

8.11. СЕВЕРНЫЙ И ЮЖНЫЕ ГАЗОВЫЕ МАРШРУТЫ В УСЛОВИЯХ ТРЕТЬЕГО ЭНЕРГОПАКЕТА ЕС

Мустапаров Р.М., аспирант

Государственный университет управления

Рассматриваются основные риски для Российской Федерации от введения в Европейском союзе (ЕС) правил «третьего энергопакета». Осложнение и приостановка переговоров и консультаций в рамках «третьего энергопакета» и энергетического диалога между РФ и ЕС может стать серьезным препятствием для осуществления российских инфраструктурных проектов – «Турецкого потока», заменившего «Южный поток», и сухопутных продолжений «Северного потока» – *NEL* и *OPAL*.

«Третий энергопакет» реформ был принят 3 сентября 2009 г. решением Европарламента и Совета Европы, а начал действовать в марте 2011 г. Реформы предполагалось осуществлять в газовом секторе хозяйства и электроэнергетике. Он состоит из пяти документов.

1. Регламент ЕС №713/2009, который основывает Агентство по вопросам сотрудничества регуляторов в сфере энергетики (Agency for the cooperation of energy regulators).
2. Регламент ЕС №714/2009 об условиях доступа к сетям трансграничных обменов электроэнергией, отменяющий регламент ЕС №1228/2003.
3. Регламент ЕС №715/2009 об условиях доступа к сетям транспортировки природного газа, отменяющий регламент ЕС №1775/2005.
4. Директива 2009/72/ЕС относительно общих правил для внутреннего рынка электроэнергии, отменяющая директиву 2003/54/ЕС.
5. Директива 2009/73/ЕС относительно общих правил для внутреннего рынка природного газа, отменяющая директиву 2003/55/ЕС.

Тема работы предполагает рассмотрение газовой компоненты «третьего энергопакета», который стал новым и, добавим, весьма проблемным фактором в газовых отношениях других государств (в том числе и Российской Федерации) с Европейским союзом (ЕС). Основная его идея заключалась в либерализации доступа к инфраструктуре и отделении бизнеса в области добычи газа от транспортно-сбытовой составляющей. Предполагалось, что это повысит конкуренцию, позволит выйти на рынок новым игрокам и снизит цены на газ. Однако новые инициативы ЕС по созданию конкурентного и интегрированного европейского газового рынка привели «к росту институциональных неопределенностей и связанных с ними рисков для уже действующих долгосрочных газовых контрактов, главным образом, для России как ключевого поставщика трубопроводного газа в ЕС по долгосрочным соглашениям» [9, с. 45].

При этом «третий энергопакет» затронул не только страны Евросоюза. Этот документ пытается экспортировать свои нормы и правила в те страны, которые сотрудничают с Европой в энергетической сфере, а уж, тем более, имеют на ее территории свои энергетические объекты и трубопроводы. Теперь в современной экономической литературе под «энергетической Европой» можно понимать не только страны – члены

ЕС, но и другие страны, сотрудничающие с Евросоюзом в топливно-энергетической сфере. Это не входящие в ЕС государства самой Европы (например, Норвегия и РФ). К ним относятся участники Договора об энергетическом сообществе между ЕС и странами Юго-Восточной Европы (страны экс-Югославии, Молдавия и Украина), и даже страны Северной Африки и Центральной Азии, откуда проложены трубопроводы либо поставляются энергоносители в ЕС [6, с. 56].

На всех на них, по мнению Еврокомиссии по энергетике, в разной степени распространяется действие «третьего энергопакета» и всего законодательства Евросоюза в топливно-энергетическом комплексе. Поэтому государства, сотрудничающие с ЕС, должны учитывать возникающие при этом ограничения и риски.

Выделим основные риски для РФ от введения в ЕС правил «третьего энергопакета». Самые чувствительные для РФ положения «третьего энергопакета» – это то, что составляет его суть:

- во-первых, требование о разделении бизнеса в области добычи газа и транспортно-сбытовой составляющей;
- во-вторых, обязательства по предоставлению третьим сторонам доступа к газопроводам.

Принятые в ЕС ограничения на деятельность монополий повлияют на работу «Газпрома» и его газотранспортной системы, которая пересекает границы ЕС и выходит на его рынок. Согласно нынешней политике энергетической безопасности Европы, монополизм должен уступить место конкуренции, а потому одной и той же компании нельзя заниматься бизнесом в области добычи газа (выступать в роли собственника газа) и быть оператором газопроводной системы. Однако выделение транспорта в отдельный бизнес не может быть эффективным, поскольку в «Газпроме» транспортная составляющая, как правило, существует за счет перекрестного субсидирования, т.е. за счет добычи газа.

Обязательства по предоставлению третьим сторонам доступа к газопроводам препятствуют реализации планов РФ, касающихся строительства газопроводов в обход Украины. Так, Еврокомиссия ограничила «Газпром» в использовании газопровода «Северный поток», мощность которого составляет 55 млрд куб. м в год, половиной его пропускной способности, предоставив другим компаниям поставлять газ по этой магистрали. В свою очередь, операторы газопроводов *NEL* и *OPAL* (мощностью соответственно 20 и 36 млрд куб. м газа в год), которые соединяют «Северный поток» с газовой инфраструктурой ЕС, обязаны резервировать до 50% их мощности для доступа других поставщиков газа.

Существенной проблемой, возникающей от применения условий третьего энергетического пакета, можно назвать «контрактное несоответствие». Оно возникает в результате разделения вертикально-интегрированных компаний на добывающую и транспортную составляющую. Такое разделение приводит к необходимости заключения двух контрактов на поставку газа. Первый контракт: между поставщиком / экспортером и покупателем / импортером газа. Второй контракт: между поставщиком / экспортером и оператором / владельцем транспортной системы на транспортировку газа к месту назначения. При этом многочисленные газовые контракты на поставку газа и

транспортные контракты на их доставку должны будут точно соответствовать друг другу. А это в реальных условиях трудно обеспечить, что снижает гарантированность и надежность поставок [7, с. 53].

Как считает российская сторона, новые условия для крупных инвестиций в газовую инфраструктуру и в сложные месторождения становятся слишком неопределенными, а капиталовложения в инфраструктуру более затратными и не будут окупаться, что отпугивает инвесторов. Причины – в разделении бизнеса в области добычи газа и его транспортировки и «контрактном несоответствии», поскольку поставку будут осуществлять уже две компании, а также необходимости предоставления части трубопроводной мощности третьим компаниям. Все это значительно увеличивает риски и неопределенности поставок газа, ведет к росту стоимости его транспортировки. В результате при имплементации новых правил «Газпром» не сможет поставлять газ потребителям в страны Евросоюза в точном соответствии с договоренными объемами, сроками и прочими условиями по старым и новым соглашениям.

Еврокомиссия призывает также переходить к краткосрочным газовым контрактам на спотовой основе. То есть сделку совершать с реальным товаром, имеющимся в наличии, а не который будет произведен в будущем и оплату производить немедленно. Вопросы либерализации европейского рынка газа, в том числе развитие спотовых продаж сегодня занимают центральное место в энергодиалоге Россия – ЕС. Однако развитие спотовой торговли резко увеличивает риски, связанные с финансированием газовых проектов стратегических поставщиков «голубого топлива».

Спотовая торговля, чисто рыночные механизмы не могут гарантировать поступление крупных инвестиции в газовый сектор, поэтому для РФ важно сохранить поставки газа в рамках долгосрочных договоров. Долгосрочные контракты с основными покупателями содержат условие «бери или плати» (take-or-pay). В таких контрактах определен минимальный объем газа, который потребитель обязан оплатить даже в том случае, если фактически возьмет меньший объем. Для крупных поставщиков газа, каковым является «Газпром», это служит необходимой гарантией ответственности покупателя. Пока у российского монополиста «Газпрома» остаются долгосрочные договора на поставки газа европейским потребителям, существуют гарантии возврата инвестиций во вложенные проекты. Поэтому России и ЕС необходимо найти варианты сохранения долгосрочных контрактов и выработать компромиссные решения.

Дискуссия между ЕС и РФ по южным газовым маршрутам

С началом событий вокруг Украины в 2014 г. переговоры и консультации по энергодиалогу Россия – ЕС и газовым вопросам были частично приостановлены и перешли в конфликтную стадию. Отметим, что «главные причины угроз и конфликтов в энергетике находятся не столько в ограниченности ресурсов, сколько в характере сложившихся по их поводу международных экономических и политических отношений» [2, с. 6]. В настоящее время на фоне острых разногласий весьма осложнились взаимоотно-

шения в газовой сфере в треугольнике Россия – Украина – Евросоюз.

Среди сложных дискуссионных вопросов – будущее газового транзита через Украину и газопровода «Турецкий поток» пропускной способностью 63 млрд. куб. м в год, который заменил «Южный поток» той же мощности, и также направлен в обход украинской территории в страны Южной Европы. Как и в случае с «Южным потоком», Евросоюз скорее всего попытается оставить и новый трубопровод в зоне директив «третьего энергопакета», а РФ – вывести из-под его действия. Спорной остается и судьба газопроводов NEL и OPAL – сухопутных продолжений газопровода «Северный поток» при переходе с морского участка на сушу в Германии.

Ввод в действие газопроводов «Турецкий поток» и «Северный поток» позволил бы заменить поставки российского газа в ЕС через Украину. Однако обострение отношений между РФ и Европой по поводу Украины, и остановка консультаций между РФ и Евросоюзом по «третьему энергопакету» не способствует продвижению в решении этого вопроса.

Ежегодно через Украину в ЕС поставляется 80-85 млрд. куб. м российского газа, что составляет примерно половину всех поставок российского газа в Европу. При этом, цена транзита газа через Украину самая высокая в мире и составляет около 3 долл. за 1 тыс. куб. м на 100 км, в результате ежегодно РФ платит за транзит газа через Украину 1,5 млрд. долл. Напомним, что с 2010 г. ставка тарифа на транспортировку газа по территории Украины является плавающей и определяется по формуле, зависящей от стоимости топливной составляющей и инфляции в Европе. В 1-м полугодии 2013 г. тариф на транзит составлял 3,08 долл. за 1000 куб. м на 100 км, в 3-м квартале – 3,04 долл., в 4-м – 3,03 долл. Ставка платы за транзит российского газа через территорию Украины с января 2014 г. уменьшилась до 2,73 долл. за 1000 куб. м на 100 км.

Однако сложности с транзитом газа через Украину приводят к снижению заинтересованности РФ поставлять его в Евросоюз через территорию своего строптивного соседа, и заставляют подыскивать обходные пути для более надежной поставки углеводородов в Европу.

Газопровод «Северный поток» в обход Украины РФ успела построить до начала преобразований в энергетике Евросоюза. А вот проект другого обходного газопровода – «Южный поток» – стал камнем преткновения в переговорах с ЕС в условиях действия «третьего энергопакета». Теперь на замену «Южному потоку» предложен «Турецкий поток», к которому, вероятно, перейдут все проблемы его предшественника. По новым планам Евросоюза, энергобезопасность Европы будет обеспечиваться прежде всего диверсификацией поставщиков углеводородов, а не диверсификацией маршрутов поставки при одних и тех же поставщиках. Скорее всего, именно поэтому российскому проекту газопровода «Южный поток» в Евросоюзе не предоставили приоритетного статуса и льготного кредитования. Рассмотрим препятствия, которые стояли при реализации «Южного потока», чтобы понять возможные преграды на пути строительства «Турецкого потока».

Формально Еврокомиссия считала проект «Южного потока» не соответствующим юридическим нор-

мам «третьего энергопакета». В качестве обоснования, как отмечалось выше, собственниками расположенных в Европе магистральных трубопроводов не могут быть такие компании, как «Газпром», которые занимаются одновременно добычей и транспортировкой газа. Российский газовый монополист обвинялся в злоупотреблении доминирующим положением в Центральной и Восточной Европе. Чтобы работать там далее, ему необходимо выполнить условия «третьего энергопакета»: отделить транспортную составляющую от добычи газа и допустить в свои трубопроводы третьи компании.

Представители Еврокомиссии по энергетике считают, что газопровод «Южный поток» не имел правовых оснований для работы в Европе, и все соглашения со странами, по которым должен был пройти трубопровод, не имели юридической силы, поскольку межгосударственные соглашения не являются базой для строительства или работы «Южного потока».

Впрочем, энергетические законы ЕС не запрещают «Газпрому» и другим неевропейским компаниям строить трубопроводы в Евросоюз и на его территории. Однако, по мнению Еврокомиссии по энергетике, в данном случае двусторонние соглашения о строительстве «Южного потока», заключенные РФ с рядом стран Южной и Центральной Европы, находились «вне правового поля ЕС и должны быть пересмотрены, а европейские страны, которые приняли условия России по «Южному потоку», просто игнорировали условия «третьего энергопакета» [10].

По мнению Еврокомиссии, государства ЕС, подписавшие с РФ соглашения о «Южном потоке», были связаны обязательствами с регуляторами и органами управления Евросоюза, а также с договором Энергетической хартии. Поэтому они должны были привести межгосударственные соглашения в соответствие с общим законодательством ЕС либо расторгнуть соглашения с РФ [10]. Могло быть и более кардинальное решение – они могли выйти из Евросоюза и получить свободу действий.

Со своей стороны, РФ готовила иски к Евросоюзу в Всемирную торговую организацию (ВТО) и Европейский суд и выступала против ограничений, установленных «третьим энергопакетом». Несмотря на правила, которые требуют от владельцев трубопроводов в Европе предоставлять их мощности третьей стороне, РФ собиралась поставлять по «Южному потоку» только свой газ. РФ не намерена признавать за Евросоюзом права диктовать свои условия в отношении трубопроводов, которые расположены одновременно на ее территории, а также за ее пределами на сопряженном с ЕС пространстве. «Газпром» предлагает ЕС считать свои трубопроводы не европейскими, а продолжением российских. Наконец, по мнению российской стороны, межправительственные соглашения, заключенные РФ с другими странами ЕС, юридически имеют больше веса, чем остальные нормы Евросоюза. Но Евросоюз данные предложения и доводы России отвергает и не намерен предоставлять «Газпрому» особые условия, поскольку это ведет к сохранению монополии и нарушению конкуренции в энергетике Евросоюза.

В ответ на это РФ пригрозила рассмотреть альтернативные варианты маршрута этого газопровода, что и сделала. Расширение газопровода «Голубой поток»

и строительство нового газопровода «Турецкий поток» в Турцию через Черное море позволит обеспечивать газом Юг Европы. О прекращении строительства газопровода «Южный поток» в Европу по дну Черного моря через Болгарию РФ было объявлено в декабре 2014 г. [5]. Взамен этого РФ и Турцией был подписан меморандум о взаимопонимании о строительстве морского газопровода через Черное море из РФ в Турцию и далее на границу с Грецией. Из 63 млрд куб. м газа в год для своих нужд Турция предполагает использовать около 14 млрд куб. м, а остальной объем будет направлен на границу Турции и Греции [4].

Исключение из правил

Выходом из создавшегося положения может стать изъятие газопровода «Турецкий поток», а также газопроводов OPAL и NEL из общих правил «третьего энергопакета» ЕС.

Как считают в Министерстве энергетики РФ (Минэнерго РФ), Еврокомиссия вполне может предоставить исключение из общих правил «Третьего энергопакета» газопроводу «Турецкий поток», как могла это сделать и его предшественнику – газопроводу «Южный поток». Так, например, исключение было сделано Евросоюзом для их конкурента на Юге Европы – проекта Трансадриатического газопровода (TAP). Еще в 2011 г. представители TAP обратились в Еврокомиссию с просьбой исключить его из норм «Третьего энергопакета». В мае 2013 г. было получено одобрение: газопроводу TAP на 25 лет дано право не менять структуру собственности и не предоставлять трубопровод третьей стороне [8]. TAP пройдет от границы Турции через Грецию и Адриатическое море в Италию. По нему из Турции в ЕС предполагается поставлять азербайджанский газ с месторождения Шах-Дениз по намечаемому к строительству Трансанатолийскому трубопроводу (TANAP). В перспективе возможно подсоединить к этой системе другие страны (Туркмению, Иран).

Важно отметить, что такие изъятия из общих правил предусмотрены газовой директивой «третьего энергопакета». В ней отмечается, что газопровод может получить исключение из правил в том случае, если его создание усиливает конкуренцию и безопасность поставок газа, а также в случае, когда без исключения инвестиции в газопровод невозможны, и если этот газопровод не нанесет урон газовому рынку, его регулированию. Аргументы РФ таковы: поскольку и TAP, и «Турецкий поток», и «Южный поток» проходят по территории юга Евросоюза, то для них возможно применить одинаковые исключения из правил. А изъятия из общих правил «третьего энергопакета» газопроводов OPAL и NEL позволят полностью заполнить международный газопровод «Северный поток» и лучше обеспечить энергобезопасность Северной Европы.

Естественно, что каждое исключение имеет свои нюансы, однако РФ считает, что к ней применяется политическая дискриминация. Еврокомиссия в ответ напомнила РФ, что компания, которая строит трубопровод, должна была подать заявку на изъятие из правил, но от «Газпрома» такой заявки по поводу «Южного потока» не поступало. Причина в том, что Минэнерго РФ и «Газпром» считали, что регулирование газопровода «Южный поток» в странах ЕС

должно было происходить на основании межправительственных соглашений, подписанных еще до вступления в силу «третьего энергопакета». По мнению российской стороны, здесь надо использовать не российские и не европейские нормы, а должны быть выработаны новые наднациональные правила регулирования трансграничной инфраструктуры. Но Еврокомиссия отвергла эти доводы, ссылаясь на нормы «третьего энергопакета» [8].

Как безапелляционно заявляют в «Газпроме», проект «Южный поток» закрыт, поэтому единственным маршрутом, по которому в Европу будет поставляться 63 млрд. куб. м газа в год, становится «Турецкий поток», и других вариантов нет [3]. Данный проект обеспечивает доставку через Черное море российского природного газа в объеме около 50 млрд. куб. м в год на границу Турции и Греции, а остальное останется в Турции [1]. Предложенный РФ газопровод «Турецкий поток» пройдет до турецко-греческой границы, где предполагается создать новый газовый хаб-распределитель для потребителей Южной Европы.

Если Евросоюз исключит «Турецкий поток» из правил «третьего энергопакета», то газопровод может быть продлен «Газпромом» в страны Южной Европы, а если нет, строить дорогостоящие газопроводы к газовому хабу на турецко-греческой границе Евросоюзу придется самому. В последнем случае РФ построит газопровод до западной границы Турции, и «Газпрома» не коснутся проблемы «третьего энергопакета», поскольку Турция не является членом ЕС.

Таким образом, в районе этого хаба на турецко-греческой границе газ будет менять собственника и становиться европейским. Причем руководство «Газпрома» объявило, что у стран ЕС есть всего несколько лет для строительства новой транспортной инфраструктуры для получения российского газа на границе Турции и Греции. В «Газпроме» предупредили, что работа в странах ЕС по строительству газопроводов в направлении нового хаба должна начинаться уже сейчас, иначе 50 млрд. куб. м газа в год будут направляться на другие рынки [3].

Еще одним вариантом выхода из ситуации может стать возможность изменения статуса, а точнее, переквалификация «Турецкого потока» в промышленный газопровод. Такое решение также позволяет получить изъятие из норм «третьего энергопакета». Здесь можно привести пример из практики Евросоюза. Так, Норвегия, которая, не входит в ЕС, получила исключение из норм «третьего энергопакета» на свои трубопроводы в Северном море, которые приравнивали к промышленным.

Остается и такой вариант: восстановить политические, а затем и экономические отношения с Украиной, поставлять российский газ в Евросоюз напрямую через украинскую газотранспортную систему, что будет гораздо дешевле и эффективней. Однако этот вариант в складывающихся условиях может быть скорее мифом, чем реальностью.

Литература

1. Алексей Миллер и Марош Шефчович обсудили вопросы надежности снабжения газом европейских потребителей [Электронный ресурс] // Газпром. – 2015. – 14 янв. URL: <http://www.gazprom.ru/press/news/2015/january/article212255/>.

2. Волошин В.И. Позиционирование России в энергетическом секторе мирового хозяйства [Текст] / В.И. Волошин ; отв. ред. А.В. Алексеев. – М. : ИЭ РАН, 2009. – 330 с.
3. Гордеев В. Миллер посоветовал ЕС поторопиться со строительством газопровода к Турции [Электронный ресурс] / Владислав Гордеев // РБК. – 2015. – 14 янв. URL: [http://top.rbc.ru/economics/14/01/2015/54b67b949a7947d74d1cb5ec#xtor=AL-\[internal_traffic\]-\[rbc.ru\]-\[main_body\]-\[main_item\]](http://top.rbc.ru/economics/14/01/2015/54b67b949a7947d74d1cb5ec#xtor=AL-[internal_traffic]-[rbc.ru]-[main_body]-[main_item]).
4. Гордеев В. и др. Россия нашла замену «Южному потоку» [Электронный ресурс] / Владислав Гордеев, Тимофей Дзядко, Ася Сотникова // РБК. – 2014. – 1 дек. URL: <http://top.rbc.ru/business/01/12/2014/547cb18fcb20f10e6f78412>.
5. Интервью Алексея Миллера телеканалу «Россия 24» 7 декабря 2014 г. [Электронный ресурс] // Газпром : официальный сайт компании. – 2015. – 12 янв. URL: <http://www.gazprom.ru/press/miller-journal/214347/>.
6. Конопляник А.А. Европа – больше, чем Европа [Текст] / А.А. Конопляник // Нефть России. – 2011. – №4. – С. 56-61.
7. Конопляник А.А. Европа – больше, чем Европа [Текст] / А.А. Конопляник // Нефть России. – 2011. – №7. – С. 52-55.
8. Серов М. Исключение для «Южного потока» [Электронный ресурс] / Михаил Серов, Мария Киселева // Ведомости. – 2014. – 5 сент. URL: <http://www.vedomosti.ru/companies/news/33049651/sklyuchenie-dlya-yuzhnogo-potoka#ixzz3CQ8Jlprq>.
9. Фейгин В.И. Становление и первые результаты работы КСГ в контексте отношений России и ЕС в газовой сфере [Текст] / В.И. Фейгин, А.И. Громов // Науч. ж-л Росс. газового об-ва. – 2014. – №1. – С. 39-48.
10. «Южный поток» вне закона. Еврокомиссия заявляет, что новый российский газопровод не сможет работать в ЕС [Электронный ресурс] // Взгляд. URL: <http://www.vz.ru/economy/2013-12/5/662913.html>.

Ключевые слова

Третий энергетический пакет ЕС; энергетический диалог; газопроводы; газовая инфраструктура; газовые контракты; долгосрочные контракты; спотовая торговля; российский газовый монополист; риски и неопределенности поставок газа; комиссионные решения; исключения из правил.

Мустапаров Расул Магомедович

РЕЦЕНЗИЯ

Работа подготовлена на актуальную тему, поскольку существуют значительные риски надежного обеспечения Европейского союза поставками природного газа из Российской Федерации. Основным риском является возможность прекращения поступления российского природного газа из-за осложнения отношений РФ с Украиной, по территории которой проходит около 50% всего экспорта российского газа в Европу. Выправить создавшуюся ситуацию могут поставки газа по «Северному потоку», который пока задействован не на полную мощность из-за ограничений «третьего энергопакета» ЕС, а также подача газа в Евросоюз по трубопроводу «Турецкий поток», намечаемый к строительству в обход Украины.

Автор рассматривает основные риски для РФ от введения в ЕС правил «третьего энергопакета». Справедливо отмечено, что самые чувствительные для РФ положения «третьего энергопакета» – это то, что составляет его суть: во-первых, требование о разделении бизнеса в области добычи газа и транспортно-сбытовой составляющей и, во-вторых, обязательства по предоставлению третьим сторонам доступа к газопроводам.

Аргументированно обосновывается идея о том, что осложнение и приостановка переговоров и консультаций в рамках «третьего энергопакета» и энергетического диалога между РФ и ЕС может стать серьезным препятствием для осуществления российских инфраструктурных проектов – «Турецкого потока», заменившего «Южный поток», и сухопутных продолжений «Северного потока» – NEL и OPAL.

Статья расширяет и уточняет понимание проблемы надежного обеспечения ЕС природным газом из РФ, и может быть рекомендована к публикации в журнале «Аудит и финансовый анализ».

Волошин В.И., д.э.н., проф., зав. сектором энергетической политики Института экономики Российской Академии наук