

Правовые аспекты создания единого европейского газового рынка

И. Гудков, главный юрисконсульт Управления правового обеспечения внешнеэкономической деятельности Юридического департамента ОАО «Газпром»

Договор об учреждении Европейского экономического сообщества 1957 г. (Договор о ЕС) предусматривает создание единого рынка ЕС, основывающегося, в частности, на свободе движения товаров. Основным инструментом интеграции разьединенных национальных газовых рынков государств — членов ЕС в единый европейский газовый рынок является предоставление возможности покупателям одного государства — члена ЕС покупать газ у продавцов из других государств-членов (так называемое «открытие рынка»). Для реализации такой возможности отменяются исключительные права на импорт и экспорт газа. Открытие национальных газовых рынков означает их либерализацию, поскольку обеспечивает увеличение конкуренции на уровне продавцов газа.

Предполагается, что усиление конкуренции между продавцами газа влечет такие благоприятные для покупателей последствия, как снижение цены на газ и улучшение качества предоставляемых услуг. В конечном счете снижение цены газа в ЕС должно сделать энергоемкие отрасли европейской промышленности более конкурентоспособными по отношению к энергоемким отраслям промышленности тех стран, в которых цены на газ традиционно ниже европейских.

Правовой основой создания единого европейского газового рынка является Директива Европейского парламента и Совета ЕС от 22 июня 1998 г. 98/30/ЕС (Первая газовая директива). Срок имплементации Первой газовой директивы в национальные законодательства государств — членов ЕС был установлен в два года. В настоящее время Первая газовая директива применяется во всех государствах —

членах ЕС, за исключением Греции, Португалии и Финляндии, в отношении которых установлено изъятие из-под действия Первой газовой директивы.

3 февраля 2003 г. Советом ЕС была принята Общая позиция № 6/2003, направленная на замену Первой газовой директивы новой директивой (Второй газовой директивой).

В первой части настоящей статьи представлен обзор положений Первой газовой директивы и результатов ее имплементации в национальные законодательства государств — членов ЕС, а во второй части дана краткая характеристика тех изменений в области регулирования европейского газового рынка, которые повлечет принятие Второй газовой директивы.

Первая газовая директива

Первая газовая директива устанавливает общие для государств — членов ЕС правила транспортировки, распределения, поставки и хранения природного газа. В ней предусмотрены правила организации и функционирования рынка природного газа (включая жидкий природный газ), доступ к рынку, действие систем газоснабжения, критерии предоставления разрешений на транспортировку, распределение, поставку и хранение природного газа и процедуры предоставления таких разрешений.

На уровне ЕС основную работу по контролю за применением Первой газовой директивы государствами — членами ЕС осуществляет Комиссия ЕС. В рамках ЕС был создан Европейский форум по регулированию рынка газа

(European gas regulatory forum), задачей которого является обсуждение и поиск решения проблем, связанных с созданием единого европейского газового рынка. Данный форум, именуемый также по месту своего проведения Мадридским, объединяет национальных регуляторов энергетики, государства — члены ЕС, Комиссию ЕС и участников газового рынка ЕС. Решения Форума носят рекомендательный характер.

Первая газовая директива предусматривает три основные меры по созданию единого европейского газового рынка:

- 1) открытие газовых рынков государств-членов;
- 2) предоставление доступа к системе;
- 3) разъединение вертикально интегрированных газовых предприятий.

Открытие рынков

Открытый рынок означает — это рынок, на котором покупатель может свободно выбирать своего поставщика. Открытие национальных газовых рынков государств-членов является необходимым условием создания единого европейского газового рынка, поскольку наделяет покупателя из одного государства-члена возможностью покупать газ у продавца из другого государства-члена. Открытие национальных газовых рынков предполагает отмену исключительных прав на экспорт/импорт газа.

Этапы открытия

Первая газовая директива устанавливает трехэтапную систему открытия рынков; на каждом этапе определены категории покупателей, наделяемых правом свободно выбирать своего поставщика (подходящие покупатели — eligible customers):

1. 10 августа 2000 г.

Подходящие покупатели:

- все энерговырабатывающие станции, работающие на газе, и
- конечные потребители, потребляющие не менее 25 млн куб. м газа в год.

2. 10 августа 2003 г.

Подходящие покупатели:

- все энерговырабатывающие станции, работающие на газе, и
- конечные потребители, потребляющие не менее 15 млн куб. м газа в год.

3. 10 августа 2008 г.

Подходящие покупатели:

- все энерговырабатывающие станции, работающие на газе, и
- конечные потребители, потребляющие не менее 5 млн куб. м газа в год.

В результате реализации трех указанных этапов к концу третьего этапа (10 августа 2008 г.) должно быть открыто не менее 33% газового рынка в каждом государстве — члене ЕС. Однако указанные темпы открытия рынка являются минимально требуемыми и государства-члены могут открывать свои рынки в более оперативном режиме. Например, Великобритания полностью открыла свой рынок в 1998 г., а Германия — в 2000 г. (полностью открытый рынок означает такой рынок, на котором все покупатели являются подходящими). Остальные страны — члены ЕС, за исключением Франции и Люксембурга (а также Финляндии, Португалии и Греции, в отношении которых действует изъятие из-под действия Первой газовой директивы), предполагают стопроцентное открытие рынка не позднее 2006 г. В целом уже по состоянию на дату окончания первого этапа (10 августа 2000 г.) около 80% европейских покупателей были признаны подходящими.

Условие о взаимности

Одной из основных актуальных проблем, стоящих на пути создания единого европейского газового рынка, является то, что государства — члены ЕС открывают свои газовые рынки в разном темпе¹. Некоторые из них ограничиваются установленными Директивой минимально требуемыми темпами открытия рынка, другие открывают свои рынки в более оперативном режиме.

Разные уровни открытия рынков могут привести к нарушению конкуренции. Условный пример: государство А открывает к концу третьего этапа свой рынок в минимально требуемом объеме (подходящими признаются все энерго-

¹ В документах Комиссии ЕС такая проблема образно называется отсутствием «ровного игрового поля» (level playing field) на европейском газовом

вырабатывающие станции, работающие на газе, и покупатели, потребляющие не менее 5 млн куб. м газа в год), а государство Б полностью открывает свой газовый рынок (все покупатели признаются подходящими). Следовательно, покупатели из государства А, потребляющие менее 5 млн куб. м газа в год, не могут покупать газ у поставщиков из государства Б, в то время как такие же покупатели из государства Б наделены возможностью покупать газ у поставщиков из государства А. Таким образом, поставщики из государства А поставлены в более выгодные конкурентные условия по сравнению с поставщиками из государства Б.

Для того чтобы избежать такого конкурентного неравенства, Директива содержит так называемое условие о взаимности (*reciprocity clause*), которое означает, что покупателю, признанному подходящим в государстве — члене ЕС, открывшем свой рынок в большем объеме, чем это предусмотрено Директивой, может быть отказано в доступе к системе, необходимом для исполнения договора на поставку газа из государства — члена ЕС, где такая категория покупателей не признается подходящей. В вышеприведенном примере это означает, что государство Б может отказать покупателям, потребляющим менее 5 млн куб. м газа в год, в доступе к системе, необходимом для покупки газа из государства А.

Доступ к системе (Third party access — TPA)

Доступ к системе необходим для исполнения договоров поставки газа между подходящим покупателем и поставщиком. Следовательно, доступ к системе гарантирует реализацию права подходящего покупателя на свободный выбор поставщика. В ситуации, когда функцию оператора системы выполняет предприятие, одновременно осуществляющее деятельность по поставке газа³ (вертикально интегрированное газовое предприятие), существует высокий риск дискриминации поставщиков, не являющихся аффилированными с оператором системы лицами (независимых поставщиков). Эта дискриминация может проявляться в форме отказа в доступе к системе или в форме взимания повышенных тарифов. Директива устанавливает принцип запрета дискриминации, который означает, что оператор системы обязан предоставлять подходящим покупателям и независимым поставщикам те же услуги, ко-

торые он предоставляет своим аффилированным компаниям, на тех же коммерческих условиях.

Процедуры доступа

В соответствии с Директивой доступ к системе может осуществляться с применением одной из двух процедур:

- 1) договорный доступ (*negotiated TPA—NTPA*);
- 2) регулируемый доступ (*regulated TPA—RTPA*).

В случае применения процедуры договорного доступа условия доступа к системе определяются путем переговоров заказчика транспортных услуг с оператором системы. Операторы системы обязаны ежегодно публиковать основные коммерческие условия пользования системой.

В случае применения процедуры регулируемого доступа заказчики транспортных услуг имеют право на доступ к системе на основании публикуемых тарифов и/или других условий пользования такой системой, которые назначаются или утверждаются компетентным органом.

Выбор той или иной процедуры оставлен на усмотрение государств — членов ЕС. Государства — члены ЕС вправе выбрать комбинированную процедуру, сочетающую обе указанные выше. Все государства — члены ЕС, за исключением Германии и Голландии, выбрали регулируемый доступ. В Германии применяется договорный доступ. В Голландии применяется комбинированная процедура (регулируемый доступ к системе распределения и договорный доступ к системе транспортировки). Вне зависимости от того, какая процедура выбрана, доступ к системе должен осуществляться на условиях объективности и прозрачности и отсутствия дискриминации.

В Директиве не установлен единый стандарт тарифной структуры и параметров расчета тарифа. Поэтому тарифная структура и параметры расчета тарифа различаются в странах — членах ЕС. В некоторых странах (например, в Германии и Бельгии) применяются тарифные структуры, основанные на показателе расстояния транспортировки, в то время как в других странах (например, в Великобритании и Италии) тарифная система основана на различных ставках оплат, применяемых для различных

³ Компания по поставке газа, аффилированная с оператором системы, в практике Комиссии ЕС часто называется *incumbent supplier* («бенефициарный поставщик»).

пунктов входа и выхода. На 5-м Мадридском форуме в качестве предпочтительного было рекомендовано использовать второй вариант тарифной структуры.

Основания для отказа в доступе к системе

Газовое предприятие может отказать в доступе к системе только в случае, когда:

- 1) отсутствует пропускная способность, или
- 2) доступ может помешать газовому предприятию осуществлять обязанности по оказанию коммунальных услуг (public services obligations), или
- 3) доступ может создать серьезные экономические и финансовые проблемы для выполнения обязательств «бери или плати» («take or pay» obligations).

В любом случае отказ должен быть надлежащим образом обоснован.

Отсутствие пропускной способности

Отсутствие пропускной способности зачастую бывает вызвано тем, что вся пропускная способность законтрактована на долгосрочной основе на условия «транспортируй или плати» («ship or pay»), предполагающем, что пропускная способность резервируется за заказчиком независимо от того, пользуется ли он ею фактически. Такая ситуация существует, например, в Германии и во Франции. Однако в настоящее время получает распространение включение в договоры на оказание транспортных услуг вместо условия «транспортируй или плати» условия «транспортируй или теряй» («use it or lose it»), означающего, что в случае неиспользования заказчиком законтрактованной пропускной способности она может быть передана другому лицу. Такая практика вводится, в частности, в Голландии и Великобритании, планируется к введению в Бельгии и Австрии.

Обязанности по оказанию коммунальных услуг

Директива предусматривает право государств — членов ЕС налагать на газовые предприятия обязанности по оказанию коммунальных услуг, направленных на достижение следующих целей:

- безопасность, включая безопасность поставок;

- бесперебойность поставок;
- качество поставок;
- цена поставок;
- защита окружающей среды.

Такие обязанности должны налагаться на условиях объективности, прозрачности и отсутствия дискриминации.

Обязательства «бери или плати»

Значительное число европейских вертикально интегрированных газовых предприятий покупают газ у производителей на основании долгосрочных контрактов с обязательством «бери или плати», означающем, что покупатель обязуется заплатить за определенный объем газа независимо от того, отобрал он его или нет. Купленный таким образом газ далее перепродается на европейском рынке.

Предполагается, что с увеличением конкуренции на европейском рынке произойдет снижение цен на газ. Если цены на газ понизятся до уровня ниже предусмотренного в долгосрочных контрактах, европейские вертикально интегрированные газовые предприятия, заключившие такие контракты, не смогут в условиях открытого рынка найти источник сбыта для поставляемого им по таким контрактам газа, но все равно должны будут платить производителю. Это может привести к серьезным финансовым затруднениям для европейских предприятий, заключивших долгосрочные контракты с обязательством «бери или плати».

На такой случай Директива в качестве меры защиты европейских вертикально интегрированных газовых предприятий, заключивших долгосрочные контракты с обязательством «бери или плати», предусматривает возможность временного отказа независимым поставщикам в доступе к системе. Эта мера оградит газ, получаемый по долгосрочным контрактам, от конкуренции с газом независимых поставщиков. Следовательно, будет сохранен источник сбыта для газа, получаемого по долгосрочным контрактам.

Решение о временном отказе в доступе к системе принимает соответствующее государство-член по ходатайству заинтересованного газового предприятия. Данное решение подлежит последующему одобрению Комиссии ЕС, которая может либо одобрить, либо отменить такое решение.

Споры о доступе к системе

В случае возникновения спора об условиях доступа к системе Директивой предусмотрена возможность передать дело на рассмотрение компетентного учреждения, которое должно быть учреждено в государствах — членах ЕС.

Во всех государствах — членах ЕС, за исключением Германии, такое компетентное учреждение было создано в форме независимого регулятора газового и электроэнергетического сектора. Регулятор не только разрешает споры об условиях допуска к системе — в большинстве тех стран, где применяется процедура регулируемого доступа, он также утверждает тарифы за пользование системой.

Регулятор является учреждением, контролирующим выполнение требований Директивы участниками газового рынка. Объем контрольных полномочий регуляторов, в частности полномочий по сбору информации, различается в государствах — членах ЕС.

В рамках ЕС учрежден Совет европейских регуляторов энергетики (CEER).

Разъединение (unbundling)

Директива устанавливает требование разъединения финансовой отчетности вертикально интегрированных газовых предприятий. Это означает, что бухгалтерия вертикально интегрированных газовых предприятий должна вести раздельную финансовую отчетность (баланс; счет прибылей и убытков) для транспортировки, распределения и хранения природного газа. Такое разъединение обеспечивает прозрачность деятельности вертикально интегрированных газовых предприятий и облегчает задачу контроля за соблюдением ими принципа запрета дискриминации при предоставлении доступа к системе.

Так же как в отношении открытия рынка, в отношении разъединения Директивой предусмотрены минимально допустимые требования. Государства — члены ЕС вправе выбрать более эффективную модель разъединения, например разъединение менеджмента (для оператора системы вводится отдельное руководство), юридическое разъединение (оператор системы выделяется в отдельное юридическое лицо) или самую эффективную модель: разъединение собственности (выделенный в отдельное юридическое лицо оператор системы и поставщик должны принадлежать разным лицам).

Вторая газовая директива

Содержащиеся в проекте Второй газовой директивы изменения направлены на ускорение создания единого европейского газового рынка. Основные изменения состоят в следующем:

- введение требования стопроцентного открытия газовых рынков государств — членов ЕС с 1 июля 2007 г. (с 1 июля 2004 г. рынки должны быть полностью открыты по крайней мере для всех промышленных покупателей non-household customers);
- учреждение регулятора во всех государствах — членах ЕС;
- введение требования юридического разъединения вертикально интегрированных газовых предприятий;
- отказ от процедуры договорного доступа к системе и введение исключительного применения процедуры регулируемого доступа к системе.

Проект Второй газовой директивы предусматривает, что она должна быть имплементирована в национальные законодательства государств — членов ЕС до 1 июля 2004 г. С этого момента прекращается действие Первой газовой директивы. Имплементацию требования о юридическом разъединении вертикально интегрированных газовых предприятий государства — члены ЕС вправе отложить до 1 июля 2007 г.