

**Блинков Владимир Михайлович**, кандидат физико-математических наук, начальник отдела международных экономических исследований РИСИ.

## Газовый вектор энергетической стратегии Европейского союза

Январский российско-украинский газовый кризис 2009 г. придал дополнительный политический импульс планам по повышению надёжности снабжения стран ЕС природным газом, которые разрабатывались Брюсселем ещё с начала 2006 г. Выступая 3 февраля 2009 г. на заседании Европарламента в Страсбурге, председатель Еврокомиссии (ЕК) Жозе Мануэл Баррозу заявил: "Увеличение надёжности энергоснабжения будет одним из основных приоритетов в ближайшие годы. Нам нужно стремиться к лучшему, но быть готовыми к худшему. Европа должна извлечь урок из имевших место ранее кризисных ситуаций и гарантировать, чтобы граждане Евросоюза больше никогда не страдали от нехватки тепла не по своей вине"<sup>1</sup>.

Не имевший прецедентов по продолжительности и политическим последствиям срыв поставок газа в Европу в январе 2009 г., а также обеспокоенность отдельных европейских государств возможностью его повторения способствовали расширению реальных полномочий Еврокомиссии, получившей в газовой области своего рода политический мандат, которым она никогда ранее не располагала. Газовый кризис послужил также толчком к тому, что "Старая Европа", наконец, поддержала предложения, выдвигавшиеся ранее новыми членами Сообщества из числа стран Восточной Европы и Балтии, о дополнении действующего "инструментария" обеспечения энергобезопасности ЕС обязательствами о солидарных действиях стран-членов в случае прерывания поставок газа, а также о создании механизмов перераспределения поставок в пользу страдающих от дефицита топлива стран.

Сразу же после событий января 2009 г. ЕК приняла решение до конца того же года подготовить изменения к Директиве 2004/67/ЕС от 26 апреля 2004 г., касающиеся мероприятий по обеспечению надёжности снабжения природным газом, которые предусматривали бы обязательную разработку эффективных национальных и согласованных общеевропейских планов на случай экстренных ситуаций. Кроме того, депутаты Европарламента высказались за развитие сети подземных хранилищ газа и объединение европейской газопроводной системы<sup>2</sup>. Еврокомиссии совместно с Газовой координационной группой было поручено оценить национальные планы и подготовить рекомендации по их возможной доработке.

<sup>1</sup> Euobserver. 2009. March 6.

<sup>2</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Concerning Measures to Safeguard Security of Gas Supply. URL: <http://www.eur-lex.europa.eu>.

Кроме того, планами ЕС предусматривается поиск дополнительных возможностей использования собственных ресурсов для производства электроэнергии, в том числе за счёт альтернативных и нетрадиционных источников; совершенствование системы долгосрочных контрактных обязательств по импортным поставкам газа на внутренний рынок; создание национальных органов управления его резервными запасами. Особый акцент сделан на развитие внутренней газотранспортной инфраструктуры и системы подземных хранилищ, формирование эффективного и конкурентного рынка газа и электроэнергии, а также на диверсификацию внешних источников поставки энергоресурсов и формирование новых газотранспортных коридоров в обход России.

С учётом проблем энергобезопасности установлена норма, в соответствии с которой реализация предусмотренных национальными планами мер должна обеспечить функционирование экономик стран-членов в течение 45 суток после прекращения поставок природного газа.

В том случае, если члены ЕС лишатся более 10 % общего объёма своего импорта, предлагается вводить режим "чрезвычайной ситуации". Европейские трубопроводы при этом должны быть готовы работать в реверсном направлении<sup>3</sup>.

Упомянутые перебои в поставках российского природного газа усилили позиции сторонников разработки общей энергетической политики Евросоюза. Пока эта сфера по-прежнему относится к компетенции отдельных стран, а решения в отношении энергетических проектов принимаются на национальном уровне и часто без консультаций с другими странами и институтами ЕС.

В 2010 г. процесс повышения роли структур ЕС в энергетической политике получил дальнейшее развитие. В рамках реализации "проектов европейского значения" предусмотрены проведение координационных совещаний по приграничным участкам инфраструктурных объектов, мониторинг реализации проектов со стороны Комиссии ЕС (совместно с государствами-членами и компаниями), а также обеспечение в случае необходимости финансовой поддержки ЕС, в том числе через Европейский инвестиционный банк.

Общая сумма планируемых затрат по газовым направлениям энергетической политики ЕС в 2010 г. составляет более 25 млрд евро, из них 19 млрд выделяется на проекты европейского значения в сфере сетевого газа и 5 млрд на приоритетные проекты по сжиженному природному газу (СПГ)<sup>4</sup>.

Всё большее значение в энергетической политике Евросоюза приобретает проблема диверсификации поставок. Причём ЕС как организация играет ключевую роль и в переговорах по данным вопросам, и в выработке общего подхода к справедливому распределению импортируемого газа по странам. Это свидетельствует о том, что структуры ЕС всё глубже вовлекаются в процессы формирования и проведения энергетической политики.

<sup>3</sup> URL: <http://www.lenta.ru/news/2010/03/18/strategy>.

<sup>4</sup> Economic Recovery: Second Batch of 4-billion-euro Package Goes to 43 Pipeline and Electricity Projects // Press Release. IP/10/231. Brussels, 2010. March 4.

## Основные направления развития нормативно-правовой базы

Общие концептуальные положения энергетической стратегии ЕС по традиции публикуются в виде особого рода документов – так называемых Зелёных книг, проекты которых готовит Еврокомиссия и предлагает для широкого обсуждения всем заинтересованным сторонам. После необходимых доработок и исправлений они выносятся на обсуждение Европейского совета и Европарламента. В случае одобрения документы становятся юридическими актами, или так называемыми Белыми книгами, которыми должны руководствоваться все страны – члены ЕС.

С 1995 г., когда был принят первый обязательный для всех стран – членов ЕС документ такого рода – "Энергетическая политика Евросоюза", ЕК неоднократно предпринимала попытки внести соответствующие изменения и дополнения в тексты Маастрихтского (1992 г.)<sup>5</sup> и Амстердамского (1997 г.)<sup>6</sup> договоров. Однако они встречали отпор со стороны некоторых членов ЕС, которые не желали распространения полномочий европейских наднациональных структур на такую стратегическую и крайне чувствительную для их национальных интересов сферу, как энергетика.

В настоящее время Еврокомиссия продолжает попытки решить эту же задачу, используя комплекс политических действий, нормативно-правовых и инфраструктурных механизмов, способствующих среди прочего минимизации зависимости Европы от "внешних" поставок газа (прежде всего российских), а также созданию в перспективе "рынка покупателя" газа в ЕС путём вывода на внутренний конкурентный рынок максимальных объёмов "голубого" топлива.

Основным документом, определяющим стратегию Евросоюза по организации снабжения природным газом вплоть до 2020–2030 гг., является принятая ещё в марте 2006 г. Зелёная книга под названием "Европейская стратегия в интересах формирования устойчивой, конкурентной и надёжной энергетики"<sup>7</sup>. Согласно этому политическому документу энергетическая стратегия ЕС ориентирована на достижение трёх целей: (1) обеспечение надёжности поставок энергоносителей, (2) формирование конкурентных энергетических рынков и (3) создание стимулов для устойчивого развития энергетического сектора.

Стержневым механизмом достижения этих целей объявлено формирование единого либерализованного рынка газа, который с начала нынешнего века преподносится как наиболее эффективный способ обеспечения энергетической безопасности. Эту мысль известный европейский эксперт Пьер Ноэль сформулировал следующим образом: "Для ЕС наиболее эффективным способом противостоять попыткам России разделить страны – члены ЕС является... создание единого конкурентного европейского

<sup>5</sup> Маастрихтский договор об экономическом и валютном союзе, фактически – договор об образовании Евросоюза.

<sup>6</sup> Амстердамский договор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе, Договор об учреждении Европейских сообществ и некоторые связанные с этим акты.

<sup>7</sup> A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy. (SEC (2006) 317 / Commission of the European Communities. Green Paper. COM (2006) 105 final. Brussels, 2006. March 8.

рынка газа путём агрессивного продвижения законодательной и регулятивной реформ". По его мнению, такой рынок позволит добиться максимальной солидарности европейских потребителей газа, повысит коллективную безопасность за счёт перераспределения его потоков в случае кризисов и ликвидирует зависимость политики стран ЕС от условий получения этого топлива из России<sup>8</sup>.

Концептуально единый либерализованный рынок газа базируется на следующих принципах:

- упрощение условий выхода на рынок для новых производителей;
- разделение функций добычи, транспортировки и распределения;
- обеспечение доступа к сетям третьих лиц, что позволит реализовать право потребителя на выбор поставщика и подразумевает обязанность оператора сети транспортировать не принадлежащий ему газ от продавца к покупателю, получая лишь плату за транспортировку (при этом тарифы в той или иной степени будут регулироваться государственными органами);
- создание независимых национальных регулирующих органов;
- предоставление потребителям права свободно выбирать поставщиков энергоресурсов.

С формальной точки зрения большая часть планов по либерализации рынков успешно реализуется. Все коммерческие потребители получили право выбирать поставщиков газа с 1 июля 2004 г., а домохозяйства – с 1 июля 2007 г. На основе директив 2003 г. разделение производителей и операторов транспортных систем осуществлено к 1 июля 2004 г., а производителей и операторов распределительных систем – к 1 июля 2007 г.

Однако в процессе реализации этих планов возник целый ряд проблем. Так, по настоянию Германии, Франции и Люксембурга страны сохранили за собой право применять минимально эффективный способ разделения, ограничиваясь менеджментом и бухгалтерским учётом. Таким образом, вместо единого рынка ЕС удалось создать лишь отдельные либерализованные рынки стран-членов. Трансграничным продажам энергоресурсов препятствуют недостаток транспортных мощностей, неопределённость в вопросе выбора тарифов за трансграничную транспортировку, а также деятельность национальных регуляторов. Последние нередко подменяют национальные интересы интересами крупнейших национальных энергетических компаний и стремятся не допускать на национальные рынки крупные иностранные сбытовые компании, ограничивая, тем самым, свободную конкуренцию. Ещё одним препятствием является негласное разграничение сфер влияния, установленное между компаниями разных стран.

Сами национальные рынки тоже пока не настолько либерализованы, как хотелось бы инициаторам реформ. Во многих странах доля потребителей, сменивших поставщика, весьма невелика (3–7 %), а бывшие монополии сохраняют доминирующие позиции на рынках. Так, GDF до сих пор контролирует 79 % французского рынка газа, а E.ON – 60 %

<sup>8</sup> *Noel P. Beyond Dependence. How to Deal with Russian Gas // ECFR Policy Brief. 2008. November. P. 2–3.*

германского. GasTerra доминирует на оптовом рынке газа в Нидерландах, а Suez контролирует рынок газа и электричества в Бельгии<sup>9</sup>.

Наконец, некоторые страны ЕС проводят протекционистскую политику, противодействуя поглощению национальных компаний фирмами других членов Союза и одновременно поощряя слияния национальных корпораций. Например, в 2003 г. правительство Германии разрешило слияние E.ON и Ruhrgas с целью создать компанию, способную эффективно конкурировать с EDF и GDF. Со своей стороны, французское правительство сделало всё возможное, чтобы предотвратить поглощение Suez итальянской ENEL, для чего даже изменило национальное законодательство. В итоге в 2008 г. произошло слияние французской GDF и франко-бельгийской Suez. Объединённая компания стала крупнейшим поставщиком газа в Европе, причём французское правительство сохранило в ней блокирующий пакет акций.

В результате в Европе появился не конкурентный, а олигополистический рынок газа. При этом уровень конкуренции изменился незначительно, о чём свидетельствуют существенные различия в ценах на газ в странах Европы. Наконец, до сих пор нет ясности в вопросе о том, привлекательны ли создаваемые "сверху" либерализованные рынки для инвестиций, жизненно необходимых для развития инфраструктуры.

Осознавая все эти проблемы, ЕК, тем не менее, продолжает свои усилия по либерализации. Она разработала и представила 19 сентября 2007 г. так называемый "третий энергетический пакет"<sup>10</sup>, который включает следующие нормативно-правовые акты:

– Регламент об учреждении Агентства взаимодействия регулирующих органов в сфере энергетики (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators);

– изменения во Вторую газовую директиву (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas);

– изменения во Вторую электроэнергетическую директиву (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/54/EC of 26 June 2003 concerning common rules for internal market in electricity);

– поправки в Регламент о доступе к газотранспортным сетям (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) № 1775/2005 on conditions of access to the natural gas transmission networks);

– поправки в Регламент о доступе к электроэнергетическим сетям (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) № 1228/2003 on conditions of access to the networks for cross-border exchanges in electricity).

В основе предложений Комиссии – введение обязательного разделения собственности для транспортных сетей. Однако по настоянию ряда

<sup>9</sup> URL: <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/energy/data/data-base>.

<sup>10</sup> URL: <http://www.lawtec.ru/analysis/foreign/43580.html>.

стран Еврокомиссия предусмотрела и альтернативный вариант, при котором собственник сохраняет сетевые активы, но предоставляет большую независимость сетевым операторам, управляющим ими. Прежде всего предлагается изменить статус национальных регуляторов рынка, расширить их полномочия и обеспечить независимость как от бизнеса, так и от национальных правительств.

Принципиально новым моментом является норма, предусматривающая создание общеевропейского Агентства по сотрудничеству энергетических регуляторов. В его руководящий совет войдут представители национальных регуляторов и Европейской комиссии. В своей текущей деятельности Агентство будет независимо от национальных регуляторов. Его главная задача – оптимизация трансграничной торговли энергоносителями, т.е. фактически создание на базе национальных либерализованных рынков единого рынка в масштабах ЕС. Ещё одной важной функцией Агентства является мониторинг инвестиций. Причём оно наделяется правом пересматривать решения национальных регуляторов по вопросам, которые могут повлиять на функционирование единого рынка, в том числе и по вопросам инвестиционного планирования.

И, наконец, в пакете закреплён комплекс мер, которые должны защитить выделяемые транспортные сети от поглощения зарубежными корпорациями, не входящими в ЕС. Органы власти европейских стран могут отказать такой компании в праве выхода на внутренний рынок, если она не отвечает требованиям разделения процессов добычи и транспортировки и если её появление на рынке может угрожать энергетической безопасности членов ЕС. Совершенно очевидно, что последнее условие является чисто политическим (эту норму даже назвали "*клаузула о Газпроме*").

Однако, хотя по вопросу о необходимости *эффективного разделения функций* консенсус достигнут, некоторые страны высказали сомнения относительно пропорциональности предложенных мер по *разделению собственности независимых сетевых операторов*. Германия, Франция, Австрия, Болгария, Латвия, Люксембург, Словакия и Кипр резко возражали против предложения Комиссии. По сути, заблокировав её предложение, они добились права разработать собственный вариант регулирования деятельности крупных энергокомпаний.

Этот вариант предусматривает, что каждое государство – член ЕС имеет право выбрать один из двух предлагаемых режимов разделения функций в газовой отрасли.

*Первый* – классическое разделение собственности и передача транспортных и распределительных сетей собственникам, не имеющим активов по добыче/генерации. Этот режим уже применяется в 11 странах-членах в отношении электроэнергии и в 7 странах – в отношении газа (в том числе в Великобритании, Испании, Дании и Нидерландах).

*Второй* – режим "независимого транспортного оператора" (НТО), который позволяет компании сохранить в собственности транспортную сеть, но обязывает передать её в управление дочерней компании – независимому транспортному оператору. Подобная схема применяется и сегодня, однако предполагается разработать ряд новых положений, гарантирующих реальную независимость НТО от материнской компании и ужесточить

контроль за его деятельностью со стороны национального регулятора. НТО будет обязан предоставлять недискриминационный доступ к сетям, реализовывать программу их развития, особенно трансграничных мощностей, а также разрабатывать в сотрудничестве с национальным регулятором индикативные 10-летние планы развития инфраструктуры. Если НТО начнёт нарушать такой план, то регулирующий орган может обязать его осуществить предусмотренные инвестиции или объявить тендер на строительство соответствующих объектов.

Поначалу данный пакет документов вызвал неоднозначную реакцию в энергетическом бизнес-сообществе ведущих стран ЕС. Тем не менее уже в марте 2009 г., вскоре после январских событий, Европарламент приступил к его обсуждению, а в апреле 2009 г. он был одобрен и в августе этого же года после утверждения на Евросовете и официальной публикации вступил в силу, что позволило сформировать правовую базу для единого газового рынка Евросоюза.

Важным практическим шагом на пути реализации положений указанных законодательных актов стало создание в конце 2009 г. нового отраслевого объединения операторов газораспределительных сетей – European Network of Transmission System Operators for Gas (ENTSOG)<sup>11</sup>. В него вошла 31 компания из 21 страны ЕС. Новое объединение появилось в соответствии с планом Евросоюза по разделению энергетических компаний на генерирующие и сетевые. Его главная цель – сделать газотранспортный рынок более прозрачным и унифицировать правила работы на нём.

ENTSOG должно обеспечить стабильность поставок газа европейским потребителям и равные условия доступа поставщиков природного газа к распределительным сетям. Последнее считается сегодня одной из главных проблем для компаний, торгующих газом. В частности, речь идёт о том, что поставщики должны иметь возможность не только закачать газ в трубопроводы, но и продать его потребителям там, где им это нужно. Только в этом случае потребители смогут действительно свободно выбирать поставщика "голубого" топлива по всему ЕС.

Ещё одной приоритетной задачей нового отраслевого объединения станет формирование единых и обязательных для исполнения правил работы на газотранспортном рынке.

В целом, оценивая перспективы формирования единого конкурентного рынка газа в ЕС, следует отметить, что процесс этот идёт не просто. Тем не менее задача построения единого энергетического рынка ЕС будет, вне всякого сомнения, решена – вопрос только в сроках. А вступление в силу третьего энергетического пакета, как показывает практика, этот процесс ускорит.

## Повышение надёжности энергоснабжения

Проблема надёжности энергоснабжения вышла на одно из приоритетных мест в европейской энергетической политике. 13 июля 2009 г. Европейский парламент и Европейский совет приняли новую директиву, которая должна повысить надёжность поставок на внутреннем рынке

<sup>11</sup> URL: <http://www.entsog.eu/aboutus.html>.

газа<sup>12</sup>. Её реализация усилит существующую в ЕС систему безопасности поставок газа, поскольку все страны – члены ЕС и игроки на европейском газовом рынке смогут заблаговременно принимать эффективные меры по предотвращению и смягчению последствий возможных перебоев в поставках.

Директива предлагает использовать для определения серьёзности нарушения газоснабжения общий индикатор N-1, который означает остановку основного объекта инфраструктуры газоснабжения или равноценного объекта (например, генерирующих мощностей или трубопровода, по которому идёт импортируемый газ).

Директива требует от всех стран-членов создать компетентный орган, отвечающий за мониторинг поставок газа, оценку рисков сбоя в газоснабжении, разработку стратегии предупредительных мероприятий и планов действий в чрезвычайных ситуациях. Она обязывает их тесно сотрудничать в периоды кризисов, в том числе посредством усиления Газовой координационной группы и обеспечения совместного доступа к достоверным данным и информации по поставкам.

Декларируется необходимость осуществления инвестиций в строительство новых трансграничных соединительных трубопроводов, новых маршрутов импорта, мощностей для обеспечения реверсивного движения газа и газохранилищ<sup>13</sup>.

Под безопасностью поставок понимаются надёжность и прогнозируемость поставок растущих объёмов энергоресурсов по приемлемым ценам, поскольку, по прогнозам, импортозависимость ЕС в сфере энергетики будет неуклонно расти. Более того, тенденции последних лет свидетельствуют, что в своих прежних прогнозах эксперты недооценили зависимость Европы от импорта энергоносителей. Так, в 2003 г. предполагалось, что в 2030 г. страны ЕС будут импортировать 81 % природного газа<sup>14</sup>, а по более поздним оценкам экспертов "Дойче банка" этот показатель составит 84 %<sup>15</sup>.

Беспокойство в ЕС вызывают не только растущая потребность в импорте энергоносителей, но и зависимость от узкого круга поставщиков. Это беспокойство легко объяснить, если вспомнить, что 84 % импорта газа в ЕС-27 обеспечивают всего три страны – Россия, Норвегия и Алжир.

Стабильные поставки энергоносителей и увеличивающиеся их объёмы необходимы ЕС не только для удовлетворения постоянно растущего внутреннего спроса, но и для успешного построения единого газового конкурентного рынка. Если предложение газа по какой-либо причине сократится, то импортные поставки, скорее всего, будут реализовываться через крупные национальные компании, имеющие наработанные деловые связи с поставщиками, что воспрепятствует появлению на национальных рынках новых компаний и обострению конкуренции.

<sup>12</sup> Directive 2009/73/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 Concerning Common Rules of the Internal Market in Natural Gas and Repealing Directive 2003/55/EC // Official Journal of the European Union. 2009. August 14. L211/94. URL: [http://www.ec.europa.eu/energy/strategies/2009/2009\\_07\\_ser2\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/energy/strategies/2009/2009_07_ser2_en.htm).

<sup>13</sup> Ibid. L211. P. 0036–0054, 0094–0136.

<sup>14</sup> European Energy and Transport. Trends to 2030 / European Commission. 2003.

<sup>15</sup> Auer J. EU Energy Policy: High Time for Action / Deutsche Bank Research. EU Monitor 44. 2007. April 17. P. 3.



Учитывая важность обеспечения надёжных поставок, ЕС активно развивает энергетическую дипломатию, преследуя определённые цели.

*Во-первых*, он намерен развивать диалоги с ключевыми поставщиками и крупными внешними потребителями энергоносителей. При этом цели диалогов могут быть разными в зависимости от места страны-партнёра в мировой энергетике. Речь в данном случае будет идти об обеспечении стабильности поставок, передаче энергосберегающих технологий, совместных действиях по развитию альтернативной энергетики и т.п.

*Во-вторых*, ЕС планирует "экспортировать" в соседние страны правила, действующие на европейском рынке или планируемые к внедрению. Впервые о необходимости приложить все усилия для "экспорта правил единого энергетического рынка в соседние страны" говорилось в документах совещания Европейского совета, состоявшегося в марте 2006 г.<sup>16</sup> Именно с этой целью в июле того года по инициативе ЕС было создано Энергетическое сообщество, в которое помимо членов Евросоюза вошли Албания, Босния и Герцеговина, Македония, Сербия, Хорватия, Черногория и Временная администрация ООН в Косово. В качестве наблюдателей в работе Сообщества активно участвуют Молдавия, Норвегия, Турция и Украина. Помимо этого ЕС продолжает работу по инкорпорации отдельных положений собственного энергетического законодательства в законодательства стран СНГ, в частности через экспертизу и различные программы содействия развитию правовой базы рыночной экономики.

*В-третьих*, задачей ЕС является диверсификация поставщиков и маршрутов поставки энергоресурсов, причём основные его усилия сосредоточены на доступе к ресурсам Центральной Азии. В последнее время Евросоюз повысил активность по реализации проекта "Набукко". В конце 2007 г. Еврокомиссия учредила для этого пост координатора, назначив на эту должность бывшего министра иностранных дел Нидерландов Йозаса ван Аартсена<sup>17</sup>. Весь 2008 г. велись интенсивные переговоры с транзитными странами и потенциальными поставщиками – Туркменистаном и Казахстаном. А после январского российско-украинского газового кризиса в Европе стали считать строительство "Набукко" главной гарантией от будущих сбоев поставок.

ЕС принимает активное участие в создании Арабского газопровода (Египет – Иордания – Сирия, проектная мощность 10 млрд куб. м в год), принято решение о его соединении с трубопроводами Ирака, Турции и ЕС<sup>18</sup>. Евросоюз также готов содействовать строительству газопровода Ирак – Турция и его последующей стыковке с собственными сетями. Далее планируется объединить эти трубопроводы с газопроводом "Набукко". Реализация всех планов в долгосрочной перспективе позволит создать газотрубопроводную систему Персидский залив – Европа и значительно диверсифицировать источники поставок газа в ЕС.

При этом инициативы по строительству новых трубопроводов пользуются единодушной поддержкой всех стран Евросоюза. А вот российские

<sup>16</sup> Energy Policy for Europe // Presidency Conclusions. Part 2. Brussels : European Council, 2006. March 22/24.

<sup>17</sup> URL: <http://www.pravo-mag.ru/journal/article272>.

<sup>18</sup> URL: <http://www.cumhuriyet.com.tr>.

проекты по диверсификации маршрутов вызывают серьезные разногласия между отдельными странами ЕС. В целом, зависимость от стран-поставщиков вызывает в ЕС большую озабоченность, чем зависимость от стран-транзитёров.

*В-четвёртых*, Еврокомиссия стремится расширить свои полномочия в энергетике. Упомянутое выше предложение о создании Агентства по сотрудничеству энергетических регуляторов свидетельствует о намерении ЕК перенести процесс принятия инвестиционных решений на общеевропейский уровень. Но прежде всего Комиссия хотела бы получить полномочия вести с третьими странами переговоры по энергетическим вопросам. Общий настрой членов ЕК выражают слова прежнего комиссара ЕС по внешним связям Бенито Ферреро-Валднера: "По правде говоря, наша проблема – это не Россия, а скорее слабость наших возможностей дать коллективный ответ... Наиболее серьёзной и актуальной [проблемой. – Прим. авт.] является недостаток координации и транспарентности внутри ЕС, которые необходимы для того, чтобы говорить с нашими партнёрами единым голосом"<sup>19</sup>.

## Инфраструктурное обеспечение планов повышения надёжности поставок

В последние годы ЕС активизировал деятельность по развитию внутренней сетевой инфраструктуры. В Европейскую антикризисную программу по восстановлению экономики в 2009–2010 гг. включено 49 инфраструктурных проектов, главным образом электроэнергетических и газовых<sup>20</sup>. В рамках этой программы ведётся масштабное строительство новых газовых хранилищ, проектирование терминалов по регазификации СПГ и диверсификация поставок газа.

В завершающую стадию вступило строительство Балтийского интерконнектора "Сканлед"<sup>21</sup>, интенсивно развиваются мощности по приёму и регазификации СПГ на средиземноморском и атлантическом побережьях Европы. 30 сентября 2008 г. начала работать единая система спотовых торгов, созданная французским и германским операторами спотовых рынков (EEX и Powernext) и объединившая спотовые рынки Франции, Германии, Австрии и Швейцарии.

Центральным элементом инфраструктурных проектов ЕС является проект создания новой европейской газотранспортной системы (New European Transmission System – NETS)<sup>22</sup>, который предполагает объединение газопроводов Центральной и Восточной Европы в единую газотранспортную сеть, создание интегрированного газотранспортного бизнеса и учреждение независимой компании по управлению им.

<sup>19</sup> La Tribune. 2008. 15 april.

<sup>20</sup> См.: European Energy Program to Rebuild the Economy. URL: [http://www.ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/aps\\_2010\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/aps_2010_en.pdf).

<sup>21</sup> Газопровод Дания – Швеция – Польша.

<sup>22</sup> *Виноградова О.* Австро-венгерский сюрприз: наших бьют // Нефтегазовая вертикаль. 2009. № 9. С. 16–19.

Проект NETS был предложен в декабре 2007 г. газотранспортной компанией FGSZ Ltd. – дочерней структурой венгерско-австрийской MOL. После январского кризиса идею создания NETS поддержали Венгрия, Румыния, Хорватия, Босния и Герцеговина, Сербия, Болгария и Словакия. За неё весьма активно выступает и Еврокомиссия, поскольку это позволит ослабить зависимость региона от российского газа.

В результате реализации проекта NETS планируется создать газотранспортную систему, которая будет включать трубопроводы общей протяжённостью 27 тыс. км. По своим масштабам она будет третьей в Европе, уступая только газотранспортной системе французской GRTgas (31,6 тыс. км) и итальянской Spas Rete Gas (30,9 тыс. км)<sup>23</sup>.

В настоящее время в рамках проекта заключено соглашение о сооружении в 2010 г. перемычки между газопроводами Венгрии и Хорватии. Пропускная способность соединения составит 6,5 млрд куб. м, протяжённость – 298 км, стоимость – 395 млн евро<sup>24</sup>.

На первом этапе соединительный трубопровод позволит поставлять газ из Венгрии в Хорватию, но в дальнейшем планируется использовать его и в обратном направлении – из Хорватии в Венгрию и далее в другие страны региона. В рамках проекта на адриатическом побережье Хорватии будет построен терминал для регазификации СПГ. Для этого организован консорциум, в который входят три хорватские компании, в том числе INA, 25 % которой контролируют компании MOL, OMV, Total, Transgas, E.ON и Geoplin (Словения). В начале эксплуатации мощность терминала составит 10 млрд куб. м газа, а затем будет увеличена до 15 млрд<sup>25</sup>.

После реализации NETS "Газпрому" придётся иметь дело не с компаниями отдельных стран Восточной и Центральной Европы, а с единым оператором всей сети.

## Терминалы и газохранилища

Евросоюз предусматривает расширение сети подземных газохранилищ и терминалов для приёма СПГ. В частности, планируется построить газохранилища в Германии, Нидерландах, Польше, странах Балтии, Греции и Испании. Для улучшения условий транспортировки, хранения и регазификации сжиженного газа предполагается модернизировать транспортные сети Бельгии, Франции, Испании, Португалии и Италии. Новые терминалы должны быть построены в Великобритании, Польше, Греции и на Кипре.

Общая мощность терминалов по регазификации СПГ в странах Западной Европы на начало 2009 г. составляла чуть более 74 млрд куб. м газа. В ближайшее время её планируется увеличить на 74 %, почти до 128 млрд куб. м в год, что позволит Евросоюзу снизить зависимость от российского "Газпрома"<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> *Виноградова О.* Австро-венгерский сюрприз: наших быют // Нефтегазовая вертикаль. 2009. № 9. С. 16–19.

<sup>24</sup> Там же.

<sup>25</sup> Там же.

<sup>26</sup> *Petroleum Economist.* 2010. January. P. 12–13.

## Некоторые особенности энергетической политики ЕС

В декабре 2008 г. Европарламент утвердил План действий по борьбе с изменением климата<sup>27</sup>. Его анализ позволяет сделать ряд выводов. Как и в предыдущих сценариях Еврокомиссии по развитию европейской энергетики (2005 и 2007 гг.), в новом документе прогнозируется сокращение доли природного газа в энергетическом балансе ЕС. Причём этот прогноз значительно отличается от прогнозов Международного энергетического агентства (МЭА) и Eurogas<sup>28</sup> – организации, представляющей интересы европейского газового бизнеса.

*Таблица*

Потребление и импорт природного газа в ЕС-27 к 2020 г. (млн тнэ)\*

| Сценарий    | Базовый<br>2005 г. | Базовый<br>2007 г. | Новый 2008 г. | Новый 2008 г.<br>(высокие цены) | МЭА | Eurogas |
|-------------|--------------------|--------------------|---------------|---------------------------------|-----|---------|
| Потребление | 620,2              | 505                | 399           | 345                             | 517 | 578     |
| Импорт      | 461,9              | 390                | 291           | 245                             | 394 | 393     |

\* Составлено по: Eurogas Natural Gas Demand and Supply – Long Term Outlook to 2030; U.S. Energy International Agency, International Energy Outlook 2009; EU Focus Climate Change and Energy 20-20-20 by 2020, July 2008; Annex to the Green Paper, SEC (2006) 317/2 2006; Annex to the Green Paper, SEC (2008) 2173 2008.

Заявленные цели в отношении потребления и импорта газа основаны фактически только на сценарии, предусмотренном упомянутым выше Планом действий. Очевидно, что такая безальтернативность потребует определённых структурных изменений в европейской энергетике, что в значительной степени может затронуть российские интересы.

Курс на снижение зависимости от России формально озвучил и новый комиссар ЕС по вопросам энергетики Гюнтер Эттингер. Выступая со своей программой перед депутатами Европарламента в Брюсселе<sup>29</sup>, он заявил, что Европа нуждается в кардинальной смене курса энергетической политики. "Европейской действительностью является зависимость континента от импорта углеводородного сырья... Поэтому мы обязаны снизить зависимость от России, но при этом сохранить партнёрские отношения с этой страной", – сказал он. По мнению Эттингера, достичь этого можно, в том числе развивая энергетические связи со странами Каспийского региона. Он также считает необходимым "европеизировать энергетическую политику", особенно в той её части, которая касается повышения энергобезопасности. Этой цели, по его мнению, невозможно достичь, если страны ЕС будут действовать в одиночку, заключая двусторонние договоры с поставщиками энергии. Новый еврокомиссар отметил необходимость

<sup>27</sup> EU Focus Climate Change and Energy 20-20-20 by 2020. 2008. July.

<sup>28</sup> The European Union of the Natural Gas Industry.

<sup>29</sup> Комиссия Евросоюза меняет своё отношение к российскому газопроводу. 2010. March 3 // InoСМИ.ru. URL: <http://www.inosmi.ru>.

дальнейших мер по снижению энергоёмкости производств и укреплению солидарности между странами Евросоюза в вопросах энергоснабжения<sup>30</sup>.

Решать столь амбициозные задачи изменения структуры своего энергобаланса ЕС намерен также за счёт втягивания в этот процесс своих партнёров, которые должны будут строить бизнес на основе политически мотивированных сценариев.

Другая особенность энергетического прогноза Еврокомиссии – это заложенное в нём предположение, что цены на природный газ будут расти значительно быстрее, чем цены на нефть. Учитывая, что цены на газ в Европе определяются в основном в долгосрочных контрактах и привязываются к котировкам цен на нефть и нефтепродукты, трудно представить, как это возможно, если не отказываться от существующей контрактной системы. Однако известно, что все основные поставщики газа в Европу – Россия, Норвегия, Алжир – выступают за сохранение долгосрочных отношений как основы стабильного энергоснабжения ЕС. Таким образом, получается, что руководство ЕС соглашается с ними лишь на словах, а в перспективе планирует развивать спотовую торговлю и ценообразование на её основе.

Это заставляет сомневаться в обоснованности и объективности предложенных прогнозов и реалистичности выводов Еврокомиссии. В рыночных условиях такой подход сулит ценовые шоки, от которых в первую очередь пострадают потребители.

Следует отметить, что планы ЕК в отношении рынка природного газа отличаются от подхода европейских энергетических компаний. Так, по мнению председателя правления E.ON Ruhrgas Бернхарда Ройтерсберга, прозвучавшему на энергетической конференции газеты "Handelsblatt" в Берлине 22 января 2010 г., "от политики мы ожидаем, наконец, что она признает значение природного газа для энергоэффективности, сохранения климата и вывода на рынок возобновляемых источников энергии и обеспечит это признание путём соответствующих рамочных условий... Это я говорю здесь, в Берлине, не в последнюю очередь имея в виду новую национальную энергополитическую концепцию, которую федеральное правительство должно обнародовать предстоящей осенью. В ней газ должен быть представлен подобающим образом"<sup>31</sup>.

\* \*  
\*

Исторически интеграция европейских государств в ЕС началась с объединения энергетического рынка (угля) и перехода процесса принятия стратегических решений с национального уровня на наднациональный. Сегодня таким же образом создаётся общий европейский энергетический рынок, для чего объединяются рынки национальные, которые в дальнейшем будут обособляться от внешних. Поводом для этого стала общая для европейских стран проблема недостаточной надёжности снабжения энергоносителями, дефицита природных запасов, необходимых

<sup>30</sup> По данным Deutsche Press-Agentur. 2010. 14. Januar.

<sup>31</sup> URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1310031>.

для удовлетворения потребностей в энергии в долгосрочной перспективе.

Евросоюз заявляет о намерении в дальнейшем стать наиболее энергоэффективным регионом мира и постепенно сократить долю углеводородов в своём топливно-энергетическом балансе. В газовой отрасли планируется форсировать создание эффективного единого рынка, быстрыми темпами развивать инфраструктуру как внутри ЕС (для переброски значительных объёмов газа между странами-членами в случае возникновения кризиса поставок), так и вне его, что позволит повысить конкуренцию между поставщиками за доступ на рынки Союза.

При этом ЕС проводит целенаправленный и системный курс на ограничение своей зависимости от российского газа. Надо заметить, что в Европе о чрезмерности этой зависимости говорят постоянно, никак не детализируя свои заявления.

В этих условиях идея единого газового рынка фактически трансформируется в идею формирования картеля потребителей ЕС-27. С этой целью ведутся активный поиск альтернативных поставщиков газа и создание "рынка потребителя". С этой же целью планируется сократить долю газа в энергобалансе.

Европейский союз является важнейшим торговым партнёром России. При этом большую часть российского экспорта в страны ЕС составляют энергоресурсы. Подобная структура сохранится как минимум и в среднесрочной перспективе. Для России и российских компаний (не только в энергетике, но и в смежных отраслях) важно учитывать отмеченные тенденции и сценарии развития европейской энергетики, чтобы адекватным образом планировать своё дальнейшее развитие.

Ключевые слова: *природный газ – энергетическая стратегия ЕС – нормативно-правовая база – инфраструктурное обеспечение – газопроводы.*

Key words: *natural gas – EU energy strategy – regulatory and legal framework – infrastructural supply – gas pipelines.*