Ragwitz M., Reece G., Held A., Engels J. та ін. Проте останні новели законодавства та політики ЄС у сфері енергетики ще недостатньо досліджені через їх новизну.

Постановка завдання. Метою цього дослідження є аналіз процесу створення Енергетичного Союзу та виділення особливостей, що принципово відрізняють Союз від усіх попередніх проектів ЄС у сфері енергетичної політики.

Виклад основного матеріалу. Енергетичний Союз ЄС було створено 15 липня 2014 року, коли Жан-Клод Юнкер, обраний головою Єврокомісії, виступив зі своєю вступною промовою перед Європейським Парламентом у Страсбурзі; в промові він виділив десять пріоритетів політики, яку вестиме очолювана ним Комісія (Єврокомісія).

Поняття «Енергетичного союзу» не нове. Кількома місяцями раніше Дональд Туск, Прем'єр-міністр Польщі, закликав до створення «Енергетичного союзу» у відповідь на анексію Криму Росією та з метою запобігання виникненню будь-яких проблем та загроз, пов'язаних з анексією півострову та можливими перешкодами, що виникатимуть у процесі транспортування газу. Проте деякі із запропонованих Туском політичних заходів, наприклад «створення єдиного Європейського органу, що нести відповідальність за покупку (Російського) газу», не відповідають базовим принципам політики Європи (Європейського Союзу).

Вийшло так, що Юнкер запозичив поняття Енергетичного союзу в Туска, проте виділив зовсім інші цілі діяльності майбутньої організації. Тоді як Прем'єр-міністр Польщі, в першу чергу, зосередився на підвищенні безпеки транспортування газу і приділив особливу увагу забезпеченню енергетичних пріоритетів своєї країни (особливо у сфері поставок вугілля для побутового опалення). Основні завдання Енергетичного союзу, відповідно до Юнкера, включали не лише забезпечення безпеки транспортування, а також перехід на поновлювані джерела енергії, підвищення енергоефективності та завершення створення внутрішнього ринку. Фактично відбулась зміна основних принципів енергетичної політики Європейського Союзу та розширення його діяльності у сфері кліматичних змін.

Парадоксально, проте процес розробки та розвитку нормативно-правової бази Європейського союзу у сфері енергетики був доволі повільним, незважаючи на те, що у створенні Європейського Союзу ключову роль відіграла співпраця двох міжнародних енергетичних організацій: Європейської спільноти з вугілля та сталі та Європейської спільноти з атомної енергії (Євратом). Тільки наприкінці вісімдесятих років Європейська спільнота ініціювала створення єдиного енергетичного ринку, а починаючи з 1996 року розпочалась підготовка стратегії лібералізації та інтеграції ринку. До 2009 року було розроблено три пакети законів, спрямованих на реалізацію цієї стратегії.

У 2014 році очевидною стала необхідність у більш активних діях. З одного боку, знову виникли загрози безпеці транспортування, особливо транспортування газу. У 2006 та 2009 роках Росія зменшила обсяг поставок газу в Україну, що, у свою чергу, негативно вплинуло на ряд країн Європи, таких як Польща, Угорщина та Болгарія. Після анексії Криму Росією та виникнення нових газових суперечок між Газпромом та Україною в країнах-членах Європейського Союзу, таких як Болгарія та Словаччина, що імпортують близько 90% газу з Росії, знову почали бити на сполох.

З іншого боку, Європейський Союз почав усе частіше об'єднувати свою діяльність у сфері енергетики та кліматичних змін, що привело до виникнення проблемних ситуацій. Усе більше національних нормативів (норм) та механізмів політики розроблено на протигагу традиційній програмі лібералізації енергетичного ринку, якою керується Єврокомісія. При цьому держави-члени Євросоюзу в більшості випадків впровадили ці механізми з метою пом'якшення наслідків зміни клімату, яку поставив перед собою Європейський союз і яка вимагала прийняття конкретних технічних рішень (таких, як перехід на поновлювані джерела енергії). Окрім цього, застосування механізму, покликаного об'єднати політичну діяльність у сфері кліматичних змін та енергетики за допомогою ринкових сил (Система торгівлі квотами на викиди в ЄС), стало причиною зниження цін на вугілля до рівня, значно нижчого, ніж вимагає ринок.

Удосконалення політики ЄС у сфері енергетики – це не лише потреба, але й першочергова мета. У 2014 році

більшість країн – членів ЄС та їх жителів притримувалися євроскептичних поглядів. Підтримка проекту Європейського союзу була незначною, тоді як продовжувала збільшуватися кількість політичних партій, критично налаштованих до ЄС. У цей період енергетика стала однією з небагатьох сфер, в якій було досягнуто згоди. За даними Eurobarometer, не менш ніж 70% жителів Європейського Союзу підтримували загальну політику у сфері енергетики [2, с. 8].

Більше того, завдяки запровадженню нової політики всі країни-члени Європейського союзу зможуть відчути себе в безпеці. Згідно з концепцією Енергетичного союзу країни Центральної та Східної Європи зможуть захистити свої енергетичні інтереси від зазіхань із боку Росії; більшість країн Північної Європи також відчують переваги нової політики, що зможе об'єднати такі важливі сфери, як енергетична та кліматичні зміни.

Так, 25 лютого 2015 року було оприлюднено розроблену Комісією комунікацію «Рамкова стратегія Енергетичного Союзу з довгостроковою політикою кліматичних змін» [3]. Енергетичний Союз, який поставив за мету підвищення енергетичної безпеки, сталості та конкурентоспроможності, розпочав активну діяльність у п'яти взаємодоповнюючих та взаємозв'язаних областях:

- 1) забезпечення енергетичної безпеки, єдності та взаємодовіри;
- 2) створення інтегрованого Європейського енергетичного ринку;
- 3) збільшення ефективності використання енергії з метою зменшення обсягів електроспоживання;
- 4) декарбонізація енергетики;
- 5) проведення досліджень, впровадження інновацій, підвищення конкурентоспроможності.

Це і є основною особливістю Енергетичного Союзу: комплексна стратегія є спробою відкинути стереотипи та обмеження, що керували всі ці роки енергетичною політикою Європейського Союзу. Енергетичний Союз повинен розширити свою діяльність та комплексну середньо- та довгострокову рамкову стратегію для вирішення всіх питань, що виникають у взаємозв'язаних сферах.

Після розробки (а) стратегії (підходу), спрямованої на руйнування застарілих стереотипів та обмежень, (б) визначення завдань, поставлених перед Енергетичним союзом у сфері кліматичних змін та енергетики на період до 2030 року (завдання були визначені одразу після розробки стратегії Енергетичного Союзу), (в) а також прийняття Паризької угоди в межах Рамкової конвенції ООН про зміну клімату виникла потреба у створенні схеми координування, узгодження та контролю за застосуванням різноманітних інструментів політики на всіх рівнях (на рівні Європейського союзу та рівні кожної окремої країни-члена ЄС). Для цього і буде запроваджене Управління, про що буде далі.

Спосіб вирішення всіх проблем: запропонований тип управління Енергетичним Союзом.

Слід детально розглянути, яким способом Комісія пропонує забезпечити узгодженість стратегії

ведення політики та задоволення інтересів усіх учасників: за допомогою прийняття Регламенту щодо управління Енергетичним Союзом.

Необхідність досягнення вищевказаних завдань п'яти сфер Енергетичного Союзу пояснює потребу у створенні цього принципово нового елемента в рамках політики Європейського Союзу у сфері енергетики: 1) створення більш широкого і єдиного Енергетичного Союзу, 2) вимоги до ЄС та країн-членів ЄС відповідно до Паризької угоди у межах Рамкової конвенції ООН та 3) завдання, поставлені перед Енергетичним Союзом на період від 2020 до 2030 року. Під час визначення пріоритетних завдань у сфері енергетики та кліматичних змін на період до 2030 року Енергетичний союз не брав до уваги цілі, що ставить перед собою кожна окрема країна, проте зосередився на цілях, важливих для всього Європейського союзу, і таким чином визначив найважливіші проблеми, з якими можна зіткнутись у процесі подальшого ведення діяльності.

Завдання у сфері енергетики та кліматичних змін на період до 2020 року доволі прості [4]: зменшення викидів парникових газів та збільшення обсягів використання поновлюваних джерел енергії визначені в якості пріоритетних та обов'язкових завдань для кожної країни-члена ЄС, тоді як рішення щодо збільшення енергоефективності кожна країна приймає за власним бажанням. Дуже важливо зрозуміти, за яких умов визначалась пріоритетність завдань: завдання були розроблені в 2007–2008 роках, ще до початку світової економічної кризи, яка підірвала довіру до проекту Європейського союзу, та до проведення надзвичайно важливої 15-ої Конференції Сторін Рамкової Конвенції ООН про зміну клімату в Копенгагені в 2009 році, в якій Євросоюз сподівався зіграти ключову роль (хоча сподівання не справдилися).

Друга частина завдань у сфері енергетики та кліматичних змін на період до 2030 року була запропонована та затверджена в 2014 році [5]. Проте за цей час багато змінилось. Відразу після затвердження першої частини завдань була проведена 15-та Конференція Сторін Рамкової Конвенції ООН. Європейський Союз знову прагнув здійснити найбільший внесок у пом'якшення наслідків зміни клімату. Проте досвід, отриманий у процесі реалізації завдань у сфері енергетики та кліматичних змін, розроблених на період до 2020 року, та оцінка негативних наслідків кризи дозволили Європейським лідерам по-іншому сформулювати завдання на період до 2030 року. Тоді як зменшення викидів парникових газів залишилось обов'язковим завданням для кожної країни-члена ЄС, збільшення енергоефективності та обсягів використання поновлюваних джерел енергії були визначені пріоритетними завданнями лише на рівні Європейського союзу.

Як наслідок, виникло запитання: яким чином можна гарантувати, що кожна країна-член ЄС внесе особистий внесок у досягнення спільної мети, визначеної пріоритетною на рівні ЄС, тобто: збільшення обсягів використання поновлюваних джерел енергії та енергоефективності? Для цього необхідно

розробити чіткий механізм контролю, що неможливо без забезпечення належного управління.

Щодо зменшення викидів парникових газів необхідно відмітити існування двох категорій секторів: сектори, на які поширюються квоти на викиди парникових газів ЄС, та сектори, в яких кожною країною розроблені власні механізми регулювання викидів.

У листопаді 2016 року Комісія подала пропозицію стосовно Регламенту щодо управління Енергетичним Союзом, який складався з двох частин: 1) національні плани дій у сфері енергетики та кліматичних змін на період у десять років та 2) основні аспекти процесу звітності та контролю (який в основному містить дворічні звіти про виконання визначених завдань та ряд конкретних норм, розроблених із метою інвентаризації викидів парникових газів).

Кожна країна – член ЄС повинна протягом 2018–2019 рр. розробити національний план на період 2020–2030 рр., в якому необхідно підтвердити відповідність розроблених нормативно-правових актів та інструментів політики цілям, які поставив перед собою Енергетичний союз на період до 2030 року. Моніторинг процесу розробки дозволить Комісії визначити, наскільки прагнення кожної країни-члена ЄС відрізняються від цілей, що поставив перед собою Енергетичний союз на період до 2030 року.

Із 2021 року кожна країна – член ЄС зобов'язується надавати дворічний звіт про виконання завдань, визначених у своєму національному плані. Ці звіти дозволять комісії визначити обсяг невиконаних зобов'язань як на рівні країни (у випадку, якщо країна не виконує завдання, визначені в національному плані), так і на рівні Європейського союзу (у випадку, якщо всі зусилля окремих країн не наблизили до досягнення спільної мети), та вжити заходів для виконання всіх указаних зобов'язань.

Із метою контролю за виконанням завдання зі зменшення викидів парникових газів, що залишилось обов'язковим для всіх країн в рамках стратегії, розробленої на період до 2030 року, в регламент щодо Управління включений раніше діючий законодавчий акт, що регулює процес надання звітності, контролю та перевірки (деякі пункти були змінені ЄС та країнами-членами з урахуванням положень Кіотського протоколу). Під час підготовки національних планів країни-члени ЄС повинні включати в них розроблені завдання зі зменшення викидів парникових газів. Крім того, вони повинні розробити стратегію зі зменшення рівня викидів на період у 50 років (у відповідності до завдань, що ставить перед собою Європейський союз, які передбачають зменшення рівня викидів парникових газів на 85-90% до 2050 року).

Механізми, розроблені для досягнення поставлених цілей.

Як указано вище, обидві частини Регламенту про управління – комплексні національні плани дій у сфері енергетики та кліматичних змін та звіти про виконання визначених завдань – розроблені для Єврокомісії з метою виявлення можливих проблем (відповідності та узгодженості вжитих заходів, визначення, наскільки прагнення кожної країни від-

різняються від цілей ЄС) та розробки механізмів їх вирішення. Кожен із цих механізмів, його ефективність та умови для застосування описані нижче.

1. Заходи, що вживаються на рівні Союзу: у випадку, якщо Комісія виявила невідповідність прагнень кожної країни-члена ЄС цілям Енергетичного союзу або невиконання комплексних національних планів дій у сфері енергетики та кліматичних змін, розроблених на період у десять років, вона може вжити відповідних заходів на рівні ЄС. Проте саме вживання таких заходів може потягнути за собою потенційно небезпечні політичні процеси, що приведуть до зменшення ефективності цих же заходів.

2. Рекомендації Комісії для країн-членів ЄС: ефективність цього заходу повністю залежить від готовності країн-членів ЄС до співпраці, оскільки у випадку невиконання наданих рекомендацій не буде досягнуто жодних позитивних результатів. Досвід минулих років показав, що в більшості випадків частина рекомендацій залишається поза увагою.

3. Вживання конкретних заходів під час виникнення проблем, пов'язаних зі збільшенням обсягів використання поновлюваних джерел енергії та енергоефективності: Механізми вирішення цих проблем більш конкретні, проте навколо них також точиться багато дискусій. Виникають запитання щодо доцільності створення платформи для фінансування (що запропонована в якості механізму реагування у випадку, якщо Союз не в змозі досягти поставленої мети зі збільшення обсягів використання поновлюваних джерел енергії). Загалом, у випадку використання запропонованих механізмів Комісія шукатиме технічні рішення, співпрацюючи зі спеціально створеними комітетами, та звертатиметься до Ради Європи лише у випадках неможливості дійти згоди.

Абсолютно зрозуміло, що запропонована система звітності та контролю побудована на формальних процесах та процедурах, проте розроблено недостатньо механізмів примусового забезпечення виконання норм та завдань. Єдиним виключенням можна назвати систему контролю за виконанням завдання зі зменшення викидів парникових газів, що залишається обов'язковим для всіх країн.

1. Вживання конкретних заходів під час виникнення проблем, пов'язаних зі зменшенням викидів парникових газів. Механізми контролю за виконан-

ням завдання зі зменшення обсягів викидів парникових газів включають: план заходів для усунення недоліків, висновки спеціалістів та рекомендації, а також перевірку відповідності нормам та контроль за зміною осередків викидів. Загалом, ці механізми більш жорсткі, а тому й більш ефективні.

2. Прозорість: хоча цей механізм управління доволі невизначений, проте саме прозорість процесу підготовки комплексних національних планів дій у сфері енергетики та кліматичних змін, а також процесу звітності і контролю (який, також включає щорічний аналіз звітів Енергетичного Союзу) допомагає реально оцінити націленість та успіхи всіх країн-членів та самого ЄС у виконанні завдань, визначених на період до 2030 року, та досягненні цілей, поставлених Енергетичним Союзом. Саме цей механізм дозволяє зробити весь процес більш відкритим.

Загалом, усі механізми, крім кількох коректувальних заходів, розроблених із метою контролю за виконанням завдання зі зменшення викидів парникових газів, запропоновані в новому регламенті, можна назвати «м'якими засобами управління»; доволі важливу роль відіграє репутація тієї чи іншої країни-члена ЄС. Іншими словами, під час застосування цієї моделі управління головним механізмом ліквідації будь-яких невідповідностей між прагненнями країн-членів ЄС та цілями що поставив перед собою Енергетичний Союз на період до 2030 є готовність країн-членів до співпраці.

Проте сам регламент та вказані в ньому механізми ще не були затверджені, оскільки все ще продовжується процес обговорення пропозицій.

Висновки. Дослідження процесу створення нового законодавства ЄС у сфері енергетичної безпеки тощо, а також політичного контексту такої нормотворчої роботи має важливе значення для України, оскільки дозволить провести адаптацію національного законодавства до законодавства ЄС із максимальною ефективністю та найменшими затратами. Проаналізований контекст прийняття Регламенту щодо управління Енергетичним союзом та його основні положення дозволять заздалегідь, ще до його вступу у дію, підготуватися до нового законодавства ЄС та відповідним чином скорегувати законодавство України та її політику у сфері енергетики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Governance of the Energy Union. URL: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/governance-energy-union> (дата звернення: 19.11.2018).
2. Standard Eurobarometer 89. The views of Europeans on the European Union's priorities. URL: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/83551> (дата звернення: 13.10.2018).
3. A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0001.03/DOC_1&format=PDF (дата звернення: 22.09.2018).
4. 2020 Energy Strategy. URL: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/2020-energy-strategy> (дата звернення: 19.11.2018).
5. 2030 Energy Strategy. URL: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/2030-energy-strategy> (дата звернення: 19.11.2018).