

Актуальные проблемы регулирования газового рынка ЕС

И.В. Гудков, главный юрисконсульт Управления правового обеспечения внешнеэкономической деятельности Юридического департамента ОАО «Газпром»
Н.Н. Дубик, заместитель начальника Юридического департамента ОАО «Газпром»

С 1 июля 2004 г. основным нормативно-правовым актом ЕС, регулирующим функционирование европейского газового рынка, станет принятая 26 июня 2003 г. Европейским парламентом и Советом ЕС Директива 2003/55/ЕС (Вторая газовая директива), направленная на замену ныне действующей Директивы Европейского парламента и Совета ЕС 98/30/ЕС от 22 июня 1998 г. (Первой газовой директивы).

До 1 июля 2004 г.¹ государства — члены ЕС должны включить требования Второй газовой директивы в свои национальные законодательства ЕС, и с этой даты будет окончательно прекращено действие Первой газовой директивы².

С предстоящим в этом году расширением ЕС правовая база ЕС (так называемая *acquis communautaire*), включая Вторую газовую директиву, распространит свое действие на новых членов ЕС, в число которых входят страны — транзитеры российского газа, такие, как Словакия и Польша.

Знание установленных Второй газовой директивой (далее также именуемой «Директива») правил регулирования газового рынка ЕС представляется практически важным как для российского поставщика «голубого топлива» в Европу, так и для отечественных компаний, инвестирующих в европейские газовые предприятия. Цель Директивы состоит в ускорении создания единого газового рынка ЕС на основе интеграции национальных газовых рынков государств — членов ЕС.

Ниже рассмотрены те положения Директивы, которые, как представляется, могут быть особенно интересны для российского поставщика газа на европейский рынок и российских компаний, осуществляющих вложения в газовые предприятия ЕС.

А. Долгосрочные контракты

Для российских поставщиков газа в ЕС особый интерес представляет положение Директивы, ка-

сающееся долгосрочных контрактов, которые являются основой для поставок газа в ЕС.

В соответствии с Директивой «долгосрочные контракты будут продолжаться оставаться важной частью газоснабжения государств-членов и должны быть поддерживаться в качестве варианта соглашений по поставке газа в той мере, в какой они не подрывают цели Директивы и совместимы с Договором (о ЕС. — *Прим. авт.*), включая правила конкуренции».

Таким образом, ЕС подтвердило на законодательном уровне важность сохранения системы долгосрочных контрактов. Такое подтверждение является следствием достигнутого в рамках энергетического диалога между РФ и ЕС понимания того, что «правовая среда, формируемая в контексте создания внутреннего газового рынка (ЕС. — *Прим. авт.*), будет обеспечивать продолжающееся существование таких контрактов»³.

Сохранение системы долгосрочных контрактов является исключительно важным, поскольку такие контракты выполняют следующие функции:

а) являются механизмом долгосрочного закрепления доли российского природного газа на рынке ЕС.

Контракты заключаются обычно на 15–20 лет и в условиях возможного повышения конкуренции со стороны производителей газа из других стран (прежде всего государств Каспийского региона, Ирана) выполняют стратегически важную задачу по сохранению долгосрочной стабильности доли российского газа на рынке ЕС;

б) являются средством для привлечения финансирования новых крупных инвестиционных проектов в сфере добычи и транспортировки газа на территории РФ.

Долгосрочные контракты заключаются на условии «бери или плати», означающем, что покупатель

¹ За исключением некоторых положений, для которых установлен более поздний срок имплементации.

² Статус имплементации требований Второй газовой директивы в национальные законодательства государств-членов отражен в представленном 1 марта 2004 г. Директором по транспорту и энергетике Комиссии ЕС Третьем отчете о создании внутреннего рынка электроэнергии и газа.

³ Третий совместный доклад, сделанный в ноябре 2002 г. в рамках энергетического диалога ЕС–РФ, заместителем Председателя Правительства РФ В.Б. Христенко и Генеральным директором Генерального директората по энергетике и транспорту Комиссии ЕС Ф.Ламуре.

обязан платить поставщику за определенное количество газа вне зависимости от того, отбирает он его или нет. Таким образом, долгосрочные контракты являются по существу обеспечением возврата инвестиций в капиталоемкие проекты по добыче и транспортировке газа в новых районах с отсутствующей или недостаточной инфраструктурой. Поэтому долгосрочные контракты являются необходимым условием привлечения проектного финансирования под такие проекты;

в) являются инструментом разделения риска между производителями и покупателями.

Условие «бери или плати», включаемое в долгосрочные контракты, снижает риск поставки как для производителя, поскольку ему обеспечивается гарантированный рынок сбыта, так и для покупателя, которому гарантируется долгосрочный источник получения газа.

В рамках энергетического диалога РФ — ЕС проводится согласование условий взаимно приемлемого для РФ и ЕС решения по используемым в долгосрочных контрактах оговоркам о запрете перепродажи поставляемого газа в третьи страны (так называемые *destination clauses*: оговорки о конечном месте назначения). Данные оговорки несовместимы с нормами конкуренции, установленными в ЕС (Договором о ЕС), которые запрещают соглашения о распределении рынков сбыта.

Б. Возможность европейских покупателей газа свободно выбирать/переключать поставщика

Необходимым условием построения единого газового рынка ЕС является наделение покупателей газа из одного государства-члена правом покупать газ у поставщиков из других государств-членов («открытие рынка»). Для этой цели отменяются исключительные права на импорт/экспорт газа и определяются категории покупателей, наделенные правом свободного выбора поставщика.

В соответствии с Директивой национальные рынки государств — членов ЕС должны быть открыты в следующие сроки:

- 1 июля 2004 г. — все промышленные покупатели (*non-household customers*) должны быть наделены правом свободного выбора поставщика газа;
- 1 июля 2007 г. — рынки должны быть полностью открыты для всех потребителей без исключения.

Указанные темпы открытия рынка являются минимально требуемыми, и государства-члены могут открывать свои рынки в более оперативном режиме. На настоящий момент рынок уже полностью

открыт в Австрии, Дании, Германии, Испании, Великобритании⁴.

Открытие национальных газовых рынков государств — членов ЕС расширяет юридические возможности производителей газа для прямого выхода на европейского потребителя, минуя посредников, компании-перепродавцы, в результате чего прибыль производителей может возрасти (известно, что европейские компании-перепродавцы иногда получают при перепродаже полученного от производителя газа цену, существенно превышающую цену, по которой газ был изначально приобретен у производителя).

В) Доступ к системе

В отличие от Первой газовой директивы, которой была предусмотрена возможность применения как договорного, так и регулируемого доступа к системе транспортировки и распределения, Вторая газовая директива ввела правило исключительного применения процедуры регулируемого доступа к данным системам. Указанная процедура означает, что доступ к газотранспортной и газораспределительной системе должен основываться на публикуемых тарифах, утверждаемых независимым регулирующим органом, который должен быть создан в каждом государстве — члене ЕС.

В отношении доступа к системе хранения за государствами — членами ЕС сохранилось право по своему выбору применять либо процедуру регулируемого доступа, либо процедуру договорного доступа, основывающегося на тарифе, определяемом путем переговоров между газотранспортным предприятием и пользователем его услуг.

Так же как в Первой газовой директиве, во Второй газовой директиве закреплено правило свободного недискриминационного доступа к системе третьих лиц (*TPA access*). Данное правило означает, что операторы системы должны предоставлять доступ к системе на равных условиях для всех пользователей без каких-либо преференций для своих аффилированных лиц.

В развитие установленного директивой правила о доступе третьих лиц Европейский форум по регулированию рынка газа (Мадридский форум) разрабатывает рекомендации по реализации данного правила с целью гармонизировать порядок его применения во всех странах — членах ЕС.

Такие рекомендации получили название «Ориентиры для добросовестной практики доступа третьих лиц» (*The Guidelines for Good TPA Practice*). Их ныне действующая редакция⁵ была приня-

⁴ Третий отчет о создании внутреннего рынка электроэнергии и газа Директората по транспорту и энергетике Комиссии ЕС от 1 марта 2004 г.

⁵ Conclusions of the 7th Meeting of the European Gas Regulatory Forum Madrid 24–25 September 2003. Annex 1.

та в сентябре 2003 г. на 7-м заседании Мадридского форума. Ориентиры для доступа третьих лиц носят необязательный характер, и газотранспортные предприятия руководствуются ими на добровольной основе.

Ориентиры для доступа третьих лиц направлены на выработку минимальных общих стандартов ЕС по следующим вопросам, связанным с доступом к газотранспортным сетям ЕС:

- критерии установления платы за доступ к газотранспортным сетям;
- минимальный набор услуг, которые операторы газотранспортных систем должны предоставлять пользователям систем;
- правила распоряжения законтрактованной, но неиспользуемой пропускной способностью газотранспортных систем;
- правила предоставления информации о наличии пропускной способности и технических требованиях;
- правила установления платы за балансирование газотранспортных систем;
- правила продажи права пользования газотранспортной системой.

Для того чтобы придать Ориентирам для доступа третьих лиц юридическую силу, Комиссия ЕС разработала на их основании проект Регламента об условиях доступа к газотранспортным сетям⁶. Если данный проект будет принят Европейским парламентом и Советом ЕС и Регламент вступит в силу, то перенесенные в него положения Ориентиров для доступа третьих лиц станут юридически обязательными для газотранспортных предприятий ЕС.

Г. Разъединение вертикально интегрированных газовых предприятий (unbundling)

В отличие от Первой газовой директивы, ограничившейся требованием разъединения финансовой отчетности вертикально интегрированных газовых предприятий, Вторая газовая директива предусмотрела введение требования более эффективных моделей разъединения. В отношении операторов систем транспортировки и распределения установлено требование юридического разъединения (оператор системы выделяется в отдельное юридическое лицо) и разъединения менеджмента (лица, управляющие оператором системы, лишаются права работать в структурных подразделениях предприятия, не связанных с эксплуатацией системы). Исключением являются вертикально интегрированные газовые предприятия, которые обслуживают менее 100 тыс. покупателей и в отношении которых государства-члены вправе не проводить разъединение операторов систем распределения.

Вторая газовая директива прямо закрепляет возможность существования «комбинированного оператора», совмещающего функции по транспортировке и распределению (а также хранению и СПГ), при условии, что такой оператор должен быть независимым, как минимум, в отношении юридической формы, организации и принятия решений от видов деятельности, не связанных с деятельностью систем транспортировки, распределения, СПГ и хранения.

Вторая газовая директива (так же как и Первая) не устанавливает обязанность отделять право собственности на активы систем транспортировки и распределения или комбинированных систем от вертикально интегрированных предприятий.

Директива закрепляет минимальный критерий, который должны соблюдать государства-члены для обеспечения независимости операторов систем транспортировки и распределения:

- а) лица, ответственные за управление системами транспортировки и распределения, не могут участвовать в тех структурных подразделениях вертикально интегрированного предприятия, которые занимаются деятельностью по добыче и продаже газа;
- б) надлежащие меры должны быть приняты для обеспечения того, чтобы профессиональные интересы лиц, ответственных за управление операторами систем транспортировки и распределения, позволяли им действовать независимо;
- в) операторы системы транспортировки и распределения должны иметь действенные права на принятие независимо от вертикально интегрированного предприятия решений относительно активов, необходимых для функционирования, поддержания или развития сети. При этом не запрещается существование надлежащих координационных механизмов, позволяющих материнской компании контролировать возврат активов из операторов систем. В частности, материнская компания должна иметь возможность утверждать годовой финансовый план операторов систем и устанавливать общие лимиты на их уровень задолженности. Материнская компания не должна иметь право давать указания, касающиеся ежедневных операций операторов и касающиеся решений о строительстве или расширении трубопроводов, стоимость которых не превышает утвержденный финансовым планом или эквивалентным инструментом лимит;
- г) операторы систем транспортировки и распределения должны внедрить программу соответствия, в которой указываются меры, принятые для обеспечения недискриминационного доступа. Годовые отчеты о таких мерах должны публиковаться.

⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on conditions for access to the gas transmission networks» COM/2003/0741 final — COD 2003/0302. Необходимость придать Ориентирам для доступа третьих лиц юридическую силу вызвана тем, что практика их применения показывает: газотранспортные предприятия ЕС зачастую не выполняют их (см. с. 2, 3 Объяснительного меморандума к указанному проекту Регламента). К тому же доступ к электросетям уже регулируется Регламентом ЕС 1228/2003 Европейского парламента и Совета ЕС в условиях доступа к сети для трансграничных обменов электричеством.