

ТРЕТИЙ ЭНЕРГОПАКЕТ: НЕ КОПАЙ ЯМУ ДРУГОМУ...

Извечное стремление к подведению итогов, приуроченное к круглым датам, вкупе с неослабевающим интересом к Третьему энергетическому пакету ЕС, заставляет вновь взглянуть в прихотливый процесс либерализации европейского газового рынка. Повод более чем достойный — в июле 2014 года будет ровно пять лет с момента официальной публикации этого, пожалуй, самого резонансного пакета документов, коснувшегося отнюдь не только европейцев. Вообще, оценка эффективности принимаемых реформ — тема достаточно тонкая и интересная, а в случае Третьего энергопакета — экстремально интересная.

Принципиальным моментом для развития европейского газового рынка является не только дальнейшее развитие Третьего энергопакета, но и тот очевидный факт, что практический запуск открытого рынка ЕС совпадает с периодом явного напряжения со стороны предложения, что становится системным противоречием идеологии реформ, основанной на избыточном предложении газа. А что если предположить крамольное, тем более что поводы к этому уже имеются: Третий энергопакет ведет ЕС в энергетическую яму?!

Коротко вспомним хронологию принятия Третьего энергопакета ЕС, активная разработка которого началась в 2005–2006 годах. В 2007–2008 годах процесс перешел уже в стадию официальных обсуждений и процедур, которые проходили на фоне стабильного роста спроса на газ и ожидаемых перспектив диверсификации его поставок за счет СПГ и Южного коридора.

Принятие готового пакета документов пришлось на самый разгар кризиса — середину 2009 года.

Хронология с задержкой

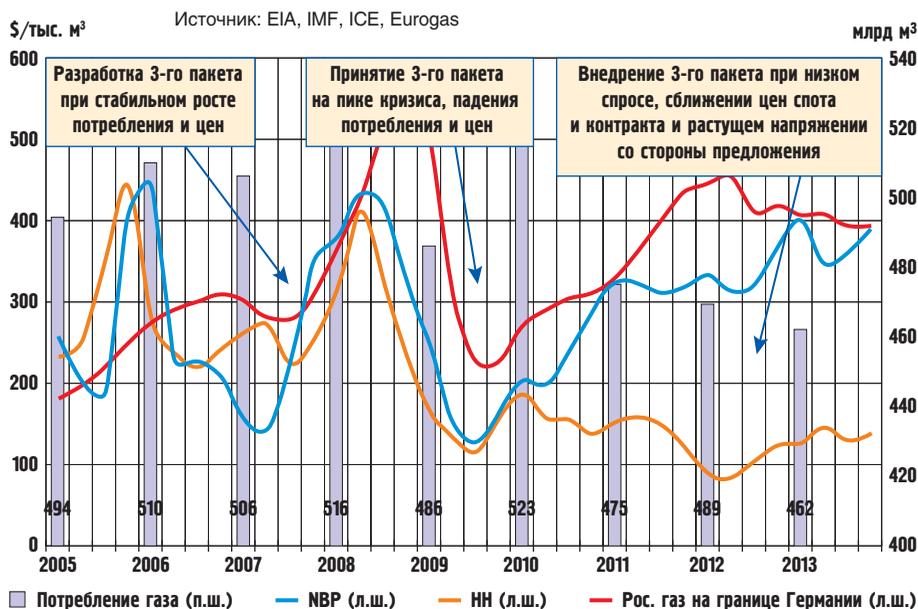
По процедуре имплементации все государства-члены ЕС до 01.03.11 должны были внести положения пакета в свое национальное правовое поле, однако

этого не произошло ни к обозначенной дате, ни к марту 2013 года, когда пакет должен был заработать на всем пространстве объединенной Европы, ни позднее.

По состоянию на 16 апреля 2014 года не закрыты судебные процедуры по неполному принятию Третьего пакета в его газовой части в отношении Румынии и Эстонии. Таким образом, имплементация Третьего энергопакета ЕС, венчающего на сегодняшний день процесс рыночной либерализации, не завершена и спустя пять лет с даты его публикации, а большинство стран Евросоюза в процессе его принятия прошли через судебные разбирательства. Крайне трудно идет процесс унификации и приведения национальных специфик к общему знаменателю в такой чувствительной сфере, как газообеспечение.

Удивительно, но еще больше задержек, нежели с уговорами национальных правительств принять-таки пресловутый пакет, обнаружилось при его законодательном развитии, где, казалось бы, все должно идти по плану. Напомним, положения принятых документов должны быть конкретизированы в 12 юридически обязывающих сетевых кодексах, определяющих функционирование рынка, каждый из которых предвещает разработку соответствующей руководящей методики.

Динамика квартальных спотовых цен на Henry Hub и NBP «на день вперед», контрактных цен на российский газ и потребления газа в ЕС28, 2005–2013 гг.



ЦЕНОВАЯ ИДЕОЛОГИЯ

Газовые документы Третьего энергопакета несут преимущественно общерыночную и инфраструктурную направленность, заявляя в качестве основной своей цели обретение европейскими потребителями более широкого предложения газа по лучшим ценам. Избранный авторами реформ способ достижения этой цели — создание единого газового рынка в ЕС с устранением трансграничных и прочих барьеров для свободного перемещения природного газа в рамках общего открытого и конкурентного рыночного пространства.

Свободные и, что важно, избыточные потоки газа должны оперативно перетекать в ту зону, где образовались более высокие цены, с целью их снижения. Уровень цен, по замыслу авторов, должен определяться соотношением спроса и предложения, при этом регулирование сохраняется только при определении налогов и сетевых тарифов.

Конечной целью преобразований является гарантия поставок, защита потребителей и конкурентная цена на природный газ, имеющая тенденцию к общему снижению и конвергенции между отдельными странами-членами ЕС.

Разумеется, такие масштабные задачи невозможно решить в короткие сроки, но все же прошедшие пять лет реальной жизни Третьего пакета могут показать уже какие-то первые свои результаты в самой чувствительной для потребителя ценовой сфере.

на много позже заявленного 2014 года. При этом налицо драмати-

Разумеется, время подведения серьезных итогов от внедрения Третьего пакета еще не наступило. Но первые попытки оценить его практическую пользу, сделанные европейскими же исследователями, признаться, озадачивают

ческое изменение условий, когда разрабатывались эти документы

Оценки далеки от гипнотизирующих аудиторию выводов европейского регулятора ACER, считающего, что выгоды от внедрения Третьего пакета уже в 2015 году могут сберечь до 8 млрд евро в год, а тотальное объединение стран ЕС в единый открытый рынок сэкономит европейским потребителям аж 30 млрд евро

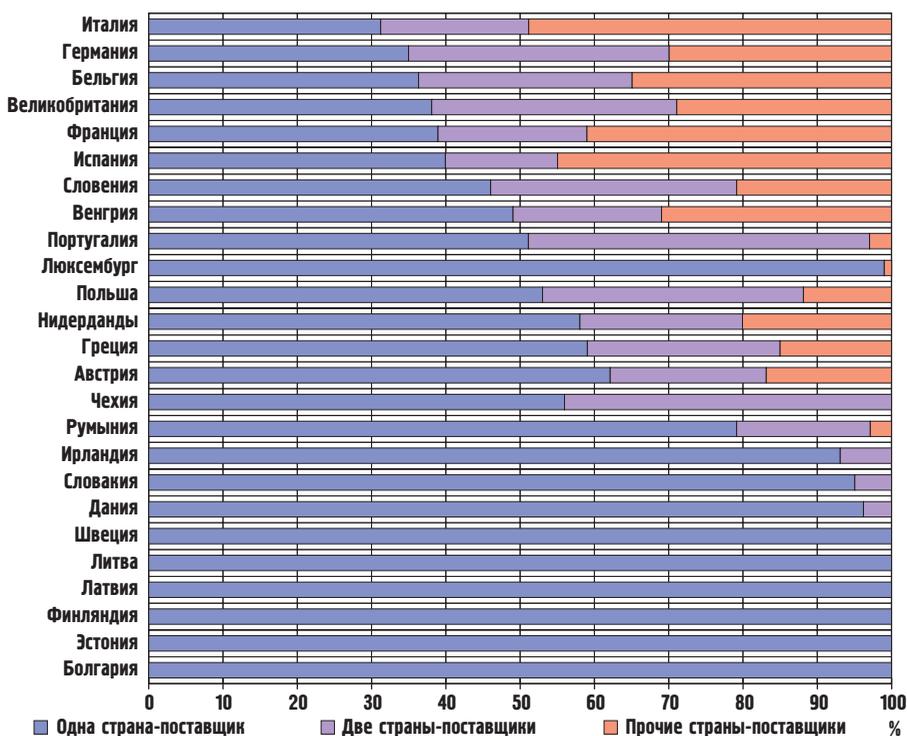
(стабильный спрос, высокое предложение), и новых экономических реалий, заданных гло-

Предполагалось, что все сетевые кодексы будут разработаны и приняты к марту 2014 года. На деле же приняты пока всего два: кодекс по распределению мощностей (CAM) и кодекс по балансировке (BAL) — оба вступают в силу в конце 2015 года. Принята руководящая методика по совместимости (IO) и начата работа еще по двум кодексам: по управлению перегрузками в сетях (CMP) и по сетевым тарифам (TAR) — последний предполагается вводить в действие в конце 2017 года. К семи другим кодексам еще и не приступали.

Недоработана и Целевая модель газового рынка (GTM), задающая его общую архитектуру. Регуляторы заявляли о ее новой редакции в 2013 году, однако и по состоянию на апрель с.г. эта работа далека от завершения. Последние обсуждения Целевой модели обнаруживают осознание ее авторами резкого изменения условий на газовом рынке Европы — стойкое снижение спроса на газ, конкуренция газа с другими энергоресурсами с тесной взаимосвязью газового и электроэнергетического сектора, зависимость потоков СПГ от мировой ценовой конъюнктуры, высокая неопределенность в добыче нетрадиционных газов и т.д. Однако новых решений, адекватных сегодняшним вызовам, пока не предложено.

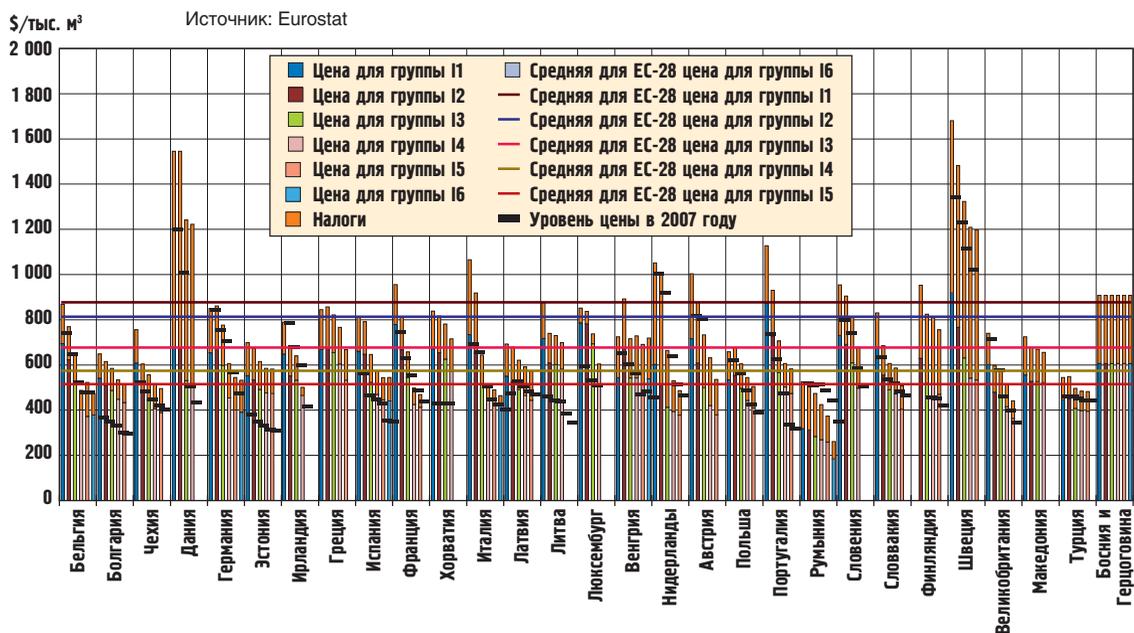
Очевидно, что при таком затягивании сроков вся необходимая правовая база для полноценного внедрения Третьего энергопакета в целях создания открытого рынка газа в Евросоюзе будет созда-

Оценки рыночной доли страны-поставщика(ов) природного газа в ЕС, 2012 г.



Источник: ACER/CEER, BP Statistical Report 2013, Eurostat, CEER National Indicators

Цены на газ для промышленности ЕС в первом полугодии 2013 г.



бальным кризисом, когда европейские потребители оказались в эпицентре неопределенностей — по спросу, по ценам, по внешним поставкам, — которые рискуют затянуться до конца текущего десятилетия.

И на таком зыбком фоне предстоит строить новое здание европейского газового рынка, что резко увеличивает риски этого и без того непростого процесса (см.

«Динамика квартальных спотовых цен...»).

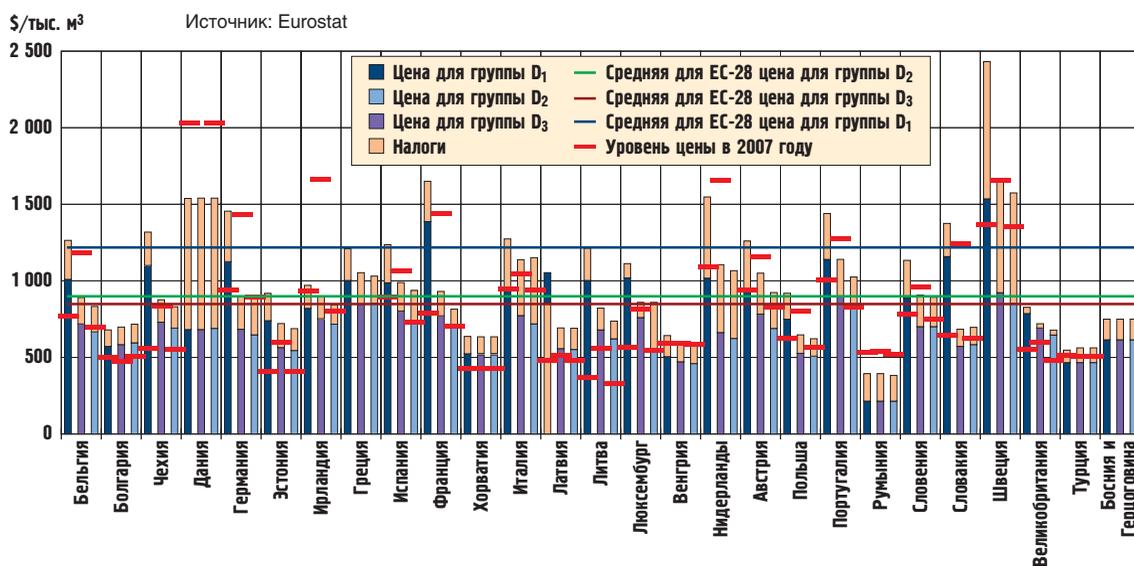
Представленная инфографика совершенно очевидно демонстрирует и еще одно страшно занимающее сейчас европейцев обстоятельство — резкий разрыв цен между европейским и американским рынком с начала 2010 года в силу совершенно понятных причин. Власти Евросоюза всерьез прикидывают, что необходимо

сделать для такого же снижения цен на газ и в Европе, но этот пикантный момент мы пока оставим за рамками текущего обсуждения.

Оптовые цены меняются сами по себе

Динамику оптовых цен на природный газ для объединенной Европы с ее высокой импортозависимости

Цены на газ для домохозяйств в ЕС28 в первом полугодии 2013 г.



мостью, которая по итогам 2013 года превысила 66% против 52,5% в 2003 году, определяет, прежде всего, внешняя конъюнктура и общая экономика, но никак не либерализация ее внутреннего рынка.

Если начиная с 2000 года на европейском рынке наблюдается устойчивый рост цен на фоне такого же устойчивого роста спроса на природный газ, то с началом глобального экономического кризиса цены на газ в Европе существенно снижаются, чего не происходит, например, на азиатских рынках. Позднее, несмотря на слабый спрос, цены газа в Европе несколько восстанавливают свои позиции, к концу 2012 года они оказываются практически на уровне 2008 года.

Сфера, где, на первый взгляд, видно явное влияние рыночных реформ ЕС, это трансформация механизмов ценообразования со значительным сокращением поставок с нефтяной привязкой с 79,1% в 2005 году до 50,4% по итогам 2012 года (данные и методология IGU) с соответствующим увеличением поставок с конкуренцией «газ-газ».

Эта категория включает не только объемы, торгуемые на биржах и хабах, но и поставки по долгосрочным контрактам с привязкой к споту, а также спотовую торговлю СПГ. В 2012 году доля таких поставок в Европе выросла до 44,4% против 15,5% в 2005 году.

Однако и здесь существенную роль сыграли не столько процессы либерализации, сколько общее изменение мировых поставок газа, которое обеспечило в 2009–2011 годах избыточное предложение на европейском газовом рынке, дав тем самым мощный импульс развитию краткосрочной торговли в Европе.

При этом ценовая дифференциация между отдельными европейскими хабами за исключением Северо-Западной Европы остается достаточно высокой. Более всех от прочих отстают котировки итальянского хаба PSV и австрийского SEGH. Кроме того, все европейские хабы за исключением NBP и TTF остаются низкотиковидными, что не позволяет в полной мере доверять их ценовым сигналам.



Избыточное предложение газа на европейском рынке в 2009–2011 годах резко увеличило спотовые продажи, в результате в регионе сложилась двухсекторная модель рынка с одновременным присутствием на нем долгосрочных контрактов и разовых сделок. После 2009 года ценовой разрыв между этими секторами в отдельные периоды был почти двукратным, максимально сблизившись к концу 2013 года на фоне сокращения предложения на рынке.

При этом идеологи реформ по инерции полагают, что бывшее избыточное предложение газа на европейском рынке сохранится сколь угодно долго, чего нет уже сейчас. Потолок добычи в Норвегии, истощение ресурсной базы в Северной Африке с ее политической нестабильностью, тотальная переориентация потоков СПГ на азиатский рынок, потеря перспектив поставок из Средней Азии (кроме Шах-Дениза) при сокращении собственной газодобычи — вот факторы, которые будут определять напряжение на газовом рынке Европы до конца текущего десятилетия.

И именно на этот период приходится основной процесс запуска новой модели газового рынка, в основу которого положен гипотетический постулат об избыточности предложения. Каково будет становление рынка, идеология которого вступает в системное противоречие с реальным разви-

тием событий? Это и является главной неопределенностью ближайших лет.

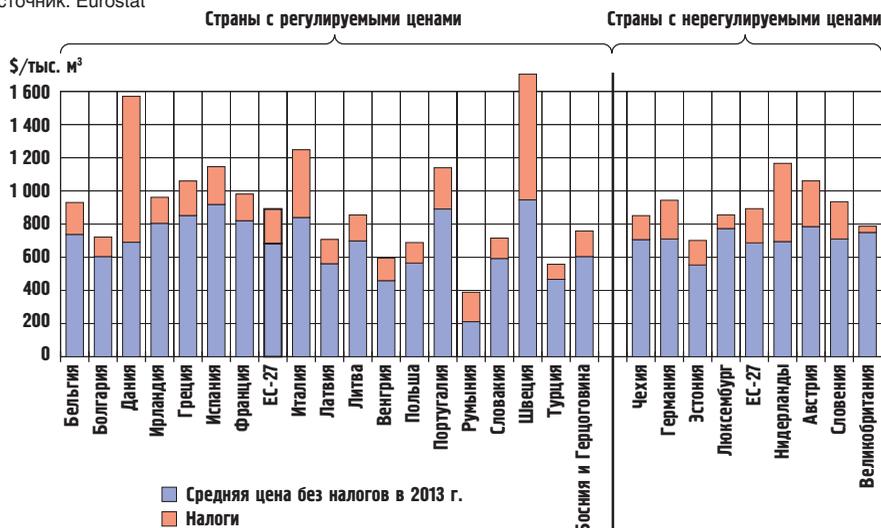
Важным фактором, способным оказать решающее воздействие на уровень оптовых цен, является число внешних поставщиков на рынок каждой отдельной страны, что, понятно, задает конкуренцию между ними. Но, несмотря на все стремления к диверсификации поставок, число стран, полностью зависящих от одного-двух поставщиков, по-прежнему велико.

В 2012 году шесть стран-членов ЕС из 25, обладающих системой газоснабжения (Швеция, Финляндия, Латвия, Эстония, Литва и Болгария), по-прежнему, полагаются на одного поставщика газа, у пяти из них не более двух поставщиков (Дания, Словакия, Ирландия, Чехия, Люксембург). В Италии, Германии, Бельгии, Великобритании, Франции и Испании наблюдается самое большое разнообразие поставщиков газа, при наличии СПГ, за исключением Германии.

Однако, согласно последней редакции Целевой модели рынка газа, каждая рыночная зона должна иметь не меньше трех источников поставок. Таким образом, сейчас этому требованию отвечают лишь 14 европейских государств (см. «Оценка рыночной доли...»).

Текущее состояние европейского оптового рынка газа, далекое от совершенства, по мнению авторов преобразований, не в со-

Источник: Eurostat



стоянии обеспечить желаемый уровень цен на этот ресурс. Так, по оценкам агентства ACER, в

На начало 2014 года динамика развития европейского газового рынка определяется не столько регулятивным воздействием Третьего (и предыдущих) энергопакета, сколько внешними и не зависящими от европейцев факторами влияния

2012 году ежегодные общие потери в ЕС25 от недостаточной развитости рынка — отсутствия или

Так, оптовые цены внешних поставок зависят от международной конъюнктуры и ценового арбитража между основными рынками

ограниченности трансграничной инфраструктуры, ее нерационального использования, высокой

Развитие краткосрочной торговли в Европе также произошло из-за внезапного избыточного предложения на рынке, которое к тому же носило временный характер

доли долгосрочных контрактов с нефтяной индексацией, низкой ликвидности оптового рынка —

оцениваются в диапазоне от 11 до 18 млрд евро.

Розничные цены устанавливают государство

Сфера, где выравняющее ценовое влияние Третьего энергопакета сказывается менее всего, — это цены конечного потребления на природный газ в ЕС28, которые отличает не только постоянный рост в большинстве стран-членов, но и огромная страновая дифференциация, не имеющая практически никакой тенденции к сближению.

В первом полугодии 2013 года разброс цен на газ по всем группам промышленного потребления был пятикратным — от \$183 (в Румынии) до \$917 (в Швеции) за тысячу кубометров. При этом стоимость газа для промышленности в высокой степени зависит от объемов потребления — в среднем \$873 для самых мелких предприятий (группа I1) до \$511 для группы I5, куда отнесены достаточно крупные по европейским меркам потребители (см. «Цены на газ для промышленно-сти ЕС...»).

Налоги в конечной цене газа в большинстве стран составляют в среднем 20–35%, за исключением Дании (до 135%), Нидерландов (до 93%), Румынии (до 68%),

Финляндии (до 62%) и Швеции (до 124%). Так, сумма налогов для группы потребителей I5 в Швеции составляет \$662 при цене без налогов в \$532.

В первом полугодии 2013 года цены на газ в странах ЕС для бытового потребления, будучи существенно выше цен для промышленности и от объемов потребления, и от страны к стране. Так, стоимость газа для самых мелких потребителей (группа D₁) в среднем по ЕС28 составила \$1211, в то время как цена для группы D₃ находилась на уровне \$848 (см. «Цены на газ для домохозяйств в ЕС28...»). А разрыв цен между платежами домохозяйств в Румынии и Швеции — почти в шесть раз.

Таким образом, несмотря на ожидаемое в процессе либерализации снижение цен для конечных потребителей, на защиту которых и направлен Третий энергопакет, этого пока не произошло. Цены для средней группы домохозяйств в период с 2007 по 2013 год выросли на 27%, для средней группы промышленных потребителей — на 32% при сохранении огромной ценовой разницы между странами.

Цены далеко не свободны

Вопреки настойчивому стремлению реформаторов европейского энергорынка по замене установленных цен рыночными (с сохранением регулирования лишь при определении сетевых тарифов) и налоговой составляющей), большинство европейских стран сохранило ценовое регулирование для домохозяйств и в меньшей степени для промышленности. С точки зрения открытия рынка любая регулируемая цена, а особенно та, что установлена без учета реальных затрат, является барьером как для вхождения новых игроков на рынок, так и для развития рынка вообще.

При этом в списке стран, устанавливающих цены для своих домохозяйств, присутствуют далеко не только страны Восточной Европы, которые в силу исторических обстоятельств тяготеют к централизованной экономике (см. «Цены на газ для домохозяйств...»). Це-

новое регулирование для промышленности сохраняется лишь в пяти европейских государствах: Болгарии, Франции, Польше, Латвии и Румынии.

Регулируемые цены, нередко воспринимаемые потребителями как элемент устойчивости, по мнению авторов реформ, на практике могут зависеть от краткосрочных приоритетов государства или электорального цикла. Но, несмотря на настойчивые призывы европейских властей к снятию ценовых барьеров, отказ от их регулирования идет медленно. Так, в 2012 году 46,2 млн европейских домохозяйств (около 46% от всех, имеющих доступ к газу) платили за его поставки по регулируемым ценам (на 1,5% меньше, чем в 2011 году).

Что толкает цены вверх

Исследование Еврокомиссии Energy Prices and Cost Report, опубликованное в январе 2014 года, дает ответ на вопрос о причинах роста цен для конечных потребителей. В целом по ЕС средняя стоимость газа для промышленного предприятия в 2012 году составила около \$660, для бытовых потребителей — \$995.

При этом в структуре цены менее всего выросла энергетическая составляющая, т.е. стоимость газа как такового: для промышленного сектора с 2008 по 2012 год рост ничтожен — на 0,4%, для домохозяйств — менее 5%. Опережающими темпами росли сетевые затраты — на 14,4 и 17,3% для промышленности и домохозяйств соответственно.

Также высок и рост налогов, который для промышленных потребителей за этот период увеличился на 12%, а для домохозяйств — на 14% (см. «Динамика средневзвешенной розничной цены на газ...»).

Вывод однозначен: цены газа для конечного потребления в Европе растут преимущественно за счет внутренних европейских факторов — сетевых тарифов и налогов, и лишь в самой незначительной мере — за счет роста стоимости поставок газа.

Структура цен также совершенно индивидуальна для каждой

страны ЕС. Так, доля энергозатрат в конечной цене колеблется от 70% в Великобритании до 35% в Швеции. Самая высокая доля сетевых тарифов в структуре цены — в Португалии (42%), Испании (38%) и Ирландии (30%). Самая высокая доля налоговой составляющей — в Дании (51%), Швеции (45%), Нидерландах (38%), что во многом определяется уровнем платежеспособности рынка.

Ставки НДС на природный газ колеблются от 6% в Люксембурге и 13% в Греции до 25% в Хорватии, Швеции и Дании и 27% в Венгрии (см. «Структура конечной стоимости газа для домохозяйств...»).

Неоднозначная самооценка

В отчете Еврокомиссии Energy Economic Developments in Europe 2014 (январь 2014 года) дана эмпирическая оценка влияния законодательных и регулирующих инициатив в сфере энергетики на конечные цены энергоресурсов для промышленных и бытовых потребителей ЕС (см. «Результаты оценки...»), где внимательного читателя ждут настоящие сюрпризы.

Приведенный анализ Еврокомиссии сколь интересен, столь и неоднозначен. Следуя ему, подавляюще значимым фактором снижения цен является плотность населения, что резко сокращает сетевые издержки. Очевидно, что это не имеет никакого отношения к многолетнему процессу либерализации газового рынка Евросоюза. На фоне этого показателя все прочие оказываются ничтожно малы по степени своего влияния на цены.

Второй по значимости фактор — зависимость от внешних поставок — также носит объективный характер, где возможность европейского влияния крайне невелика.

Только на третьем месте стоит параметр конкуренции по принципу «газ-газ», в основе которого лежит развитие спотовой торговли, что оказывается более значимо для промышленного сектора с его доступом к хабам, нежели для домохозяйств, такого доступа не имеющих.

Открытость рынка, понимаемая в данном случае как возможность менять поставщика, также

Розничные цены по-прежнему определяются национальными регуляторами и не обнаруживают тенденции к снижению, ни тенденции к сближению

оказалась более весомым обстоятельством для промышленных потребителей, для домохо-

Практический запуск открытого рынка ЕС совпадает с периодом явного напряжения со стороны предложения, что становится системным противоречием идеологии реформ, основанной на избыточном предложении газа

зайств этот процесс нередко затруднен из-за нехватки информации или высоких затрат по такому переключению.

ЕС рулит к конкурентному предложению газа по низким ценам, но методы достижения этих целей выбирают совсем негодные! Вот у них ничего и не получается...

Самым малозначимым для обоих секторов потребления является факт отделения сетевого бизнеса от добычи и розничных

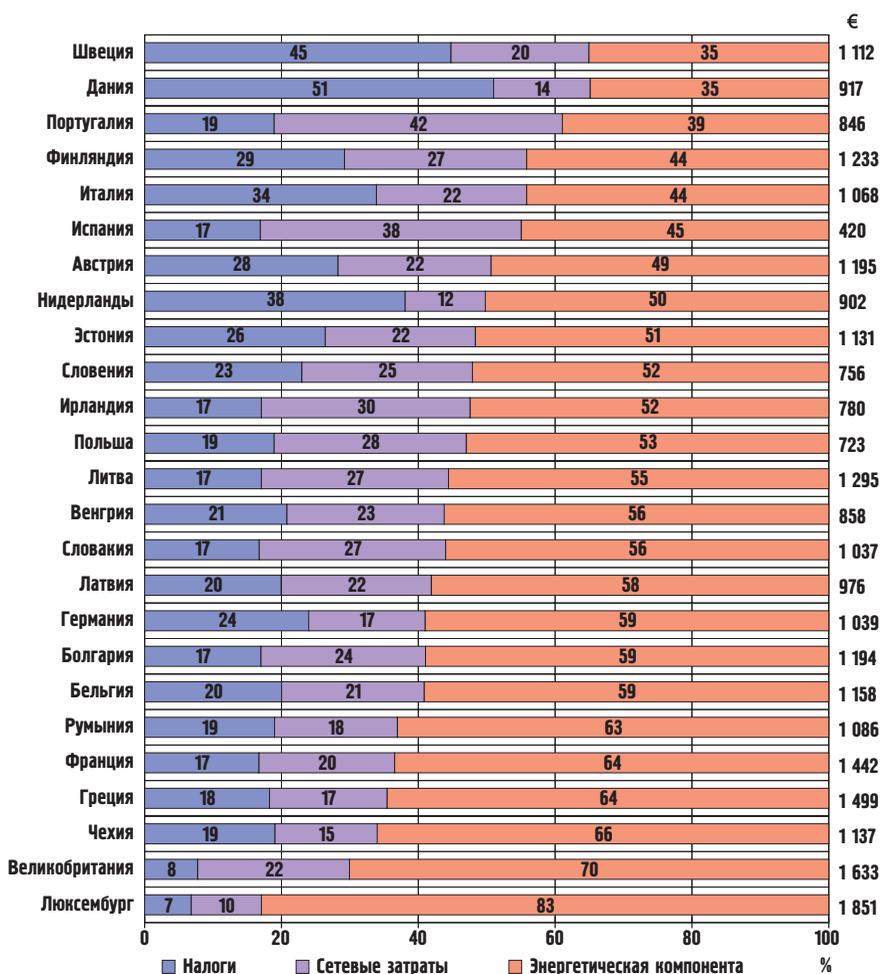
Динамика средневзвешенной розничной цены на газ и ее структура по категориям потребителей*, 2008–2012 гг.

Источник: European Commission
«Energy prices and costs in Europe» 2014



* Категория D₂ для домохозяйств и категория I₃ для промышленности

Источник: ACER



продаж, вокруг которого как раз и развернулась основная борьба в ходе разработки и принятия Третьего энергопакета и что име-

дит нас к выводу о ничтожном влиянии последних законодательных инициатив на потреби-

тельские цены на фоне их высокой зависимости от внешних факторов, добавим еще одну оценку. Она также сделана европейским аналитическим центром DNV KE-MA в рамках подготовки к запуску новой рыночной модели и оценивает финансовый выигрыш от слияния национальных газовых рынков в одну рыночную зону по принципу «вход-выход», на чем, собственно, и основана Целевая модель газового рынка ЕС (Study on Entry-Exit Regimes in Gas, Cost-Benefit Analysis, опубликована 16 июля 2013 года).

Это модельный расчет, сделанный с учетом текущего и перспективного потребления в выбранных странах, внешних поставок, возможности интеграции всех инфраструктурных звеньев — сетей, СПГ-терминалов, хранилищ и пр. Полученный результат оказался еще увлекательнее предыдущего.

Так, слияние рынков Испании и Португалии в одну зону не выявляет никаких преимуществ с точки зрения повышения конкуренции. А выигрыш от инфраструктурной интеграции оценивается в скромные 5 млн евро в год. Такой же анализ от слияния в одну зону рынков Великобритании, Ирландии и Северной Ирландии вообще не показывает каких-либо очевидных преимуществ. Попытка оценить выгоды от слияния воедино Румынии и Венгрии оказалась и вовсе безуспешной из-за высокого уровня регулирования в этих странах и недостатка информации.

ЕС рулит к конкурентному предложению газа по низким ценам, но методы достижения этих целей выбирает, похоже, не лучшие. Вот ничего и не получается...

ло такие серьезные последствия для крупных энергетических компаний. В то же время более важный, по данной оценке, фактор отделения распределительных сетей от розничных продаж оказался вообще вне текущего законодательного процесса.

К этому парадоксальному результату, который, по сути, подво-

Результаты оценки динамики цен на природный газ по факторам влияния

	Бытовой сектор	Промышленность
Зависимость от импорта	0,629**	0,344**
Индекс концентрации импортеров	0,034**	0,012
Открытость рынка	-0,011	-0,037***
Отделение производства от др. функций	-0,008	-0,008***
Отделение розничного бизнеса от распределения	-0,034***	-0,022***
Плотность населения	-5,873***	-4,951***
Индекс концентрации розничного бизнеса	-0,013	0,002
Конкуренция «газ-газ»	-0,066	-0,092**

Примечание:
*, **, *** статистическая значимость на уровне 10%, 5% и 1% соответственно

Источник: Еврокомиссия «Energy Economic Developments in Europe 2014»