

Электронный научный журнал «Век качества» ISSN 2500-1841 <http://www.agequal.ru>
2019, №4 http://www.agequal.ru/pdf/2019/AGE_QUALITY_4_2019.pdf

Ссылка для цитирования этой статьи:

Овечко В.В. Правовой анализ поправки Комитета ITRE к Предложению Комиссии Европейского Союза по Директиве 2009/28/ЕС о стимулировании использования энергии, получаемой из возобновляемых источников энергии // Электронный научный журнал «Век качества». 2019. №4. С. 95-105. Режим доступа: <http://www.agequal.ru/pdf/2019/419006.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

УДК 34

**Правовой анализ поправки Комитета ITRE к Предложению
Комиссии Европейского Союза по Директиве 2009/28/ЕС
о стимулировании использования энергии,
получаемой из возобновляемых источников энергии**

*Овечко Валентин Владимирович,
эксперт, Российский союз промышленников и предпринимателей
109240, г. Москва, Котельническая наб., д.17, офис 300
e-mail: valov@protonmail.com*

Аннотация. Стремительное развитие возобновляемых источников энергии в ЕС за последнее время связано с целым рядом аспектов, среди которых необходимо выделить кроме экономических, и правовые. Исследование практики регулирования сферы возобновляемых источников энергии в ЕС является актуальным, поскольку позволяет разработать необходимые правовые механизмы для применения в современной России. В данной статье анализируются нормативная правовая база и аспекты прецедентного права Суда ЕС в отношении поправки Комитета Европейского парламента по вопросам промышленности, научных исследований и энергетики ITRE к Предложению Комиссии ЕС по Директиве Европейского Парламента и Совета 2009/28/ЕС о стимулировании использования энергии, получаемой из возобновляемых источников. Выявляются (резюмируются) некоторые правовые несоответствия указанной поправки.

Автором статьи отмечена необходимость исследования нормативно-правовых документов ЕС, регламентирующих меры поддержки и стимулирования развитие возобновляемой энергетики с точки зрения развития возобновляемых источников энергии в России, с целью повышения надежности (энергетической безопасности) субъектов Российской Федерации, в том числе энергоснабжения населения и производства в зонах неустойчивого централизованного энергоснабжения. Кроме того, внедрение возобновляемой энергетики в структуру энергоснабжения позволит исполнить принятые обязательства по снижению выбросов парниковых газов, появятся благоприятные условия для привлечения инвестиций в экономику страны.

Ключевые слова: возобновляемые источники энергии; Директива Европейского Парламента и Совета; Договор о функционировании Европейского союза.

В Предложении Комиссии ЕС по Директиве Европейского Парламента и Совета 2009/28/ЕС о стимулировании использования энергии (COM(2016)0767 – C8-0500/2016 – 2016/0382(COD))¹ изложены принципы, согласно которым государства-члены могут коллективно и непрерывно обеспечивать достижение экономически эффективным образом доли возобновляемых источников энергии (ВИЭ) в конечном потреблении энергии в ЕС в объеме не менее 27% к 2030 году по всем трем секторам: электроэнергия (RES-E), тепло- и холодоснабжение (RES-H&C) и транспорт (RES-T).

Согласно рамочной концепции в области климата и энергетики в период с 2020 по 2030 гг., одобренной Европейским Советом в октябре 2014 года², достижение целевого показателя в 27% является обязательным для ЕС и будет осуществляться за счет взносов отдельных государств-членов. Кроме того, государства-члены могут субсидировать использование ВИЭ. Европейский Совет неоднократно рекомендовал Комиссии пересмотреть законодательство, касающееся, в частности, ВИЭ для достижения целевого показателя на 2030 год³. Европейский парламент также призывал Комиссию представить законодательство о ВИЭ и еще больше повысить целевой показатель до уровня не менее 30%⁴. Прогноз достижения заявленных показателей энергетической системы ЕС указывает на то, что в соответствии с нынешней политикой ЕС, в случае если не будет введена новая политика в области энергетики, потребление возобновляемой энергии в 2030 году будет на уровне 24,3% что ниже 27%-ого целевого показателя ЕС по ВИЭ, как это было согласовано Европейским Советом, и воспрепятствует совместному выполнению обязательств,

¹ См.: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0392+0+DOC+XML+V0//EN#title2>

² См.: A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030" (COM/2014/015 final).

³ European Council conclusions of 19-20 March 2015, of 17-18 December 2015, of 17-18 March 2016.

⁴ EP resolutions on "A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030" and on "the Renewable energy progress report".

принятых Парижским соглашением 2015 года. Продолжение неизменной политики создало бы угрозу реализации политических стратегий Союза за мировое лидерство в области ВИЭ. Кроме того, это будет означать отказ от преимуществ безопасности, обеспечиваемых посредством увеличения поставок энергии из местных источников, и сокращение участия потребителей в энергетической системе.

В качестве правовой основы в Предложении Комиссии ЕС по Директиве Европейского Парламента и Совета 2009/28/ЕС от 23 апреля 2009 года о стимулировании использования энергии, получаемой из возобновляемых источников, взята статья 194 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС) Раздела XXI «Энергия» части третьей «Политика Союза и Внутренняя Политика».

В соответствии с поправкой Комитета Европейского парламента по вопросам промышленности, научных исследований и энергетики ITRE, предлагается изменить правовую основу Предложения, исключив ссылку на параграф 2 статьи 194 ДФЕС, ссылаясь, таким образом, на статью 194 ДФЕС в целом и на параграф 1 статьи 191 ДФЕС Раздела XX «Окружающая среда», которая гласит:

1. Политика Союза в сфере окружающей среды способствует достижению следующих целей:

- сохранение, защита и улучшение качества окружающей среды;
- охрана здоровья людей;
- осмотнительное и рациональное использование природных ресурсов;
- содействие на международной арене мерам, направленным на решение региональных или глобальных проблем окружающей среды, и, в частности, борьба с изменением климата.

В соответствии с прецедентным правом Суда ЕС «выбор правовой основы для меры Сообщества должен основываться на объективных факторах, поддающихся судебному пересмотру, которые включают в себя, в частности, цель и содержание

меры»⁵. Поэтому выбор неправильной правовой основы может оправдать аннулирование данного акта.

В этом контексте стремление института ЕС к более активному участию в принятии данной меры, обстоятельства, в которых была принята мера, а также работа, которая была выполнена в других аспектах в рамках действия, охватываемого данной мерой, не имеют отношения к определению правильного правового основания⁶. Если рассмотрение меры показывает, что она преследует двоякую цель или что она имеет двойной компонент, один из которых идентифицируется как основной или преобладающей целью или компонентом, тогда как другой является просто случайным, эта мера должна основываться на единой правовой основе, а именно на том, что требуется главной или преобладающей целью или компонентом⁷. Однако, когда мера имеет несколько одновременных целей или компонентов, которые неразрывно связаны между собой, без вторичного и косвенного отношения друг к другу, такая мера должна основываться на различных соответствующих правовых основаниях⁸, если процедуры, установленные для соответствующих правовых оснований, не противоречат и не ущемляют права Европейского парламента⁹.

В целях обеспечения прозрачности в пункте 1 Предложения разъясняется причина пересмотра Директивы 2009/28/ЕС и внесения в нее поправок с последующей отменой Директив 2001/77/ЕС и 2003/30/ЕС¹⁰. В пунктах 2 и 3 Предложения повторяется, что поощрение использования возобновляемых видов энергии является одной из целей энергетической политики Союза, необходимой для сокращения выбросов парниковых газов в соответствии с Парижским соглашением

⁵ Case C-45/86, *Commission v. Council (Generalised Tariff Preferences)* [1987] ECR 1439, para 5; Case C-440/05 *Commission v. Council* [2007] E.C.R. I-9097; Case C-411/06 *Commission v. Parliament and Council* [2009] ECR I-7585.

⁶ Case C-269/97 *Commission v Council* [2000] ECR I-2257, para 44.

⁷ Case C-137/12 *Commission v Council* EU:C:2013:675, para 53; C-490/10 *Parliament v Council* EU:C:2012:525, para 45; C-155/07 *Parliament v Council* [2008] ECR I-08103, para 34.

⁸ Case C-211/01 *Commission v Council* [2003] ECR I-08913, para 40; Case C-178/03 *Commission v European Parliament and Council* [2006] ECR I-107, para 43-56.

⁹ Case C-300/89 *Commission v Council ("Titanium dioxide")* [1991] ECR I-2867, para 17-25; Case C-268/94 *Portugal v Council* [1996] ECR I-6177.

¹⁰ См.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0767>

2015 года и содействия обеспечения безопасности энергоснабжения и технологических инноваций, также способствует сокращению зависимости Союза от импорта газа и нефти. Соответственно, в статье 3 Предложения устанавливается целевой показатель 2030 года в области возобновляемых источников энергии, не менее 27%, а также способы достижения государствами-членами эффективных с точки зрения затрат мер по сокращению выбросов парниковых газов путем создания финансовой основы содействия инвестициям в проекты в области возобновляемых источников энергии и использования финансовых инструментов, обмена передовым опытом между компетентными национальными или региональными органами.

В статье 4 Предложения основное внимание уделяется программе поддержки выработки электроэнергии, производимой из возобновляемых источников, и устанавливаются гарантии их внедрения государствами-членами, направленные на обеспечение сбалансированного функционирования рынков электроэнергии в соответствии с правилами государственной помощи и прозрачности.

Статья 16 устанавливает процесс предоставления разрешений на проекты в области ВИЭ с одним уполномоченным органом и максимальный срок для выдачи разрешений, в то время как статья 19 изменяет гарантии происхождения, в том числе распространяя свое действие на биогаз, что делает его обязательным для использования в отоплении и охлаждении, устанавливая процедуры применения стандарта CEN (фр. Comité Européen de Normalisation, CEN).

Статьи 21-24 дают право:

- i) потребителям самостоятельно потреблять без излишних ограничений;
- ii) энергетическим сообществам быть участниками рынка;
- iii) потребителям энергии прекратить оплачивать обогрев/охлаждение из систем централизованного тепло- и холодоснабжения на уровне здания, если потребители могут добиться значительно более высоких энергетических показателей за счет мер, принятых на уровне здания.

Статья 25 устанавливает обязательство ЕС в отношении поставщиков топлива по предоставлению определенной доли низкоэмиссионных и возобновляемых видов топлива для стимулирования обезуглероживания и диверсификации энергии для обеспечения экономически эффективного вклада отрасли в достижение общего целевого показателя.

Наконец, в статье 26 закреплены существующие критерии устойчивости ЕС для биоэнергетики, в том числе путем расширения их сферы действия на биомассу и биогаз для тепло- и холодоснабжения и выработки электроэнергии, тогда как статья 27 разъясняет массовый баланс и адаптирует его для охвата анаэробного сбраживания биогаза и закачивания биометана в газовые сети.

Предложение направлено на устранение инвестиционной неопределенности, на учет средне- и долгосрочных целей перехода на неуглеводородные источники; на обеспечение эффективного с точки зрения затрат внедрения и интеграции рынка возобновляемой энергии, а также на коллективное достижение целевого показателя по возобновляемым источникам энергии в ЕС в 2030 году; на развитие потенциала обезуглероживания новейших видов биотоплива и потенциала возобновляемых источников энергии в тепло- и холодоснабжении. Со времени вступления в силу Лиссабонского договора статья 194 ДФЕС является правовой основой для принимаемых мер в области энергетической политики, направленных на обеспечение функционирования энергетического рынка, безопасности энергоснабжения в Союзе, содействие энергоэффективности и энергосбережению, развитие новых и возобновляемых форм энергии, объединение энергетических сетей.

Во-первых, если рассматривать использование в качестве правовой основы статью 194 ДФЕС в целом, то следует отметить, что указанная статья содержит в параграфах 2 и 3 соответственно две различные правовые основы для мер разного характера.

В то время как в параграфе 3 упоминаются меры, которые в основном носят фискальный характер, параграф 2 касается принятия мер, необходимых для достижения целей, указанных в параграфе 1.

Поскольку Предложение явно относится к последней категории мер, требуется конкретное упоминание параграфа 2 статьи 194 ДФЕС в качестве правовой основы.

Кроме того, статья 194 ДФЕС предусматривает различные законодательные процедуры в зависимости от характера меры. В соответствии со статьей 194 (3) ДФЕС применяется специальная законодательная процедура, в соответствии с которой с Парламентом проводятся только консультации, а единогласие в Совете требуется для мер, которые в основном носят фискальный характер. Напротив, в соответствии со статьей 194 (2) ДФЕС применяется обычная законодательная процедура для принятия мер, необходимых для достижения целей, изложенных в статье 194 (1).

Основная цель Предложения, как представляется, в полной мере подпадает под задачи политики Союза в области энергетики, изложенной в статье 194 (1) ДФЕС. Поэтому для того, чтобы указать правовую основу таким образом, чтобы можно было определить, какая процедура применима к принятию Предложения, а также требуемое большинство, необходимое в Совете, целесообразно полагаться на статью 194 (2) в качестве правовой основы предложения вместо статьи 194 ДФЕС в целом.

Что касается ссылки на статью 191 (1) ДФЕС, которую предлагается добавить в качестве правовой основы Предложения, следует подчеркнуть, что она не является ключевой. В ней изложены цели экологической политики ЕС, а также другие принципы, которые Союз должен учитывать при формировании своей экологической политики и сотрудничестве с третьими странами в области окружающей среды. Это положение не дает право институтам ЕС принимать законодательные меры в области окружающей среды и, следовательно, не может служить правовой основой.

Если идея поправки заключается в том, чтобы добавить природоохранную правовую основу, то статья 192 (1) ДФЕС является таковой, поскольку предусматривает обычную законодательную процедуру для достижения целей, указанных в статье 191 ДФЕС. При таких условиях для Предложения оправдывается включение дополнительной природоохранной правовой основы. В частности, необходимо было бы показать, что в Предложении есть несколько одновременных целей или компонентов, которые неразрывно связаны друг с другом, не будучи второстепенными и косвенными по отношению к другим¹¹. С учетом того, что статья 194 прямо увязывает сохранение и улучшение окружающей среды с целями развития энергетической политики Союза, с учетом цели и содержания Предложения, представляется, что основной и преобладающей целью и компонентом этого Предложения является содействие достижению целей, связанных с энергетикой. Если учесть также экологические аспекты, то они явно второстепенны по отношению к основной цели содействия использованию энергии из возобновляемых источников по смыслу статьи 194 (1)(с) ДФЕС.

В свете вышеупомянутого анализа, изменения в правовой основе Предложения, предусмотренные данной Поправкой, представляют собой, касательно включения статьи 191 ДФЕС, неправомерную ссылку на статью, которая не основана на содержании и цели Предложения. Что касается использования статьи 194 ДФЕС в целом, то исключение ссылки на параграф 2 не должно быть принято, поскольку оно устраняет ссылку на конкретный тип законодательной процедуры, которой необходимо следовать для принятия соответствующего Предложения.

Проецируя исследование нормативно-правовых документов ЕС, регламентирующих меры поддержки и стимулирования развития возобновляемой энергетики, и, в частности, Директивы 2009/28/ЕС, на развитие возобновляемых источников энергии в России, следует отметить, что такой анализ имеет большое значение, так как ВИЭ смогут заменить традиционные источники во многих

¹¹ Case C-211/01 Commission v Council [2003] ECR I-08913, para. 40; Case C-178/03 Commission v European Parliament and Council [2006] ECR I-107, para 43-56.

удаленных от сетевого энергоснабжения районах. Кроме того, как крупнейший нетто-экспортер традиционных энергоресурсов в страны ЕС Россия должна учитывать перспективы развития возобновляемых источников энергии в европейских странах, поскольку межтопливная конкуренция может привести к снижению спроса на углеводороды из России на энергетических рынках Евросоюза.

Литература

1. Peeters M. Renewable Energy Law in the EU: Legal Perspectives on Bottom-Up Approaches. New Horizons in Environmental and Energy Law series / Marjan Peeters. - Edward Elgar Pub., 2015. - 352 p.
2. Baldwin R. Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice / Robert Baldwin. - Oxford University Press, 2012. - 568 p.
3. Bernaerts I. EU Energy Law. Vol. VIII. The Energy Infrastructure Policy of the European Union / Inge Bernaerts. - Claeys & Casteels, 2014. - 575 p.
4. Buschle D. EU Energy Law. Vol. IX. European External Energy Law and Policy / Dirk Buschle. - Claeys & Casteels, 2015. - 350 p.
5. Buschle D. European Energy Law / Dirk Buschle. - Helbing Lichtenhahn., 2011 - P. 41-81
6. Cameron P., Heffron R. Legal Aspects of EU Energy Regulation / Peter Cameron and Raphael Heffron. - Oxford University Press, 2016. - 830 p.
7. Geiger R. European Union Treaties: A Commentary: TEU - TFEU - Charter of Fundamental Rights of the European Union / Rudolf Geiger. - C.H. Beck, 2015. - 1200 p.
8. European Parliament. Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast) (COM(2016)0767 - C8-0500/2016 - 2016/0382(COD)) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0392_EN.html?redirect#title2.
9. EUR - Lex Access to European Union law. A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030" (COM/2014/015 final) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0015>.
10. European Parliament. European Council conclusions of 19 – 20 March 2015, of 17-18 December 2015, of 17-18 March 2016 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0392-ERR02_EN.pdf?redirect.
11. European Parliament. EP resolutions on "A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030" and on "the Renewable energy progress report" [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0392-ERR02_EN.pdf?redirect.
12. European Parliament. Case C-45/86, Commission v. Council (Generalised Tariff Preferences) [1987] ECR 1439, para 5 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-AL-623749_EN.pdf?redirect.

13. European Parliament. Case C-440/05 Commission v. Council [2007] E.C.R. I-9097 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0087+0+DOC+XML+V0//EN>.

14. European Parliament. Case C-411/06 Commission v. Parliament and Council [2009] ECR I-7585 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-AL-606035_EN.pdf?redirect.

15. European Parliament. Case C-269/97 Commission v Council [2000] ECR I-2257, para. 44 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0211-ERR01_EN.docx.

16. European Parliament. Case C-137/12 Commission v Council EU:C:2013:675, para. 53 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-AL-632053_EN.pdf?redirect.

17. European Parliament. Case C-490/10 Parliament v Council EU:C:2012:525, para. 45 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0245-ERR03_EN.pdf.

18. European Parliament. Case C-155/07 Parliament v Council [2008] ECR I-08103, para. 34. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2017/07/cbsdavisjuri@pe170713.pdf>.

19. European Parliament. Case C-211/01 Commission v Council [2003] ECR I-08913, para. 40. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+ADDON+A8-2017-0392+ERR-02-EN+DOC+PDF+V0//EN>.

20. European Parliament. Case C-178/03 Commission v European Parliament and Council [2006] ECR I-107, para. 43-56. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML%2BCOMPARL%2BPE-480.657%2B01%2BDOC%2BWORD%2BV0%2F%2FEN>.

21. European Parliament. Case C-300/89 Commission v Council ("Titanium dioxide") [1991] ECR I-2867, para. 17-25. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-627.569&format=PDF&language=EN&secondRef=02>.

22. European Parliament. Case C-268/94 Portugal v Council [1996] ECR I-6177. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0022_SUM.

23. European Parliament. Case C-211/01 Commission v Council [2003] ECR I-08913, para. 40 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+ADDON+A8-2017-0392+ERR-02-EN+DOC+PDF+V0//EN>.

24. European Parliament. Case C-178/03 Commission v European Parliament and Council [2006] ECR I-107, para. 43-56 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML%2BCOMPARL%2BPE-480.657%2B01%2BDOC%2BWORD%2BV0%2F%2FEN>.

25. European Parliament. Case C-300/89 Commission v Council ("Titanium dioxide") [1991] ECR I-2867, para. 17-25 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPART&reference=PE-627.569&format=PDF&language=EN&secondRef=02>.

26. European Parliament. Case C-268/94 Portugal v Council [1996] ECR I-6177 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0091>.

**Legal analysis of the ITRE Committee Amendment
to the European Union Commission Proposal on the 2009/28/EC Directive
on Promoting Renewable Energy**

Ovechko Valentin Vladimirovich,
Expert, The Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs
109240, Russia, Moscow, Kotel'nicheskaya nab., 17, office 300
e-mail: valov@protonmail.com

Abstract. The rapid development of renewable energy in the EU in recent years is associated with a number of aspects, among which it is necessary to highlight, in addition to economic, and legal. The relevance of the study of the practice of regulating the area of renewable energy in the EU is determined by the possibility to develop the necessary legal mechanisms in modern Russia.

This article analyzes the regulatory framework and the case-law of the Court of Justice of the EU regarding the amendment of the European Parliament Committee on Industry, Scientific Research and Energy ITRE to the Proposal of the EU Commission on the Directive of the European Parliament and Council 2009/28 / EC on the promotion of the use of energy derived from renewable sources. Some legal inconsistencies of this amendment are revealed (summarized).

The author of the article noted the need to study EU regulatory documents governing measures to support and stimulate the development of renewable energy in terms of developing renewable energy sources in Russia, which is the largest supplier of traditional energy resources to the EU countries, and which will need to take into account the prospects for the development of renewable energy sources in Europe countries, as international fuel competition can lead to a decrease in demand for hydrocarbons from R Russian Federation in the EU energy markets.

Key words: Renewable energy sources; Directive of the European Parliament and of the Council; Treaty on the Functioning of the European Union.