

# Газовая реформа ЕС

## на фоне российско-украинского кризиса

Андрей Белый

Газовый конфликт между Россией и Украиной, разразившийся в начале 2009 года и ударивший по потребителям газа в Европе, позволил сделать некоторые выводы относительно эффективности Энергетического совета ЕС и его способности реагировать на нестандартные ситуации и осложнения в энергообеспечении. В данной статье анализируются уроки, которые ЕС извлек из этой ситуации, и их влияние на ход преобразований на рынке газа единой Европы. Вместе с тем внутренний конфликт политической элиты Украины и попытки денонсировать российско-украинские договоренности, вылившиеся в силовой разворот событий вокруг компании «Нафтогаз Украины» в марте, очевидно, поставят «Газпром» в категорию ненадежных поставщиков в глазах европейских столиц.



Фото ИТАР-ТАСС

19 февраля 2009 года прошло первое заседание Энергетического совета Европейского союза после ударившего по Европе январского газового кризиса. Несмотря на негативный опыт, который пережили отдельные страны ЕС во время массового отключения газа зимой, Энергетический совет дал достаточно положительную оценку действиям ЕС и его членов. Во-первых, сработала система аварийных запасов подземных

газовых хранилищ. Во-вторых, ЕС удалось выступить с единой позицией посредника конфликта между Россией и Украиной. При этом ЕС сыграл роль международного авторитета и для Москвы, и для Киева, что явно усиливает влияние ЕС на крупнейшие государства СНГ.

Энергетический совет также поставил ряд задач на будущее, а именно: призвал к увеличению инвестиций в развитие под-

земных хранилищ, трансграничных интерконнекторов, а также в снижение емкости потребления газа. Во время газового кризиса у ЕС возникла потребность увеличить поставки нероссийского газа из Алжира, Ливии и Норвегии. Потребовались также дополнительные объемы импорта сжиженного природного газа (LNG) через терминалы Греции и Бельгии. Для этого, в свою очередь, необходимо дополнительное финансирование

Андрей Белый – PhD Свободного университета Брюсселя, доцент кафедры политических проблем мировой энергетики факультета мировой экономики и мировой политики при Государственном университете – Высшей школе экономики (ГУ-ВШЭ). Координатор факультетской магистерской программы «Регулирование энергетических и сырьевых ресурсов в России и мире».

в расширение транспортных мощностей.

Опыт январского кризиса показал, что национальные меры не всегда являются эффективным ответом. Напротив, по мнению многих экспертов из ЕС, общеевропейский уровень инвестиций в энергобезопасность является адекватным ответом новым энергетическим рискам. Основным решением для инвестиций в энергетическую безопасность Энергетический совет видит в продолжении развития внутреннего газового рынка.

### Трансграничные рынки уже дали эффект

В принципе, Энергетический совет 19 февраля не принял кардинально новых решений. Но можно заметить, что развитие внутреннего рынка стало восприниматься Европой исключительно через призму обеспечения безопасности Союза.

Еще два года назад многие представители государств – членов ЕС предупреждали о рисках чрезмерной либерализации и реформирования газового рынка. Сегодня главным преимуществом либерализации считается эффективность поставок и создание трансграничных рынков. Общеевропейская либерализация также должна привести к более предсказуемому доступу к подземным газовым хранилищам. Ведь владение хранилищами газа не является сферой естественной монополии, в отличие от управления сетями.

Координация между операторами сетей необходима для развития трансграничных сетей. Появился консенсус, что именно в рамках единого рынка возникает больше возможности координации в сфере управления перегрузками, в сфере сбалансирования рынков и покрытия дефицита поставок. Создание общего рынка подразумевает также гармонизацию тарифов на транспортировку и продажу, что создает больше предсказуемости для рыночных отношений.

Реформа предполагает разделение сферы конкуренции (поставки и торговля газом) от сферы монополистической деятельности газотранспортных сетей. Сфера газотранспортных сетей все больше становится объектом политики наднациональных властей ЕС. Еще в ноябре 2008 года Европейская комиссия (ЕК) анонсировала публикацию Зеленой книги под названием «К безопасным, устойчивым и конкурентоспособным европейским сетям».

Гармонизация монополистической сферы происходит на уровне рекомендаций ЕК и регулирования Совета. Конкурентная же сфера должна обеспечить условия гармонизации и европеизации путем создания рыночных отношений. А разделение конкурентной сферы от монополистической позволяет именно куплю-продажу неиспользованных транспортных мощностей. Это выглядит следующим образом: от общей мощности отделяется законтрактованная мощность на длительный срок, а также резервная мощность на аварийный случай. Оставшаяся мощность может быть продана на рыночных условиях на средний (год) или даже короткий (меньше года) сроки. Только мощность, законтрактованная на короткий срок (год и менее) становится объектом новых рынков мощностей.

В случаях, когда одна и та же компания владеет транспортной

мощностью и газом, встречаются и ситуации с неиспользованной долгосрочной мощностью. В таком случае системный оператор может принять меры и, если долгосрочные мощности не использованы, вынести их на рынок среднесрочных и краткосрочных сделок по мощностям.

Цель таких инициатив – создать интегрированные газовые рынки сначала на региональном, а потом и на европейском уровне. Первый региональный рынок уже развит в Северо-Западной Европе – он охватывает север Германии и страны Бенилюкса. Остальные региональные трансграничные рынки на стадии формирования – в Центральной, Северной и Южной Европе.

Страны Юго-Восточной Европы оказались наименее связанными с точки зрения инфраструктур и рынков, и, что характерно, именно они в январе 2009 года оказались самыми уязвимыми импортерами газа. Именно этот регион наиболее пострадал от недопоставок во время российско-украинского кризиса.

### Политизация реформы

С точки зрения эксперта неправильно отождествлять предложенную реформу и разделение монополии и конкурентной сфер с отказом от долгосрочных контрактов. Представители газовой промышленности ЕС предвидят, что краткосрочные и среднесрочные сегменты газового рынка не будут составлять даже четверти рынка. Например, в Великобритании, стране – пионере либерализации газовых рынков, более 80% контрактов на использование мощностей основываются на долгосрочных сделках.

Однако существующая реформа ЕС проходит на фоне растущей политизации вопроса создания конкурентной сферы общеевропейского газового рынка.

Политизация вопроса состоит также в явном желании части европейских политиков уменьшить влияние России на газовые рынки ЕС. Для газовых же компаний российско-украинские конфликты — сигнал для большей координации в рамках общего рынка. Ведь газовые компании находятся в условиях конкуренции с поставщиками других видов топлива европейским потребителям. Политизация поставок газа грозит снижением самого спроса на газ.

Новый виток газовых войн с Украиной в очередной раз наносит урон долгосрочным позициям и для российских экспортеров. Политизация энергетических вопросов в ЕС уже активно развернулась с января 2006 года, когда произошел первый крупный российско-украинский газовый конфликт. Тогда подача российского газа Украине была отключена на меньшее количество дней, чем в январе 2009 года, тем не менее это подтолкнуло к серьезному уси-

лению политизации энергетических отношений, к их преимущественному восприятию сквозь призму безопасности и геополитики.

Как оказалось, впрочем, ранее об этом уже предупреждали [1], последующие достигнутые соглашения России и Украины по газу не сняли угрозу повторения кризиса. Действительно, кризис повторился три года спустя, что еще раз убеждает в зыбкости не только российско-украинских соглашений, но и политических позиций российских поставщиков газа в Европе. Именно недоверие к существующей системе торговли с Россией повлекло за собой цепочку инициатив по энергетической безопасности со стороны ЕС в сентябре 2007 года — третьего энергетического пакета [2].

Дело в том, что после газового конфликта 2006 года началась секьюритизация энергетической проблематики в ЕС. Российская газовая компания стала восприниматься как угроза. Именно по этой причине последние инициа-

тивы Европейской комиссии также включают возможные ограничения для российских инвесторов. Кризис-2009 никак не поправил ситуацию в лучшую для «Газпрома» сторону.

### Ускорение курса

Сложность реформы заключается не в самом принципе разделения конкурентной сферы от монополистической, а в форме реализации разделения. Всего можно выделить пять различных вариантов разделения — по степени отделения владения транспортными мощностями от компании — поставщика природного газа.

Первая категория — вертикально-интегрированная система, где сети и управление ими всецело принадлежат компании — поставщику или производителю природного газа.

Вторая категория — создание формально независимого от компании системного оператора, на которого возлагается деятельность по управлению перегрузками.

Третья категория — образование отдельного юридического лица, отдельной транспортной компании. Юридическое отделение не предполагает, что собственник транспортного оператора и компании-поставщика будут разными.

Четвертая категория: антимонопольные службы, а также Европейская комиссия вправе заставить компанию-поставщика продать активы в транспортной компании в случае выявления нарушения права конкуренции. Происходит частичное или смешанное разделение по собственности.

Пятая категория — полное разделение по собственности, когда компания-поставщик не имеет активов в транспортной компании.

В начальном варианте третьего энергетического пакета ЕК было отражено желание внедрить именно пятую категорию взаимоотно-

Во время российско-украинского конфликта в парижских супермаркетах пользовались спросом баллоны с природным газом



Photos

шения поставщика и транспортных сетей. Однако сопротивление многих государств-членов, в первую очередь Германии и Франции, привело к отказу от обязательного разделения по собственности.

Вопрос безопасности являлся одним из основных аргументов сторонников реформы. Сохранение стабильности долгосрочных контрактов, а значит, и долгосрочных инвестиций в инфраструктуру, остается главным аргументом ее противников. Тут уже легко логически вычислить, что последние события российско-украинского газового кризиса предоставляют дополнительные аргументы защитникам единого европейского рынка. Ведь массовые отключения энергии стали вопросом реальной, а не мнимой безопасности. Долгосрочные же соглашения и контракты с Россией не позволили избежать масштабных отключений. Но и полное разделение по собственности по пятой категории остается неприемлемым для крупнейших государств — членов ЕС.

В перспективе можно рассчитывать на то, что именно четвертая категория разделения по собственности станет доминировать. А именно: в результате политизации вопроса конкуренции газовых рынков полное разделение будет происходить только в случаях, когда выявлены нарушения антимонопольного права ЕС. Здесь ЕК находится в более благоприятной ситуации: ведь в отличие от энергетической политики конкурентная политика является объектом наднациональных компетенций.

### Единый европейский оператор?

Проблема четвертой категории разделения монополевой и конкурентной деятельности заключается в отсутствии гармонизации правил управления перегрузками, а значит, возможно, и в создании гибридной системы, в которой разные системные операторы

применяют разные нормы для доступа к сетям. В целях гармонизации норм и правил возможны дальнейшие инициативы по созданию единого европейского оператора сетей.

Именно таким образом разделение по собственности становится возможным на европейском уровне. Создание единого европейского оператора лоббируется итальянской компанией ENI. Именно внедрение единой газотранспортной компании позволит не только избежать дефицита инвестиций, но и создать реальную возможность разделения через общее участие, что ослабляет возможность монополистического контроля.

В таком случае четвертая категория разделения позволит ответить на желание компаний сохранить инвестиционные возможности для дорогостоящих инфраструктур. Итак, создание единой европейской газовой компании становится реальным ответом газовой промышленности на инициативы ЕК. Одновременно лоббирование единой газотранспортной компании совпадает с проектом Зеленой книги ЕК по «безопасным, устойчивым и конкурентоспособным европейским сетям». Очевидно, вполне можно ожидать новый прорыв в развитии последовательной газовой политики ЕС.

### Перспективы для «Газпрома»

Трудно недооценить роль «Газпрома» на рынке ЕС: российский монополист остается главным экспортером газа в Европу. Шаг к созданию единой газотранспортной сети может иметь и положительную сторону для российского экспортера. В частности, появление такой компании может создать предсказуемость для долгосрочных контрактов, которая была уже потеряна в начале неопределенного процесса либерализации газовых рынков в ЕС.

Стоит все же отметить, что существующие реформы происходят на фоне общего недоверия к России. С точки зрения ЕС и ее газовых компаний именно Россия несет ответственность за отношения с Украиной, заключает долгосрочные контракты со странами-клиентами на Западе и обязуется выполнять обязательства. А кризис января 2009 года дал весомые аргументы не только сторонникам газовой реформы, но и сторонникам инвестиционных ограничений. Нерешенность данного вопроса три месяца спустя после кризиса только усугубит антироссийскую направленность реформы. В таком случае создание единой европейской газотранспортной компании будет даже использоваться для применения поправки об ограничении неевропейского капитала в систему передачи газа.

Пока регулирование остается на национальном уровне, у «Газпрома» есть шанс договориться с каждым государством-членом о торгово-инвестиционных соглашениях по отдельности. После внедрения реформ «Газпром» будет лишен такой возможности. А без политической договоренности с ЕС будет трудно достичь пакетных обменов активами с будущей европейской компанией.

В перспективе у России остаются два пути. Первый — пассивно ожидать реформ и ограничений для «Газпрома» на территории ЕС. Второй — задуматься о тщательном пересмотре внешнеэнергетической стратегии, нацелить ее на деполитизацию путем включения газовых вопросов в один из пунктов переговоров для соглашения с ЕС.

### Литература

1. А. Белый, Д. Сулов, «Возможно повторение газового 11 сентября», Независимая газета, 22 февраля 2008 г.
2. А. Белый, «Шансов все меньше?», Oil & Gas Journal Russia, № 11, ноябрь 2008 г., стр. 18–19.