

Реформа газового рынка в ЕС

*Селиверстов С.С.**

В июне 2003 г. Совет и Парламент Европейского Сообщества приняли Директиву об общих правилах внутреннего рынка природного газа¹. Положения этой Директивы, отменяющей «газовую Директиву» 1998 г.², должны были быть имплементированы в национальное законодательство государств – членов ЕС до 1 июля 2004 года. Какие в этой связи произошли изменения в регулировании европейского газового рынка и как это может повлиять на экспорт российского газа?

Либерализация газовой отрасли Евросоюза началась в 1990 г. с принятием Директив о прозрачности цен на газ и электроэнергию для промышленных потребителей³ и о транзите газа⁴. Они явились первым этапом построения внутреннего рынка природного газа и его либерализации и заложили основы для дальнейшего движения в сторону открытия газового рынка.

Учитывая подготовительный характер вышеназванных Директив, сложность нахождения консенсуса в рамках интеграционного объединения, каким является Евросоюз, а также необходимость просчитать возможные последствия либерализации, второй этап реализации общего рынка был начат лишь через 7 лет. Директивой № 98/30, касающейся общих правил внутреннего рынка природного газа, известной также как «газовая Директива», были установлены общие правила транспортировки, распределения, поставок и хранения природного газа. В этом документе были заложены основы организации и функционирования газового сектора, регулирования доступа на рынки, управле-

* Селиверстов Сергей Сергеевич – магистр права, аспирант кафедры международных проблем ТЭК Международного института экономической политики и дипломатии МГИМО (У) МИД России.

¹ Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas, OJ L 176 15.07.2003. P. 57.

² Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas, OJ L 204 21.07.1998. P. 1.

³ Council Directive of 29 June 1990 concerning a Community procedure to improve the transparency of gas and electricity prices charged to industrial end-users (90/377/EEC), OJ L 185 17.07.1990. P. 16.

⁴ Council Directive of 31 May 1991 on the transit of natural gas through grids (91/296/EEC), OJ L 147 12.06.1991. P. 37.

ния системами транспортировки, а также критерии и процедуры, подлежащие применению при предоставлении разрешений на транспортировку, распределение, поставки и хранение природного газа.

Основополагающим был принцип недискриминации субъектов газового рынка из различных государств-членов, который состоял из двух аспектов. Во-первых, государства-члены должны были обеспечить осуществление предприятиями в сфере природного газа своей деятельности в соответствии с принципами Директивы в целях достижения конкурентного рынка газа. Они были обязаны не осуществлять дискриминацию между такими предприятиями в отношении прав или обязанностей. Во-вторых, для транспортировки, хранения, распределения, поставок, а равно для предприятий, осуществляющих операции со сжиженным природным газом, был установлен режим недискриминации пользователей услуг.

В целях организации доступа к системам транспортировки государствам-членам была предоставлена возможность выбора двух возможных процедур: переговорного доступа и регулируемого доступа. Переговорная процедура предусматривала проведение консультаций по доступу к объединенной транспортной системе и заключение договоров на поставку природного газа между предприятиями-поставщиками и соответствующими потребителями, находящимися как внутри, так и вне зоны покрытия системы, на добровольной коммерческой основе. Переговоры по предоставлению доступа к системе должны были проводиться с предприятием, осуществляющим эксплуатацию системы. При регулируемом доступе предприятия-поставщики и соответствующие потребители, находящиеся как внутри, так и вне зоны покрытия объединенной транспортной системы, получали право доступа к системе в соответствии с опубликованными тарифами и иными условиями и обязательствами по использованию указанной системы.

Ключевым для газовой Директивы было понятие «соответствующий потребитель». С ним непосредственно связаны показатели открытости рынка. Эта связь заключается в том, что установление государствами-членами круга субъектов, входящих в данное понятие, непосредственно влияет на объем природного газа, приобретаемого в целях конечного потребления в условиях конкуренции на открытом рынке. Иными словами, показатель либерализации рынка равен отношению потребления газа «соответствующими потребителями» к общему уровню потребления в той или иной стране. Государства-члены должны

были указать тех субъектов рынка, которые относились к данной категории. При этом в нее в обязательном порядке включались электростанции, использующие газовое топливо, а также любые конечные потребители, расход которых составлял более 25 млн кубических метров газа в год.

Исходя из этого, Директивой 1998 г. были введены требования, устанавливающие уровень открытости рынка к определенному сроку. Общим императивом явилось обеспечение национальными органами власти через два года после вступления Директивы в силу, то есть к июлю 2000 г., открытости внутренних рынков стран в сегменте, равном 20% от общего годового потребления газа; через 5 лет – 28%; через 20 лет – 33%. Кроме того, были предусмотрены дополнительные требования, направленные на ускорение темпов либерализации.

В результате имплементации Директивы 1998 г. 10 государств: Австрия, Бельгия, Великобритания, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Франция и Швеция – избрали процедуру регулируемого доступа, основанную на публикуемых тарифах. Нидерланды выбрали комбинированную систему переговорного и регулируемого доступа. Они установили регулируемый доступ для распределительных сетей и переговорный для транзитных сетей и хранения. Лишь Германия предпочла переговорный доступ для всей системы. Но даже в этом случае тарифы, устанавливаемые для доступа, не являлись предметом переговоров лишь между сторонами, а подвергались процедуре предварительного одобрения или предварительного вмешательства со стороны регулирующих органов. Таким образом, полностью переговорный режим доступа, основанный исключительно на частноправовых соглашениях, не нашел применения ни в одной из стран.

Несмотря на то, что первая газовая Директива предусматривала постепенную и гибкую процедуру открытия газовых рынков, большинство государств-членов пошли дальше ее требований. К 2004 г. полностью открыли свои рынки Австрия, Великобритания, Германия, Дания, Испания и Италия. Вместе с тем три страны – Финляндия, Греция и Португалия – уведомили Еврокомиссию о своем намерении отклониться от некоторых положений Директивы, обосновывая это лишь недавним возникновением газового рынка или отсутствием прямого соединения с сетями других государств-членов. В остальных странах показатель открытости рынка составил от 37 до 85%⁵. Среди

⁵Third benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market. DG TREN draft working paper, Brussels, 01.03.2004. P. 13.

новых государств-членов уровень открытости на 2003 г. колебался от 0 до 80%, а Мальта и Кипр были намерены временно отклониться от соответствующих предписаний⁶.

Опыт применения Директивы 1998 г. продемонстрировал, что конкуренция сильнее в тех странах, где наличествуют сильные регулятивные полномочия соответствующих органов, полное разделение видов деятельности или, еще лучше, оба из указанных факторов. Отсутствие полного юридически закрепленного разграничения между транспортировкой (включая управление системой) и поставкой было признано в качестве главного потенциального препятствия недискриминационному доступу к сети, а также в качестве источника для злоупотребления доминирующим положением⁷. Без полного разделения и соответствующих ему структурных изменений внутри газовой промышленности лишь четкий режим регулирования способен обеспечить определенный уровень контроля за деятельностью с целью недопущения дискриминации.

При принятии Директивы 2003 г. европейские законодатели попытались учесть предыдущий опыт, сделав акцент на ускорение темпов открытия рынков, расширение полномочий регулирующих органов и ужесточение требований по разделению видов деятельности.

Уже к 1 июля 2004 года, последней дате имплементации новой Директивы, государства-члены должны были включить в круг «соответствующих потребителей» всех субъектов рынка, признанных таковыми согласно требованиям Директивы 1998 г., а также всех промышленных потребителей. Тем не менее большинство стран не выполнило необходимые процедуры в установленные сроки. В октябре 2004 г. Еврокомиссия разослала уведомления 18 государствам-членам о том, что они не выполнили обязанность проинформировать Еврокомиссию о законодательных мерах, принятых на национальном уровне для имплементации положений новой Директивы⁸.

Несмотря на указанные трудности, с 1 июля 2007 года газовый рынок Союза должен быть открыт для всех потребителей. Таким образом, Европа все более ускоряется в либерализации газовой сферы.

⁶ Third benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market. DG TREN draft working paper, Brussels, 01.03.2004. P. 13.

⁷ First benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market. Commission staff working paper, Brussels, 03.12.2001. P. 36.

⁸ Annual Report on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market, Brussels, 5.1.2005. COM(2004) 863 final. P. 3.

Вместе с тем эти процессы нельзя назвать либерализацией в классическом понимании, так как они сопровождаются установлением строгих правил по разделению управления вертикально интегрированных газовых компаний и усилением контрольных полномочий регулирующих органов.

Компании-операторы систем транспортировки и распределения газа должны быть «независимыми по меньшей мере в рамках правовой формы, организации и принятия решений» от иной деятельности вертикально интегрированной компании. Директива содержит специальные требования по обеспечению указанной «независимости» менеджмента компаний-операторов и избежанию конфликта интересов.

На государства-члены налагаются новые обязанности по обеспечению равенства доступа, безопасности энергоснабжения, защиты прав потребителей и выполнению экологических ориентиров. В связи с этим национальные регулирующие органы наделяются более широкой компетенцией. По новым правилам они осуществляют, в частности, контроль за обеспечением недискриминационного режима и эффективной конкуренции во всех сегментах рынка, изменение и утверждение тарифов, принятие решений в качестве квазисудебных органов.

Согласно новым правилам государства-члены должны назначать или требовать от предприятий, владеющих мощностями по транспортировке, распределению, хранению природного газа и импорту, разгрузке и регазификации сжиженного газа, назначить на определенный период соответствующих системных операторов. Доступ третьей стороны к системам транспортировки, распределения природного газа и переработки сжиженного газа должен основываться на публикуемых тарифах, применяемых ко всем соответствующим потребителям. Указанные тарифы или, по крайней мере, лежащие в их основе методики расчета утверждаются национальными регулирующими органами. Таким образом, в данных сферах, в отличие от положений Директивы 1998 г., впредь применяется только процедура регулируемого доступа. Возможность выбора между регулируемым и переговорным доступом осталась лишь в сфере хранения газа.

В большинстве стран, как отмечает Еврокомиссия⁹, либерализация первоначально повлекла за собой ошутимое снижение цен по сравне-

⁹First benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market. Commission staff working paper, Brussels, 03.12.2001; Second benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market. Commission staff working paper,

нию с 2000 г. Отчасти это объясняется снижением цен на нефть в период с 2000 до 2003 г., однако в этом можно усмотреть и влияние увеличения конкуренции «газа с газом». Наибольшие показатели падения цен наблюдались в секторе крупных промышленных потребителей газа. Почти во всех странах цены на газ в этом сегменте рынка снизились более чем на 5%. В то же время в жилищно-коммунальном секторе они оставались более или менее стабильными.

В 2004 г., в первую очередь в связи с ростом цен на нефть, цены на газ также увеличились. Указанное обстоятельство свидетельствует о том, что в результате реформ не удалось добиться разделения процессов ценообразования на нефть и природный газ. Несмотря на обозначившееся увеличение конкуренции «газа с газом», что являлось одной из целей преобразований, цена на газ по-прежнему зависит от цены на нефть.

Одним из индикаторов степени эффективности законодательства по открытию рынков также является уровень переходов потребителей от одного поставщика к другому в государствах-членах. По оценкам европейских экспертов, в условиях действительно конкурентного рынка ежегодно можно ожидать переключений порядка 15-20% промышленных потребителей. При этом большинство, если не все, пытаются заново провести переговоры по тарифам с поставщиками. Для жилищного сектора уровень переключений порядка 10% можно считать достаточным индикатором открытости рынка. По этому показателю наибольший прогресс также был достигнут в секторе крупных промышленных потребителей, в первую очередь на рынках Дании, Ирландии, Испании, Нидерландов и Франции. Для коммунального сектора только рынок Великобритании предоставляет реальный выбор конечным потребителям.

Вместе с тем отмечаются как положительные тенденции, так и ряд трудностей, сопровождающих реформы газового рынка. Так, на первоначальном этапе очевидная неравномерность открытия национальных рынков приводила к определенным искажениям конкуренции. Национальные компании стран с более открытыми рынками теряли свои позиции или становились уязвимыми для поглощения кор-

Brussels, 01.10.2002; Third benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market. DG TREN draft working paper, Brussels, 01.03.2004; Annual Report on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market, Brussels, 5.1.2005. COM(2004) 863 final.

порациями, чьи национальные рынки не были полностью открыты.

В настоящее время основной проблемой остается отсутствие полностью интегрированного рынка на европейском уровне. Это касается как физических вопросов соединения национальных сетей, так и административного регулирования. Во многих государствах-членах рынок газа занят одной или двумя доминирующими компаниями, отсутствуют возможности для трансграничной конкуренции.

Несмотря на значительный прогресс в отношении разделения сетевых операторов и введения регулируемого доступа третьей стороны, отдельные аспекты по-прежнему остаются неудовлетворительными. Наличие независимых операторов транспортных и распределительных сетей является ключевым фактором, обеспечивающим справедливый доступ в плане требований и тарифов. В этом отношении, как отмечают представители Еврокомиссии, газовый сектор не соответствует необходимым стандартам¹⁰.

Отмечается также значительное расхождение в самих подходах к регулированию. В частности, в некоторых государствах-членах существуют определенные условия, касающиеся доступа третьей стороны, которые не способствуют установлению конкурентного рынка, что влечет за собой особые проблемы в странах с недостаточным разделением операторов сетей. В частности, в Австрии, Бельгии, Германии, Нидерландах и Франции тарифы за транспортировку газа имеют структуру, не отражающую реальные затраты, а тарифы в Италии и Швеции являются завышенными. Почти во всех странах несколько существующих операторов имеют в определенной степени доминирующее положение в оптовой торговле. Из-за отсутствия отражающей затраты системы тарифов, координации в отношении загрузки транспортных мощностей и непредоставления достаточной информации ограничены возможности для трансграничной торговли.

В настоящий момент доля импорта природного газа в общем объеме потребления Евросоюза составляет порядка 43%; более трети всего импорта газа обеспечиваются поставками из Российской Федерации¹¹. Таким образом, рассмотренные реформы непосредственно влияют на перспективы двухстороннего сотрудничества.

¹⁰ Annual Report on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market, Brussels, 5.1.2005. COM(2004) 863 final. P. 4.

¹¹ European Union. Energy & Transport in figures 2003. European Commission Directorate

Важное для российского экспорта газа положение содержится в ст. 18 новой Директивы. Согласно этой норме положения Директивы не препятствуют заключению долгосрочных контрактов на поставку газа, если они соответствуют нормам права конкуренции ЕС. Иными словами, Евросоюз в этом пункте сделал реверанс в пользу планирования поставок и инвестиций. Это положение наряду с нормами о регулировании доступе и активной роли публичных властей в определенной степени увеличивает шансы укрепления позиций российского газа в Европе, в частности выхода на рынок в отдельных его сегментах.

Вместе с тем в этом случае российским газовым компаниям (прежде всего «Газпрому», а также другим производителям газа в случае их реального выхода на европейский рынок) необходимо будет приспособиться к европейским стандартам в области конкуренции. Европейское антимонопольное регулирование является одним из ключевых факторов, определяющих тенденции развития экономики региона. Наряду с действующими нормативно-правовыми актами в этой сфере исключительно важное значение имеет деятельность Еврокомиссии, направленная на непосредственное регулирование функционирования компаний на товарных рынках. Подобное регулирование реализуется на индивидуальной основе, применительно к каждому конкретному случаю. Таким образом, российские компании должны будут выстраивать свою стратегию продвижения на европейский рынок, прежде всего с учетом указанных выше особенностей. Это может повлечь изменения, связанные в первую очередь с корпоративной структурой, а также с ведением финансовых операций и бухгалтерской отчетности.

Следует также отметить, что европейский опыт либерализации может быть ценен для российских реформаторов в следующих аспектах: как собственно модель либерализации в сложном политико-правовом контексте крупного интеграционного объединения и как механизм функционирования газовой сферы в основном регионе-потребителе.

Речь вряд ли может идти о применении этой модели в целом в отношении России. Евросоюз является регионом-нетто потребителем энергии, и в том числе природного газа; Россия – ключевой производитель в этой сфере. Мировой же опыт показывает, что структура рынков в странах-производителях и потребителях энергоносителей имеет весьма существенные отличия. Так, для большинства стран-производите-

General for Energy and Transport (http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/figures/pocketbook/2003_en.htm).

лей, в отличие от рассмотренной выше модели, характерна олигополистическая или монополистическая структура соответствующих рынков. Это связано с более благоприятными возможностями получения природной ренты, то есть поступлений от эксплуатации природных ресурсов.

Вместе с тем отдельные элементы функционирования газовой сферы в Евросоюзе вполне возможно и даже необходимо рецепировать. Речь прежде всего идет о создании конкурентной среды в отдельных сегментах, таких как производство, поставки и хранение газа, об усилении защиты прав потребителей и воспрепятствовании перекрестному субсидированию, приводящему к искажениям в экономике.

Главным же итогом европейских реформ в газовой сфере для России является возникновение новой экономической и, если угодно, политической реальности. С этой реальностью необходимо считаться при дальнейшем развитии двухсторонних отношений, в особенности учитывая недавнее расширение Евросоюза. Особо следует отметить, что стратегическим ориентиром для европейского бизнеса и институтов ЕС является расширение единого газового рынка, в том числе и его экономических и правовых принципов, на соседние страны, включая Россию. В этой связи исключительно важно выстроить отношения Россия – ЕС и создать соответствующие институциональные механизмы, с тем чтобы они приводили к взаимовыгодному сотрудничеству и позволяли гибко и оперативно находить соответствующий баланс интересов.