

# **Европейский союз в ноябре- декабре 2006 г.**

*Информационно-аналитический доклад.*

**Москва**

**2006**

## **Содержание.**

- I. Краткое содержание – общая оценка ситуации.**
- II. Политическое развитие Европейского союза.**

- 2.1. *Саммит Европейского союза (14 – 15 декабря 2006 г.)*
- 2.2. *Политическая деятельность Европейской комиссии (КЕС)*
- 2.3. *Нормотворческая деятельность КЕС*
- 2.4. *Европейский парламент (ЕП)*

### **III. Экономическая ситуация в ЕС.**

- 3.1. *Внутренний рынок*
  - 3.1.1. *Общее состояние*
  - 3.1.2. *Конкуренсная политика*
- 3.2. *Политика в сфере энергетики*
- 3.3. *Гражданская авиация*
- 3.4. *Сельскохозяйственная и рыболовная политики Евросоюза*
- 3.5. *Бюджетно-финансовая сфера*
- 3.6. *Экономический и валютный союз*
- 3.7. *Вопросы занятости и социальные аспекты*
- 3.8. *Реализация Киотского протокола*

### **IV. Внешние связи ЕС и проблема расширения.**

- 4.1. *Общие вопросы*
- 4.2. *Деятельность ЕС в ВТО*
- 4.3. *Международные энергетические отношения*
- 4.4. *Внешние связи ЕС в сфере гражданской авиации*
- 4.5. *Отношения с отдельными государствами*
- 4.6. *Отношения с региональными объединениями и организациями*
- 4.7. *«Турецкий вопрос» в ноябре - декабре 2006 г.*

## **1. Краткое содержание – Общая оценка ситуации**

В ноябре – первой половине декабря 2006 г. политическая жизнь Европейского союза (ЕС) была сосредоточена на вопросах выработки общего видения перспектив дальнейшего расширения, повышения качества нормотворческой деятельности Европейской комиссии (КЕС) и борьбы заинтересованных сторон вокруг проблемы обеспечения энергетической безопасности Европы. В повестке дня также сохранялась проблема нового договора ЕС, призванного заменить ныне действующий договор Ниццы, дать старт новому раунду институциональных реформ Евросоюза и вывести его из политического кризиса. Напомним, что провал Конституционного договора на референдумах в мае – июне 2005 г. выявил наличие системного кризиса ЕС. В данной сфере наиболее заметными событиями стали ратификация Конституционного договора парламентом Финляндии (5 декабря 2006 г.) и очередное изменение подхода руководства КЕС к будущему Конституции.

Наиболее важным событием политической жизни ЕС в анализируемый период стал саммит Европейского союза, состоявшийся в Брюсселе 14 – 15 декабря. Повестка дня встречи включала такие вопросы как:

- 1 перспективы дальнейшего расширения ЕС после вступления в него Болгарии и Румынии (1 января 2007 г.). В рамках данной темы участники саммита поддержали решение Совета министров иностранных дел ЕС от 11 декабря о временном замораживании переговоров о вступлении Турции по 8 главам переговорного «пакета» КЕС;
- 2 промежуточные результаты внутриевропейских дебатов о судьбе Конституционного договора;
- 3 проблема миграции и контроля внешних границ (вопрос, получивший особую остроту в связи с выявившимся в сентябре 2006 г. кризисом данной политики и отказом большинства стран-членов ЕС оказать поддержку Испании, подвергшейся небывалому наплыву иммигрантов);
- 4 выработка единой стратегии ЕС в сфере энергетики (включая внешние связи);

Также в ходе саммита неформально обсуждалась проблема вето, наложенного Польшей на решение Совета ЕС о наделении Европейской комиссии полномочиями на переговоры с Россией о новой политико-правовой базе отношений.

Как с политической, так и с технической точек зрения саммит ЕС наглядно продемонстрировал, что Европейский союз в его нынешнем виде вышел за пределы размеров, при которых механизмы выработки и принятия решений остаются эффективными. Сформированные почти 50 лет назад институты, тонко настроенные на учет всех национальных позиций, не могут эффективно осуществлять базовую функцию согласования интересов стран-членов. Не случайно, что именно этот вопрос – управляемость и реформа институтов ЕС – был признан рядом участников саммита важнейшим для сохранения на плаву всего интеграционного проекта.

Практические результаты саммита оцениваются наблюдателями как достаточно скромные. Встреча не предложила решения ни для одной из важнейших обсуждавшихся проблем. Лидерам стран ЕС не удалось добиться от Польши полной отмены вето на переговоры с Россией, что, впрочем, стало политически невозможным в связи с появившейся незадолго до саммита информацией о возможности ввода Россией ограничений на всю мясную продукцию стран Евросоюза с 2007 г. (в связи с отсутствием со стороны ЕС гарантий соблюдения фитосанитарных требований новыми странами-членами – Болгарией и Румынией, вступающими в ЕС 1 января 2007 г.) и сообщениями о готовности РФ подписать двусторонние соглашения по данному вопросу с Германией и Ирландией. Последнее было расценено в ЕС как угроза внутреннего раскола по важнейшим вопросам сельского хозяйства и внешней торговли. Польша, со своей стороны, выступила с

предложением включить в число стран с т.н. «европейским будущим» Украину, Молдову и Грузию. И все же, Евросоюзу удалось добиться от Варшавы частичного снятия вето – по вопросам энергетики. (Ранее Польша утверждала, что поддержит проект мандата КЕС на переговоры с Россией о новом базовом соглашении РФ-ЕС лишь после ратификации Москвой Договора к Энергетической хартии).

В рамках внутривнутриполитической жизни ЕС продолжилась конкурентная борьба между Брюсселем (КЕС) и национальными правительствами стран-членов. Еврокомиссия продолжила свой курс на решительные действия в тех направлениях, где успех может принести ей как можно больше плюсов в глазах европейских граждан. К числу таких направлений относятся вопросы повышения безопасности на транспорте (в первую очередь – воздушном), улучшения контроля за качеством продуктов потребления, снижения и выравнивания цен на услуги сотовой связи и ряд других. Такие действия КЕС напрямую увязаны с провозглашенной в марте 2006 г. политикой «конкретных дел», которая, по мнению председателя КЕС Ж.М. Баррозу, должна смягчить последствия разочарования граждан стран ЕС от негативных последствий расширения 2004 г. и улучшить имидж Брюсселя.

В ноябре 2006 г. окончательно обозначились основные области столкновения интересов внутри ЕС на 2007 г. в области энергетической политики, в том числе ее внешнем измерении. В первую очередь, эти столкновения происходят между КЕС, стремящейся либерализовать энергетический рынок Евросоюза (и тем самым увеличить собственные полномочия) и государствами-членами ЕС, придерживающимися протекционистской энергетической политики. Специфика данной сферы деятельности Евросоюза будет во многом определяться комплексным подходом к решению энергетической проблемы, который был избран КЕС. Данный подход сочетает в себе наступление на права стран-членов, их энергетических компаний и внешних партнеров Евросоюза сразу по нескольким направлениям. Соответственно, в реализацию данной политики вовлечены сразу несколько подразделений КЕС – директораты по вопросам конкуренции, внешним связям, внешней торговле и собственно энергетике и транспорту.

Во-первых, Еврокомиссия взяла курс на решительную монополизацию энергетического сектора, которую планируется осуществить через постепенный запрет на деятельность вертикально интегрированных компаний (добыча, транспортировка, сбыт). В КЕС отдают себе отчет, что в случае с рядом ведущих стран Евросоюза (Германия, Франция), такие действия вызовут решительное сопротивление национальных политических и деловых элит. Вместе с тем, в КЕС уверены в том, что уже принятые странами ЕС рамочные обязательства либерализовать в 2007 г. энергетический рынок дают Брюсселю возможность расширять свои полномочия.

Во-вторых, КЕС намерена перейти к решительным действиям в отношении ведущих поставщиков энергоресурсов в ЕС, к числу которых относится и Россия. В последнем случае директораты КЕС по торговле и внешним связям, которым предстоит вести основную часть переговоров о новой политико-правовой базе отношений Россия – ЕС на период после 2007 г.,

намереваются исходить из антимонопольных установок внутриевропейской энергетической политики. Судя по некоторым заявлениям представителей КЕС, можно предположить, что в качестве инструмента давления на российскую сторону КЕС будет использовать вопрос о вступлении России в ВТО. Дополнительные возможности для таких действий будут предоставлены КЕС в случае одобрения российским Правительством рамочных условий соглашения об отмене компенсационных сборов и платежей за пролеты ряда авиакомпаний стран ЕС по транссибирскому воздушному маршруту (ТСМ), которые были согласованы в рамках саммита Россия – ЕС в Хельсинки 24 ноября 2006 г. под угрозой, как официально заявляет КЕС, блокирования вступления России в ВТО.

В сфере внешней торговли ЕС начинается процесс перехода к политике выстраивания (выгодной для европейских компаний и потребителей) системы внешнеторговых соглашений с упором на создание Зон свободной торговли (ЗСТ). Основные идеи такой политики были изложены в коммюнике Комиссии «Рамочная политика глобальной Европы», согласно которому торговая политика Евросоюза – это интегральная часть внутренних экономических реформ и конкуренции в глобальной экономике. Торговая политика должна в этой связи стремиться к постепенному открытию иностранных рынков для европейских компаний и таким образом вносить вклад в конкурентоспособность и расширение рынка труда в ЕС.

В этой связи большое значение имела встреча представителей ЕС и КНР, состоявшаяся в Пекине 24-25 октября 2006 г., в ходе которой были обозначены основные принципы и подходы сторон к развитию торговых отношений. Стороны согласились начать в январе 2007 г. переговоры по изменению соглашения 1985 г. о торговле и экономическом сотрудничестве, которое является правовой базой взаимоотношений в настоящее время. Усиление активности ЕС на китайском направлении и ряд заявлений европейских представителей свидетельствуют о начале обострения конкуренции Евросоюза и США за выстраивание особого режима торговых отношений с КНР. Примечательно, что, преследуя цель как можно большего открытия рынка Китая, Евросоюз проводит протекционистскую политику в отношении китайского экспорта в Европу.

В ноябре 2006 г. в очередной раз наглядно проявилась неспособность КЕС к реформированию своей деятельности в сторону снижения ее бюрократизации. Ряд примеров анализируемого периода подтвердили, что в случае необходимости решения какой-либо проблемы развития ЕС, Еврокомиссия идет по пути создания новых бюрократических структур. Данная тенденция указывает на продолжение кризиса бюрократической машины ЕС, которая продолжает действовать старыми методами, ставшими, по мнению многих наблюдателей, причиной кризисной ситуации в Евросоюзе.

Не до конца проясненным остается вопрос о возможной замене занимающего пост Высокого представителя ЕС по вопросам внешней политики и политики безопасности Х. Соланы. Несмотря на упорно циркулирующие в Брюсселе слухи о его смертельной болезни, официальных подтверждений

на этот счет пока не поступало. В кулуарах ЕС в качестве возможного кандидата на занятие должности, которая может потенциально преобразоваться в пост «министра иностранных дел Европы», называется целый ряд известных политиков, среди которых фигурирует и министр иностранных дел Швеции К. Бильдт.

## **II. Политическое развитие Европейского союза**

### **2.1. Саммит Европейского совета (14 – 15 декабря 2006 г.)**

Состоявшийся 14 – 15 декабря 2006 г. в Брюсселе саммит Европейского союза был призван дать ответы на 2 важнейших вопроса политической жизни ЕС в условиях отсутствия четких перспектив эволюции политико-правовой базы европейской интеграции: способность стран-членов выработать единое видение будущего процесса расширения ЕС, и степень их готовности поступиться суверенными правами в области миграционной политики. Проблема судьбы Конституционного договора осталась на втором плане, и председательствующая в ЕС Финляндия только проинформировала участников встречи о результатах своих консультаций со странами-членами, которые будут переданы Германии (председательствует в ЕС с 1 января по 30 июня 2007 г.) для подготовки весной 2007 г. доклада о реформе правовой базы ЕС.

По вопросу о перспективах расширения, в ходе работы саммита лидерам стран ЕС удалось достичь хрупкого консенсуса между сторонниками (Великобритания, Испания, Швеция, новые страны-члены) и противниками (Германия, Франция, Нидерланды, Австрия) принятия в ЕС государств Западных Балкан и Турции. Суть компромисса в принципиальном признании «европейского будущего» кандидатов, которое, однако, поставлено саммитом в жесткую зависимость от выполнения условий членства (т.н. Копенгагенские критерии) и не определенной пока юридически «способности институтов ЕС к восприятию новых стран-членов». Как отметил по итогам саммита глава КЕС Ж.М. Баррозу, выбрана формула расширения при готовности к нему как стран-кандидатов, так и самого ЕС.

Специфика ситуации состоит в том, что главной проблемой является не слабая готовность потенциальных стран-членов к выполнению критериев членства, а именно ставшая за последние 2 года очевидной неприспособленность институтов ЕС к согласованию интересов даже 25 стран. Основные институты ЕС создавались для тесного сотрудничества 6 стран-основательниц и пока не могут эффективно использоваться при пятикратно возросшем числе участников внутреннего переговорного процесса.

Не случайно и то, что в качестве паллиативной меры лидеры стран ЕС пошли по пути ужесточения критериев членства, особенно в таких сложных для измерения сферах, как эффективность государственного управления и борьба с коррупцией. В ходе наиболее спорных с точки зрения данного критерия расширений ЕС на Грецию, Испанию и Португалию (первая половина 1980-х

гг.) вопрос о достижении кандидатами уровня наиболее «продвинутых» стран Евросоюза (Дания, Нидерланды) даже не ставился. Вместе с тем, до последнего расширения в мае 2004 г. количество участников процесса позволяло проводить относительно эффективное согласование их интересов, что являлось достаточным для продвижения вперед всего интеграционного проекта.

В настоящее время ЕС теряет уже чисто техническую управляемость. Не случайно одним из скандальных эпизодов саммита 14 – 15 декабря 2006 г. стало заявление президента Франции Ж. Ширака о необходимости ограничить количество выступающих в ходе пленарной дискуссии глав государств и правительств. В этой связи постанова Парижем и Гаагой вопроса о «способности (ЕС) к восприятию (новых участников)» представляется оправданной, хотя никто в Евросоюзе пока не готов дать на него внятный ответ.

Европейским лидерам не удалось существенно продвинуться и по вопросу о лучшей координации национальных политик в области регулирования миграции. Суть предложений КЕС, поддержанных Финляндией и некоторыми странами Евросоюза, состояла в отмене принципа единогласного решения по таким вопросам как новое антитеррористическое законодательство и миграционная политика. В ходе обсуждения на саммите все эти инициативы были заблокированы, а наиболее радикально против введения процедуры голосования большинством при решении вопросов юстиции и внутренних дел высказалась Великобритания, по словам представителя которой данный вопрос «затрагивает государственный суверенитет». Представители Германии (председательствует в ЕС в первой половине 2007 г.) также заявили, что не планируют возвращаться к данному вопросу.

В области энергетической политики лидеры стран ЕС подтвердили свою приверженность стратегии гармонизации внутреннего и внешнего измерений энергетического рынка ЕС на основе его постепенной либерализации. На саммите была выражена поддержка намерения КЕС представить доклад по новому совместному «Плану действий» в энергетической области, который будет рассмотрен Европейским советом в марте 2007 года. В практическом плане на саммите было решено создать сеть офисов т.н. «европейских корреспондентов» по вопросам энергетической безопасности, которые могли бы аккумулировать экономическую и политическую информацию о положении дел в данной области на национальном уровне. **Данное решение свидетельствует о сохраняющемся в анализируемый период крайне низком уровне координации энергетических стратегий стран-членов ЕС, особенно в области внешних связей, а также о незначительных перспективах его повышения.**

## 2.2. Политическая деятельность Европейской комиссии (КЕС)

16 ноября 2006 г. Председатель Еврокомиссии Ж.М. Баррозу представил официальную программу действий КЕС на 2007 г., в рамках которой планируется выдвижение новых законодательных и политических инициатив. В 2007 г. КЕС планирует, во-первых, возобновить Лиссабонскую повестку дня, цель которой – существенно повысить конкурентоспособность экономики ЕС (изначально – превратить ЕС к 2010 г. в наиболее конкурентоспособную

экономику мира) и повысить занятость населения. Вторым приоритетом КЕС в 2007 г. – это «солидарность в вопросах устойчивого развития, управления природными ресурсами и здравоохранения». В-третьих, заявлено, что внимание КЕС будет сосредоточено на вопросах внутренней безопасности, справедливости и защите граждан Евросоюза от новых угроз. Наконец, последний среди обозначенных главой КЕС приоритет Еврокомиссии в 2007 г. – «усиление голоса Евросоюза в мире» в таких вопросах как устойчивое развитие, соседство, сотрудничество и конкурентоспособность.

Обращает на себя внимание, что (в случае серьезности намерений КЕС) по большинству запланированных направлений работы Брюссель столкнется с необходимостью вторжения в сферу национальной компетенции стран-членов. Так, например, КЕС планирует большое внимание уделить социальным вопросам. Вместе с тем, регулирование социальной политики не является сферой компетенции Сообщества и не входит в непосредственную сферу ответственности КЕС.

Сделанные в ноябре – декабре 2006 г. заявления членов КЕС свидетельствуют об их попытках играть большую роль в определении будущего правовой базы и, следовательно, эволюции ЕС. Например, была подвергнута критике концепция «мини-договора», предложенная в сентябре 2006 г. министром внутренних дел Франции и вероятным кандидатом на президентских выборах в мае 2007 г. Н. Саркози. 22 ноября 2006 г. комиссар по связи с общественностью М. Вальштрем заявила, что позиция Брюсселя заключается в сохранении по максимуму политической субстанции Конституционного договора. Это значит введение в силу, как минимум, первой и второй частей Договора (положения об институтах и Хартия основных прав). А комиссар по внешним связям в лучших традициях Европейской комиссии предложила дополнить текст Конституционного договора положениями, которые бы импонировали гражданам Европейского союза вместо того, чтобы убирать оттуда какие-либо статьи. Нельзя, однако, забывать, что с юридической точки зрения КЕС не имеет никакого влияния на перспективы ратификации Конституционного договора.

Председатель КЕС Ж.М. Баррозу, позиция которого уже неоднократно менялась от безоговорочной поддержки текста до осторожных замечаний по поводу его нежизнеспособности, вновь изменил свое отношение к вопросу о судьбе Конституции. По поступающим из Брюсселя сообщениям, в ноябре 2006 г. глава КЕС направил членам Комиссии письмо, в котором сообщил о «желании вдохнуть в Конституцию новую жизнь». По всей видимости, активность Ж.М. Баррозу связана с латентной конкуренцией КЕС с Германией за статус и роль политического лидера Евросоюза. Берлин планирует предпринять в период своего председательства в ЕС некие политические шаги в сторону одобрения Конституции, и Брюссель не хочет оставаться в стороне.

В свою очередь, правительство Нидерландов заявило 9 ноября 2006 г., что не намерено выносить текст отвергнутой Конституции на повторное голосование, и, в рамках подготовки нового Договора, будет настаивать на внесении юридически ясных определений, которые смогут ограничить вмешательство Брюсселя в регулирование на национальном уровне. Речь идет о дальнейшей формализации принципа субсидиарности, который обеспечивает страны-члены постоянно действующим инструментом сохранения своих суверенных прав в

регулировании экономической деятельности.

В анализируемый период КЕС продолжила деятельность по «приближению брюссельской бюрократии к гражданам ЕС», ответственность за которую лежит на вице-президенте Комиссии М. Валльстрем. В рамках этой компании в начале ноября 2006 г. 50 чиновников высокого ранга покинули Брюссель и отправились стажироваться в средние и малые предприятия Австрии, Германии, Греции, Венгрии, Кипра, Италии, Португалии, Румынии, Словении и Испании для того, чтобы «понять, какое влияние на эти предприятия оказывает европейское регулирование, и как Комиссия может улучшить ситуацию». Предполагается, что рабочие места будут предоставлены в фармацевтическом, ресторанном, отельном бизнесе, в области информационных технологий, авиационной промышленности, машиностроении, а также текстильной области. Всего в ближайшие два года стажировку должны пройти 350 служащих Еврокомиссии.

Однако, на деле это представляет собой PR-акцию, которая вряд ли приведет к действительному фундаментальному изменению работы Комиссии и решения проблемы излишнего регулирования различных сторон бизнеса и жизни.

В декабре 2006 г. состоялось утверждение Европарламентом кандидатов на пост членов КЕС от Румынии и Болгарии, вступающих в Евросоюз в январе 2007 года. Представитель Румынии, Л. Орбан, займет пост комиссара по языковому многообразию, а комиссар от Болгарии, М. Кунева, получит портфель по защите потребителей. Оба портфеля будут достаточно сложны для комиссаров, поскольку большинство компетенций в этих областях сосредоточены в руках государств-членов Европейского союза, а не у Европейских сообществ, где КЕС имеет существенный объем полномочий.

### 2.3. Нормотворческая деятельность КЕС

В ноябре – декабре 2006 г. КЕС развивала деятельность по упрощению методов регулирования и более «дружественному», в терминологии ЕС, подходу к предприятиям. 14 ноября Еврокомиссия объявила о «парадигмальном сдвиге» в своей деятельности: отказе от стратегической линии на то, что большее количество регулирующих актов означает лучшую интеграцию. Комиссия планирует сконцентрироваться на необходимом и высоко профессиональном регулировании, а также упрощении администрирования европейского законодательства. Данные предложения КЕС будут обсуждаться на саммите ЕС в марте 2007 г. и могут встретить поддержку со стороны стран-членов ЕС, которые ориентируются на возвращение вопросов регулирования экономической деятельности на национальный уровень и снижение централизации Евросоюза.

Однако, искренность намерений КЕС была поставлена под сомнение на прошедшем в ноябре 2006 г. Форуме частного бизнеса ЕС. Представители Форума отметили, что им непонятно, как Европейская комиссия собирается добиться уменьшения бюрократизированности на 25 % к 2012 г., если из 54 мер упрощения регулирования, запланированных на 2006 г., реализованы были только 15. При этом все они касаются только частичного упрощения, а

продолжающийся в геометрической прогрессии рост законотворческих инициатив КЕС нивелирует даже скромные достигнутые результаты. (В этой связи особую критику вызвали Зеленая книга по трудовому законодательству, регулирование сферы транспорта и химической отрасли.)

В сфере юстиции и внутренних дел, в конце ноября 2006 г. Еврокомиссия предложила создать общие консульские учреждения на территории третьих стран для помощи гражданам Евросоюза. Основную проблему, с точки зрения КЕС, представляет то, что только в США, России и Китае у всех 25 государств-членов есть дипломатические и консульские представительства, в то время как география путешествий и бизнеса постоянно расширяются, и граждане Евросоюза нуждаются в защите по всему миру (например, при природных катастрофах или социальных кризисах). Комиссия предлагает разместить общие консульские учреждения на территории либо посольств государств-членов, либо делегаций Еврокомиссии.

Однако дипломатическая сфера является крайне важной для государств-членов, и вряд ли они согласятся на подобное расширение компетенций КЕС. Кроме того, это может быть расценено рядом стран Евросоюза и как попытка претворить в жизнь некоторые положения замороженного Конституционного договора. Наконец, вряд ли государства согласятся на передачу этим учреждениям функции выдачи виз, поскольку это может иметь прямые последствия для внутренней безопасности государств-членов.

## 2.4. Европейский парламент (ЕП)

В ноябре 2006 г. Европейский парламент сделал очередной шаг к расширению своих компетенций в сфере внешних связей ЕС. В конце ноября страны-члены (Совет) и депутаты ЕП согласились в необходимости консультироваться с Парламентом по внешнеполитическим вопросам, имеющим бюджетные последствия, а также по назначению специальных представителей Евросоюза за рубежом. Этому решению предшествовал целый месяц споров между Европарламентом и государствами-членами. Всего бюджет Евросоюза на 2007 год увеличится на 3,5 млрд. Евро по сравнению с текущим годом, а внешнеполитический бюджет ЕС возрос с 72,6 млн. евро до 160 млн.

В ноябре 2006 г. в Европарламенте (ЕП) разразился кризис по вопросу будущего председательства. На протяжении последних legislatur пост председателя Европарламента попеременно занимают две ведущие политические группы (социалисты и народная партия) каждая на срок 2,5 года, что обеспечивало соглашение между двумя ведущими политическими группами ЕП. Со следующего года Ж. Борреля должен сменить Х.-Г. Поттеринг, кандидатура которого была одобрена в ноябре. Одновременно, однако, группа депутатов ЕП, представляющих т.н. «малые» фракции («Союз Европа Наций», Европейские либералы, «зеленые») запустила кампанию по изменению порядка занятия поста председателя, посчитав его недемократическим. Недовольство вызывает доминирование крупных политических партий, а взамен предлагается «кампания за справедливость председательства» между наиболее достойными депутатами Европарламента.

### 3. Экономическая ситуация в ЕС

#### 3.1. Внутренний рынок

##### *Общее состояние*

Ноябрь стал периодом подведения первых результатов экономического развития ЕС в 2006 году. В рамках наметившейся тенденции к экономическому оздоровлению, рост в 2006 г., по прогнозам, составит 2,8 %, а в 2007 г. снизится до уровня 2,4 %, что в любом случае на 1 % выше показателей «провального» 2005 года. Это улучшение ситуации должно способствовать снижению безработицы в Евросоюзе, находящейся сейчас на уровне 7,8 %. Высокая собираемость налогов в 2006 г. позволила существенно улучшить ситуацию с бюджетами стран-членов Евросоюза. Средний дефицит государственного бюджета составляет 2,1% по всему Евросоюзу. Тем не менее, в Чехии, Великобритании, Венгрии, Италии, Греции, Мальте, Польше, Португалии и Словакии дефицит незначительно превысит разрешенную Евросоюзом отметку в 3 % ВВП.

В зоне Евро (12 стран) также очевидны позитивные тенденции, однако они менее выражены в секторе услуг и торговле. Рост экономики стран зоны Евро в 2006 г. станет наиболее высоким за последние шесть лет (2,6 %), а также сохранится в 2007 году (2,1 %). Необходимо отметить, что современное улучшение состояния экономики ЕС основано не на внешней торговле, как ранее, а на росте инвестиций внутри Евросоюза и повышении внутреннего спроса. Кроме того, к снижению инфляции привело падение цен на энергоносители в мире.

Главным событием в области формирования внутреннего рынка ЕС стало одобрение в середине ноября 2006 г. Европарламентом директивы по либерализации рынка услуг, ставшее завершающим этапом трехлетней деятельности по поэтапному ослаблению законопроекта, предложенного комиссаром по вопросам общего рынка прошлого состава КЕС Ф. Болкестайном. Согласно утвержденной норме, предприятие, основанное в одном государстве-члене Евросоюза, может предоставлять услуги в других государствах Евросоюза, в том числе и те, которые требуют перемещения предоставляющего услуги, через границу. Однако, целый ряд секторов (названных «общественно значимыми») выведены из под действия этой нормы. Во многих «старых» странах ЕС по сей день сохраняется страх перед «новичками» в полном распространении преимуществ внутреннего рынка.

Согласно одобренной ЕП директиве, государства-члены могут требовать от всех компаний соблюдения норм внутренней политики, здравоохранения, а также защиты потребителей и охраны окружающей среды. На практике это может серьезно ограничить появление компаний из новых стран-членов на рынке услуг Западной Европы. Некоторые услуги, под давлением лоббистских групп, вообще исключены из действия данной директивы, например, финансовые (для которых существуют отдельные нормы), а также в таких сферах как здравоохранение и социальные услуги.

Отдельные барьеры сохраняются и для свободы перемещения товаров. В частности, Европейский суд 23 ноября признал, что граждане Евросоюза, покупающие алкогольные и табачные изделия по Интернету в государствах-членах с более низкими сборами, обязаны платить акцизы в своем государстве

(в отличие от тех, кто самостоятельно пересекает границу с другим государством-членом для приобретения этих же товаров). Это решение вызвало противоречивые реакции: британские политики заявили, что это противоречит принципам внутреннего рынка, а представители многих государств в кулуарах отметили, что они удовлетворены, поскольку решение сохранило их государствам значительные бюджетные доходы.

Таким образом, в среднесрочной перспективе общий рынок в сфере услуг будет носить в ЕС весьма ограниченный характер. Национальный протекционизм в значительной степени сохраняется.

В области регулирования рынка услуг сотовой связи 7 ноября 2006 г.

Еврокомиссия опубликовала исследование, согласно которому чрезмерно высокая плата за роуминг мобильных телефонов препятствует их использованию за границей и формированию единого рынка информационных услуг в Евросоюзе. В результате Комиссия призвала всех операторов к возможному снижению и выравниванию цен. Можно ожидать, что вслед за ценовой унификацией рынка услуг сотовой связи внутри ЕС, которая является одним из наиболее политически выигрышных проектов КЕС, может последовать попытка распространения европейских требований на те страны, с которыми ЕС осуществляет наиболее интенсивный торговый обмен, и куда граждане ЕС активно путешествуют.

Ситуация со свободным перемещением рабочей силы в Евросоюзе остается далекой от желаемой. Большинство старых стран-членов Евросоюза сохраняют барьеры для 10 государств, вступивших в ЕС в 2004 году. Более того, в ноябре все государства-члены за исключением Швеции, Польши, Словакии, Эстонии, Латвии и Финляндии объявили о намерении ввести ограничения для граждан Румынии и Болгарии.

Остаются нерешенными многие юридические вопросы, обеспечивающие свободу перемещения граждан (трансграничные браки, разводы, коммерческие отношения). Предпринятая в середине ноября 2006 г. попытка КЕС внести порядок в семейное право (т.е. определить право, которое будет применяться при решении семейных проблем) встретила резкую критику государств-членов. Мальта отказалась признать какой-либо законопроект, который обяжет мальтийский суд применять законодательство о разводах, которые на острове запрещены. Швеция же привела пример, который демонстрирует, что принятие проекта Комиссии может, например, привести к применению иранского права о разводе в европейском суде. Эти дискуссии свидетельствуют о недостаточной продуманности ряда проектов Еврокомиссии, недостаточного знания культуры стран-членов и относительно низкой квалификации отдельных евробюрократов.

### *Конкурентная политика*

В ноябре 2006 г. Генеральный директорат КЕС по конкуренции под руководством комиссара Н. Кроес проявлял активность в вопросах регулирования слияний европейских компаний, имеющих последствия для всего внутреннего рынка ЕС. В частности, было одобрено слияние двух французских компаний *Gaz de France* и *Suez group*. Это объединение

свидетельствует о попытке государств-членов сохранить или создать национальные гиганты, которые будут конкурентоспособны на едином европейском рынке, и по максимуму предотвратить инвестиции из других государств-членов в стратегические области. В случае французских компаний это удалось, хотя они и вынуждены были продать часть активов, чтобы слияние «не создавало препятствий» для конкуренции на рынке газа Франции и рынке электричества и газа Бельгии.

В поглощении немецкой *E.ON* испанской компании *Endesa* Еврокомиссия выступила на стороне трансграничного поглощения. Она также указала правительству Испании и национальному регулятору на недопустимость создания препятствий для немецкой компании и потребовала отказаться от большинства выставленных Испанией условий в срок до 12 декабря. Напомним, что испанские структуры предпочитали слияние *Endesa* с испанской же *Gas Natural*. Сопоставления этих двух ситуаций демонстрирует большие возможности Франции по определению повестки дня и принятию решений в ЕС.

Кроме того, в начале ноября 2006 г. Генеральный директорат по конкуренции одобрил покупку литовского нефтеперерабатывающего завода в Мажейкяе польской компанией *PKN Orlen*. Это стало очередным этапом в выдавливании российских инвестиций из перерабатывающего и распределительного сегмента энергетического рынка Евросоюза. Напомним, что в июне 2006 г. литовское правительство отдало предпочтение в продаже 53,7% акций завода польской нефтяной компании.

В конце ноября 2006 г. КЕС было также открыто расследование по планируемой французской группой *Thales* покупке акций компании *Alcatel* в компаниях *Alcatel Alenia Space (AAS)* и *Telespazio*. Расследование обосновано возможным ущербом для конкуренции на телекоммуникационном рынке при удачном завершении этой сделки и должно быть завершено в 90-дневный срок.

Генеральный директорат по конкуренции также одобрил ряд мер по государственной поддержке бизнеса. Главная их них – разрешение Великобритании предоставить налоговые каникулы британским киностудиям с целью поощрить создание новых национальных фильмов. Налоговые каникулы могут быть предоставлены, если специальная комиссия удостоверит высокий уровень претендующего на поддержку фильма. Кроме того, Еврокомиссия отметила, что новые правила государственной помощи позволяют более легко предоставлять поддержку частным научным исследованиям и разработкам, а также оказывать содействие ориентированным на исследования подразделениям компаний, университетов и институтов.

Директорат параллельно возобновил расследование антиконкурентной деятельности компании *Microsoft*. Эта мера была вызвана недовольством Н. Кроес тем, как *Microsoft* выполняла решения Еврокомиссии по конкурентной политике 2004 г. (тогда компанию обязали предоставить техническую информацию по протоколам Windows, а также выплатить 497 млн. Евро). Компании был предоставлен срок до 23 ноября 2006 г. для передачи информации, поскольку, по словам комиссара Н. Кроес, она не удовлетворена предоставлением только 90 % информации. В противном случае на компанию был бы наложен штраф в размере 350 млн. Евро. В конце ноября 2006 г.

Комиссия подтвердила, что *Microsoft* уложились в срок с подачей документации.

Сложность ситуации заключается в том, что американская компания ожидает решение Европейского суда по иску *Microsoft*, в котором последняя оспорила решение КЕС 2004 года. Однако медлительность Европейского суда и большой объем дел не позволяют надеяться на то, что решение вынесут до конца текущего года. Таким образом, несогласованность действий институтов создает ситуацию, когда апелляция компании не рассмотрена, а за невыполнение оспариваемого решения на нее налагают дополнительный штраф. (Компания *Microsoft* также оспаривает дополнительные штрафные санкции.) Этот случай служит дополнительным подтверждением бюрократической неповоротливости ЕС, неоднозначности действий Комиссии с правовой точки зрения и необходимости глубоких институциональных реформ в Евросоюзе.

Жесткие меры были приняты Еврокомиссией и в отношении пяти компаний резинового рынка. Штраф в размере 519 млн. Евро был наложен на итальянскую *ENI*, голландскую *Shell*, американскую *Dow*, чешскую *Unipetrol* и польскую *Trade-Stomil*. Компании обвиняются в ценовом сговоре и разделе клиентов. Первые две компании вынуждены заплатить особо крупные штрафные суммы (272,25 и 160, 875 млн. Евро соответственно), поскольку попадают в конкурентное расследование Комиссии не в первый раз. Напомним, что КЕС сделала борьбу с картелями приоритетом 2006 г. и в общей сложности расследует дела в отношении 10 картелей.

### 3.2. Энергетическая политика

В области энергетической политики деятельность ЕС и его институтов была, в первую очередь, связана с расследованиями возможных нарушений в сфере конкурентного законодательства, как по отдельным компаниям (*E.ON*, *Ruhrgaz*, *Vattenfall* и *ENBW* и другие), так и по всему энергетическому сектору. Последнее из этих расследований было запущено в ноябре 2005 г. и сейчас близится к завершению. Из высказываний комиссара по конкурентной политике Н. Кроес следует, что вертикально интегрированные компании (т.е. те, которые объединяют в своей структуре добывающие или генерирующие активы, транспортные мощности и распределительные сети) являются основным барьером для рыночных отношений. Следовательно, Комиссия будет бороться против них.

Н. Кроес, в частности, предложит наложить штрафы на компании, препятствующие использованию своих сетей в размере 10 % прибыли. В числе особо проблемных рынков отмечена Германия, где доминируют четыре компании: *E.ON*, *RWE*, *Vattenfall* и *ENBW*. КЕС предлагает рассматривать и инвестиции компании Газпром в распределительные активы Евросоюза в контексте проблем вертикальной интеграции. Между тем, Европейская федерация энергетических компаний (*EFET*) выразила сомнения в том, что правительства стран-членов желают поощрять конкуренцию и создавать единый энергетический рынок. С учетом особой роли энергетического сектора в ряде ведущих стран ЕС, такие опасения представляются более чем

обоснованными.

Заметную роль играют политические последствия прокатившегося 4 ноября 2006 г. по странам ЕС энергетического кризиса (*black-out*). После планируемого отключения одной линии электропередачи в Германии ситуация вышла из-под контроля, и волна отключений пошла дальше, затронув 10 млн. человек не только в ФРГ, но и во Франции, Италии, Испании, Австрии, Бельгии, Голландии и Хорватии. Кризис вызвало, прежде всего, отсутствие единого регулятора в ситуации, когда все энергетические мощности Евросоюза соединены. Именно поэтому Комиссия попыталась «сыграть» на кризисе, призвав к более централизованному регулированию энергетики в ЕС, что предполагает наделение ее новыми полномочиями в энергетической сфере. Однако кризис 4 ноября также продемонстрировал инфраструктурную проблему электроэнергетики Евросоюза и то, что приоритет на развитие возобновляемых источников энергии не подкреплен соответствующим развитием сетей (именно неконтролируемая генерация ветряной энергии нарушила нормальную работу линий электропередачи).

Важным приоритетом ЕС в области энергетики оставалось повышение энергоэффективности и развитие возобновляемых источников энергии, что рассматривается как один из ответов на растущую внешнюю зависимость. Тем не менее, в дискуссии, которая состоялась 22 ноября 2006 г., представители государств-членов смогли достигнуть консенсуса только по минимуму мер поощрения энергоэффективности и развития возобновляемых источников энергии. Главным препятствием остается то, что государства-члены Евросоюза хотят самостоятельно определять свой набор первичных источников энергии.

**Несмотря на отсутствие консенсуса стран-членов по данному вопросу, уже 10 января 2007 г. Еврокомиссия должна представить стратегический доклад по энергетике, который объединит внутреннюю и внешнюю составляющие и подведет промежуточный результат дискуссий. Ожидается, что важнейшим элементом этого доклада станет четкая увязка вопросов энергетической безопасности и свободной конкуренции на рынке Евросоюза. Именно на основе данных предложений КЕС будет выстраивать свою переговорную линию как с крупнейшими энергетическими державами ЕС, так и с внешними поставщиками энергоресурсов, включая Россию.**

### 3.3. Гражданская авиация

В ноябре – декабре 2006 г. Генеральный директорат КЕС по энергетике и транспорту продолжил работу по масштабной реформе авиационного регулирования в Евросоюзе. Основной акцент сделан на преодолении фрагментации регулирования в авиационной отрасли. Предполагается, что новое регулирование, которое Комиссия должна предложить до 2010 г., включит такие вопросы, как безопасность, защита окружающей среды, беспрепятственное функционирование системы и совместимость всех частей, организация рынка, международное сотрудничество и координация, распределение ограниченных ресурсов (воздушное пространство, время), защита потребителей. В институциональном плане Еврокомиссия предлагает

сократить число регулирующих инстанций, сосредоточив у себя основные функции по выработке общеевропейского регулирования. **При этом регулирование КЕС предлагает распространять не только на Евросоюз, но на всю географическую Европу.**

9 ноября 2006 г. для проведения консультаций по реформе законодательства в сфере авиации была сформирована группа высокого уровня по реформе авиационной отрасли для предоставления рекомендаций Комиссии. Следующая встреча назначена на 19 декабря 2006 г., после чего группа будет собираться раз в месяц с тем, чтобы закончить подготовку своих рекомендаций к середине 2007 года.

Также КЕС заявила о своих планах представить до конца 2006 г. предложения о том, как улучшить отношения между авиакомпаниями и аэропортами. Преобразования должны коснуться платы за использование аэропортов, распределения времени, а также услуг, оказываемых на земле. Причиной вмешательства Комиссии являются жалобы на то, что аэропорты используют свое монопольное положение для неконтролируемого роста тарифов на обслуживание. Совет международных аэропортов Европы заявляет, что повышение тарифов необходимо для усиления безопасности, а также расширения возможностей управлять растущими потоками пассажиров. Кроме того, аэропортовые сборы и так остаются на постоянном за 30 лет уровне 4 % от операционных расходов авиакомпаний.

Комиссар по транспорту Ж. Барро заявил, что Комиссия не планирует устанавливать ограничения тарифов аэропортов, а выступит с предложением создать новые национальные регулятивные агентства, которые помогут авиалиниям и аэропортам найти общий язык и обеспечит прозрачность взаимоотношений. Однако, в практическом плане это будет означать усиление административной работы и войдет в противоречие с декларированными намерениями КЕС уменьшить регулятивную нагрузку на бизнес.

Наконец, важным компонентом дискуссии по авиационной области оставалось в анализируемый период предложение Комиссии ввести к 2011 г. все авиакомпании, работающие на территории Евросоюза (вне зависимости от страны учреждения), в систему торговли эмиссиями газов, провоцирующих парниковый эффект. Предполагается, что КЕС внесет законопроект 20 декабря 2006 г. Этот проект встречает меньше возражений европейских авиакомпаний по сравнению с более ранним предложением ввести новый т.н. «зеленый» налог. В отличие от действующей системы торговли эмиссиями, где предусмотрены национальные цели сокращения выбросов, новые ограничения планируются как единые для всего ЕС. Согласно предварительным расчетам, в случае реализации данных планов КЕС, средняя стоимость авиабилетов составит от 4,6 до 39,6 Евро в зависимости от дальности полета. Государственные и военные полеты будут исключены из этой системы.

### 3.4. Сельскохозяйственная и рыболовная политики Евросоюза

21 ноября 2006 г. Совет ЕС принял решение ограничить вылов глубоководной рыбы в 2007 – 2008 гг. в связи с ее постепенным исчезновением. В зависимости

от вида предусматривается либо сохранение действующих в 2006 г. квот, либо их сокращение и постепенное сведение к нулю. Сложность заключается в необходимости выдержать баланс между сохранением популяции рыб и гарантиями занятости рыбаков. Наиболее заинтересованные в этом виде ловли рыбы страны – это Франция, Испания и Португалия. Это решение находится в ряду других событий, связанных с деятельностью органов Евросоюза по усилению экологического компонента в рыболовной политике и управлении морскими ресурсами. Тем не менее, даже оно вызвало критику экологических организаций как недостаточно жесткое.

### 3.5. Бюджетно-финансовая сфера

В конце ноября 2006 г. министры финансов Евросоюза в очередной раз потерпели неудачу в попытке найти согласие по предложению председательствующей Финляндии и Еврокомиссии повысить акциз на алкоголь, закрепленный в законодательном акте 1992 г., на 4,5 %. Ранее КЕС требовала повышения на 31 %, предлагая принять во внимание инфляцию. Предложение в основном затрагивает пиво, поскольку Франции удалось настоять на исключении из списка вина, что является очередной иллюстрацией того, что некоторые государства-члены Евросоюза оказывают на процесс принятия решений большее влияние, чем остальные. В результате, предложение наталкивается на жесткую оппозицию представителей Германии и особенно Чехии, а также в меньшей степени Литвы и Латвии, настаивающих на равном отношении к вину и пиву.

### 3.6. Экономический и валютный союз

29 ноября 2006 г. Европейская комиссия выступила с заявлением, где отметила необходимость структурных реформ в государствах-членах зоны Евро (некоторые из которых так и не адаптировались к единой валюте) направленных на снятие сохраняющихся различий в экономическом росте и ценах, которые делают валютный союз менее устойчивым. Этот вывод КЕС подтвердил глава т.н. «Еврогруппы» премьер-министр Люксембурга Ж. К. Юнкер, подчеркнув при этом сложности социально-экономического выравнивания блока при разных уровнях экономического роста и инфляции.

Для коррекции национальных отличий комиссар КЕС по экономическому и валютному союзу Х. Алмуниа, в своем выступлении 29 ноября 2006 г., предложил создать новую европейскую структуру с пока непонятными функциями и целью обеспечения более эффективного диалога между государствами зоны Евро и Европейским центральным банком. Вместе с тем, представители государств т.н. «Еврозоны» уверены, что вопрос может быть решен путем более частых встреч и тесной координации соответствующих ведомств стран-членов.

Стабильность Евро оставалась в период ноября-декабря 2006 г. непререкаемым приоритетом для Европейского центрального банка (ЕЦБ) и его председателя Ж.К. Трише. Годовая инфляция к ноябрю 2006 г. снизилась, однако ее рост в

отдельных секторах экономики заставляет ЕЦБ и дальше повышать ставку рефинансирования с тем, чтобы в декабре довести ее до 3,5 %. Это, в свою очередь, может создать препятствия для экономического роста стран зоны Евро (снижая его на 1 % ежегодно), поскольку повышение курса единой валюты относительно доллара негативно влияет на конкурентоспособность экспортной промышленности Евросоюза. Однако, Ж. К. Юнкер, комиссар Х. Алмуниа и ряд министров финансов стран ЕС заявили, что Евросоюз может нормально существовать и с таким высоким обменным курсом Евро.

Ожидается, что 2006 год станет для ЕС удачным с точки зрения приведения показателей бюджетного дефицита стран зоны Евро в норму. По результатам 2005 и 2006 года комиссар Х. Алмуниа предложил 29 ноября 2006 г. снять с Франции санкции, связанные с высоким дефицитом бюджета. Германия выйдет на приемлемый уровень уже по итогам текущего года, а Италия – следующего. В результате только Португалия с дефицитом 4 % сохранит проблемы в выполнении требований Пакта стабильности и роста, являющегося правовой основой Евро.

В ноябре 2006 г. продолжалась подготовка новых членов к вступлению в зону Евро. Кипр в конце ноября 2006 г. столкнулся с критикой КЕС, вызванной тем, что предпринимаемые там меры недостаточны, потребители плохо информированы и опасаются повышения цен в связи с присоединением к Валютному союзу. В то же время в отношениях между ЕЦБ и Софией разразился спор по вопросу написания Евро: требования Евросоюза заключаются в едином написании Евро как «euro», а Болгария требует сохранить традиционное для них «евро», обосновывая это использованием кириллицы.

В ноябре 2006 г. Евросоюзе продолжались дискуссии по вопросу единого европейского платежного пространства (*SEPA*). Создаваемое на основе предложений КЕС от 2005 г., оно должно удалить некоторые барьеры, с которыми сталкиваются сегодня потребители стран ЕС. 20 ноября 2006 г. Европейский Центробанк высказал опасения относительно повышения стоимости обслуживания карт для европейских потребителей при переходе к единой системе. Министры финансов стран ЕС, в свою очередь, не пришли в конце ноября 2006 г. по законопроекту о *SEPA* к единому мнению, а представители бизнеса, поддержав инициативу, призвали институты ЕС к большей ясности и четкости позиций.

В ноябре 2006 г. КЕС и Европарламент обвинили бельгийскую компанию по переводу денег *SWIFT* в нарушении законодательства Евросоюза по защите личной информации. Компания предоставила американским спецслужбам информацию о миллионах частных банковских операций в Европе. Представители компании заявили, что их обязали сотрудничать и, следовательно, нарушить законодательство Евросоюза о защите персональных данных, поскольку некоторые офисы *SWIFT* находятся в США, что, однако, это не было воспринято КЕС как достаточно веский довод.

### 3.7. Вопросы занятости и социальные аспекты

22 ноября 2006 г. Европейская комиссия инициировала общественные дебаты по вопросу необходимости нового законодательства о труде в Евросоюзе. КЕС представила т.н. «Зеленую книгу», которая, однако, не сопровождалась коммюнике Комиссии, как ранее планировалось, чтобы не раздражать государства-члены, в компетенции которых эта сфера находится. Публикация «зеленой книги» уже неоднократно откладывалась по причине жалоб представителей бизнеса на негативное отношение к нетипичным трудовым контрактам (например, срочным или самозанятости), что в итоге привело к признанию данной формы занятости со стороны КЕС.

Предполагается, что в последующие три месяца в ЕС будет идти общественная дискуссия по вопросу реформирования социальной сферы, на основе которой Еврокомиссия и представит законопроект. В частности, КЕС хочет знать, есть ли необходимость определения «трудящегося» и формирования его базового правового статуса и минимальных прав в Евросоюзе. Европейская конфедерация профсоюзов поддерживает это начинание, напоминая, однако, что понятие «нормальные условия контрактов» также нуждается в прояснении. Со своей стороны, работодатели и ассоциации малого и среднего бизнеса выступают с резкой критикой попыток формализации данных понятий, подчеркивая важность сохранения гибкости.

В начале ноября 2006 г. министры труда стран Евросоюза не смогли преодолеть несогласие по вопросу продолжительности рабочего времени. Коалиция государств под руководством Франции (Кипр, Италия, Испания и Греция) заявила, что не может согласиться с документом, где не прописан срок, на который может сохраняться отказ страны-члена ЕС от формального ограничения часов рабочей недели. Однако, на сохранении максимальной гибкости в трудовом законодательстве, в частности, настаивает Великобритания. Дальнейшая нерешенность вопроса означает риск санкций со стороны КЕС в отношении 23 государств, которые нарушают уже существующее законодательство Евросоюза в части ограничений времени медицинских дежурств.

28 ноября 2006 г. Комиссией ЕС было опубликовано исследование, свидетельствующее о росте дискриминации и расизма в Евросоюзе. В особенности это касается отношения к цыганам, мусульманам, евреям и иммигрантам. В исследовании указывается, что представители указанных социальных групп имеют значительно более низкие шансы получить образование и найти достойную работу, чем представители «коренных» национальностей. При этом пять государств Евросоюза (Греция, Испания, Италия, Кипр и Мальта) вообще отказались предоставить данные о положении данных меньшинств на рынке труда.

### 3.8. Реализация Киотского протокола

Основные дискуссии по Киотскому протоколу в конце осени – начале зимы 2006 г. были связаны с национальными планами его исполнения на период 2008 – 2012 гг., представляемыми государствами-членами. Часть государств ЕС (Австрия, Чехия, Дания, Испания, Италия, Венгрия) так и не предоставили план

действий в срок, и в ноябре 2006 г. КЕС инициировала меры в их отношении. Другие государства, пользуясь опытом первого этапа (2005-2008 гг.), включили в проект плана на 2008-2012 гг. завышенные объемы эмиссий парниковых газов, чем требуется промышленности, что уже привело к падению цен на бирже прав эмиссии, а также ударило по планам российских компаний продать сэкономленные эмиссии (права) компаниям Евросоюза.

По некоторым расчетам, уровень разрешенных эмиссий для выполнения обязательств Евросоюза должен быть снижен на 10 % в следующем периоде (2008 – 2012 гг.). В связи с этим КЕС приняла решение одобрить представленные планы Великобритании, Германии, Греции, Ирландии, Латвии, Литвы, Люксембурга, Мальты, Словакии, Словении и Швеции только при условии сокращения разрешенного уровня эмиссий на 7 %. Такая позиция Комиссии нашла поддержку ведущих экологических организаций. Между тем, повышение стоимости эмиссий, которое вызовет их дефицит на рынке, неминуемо приведет к росту в странах ЕС цен на электроэнергию.

13 ноября 2006 г. КЕС заявила о намерении искать более инновационные схемы выполнения Киотских обязательств, в частности, за счет включения большего количества стран, секторов промышленности и категорий газов. Наконец, Комиссия планирует состыковать режим торговли эмиссиями Евросоюза с другими аналогичными мерами, предпринимаемыми в мире. Для выработки конкретных предложений к июню 2007 г. в ЕС будет создана специальная рабочая группа, включающая все заинтересованные стороны.

## **4. Внешние связи ЕС**

### **4.1. Общие вопросы**

Одним из основных вопросов во внешнеэкономической политике Евросоюза в ноябре 2006 г. стало продвижение коммюнике Комиссии «Рамочная политика глобальной Европы», согласно которому торговая политика Евросоюза – это интегральная часть внутренних экономических реформ и конкуренции в глобальной экономике. Торговая политика должна в этой связи стремиться к постепенному открытию иностранных рынков для европейских компаний и, таким образом, вносить вклад в конкурентоспособность и расширение рынка труда в ЕС. Регулирование торговли, согласно инициативе КЕС, «должно быть прозрачным и недискриминационным и максимально ориентироваться на нормы и правила ВТО». В будущем этот документ должен заменить стратегию внешней торговли, сформулированную в 1996 году.

Большое внимание коммюнике уделяет вопросу ликвидации тех барьеров, с которыми постоянно сталкиваются европейские производители: тарифы, таможенные процедуры, техническое регулирование, санитарные и фитосанитарные ограничения, доступ к природным материалам, защита интеллектуальной собственности, торговля услугами, прямые инвестиции, государственный заказ, несправедливые меры торговой защиты, государственная помощь. По всем этим направлениям Комиссия намеревается в ближайшее время проводить активную политику в отношении внешних партнеров ЕС.

## 4.2. Деятельность ЕС в ВТО

ВТО традиционно занимает важное место во внешнеэкономических связях Евросоюза. Главное направление дебатов в анализируемый период было связано с попытками ЕС реанимировать переговоры по либерализации международной торговли в рамках т.н. «Доха – раунда», которые приостановились в июле 2006 г. в результате неспособности ЕС и США найти общий язык по вопросу модальностей открытия сельскохозяйственного рынка. Следует отметить, что подписание США документов по двухсторонним договоренностям об условиях вступления России в ВТО вызвало сдержанную критику со стороны Еврокомиссии, которая напомнила об отсутствии договоренности между Москвой и Брюсселем по вопросу транссибирских перелетов. Вопрос, с точки зрения КЕС, был частично урегулирован согласованием протокола на саммите России и Евросоюза 24 ноября. Однако, на деле судьба этого документа представляется неопределенной в связи с многочисленными международно-правовыми неясностями и противоречиями содержащихся в нем положений.

В ноябре – декабре 2006 г. КЕС продолжала активно использовать механизм разрешения споров ВТО. В ноябре 2006 г. Комиссия заявила о намерении подать иск против Индии в связи с чрезмерно высокими сборами на европейские вина и крепкие алкогольные напитки. Эти сборы Комиссия рассматривает как неправомерное препятствие для торговли. Кроме того, вопросы у КЕС вызывает и законодательство штата Тамил Наду, где разрешена продажа только индийского алкоголя. 29 ноября 2006 г. Европейская комиссия приняла решение подать иск против Канады в связи с предоставлением налоговых каникул канадским производителям пива и вина, если предварительные консультации с канадскими властями не увенчаются успехом. Одновременно КЕС была ответчиком по искам других стран-членов ВТО. Так, 16 ноября 2006 г. Эквадор подал очередной иск против режима торговли бананами в Евросоюзе. Напомним, что торговля этим продуктом с начала 1990-х годов находится в ракурсе постоянного внимания ВТО, и решения против Брюсселя были вынесены в 1995 и 2005 годах, поскольку нынешний торговый режим дает привилегии бывшим колониям стран-членов Евросоюза. В ноябре 2006 г. Европейская комиссия объявила, что она не намерена оспаривать решение ВТО о недопустимости дискриминации продуктов питания, изготовленных на основе технологий генетической модификации организмов. Спор был внесен на суд ВТО в 2003 году, и решение в пользу основных производителей продуктов питания с использованием генетической модификации (США, Канады и Аргентины) было вынесено в сентябре текущего года. Срок апелляции истек в ноябре 2006 года. Решение КЕС вызвало недовольство экологических организаций, однако действия ВТО мало что изменят, поскольку Комиссия считает, что законодательство Евросоюза уже соответствует принципам ВТО, и не намерена ускорять принятие решение о допуске продуктов питания, использующих генетическую модификацию. Этот случай показывает использование Брюсселем двойных стандартов в регулировании международной торговли.

Самым важным иском против Евросоюза за анализируемый период стал поданный 15 ноября 2006 г. иск США по незаконной поддержке европейскими государствами (Францией, Германией, Испанией, Великобританией) компании *Airbus*, в особенности строительства пассажирского самолета А350. Ранее Евросоюз подал иск против США о незаконной поддержке компании *Boeing* путем поощрения исследований и предоставления налоговых каникул. Если

стороны не придут к взаимоприемлемому компромиссу до вынесения решения, меры ВТО станут ударом и по европейской, и по американской компаниям.

#### 4.3. Международные энергетические отношения

Основным событием анализируемого периода в этой области стала конференция по внешней энергетической политике, прошедшая 20 – 21 ноября 2006 г. в Брюсселе. Председатель Комиссии Ж.М. Баррозу объявил, что энергетика будет одним из основных вопросов всех саммитов Евросоюза в 2007 г., подчеркнув необходимость симметрии между внешней и внутренней энергетической политикой Евросоюза. В этой связи Ж.М. Баррозу отметил важность выстраивания внутреннего рынка энергетики, сокращения потребления углеводородов и роста энергоэффективности. В свою очередь, Верховный представитель ЕС в области внешней политики и политики безопасности Х. Солана подчеркнул, что на сегодня у Евросоюза нет ни общей внешней энергетической политики, ни хорошей реализации норм энергетической политики внутри ЕС. Сделав акцент на сохранении зависимости европейской экономики от углеводородов и растущей конкуренции, он резюмировал необходимость единой позиции Евросоюза для того, чтобы обеспечить его энергетические потребности.

Комиссар КЕС по внешним связям Б. Ферреро-Вальднер отметила, что Евросоюз не может воспринимать как неизменную данность нынешнее наличие ресурсов и стабильность поставщиков, а должен участвовать в конкуренции за энергоресурсы. Она также подчеркнула, что идет формирование общей энергетической политики Евросоюза, а создание сети энергетических корреспондентов даст ощутимые результаты в выработке общей линии. При этом акцент был сделан на политику соседства (особенно в Средиземноморье, регионе Каспия и Черного моря, а также на отношения с Украиной, Молдавией и Азербайджаном) и на необходимость распространения законодательства Евросоюза на прилегающие страны с тем, чтобы таким образом обеспечивать его влияние. Наконец комиссар по внешним связям отметила, что вопрос энергетики будет непременно присутствовать во всех новых договорах Евросоюза. Комиссар по торговле П. Манделсон заявил, что торговая политика играет важную роль в снятии некоторой напряженности, и призвал к использованию в отношениях с внешними партнерами двухсторонних и многосторонних торговых инструментов, а не геополитического расчета. Наконец, необходимо отметить, что 17 ноября 2006 г. Молдавия, Турция и Украина присоединились к договору об образовании энергетического сообщества в качестве наблюдателей. Это объединение создано на основе договора от 25 октября 2005 г. между ЕС, Хорватией, Боснией и Герцеговиной, Сербией, Черногорией, Албанией, Македонией, Румынией, Болгарией и Косово и подразумевает формирование крупнейшего рынка электроэнергии и природного газа на основе норм и принципов Евросоюза.

#### 4.4. Внешние связи ЕС в сфере гражданской авиации

Основным общим вопросом в авиации в ноябре стали дискуссии по вопросу присоединения авиакомпаний, совершающих рейсы в аэропорты стран ЕС, к рынку торговли эмиссиями в рамках выполнения Киотского протокола. Не сумев добиться международного одобрения данной инициативы на 35-й сессии Ассамблеи Международной организации гражданской авиации (ИКАО) в октябре 2004 г., Евросоюз пытается теперь ввести данную практику в одностороннем порядке, что может привести к автоматическому

распространению действия европейского законодательства на другие страны мира.

Федеральная авиационная администрация США уже объявила, что подобные меры могут затрагивать только внутренние рейсы Евросоюза, но не полеты в другие страны. Эту же точку зрения поддержала и Ассоциация европейских авиалиний, которая опасается в противном случае уменьшения конкурентоспособности европейских компаний. Представитель Международной авиатранспортной ассоциации заявил, что его организация будет озабочена появлением экстратерриториального законодательства. Надо сказать, авиация сегодня производит только 3 % от общего количество эмиссий, регулируемых Киотским протоколом, хотя их объем и увеличился на 87 % с 1990 года.

22 ноября 2006 г. на авиационном саммите Индии и Евросоюза стороны подписали совместную декларацию о сотрудничестве в вопросах гражданской авиации. Индийский авиационный рынок – один из самых быстро растущих в мире. Первый приоритет сторон – закончить переговоры по горизонтальным соглашениям в начале 2007 года. Кроме того, стороны намерены усилить техническое сотрудничество. Эти приоритеты будут подкреплены совместным планом действий и программой технического сотрудничества, подготовка которых завершится в начале 2007 года.

В анализируемый период КЕС приветствовала результаты обсуждения авиатранспортных отношений на саммите Россия – Европейский союз (Хельсинки, 24 ноября 2006 г.). Как заявлено в пресс-релизе КЕС от того же дня, в ходе саммита были предварительно согласованы Принципы модернизации системы начисления компенсационных выплат за использование европейскими авиакомпаниями Транссибирских маршрутов (ТСМ). Эти принципы, рассчитывают в ЕС, лягут в основу общего подхода России и ЕС к адаптации двусторонних соглашений, действующих на сегодняшний день между Российской Федерацией и странами-членами Евросоюза в области гражданской авиации. Комиссар КЕС по транспорту Ж. Барро заявил в ходе саммита РФ-ЕС, что «решение по ТСМ повысит конкурентоспособность европейских авиакомпаний».

Если судить по информационным материалам КЕС, предварительно одобренные модальности не включают в себя главное условие модернизации системы сборов и платежей – подготовку всеобъемлющего соглашения Россия-ЕС в области гражданской авиации, заменяющее двусторонние соглашения РФ со странами-членами Евросоюза. Между тем, из российских СМИ известно, что единственное имеющееся на сегодняшний день обязательство России по вопросу транссибирских перелетов (от 27 мая 2004 г.) рассматривает модернизацию выплат именно в неразрывной связке с выработкой подобного соглашения.

Однако, в марте 2005 г. Еврокомиссии Советом ЕС в получении мандата на ведение таких переговоров было отказано. Отсюда можно сделать вывод, что в случае одобрения Правительством РФ предварительно согласованных в ходе саммита «Согласованных принципов» КЕС искусственно заморозит вопрос о подготовке всеобъемлющего соглашения, которое могло бы быть основано на принципе равенства сторон.

Кроме того, нельзя исключать, что КЕС рассматривает «Согласованные принципы» в качестве инструмента для фактической отмены принципа назначенных перевозчиков в рамках двусторонних Соглашений о воздушном сообщении между ЕС и Россией, что, в свою очередь, автоматически сводит на

нет принцип паритета - краеугольный камень отношений РФ-ЕС в области гражданской авиации. Ранее принцип назначенных перевозчиков был уже отменен внутри Европейского союза решением Совета ЕС (2002 г.) и КЕС требует распространить его также на всех внешних партнеров (политика «открытого неба»). Дальнейшее продвижение КЕС в данном направлении практически откроет российский рынок и небо России для авиакомпаний ЕС в условиях, когда российские перевозчики не в состоянии с ними конкурировать.

#### 4.5. Отношения с отдельными государствами

Наиболее активно в анализируемый период развивались отношения Евросоюза с Китаем. В первую очередь, это было связано с визитом в Пекин комиссара ЕС по торговле П. Манделсона. В определенной степени визит П. Манделсона – это повторение сентябрьской поездки секретаря казначейства США Г. Полсона, который объявил о введении стратегического экономического диалога с Китаем на основе двух ежегодных встреч. Очевидна конкуренция по выстраиванию торговых отношений с Китаем между Брюсселем и Вашингтоном.

П. Манделсон де-факто задал программу отношений Евросоюза с Китаем на ближайший год. Она сосредоточится на т.н. «белых пятнах» торговых отношений (барьеры в доступе к некоторым услугам Китая, нетарифные барьеры для европейских товаров, невыполнение Пекином норм защиты интеллектуальной собственности, доступ к государственным заказам, облегчение правил инвестирования). При этом комиссар подчеркнул решимость использовать механизмы разрешения споров ВТО, а также то, что применение Китаем положений о развивающейся нации больше не обосновано. Стороны согласились начать в январе 2007 г. переговоры по изменению соглашения 1985 г. о торговле и экономическом сотрудничестве, которое является правовой базой взаимоотношений на сегодняшний день. Это, однако, не означает заключения полномасштабного торгового соглашения, поскольку оно бы потребовало серьезных торговых уступок от обеих сторон.

Кроме того, П. Манделсон подчеркнул необходимость распространения норм устойчивого развития и постепенного ограничения эмиссий, провоцирующих парниковый эффект в Китае. Комиссар по торговле также высказался за развитие сотрудничества между средними и мелкими предприятиями Китая и Евросоюза.

20 ноября 2006 г. Европейская комиссия и правительство Ирака открыли переговоры по заключению нового соглашения о торговле и сотрудничестве. Согласно предложенному КЕС проекту текста, соглашение основано на увязке политических и экономических вопросов отношений и содержит как положения о поощрении торговли, так и статьи о необходимости уважения прав человека, верховенства закона и демократии.

26 ноября 2006 г. был решен вопрос о размерах участия Швейцарии в оказании экономической помощи новым странам-членам ЕС. Согласно решению швейцарских избирателей (52 % за при 47 % против) помощь будет оказана в размере 630 млн. Евро, которые, однако, уже были учтены при согласовании параметров бюджета ЕС на период 2007 – 2013 годов. Эти средства поступят в фонд регионального выравнивания Евросоюза. Решение мотивируется тем, что Швейцария, получая выгоду от присутствия на рынке Евросоюза, должна вносить и свой вклад в усиление Евросоюза. Новая программа продолжает те

меры, которые были введены для поддержки стран Центральной и Восточной Европы еще в начале 1990-х годов. Львиная доля средств при этом пойдет на улучшение ситуации в Польше и частично компенсирует снижение доли Варшавы в бюджете собственно ЕС, произошедшее вследствие перераспределения средств в пользу фондов общей сельскохозяйственной политики.

Традиционно большое внимание было уделено в период ноября-декабря 2006 г. Европейской политике соседства. В преддверии планируемого изменения некоторых условий этого направления сотрудничества, Брюссель похвалил достижения Марокко и Иордании. Кроме того, 14 ноября были подписаны планы действий с Арменией, Азербайджаном и Грузией. В них нет никакого упоминания о возможности вступления этих государств в Евросоюз, но при этом ряд комментаторов уже подверг Евросоюз критике за заключение договоренностей с Азербайджаном только из необходимости диверсификации поставок нефти и без внимания ситуации с правами человека в этом государстве.

#### 4.6. Турецкий вопрос

По Турции в течение всего анализируемого периода шло достаточно много споров в связи с ее отказом распространить действие таможенного союза (Турция – ЕС) на Республику Кипр по соглашению 2005 года, пока Евросоюз не признает Республику Северного Кипра и не откажется от его экономической изоляции. При этом срывавшиеся переговоры и попытки председательствующей в ЕС Финляндии добиться успеха привели к тому, что 28 ноября 2006 г. Комиссия порекомендовала частично заморозить переговоры о присоединении Турции к ЕС.

Ограничения коснутся 8 из 35 переговорных глав (по свободному передвижению товаров, услуг, финансовым услугам, сельскому хозяйству и рыболовству, транспорту, таможенному союзу и внешним связям). Остальные переговорные главы могут быть открыты, но переговоры по ним нельзя будет завершить до того, как Турция распространит таможенный союз на Республику Кипр. Вопрос был окончательно рассмотрен на встрече министров иностранных дел стран ЕС 11 декабря, в ходе которой было принято решение о временном замораживании 8 разделов переговорного «пакета» между ЕС и Турцией. 15 декабря решение Совета было поддержано участниками саммита Евросоюза в Брюсселе.