

РЕЗУЛЬТАТЫ РЕФОРМЫ

Влияние Третьего энергопакета на газовую сеть Европы

Первые семь лет практической имплементации Третьего энергопакета (ТЭП), задающего базовые векторы современного регулирования на европейском газовом рынке, дают уже вполне достаточные основания для первичного анализа его воздействия на участников, структуру и функционирование газовой отрасли ЕС. Из всего спектра возможных результатов и следствий проводимых реформ выделим влияние ТЭПа на развитие и работу газовой инфраструктуры как одного из ключевых элементов.

Пресловутый UNBUNDLING

Произошедшие за последние годы изменения среди участников рынка, а именно сетевых операторов, можно смело целиком отнести к результатам имплементации Третьего энергопакета, чье самое резонансное положение требовало структурного реформирования вертикально интегрированных компаний с отделением (unbundling) транспортировки от конкурентных видов деятельности (производство, продажа). Именно это положение было наиболее дискуссионным, поскольку несло в себе принципиальный вызов – разрыв традиционной единой производственной цепочки в газовой отрасли от скважины до конечного потребления.

В настоящее время требование ТЭПа об отделении сетевых активов можно считать реализованным, хотя произошло это существенно позже нормативных сроков и при значительном административном давлении со стороны Еврокомиссии (ЕК). Так, в 2011–2016 годах было вынесено 57 развернутых решений по сертификации операторов газовых сетей, причем последнее появилось в апреле текущего года в отношении Германии. Чаще всего нарекания Еврокомиссии вызывает структура собственности и недостаточный контроль за нею, нехватка ресурсов для финансирования и развития сетевых операторов, проблемы с разделением компетенций с министерствами отдельных стран, особенно там, где сохраняется высокая доля участия государства в собственности операторов. Беспокойство ЕК также вызывают отношения между операторами, выбравшими модель независимого сетевого оператора (ИТО), и их материнскими компаниями. Впредь также нельзя исключать новых претензий со стороны союзных регуляторов по мере выявления тех или иных несоответствий.

Однако любопытнее процесса его результат. Большинство – 26 компаний из 11 стран, включая 11 немецких, – выбрали вариант ИТО, который предполагает сохранение транспортных активов в собственности крупных компаний при условии строгого контроля над их деятельностью. Еще три компании выбрали модель ИТО+. Именно этот вариант, так называемый третий путь, предложили Германия и Франция на этапе обсуждения третьей Газовой директивы. Вторая по численности группа из 22 компаний полностью разделили собственность (ОУ), включая страны Балтии, которым была предоставлена отсрочка в связи со спецификой новых и изолиро-

Рис. 1. Модели разделения сетевых операторов в странах ЕС

- ОУ: Дания, Бельгия, Португалия, Литва, Эстония, Хорватия, Великобритания, Нидерланды
- ИТО: Словения, Чехия, Ирландия, Греция, Австрия, Словакия
- ISO: Румыния
- ОУ/ИТО: Франция, Венгрия, Италия, Германия
- ОУ/ISO: Польша, Испания, Швеция



Источник: ИНЭИ РАН по материалам Еврокомиссии

ванных рынков. Наименее популярным оказался вариант независимого системного оператора (ISO), который фактически лишает собственника контроля над сетевым активом при его формальном сохранении в структуре материнской компании – таких операторов образовалось всего шесть. Лишь две страны – Болгария и Хорватия – пока не завершили процедуру отделения (см. рисунок 1).

Таким образом, требование ТЭП об отделении сетей в целом выполнено. При этом половина европейских компаний следовали основному руслу Третьего энергопакета об их полном и безоговорочном отделении, в то время как вторая половина выбрала для себя

Рис. 2. Инвестиции в сооружение газовых сетей в ЕС и объем новых вводов, 2005–2014 годы



Источник: ACER «Report on unit investment cost indicators and corresponding reference values for electricity and gas infrastructure»

наиболее мягкий и компромиссный путь, что на практике тем не менее обернулось очень громоздким механизмом обеспечения контроля.

КИЛОМЕТРАЖ И РЕВЕРС

За десятилетие с 2005 по 2014 год в ЕС было сооружено 293 газотранспортные линии общей протяженностью 12 801 км, 101 компрессорная станция, а также 19 ПХГ и 31 объект СПГ (новое строительство и модернизация). Общий объем финансовых вложений в газовую инфраструктуру оценивается около 32 млрд евро, в том числе на сети пришлось более 14 млрд евро. Важно, что три четверти новых сетей приходятся на территорию Центральной и Западной Европы, а на восточноевропейские страны с их дефицитом транспортных соединений — лишь четверть. При этом динамика нового строительства и инвестиций в сооружение новых сетей высокого давления показывает явный всплеск в 2010–2013 годах, что легко отнести к стимулирующему влиянию Третьего энергопакета (см. рисунок 2).

Однако природа такой активности далеко не столь очевидна. Если за период 2005–2009 годов, предшествующих принятию ТЭПа, общий объем инвестиций в сооружение сетей составил 4,52 млрд евро, то после его принятия за 2010–2014 годы они более чем удвоились — до 9,543 млрд евро. При этом протяженность новых сетей в эти два периода составила 5282 км и 7420 км соответственно (то есть увеличились лишь на 40%), что однозначно свидетельствует об удельном

удорожании нового строительства в последние пять лет.

Напрямую связать увеличение инвестиционной активности с принятием ТЭПа, где вопросы инвестирования в новые инфраструктурные проекты практически не были решены, мешает и тот факт, что по многим новым крупным проектам, кроме российских (11 трубопроводов, 14 регазификационных терминалов и одно ПХГ), были приняты решения об их реализации на условиях исключения из-под действия ТЭПа. А если вспомнить, что бурному новому строительству сетей в Европе предшествовали газовые кризисы 2006 и 2009 годов, которые усилили тревогу европейского общества за свою энергобезопасность и интерес к инфраструктуре, то становится еще более очевидно, что эта активность обусловлена далеко не только регулятивными стимулами.

Также в регионе выросло число реверсных соединений: если в 2009 году было 12 пунктов соединения с возможностью реверсных поставок, то в 2014 их стало 21, еще четыре границы стали доступны для поставок в двух направлениях (Германия–Дания, Италия–Австрия, Греция–Болгария и Румыния–Венгрия). Но опять-таки приписывать этот прогресс можно в равной мере как Третьему энергопакету, так и общей логике развития сетевого хозяйства, стремящейся к гибкости поставок.

Дополняя картину по новому строительству сетей в Европе, отметим явную тенденцию к инвестициям в малые проекты на террито-

рии ЕС. Так, в последней редакции списка проектов общего интереса (PCI) остался лишь один крупный Южный газовый коридор, средняя длина прочих проектов PCI в Западной Европе — 171 км, в Центральной и Восточной — 108 км, в Балтийском регионе — 147 км. Такое маломасштабное строительство увеличивает гибкость газотранспортной системы и расширяет ее узкие места. В целом же европейцы убеждены, что существующих на сегодня мощностей по доставке газа в регион из третьих стран вполне достаточно при условии сохранения украинского маршрута и низких перспективных прогнозах по спросу на природный газ в регионе.

СЕТЕВЫЕ КОДЕКСЫ

В развитие Третьего энергопакета уже приняты четыре из пяти сетевых кодексов (network codes, NC), чтобы поставщики и потребители беспрепятственно получали доступ к эффективно организованным сетям, извлекая выгоду от снижения транзакционных издержек в трансграничной торговле. На данный момент наибольший интерес в свете их влияния на функционирование газовых сетей представляют три кодекса: по управлению распределением мощностей (CAM NC), процедура по управлению перегрузками (CMP) и кодекс совместимости. Кодекс по балансировке (BAL NC) находится на ранней стадии внедрения, а для кодекса по тарифам (TAR NC) процедура одобрения должна была завершиться в третьем квартале 2016 года, но пока официальных решений по нему нет.

Первый из принятых — сетевой кодекс по управлению распределением мощностей — в качестве основного подхода предполагает проведение аукционов на их использование в виде стандартных продуктов в пунктах соединения между различными рыночными зонами, организованными по принципу «вход-выход». Аукционы должны проходить через платформы резервирования транспортных мощностей (booking platforms), которые являются общедоступной торговой площадкой и облегчают взаимодействие между пользователями сетей и системными операторами.

Рис. 3. Платформы по бронированию транспортных мощностей в Европе по состоянию на середину 2016 года



Источник: ENTSOG CAM NC market implementation report, 2016

Сейчас в Европе уже успешно действуют три такие платформы: крупнейшая из них – PRISMA (создана в 2013 году, объединяет 32 системных оператора и 455 поставщиков), GSA (2014 год, 2 оператора, 44 поставщика) и RBP (2014 год, 2 оператора, 35 поставщиков). Практически весь европейский газ, кроме нескольких пунктов соединения в Латвии, Греции и Болгарии, перекачивается по мощностям, забронированным на этих платформах (см. рисунок 3).

Сетевой кодекс CAM интересен не только как база для создания новообразования на европейском газовом рынке – платформ по бронированию мощностей, но и ожидаемыми поправками по дополнительным и новым мощностям на основе процедур открытой подписки (open season), которые пока еще тоже не приняты.

Второй кодекс – по управлению перегрузками – призван улучшить управление существующими трансграничными мощностями с целью их разгрузки, повысив стандарты равноправного и открытого доступа. По разным причинам во многих трансграничных пунктах наблюдается разница между законтрактованными мощностями и реально используемыми, в силу чего европейские регуляторы различают два понятия: контрактная и фактическая перегрузка.

Однако по мере развития сетей и существенного падения спроса на газ в последние годы проблема сетевых перегрузок во многом потеряла свою актуальность. По данным общеевропейского регулятора ACER, в 2014 году законтрактованные мощности составили 89% от технических, в то время как реальное их использование не превышает 50%, в отдельные пиковые месяцы составляет 67%, лишь изредка приближаясь на некоторых пунктах к порогу технических возможностей. В 2015 году ситуация практически не изменилась.

На фоне уже практически внедренных на практике двух кодексов во второй половине 2016 года на первый план выходят вопросы

качества газа, обсуждаемые в рамках кодекса совместимости и информационного обмена путем гармонизации единиц измерения для объемов, калорийности, давления и пр. Первые отчеты нескольких стран по одному из ключевых критериев качества газа – так называемому индексу Wobbe* свидетельствуют о том, как много предстоит сделать для унификации качественных характеристик в рамках создания единого рынка газа в ЕС.

В целом же разработка и последовательное внедрение сетевых кодексов повышают эффективность использования внутренних и трансграничных сетей и пунктов соединения, став технической основой интеграционных процессов и стирания национальных границ, а также стандартов для газовых потоков, с целью конечного построения единого открытого рынка газа в ЕС.

НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ ЦЕЛЕВОЙ МОДЕЛИ РЫНКА ГАЗА

Если сетевые кодексы представляют наименее конфликтной сферой либерализации, то многие вопросы, связанные с концепцией Целевой модели рынка газа (ЦМРГ) и ее влиянием на развитие сетей, остаются открытыми. Не вдаваясь во все детали построения Целевой модели, выделим лишь один значимый для текущего анализа момент. Вся концепция ЦМРГ основана на двух ключевых постулатах: конкурентные избыточные поставки газа на европейский рынок и такая же избыточная инфраструктура, хотя непонятно, кто и как должен обеспечивать поддержание резервов для избыточных поставок и сетей.

Если добавить к этому различную зрелость национальных газовых рынков и уровень развития конкуренции, то становится очевидно: собственные интересы каждой страны вступают в противоречие с унифицированными подходами Целевой модели. Подчеркнем, что формирование единого открытого рынка Евросоюза – своего рода уникальный эксперимент, поскольку взятый за образец опыт США и Великобритании ограничивали построение рынка национальными рамками, в то время как европейцам предстоит объединить 28, точнее, уже 27 национальных рынков, стерев их границы и внедрив единые правила и практики.

Наиболее дискуссионным условием ЦМРГ может стать деление европейского пространства на рыночные/балансовые зоны, когда мелким национальным рынкам придется сливаться в более крупные, что на практике означает утрату суверенных прав и полномочий национальных игроков в чувствительной газовой сфере с передачей их вненациональным зональным операторам.

Модель открытого единого рынка газа в ЕС – одно из проявлений общеевропейской рыночной концепции, которая, в свою очередь, базируется на идее объединенной Европы с ее базовым постулатом о свободном перемещении людей, товаров и услуг. Насколько жизнеспособной окажется эта идея в условиях новых геополитических и экономических вызовов, ведущих к дезинтеграции и ресуверенизации стран ЕС, покажет практика ближайших лет.

*Светлана Мельникова,
научный сотрудник ИНЭИ РАН*

* Индекс Wobbe – частное от деления теплотворной способности (GCV) на квадратный корень из относительной плотности. WI используется для сравнения выработки теплоты сгорания различных смесей топливных газов.