

Два года сомнительного существования Третьего энергопакета ЕС

Светлана Игоревна Мельникова, научный сотрудник Центра изучения мировых энергетических рынков Института энергетических исследований (ИНЭИ РАН)

3 марта 2013 года для Третьего энергопакета ЕС наступила очередная знаковая годовщина. Именно к 3 марта, но еще два года назад, положения общеевропейских директив по газу и электроэнергетике, принятые в 2009 году, надлежало перенести в национальное правовое поле стран – членов ЕС. Но и спустя два года этот процесс далек до завершения. Еврокомиссия, избегавшая прежде судебных разбирательств в надежде на добрую волю европейских государств, ныне задействовала весь административный и правовой арсенал давления на аутсайдеров, перейдя от предупреждений к судебным искам и штрафным платежам. Но события все равно разворачиваются слишком медленно.

Трудное внедрение

Предваряя рассмотрение ситуации с внедрением Третьего энергопакета ЕС (в газовой его части), напомним, что семь европейских стран, в том числе Франция, Великобритания, Румыния и Польша, не приняли еще Второй энергопакет (2003 год), тем самым просрочив свои обязательства уже на десять лет. Что касается Третьего пакета, то состоянию на конец февраля 2013 года идут разбирательства о ненадлежащем его принятии с 11 странами: Болгария, Кипр, Литва, Словения, Финляндия, Великобритания (заявили о частичном принятии) и Эстония, Ирландия, Польша, Румыния, Словакия (заявили о полном принятии)¹. По всем этим странам, за исключением Словакии, Литвы и Кипра, дела переданы в европейский суд. Кроме уже названных, через судебные разбирательства прежде прошли Нидерланды, Швеция, Люксембург, Испания и Австрия, но по ним судебные процедуры уже закрыты. Таким образом, 16 европейских государств соглашались с предлагаемыми реформами только по решению суда. И, возможно, этот список еще неполон.

Особенно показательное упорное сопротивление принятию что Второго, что Третьего пакета со стороны Великобритании, с ее самым развитым и ликвидным

¹ Материалы Еврокомиссии, список нарушений, февраль 2013 года (February infringements package)

газовым рынком. Эта страна начала либерализационные процессы гораздо раньше своих соседей на континенте, уже накопив изрядный рыночный опыт, и, очевидно, лучше многих понимая последствия нововведений. Примечательно, что именно для Альбиона суд назначил самую высокую пеню – 148 177 евро, которую стране предстоит ежедневно выплачивать вплоть до устранения разногласий. С учетом такой же суммы за неприятие директивы по электроэнергетике, финансовые взыскания с англичан уже становятся ощутимыми, в то время как для других стран суммы штрафов носят скорее символический, дисциплинарный характер: для Эстонии – 4 244 евро в день, Болгарии – 8 448, Словении – 10 287². Еврокомиссия очень важно подчинить независимую и значительно более продвинутую в развитии своего газового рынка Великобританию, ведь полное принятие Третьего энергопакета всеми без исключения странами-участницами является обязательным условием создания общеевропейского рынка с 2014 года.

Именно так стоит задача перед европейским сообществом, но уже сейчас очевидно, что намеченные сроки выдержаны не будут. Европейские чиновники признают этот факт в последнем коммюнике от 15 ноября 2012 года, посвященном созданию единого рынка: «На сегодняшний день ЕС не в состоянии выполнить поставленные задачи в срок. Дело не только в том, что европейские страны медленно адаптируют национальное законодательство под требования Третьего пакета мер, и так же медленно создают конкурентные рынки. Проблема состоит в том, что государствам единой Европы необходимо отстраниться от внутренних политических вызовов и национальной обособленности.»³ Основная причина промедлений названа – национальные интересы и приоритеты в столь чувствительной для любого государства сфере – газоснабжении, которые Еврокомиссия всеми способами пытается заменить на общеевропейские. Позже мы наглядно увидим это противостояние при анализе разрабатываемой Целевой модели европейского рынка газа, а пока оценим, как европейский газовый рынок продвигается по пути заявленных реформ.

Недавние достижения

К числу достижений все то же ноябрьское коммюнике ЕК относит следующие события. Как минимум 14 европейских энергокомпаний действуют в более чем одной стране ЕС и 12 стран имеют более трех поставщиков энергии. Домохозяйства и малый

² Сообщение Еврокомиссии от 21.01.2013 «Internal energy market: Commission refers Bulgaria, Estonia and the United Kingdom to Court for failing to fully transpose EU rules»

³ Communication EC «Making the internal energy market work», 15.11.2012

бизнес могут выбирать между несколькими поставщиками в двух третях стран ЕС. В Бельгии, Великобритании, Чехии, Ирландии и Испании более 10% потребителей в 2011 году поменяли поставщиков. С 2000 по 2010 годы количество стран – экспортеров энергоресурсов в Европу увеличилось с 14 до 23. Активно развивается биржевая торговля природным газом, где физические поставки выросли с 2003 года в четыре раза. Увеличивается доля коротких и очень коротких торгов – в течение дня и нескольких часов, что характеризует возросшую гибкость поставок. Дополняя работу национальных регуляторов, начали действовать общеевропейские структуры ACER (Agency for the Cooperation of Energy Regulators), CEER (Council of European Energy Regulators) объединения сетевых операторов в области газа и электроэнергетики ENTSOG и ENTSO-e⁴; две последние отвечают за разработку десятилетних планов развития газовых и энергетических сетей – только что утверждена уже третья редакция десятилетнего плана развития газовой инфраструктуры Европы на 2013-2022 годы (TYNDP)⁵.

Полной картины того, что в действительности происходит с преобразованием газовых рынков европейских стран в свете требований Третьего энергопакета, пока, разумеется, нет. Наибольшая активизация этих процессов пришлась на 2012 год, а национальные регуляторы только-только отчитываются за ситуацию в своей стране перед союзными структурами за 2011. Но уже можно оценить предпочтения компаний по одному из самых спорных моментов Третьего энергопакета – пресловутому разделению (unbundling) компаний по видам деятельности. Большинство компаний – 17, включая 9 немецких, выбрали вариант независимого сетевого оператора, что позволяет головным компаниям сохранять определенный контроль за своими сетевыми дочерними структурами, при условии строгого надзора «сверху». Напомним, что именно за этот вариант, так называемый «третий путь», выступали в свое время Германия и Франция на этапе обсуждения Газовой директивы. Девять компаний полностью разделили собственность и лишь одна – австрийский оператор, обслуживающий газопровод TAG между Австрией и Италией – приняла вариант независимого системного оператора (см. таблицу 1).

Таблица 1 – Модели по разделению системных операторов

Страна	Регулятор	Сетевой оператор	Модель разделения	Дата уведомления
---------------	------------------	-------------------------	--------------------------	-------------------------

⁴ ENTSOG (European Network of transmission system operators for gas), объединение операторов газовых сетей ЕС, ENTSO-e (European Network of transmission system operators for electricity), объединение европейский операторов электросетей.

⁵ Ten Year Network Development Plan (TYNDP) – Десятилетний план развития сетей

Австрия	e-Control	Gas Connect	ИТО	4.04.2012
Австрия	e-Control	Nabucco	Иная	12.10.2012
Австрия	e-Control	TAG	ISO	7.12.2012
Австрия	e-Control	BOG	ИТО	20.12.2012
Бельгия	CREG	Fluxys	OU	4.07.2012
Чехия	ERU	NET4GAS	ИТО	4.10.2012
Дания	DERA	Energinet-gas	OU	9.11.2011
Франция	CRE	GTRgas	ИТО	27.09.2011
Франция	CRE	TIGF	ИТО	27.09.2011
Германия	BNetzA	Bayemets	ИТО	10.07.2012
Германия	BNetzA	Fluxys	OU	10.07.2012
Германия	BNetzA	GRTGaz	ИТО	10.07.2012
Германия	BNetzA	Jordgas	ИТО	10.07.2012
Германия	BNetzA	Nowega	ИТО	10.07.2012
Германия	BNetzA	Terranets	ИТО	10.07.2012
Германия	BNetzA	GASCADE	ИТО	5.10.2012
Германия	BNetzA	GTG Nord	ИТО	5.10.2012
Германия	BNetzA	Ontras	ИТО	5.10.2012
Германия	BNetzA	Gasunie Transport	OU	5.10.2012
Германия	BNetzA	Thyssengas	ИТО	6.12.2012
Венгрия	HEO	FGSZ	ИТО	6.12.2012
Италия	AEEG	Snam Rete Gas	ИТО	7.01.2012
Италия	AEEG	Societa Gasdotti Italia	OU	26.11.2012
Словения	AGEN	Plinovodi	ИТО	19.04.2012
Испания	CNE	Enagas	OU	20.04.2012
Испания	CNE	Reganosa	OU	14.12.2012
Швеция	EI	Swedegas	OU	8.03.2012
Великобритания	Ofgem	National Grid-Gas	OU	23.02.2012

Вариант «Оператор с разделением собственности (Ownership unbundling, OU)» - запрещает компаниям, осуществляющим добычу, генерацию или импорт газа и электроэнергии, контролировать или владеть мажоритарным пакетом акций распределительных сетей;

Вариант «Независимый оператор системы (Independent System Operator, ISO)» - позволяет сохранить сети в собственности вертикально-интегрированных компаний, но предписывает передать активы в управление независимому системному оператору;

Вариант «Независимый оператор газотранспортной или энергетической сети (Independent Transmission Operator, ИТО)» - позволяет крупным компаниям сохранить транспортные мощности и в собственности, и в управлении, но подлежит строгому контролю.

Источник: данные национальных регуляторов, Еврокомиссия⁶

Заметим, что сертификация системных операторов пока идет довольно гладко, Еврокомиссия принимает положительные решения по большинству предложений национальных регуляторов, лишь иногда сопровождая их минимальными поправками. Только один голландский оператор TenneT получил отказ со стороны немецкого

⁶ Platts "EU's energy market reforms making a difference", 23.01.2013

регулятора BNetzA, не сумев предоставить необходимые документы о наличии финансовых средств для выполнения своих обязательств по текущей деятельности и дальнейшему расширению. Однако это вовсе не означает, что TenneT впредь не сможет работать в Германии, отсутствие сертификации влечет за собой административный иск, что вполне позволяет компании-оператору все закончить миром.

Целевая модель газового рынка

К марту 2014 года, когда положения Третьего энергопакета должны полностью интегрироваться в законодательства государств – членов Евросоюза и в действующую бизнес-практику, предполагается выпустить еще 12 новых документов (сетевых кодексов), развивающих требования директив. Разрабатывается также ряд рамочных руководящих методик (framework guideline) по управлению транспортными перегрузками и распределению мощностей, исполнение которых добровольно, но настойчиво рекомендуется. В этот же набор развивающих документов должна войти и активно обсуждаемая Целевая модель газового рынка Европы (Gas Target Model, GTM), Юридически не обязывающее положение о GTM содержится в Третьем энергопакете, но все основные ее контуры формируются на наших глазах. Запуск Целевой модели призван обеспечить решение трех ключевых задач: формирование единого европейского рынка, беспрепятственное перемещение потоков газа и создание высоколиквидных хабов при эффективном использовании инфраструктуры. В итоге должна существенно вырасти гибкость поставок и конкуренция «газ-газ» на благо потребителя.

Основа Целевой газовой модели – деление рынка на зоны по принципу «вход-выход» с торговым хабом в каждой, которые должны заменить традиционные национальные рынки. Сейчас в Европе действует шесть национальных рынков газа с объемами от 40 до 100 млрд куб. м, четыре – с объемами от 12 до 18 млрд и 15 систем от 1 до 9 млрд, которые предполагается превратить в десять близких зон, лишив их страновой принадлежности, с перспективой создания единой для всей Европы зоны к 2014 году. Инфраструктура должна обеспечить свободную доставку газа любому потребителю внутри зоны, бронирование мощностей на входе не зависит от бронирования мощностей на выходе. Стремясь стереть национальные границы, которые тормозят потоки газа, авторы Целевой модели предлагают сократить число торговых зон с потреблением в каждой не меньше 20 млрд куб. м. Разработка сетевых кодексов, руководящих методик по распределению мощностей и управлению перегрузками, баланс рынка в пределах одной зоны и между ними, развитие торговли в

хабах, по замыслу авторов, должно окончательно снять все препятствия на пути газа к потребителю, обеспечив ему наилучший выбор и цены, а также максимально задействовать трансграничные мощности. Количество и контуры будущих зон пока представлены крайне схематично (см. рисунок 1).

Понятно, что государствам с небольшим потреблением придется объединяться или присоединяться к более крупному рынку. Таковых в Евросоюзе подавляющее большинство - 21, лишь шесть стран, чье газопотребление превышает 20-миллиардный порог, сохраняют контроль над своими национальными рынками, это Франция, Германия, Италия, Нидерланды, Испания и Великобритания. За всех остальных вопросы по обеспечению поставок газа будет решать некий «управляющий зоны» либо европейские чиновники.

Рисунок 1 – Предполагаемое деление европейского газового рынка на зоны «вход-выход»



Источник: материалы 21 Мадридского форума, март 2012 г.

Здесь, на наш взгляд, становится понятно, отчего большинство стран Евросоюза так противятся принятию Третьего энергопакета. Чем глубже европейский финансовый кризис и очевиднее противоречия между государствами ЕС, тем менее они хотят «размывать» свои национальные границы в такой чувствительной сфере как поставки природного газа, отдавая решение этих вопросов на откуп союзным структурам либо неким уполномоченным органам.

Суммируя активные обсуждения и результаты публичных консультаций, объединение европейских регуляторов CEER опубликовало в декабре 2011 г. видение Целевой газовой модели в Европе⁷, ключевым условием реализации которой является полное введение в действие Третьего энергетического пакета. Согласно этому документу, общая структура газового рынка Европы строится на связанных транспортными мощностями зонах «вход – выход» с виртуальным хабом в каждой, при наличии достаточных мощностей и свободного доступа к ним. Функционирование оптового рынка предполагает снижение индекса концентрации (НИИ)⁸ ниже 2000, показателя churn-rate⁹) для биржевых площадок не ниже 8, наличия трех различных источников газа (прежде говорили о двух) в зоне с потреблением в каждой не менее 20 млрд куб. м. В последней редакции от 1.12.2012 появилось еще одно положение, задающее параметры индекса RSI¹⁰, который должен превышать 110% в течение более чем 95 дней в году. Вот такое структурное и концептуальное новообразование должно сменить национальные газовые рынки уже в 2014 году.

Практическая реализация Целевой газовой модели означает радикальную перестройку рынка, устоявшиеся механизмы предлагается заменить на новые с неочевидными пока последствиями, анализ которых отсутствует. Самый яркий пример подобных новаций – декларативное сохранение долгосрочных контрактов на поставку газа на фоне подавляющей торговли газом на виртуальных торговых хабах (virtual trading points, VTP). Соотнесение механизмов долгосрочных в большинстве своем поставок и краткосрочной реализации не прописано никак. Полных аналогов предлагаемой модели нет, американский рынок живет по своим законам, будучи при этом энергодостаточным, в отличие от энергодефицитной Европы. Многие европейские специалисты открыто признают, что реформы грозят Евросоюзу настоящим коллапсом поставок природного газа.

Отставание рынка

Очевидно, что даже самая идеальная модель так и останется теоретическим построением без реального ее наполнения собственно природным газом, добыча которого в Европе неуклонно падает, все более увеличивая ее зависимость от внешних поставок. Сегодняшние надежды европейцев на газовое изобилие несколько

⁷ CEER Vision for a European Gas Target Model Conclusions Paper, 01.12.2011

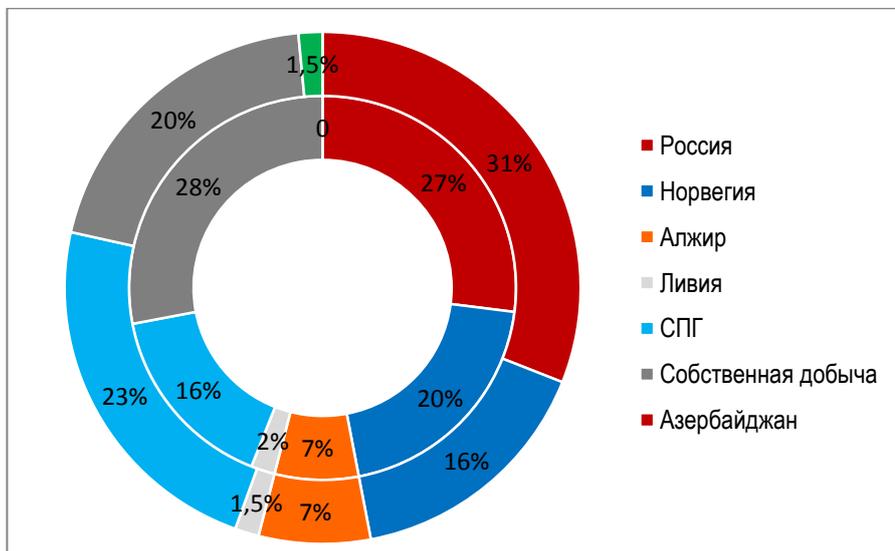
⁸ НИИ (Herfindahl-Hirschman Index), характеризующий уровень концентрации рынка.

⁹ Churn-rate - отношение торгуемых и физических объемов природного газа на биржевой площадке.

¹⁰ RSI (Residual Supply Index) общее предложение газа за минусом поставок крупнейшего поставщика деленное на общий спрос.

преувеличены. Во всяком случае, до 2022 года последняя редакция десятилетнего плана TYNDP 2013-2022¹¹, а это, пожалуй, самый релевантный и ответственный европейский среднесрочный прогноз, никаких драматических изменений во внешних поставках не видит, см. рисунок 2.

Рисунок 2 – Структура газового баланса ЕС-27 в 2013 и 2022 гг., %



Источник: TYNDP 2013-2022

Так, к 2022 году 39% европейского газопотребления составит газ Норвегии и СПГ, вполне лояльных к радикальным изменениям условий игры и спотовой торговле, но другие 40% придется на трех поставщиков – Россию, Алжир и Ливию, тяготеющих к нефтяной привязке своих контрактов и к традиционным механизмам поставок. Именно эти потоки с внедрением Целевой модели встретят на своем пути максимальные препятствия. Эти три страны будут вынуждены играть на чужом правовом поле, но их, тем не менее, надо как-то встраивать в новую архитектуру газового рынка Европы в силу очевидной значимости этих объемов для энергобезопасности региона.

Снижение трансграничных барьеров и формирование единого рынка, может и имеет некий смысл, однако текущее состояние рынка газа ЕС с его огромной страновой и ценовой дифференциацией, сохранением регулируемых цен, растущей зависимостью от импорта, отсутствием конкуренции, нехваткой мощностей, отсутствием стимулов к долгосрочному инвестированию, недостаточной развитостью рыночных механизмов далеко до запланированного на 2014 г. единого, отлаженного и конкурентного панъевропейского рынка. Приведем лишь два примера огромного разрыва между текущим состоянием газового рынка ЕС и ориентирами Целевой модели.

¹¹ <http://www.entsog.eu/publications/tyndp>

Так, заявленный в модели уровень индекса ННІ (Herfindahl-Hirschman Index), характеризующий уровень концентрации рынка, не должен превышать 2000. Напомним, что показатель ННІ в диапазоне 1800-5000 свидетельствует о высокой концентрации рынка, а свыше 5000 – об очень высокой концентрации. Сейчас на газовом рынке Европы только две страны – Великобритания и Германия – отвечают требованиям Целевой модели по концентрации рынка. Еще три страны: Испания, Италия и Венгрия – незначительно превышают требуемый уровень. Все остальные страны ЕС очень далеки от заявленных уже к 2014 году параметров¹², снизить которые одномоментно невозможно.

Еще один показатель Целевой модели – ликвидность биржевых площадок, которую описывает churn-rate (соотношение торгуемых и физических объемов). Обычно рынок считается достаточно развитым, если churn-rate составляет около 10. Пока же из всех европейских площадок действительно ликвидной можно назвать лишь английский хаб NBP, где этот показатель по итогам 2011 года составил 14,3¹³. Все континентальные площадки существенно уступают по соотношению торгуемых и реальных объемов, что определенно говорит о недостаточной развитости этих рынков. При текущей динамике, достичь требуемых 8 пунктов получится лет через десять.

При таком очевидном разрыве реального положения дел и схематичных модельных построений, минувший 2012 год практически ничего не прибавил в детализации Целевой газовой модели, основное обсуждение которой пришлось на 2011 год. Все силы регуляторов и законодателей брошены на разработку сетевых кодексов для системных операторов, призванных обеспечить беспрепятственный переток газа через национальные границы. Регуляторы заявляют о доработке Целевой модели в 2013 году, однако трудно представить, как будет преодолена пропасть между сегодняшними модельными построениями и запланированной уже на самое ближайшее время кардинальной перестройкой всего газового хозяйства Европы.

Вообще говоря, в текущем году Еврокомиссии придется много и разнообразно объясняться с европейской общественностью. Ясно, что надо сдвигать сроки перехода к единому рынку газа и электроэнергии, находя этому какие-то аргументы, отличные от «влияния Газпрома». Надо что-то делать с агонизирующей системой торговли вредными выбросами. Вся энергополитика ЕС, долгие годы нацеленная на декарбонизацию, разваливается под напором дешевого, но грязного американского угля, вытесненного из-за океана сланцевым газом. Следовательно, и все ориентиры по

¹² Обзор Еврокомиссии “Energy markets in European Union in 2011”, 15.11.2012.

¹³ Международное энергетическое агентство «Medium-Term gas market report», 2012

снижению потребления угля и вредных выбросов тоже придется пересматривать. Четвертый год половина стран не желает принимать реформы Третьего энергопакета. Да, еще и перманентная угроза кризиса...