Европейский Союз: энергетические вызовы для России



Фото Александра ЛУКИНА

Петр ТОЛМАЧЕВ, доктор экономических наук

В 2007 году Россия и Европейский Союз намеревались подписать новый долгосрочный договор, главное место в котором отводилось вопросам энергетики. В современных международных экономических условиях Европа для России является важнейшим торговым партнером. Очевидно, что ближайшее десятилетие основным экспортным товаром из России будут энергоносители. Не вызывает сомнения и то, что предстоит иметь дело с единым подходом стран – членов ЕС. В связи с этим особый интерес представляет анализ внешней энергетической политики Европейского Союза.

Европа стремится к диверсификации энергообеспечения

Каковы же основные направления согласованной внешней энергетической политики? Вопрос этот не так прост, как может показаться. Следует признать, что в многочисленных публикациях по энергодиалогу с ЕС эта проблема практически не нашла отражения. В какой-то степени восполнить пробел и призвана настоящая статья.

Прежде всего странами, входящими в ЕС, признается, что первым шагом должно стать согласование на уровне Сообщества целей внешней энергетической политики и действий, которые необходимо предпринять для их достижения, как на уровне Сообщества, так и на национальном уровне. Эффективность и согласованность внешней политики ЕС зависит как от успехов внутренней энергетической политики, так и, в частности, от создания внутреннего энергетического рынка.

Уже определились и основные подходы.

Проверка (или отслеживание) энергобезопасности должна принять форму регулярных политических дискуссий на уровне Сообщества с участием государств-членов и Комиссии в соответствии с порядком, который предстоит разработать. Он может предоставить единственную точку отсчета (контрольную точку), при соответствующем институциональном формате, для всех участников Европейского энергетического сектора, как на уровне Сообщества, так и на национальном уровне. Это даст возможность не только эффективно обмениваться информацией, но и реально координировать подход, что позволит ЕС в действительности говорить «общим единым голосом».



Фото ИТАР-ТАСС

Преимущества такого алгоритма будут особенно существенны. Среди первостепенных задач можно выделить следующие.

Во-первых, четкая политика предоставления и диверсификации энергообеспечения. Считается, что такая политика необходима для ЕС в целом и для отдельных государств-членов или регионов, особенно в отношении газа. Предлагаются четко определенные приоритеты модернизации и строительства новой инфраструктуры, необходимой для осуществления энергообеспечения в ЕС, особенно в отношении новых газопроводов и нефтепроводов, а также терминалов сжиженного природного газа (СПГ), в том числе применение транзита и допуск третьей стороны к имеющимся трубопроводам. Примерами могут служить поставки газа по независимым газопроводам из Каспийского региона, Северной Африки и Ближнего Востока в страны ЕС, новые терминалы СПГ, обслуживающие рынки, которые сейчас характеризуются слабой конкуренцией между поставщиками газа. На этих рынках также отмечается стремление упростить поставки каспийской нефти в ЕС через Украину, Румынию и Болгарию с помощью нефтепроводов Центральной Европы. Кроме того, подтверждена необходимость проведения конкретных политических, финан-

Во-первых, четкая политика предоставления и диверсификации энергообеспечения. Считается, что такая политика необходима для ЕС в целом и для отдельных государств-членов или регионов, особенно в отношении газа. Предлагаются четко определенные приоритеты модернизации и строительства новой инфраструктуры, необходимой для осуществления энергообеспечения в ЕС, особенно в отношении новых газопроводов и нефтепроводов, а также терминалов сжиженного природного газа (СПГ), в том числе применение транзита и допуск третьей стороны к имеющимся трубопроводам.

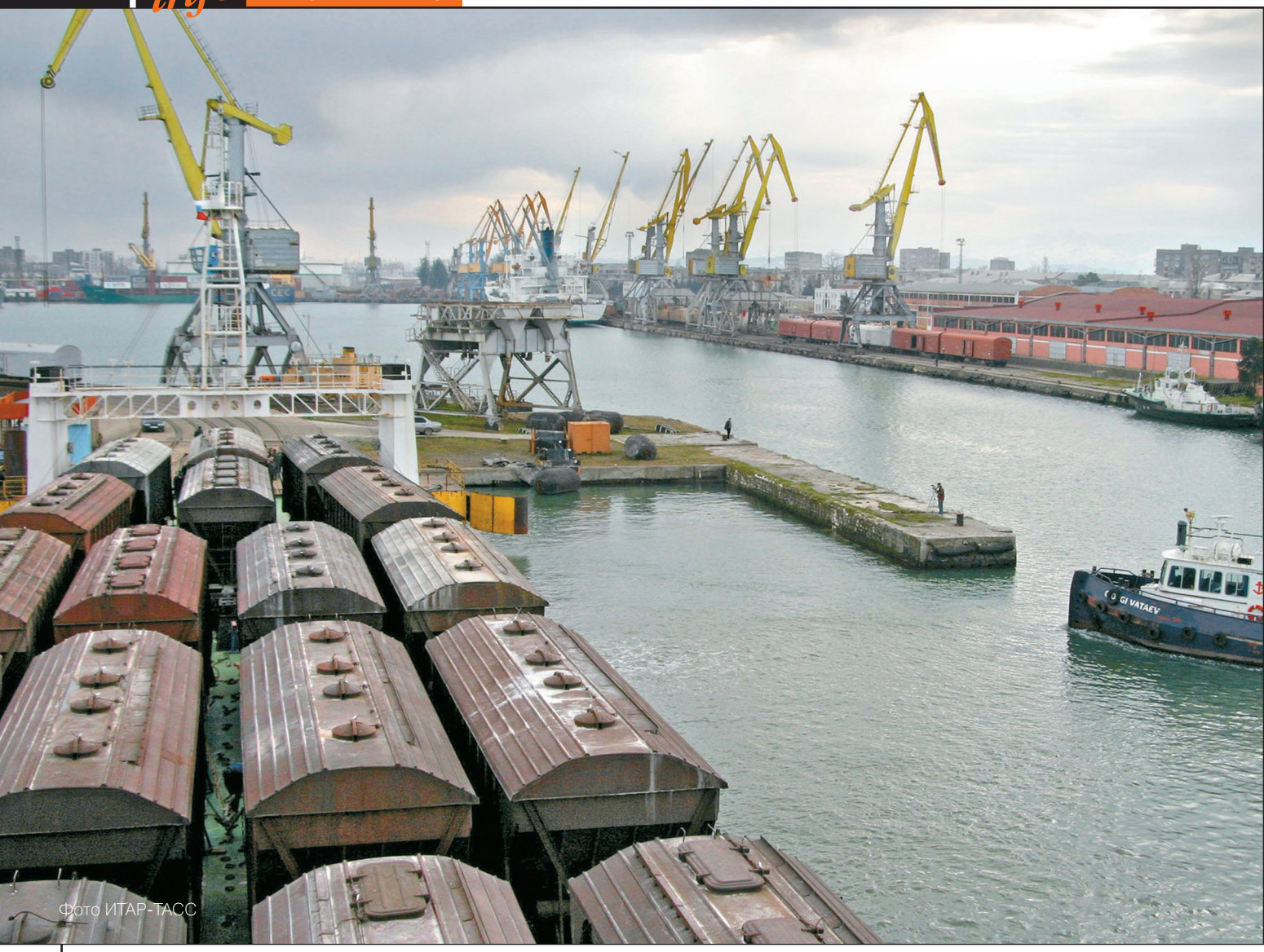

Фото ИТАР-ТАСС

Порт Поти

совых и регулирующих мероприятий для активной поддержки таких проектов сектором бизнеса. Новая стратегия ЕС – Африка предусматривает взаимодействие энергосистем как приоритетной области, она призвана помочь Европе диверсифицировать свои источники поставок нефти и газа. Работа в этом отношении уже началась.

В обход России…

Международный форум «Новые энергетические коридоры для Восточной и Центральной Европы», состоявшийся в хорватском Загребе (почти одновременно с Пятым Всероссийским энергетическим форумом «ТЭК России в XXI веке» в Москве), провозгласил многостороннюю поддержку проектов новых нефте- и газопроводов в обход России.

В его работе участвовали аналитики и правительственные чиновники из 35 стран, включая Белоруссию, Украину, Молдавию, Грузию, Азербайджан, Армению, Туркменистан, Казахстан и Узбекистан. Главный результат работы форума – Протокол, подписанный Румынией, Словенией, Хорватией и Италией, о строительстве черноморско-адриатического нефтепровода Констанца (Румыния) – Триест (Италия), предназначенного в основном для транзита каспийской, а в перспективе и иранской нефти. Нефть в Констанцу будет поступать из грузинских черноморских портов Поти и Батуми.

Протяженность нефтепровода, строительство которого начнется в 2009 году, составит 1319 километров. Стоимость строительства оценивается в 2 – 3,5 миллиарда долларов в зависимости от мощности трубопровода. Максимальная пропускная способность этой артерии составит 90 миллионов тонн, а ее строительство завершится к 2012 году.

Загребский форум одобрил также предстоящее сооружение Транскаспийского газопровода (Средняя Азия – Каспий – Азербайджан – Грузия – Турция – Балканы – Западный регион бывшего СССР), терминала для сжиженного газа в хорватской Риекке (на севере Адриатики) и самостоятельный выход Азербайджана и стран Средней Азии на европейский нефтегазовый рынок. Рекомендовано также сокращать энерготранзит через политически нестабильные страны, и тем более через те, что отягощены многочис-

Что касается потребления газа в Европе, то, по предварительным расчетам Европейского союза газовой промышленности (Eurogas), потребление природного газа в странах ЕС сократилось в 2006 году на 1,1 процента и составило 486 миллиардов кубометров. Основными причинами этого являются относительно теплая погода и переход ряда электростанций на уголь в связи с высокими ценами на газ. Но в дальнейшем потребление природного газа будет только расти. По последним прогнозам Eurogas, к 2020 году Европа будет ежегодно расходовать около 640 миллиардов кубометров газа, одновременно заметно сократится его производство внутри Евросоюза. В связи с этим существенно возрастет зависимость Европы от импорта газа, что наверняка приведет к дальнейшему росту цен.

В Германии ситуацию может осложнить недавно принятое решение об отказе от развития атомной энергетики: атом придется заменить почти исключительно газом, но Германия и без того один из крупнейших европейских газопотребителей. «Если мы в Германии заменим все атомные электростанции станциями, работающими на газе или на паровых турбинах, то наше потребление газа вырастет почти на треть», – прогнозирует аналитик европейского энергетического рынка Гарри Роелс. А по оценкам E.ON Ruhrgas, в этой стране к 2020 году может образоваться дефицит газа в размере около 140 миллиардов кубометров. Чтобы его покрыть, необходимо уже в ближайшее время заключать новые импортные контракты.

Одновременно в Европе прогнозируется рост потребления сжиженного газа, общая доля которого в общеевропейском газопотреблении превысит к 2011 году 35 процентов против нынешних 26. А этот спрос будут и впредь обеспечивать поставки из Северной Африки, Нидерландов, Норвегии и Карибского региона.

ленными внутренними и внешними конфликтами, а также избегать услуг транзитных компаний, законность и репутация которых сомнительны. Здесь многие эксперты небезосновательно усмотрели «прозрачные» намеки если не на Украину, то на российско-белорусские, российско-украинские споры и на ведущееся ныне в США и в рамках ЕС расследование происхождения и деятельности небезызвестной «РосУкрЭнерго».

Таким образом, будет создан конкурирующий с российско-украинскими и российско-белорусскими нефтетранзитными артериями новый маршрут евроазиатского нефтетранзита, что, в частности, уменьшит на 20, а то и на 30 процентов загрузку направленных в зарубежную Европу российско-украинских и российско-белорусских нефтепроводов. Одновременно может на 15-20 процентов сократиться загрузка российских терминалов в Новороссийске и Туапсе. При этом на международном уровне подтверждены программы роста общеевропейского газоимпорта не из России.

...Но с выгодой для России?

Кроме того, в числе главных задач, которые намерен решить Европейский Союз, – налаживание энергетического партнерства с производителями, транзитными странами и другими субъектами международного права.

ЕС и его энергетические партнеры взаимозависимы. Это отражено на двустороннем и региональном уровне в ходе многих энергетических переговоров ЕС с рядом стран-производителей и транзитных стран. К числу основных партнеров по переговорам отнесены преимущественно Россия, Норвегия, Украина, Каспийский бассейн, средиземноморские страны, ОПЕК и Совет по сотрудничеству стран Персидского залива. Энергетические вопросы все чаще стоят в повестке дня политических переговоров ЕС с другими основными потребителями энергии (такими, как США, Китай и Индия), а также на многосторонних форумах (например, совещания «Большой восьмерки»).

Диалог с ведущими производителями/поставщиками энергоносителей – важнейшее направление экономической дипломатии Европейского Союза. У ЕС есть установленный образец взаимоотношений с основными международными поставщиками энергоносителей, в том числе с ОПЕК и Советом по сотрудничеству стран Персидского залива. Считается, что новая инициатива будет особенно выгодной для России, самого важного поставщика энергоносителей для ЕС.

Евросоюз, будучи крупнейшим клиентом России в энергетической отрасли, является в этом от-



Фото ИТАР-ТАСС



Фото ИТАР-ТАСС

Но при этом в ЕС исходят из того, что в рамках «Большой восьмерки» Россия должна как можно быстрее ратифицировать Энергетическую хартию и одобрить результаты переговоров по Транзитному протоколу.

Насколько это соответствует национальным интересам России? Ответ неоднозначный.

ношении ее ведущим и равноправным партнером. При этом в Европейском Союзе исходят из того, что разработка общей внешнеэнергетической политики должна изменить энергетическое сотрудничество, как на уровне Сообщества, так и на национальном уровне. Действительное партнерство станет надежным и прогнозируемым для обеих сторон, привлекая новые долгосрочные инвестиции в новые мощности. Этот формат позволит открыть двусторонний доступ на рынки и в инфраструктуру, в том числе доступ третьей стороны к трубопроводам. Считается, что работу над энергетической инициативой необходимо начинать, основываясь на этих принципах. Результаты работы можно будет использовать в рамках сотрудничества между ЕС и Россией, заменив текущее Соглашение о сотрудничестве и партнерстве между ЕС и Россией в 2007 году. Но при этом в ЕС исходят из того, что в рамках «Большой восьмерки» Россия должна как можно быстрее ратифицировать Энергетическую хартию и одобрить результаты переговоров по Транзитному протоколу.

Насколько это соответствует национальным интересам России? Ответ неоднозначный.

В основу Энергетической хартии были заложены крайне либеральные принципы. Это не только отражало тогдашние идеологические стандарты, но подразумевало, что, когда не удастся достичь политического консенсуса, решающее слово скажет «рынок». Но то, что хартия оказалась неприемлема для России, поднимает вопрос и для таких стран, как Франция и Германия. Хартия и европейское регулирование в энергетике мешают выработке эффективной промышленной политики. Эта ситуация абсурдна для стран со значительными промышленными интересами, но меньше задевает остальные. Однако, по мере того как этот конфликт усиливается, хартия может оказаться первой жертвой в ходе формирования новой европейской архитектуры.

Европейская энергетическая хартия – ни к чему не обязывающий, но фиксирующий общие принципы отношений документ – была принята в 1991 году. А в декабре 1994-го был принят Договор к Энергетической хартии (ДЭХ), обязательный для всех подписавших его сторон. Он был ратифицирован как минимум 30 странами, включая большинство бывших советских республик, страны ЕС, Японию, Австралию и Монголию. Россия и Белоруссия не ратифицировали ДЭХ, но заявили о намерении придерживаться его духа и буквы до ратификации национальными парламентами. Главный акцент в договоре был сделан на транспортировке энергоносителей и защите потребителя и поставщика от третьей страны.

В конце 1980-х – начале 1990-х годов на внутренних рынках произошли большие изменения. Политика поощрения конкуренции привела к значительному ускорению либерализации и демонополизации. Положения ЕС о торговле сделали обязательным «разделение» и открытие внутренних энергетических рынков. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) призывает Россию проводить аналогичную политику.

Между тем энергетические кризисы последних лет испытывали эту систему на прочность. Крупные аварии и отключения электричества случились на северо-востоке США и в Италии в 2003 году. А самый известный – калифорнийский – кризис грянул в 2000-м, спустя два года после завершения реформы энергетики, в ходе которой производство электроэнергии в США было демонополизировано и децентрализовано. В 2000-м цена киловатт-часа выросла с $60, прогнозируемых аналитиками до реформы, до $120 в июне и $165 в августе. Эти скачки цен явились в основном следствием сознательной стратегии частных компаний, сокращавших производство во время максимального потребления. Распределительная компания не могла штрафовать их за эти действия и обанкротилась. Тогда местные власти взяли на себя руководство



Фото ИТАР-ТАСС

процессом распределения. В 2003 году именно штат Калифорния не выдержал бремени бюджетных расходов. Бюджетный кризис вызвал политический.

«Общее регулируемое пространство»

Третья задача, стоящая перед ЕС, – создание Общеевропейского энергетического сообщества. В соответствии с европейской политикой добрососедства и ее планами действий в рамках соглашений о партнерстве и сотрудничестве и договоров об ассоциированном членстве Евросоюз какое-то время занимался расширением своего энергетического рынка, чтобы задействовать своих соседей и приблизить их к внутреннему рынку ЕС. Вне всякого сомнения, создание «общего регулируемого пространства» вокруг Европы способствует развитию общей торговли, транзита и соблюдению норм охраны окружающей среды, интеграции и гармонизации рынка.

Этот механизм создает прогнозируемый и прозрачный рынок, что будет способствовать инвестициям и росту, а также гарантирует безопасность энергообеспечения в ЕС и в соседних странах. Существующие политические диалоги, торговые отношения и финансовые инструменты Сообщества могут развиваться и далее, а для других партнеров существуют возможность заключения новых соглашений или другие инициативы.

Такая схема будет также способствовать долгосрочному использованию инвестиций Сообщества через трансъевропейские энергосети и их расширению к партнерам третьих стран и максимизации влияния на энергетическую безопасность ресурсов ЕС, которые относятся к энергетическому сектору в третьих странах.

Эффективное реагирование на внешние кризисные ситуации

Необходимость продумать оптимальный вариант реагирования на внешние энергетические кризисы – задача краткосрочной перспективы. Последние события в газовой и нефтяной отрасли подтвердили необходимость для Сообщества реагировать на такие события быстро и слаженно. У ЕС нет официального инструмента для регулирования внешнего энергообеспечения. Это может быть новый, более официальный, целенаправленный инструмент для решения критических вопросов внешнего энергообеспечения. Предполагается, что здесь может использоваться мониторинговый механизм для раннего оповещения и своевременного реагирования на внешние энергетические кризисы.



Фото ИТАР-ТАСС

Туапсе

Интеграция энергетики в другие отрасли

Декларируется, что на политическом уровне общая внешнеэнергетическая политика ЕС будет способствовать расширению отношений с третьими странами и мер по поддержке их внутренней энергетической политики. Это подразумевает развитие более интенсивных отношений с международными партнерами, у которых схожие энергетические и экологические проблемы (например, США, Канада, Китай, Япония, Индия), по таким направлениям, как изменение климата, энергетическая эффективность и возобновляемые источники, исследование и разработка новых технологий, доступ на международный рынок и тенденции инвестирования. Кстати, России в этом списке страновых предпочтений нет.

Согласно прогнозам, подобный подход позволит европейцам достичь лучших результатов на многосторонних форумах, таких, как ООН, Международное энергетическое агентство и «Большая восьмерка». Если эти страны будут использовать меньше ископаемого топлива, это также будет выгодно для энергетической безопасности в Европе. ЕС может расширить двустороннее и многостороннее сотрудничество с этими странами в сфере рационального использования электроэнергии в мире, для снижения уровня загрязнения окружающей среды и поощрения промышленного и технологического сотрудничества с целью развития, демонстрации и развертывания эффективных энергетических технологий, возобновляемых энергетических источников и технологий чистого ископаемого топлива с низким уровнем углерода и геологическим хранением. Признается необходимым обратить внимание на расширение географической зоны распространения Торговой схемы выбросов ЕС, и ЕС предложит и будет способствовать заключению международного соглашения по энергетической эффективности. Кроме того, больше внимания можно обратить на технологическое сотрудничество, в особенности с другими странами — потребителями электроэнергии.

Опасности энергонезависимости

Предполагается лучше использовать инструменты торговой политики с целью недискриминационного транзита энергоносителей и создания более надежного инвестиционного климата. В том числе ЕС будет способствовать уважи-

тельному отношению к существующим правилам ВТО и принципам в этой области, на основе которых должны формироваться двусторонние или региональные инициативы. В таких соглашениях могут быть определены положения, касающиеся открытия рынка, условия инвестирования, сближения по регулированию таких вопросов, как транзит, доступ к трубопроводам и конкуренция. Таким образом, подкрепленные рыночной основой положения о торговле энергоносителями будут включены в уже существующие и будущие соглашения ЕС с третьими странами.

Представляется, что эта позиция заслуживает особого внимания. Она ставит на повестку дня вопрос — за чей счет будет достигнута реальная энергетическая безопасность Европейского континента? Автор разделяет точку зрения относительно экономического механизма энергетической безопасности, высказанную А.Ф.Альхаджи, профессором Северного университета Огайо, и Гейвином Лонгмиром, инженером-нефтяником, членом Международной ассоциации консультантов по нефти: они считают, что «на самом деле главной угрозой долгосрочной доступности энергоресурсов является несоответствие между инвестициями в дополнительные мощности и энергетическую инфраструктуру, с одной стороны, и ростом спроса на энергию — с другой».

Парадоксом сегодняшнего стремления к энергетической независимости является то, что оно на самом деле увеличивает энергетическую опасность. Как бы ни хотели все изменить политики, призывающие к энергетической независимости, рынок выбрал именно нефть в качестве основного энергетического ресурса. Поэтому правительства стран — потребителей нефти не должны игнорировать ни реальный интерес стран-поставщиков, ни реакцию экспортеров на риторику об энергетической безопасности.

Самой большой угрозой для мировой энергетической безопасности являются не террористические атаки или эмбарго — это кратковременные явления, с последствиями которых можно справляться, используя стратегические резервы нефти, увеличивая объем добычи и диверсифицируя поставщиков. Поставщики нефти могут по-разному реагировать на дискуссию об энергетической независимости. Одним из наиболее вероятных сценариев ответа может стать относительное снижение инвестиций в дополнительные производственные мощности в странах — производителях нефти.

В таком случае энергетический кризис почти гарантирован, если те, кто призывает к энергетической независимости, не смогут своевременно предоставить подходящую альтернативу. Их усилия вряд ли приведут к быстрой замене нефти другим источником энергии в соответствующий срок, поскольку такие перемены нерыночны по своей природе и требуют больших субсидий.

Еще один возможный ответ поставщиков нефти на враждебную риторику — увеличить добычу, чтобы снизить цены до уровня, который подорвет рентабельность альтернативных источников энергии. Ведь снижение цен на нефть будет смертельным приговором для некоторых новых энергетических технологий и, между прочим, увеличит спрос на нефть. В дальнейшем низкие цены на нефть и ожидания будущего снижения спроса могут заставить поставщиков снизить инвестиции в добычу, что приведет к ограничению экспорта. Если альтернативные источники энергии еще не будут выведены на рынок, начнется дефицит энергоносителей.

Предположим, что планы по установлению энергетической независимости будут иметь успех и что некоторые европейские страны, а также США, Япония, Китай и Индия станут энергетически самодостаточными. В этом случае основные экспортеры нефти будут стремиться к использованию своего теперь уже менее ценного ресурса в качестве дешевого топлива внутри страны для нужд развития собственной промышленности. Вместо того чтобы экспортировать нефть напрямую, они со временем смогут экспортировать свою энергию, перешедшую в продукцию металлургии, химическую продукцию и промышленные товары, по ценам, которые будут более конкурентоспособны, чем у производителей в «самодостаточных» странах. Ведь источники в странах — потребителях нефти, особенно в Европе и США, неизбежно будут более дорогостоящими.

Таким образом, энергетическая независимость может уничтожить целые отрасли промышленности, особенно нефтехимическое производство, производство алюминия и стали. Более того, дешевая энергия в странах — поставщиках нефти может сделать их новые отрасли промышленности конкурентоспособными по отношению к соперникам в Китае, Индии и Юго-Восточной Азии. Конечным результатом будет потеря рабочих мест и ослабление экономики.

Имеет ли перспективу политика, зацикленная на «независимости», попытка как можно быстрее избавиться от зависимости в самом важном ресурсе?

Нефть — это конечный ресурс. Только долговременные, ориентированные на рынок, экономически целесообразные и рациональные энергетические стратегии могут обеспечить экономический рост как в странах-производителях, так и в странах-потребителях. Политика изоляционизма, наоборот, всегда ведет к дефициту и недовольству.

Между тем не замечать обозначившихся предпочтений, задач и целей основного потребителя российского ТЭК в контексте энергодиалога было бы, на мой взгляд, контрпродуктивно и ущербно. Прежде всего для отстаивания наших собственных национальных интересов.

P. S. Саммит Россия — ЕС, состоявшийся 18 мая в Самаре, оказался безрезультатным, полагает большинство независимых экспертов. А глава Минэкономразвития РФ Герман Греф вообще заявил, что Россия заключит новое соглашение о партнерстве и сотрудничестве с Евросоюзом только после нашего вступления в ВТО.

Что это — явные признаки надвигающегося кризиса в отношениях России и ЕС или уже сам кризис?