



Foto1a / Photocxpess

Европа – больше, чем Европа

Третий Энергетический пакет ЕС будет иметь последствия для поставщиков энергоресурсов и за пределами Евросоюза

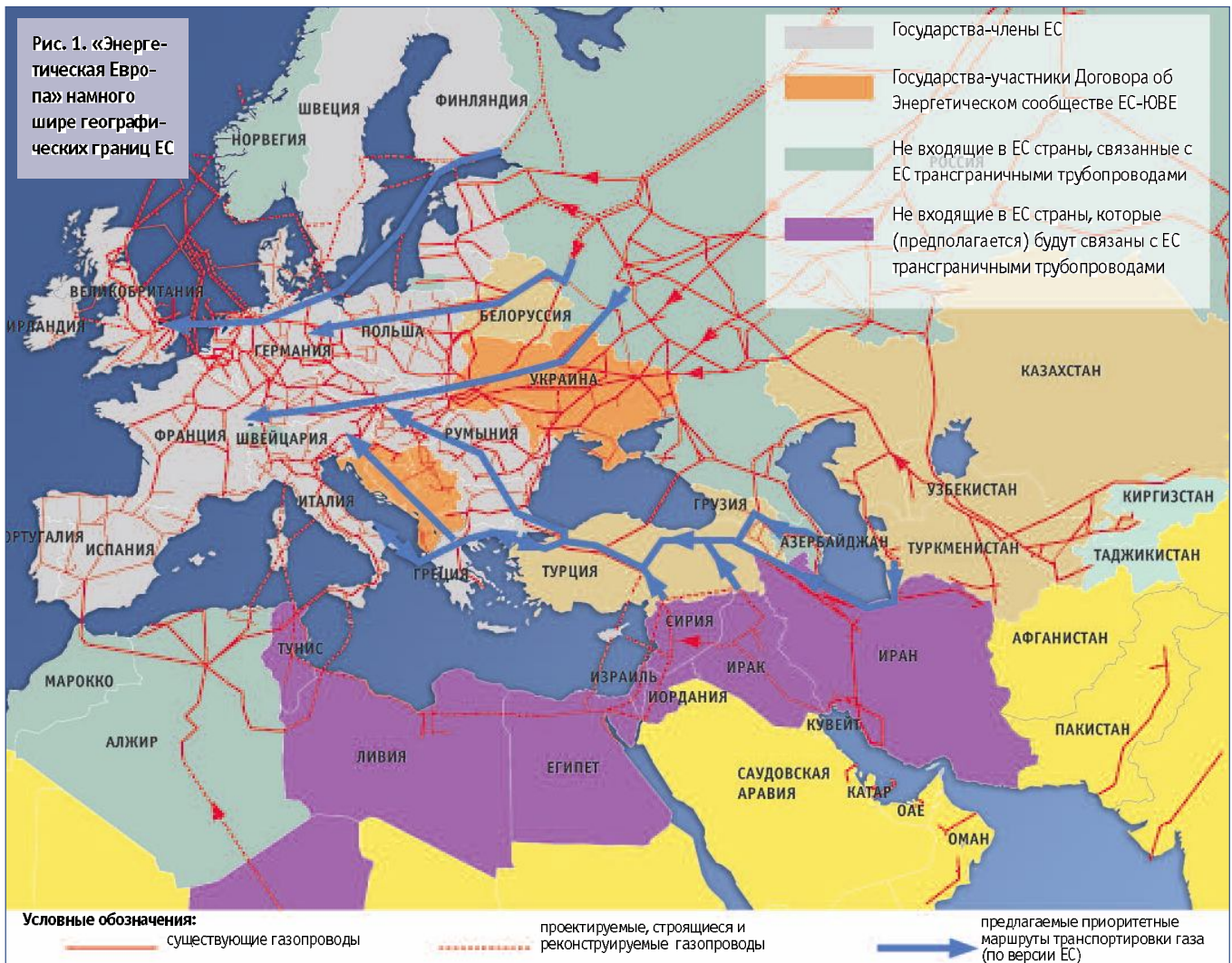


Андрей КОНОПЛЯНИК, консультант правления ОАО «Газпромбанк», доктор экономических наук, профессор РГУ нефти и газа им. И. М. Губкина

Первый вопрос, который обязательно возникнет у читателя, – почему аспекты внутреннего законодательства ЕС (в частности,

Третий энергетический пакет) активно обсуждаются за пределами Евросоюза? Дело в том, что понятие «энергетическая Европа» включает в себя не только государства-члены ЕС как таковые, но и не входящие в данный союз европейские страны, на которые, тем не менее, распространяется действие Энергетических директив ЕС. Это участники Дого-

вора об энергетическом сообществе между ЕС и странами Юго-Восточной Европы от 2006 г. (в основном, бывшие югославские республики) и присоединившиеся к ним в прошлом году Молдавия и Украина. Кроме того, неотъемлемой частью «энергетической Европы» уже являются остальная «географическая Европа», а также часть Северной Африки и даже Азии (российская Западная Сибирь, откуда идут все крупные нефте- и газопроводы в Европу, а также Центральная Азия, где залежи газа соединены с общеевропейской инфраструктурой посредством российской газотранспортной системы). Благодаря продолжающемуся строительству трубопроводов и энергосетей, «энергетическая Европа» имеет тенденцию к расширению на юго-восток и включению в неё Северо-Восточной Африки, восточной части Средиземноморья и части Ближнего Востока (см. рис. 1).



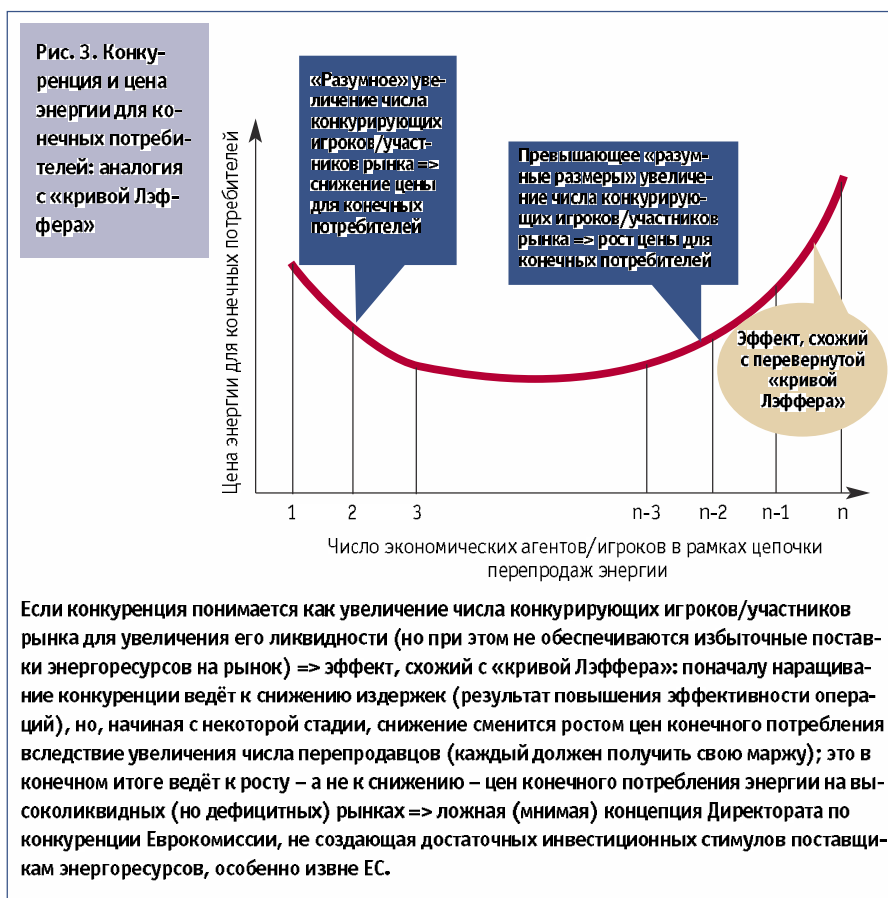
«ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ НЕЗАВИСИМОСТИ» НЕ БЫВАЕТ

Все игроки на поле мировой энергетики – производители, транзитёры, потребители – так или иначе связаны между собой и, следовательно, зависимы друг от друга. Для меня совершенно очевидно, что нужно забыть об «энергетической независимости» любого отдельно взятого государства. Энергетическая взаимозависимость, по крайней мере в расширяющейся «энергетической Европе», обусловлена взаимосвязанностью, техническим объединением отдельных стран в единую энергетическую систему стационарной капиталоемкой инфраструктурой, характеризующейся длительным жизненным циклом.

Для всех государств, которые связаны с ЕС сегодня или будут связаны с ним завтра посредством энергетической инфраструктуры, законодательство Евросоюза в области энергетики имеет непо-

Рис. 2. Взаимосвязь и взаимозависимость энергетической Европы/Евразии: общие проблемы и риски

- В рамках трансграничных производственно-сбытовых цепочек энергоснабжения в Европе/Евразии, понятие «национальная энергобезопасность» эквивалентна понятию «международная энергобезопасность» и складывается из трёх взаимосвязанных компонентов: «безопасность (надёжность, бесперебойность) поставок» + «безопасность (надёжность, бесперебойность) инфраструктуры/транзита» + «безопасность (надёжность, бесперебойность) спроса» на едином взаимосвязанном и взаимозависимом энергетическом пространстве
- Главная экономическая угроза международной энергобезопасности – это риск неверных инвестиционных решений
- ЕС был, есть и останется главным экспортным энергетическим рынком для России => вызовы и риски энергетического рынка ЕС могут (де)стимулировать ориентированные на этот рынок энергетическую торговлю и инвестиции извне ЕС => необходимо заблаговременно и как можно лучше понимать тенденции развития энергетической политики и энергетического законодательства ЕС и связанные с этим новые вызовы и риски и каким наилучшим образом можно ответить на них, дабы уменьшить издержки и упрочить конкурентоспособность России на европейском энергетическом рынке, что, в итоге, приведет к повышению конкурентоспособности европейских товаров в глобальной конкуренции



средственное значение. В частности, его необходимо учитывать при принятии инвестиционных решений по экспортно-ориентированным проектам, нацеленным на энергетический рынок ЕС. Поэтому необходимо заранее – и чем раньше, тем лучше – узнавать и пытаться понять все происходящие и планируемые изменения во внутренней энергетической политике и законодательстве ЕС, все связанные с этим риски и проблемы и заблаговременно находить пути их взаимоприемлемого преодоления, избегая тем самым принятия «неверных» инвестиционных решений.

По моему мнению, такой подход не только отвечает интересам экспортёров и транзитёров, но и имеет значение для самого ЕС и его компаний, так как они являются участниками глобальной конкурентной борьбы в неэнергетических отраслях. Чем выше риски поставщиков энергоресурсов, тем выше их цена и, соответственно, больше издержки производства товаров и услуг в ЕС (см. рис. 2). Поэтому снижение рисков поставок энергоносителей в Евросоюз является для него актуальной и жизненно важной задачей.

Россия была и останется крупнейшим экспортёром энергоресурсов в ЕС. Но РФ, в свою очередь, также зависит от Евросоюза в долгосрочном плане, так как он является для нас крупным рынком, обеспечивающим большую часть российской экспортной выручки, кто бы что ни говорил о будущих экспортных поставках в Китай и другие азиатские страны. Азиатский вектор в энергетической политике РФ, по моему убеждению, ещё долго будут играть второстепенную, по сравнению с европейским направлением, роль (вследствие высокой инерционности инвестиционных процессов).

Учитывая данные обстоятельства, уже больше года, начиная с января 2010 г., проводятся регулярные двусторонние неформальные технические консультации между специалистами ЕС и России. В их ходе обсуждаются возможные проблемы и риски, возникающие в результате развития внутреннего законодательства ЕС в области энергетики и, в частности, принятия Третьего энергетического пакета. Ведётся также поиск путей решения указанных проблем.

Что хорошо США, Европе – «СМЕРТЬ»

Мне понравилось высказывание Иржи Новотны, представителя компании LDH Energy: «Рынки энергоресурсов развивались двумя разными путями. Во-первых, снизу – вверх, то есть развитие было направлено на обслуживание естественных потребностей в нефти, нефтепродуктах, угле. Во-вторых, через искусственно смоделированные рынки газа, электроэнергии, квот на выбросы загрязняющих веществ... Искусственное моделирование не всегда ведёт к ожидаемым результатам».

Развитие законодательства ЕС отражает формирование таких «искусственно смоделированных рынков» в газовой отрасли и электроэнергетике, так как оно было обусловлено не столько коммерческой деятельностью (по принципу «снизу – вверх»), сколько в основном административными и политическими соображениями, в основе которых лежали, на мой взгляд, не всегда достаточно хорошо обоснованные и проверенные на практике концепции и представления. В качестве примера я бы привёл завышенную оценку роли конкуренции на энергетических рынках, которая понимается Генеральным директоратом Еврокомиссии по конкуренции примерно следующим образом: «Чем выше конкуренция (больше количество игроков, под которыми обычно понимаются перепродавцы энергоресурсов на торговых площадках), тем лучше (в идеале цена для конечного потребителя упадёт)». И этот принцип применяется независимо от того, создаются или нет достаточные инвестиционные стимулы для обеспечения дополнительных поставок энергоресурсов в ЕС в долгосрочном плане. Но данный тезис страдает, по моему мнению, фундаментальной теоретической слабостью (см. рис. 3).

Действительно, на начальном этапе наращивания конкуренции, при переходе от одного доминирующего игрока на рынке к нескольким и при отсутствии возможностей для картельного сговора (а это задача государства), наблюдаются уменьшение неэффективных расходов и снижение издержек. Однако в какой-то момент дальнейшее увеличение числа игроков (перепродавцов, а именно на это нацелена философия повышения ликвидности торговых площадок) без адекватного наращивания поставок, то есть без создания на рынке избытка предложения реального това-

ра, начинает вести к повышению издержек (ведь каждый трейдер должен получить свою маржу). В итоге эффект снижения издержек (то есть цены для конечного потребителя), обеспечиваемый ростом количества игроков, нивелируется величиной накопленной маржи. А затем она и вовсе начинает преобладать. Таким образом, наращивание ликвидности торговых площадок (а именно это лежит, похоже, в основе идеологии Директората по конкуренции ЕС) без создания адекватных стимулов для инвестиционной деятельности, нацеленной на увеличение поставок физической энергии на рынок ЕС, не сможет обеспечить главную политико-экономическую цель развития конкуренции в ЕС, а именно – снижение цен для конечных потребителей.

Наиболее яркий пример такой необоснованно завышенной оценки роли конкуренции – это мировой нефтяной рынок с его англосаксонской концепцией открытых, конкурентных, ликвидных рынков, модель которых Еврокомиссия пытается реализовать на практике в континентальной Европе.

В этой связи необходимо остановиться на двух моментах.

Первое. Во время моей работы в Секретариате Энергетической Хартии мы уже давали объяснение тому, почему американская и британская структура газовых рынков может оказаться нежизнеспособной для континентальной Европы и Евразии в целом¹. Этот вопрос обсуждался с сообществом 51 государства-участника Договора к Энергетической Хартии, и с их стороны не было получено каких-либо возражений. В книге мы утверждаем, что в основе структуры газовых рынков США и Великобритании лежат абсолютно другие экономические факторы развития, чем в модели рынка газа континентальной Европы. Наиболее важными среди этих отличий представляются следующие:

- развитие газовой отрасли США и Соединённого Королевства шло за счёт собственных ресурсов при отсутствии зависимости от импортных поставок на начальном этапе, тогда как в континентальной Европе с самого начала имела место сильная зависимость от импорта

(то есть от суверенных инвестиционных решений иностранных государств);

- в США и Великобритании поставки обеспечиваются за счёт мелких и средних залежей газа, в континентальной Европе – за счёт импорта с крупных и сверхкрупных месторождений (задача эффективного освоения которых сводится к максимальному извлечению ресурсной ренты за полный, измеряемый десятилетиями, срок разработки);

- в США и Соединённом Королевстве инвестиционные решения принимаются большим количеством частных игроков, действующих в рамках национальной юрисдикции и стандартизированной системы получения ренты. А в континентальной Европе – несколькими расположенными преимущественно по периметру ЕС суверенными странами-экспортёрами, на которые не распространяется действие законодательных норм Евросоюза.

В основе структуры газовых рынков США и Великобритании лежат абсолютно другие экономические факторы развития, чем в модели рынка газа континентальной Европы.

При этом данные экспортёры нацелены на максимальное индивидуализированное получение ресурсной ренты от своих мега-проектов (как ренты Рикардо, так и ренты Хотеллинга), то есть на обеспечение на длинном временном плече максимальной экспортной цены, конкурентоспособной с ценами заменителей газа.

Второе. Сформированная в настоящее время по англосаксонской модели структура мирового рынка нефти демонстрировала в текущем десятилетии такие сильные колебания цен, которые невозможно объяснить фундаментальными факторами развития собственно нефтяной отрасли. Постепенно рынок «физической» нефти уступил место рынку биржевых сырьевых товаров («бумажной» нефти), который в последнее время утратил свою зависимость от фундаментальных факторов эволюции нефтяного комплекса и превратился всего лишь в небольшой сегмент мирового финансового рынка. На нём преобладают спекулятивные игроки, не имеющие отношения к нефтяной промышленности, но оказывающие сильное влияние

на динамику цен на нефть. Можно утверждать, что сегодня котировки «чёрного золота» отражают баланс спроса и предложения не на «физическое» сырьё, а на деривативы, или производные финансовые инструменты на нефтяные контракты.

Хотят ли конечные потребители в континентальной Европе иметь «искусственно смоделированный рынок» с такими колебаниями цен, которые недавно испытывал рынок нефти с его максимальной возможной ликвидностью, или с такими, какие имели место на американском и британском рынках газа? Действительно ли такая «искусственная модель» – это то, что нужно ЕС для обеспечения надёжных и бесперебойных поставок газа?

Таким образом, нужен постоянный диалог между всеми заинтересованными сторонами, представляющими различные звенья трансграничных производственно-сбытовых цепочек поставок энергоносителей. Возможно, в рамках «искусственно смоделированного рынка» он необходим даже больше, чем на рынках, создававшихся бизнесом по принципу «снизу – вверх». При этом вести его следует уже на ранних этапах предполагаемых трансформаций или же задолго до их начала, равно как и до составления и согласования с законодательными органами соответствующих нормативно-правовых документов².

НЕОБХОДИМО МИНИМИЗИРОВАТЬ УЩЕРБ

По моему мнению, сегодня мы по-прежнему имеем определённые возможности и временные рамки для обсуждения и усовершенствования Третьего энергетического пакета, если законодательные органы ЕС примут во внимание справедливые и обоснованные озабоченности неевропейских производителей и транзитёров энергоносителей. Причём, похоже, эти возможности расширились по сравнению с ситуацией по-

² На начальных этапах упомянутых выше двусторонних неофициальных консультаций российские специалисты, высказывая обоснованную озабоченность по поводу неблагоприятных последствий принятия того или иного положения Третьего энергетического пакета, слышали в ответ от своих европейских коллег фразу: «Где же вы были до того, как Третий пакет (две Директивы и связанные с ними три Регулирования) был утверждён Европейским парламентом?» Это доказывает, что игроки в сфере энергетики за пределами ЕС, имеющие собственные глубоко практические, а не политические интересы, способны привлечь внимание к таким аспектам развития внутреннего законодательства Евросоюза, которые, возможно, невидимы или непонятны законодательным и регулирующим органам самого ЕС.

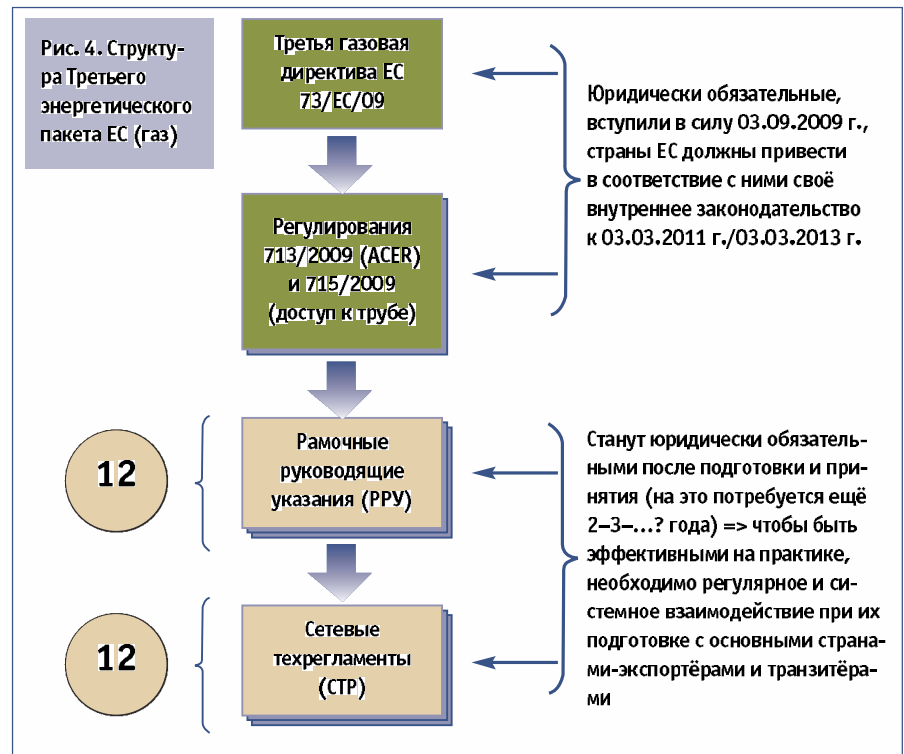
¹ См.: Putting a Price on ENERGY: International Pricing Mechanisms for Oil and Gas. – Секретариат Энергетической Хартии, Брюссель, 2007, 236 стр., особенно п. 4.1 “Will Gas Follow Oil to Become a Global Commodity” (стр. 99–102) и, соответственно, таблицу 4 с тем же названием на стр. 102 (www.encharter.org/publications).

луторагодичной давности, когда Третий энергопакет только вступил в силу.

3 сентября 2009 г. в действие вступили пять документов Третьего энергетического пакета, причём к рынку газа относятся Директива 73/ЕС/09³ и Регулирования 713/2009⁴ и 715/2009⁵. В соответствии со ст. 54 «Транспонирование» Директивы, «государства-члены обязаны ввести в действие законы, нормативные акты и административные регламенты, необходимые для обеспечения соответствия настоящей Директиве, до 3 марта 2011 г.»... Данные меры должны применяться начиная с 3 марта 2011 г., за исключением статьи 11 («Сертификация в отношении третьих стран»), которая вступает в силу с 3 марта 2013 г. Указанные Регулирования имеют обязательную силу для всех государств-членов ЕС и действуют с 3 сентября 2009 г., за исключением статей 5–11 (глава II «Задачи») Регулирования 713/2009, которые начнут применяться с 3 марта 2011 г.

В дополнение к трём указанным выше документам по газу с целью разъяснения содержащихся в них положений, которые уже вступили в силу, необходимо разработать 12 Рамочных руководящих указаний и 12 Сетевых кодексов/техрегламентов (см. рис. 4).

Когда группа российских специалистов начала обсуждать в январе 2010 г. сроки подготовки Рамочных руководящих указаний и Сетевых техрегламентов с представителями органов регулирования ЕС в сфере энергетики, стало понятно, что составление, обсуждение и утверждение этих документов может занять от двух до четырёх лет, особенно если авторы захотят должным образом учесть обоснованные опасения всех сторон, участвующих в трансграничных производственно-сбытовых цепях. Об этом фактически открыто говорят в последнее время и руководители Еврокомиссии. Так, еврокомиссар по энергетике Г. Эттингер заявляет, что комплекс документов по внутреннему рынку ЕС должен быть готов к 2015 г. Это означает, что существует возможность вклю-



чить в новые вспомогательные документы (в количестве 24) разъяснения по тем положениям Директивы 2009/73/ЕС и Регулирований 713/2009 и 715/2009, которые допускают различные толкования и могут создавать дополнительные риски для неевропейских поставщиков энергоресурсов в ЕС.

Таким образом, имеется основа для систематического, постоянного обсуждения данных проблем (желательно в форме неофициальных регулярных консультаций). В нём должны принимать участие специалисты, которые понимают принципы организации и управления газовой отраслью, процессы развития рынков энергоносителей и т. д. И которые, наконец, регулярно изучают сами документы Третьего пакета (не секрет, что среди большого числа так называемых экспертов, особенно из числа политиков с той и другой стороны, существует привычка, почти традиция, критиковать документы, их не читая).

Российские специалисты в сфере энергетики внимательно следят за развитием законодательства ЕС в области энергетики. В своём интервью от 14 октября 2010 г., озаглавленном «Не нужно строить Великую китайскую стену на рынке газа», заместитель председателя правления ОАО «Газпром», генеральный директор ООО «Газпром экспорт» Александр Медведев озвучил точку зрения на то,

как Третий энергетический пакет может повлиять на сложившиеся взаимоотношения между участниками рынка и как эти нововведения отразятся на бизнесе «Газпрома» в Европе. Помимо прочего, он упомянул о том, что «проводимая реформа содержит реальный риск недоинвестирования в газовую отрасль Европы – со всеми вытекающими отсюда последствиями». Отвечая на вопрос «Как развивается диалог "Газпрома" с Брюсселем относительно реформ энергорынка и защиты интересов концерна? Какие успехи достигнуты в этом направлении?», он отметил следующее: «Мы поддерживаем регулярные контакты с различными европейскими структурами как на политическом, так и на экспертном уровне. Группа "Газпром", а со своей стороны – и Правительство России, внимательно отслеживают процесс внедрения Третьего энергетического пакета. Это необходимо, чтобы удостовериться: ущерб, который этот процесс нанесёт нашим собственным интересам, а также интересам партнёров и потребителей, не выйдет за рамки абсолютно необходимого минимума. Я также надеюсь, что нам будет предоставлена возможность внести важный вклад в доработку этого документа»⁶.

³ Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC. – ОJ, 14.08.2009, L 211/94.

⁴ Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators. – ОJ, 14.08.2009, L 211/1.

⁵ Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) No 1775/2005. – ОJ, 14.08.2009, L 211/36.

⁶ <http://www.gazprom.com/press/reportages/interview-medvedev/>.

В настоящее время уже создан и работает такой неформальный механизм обсуждения проблемных вопросов Третьего энергетического пакета ЕС, вызывающих обоснованные озабоченности российских специалистов.

ПЕРВЫЕ ШАГИ К КОНСЕНСУСУ

2 сентября 2009 г., накануне вступления в силу Третьего энергетического пакета ЕС, между г-ном В. Больтцем, генеральным директором австрийского энергетического регулятора Energy control, одновременно руководителем газового направления Объединения европейских энергетических регуляторов, и автором настоящей статьи была достигнута принципиальная договорённость о целесообразности проведения двусторонних консультаций между российскими газовыми экспертами (включая представителей Группы «Газпром») и европейскими энергетическими регуляторами (включая представителей Еврокомиссии) по проблемным вопросам Третьего энергопакета.

Европейские коллеги изначально видели цель консультаций в разъяснении российским специалистам недостаточно чётко прописанных (или неверно, на их взгляд, понимаемых) положений Третьей газовой директивы и Регулаций 713 и 715, а также направлений дальнейших работ по подготовке подзаконных актов к Третьему энергопакету. Отечественные же эксперты имели целью, в первую очередь, убедить наших европейских коллег учесть обоснованные и аргументированные озабоченности российской стороны при подготовке соответствующих подзаконных актов, а также внести в них взаимоприемлемые разъяснения и уточнения по непрояснённым или допускающим различную интерпретацию вопросам.

Двусторонние встречи начались в январе 2010 г. Вначале они были посвящены обсуждению достаточно широкого перечня вопросов, представленного российской стороной, по положениям вступивших в силу в сентябре 2009 г. документов Третьего энергопакета по газу. В ходе дискуссии европейские регуляторы были вынуждены признать отсутствие чёткости и наличие серьёзных противоречий в текстах рассматриваемых документов. Были прояснены многие поднятые вопросы. Дальнейшие встречи проводились в соответствии с планами подготовки основных подза-

конных актов к Третьему энергопакету и концентрировались на их дискуссионных аспектах. В частности, были проанализированы Рамочные руководящие указания по механизмам доступа к газотранспортным мощностям, по механизмам управления газотранспортными перегрузками, по 10-летнему плану развития газотранспортной инфраструктуры, по целевой модели газового рынка ЕС.

Параллельно с этим российские эксперты, по приглашению европейской стороны, принимают участие в многосторонних публичных официальных консультациях внутри ЕС, высказывая и разъясняя в более широкой профессиональной аудитории обоснованные озабоченности по поводу возможного развития внутреннего законодательства Евросоюза. Были также организованы обсуждения дискуссионных вопросов Третьего энергопакета в рамках различных профессиональных международных газовых форумов, конференций, семинаров.

Россия была и останется крупнейшим экспортёром энергоресурсов в ЕС. Но РФ, в свою очередь, также зависит от Евросоюза в долгосрочном плане, так как он является для нас крупным рынком, обеспечивающим большую часть российской экспортной выручки.

Полезность указанных консультаций и необходимость их продолжения были подтверждены политическим руководством обеих сторон на уровне руководства ЭнергодIALOGA Россия – ЕС. Признано, что 2011 г. – ключевой для подготовки основного набора подзаконных актов к Третьему энергопакету.

В нынешнем году предполагается перейти на более высокий уровень взаимодействия, при котором российские и европейские эксперты на основе полученных от ЕС разъяснений будут работать над вариантами взаимоприемлемых развязок. Официальные представители Еврокомиссии подтвердили свою заинтересованность в получении от участников неформальных консультаций предложений по возможным вариантам решения имеющихся проблем. Конечно, за институтами

ЕС остаётся суверенное право принять или отвергнуть российские предложения. Однако они намерены со всем вниманием отнестись к нашим аргументам.

По итогам предыдущих этапов консультаций вырисовываются три основных направления дальнейшего диалога сторон:

- в отношении условий продолжения российской стороной своего участия в газовом бизнесе в ЕС в качестве владельца и/или оператора газотранспортных систем. На предприятия Группы «Газпром» распространяются положения статей о компаниях из третьих стран, в частности о дополнительных условиях и требованиях по сертификации. Этот комплекс вопросов отражает юридические проблемы сохранения нынешней модели поставок российского газа в Европу, когда «Газпром» и аффилированные с ним организации являются одновременно и поставщиками газа, и собственниками (долевыми или полномасштабными) газотранспортной инфраструктуры ЕС;

- по возможностям получения изъятий из режима обязательного (регулируемого) доступа третьих сторон к газотранспортной инфраструктуре для конкретных новых инфраструктурных проектов «Газпрома» (например, «Южный поток») с целью обеспечения их финансирования. В частности, возможен вариант внесения данных проектов в перечень приоритетных европейских проектов. Этот комплекс вопросов, видимо, является прерогативой специальной рабочей группы, созданной по решению А. Миллера и Г. Эттингера 2 ноября 2010 г.⁷;

- по осуществлению бизнеса российской стороной в ЕС в качестве поставщика газа (работа в качестве грузоправителя в условиях разделения функций поставки товара и владения/управления газотранспортными сетями/системами). В этом случае ключевыми становятся вопросы формирования эффективной, не создающей дополнительные риски и угрозы для поставщиков и получателей газа архитектуры будущего рынка, а также его эффективного функционирования в условиях переходного периода к этой новой модели. Видимо, именно на этих вопросах и сконцентрирует свою деятельность наша группа.

Продолжение следует ■

⁷ <http://www.gazprom.com/press/news/2010/november/article105015/>