



Научный диалог = Nauchnyi dialog = Nauchnyy dialog
ISSN 2225-756X, eISSN 2227-1295

Зимаков А. В. Политика отказа Германии от атомной энергетики : от конфликта к компромиссу / А. В. Зимаков // Научный диалог. — 2021. — № 10. — С. 359—377. — DOI: 10.24224/2227-1295-2021-10-359-377.

Zimakov, A. V. (2021). Germany's Nuclear Energy Refusal Policy: from Conflict to Compromise. *Nauchnyi dialog*, 10: 359-377. DOI: 10.24224/2227-1295-2021-10-359-377. (In Russ.).



Журнал включен в Перечень ВАК

DOI: 10.24224/2227-1295-2021-10-359-377

Политика отказа Германии от атомной энергетики: от конфликта к компромиссу

Зимаков Андрей Владимирович

orcid.org/0000-0001-6574-6258

Researcher ID F-7869-2017

кандидат экономических наук
научный сотрудник

Центра европейских исследований
zimakov@newmail.ru

Национальный исследовательский
институт мировой экономики и
международных отношений
имени Е. М. Примакова
Российской академии наук
(Москва, Россия)

Germany's Nuclear Energy Refusal Policy: from Conflict to Compromise

Andrey V. Zimakov

orcid.org/0000-0001-6574-6258

Researcher ID F-7869-2017

PhD in Economics, Researcher,
Center for European Studies
zimakov@newmail.ru

Primakov National Research Institute
of World Economy and
International Relations,
Russian Academy of Sciences
(Moscow, Russia)

© Зимаков А. В., 2021

ОРИГИНАЛЬНЫЕ СТАТЬИ

Аннотация:

Статья посвящена анализу политического процесса отказа Германии от атомной энергетики. Представлены результаты сопоставительного анализа решений правительства, принимавшихся в течение одного десятилетия, однако различных по своему характеру и имевших разные последствия для атомной отрасли. Уделяется особое внимание вопросу взаимодействия правительства и энергетических компаний в контексте решений 2002 и 2011 годов. Показано, что отказ от атомной энергетики в 2002 году был компромиссным решением, учитывающим как политическое стремление общества к прекращению работы АЭС, так и экономические интересы энергоконцернов. Анализируются последствия одностороннего решения правительства ФРГ 2011 года, ущемляющие интересы атомного лобби, что привело к многолетним судебным разбирательствам, закончившимся в пользу энергоконцернов. Выполнен обзор итоговых компромиссных соглашений между компаниями и правительством, регулирующих вопрос справедливых компенсаций за досрочную остановку АЭС. На основе сравнительного анализа двух решений о выходе Германии из атомной энергетики и их последствий делается вывод, что при закрытии целых отраслей по политическим причинам необходимы консультации с привлечением всех заинтересованных сторон для выработки приемлемого компромисса.

Ключевые слова:

Германия; отказ от атомной энергетики; ядерное лобби; антиядерное движение; АЭС.

ORIGINAL ARTICLES

Abstract:

The article is devoted to the analysis of the political process of Germany's abandonment of nuclear energy. The results of a comparative analysis of government decisions taken over the course of one decade, but different in nature and having different consequences for the nuclear industry are presented in the paper. Special attention is paid to the issue of interaction between the government and energy companies in the context of the decisions of 2002 and 2011. It is shown that the abandonment of atomic energy in 2002 was a compromise solution, taking into account both the political desire of society to stop the operation of the nuclear power plant, and the economic interests of energy concerns. The author analyzes the consequences of the unilateral decision of the FRG government in 2011, infringing on the interests of the nuclear lobby, which led to many years of litigation that ended in favor of energy concerns. A review of the final compromise agreements between the companies and the government governing the issue of fair compensation for the early shutdown of nuclear power plants was carried out. Based on a comparative analysis of the two decisions on Germany's withdrawal from nuclear energy and their consequences, it is concluded that, when entire industries are closed for political reasons, consultations with the involvement of all interested parties are necessary to work out an acceptable compromise.

Key words:

Germany; rejection of nuclear energy; nuclear lobby; anti-nuclear movement; APS.

Политика отказа Германии от атомной энергетики: от конфликта к компромиссу

© Зимаков А. В., 2021

1. Введение

31 декабря 2022 года останавливаются последние реакторы германских АЭС. Эта дата знаменует завершение эры ядерной энергетики Германии. Решение об отказе от выработки электроэнергии на атомных электростанциях существенным образом предопределило дальнейшую модель развития электроэнергетики этой страны в контексте общеевропейской экологизации хозяйства. Нужно отметить, что сам процесс принятия этого непростого решения имел сложный и нелинейный характер. Фактически в Германии на протяжении одного десятилетия имели место два решения о выходе из атомной энергетики. Это объясняет то обстоятельство, что в современной экономической науке иногда встречаются разные суждения о периодизации данного события. Как правило, говоря об отказе Германии от атомной энергетики, имеют в виду решение, принятое правительством Ангелы Меркель в 2011 году после аварии на японской АЭС Фукусима-1 [Cho II Hyun, 2020]. Однако этому предшествовал закон 2002 года, который также предусматривал прекращение использования ядерной энергии в ФРГ. Несмотря на хронологическую близость, эти решения принимались различными действующими силами в разных политических контекстах и, в свою очередь, имели разные последствия для предприятий электроэнергетики.

Политическое решение о прекращении деятельности успешной и высокотехнологичной отрасли хозяйства неизбежно влечет за собой конфликт с представителями данной индустрии. В подобной ситуации необходим диалог между правительством и отраслевыми лобби для выработки взаимно приемлемого решения. При таком компромиссе правительство должно предложить компаниям какие-либо компенсационные мероприятия. В этом отношении отказ Германии от ядерной энергетики представляет собой крайне интересный феномен, так как в данном процессе имели место как консенсусные договоренности, так и конфликтные односторонние политические решения, ущемляющие интересы атомного лобби [Michaelowa, 2013]. В отечественной научной литературе изучению этих событий посвящены исследования, проводившиеся, как правило, непосредственно вскоре после принятия данных решений [Супян, 2011;

Торопчин, 2013; Глушкова, 2015], преимущественное внимание уделялось перспективам развития энергетического хозяйства Германии. Вопросам взаимодействия атомного лобби и политических сил ФРГ в контексте принятия решений о выходе из ядерной энергетики уделялось при этом мало внимания.

Вместе с тем проведение подобного исследования ранее осложнялось незавершенностью процесса, допускавшего варианты развития событий. В 2017 году автором подробно анализировались правовые последствия решения германского правительства 2011 года, повлекшего за собой многолетние разбирательства в судах разных уровней и юрисдикций [Зимаков, 2017]. Однако конкретные пути разрешения сложившейся конфликтной ситуации на тот момент не просматривались. Последствия конфликтного решения правительства ФРГ 2011 года в отношении атомной энергетики продолжали оказывать влияние на текущую политическую повестку правительства Германии на протяжении целого десятилетия. По сути, окончательное урегулирование всех конфликтных вопросов было достигнуто правительством и энергоконцернами лишь весной 2021 года. В этой связи появилась возможность полноценно проанализировать как политический процесс отказа Германии от атомной энергетики, так и последствия различных решений (конфликтных и консенсусных) в контексте взаимодействия правительства ФРГ и энергетических компаний, что является целью данного исследования. Германский опыт по решению вопроса закрытия успешно функционирующей отрасли приобретает особую актуальность в условиях экологизации экономики стран ЕС, что предполагает постепенный отказ от углеводородной энергетики, в первую очередь угольной. В условиях реализуемого в ЕС энергетического перехода следует ожидать возникновения схожих ситуаций в различных странах Евросоюза, которые могут быть решены на основе германского опыта.

2. Решение об отказе от АЭС кабинета Герхарда Шредера

Начало атомной энергетики ФРГ совпадает с общеевропейскими процессами в этой сфере конца 1950-х годов. 25 марта 1957 года ФРГ становится одним из государств-соучредителей Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом), в этом же году в стране появляется первый исследовательский реактор. В 1959 году принимается закон «Закон о мирном использовании ядерной энергии» (сокращенно — «Закон об атомной энергии»), а первая атомная электростанция на территории Западной Германии вводится в эксплуатацию в 1960 году.

В последующие десятилетия атомная энергетика в Германии активно развивалась. К 1990 году доля вырабатываемой на АЭС электроэнергии

составляла 27,7 %, а к 2000 году атомные электростанции обеспечивали 29,5 % всей генерации электроэнергии. К этому моменту в стране находились в эксплуатации 19 АЭС.

Все эти годы параллельно с развитием атомной энергетики в Германии постепенно набирало силу антиядерное общественное движение. Если в самом начале, в 1960-е, это были локальные протесты против строительства АЭС в отдельных общинах и местностях, то к 1970-м антиядерное движение оформилось как концептуальный протест против использования атомной энергии для генерации электроэнергии. В 1970-е антиядерное движение вышло на уровень земель и общегерманских протестов [Vosse, 2010]. Несмотря на ряд отдельных успехов, например, предотвращение строительства АЭС в Вуле, эти движения оставались на уровне общественных инициатив, а идеи отказа от атомной энергетики не вошли в политическую повестку партий, представленных на тот момент в Бундестаге. Стоит отметить, что в соседней с Германией Австрии антиядерные общественные движения имели больше успеха, добившись победы на референдуме по вопросу запрета ядерной энергетики в 1978 году.

Вместе с тем идеи неприятия атомной энергетики постепенно получали все более широкое распространение в немецком обществе, особенно на фоне аварий на ядерных объектах, в частности, после аварии на Чернобыльской АЭС в 1986 году. Некоторые исследователи даже рассматривают аварию на Чернобыльской АЭС как поворотную точку в германской политике в отношении атомной энергетики [McCaughey et al., 2018]. Постепенно росло число сторонников отказа от атомной энергетики в немецких парламентских партиях. В первой половине 1980-х этот вопрос появляется в повестке социал-демократов, которые в результате развала коалиции СДПГ/СвДП с 1982 года перешли в оппозицию. А на выборах в Бундестаг 1983 года 5-процентный порог впервые удалось преодолеть партии «зеленых». Тема сокращения доли атомных электростанций в генерации становится полноправной частью немецкого политического дискурса, продвигается оппозиционными партиями. Одновременно с этим федеральное правительство, образованное коалицией ХДС/ХСС/СвДП (1982—1998), продолжало поддерживать атомную индустрию.

Ситуация поменялась в 1998 году, когда на осенних выборах в Бундестаг победу одержали социал-демократы, сформировавшие правительство на основе коалиции с партией «зеленых» / Союз 90. Герхард Шредер, возглавивший новый кабинет, и Йошка Фишер, ставший вице-канцлером, сделали отказ от атомной энергетики одним из основных вопросов политической повестки правительства. Для достижения этой цели был выбран путь поиска компромиссного решения с атомным лобби. Правительством были

начаты консультации, а затем и многосторонние переговоры с ведущими энергетическими компаниями, эксплуатирующими атомные электростанции. Их основной задачей был поиск взаимно приемлемого решения, которое, с одной стороны, предполагало прекращение работы АЭС в Германии, а с другой, позволяло бы компаниям вернуть инвестиции. Особенностью эксплуатации АЭС являются диспропорционально высокие капитальные затраты при первоначальном строительстве, в то время как последующие эксплуатационные затраты относительно невелики. Поэтому продолжительность эксплуатации АЭС является ключевым фактором для окупаемости первоначальных инвестиций. В связи с этим для атомного лобби было неприемлемым как немедленное закрытие АЭС, так и какое-либо ограничение по времени эксплуатации. По сути для правительства немедленный запрет АЭС тоже не был приоритетом, поскольку это было бы сопряжено с залповым выбытием 20 % генерации и значительными компенсационными выплатами. Взаимно приемлемым решением стало определение индивидуальных квот для АЭС на выработку электроэнергии. Исходя из полезного срока эксплуатации АЭС в 32 года и среднегодового значения пиковой нагрузки за последнее десятилетие плюс 5,5 % для каждого реактора были рассчитаны так называемые остаточные объемы электроэнергии, после выработки которых АЭС должна была быть выведена из эксплуатации. Таким образом, энергетические компании получали возможность вернуть инвестиции. Кроме того, концерны могли переносить квоты с одной своей АЭС на другую, но только более новую. Тем самым правительство добивалось досрочной остановки старых АЭС, а энергоконцерны при этом сохраняли возможность извлечения экономической выгоды за счет оставшихся квот на более эффективных электростанциях.

Это решение было закреплено сначала в «Соглашении Федерального правительства и предприятий по энергоснабжению от 14 июня 2000 года», а затем транслировано в «Закон о регулируемом прекращении использования ядерной энергии для промышленного производства электроэнергии» от 22 апреля 2002 года. Таким образом, консенсус предусматривал принципиальную договоренность о ликвидации АЭС, однако без фиксированных дат, а лишь по мере выработки установленных квот электроэнергии. Общая сумма остаточного количества электроэнергии составила 2623,31 ТВт*ч на 1 января 2000 года [Das Gesetz zur geordneten ..., 2002].

Необходимо подчеркнуть, что установленные квоты имели характер компенсаций, позволяющих вернуть инвестиции и получить прибыль. Как уже было сказано, они могли переноситься с одного объекта на другой. В пользу этого же свидетельствует выделение квоты в рамках закона 2002 года для АЭС Мюльхайм-Керлих. Введенная в строй в 1986 году,

она была остановлена после чуть более года работы из-за несоблюдения формальностей при получении разрешения на строительство. С тех пор эта АЭС была предметом судебных разбирательств, продолжавшихся до 1998 года, итогом которых стал запрет на ее эксплуатацию. Как следствие, владелец электростанции концерн RWE потребовал компенсации убытков от земли Рейнланд-Пфальц, выдавшей некорректные документы. Этот спор был урегулирован в рамках закона 2002 года: концерну была выделена дополнительная квота электроэнергии.

Таким образом, отказ кабинета Герхарда Шредера от атомной энергетики имел сбалансированный характер. Это решение было сформировано на основе консенсусных договоренностей между правительством и отраслевым лобби и предусматривало необходимый энергоконцернам компенсационный механизм. При этом правительство обеспечило не просто отсроченное обязательство остановки АЭС в будущем, но и стимулированный досрочный вывод устаревших реакторов. Как результат, уже в 2003 году первая АЭС была выведена из эксплуатации согласно установленному механизму квот, а еще одна станция была остановлена два года спустя.

Вместе с тем компромиссный характер этого решения вызвал жесткую критику со стороны антиядерных общественных движений, добивавшихся немедленной остановки реакторов [Johnstone et al., 2020]. Отсутствие конкретных сроков вывода АЭС рассматривалось ими как «обманный маневр» атомного лобби, который не только позволял за счет переносов остаточных объемов электроэнергии эксплуатировать атомные электростанции максимально долго, но и оставлял возможность для продления сроков работы атомных реакторов [Marg, 2013]. Как показали дальнейшие события, их опасения оказались обоснованными.

3. Европейский атомный ренессанс: новые квоты для германских АЭС

В конце первого десятилетия XXI века в ряде стран ЕС наметилась тенденция по переосмыслению роли ядерной энергетики, получившая название «европейский атомный ренессанс». Так, в 2008—2010 годах были пересмотрены прежние решения об отказе от строительства или ограничении работы АЭС в Швеции, Испании и Бельгии [Зимаков, 2014]. В пользу атомной энергетики сыграли два фактора.

С одной стороны, сказался мировой финансовый кризис 2008 года, в условиях которого любая экономия стала значимой. С экономической точки зрения продление эксплуатации АЭС выгодно, что связано с низкими эксплуатационными затратами при существенных капитальных на стадии строительства. Кроме того, продление эксплуатации позволят ото-

двинуть по времени необходимость ликвидации АЭС после ее остановки, что также является достаточно затратным комплексом мероприятий.

С другой стороны, к концу первого десятилетия в Евросоюзе сформировалась комплексная концепция экологизации европейской экономики, которая предполагает поступательное сокращение выбросов парниковых газов в горизонте 2020, 2030 и 2050 годов. Наряду с развитием возобновляемой «зеленой» генерации, особая роль в декарбонизации европейской энергетики отводится атомной энергетике как низкоуглеродной технологии, при том условии, если в стране существует поддержка приемлемости АЭС.

Схожие процессы были характерны для Германии, где в 2005 году происходит смена правящей коалиции. В новое правительство под руководством Ангелы Меркель вошли традиционно поддерживающие атомную индустрию представители правых партий (ХДС/ХСС и СвДП). Новая правящая коалиция заявила о необходимости переосмысления роли АЭС в контексте экологизации экономики. В понимании правительства Меркель тех лет, атомная энергетика являлась переходной низкоуглеродной технологией, которая могла позволить «сгладить острые углы» при постепенном наращивании возобновляемой генерации при сокращении углеводородной. В 2010 году кабинет Ангелы Меркель предложил увеличить остаточные объемы электроэнергии АЭС. По сути, это предложение логичным образом означало продление их срока эксплуатации. Тем самым правительство обеспечивало сохранение надежного источника низкоуглеродной электроэнергии на время перехода от углеводородной генерации к энергетике ВИЭ, что в условиях высокой доли угольных электростанций в ФРГ представляет собой непростую задачу. При этом отказ от атомной энергетики оставался принципиально в силе. Дополнительные квоты для АЭС были рассчитаны исходя из условного продления срока эксплуатации новых реакторов (с 1980 года) еще на 14 лет, а старых — на 8 лет. Общая сумма дополнительных квот составила 1804,278 ТВт*ч, что означает их увеличение на 69 % [Elfes Gesetz ..., 2010].

«Одиннадцатый закон о внесении изменений в закон об атомной энергетике» был принят 8 декабря 2010 года. Нужно отметить, что в этот же день был принят и другой закон, вводивший налог на ядерное топливо. Налогом облагалось топливо, используемое при выработке электроэнергии на АЭС в период с 1 января 2011 года до конца 2016 года из расчета 145 евро за грамм вещества. Этот налог был принят по инициативе СДПГ и был призван политически «уравновесить» фактическое продление сроков эксплуатации АЭС. Увеличивая квоты остаточных объемов электроэнергии, феде-

ральное правительство взамен получало дополнительное финансирование бюджета, в том числе для реализации задач по экологизации.

Таким образом, выделение дополнительных квот (а фактически — продление эксплуатации АЭС) было также политически выверенным решением, учитывающим интересы как противников атомной энергетики, так и ее сторонников. Несмотря на протесты экологических организаций и антиядерных движений, в целом эта инициатива правительства нашла понимание в обществе [Chassot, 2014].

4. Решение «об ускоренном выходе из атомной энергетики» кабинета Ангелы Меркель

Всего через три месяца после увеличения квот произошло событие, кардинально изменившее общественное восприятие атомной энергетики в Германии: авария на японской АЭС Фукусима-1 (11 марта 2011 года). Правительство Ангелы Меркель поначалу пыталось продолжать прежний политический курс, разясняя, что в Германии отсутствуют те риски и обстоятельства, которые привели к аварии в Японии. Однако давление оппозиции и различных общественных сил было настолько велико, что кабинету пришлось пойти на стремительный разворот своей позиции. 14.03.2011 было объявлено об остановке семи наиболее старых электростанций из соображений предосторожности. Мораторий на их эксплуатацию вводился на период проведения проверок безопасности. В это же время Комиссия по безопасности реакторов должна была проверить все остальные немецкие реакторы (без их остановки) на предмет устойчивости с учетом событий на японской АЭС. Еще одной инициативой правительства стала Комиссия по этике «Надежное энергоснабжение», чьей задачей стала оценка энергобезопасности в условиях отказа от атомной энергии. К середине мая 2016 года обе комиссии представили свои выводы. Однако если Комиссия по безопасности не нашла каких-либо явных угроз на действующих АЭС, то Комиссия по этике сосредоточилась на гипотетической возможности аварий и, основываясь на этом, вынесла рекомендацию вывести все реакторы из эксплуатации в течение ближайшего десятилетия.

Таким образом, как подтвердила Комиссия по безопасности, мораторий на эксплуатацию семи старейших АЭС был введен в отсутствие каких-либо реальных угроз [Rehner et al., 2016]. Дело в том, что кабинету Ангелы Меркель пришлось срочно демонстрировать населению Германии смену курса своей политики с поддержки атомной промышленности на ускоренный отказ от ядерной энергетики. Политическую ситуацию усугубляло то обстоятельство, что эти события пришлось на период регио-

нальных выборов. И в этих условиях очевидное преимущество получали оппозиционные партии как сторонники антиядерной политики, сумевшие провести закон об отказе от атомной энергии в 2002 году. В свете этого правительству были нужны срочные меры для демонстрации приверженности новому курсу [Wittneben, 2012]. Помимо этого, временная остановка старых реакторов для проверок была также шагом, позволяющим снизить градус напряженности в обществе [Huß, 2014]. Однако принятый через три месяца «Закон об ускоренном выходе из атомной энергетики» (тринадцатая новелла закона об атомной энергии) пошел намного дальше.

Прежде всего, были отменены квоты, дополнительно выделенные АЭС в конце 2010 года. Более того, вводились фиксированные предельные сроки эксплуатации для каждого энергоблока АЭС, по достижении которых они должны быть остановлены, вне зависимости от того, выработали они свою квоту электроэнергии или нет. Восемь энергоблоков (наиболее старые АЭС, остановленные в рамках моратория) при этом должны были быть выведены из эксплуатации немедленно [Dreizehntes Gesetz ..., 2011].

В отличие от предыдущих законов, при разработке законопроекта тринадцатой новеллы 2011 года не было диалога с энергетическими компаниями. По сути, новый закон принимался вопреки их возражениям. Достигнутые ранее договоренности, соблюдавшие баланс интересов, были во многих аспектах нарушены в ущерб энергоконцернам. Например, отменив дополнительные квоты 2010 года, правительство Меркель оставило в силе обременяющий компании другой элемент пакетного соглашения — взимание налога на ядерное топливо.

В конечном итоге, после безуспешных попыток достичь политическое урегулирование, энергоконцерны были вынуждены обратиться к судебной защите своих интересов. При этом ими были оспорены как обоснованность введения моратория на эксплуатацию старых АЭС, так и само решение «об ускоренном выходе из атомной энергетики». Более того, было оспорено введение налога на ядерное топливо.

5. Концерны против поспешных решений правительства

Первый иск был подан концерном RWE в административный суд земли Гессен о противозаконности распоряжения земельного министерства экологии (в рамках моратория на работу старых АЭС), в соответствии с которым концерн был вынужден остановить АЭС Библис. Концерн указывал на то, что распоряжение министерства ссылалось на «Закон об атомной энергии», в соответствии с которым надзорный орган имеет право дать распоряжение об устранении состояния, в результате которого возникают угроза жизни, здоровью или имуществу. Однако в качестве основания ми-

нистерство ссылалось на факт аварии на АЭС Фукусима в Японии. Таким образом, никакой фактической реальной угрозы не было¹.

В феврале 2013 года административный суд земли Гессен признал распоряжение министерства экологии противозаконным. Формально министерство было обязано провести консультации с концерном по данному вопросу, чего сделано не было. А по существу, суд признал, что для распоряжения отсутствовали необходимые основания, указанные в «Законо об атомной энергии». Таким образом, суд фактически подтвердил необоснованность действий кабинета Меркель в части объявления моратория для старых АЭС. Отметим, что после этого решения суда концерн подал иск о возмещении ущерба на сумму свыше 235 млн евро.

После принятия тринадцатой новеллы «Закона об атомной энергии» три концерна (E.ON, RWE и Vattenfall) подали конституционные жалобы в Конституционный суд Германии, в которых потребовали признать изменения «Закона об атомной энергии» противоречащими Основному закону. В качестве аргументов называлось прежде всего отсутствие реальных поводов для ускорения отказа от атомной энергетики. Авария на АЭС Фукусима-1 была использована кабинетом Ангелы Меркель как предлог, однако в Германии не произошло каких-либо изменений, которые могли бы негативно повлиять на безопасность работы АЭС. Во всяком случае, явно отсутствовали обстоятельства для принятия срочных решений, принятых в максимально сжатые сроки и без традиционных консультаций с представителями атомной промышленности.

Концерны также обращали внимание на то, что тринадцатая новелла изменяет договоренности, достигнутые на консенсусной основе в 2002 году. Ограничение сроков работы реакторов по времени фактически влияет на возможность энергоконцернов использовать выделенные квоты в полном объеме. Действительно, если АЭС не успевала выработать свою квоту к вновь установленной дате и при этом отсутствовал другой объект, на который можно перенести остатки, то компании теряли возможность получения возмещения, выделенного им в рамках консенсуса 2002 года. Такая ситуация, в частности, сложилась по ряду старых АЭС, остановленных в рамках моратория, но так и возобновивших работу по результатам принятия тринадцатой новеллы. Таким образом, правительство нарушило хорошо себя зарекомендовавший компенсационный механизм, ничего не предложив взамен.

Интересно отметить, что в качестве одного из аргументов энергоконцернами также называлось нарушение конституционной свободы выбора

1 Более подробно судебные разбирательства концернов рассмотрены в статье: [Зимаков, 2017].

профессии. В результате отказа от атомной энергетики атомная отрасль прекращала свое существование. Как следствие, специалисты, работающие на АЭС, теряют не только работу, но и возможность найти аналогичное рабочее место по специальности. Это не только ограничивает их свободу выбора профессии, но и ставит под угрозу перспективы дальнейшей трудовой деятельности, профессиональную карьеру, а также, что крайне немаловажно в условиях старения населения в ФРГ, пенсионные ожидания [Зимаков, 2016]. Эта проблематика, связанная с трудоустройством работников закрываемых предприятий в условиях прекращения деятельности целой отрасли, приобретает особое значение в контексте экологической трансформации экономики.

Решение Конституционного суда по жалобе энергоконцернов было принято 6 декабря 2016 года. Суд поддержал кабинет Ангелы Меркель, подтвердив обоснованность использования инцидента на иностранном реакторе для принятия внутривнутриполитических мер в интересах защиты здоровья населения. Однако при этом правительство действительно нарушило возможность компаний использовать остаточные объемы электроэнергии, выделенные в 2002 году. Тем самым Конституционный суд подтвердил важную роль квот как механизма компенсаций в консенсусном «Соглашении 2000 года» [Leidinger, 2017]. Суд также признал противоречащим Основному закону отсутствие компенсационных положений для потерянных инвестиций, осуществленных энергетическими компаниями после предоставления дополнительных квот в 2010 году. Эти положения, противоречащие законодательству, правительство обязывалось исправить в срок до 31 июля 2018 года [Bundesverfassungsgericht ..., 2016].

Еще одним поражением для правительства Меркель стало решение Конституционного суда в июне 2017 года в отношении правомерности налога на ядерное топливо. Принятый в 2010 году одновременно с увеличением квот остаточной электроэнергии, этот налог рассматривался концернами как часть пакетного соглашения. После отмены в 2011 году дополнительных квот и ограничения сроков эксплуатации АЭС отдельные положения этого закона были оспорены энергоконцернами в суде. Разбирательства продолжались вплоть до 2017 года, когда Конституционный суд Германии признал Закон о налоге на ядерное топливо противоречащим конституции и обязал федеральное правительство вернуть полученные от энергоконцернов средства, размер которых составил около 6,285 млрд евро [Bundesverfassungsgericht ..., 2017].

Наконец, еще одно судебное разбирательство в связи с решением об ускоренном выходе из атомной энергетики велось на международном уровне. Дело в том, что одним из совладельцев немецких АЭС, остановленных

в результате изменений законодательства в 2011 году, являлась шведская компания Vattenfall AB. Причем до момента остановки реакторов компания смогла выбрать свою квоту лишь на 44 %. Остальные объемы были для компании потеряны. Как иностранное юридическое лицо концерн имел право обратиться с иском к немецкому государству о нарушении гарантий инвестиций в рамках Энергетической хартии, что и было им реализовано в 2012 году. В международном арбитраже МЦУИС Vattenfall потребовал от ФРГ справедливой компенсации финансовых потерь, которые оценил почти в 4,7 млрд евро [Bernasconi-Osterwalder et al., 2014].

6. Правительство Ангелы Меркель: работа над ошибками

Решение правительства ФРГ об ускоренном выходе из атомной энергетики, принятое в спешке после радикальной смены политического курса и без обсуждения с компаниями энергетической отрасли, привело германское правительство в Конституционный суд, который признал по крайней мере частичную неправомерность поправок в законодательство 2011 года, обязав правительство выплатить энергоконцернам справедливые компенсации. Фактически это решение Конституционного суда Германии подтвердило необходимость тщательной проработки подобного рода политических решений с участием всех затронутых сторон для поиска компромисса.

Первым решением, принятым на основе консенсусных договоренностей между атомным лобби и федеральным правительством, можно назвать принятый в 2017 году закон «О новом определении ответственности за утилизацию радиоактивных отходов» (Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung). Закон принимался для того, чтобы частично застраховать государство от несения затрат по ликвидации АЭС после выхода Германии из ядерной энергетики. Опасения правительства были связаны с тем, смогут ли энергоконцерны профинансировать ликвидацию АЭС и утилизацию РАО в полном объеме: в ФРГ накопление средств производится компаниями самостоятельно на своих счетах и в случае частичной или полной нехватки средств, например, при банкротстве предприятия, финансировать ликвидацию придется германскому правительству. По достигнутому соглашению, энергетические компании передали из своих ликвидационных фондов фиксированную сумму в размере 24,1 млрд евро в создаваемый государственный фонд.

Вместе с тем кабинет Ангелы Меркель не стал спешить с исполнением решения Конституционного суда по определению компенсаций. Лишь в мае 2018 года, за два месяца до истечения предписанного Конституционным судом срока, правительство подготовило соответствующий проект шест-

надцатой поправки к «Закону об атомной энергии», который был принят Бундестагом 28 июня 2018 года. Однако это снова не было консенсусным решением. Мнения некоторых представителей индустрии запрашивались в ходе парламентских обсуждений, но их возражения не были приняты во внимание. По всей видимости, и на этот раз кабинет Ангелы Меркель также не был заинтересован в поиске взаимовыгодного решения, а настоящей целью являлось затягивание процесса выплаты компенсаций компаниям.

Предложенная правительством схема компенсаций за неиспользованные остаточные объемы электроэнергии АЭС больше вызвала вопросов, чем давала ответов. Не был четко определен размер выплат. Их размер был увязан со средней ценой на электроэнергию за период между 6 августа 2011 года и 31 декабря 2022 года. Таким образом, определить размер компенсации было возможно самое раннее лишь в 2023 году, то есть через пять лет (!) от момента принятия поправки. На этот же срок откладывались и выплаты. Вопросы вызвала процедура расчета и подачи заявления на компенсацию, содержавшая ряд ограничений, которые могли привести к отказу в получении. Наконец, вступление в силу данной поправки зависело от получения разрешения Еврокомиссии (либо подтверждения, что разрешение не требуется) [Sechzehntes Gesetz ..., 2018]. Получение подобного разрешения стало предметом правовой коллизии, из-за которой вступление шестнадцатой поправки в законную силу оказалось под вопросом.

Закономерным итогом этой односторонней инициативы правительства Ангелы Меркель стало новое разбирательство в Конституционном суде Германии, который 29 сентября 2020 года признал, что шестнадцатая поправка, во-первых, так и не вступила в законную силу, а во-вторых, не удовлетворяет требованиям о справедливой компенсации [Bundesverfassungsgericht ..., 2020]. На этом основании правительство обязывалось решить вопрос заново.

Таким образом, потерпев ряд поражений после односторонних действий, не учитывавших интересы атомной энергетики, правительство Ангелы Меркель было все же вынуждено начать переговоры с энергетическими компаниями по поводу определения размера компенсаций за ущерб, причиненный решением об ускоренном выходе 2011 года. Их итогом стало компромиссное решение, достигнутое 5 марта 2021 года. Соглашение между правительством и концернами предусматривает выплату компенсации за неиспользованные остаточные объемы электроэнергии на сумму 2,285 млрд евро. Кроме того, компенсация за потерянные инвестиции составит суммарно 142,5 млн евро [Bundesministerium ..., 2021]. Одновременно энергетические компании отказываются от дальнейших судебных разбирательств, в том числе в международном арбитраже МЦУИС.

Это соглашение, достигнутое на основе консенсуса между правительством и энергоконцернами, подводит итог многолетним тяжбам, спровоцированным односторонними политическими решениями 2011 года.

7. Заключение

Отказ Германии от атомной энергетики был изначально компромиссным решением, учитывающим как политическое стремление общества к прекращению работы АЭС, так и экономические интересы энергетических компаний. Основанный на «атомном консенсусе 2000 года», этот баланс был сохранен в 2010 году при решении увеличить квоты АЭС при одновременном ведении налога на ядерное топливо. Однако в 2011 году равновесие было нарушено, и для его восстановления потребовалось снова сесть за стол переговоров для выработки компромисса. Вместе с тем для осознания необходимости этого шага правительству Ангелы Меркель потребовалось целое десятилетие разбирательств в судах разных уровней, включая Конституционный суд и международный арбитраж.

История отказа Германии от атомной энергетики подтверждает тезис о необходимости широких консультаций с привлечением всех заинтересованных сторон при выработке сложных политических решений, особенно если при этом речь идет о судьбе целой отрасли. В этом случае необходимо предусмотреть механизмы компенсации ущерба, связанного с закрытием предприятий.

Можно отметить, что Германия достаточно хорошо усвоила этот урок. Подтверждением тому является решение о постепенном выходе ФРГ из угольной энергетики, принятое в 2020 году на основе компромиссных договоренностей, которые были закреплены в 2021 году особым договором между правительством и немецкими энергетическими компаниями, предусматривающим компенсации за закрытие угольных электростанций. Пройдя путь от компромисса к конфликту и обратно, Германия выработала механизм для эффективного решения сложного вопроса по закрытию целых отраслей. С учетом реализуемого в Евросоюзе энергетического перехода данный опыт приобретает особое значение для других стран ЕС, предлагая эффективный вариант решения схожих проблем.

Источники и принятые сокращения

1. *Bundesverfassungsgericht* Beschluss des Ersten Senats vom 29 September 2020. 1 BvR. 1550/19 [Electronic resource]. — Access mode: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/09/rs20200929_1bvr155019.html (accessed 12.08.2021).

2. *Bundesverfassungsgericht* Beschluss des Zweiten Senats vom 13 April 2017. 2 BvL. 6/13 [Electronic resource]. — Access mode : <https://www.bundesverfassungsgericht.de/>

SharedDocs/Entscheidungen/EN/2017/04/ls20170413_2bvl000613en.html (accessed 21.08.2021).

3. *Bundesverfassungsgericht* Beschluss vom 6 Dezember 2016. 1 BvR. 2821/11 ; 1 BvR 321/12 und 1 BvR 1456/12 [Electronic resource]. — Access mode : http://www.bgb1.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//%5B@attr_id=%27bgb116s3451.pdf%27%5D (accessed 17.08.2021).

4. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Wesentliche Ergebnisse der Gespräche mit den EVU. 05.03.2021 [Electronic resource]. — Access mode : https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nukleare_Sicherheit/ergebnisse_gespraech_evu_bmu_bmf_bmwi_bf.pdf (accessed 19.07.2021).

5. *Das Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität* vom 22 April 2002 [Electronic resource]. — BGBl I. — S. 1351. — Access mode : https://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav#___bgb1___%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgb1102s1351.pdf%27%5D__1617627336012 (accessed 12.08.2021).

6. *Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes*. G. v. 31.07.2011 [Electronic resource]. — BGBl I. — S. 1704. — Access mode : http://www.bgb1.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//%5B@attr_id=%27bgb111s1704.pdf%27%5D (accessed 12.08.2021).

7. *Elftes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes* vom 08 Dezember 2010 [Electronic resource]. — BGBl I. — S. 1814. — Access mode : https://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav#___bgb1___%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgb110s1814.pdf%27%5D__1617627252693 (accessed 12.08.2021).

8. *Sechzehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes*. 13.07.2018 (16 AtGÄndG) [Electronic resource]. — BGBl I. Nr. 25. — Access mode : https://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgb118s1122.pdf (accessed 1.08.2021).

ЛИТЕРАТУРА

1. Глушкова И. В. Перспективы энергетической стратегии в Германии / И. В. Глушкова // Известия высших учебных заведений. Проблемы энергетики. — 2015. — № 3—4. — С. 42—50.

2. Зимаков А. В. Атомная энергетика ЕС: экономика против экологии / А. В. Зимаков // Мировая экономика и международные отношения. — 2014. — № 9. — С. 16—19.

3. Зимаков А. В. Решение об ускоренном выходе Германии из атомной энергетики: Федеральный административный суд, Конституционный суд, международный арбитраж. Что дальше? / А. В. Зимаков // Международное экономическое право. — 2017. — № 2. — С. 42—56.

4. Зимаков А. В. Пенсионная система ФРГ : эволюция или революция? / А. В. Зимаков // Современная Европа. — 2016. — № 4 (70). — С. 94—103.

5. Сулян Н. В. Сужающийся мост: проблемы энергетической политики ФРГ / Н. В. Сулян // Современная Европа. — 2011. — № 3 (47). — С. 67—79.

6. Торопчин Г. В. Мирный атом в ФРГ в конце XX — начале XXI в. в контексте концепта Energiewende / Г. В. Торопчин // Европа. — 2013. — № 12. — С. 77—84.

7. Bernasconi-Osterwalder N. The State of Play in Vattenfall v. Germany II: Leaving the German public in the dark / N. Bernasconi-Osterwalder, M. D. Brauch // The International Institute for Sustainable Development Briefing Note. — December 2014.

8. Chassot S. Sustainable? A cross-country analysis of the socio-political acceptance of the nuclear phase out in Germany and Switzerland focusing on opportunities for strategic

influence / M. Chassot // Betriebswirtschaftliche Forschung Und Praxis. — 2014. — T. 66, № 3. — С. 247—265.

9. *Cho Il Hyun*. To escape or embrace reactors? The politics of nuclear phase-out in Germany and South Korea / I. H. Cho // The Pacific Review. — 2020. — C. 27. — DOI: 10.1080/09512748.2020.1806341.

10. *Huß C*. Energy transition by conviction or by surprise? Environmental policy from 2009 to 2013 / C. Huß // German Politics. — 2014. — № 23 (4). — С. 430—445. — DOI: 10.1080/09644008.2014.953068.

11. *Johnstone P*. Comparing nuclear trajectories in Germany and the United Kingdom: From regimes to democracies in sociotechnical transitions and discontinuities / P. Johnstone, A. Stirling // Energy Research & Social Science. — 2020. — T. 59. — C. 27. — DOI: 10.1016/j.erss.2019.101245.

12. *Leidinger T*. The Judgement of the Federal Constitutional Court on the Nuclear Phase-out in Germany: Every Light hat its Shadow [Electronic resource] / T. Leidinger // Atw-International Journal for Nuclear Power. — 2017. — T. 62, № 1. — С. 26—29.

13. *Matthes F. C*. Energy transition in Germany: a case study on a policy-driven structural change of the energy system / F. C. Matthes // Evolutionary and Institutional Economics Review. — 2017. — T. 14, № 1. — С. 141—169. — DOI: 10.1007/s40844-016-0066-x.

14. *Marg S*. Die neue Macht der Bürger / S. Marg, L. Geiges, F. Butzlaff, F. Walter. — Bonn : Rowohlt, 2013. — 342 c.

15. *McCauley D*. Energy justice and policy change: An historical political analysis of the German nuclear phase-out / D. McCauley, A. Brown, R. Rehner, R. Heffron, S. van de Graaff // Applied Energy. — 2018. — № 228. — С. 317—323. — DOI: 10.1016/j.apenrgy.2018.06.093.

16. *Michaelowa A*. The politics of climate change in Germany: ambition versus lobby power / A. Michaelowa // Wiley Interdisciplinary Reviews-Climate Change. — 2013. — T. 4, № 4. — С. 315—320.

17. *Rehner R*. Security, justice and the energy crossroads: Assessing the implications of the nuclear phase-out in Germany / R. Rehner, D. McCauley // Energy Policy. — 2016. — T. 88. — С. 289—298. — DOI: 10.1016/j.enpol.2015.10.038.

18. *Vosse W*. The German peace movement and its influence on German politics and political culture in the 1970s and 1980s / W. Vosse // The Cold War and the Regional Integration: Comparative Studies on the History of International Relations Between Europe and Asia. Aoyama Gakuin University. — 2010. — С. 275—302.

19. *Wittneben, B*. The impact of the Fukushima nuclear accident on European energy policy / B. Wittneben // Environmental Science & Policy. — 2012. — № 15 (1). — С. 1—3. — DOI: 10.1016/j.envsci.2011.09.002.

MATERIAL RESOURCES

Bundesverfassungsgericht Beschluss des Ersten Senats vom 29 September 2020. In: *1 BvR. 1550/19*. Available at: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/09/rs20200929_1bvr155019.html (accessed 12.08.2021).

Bundesverfassungsgericht Beschluss des Zweiten Senats vom 13 April 2017. In: *2 BvL. 6/13*. Available at: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2017/04/ls20170413_2bv1000613en.html (accessed 21.08.2021).

- Bundesverfassungsgericht Beschluss vom 6 Dezember 2016. In: *1 BvR. 2821/11; 1 BvR. 321/12 und 1 BvR. 1456/12*. Available at: http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//%5B@attr_id=%27bgbl116s3451.pdf%27%5D (accessed 17.08.2021).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Wesentliche Ergebnisse der Gespräche mit den EVU. 05.03.2021. Available at: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nukleare_Sicherheit/ergebnisse_gespraech_evu_bmu_bmf_bmwi_bf.pdf (accessed 19.07.2021).
- Das Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vom 22 April 2002. In: *BGBI I*. 1351. Available at: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl102s1351.pdf%27%5D_1617627336012 (accessed 12.08.2021).
- Dreizehtes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes. G. v. 31.07.2011. In: *BGBI I*. 1704. Available at: http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//%5B@attr_id=%27bgbl111s1704.pdf%27%5D (accessed 12.08.2021).
- Elftes Gesetz* zur Änderung des Atomgesetzes vom 08 Dezember 2010. In: *BGBI I*. 1814. Available at: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl110s1814.pdf%27%5D_1617627252693 (accessed 12.08.2021).
- Sechzehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes. 13.07.2018 (16 AtGÄndG). In: *BGBI I*. 25. Available at: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl118s1122.pdf (accessed 1.08.2021).

REFERENCES

- Bernasconi-Osterwalder, N., Brauch, M. D. (2014). The State of Play in Vattenfall v. Germany II: Leaving the German public in the dark. In: *The International Institute for Sustainable Development Briefing Note. December 2014*.
- Chassot, S. (2014). Sustainable? A cross-country analysis of the socio-political acceptance of the nuclear phase out in Germany and Switzerland focusing on opportunities for strategic influence. *Betriebswirtschaftliche Forschung Und Praxis*, 66 (3): 247—265.
- Cho Il Hyun. (2020). To escape or embrace reactors? The politics of nuclear phase-out in Germany and South Korea In: *The Pacific Review*. 27. DOI: 10.1080/09512748.2020.1806341.
- Glushkova, I. V. (2015). Prospects for an energy strategy in Germany. *Proceedings of higher educational institutions. Energy problems*, 3—4: 42—50. (In Russ.).
- Huß, C. (2014). Energy transition by conviction or by surprise? Environmental policy from 2009 to 2013. *German Politics*, 23 (4): 430—445. DOI: 10.1080/09644008.2014.953068.
- Johnstone, P., Stirling, A. (2020). Comparing nuclear trajectories in Germany and the United Kingdom: From regimes to democracies in sociotechnical transitions and discontinuities. *Energy Research & Social Science*, 59: 27. DOI: 10.1016/j.erss.2019.101245.

- Leidinger, T. (2017). The Judgement of the Federal Constitutional Court on the Nuclear Phase-out in Germany: Every Light has its Shadow. *Atw-International Journal for Nuclear Power*, 62 (1): 26—29.
- Marg, S., Geiges, L., Butzlaff, F., Walter, F. (2013). *Die neue Macht der Bürger*. Bonn: Rowohlt. 342 c.
- Matthes, F. C. (2017). Energy transition in Germany: a case study on a policy-driven structural change of the energy system. *Evolutionary and Institutional Economics Review*, 14 (1): 141—169. DOI: 10.1007/s40844-016-0066-x.
- McCauley, D., Brown, A., Rehner, R., Heffron, R., Van de Graaff, S. (2018). Energy justice and policy change: An historical political analysis of the German nuclear phase-out. *Applied Energy*, 228: 317—323. DOI: 10.1016/j.apenergy.2018.06.093.
- Michaelowa, A. (2013). The politics of climate change in Germany: ambition versus lobby power. *Wiley Interdisciplinary Reviews-Climatic Change*, 4 (4): 315—320.
- Rehner, R., McCauley, D. (2016). Security, justice and the energy crossroads: Assessing the implications of the nuclear phase-out in Germany. *Energy Policy*, 88: 289—298. DOI: 10.1016/j.enpol.2015.10.038.
- Supyan, N. V. (2011). The Narrowing Bridge: Problems of the Federal Republic of Germany's Energy Policy. *Contemporary Europe*, 3 (47): 67—79. (In Russ.).
- Toropchin, G. V. (2013). Peaceful atom in the Federal Republic of Germany in the late XX — early XXI century. In the context of the concept *Energievend*. *Europe*, 12: 77—84. (In Russ.).
- Vosse, W. (2010). The German peace movement and its influence on German politics and political culture in the 1970s and 1980s. In: *The Cold War and the Regional Integration: Comparative Studies on the History of International Relations Between Europe and Asia*. Aoyama Gakuin University. 275—302.
- Wittneben, B. (2012). The impact of the Fukushima nuclear accident on European energy policy. *Environmental Science & Policy*, 15 (1): 1—3. DOI: 10.1016/j.envsci.2011.09.002.
- Zimakov, A. V. (2014). EU Nuclear energy: economics vs. Ecology. *World economy and international relations*, 9: 16—19. (In Russ.).
- Zimakov, A. V. (2016). German pension system: evolution or revolution? *Contemporary Europe*, 4 (70): 94—103. (In Russ.).
- Zimakov, A. V. (2017). Resolution on accelerated withdrawal of Germany from Nuclear energetics: Federal administrative court, Constitutional court, International arbitration. What next? *International economic law*, 2: 42—56. (In Russ.).