

Білоцький С.Д. Міжнародно-правові засади співвідношення енергетичної безпеки та альтернативної енергетики в праві ЄС

*Білоцький Сергій Дмитрович,
к.ю.н., доцент кафедри міжнародного права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Міжнародно-правові засади співвідношення енергетичної безпеки та альтернативної енергетики в праві ЄС

Однією з найгостріших проблем, що стоїть зараз перед Європейським Союзом (ЄС) є питання забезпечення енергетичної безпеки. Одним з засобів забезпечення такої безпеки акти права ЄС визначають підтримку різних видів альтернативної енергетики.

Дослідження правових аспектів питань енергетики, енергетичної безпеки та підтримки альтернативної енергетики має свою традицію в рамках права ЄС. Достатньо згадати таких авторів, як Н. Муссіс, С. Селев'єрстов, Т. Василевич, А. Гафуров, М. Кавешніков, А. Конопляник, М. Миронов, І. Пашковська, Н. Шилова, В. Язєв, П. Бомонт, К. де Бурк, Т. Вальде, С. Везерхіл, Д. Дое, Д. Джексон, Х.Ф. Кок, П. Камерон, П. Фішер, К. Хобер, Ж. Фурньє, Р. Штрейнци, Е.Елліса та інших^і. Проте недоліком цих досліджень була відсутність комплексного погляду на проблему, зокрема не було виявлено впливу альтернативної енергетики на забезпечення енергетичної безпеки.

В доктрині міжнародного права звертають увагу на цікаву особливість документів ЄС, щодо питань енергетичної безпеки – там поряд

^і Дослідження поглядів цих науковців див. у: [1].
Журнал порівняльного і європейського права, Вип.2, 2016

використовують два терміни – «energy security» і «security of energy supply» [2, с. 157]. Постає слушне питання – в чому полягає різниця між цими термінами? Так, термін, «energy security», фактично має два тлумачення – широке і вузьке. В першому варіанті, його розуміють і відповідно він має перекладатися, як «енергетична безпека», що включає в себе широкий політичний, економічний і технологічний контекст. Але саме таке тлумачення ЄС використовує вкрай рідко, воно більше притаманне практиці Міжнародного енергетичного агентства. В ЄС частіше мова йде про дії, спрямовані на забезпечення фізичного захисту об'єктів енергетики та інфраструктури, в першу чергу від терористичних актів, що і власне передбачає вузьке тлумачення [3, с. 62-63]. Проте найбільш поширеним в ЄС є використання терміну «security of energy supply», який перекладається як «стійкість енергопостачання». Так, цей термін використовується навіть в установчих договорах ЄС – «забезпечення надійності енергопостачання в Союз» (ст. 194.16 ДФЄС). Його тлумачення вперше в праві ЄС дав документ «м'якого права» – Зелена книга з енергетичної безпеки 2000 р. – «надійність поставок в енергетиці має бути націлена на забезпечення ... безперервного фізичного надходження енергоносіїв на ринок за цінами, доступними для всіх споживачів (як приватного сектора, так і промисловості) ...» [4, с. 9]. Прийнятий пізніше правовий документ – Директива ЄС 2005/89 «Про заходи щодо забезпечення надійності поставок електроенергії та інвестицій в інфраструктуру» [5, с. 22] дещо по іншому дає відповідне визначення – «здатність електроенергетичної системи здійснювати поставки електроенергії кінцевим споживачам у відповідності до положень цієї Директиви». Отже, в правовому документі ЄС знов звузив розуміння терміну «security of energy supply» до фізичної доступності, відкинувши частину про доступність за ціновими критеріями, про яку казав попередній політичний документ, яку в той же час важко забезпечити враховуючи ринковий характер формування цін на енергоносії.

Проте з часом, в рамках ЄС підійшли до питання енергетичної безпеки з іншої площини. Так, Комісія, в своєму повідомленні COM(2008) 781 final «Другий стратегічний енергетичний огляд: План дій енергетичної безпеки і солідарності ЄС» (2008 р.) [6] зазначає про неї, як про «забезпечення більш ефективної енергетичної конкуренції і створення умов, що сприяють інвестиціям, розмаїтості і безпеці поставок, конкурентному енергетичному ринку і є основною у досягненні цілей "20-20-20"» (п. 1). Як бачимо, тут мова йде вже про використання найбільш широкого тлумачення «energy security», що включає в себе і термін «security of energy supply» і новий елемент – «досягненні цілей "20-20-20"».

Суть цього нового елементу розкривається в схваленому в березні 2007 р. лідерами ЄС в рамках Європейської Ради новому комплексному підході до кліматичної та енергетичної політики, що передбачає трансформацію до 2020 р. економіки шляхом підвищення енергоефективності та екологічності. В рамках таких заходів передбачається скоротити на 20% споживання енергії, зменшити на 20% викиди парникових газів, і збільшити до 20% частину відновлюваних джерел енергії в енергосистемі [7].

Запровадження цілей "20-20-20" в рамках посилення енергетичної безпеки ЄС не є дивним, воно є не лише засобом боротьби за підвищення екологічних стандартів життя громадян ЄС, але й засобом посилити енергетичну незалежність від зовнішніх вуглеводневих джерел. Як один з засобів посилення незалежності вуглеводневих джерел є розвиток альтернативної енергетики, одним з елементів якої і є власне відновлювані джерела енергії (ВДЕ). Практичним втіленням цілей поставлених в рамках «Плану дій енергетичної безпеки і солідарності ЄС» (2008 р.) стало ухвалення ряду директив ЄС. Серед них нас цікавить присвячена саме відновлюваним джерелам енергії – Директива [2009/28/ЄС](#) «Про заохочення використання енергії з відновлюваних джерел та внесення змін і згодом скасування Директив 2001/77/ЄС і 2003/30/ЄС» (Директива RED) [8, с. 16-62].

Як зрозуміло з назви Директива RED скасувала (остаточно – від 1 січня 2012 р.) чинні до цього перші директиви ЄС в сфері ВДЕ – Директиви 2001/77/ЄС і 2003/30/ЄС, що окремо регулювали питання виробництва електроенергії з ВДЕ та біопалива на транспорті.

Першою особливістю Директиви RED стало її застосування окрім держав-членів ЄС, і до держав-членів Європейського економічного простору (ЄЕП) (Ісландія, Норвегія, Ліхтенштейн)ⁱ. Це має особливе значення, враховуючи, що енергетика не вважається за угодою сферою, що відносилася до спільної компетенції сторін ЄЕП. По-друге, нова директива поєднала і узгодила термінологічний перелік використаний в обох директивах. Її можна визначити, як головну директиву ЄС, щодо використання відновлюваних джерел енергії, своєрідний кодифікаційний акт в цій сфері.

Директива RED встановила правове забезпечення вказаного вище принципу «20-20-20»: до 2020 р. економію на 20% споживання первинної енергії, викидів парникових газів, а також збільшення на 20% частки використання відновлюваних джерел енергії (на транспорті – до 10 %). Досягнення загального показника в 20% для відновлюваних джерел енергії є середнім показником по ЄС, і кожна держава, що входить до складу ЄС, одержала свої власні цільові показники. Директива є частиною пакету «енергетика і зміни клімату», що забезпечує законодавчі основи для діяльності ЄС з метою зменшення парникових газів. Він закликає до енергоефективності, споживання енергії з відновлювальних джерел, поліпшення енергопостачання та економічного стимулювання динамічного сектору, в яких Європа подає приклад іншому світу.

З цією метою до червня 2010 р. було розроблено національні плани з виробництва відновлюваних джерел енергії. Причому в подальшому держави в рамках виконання планів зможуть обмінюватися квотами на виробництво відновлюваних джерел, хоча це і не поширюється на транспорт. Такий квотний принцип походить з міжнародного екологічного права, варто згадати

ⁱ Текст: [9].

квоти запроваджені в рамках Кіотського протоколу. Крім того, Комісія має погодити соціальні і природоохоронні критерії з основними країнами-постачальниками біопалива («критерії відповідності принципам сталого розвитку»). Лише відповідаючи таким критеріям можна розраховувати на зменшення акцизів ЄС для біопалива. Ці критерії розділені на дві основних категорій: 1) пов'язані з викидами парникових газів і 2) що мають відношення до землекористування.

Критерій зниження викидів парникових газів встановлює мінімальний рівень викидів CO₂ або інших газів в еквіваленті при застосуванні біопалива, включаючи викиди при виробництві, переробці та транспортуванні палива, а також викиди, пов'язані зі зміною структури землекористування (якщо, наприклад, для виробництва біопалива будуть вирубані зелені насадження з великим запасом вуглецю). Такий обсяг викидів порівнюється потім з викидами при використанні викопного палива, в результаті чого виходить коефіцієнт економії за рахунок використання біопалива. У декількох видів біопалива цей показник значно нижче 50%, тобто парникових газів вони викидають більше половини від рівня викидів викопних видів палива. Таке співвідношення може здатися дивним. Адже кількість газів, що викидаються від згоряння біопалива, фактично дорівнює кількості двоокису вуглецю, що було накопичено в біомасі. Тобто, такі види біопалива якби нейтральні щодо CO₂, проте посадка і переробка біомаси можуть бути енергоємними. Директивою встановлені мінімальні рівні даного коефіцієнта економії – від 35 зараз до 50% в 2017 р. і 60% в 2018 році. При цьому для діючих переробних підприємств передбачені винятки. Таким чином, до 2020 р. застосування знайдуть тільки ті види біопалива, коефіцієнт економії яких складе 50-60%.

Другий критерій відноситься до земель, що використовуються для виробництва біопаливної сировини. Певні види земель не можуть бути використані при вирощуванні рослин для створення біомаси, з якої буде вироблено біопаливо. До таких земель відносяться особливо охоронювані

природоохоронні території, луки з високим рівнем біорізноманіття або землі з великими запасами вуглецю. Цей критерій відноситься, крім іншого, до земель, які за станом на січень 2008 р. класифікувалися як водно-болотні угіддя, торфовища чи ліси. Це означає, що сировина, вироблена на землях, очищених від тропічних лісів до 2008 р., може використовуватися для виробництва біопалива, однак будь-які землі, очищені після зазначеної дати не можуть бути використані для цієї мети.

Директива 2009/28/ЕС також зачіпає питання, пов'язані з можливим соціальним впливом виробництва біопалива, вводячи відповідний механізм моніторингу, наприклад можливого впливу на продовольчі ціни. Однак соціальних критеріїв, яким повинні слідувати конкретні виробники біопалива, не встановлено [10].

Продовжив своє існування механізм гарантій походження (в формі електронного документа для кінцевого споживача), причому було передбачено, що надані гарантії буде унормовано і їх буде визнано в усіх державах-членах. Він також може бути використаний для надання споживачам інформації про склад різних джерел електроенергії.

Згідно директиви держави-члени повинні створити необхідну інфраструктуру для використання енергії з відновлюваних джерел у транспортному секторі. З цією метою вони повинні:

- забезпечити, щоб оператори гарантували транспортування і розподіл електроенергії з поновлюваних джерел;
- забезпечити пріоритетний доступ до цього виду енергії.

За Директивою RED було впорядковане співробітництво ЄС з третіми країнами щодо відновлюваних джерел електроенергії при дотриманні наступних умов:

- електроенергія має споживатися в ЄС;
- електроенергія повинна вироблятися новими установками (після червня 2009 р.);

- експорт електроенергії, що виробляється, не повинен користуватися дотаціями.

Встановлюючи в Директиві RED критерії відповідності принципам сталого розвитку щодо біопалива, ЄС фактично вступив в колізію з нормами статті III ГАТТ (національний режим), відповідно до яких країни-члени Світової організації торгівлі (СОТ) (якими є і ЄС і його держави-члени) зобов'язані створювати рівні умови як для товарів, що виробляються вітчизняними виробниками, так і для аналогічних товарів, що поставляються по імпорту. В той же час, правомірність Директиви RED може бути обґрунтована через ст. XX ГАТТ (загальні винятки), що допускає обмеження торгівлі для захисту життя чи здоров'я людей, тварин або рослин. Різний режим обігу товарів, які розглядаються як аналогічні (наприклад, біопаливо, яке виготовляється з пальмової олії, для виробництва якої були очищені ділянки тропічного лісу в Малайзії, і європейське рапсове масло), може відповідати правилам СОТ у тому разі, якщо відсутня фактична дискримінація за ознаками походження товару. Крім того, Директива застосовується в рівній мірі як до імпортованого біопалива, так і до біопалива виробництва ЄС [10].

На подальший розвиток норм Директиви RED було прийнято Директиву 2009/30/ЄС від 23 квітня 2009 р. «Про внесення змін до Директиви 98/70/ЄС про паливні стандарти» [11, с. 88-113]. Її головна мета полягає в сприянні більш широкому використанню добавок біоетанолу в бензинах і впровадженні механізму звітності по зниженню емісії парникових газів від моторних палив. Відповідно мають бути встановлені більш жорсткі екологічні вимоги до ряду паливних параметрів.

В рамках ЄС і за його участі створено кілька інституційних механізмів, в сфері енергетики, що серед іншого регулюють використання відновлюваної енергетики. Органи, що діють виключно в рамках ЄС засновуються на основі гармонізаційних актів. Так, Директивою 2009/28/ЄС передбачене створення спеціальних комітетів з відновлюваних джерел енергії та з стійкості

біопалива та біорідин, а Директива 2009/30/ЕС створила спеціальний Комітет для моніторингу координації енергетичних, соціальних і екологічних аспектів виробництва біопалива. Завданням останнього є встановлення критеріїв стійкого виробництва біопалив.

Суттєву роль в реалізації норм права ЄС щодо відновлюваної енергетики відіграють рішення Суду ЄС. Цей орган розглядав низку справ так чи інакше пов'язаних з цими питаннями, зокрема справи щодо примусового викупу виробленої з ВДЕ електроенергії енергопостачальною компанією, що вважалося незаконним субсидуванням, справи про невідповідність критеріям стійкості відповідно до директив 2009/28/ЕС і не отримання дозволів на постачання біопалива в ЄС, справи про нецільову витрату коштів програм з розвитку відновлюваних джерел енергії в державах-членах, шкоду з боку генеруючих відновлювану енергію об'єктів для навколишнього середовища (національних парків та птахів) і інші [12-19].

Таким чином, зараз ЄС поєднав на практиці поняття забезпечення власної енергетичної безпеки з розвитком альтернативних джерел енергії, засобами такого поєднання стала директива 2009/28/ЕС, спрямована на вирішення кількох завдань: 1. збільшенню використання ВДЕ на європейському континенті, 2. якщо не позбавлення, то зменшення залежності ЄС від імпортованих вуглеводнів, 3. регулювання закупівлі електроенергії і біопалива виготовлених в третіх країнах, 4. покращення стану екології пов'язаної з виробництвом електроенергії в ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Горшукова Ю.Д. Международно-правовые аспекты обеспечения европейской энергетической безопасности. / Ю.Д. Горшукова. Дис. канд. юрид. наук - 12.00.10.– М., 2011. – 166 с.

2. Energy Law in Europe / M. Roggenkamp, A. Ronne, C. Redgwell, I. Del Guayo (eds.). – Oxford: Oxford University Press, 2001. – 235 p.

3. Селиверстов С.С. Энергетическая безопасность Европейского союза (международно-правовые аспекты). / С.С. Селиверстов. – М.: Изд-во «Финансовый контроль», 2007. – 208 с.

4. Green Paper. Towards a European Strategy for the security of energy supply. / Европейский Союз. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001. – 15 p.

5. Directive 2005/89/EC of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning measures to safeguard security of electricity supply and infrastructure investment / Европейский Союз // *Official Journal*. – L 33. – 4.2.2006. – P. 22.

6. Brussels, 13.11.2008. COM(2008) 781 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Second Strategic Energy Review. An EU Energy security and solidarity action plan. [Электронный ресурс] / Европейский Союз – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0781:EN:HTML>.

7. IP/08/1696. Securing your energy future: Commission presents energy security, solidarity and efficiency proposals. [Электронный ресурс] / Европейский Союз – Режим доступа: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1696&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

8. Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC (Text with EEA relevance) / Европейский Союз // *Official Journal*. – 2009. – L 140. – P. 16-62.

9. Соглашение о Европейском экономическом пространстве (1992 г.). [Электронный ресурс] / Европейский Союз. – Режим доступа: <http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/eed.htm>.

10. Лендл А., Шаус М. Соответствует ли Директива ЕС о возобновляемой энергии обязательствам в СОТ? [Электронный ресурс] / Лендл А., Шаус М. – Режим доступа: <http://trade.ecoaccord.org/bridges/0510/6.htm>.

11. Directive 2009/30/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 98/70/EC as regards the specification of petrol, diesel and gas-oil and introducing a mechanism to monitor and reduce greenhouse gas emissions and amending Council Directive 1999/32/EC as regards the specification of fuel used by inland waterway vessels and repealing Directive 93/12/EEC (Text with EEA relevance) / Європейський Союз // *Official Journal*. – 2009. – L 140. – P. 88-113.

12. Judgment of the Court (First Chamber) of 21 July 2011. Azienda Agro-Zootecnica Franchini sarl and Eolica di Altamura Srl v Regione Puglia. Reference for a preliminary ruling: Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Italy. Environment - Directive 92/43/EEC - Conservation of natural habitats and of wild fauna and flora - Directive 79/409/EEC - Conservation of wild birds - Special areas of conservation forming part of the Natura 2000 European Ecological Network - Directives 2009/28/EC and 2001/77/EC - Renewable energy sources - National rules - Prohibition on the location of wind turbines not intended for self-consumption - No assessment of the environmental implications of the project. Case C-2/10 / Європейський Союз // *European Court reports*. – 2011. – P. 00000.

13. Case C-503/10: Judgment of the Court (Eighth Chamber) of 21 December 2011 (reference for a preliminary ruling from the Varhoven administrativen sad — Bulgaria) — Evroetil AD v Direktor na Agentsia ‘Mitnitsi’ (Directive 2003/30/EC — Article 2(2)(a) — Concept of bioethanol — Product obtained from biomass, undenatured and with an ethyl alcohol content of over 98,5 % — Relevance of actual use as a biofuel — Regulation (EEC) № 2658/87 — Combined Nomenclature — Tariff classification of bioethanol for the purpose of collecting excise duties — Directive 2003/96/EC — Energy products — Directive

92/83/EEC — First indent of Article 20 and Article 27(1)(a) and (b) — Concept of ethyl alcohol — Exemption from the harmonised duty — Denaturing) / Європейський Союз // Official Journal. — C 49. — 18.2.2012. — P. 12-13.

14. Case C-201/08: Judgment of the Court (Third Chamber) of 10 September 2009 (reference for a preliminary ruling from the Hessisches Finanzgericht, Kassel (Germany)) — Plantanol GmbH & Co. KG v Hauptzollamt Darmstadt (Directive 2003/30/EC — Promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport — Directive 2003/96/EC — Community framework for the taxation of energy products and electricity — Blend of vegetable oil, additives and fuel — Biofuels — National rules — Tax exemption — Replacement of the exemption by an obligation to maintain a minimum biofuel content in fuels — Conformity with Directives 2003/30/EC and 2003/96/EC — General principles of legal certainty and the protection of legitimate expectations) / Європейський Союз // Official Journal. — C 267. — 7.11.2009. — P. 19-20.

15. Case T-51/09: Judgment of the General Court of 7 July 2010 — Commission v Antiche Terre (Arbitration clause — Programme concerning the promotion of energy technologies for Europe (Thermie) — Contract concerning the project for the building in Umbertide (Italy) of an electricity generating plant using an innovative agro-forestry biomass combustion technology — Substantial amendment to the conditions for performance of the contract — Termination — Reimbursement of sums paid — Interest) / Європейський Союз // Official Journal. — C 221. — 14/08/2010. — P. 42.

16. Case C-486/04: Judgment of the Court (Second Chamber) of 23 November 2006 — Commission of the European Communities v Italian Republic. (Failure of a Member State to fulfil obligations — Assessment of the effects of certain projects on the environment — Waste recovery — Installation for the production of electricity by the incineration of combustible materials derived from waste and biomass in Massafra (Taranto) — Directives 75/442/EEC and 85/337/EEC) / Європейський Союз // Official Journal. — C 331. — 30/12/2006. — P. 6-7.

17. Case C-190/09: Action brought on 28 May 2009 — Commission of the European Communities v Republic of Cyprus / Европейський Союз // *Official Journal*. – C 180. – 01/08/2009. – P. 33-34.

18. Judgment of the Court of 13 March 2001. - PreussenElektra AG v Schleswag AG, in the presence of Windpark Reußenköge III GmbH and Land Schleswig-Holstein. - Reference for a preliminary ruling: Landgericht Kiel - Germany. - Electricity - Renewable sources of energy - National legislation requiring electricity supply undertakings to purchase electricity at minimum prices and apportioning the resulting costs between those undertakings and upstream network operators - State aid - Compatibility with the free movement of goods. - Case C-379/98. / Европейський Союз // *European Court reports*. – 2001. – P. I-2099.

19. Joined Cases T-192/01 and T-245/04: Judgment of the Court of First Instance of 30 September 2009 — Lior v Commission and Commission v Lior (Arbitration clause — Thermie and Altener II programs — Contracts concerning renewable energy and energy saving projects — Admissibility — Claim for payment — Justification of the costs — Claim for reimbursement of advance payments — Compensation) / Европейський Союз // *Official Journal*. – C 282. – 21/11/2009. – P. 34–35.

Білоцький С.Д. Міжнародно-правові засади співвідношення енергетичної безпеки та альтернативної енергетики в праві ЄС

Стаття присвячена проблемам міжнародно-правового забезпечення реалізації енергетичної безпеки ЄС. Аналізується зв'язок енергетичної безпеки ЄС з розвитком альтернативної енергетики. Висвітлюється значення в цьому процесі Директиви 2009/28/ЄС.

Ключові слова: міжнародне право, право ЄС, альтернативна енергетика, відновлювані джерела енергії, Директива 2009/28/ЄС.

Статья посвящена проблемам международно-правового обеспечения реализации энергетической безопасности ЕС. Анализируется связь энергетической безопасности ЕС с развитием альтернативной энергетики. Освещается значение в этом процессе Директивы 2009/28/ЕС.

Ключевые слова: международное право, право ЕС, альтернативная энергетика, возобновляемые источники энергии, Директива 2009/28/ЕС.

The article is devoted to the problems of international law to ensure the implementation of EU energy security. The correlation between EU energy security and alternative energy development is analyzed. The author reveals the significant role of Directive 2009/28/EC in this process.

Keywords: international law, EU law, alternative energy, renewable energy resources, Directive 2009/28/EC.