

Н.Ю. КАВЕШНИКОВ

РАЗВИТИЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Энергетическая политика Европейского союза (ЕС) начала формироваться на рубеже 80–90-х годов XX в. с процесса либерализации рынков электроэнергии и газа. Именно этот проект под лозунгом создания единого европейского энергетического рынка (ЭР) и сегодня является системообразующим элементом энергетической политики ЕС. Особое внимание к рынкам электроэнергии и газа обусловлено тем, что эти отрасли являются естественно-монопольными. Транспортировка электроэнергии и газа осуществляется лишь по сетям, соответственно, сетевые компании имеют возможность диктовать свои условия как независимым производителям, так и потребителям. Более того, исторически ключевым игроком на национальных рынках были вертикально интегрированные компании, сосредоточившие в своих руках не только сетевую инфраструктуру, но и значительную часть (а в ряде стран – целиком) производства энергоресурсов (добычу / импорт газа или генерацию электроэнергии) и ее поставки конечным потребителям. Спецификой отраслей выступает также их значимость для экономики, национальной безопасности, социальной и отчасти политической стабильности, что предопределило больший масштаб государственного вмешательства, – во многих странах ЕС государство является контролирующим или единственным акционером вертикально интегрированных компаний-монополистов.

Впервые Еврокомиссия обнародовала концепцию масштабных реформ рынков электроэнергии и газа еще в 1988 г. Обосновывая необходимость этих реформ, Еврокомиссия отмечала, что

«более интегрированный европейский энергетический рынок будет способствовать снижению себестоимости энергии... и улучшению структуры издержек и рационализации производства, передачи и распределения энергии» [Commission working document... 1988, p. 5]. Главными целями реформы были либерализация и объединение рынков, т.е. создание единого либерализованного рынка электроэнергии и газа с высоким уровнем конкуренции. Это должно было повлечь выравнивание тарифов на энергоносители в различных государствах-членах и их общее снижение.

Однако практические мероприятия на этом направлении начались лишь десятилетие спустя, с принятием первой электрической директивы (1996) и первой газовой директивы (1998), носивших характер довольно ограниченного эксперимента. Лишь убедившись, что новая система регулирования рынков способна функционировать на практике, ЕС перешел к следующим шагам. В 2003 г. были приняты вторая электрическая № 2003/54 и газовая № 2003/55 директивы (Второй энергопакет), развивающие и детализирующие основные положения реформы. В сентябре 2009 г., после почти трехлетней дискуссии, был принят Третий энергопакет (ТЭП) мер по реформе энергетического рынка. Основу ТЭП составляют директивы № 2009/73 и № 2009/72, устанавливающие общие правила для внутреннего рынка газа и электричества¹.

Исследование энергетического рынка ЕС как политического пространства² предполагает комплексный анализ трех ключевых элементов этого пространства с целью дать ответ на вопросы.

1. Существует ли единая система управления энергетическим рынком ЕС? Каким образом в рамках этой системы организовано взаимодействие национальных, наднациональных и транснациональных органов управления, как между ними распределены полномочия? Каково сочетание сетевых и иерархических форм управления?

¹ Помимо этого, в Третий энергопакет входят регламенты о доступе к газовым и электроэнергетическим сетям и регламент об Агентстве по сотрудничеству энергетических регуляторов.

² Под политическим пространством мы понимаем «совокупность политических правил и установлений (т.е. институтов), основанных на некоем наборе норм и ценностей [Транснациональные политические пространства ... 2011, с. 7]. Там же см. примеры анализа политических пространств Евросоюза.

2. Обеспечено ли единство нормативно-регулятивной среды энергетического рынка ЕС? В какой степени гармонизированы законодательство и практики регулирования в разных странах ЕС? Насколько эффективна нормативно-регулятивная среда с точки зрения достижения ключевой цели политики Евросоюза – обеспечения высокого уровня конкуренции на рынках газа и электроэнергии всех стран ЕС?

3. Достигнуто ли инфраструктурное единство энергетического рынка ЕС, т.е. взаимосвязь национальных рынков энергии и энергетических систем? Способна ли существующая инфраструктура обеспечить уровень трансграничных поставок, достаточный для стимулирования конкуренции между энергетическими компаниями разных стран ЕС и, соответственно, для объединения национальных рынков в единый общеевропейский энергетический рынок?

Система управления энергетическим рынком ЕС

К настоящему времени сформировалась комплексная система управления пространством единого энергетического рынка Евросоюза. *Базовые правила функционирования рынка определяются законодательством ЕС.* С момента вступления в силу Лиссабонского договора энергетическая политика вошла в сферу совместной компетенции ЕС и государств-членов. Законодательные акты принимаются с соответствию с обычной законодательной процедурой, строящейся на исключительной законодательной инициативе Комиссии и сотрудничестве двух законодательных институтов – Совета министров и Европарламента. Впрочем, следует отметить, что реальное влияние институтов в законодательном процессе существенно отличается от выводов, которые можно сделать из анализа текста законодательной процедуры, – ключевым законодателем остается Совет министров¹. В сфере энергетики хороший пример дает история принятия ТЭП. Итоговый перечень вариантов разделения функций (см. далее) был принят именно на основе компромисса, разработанного в Совете министров, хотя Еврокомиссия (изначально) и Европарламент (практически до последнего

¹ Подробнее о сравнении роли Европарламента и Совета министров в законодательном процессе см.: [Кавешников, 2012, с. 17–19].

момента) настаивали на обязательном применении разделения собственности.

В основе законодательства ЕС о едином ЭР лежат директивы 2009/73 (газ) и 2009/72 (электроэнергия). По своей юридической природе директивы ЕС требуют имплементации на национальном уровне, т.е. принятия национального законодательства, детализирующего рамочные положения директив и адаптирующего их к ситуации в каждой отдельной стране Евросоюза. В сфере регулирования ЭР это порождает определенные проблемы, связанные с задержками в принятии национального законодательства и попытками трактовать неясные положения законодательства ЕС в пользу сохранения не вполне конкурентной среды. Еврокомиссия осуществляет контроль за имплементацией директив (см. далее) с целью обеспечить единообразие регулирования ЭР, но ее действия не всегда успешны; даже в лучшем случае процедуры контроля требуют нескольких лет и не гарантируют положительного результата. Лишь один аспект функционирования ЭР ЕС – правила доступа к трансграничным сетям – урегулирован на уровне ЕС документами прямого действия: регламентами 715/2009 (газ) и 714/2009 (электроэнергия).

Практическая деятельность по регулированию ЭР возложена на *национальные исполнительные органы – национальные регуляторы*. В настоящее время независимость регуляторов основывается на юридической и функциональной автономии (как от бизнеса, так и от национальных правительств), независимом финансировании, специальных гарантиях и правилах деятельности персонала.

Перечислим основные функции регуляторов.

1. Тарифное регулирование. Регулятор утверждает тариф на транспортировку энергии либо методику его определения. Тем самым операторы сетей в идеале должны быть лишены возможности получать монопольную ренту за счет завышения транспортного тарифа.

2. Инвестиционное планирование. Регулятор утверждает обязательные к исполнению 10-летние планы развития сетей. В случае неисполнения операторами сетей указанных планов регулятор вправе применять санкции либо привлечь к реализации инфраструктурных проектов сторонних инвесторов.

3. Контроль за соблюдением права ЕС и имплементирующего национального законодательства. Прежде всего, объектом контро-

ля является деятельность операторов сетей. В рамках расследования нарушений регулятор вправе проводить проверки предприятий и налагать санкции.

4. Разрешение споров. Регулятор разрешает споры о доступе к транспортным и распределительным сетям между третьими лицами и операторами сетей.

Идея создания общеевропейского регулятора получила пока что скромное воплощение в *Агентстве по сотрудничеству энергетических регуляторов* (АСЭР, Агентство). Взаимодействие национальных регуляторов – необходимое условие для решения вопросов, связанных с трансграничными поставками и развитием трансграничной инфраструктуры, а также для «появления общей культуры регулирования» [Гудков, 2010, с. 59]. Еще в 2000 г. регуляторы на добровольной основе объединились в Совет европейских регуляторов энергетики – ассоциацию без формальных полномочий. В 2003 г. Еврокомиссия учредила консультативный орган – Группу европейских регуляторов электроэнергетики и газа (ERGEG).

С 1990-х годов Комиссия стремилась получить полномочия по текущему регулированию рынков электроэнергии и газа, однако эти инициативы последовательно отвергались рядом стран-членов, озабоченных сохранением контроля над функционированием отрасли. Согласно ТЭП, на основе ERGEG создан принципиально новый орган регулирования рынка – общеевропейское Агентство по сотрудничеству энергетических регуляторов. В своей текущей деятельности Агентство независимо от стран ЕС и от национальных регуляторов. В частности, это обеспечивается тем, что постоянно действующий орган управления – Административный совет – формируется институтами ЕС.

АСЭР обладает широкими консультативными, а также ограниченными надзорными и регулятивными полномочиями. В числе основных консультативных полномочий – оценка сетевых кодексов (положительная оценка необходима для утверждения кодексов Еврокомиссией) и общеевропейских планов развития инфраструктуры, контроль за исполнением вышеуказанных планов национальными регуляторами, мониторинг уровня конкуренции на ЭР. С конца 2011 г. Агентство подключено к борьбе с использованием инсайдерской информации и манипулированием ценами на оптовых биржевых рынках энергии.

В рамках регулятивной деятельности АСЭР по запросам национальных регуляторов разрешает споры и выносит обязательные решения по вопросам трансграничной транспортировки энергии. Еще одно, чрезвычайно важное регулятивное полномочие Агентства – мониторинг инвестиций в трансграничные проекты. Представители Комиссии неоднократно заявляли, что Агентство не будет подменять национальных регуляторов. И действительно, формально 10-летний общеевропейский план развития инфраструктуры имеет рекомендательный характер. Однако национальные регуляторы обязаны принимать обязательные к исполнению национальные инвестиционные планы с учетом общеевропейского. Таким образом, Агентство, контролируя исполнение общеевропейского плана развития инфраструктуры, имеет возможность влиять на значимые в масштабе ЕС аспекты инвестиционного планирования. В свете этого представляются вполне обоснованными предположения, что постепенно Агентство может трансформироваться в полномасштабного общеевропейского энергетического регулятора [Романова, 2007]. По крайней мере, в истории европейской интеграции уже не раз бывало, что, «войдя с черного хода» в какую-то сферу, Еврокомиссия или агентства ЕС постепенно перетягивали на себя значительный объем полномочий. Такие предположения особенно значимы в свете того, что Административный совет Агентства формируется не странами-членами, а институтами ЕС.

Значимую роль в системе управления пространством единого ЭР ЕС играют *сетевые объединения бизнеса*. В соответствии с ТЭП созданы Европейские сети операторов систем транспортировки газа / электроэнергии (ENTSO-E и ENTSO-G). В рамках указанных объединений сетевые операторы разрабатывают общие стандарты безопасности, коммерческие и технические кодексы, координируют инвестиции в трансграничную инфраструктуру, вырабатывают общие правила транспарентности управления сетями. Важнейшие полномочия этих двух объединений – принятие общеевропейского десятилетнего плана сетевого развития и разработка на основе указаний АСЭР трансграничных сетевых кодексов (последние должны быть утверждены Еврокомиссией).

Особое место в системе управления занимают Флорентийский (электроэнергетика) и Мадридский (газ) форумы регулирования, созданные Еврокомиссией в конце 1990-х годов. В последнее время форумы собираются дважды в год. Конкретный состав уча-

стников форумов варьируется, но на них всегда присутствуют представители национальных регуляторов, операторов транспортных сетей, производителей и потребителей энергоресурсов, трейдеров и торговых площадок, политики ЕС и стран-членов. «Данные сети [Мадридский и Флорентийский форумы] являются во многом агрегирующими, так как в ходе их работы вырабатываются решения, выгодные для многих участников рынка и [приемлемые] для национальных правительств... Комиссия как один из ключевых архитекторов сетей стремится с их помощью приобрести легитимный ресурс исполнения политики в тех сферах, где он ограничен» [Громогласова, 2009, с. 42–43].

Единство и эффективность нормативно-регулятивной среды энергетического рынка ЕС

Непрерывное условие развитого единого политического пространства энергетического рынка ЕС – гармонизированная нормативно-регулятивная среда, обеспечивающая в общем сопоставимые возможности для бизнес-акторов на всем пространстве энергетического рынка. Поскольку целью проводимых в ЕС реформ является создание конкуренции на ЭР, наше исследование сосредоточится на основных элементах нормативно-регулятивной среды, которые сконструированы для повышения уровня конкуренции. В идеале следует провести сравнительный анализ законодательства 27 стран ЕС, однако такое исследование выходит далеко за рамки настоящей работы. Поэтому для оценки эффективности и единства нормативно-регулятивной среды мы используем статистические показатели, характеризующие уровень конкуренции на рынках отдельных стран ЕС. Если уровень конкуренции на национальных рынках повышается и уже довольно высок, значит, регулятивная среда эффективна. Если уровень конкуренции в странах ЕС примерно одинаков, значит, регулятивная среда в общем и целом единообразна в своих ключевых аспектах. Одновременно мы получим ответ на вопрос, насколько проведенные реформы на практике способствовали созданию конкурентной среды. Для оценки реальной ситуации на рынках будут использоваться статистические показатели электроэнергетики, так как в этом секторе по ряду объективных обстоятельств степень конкуренции заведомо выше, чем в газовой отрасли.

Согласно идеям авторов реформ, конкурентная среда на ЭР ЕС¹ основывается на следующих принципах.

1. Поэтапное предоставление потребителям *права свободно выбирать поставщиков энергоресурсов*, включая возможность приобретать энергоресурсы у производителей из других стран ЕС. Таким образом потребитель перестает быть «привязанным» к той сетевой компании, которая обслуживает его регион. Именно свобода выбора поставщика мыслилась авторами реформы как ключевой механизм стимулирования конкуренции на энергетическом рынке и, соответственно, должна была привести к падению цен на энергоресурсы для конечных потребителей. Согласно директивам 2003 г., все коммерческие потребители получили такое право 1 июля 2004 г., а домохозяйства – 1 июля 2007 г. (отметим, что в некоторых странах ЕС рынки были полностью либерализованы гораздо раньше).

Однако далеко не во всех странах потребители активно пользуются этим правом на практике. Предсказуемо доля потребителей, меняющих поставщика, более высока среди крупного бизнеса. Но и этот показатель превышает 5% лишь в десяти странах ЕС. В меньшей степени выгодами от либерализации ЭР смогли воспользоваться малые потребители. Из табл. 1 видно, что по доле переключений для домохозяйств и малого бизнеса лидирует Великобритания; в ней ежегодно меняют поставщика 17–19% потребителей этого класса. Впрочем, Великобритания во всех отношениях является пионером либерализации ЭР и активным лоббистом этого процесса на уровне ЕС. Доля переключений существенна (8–10%) также в Бельгии, Нидерландах, Северных странах (либерализация рынков в этих странах проводилась независимо от аналогичной политики ЕС), Италии и Германии. Если считать свидетельством развитого конкурентного рынка вышеуказанный уровень в 8–10% переключений для малых потребителей, то ситуация в подавляющем большинстве стран ЕС (1–3%, а во многих странах – лишь десятые доли процента) свидетельствует как минимум о незавершенности реформ. Среди факторов, затрудняющих переключение потребителей (особенно малых), следует выделить отсутствие информации и административные барьеры.

¹ На наш взгляд, наиболее комплексная работа об особенностях функционирования ЭР ЕС на основе ТЭП у [Christopher, Cabau, 2010].

Таблица 1

Уровень конкуренции на рынках электроэнергии стран ЕС

Страна	Переключение потребителей на нового поставщика (1)			Концентрация рынка				
	доля сменивших поставщика, %		динамика, п. п.	доля трех крупнейших компаний на розничном рынке электроэнергии, %			динамика, п. п.	
	2007 г.	2010 г.		2000 г.	2007 г.	2010–2011 гг.	2007 г. к 2000 г.	2010–2011 гг. к 2007 г.
Австрия	1,7	1,8	0,1	67	64	58	-3	-6
Бельгия	н. д.	8,8		53	н. д.	45***		
Болгария	0,0	н. д.		н. д.	98	76		-22
Великобритания	19,1	17,3	-1,8	42	н. д.	61		
Венгрия	н. д.	н. д.		н. д.	87	78		-9
Германия	3,2	6,3	3,1	50	46	43****	-4	-3
Греция	н. д.	н. д.		100	100	н. д.	0	
Дания	2,8	4,3	1,5	38	н. д.	н. д.		
Ирландия	0,4	н. д.		94	85	100	9	15
Испания	2,0	2,5	0,5	94	84	80*****	-10	-4
Италия	1,9	5,8	3,9	72	60	50	-12	-10
Кипр	0,0	н. д.		н. д.	100	100*		0
Латвия	0,0	н. д.		н. д.	100	95***		-5
Литва	0,0	0,0	0,0	н. д.	100	н. д.		
Люксембург	0,2	0,2	0,0	100	93	94	-7	1
Мальта	н. д.	н. д.		н. д.	н. д.	100***		
Нидерланды	8,5	8,9	0,4	48	н. д.	80		
Польша	н. д.	0,1		н. д.	45	71		26
Португалия	2,2	2,2	0,0	99	99	96	0	-3
Румыния	0,1	0,1	0,0	н. д.	44	н. д.		
Словакия	0,0	1,3	1,3	н. д.	35	52		17
Словения	0,4	1,9	1,5	н. д.	68	н. д.		
Финляндия	н. д.	7,6		33	40	40	7	0
Франция	2,2	2,1	-0,1	94	94	96	0	2
Чехия	0,8	3,3	2,5	н. д.	99	95		-4
Швеция	9,5	9,5	0,0	47	н. д.	н. д.		
Эстония	0,0	0,0	0,0	н. д.	99	88***		-11

(1) малые промышленные потребители и домохозяйства;

* – только домохозяйства;

** – весь розничный рынок;

*** – доля одной компании;

**** – доля четырех компаний;

***** – доля двух компаний.

Составлено по документам Европейской комиссии SEC (2002) 1038, SEC (2010) 251, SWD (2012) 368.

Разрушение монопольной структуры рынков за счет *разделения вертикально интегрированных компаний (ВИК)*, т.е. разделения функций добычи / генерации, транспортировки и распределения. На основе директив 2003 г. юридическое разделение производителей и операторов транспортных систем осуществлено к 1 июля 2004 г., а производителей и операторов крупных распределительных систем – к 1 июля 2007 г. Постепенно ЕС повышает требования к качеству разделения функций. Комиссия убеждена, что юридическое разделение не в состоянии обеспечить равные условия для независимых производителей, и сдерживает развитие конкуренции на ЭР. Однако сформулированное в ТЭП предложение ввести обязательное разделение собственности встретило жесткое сопротивление со стороны ряда стран ЕС (Германия, Франция, Австрия, Болгария, Латвия, Люксембург, Словакия и Кипр). С другой стороны, в ЕС сформировалась группа сторонников разделения собственности (Великобритания, Бельгия, Дания, Португалия, Румыния и Швеция).

Итоговый текст ТЭП представляет собой очередной компромисс. Государства-члены вправе выбрать любой из трех вариантов разделения (имеется в виду разделение производства / добычи и транспортировки):

- полное разделение собственности. В этом случае ВИК должна либо передать транспортную сеть независимой компании, либо разделиться на принадлежащие разным собственникам компании, занимающиеся транспортировкой и производством (поставкой) энергии;

или один из двух вариантов юридического разделения:

- независимый системный оператор (НСО, independent system operator). Транспортная сеть остается в собственности ВИК, но фактически вертикальная интеграция устраняется, так как собственник лишается контроля над системой транспортировки. НСО получает практически все функции по управлению сетью, в том числе оперативное управление и инвестиционное планирование;

- независимый транспортный оператор (НТО, independent transmission operator). Транспортная сеть передается в собственность дочерней компании, входящей в состав ВИК. Для обеспечения автономии НТО предусмотрен ряд довольно жестких требований (так называемых «китайских стен»), в частности разработка норм по недопущению дискриминации независимых энергетиче-

ских компаний и создание органов, контролирующих исполнение этих норм. Изначально именно этот вариант лоббировался крупными энергетическими компаниями. Однако в итоге, как отмечает И. Гудков [2010, с. 62], «модель НТО превратилась в очень сложный и обременительный комплекс мер [и будет] сопряжена с большими затратами [со стороны ВИК] на возведение “китайских стен” (дублирование штата и менеджмента, отдельные офисы и программы, поддержание программы соответствия)».

Теоретически полное разделение собственности способно создать более конкурентную среду. Однако, как демонстрирует табл. 1, на практике такой связи пока не наблюдается. Среди стран, применявших разделение собственности в электроэнергетике в 2010–2011 гг., есть страны с очень сильно монополизированным рынком. Например, в Ирландии три крупнейшие компании контролируют весь рынок розничных продаж, в Португалии – 96% рынка, Чехии – 95, Нидерландах – 80%. С другой стороны, доля трех крупнейших компаний в Австрии (58%) и Германии (43%) существенно меньше, хотя в этих странах разделение собственности не применялось. Кроме того, на основе табл. 1 можно сделать вывод, что в большинстве стран ЕС, несмотря на все реформы, рынки остаются сильно или очень сильно монополизированными, сохраняется безусловное доминирование двух-трех ключевых игроков (олигопольный рынок). Исключением являются лишь Австрия, Великобритания, Германия, Италия и Словакия, где тройка крупнейших компаний контролирует не более 60% розничного рынка. Впрочем, в Австрии, Германии и Словакии доля крупнейших компаний была на этом уровне и до начала реформ. Значимое сокращение роли крупнейших компаний на рынке в процессе реформ наблюдалось лишь в Великобритании, Италии, Испании и Болгарии.

2. Введение обязательного *доступа третьих лиц к сетям* (ДТЛ), что необходимо для реализации права потребителя на выбор поставщика. ДТЛ подразумевает обязанность оператора сети транспортировать не принадлежащий ему энергоресурс от продавца к покупателю, получая за свои услуги лишь плату за транспортировку. Это позволяет потребителю свободно выбирать поставщика энергоресурсов, будучи уверенным, что обслуживающая его регион распределительная (или транспортная) сеть обеспечит доставку. Таким образом, ДТЛ является неременным условием организации конкуренции между различными поставщиками энергоресурсов.

При этом транспортные тарифы достаточно жестко регулируются государственными органами. Регулятор по предложению оператора сети утверждает либо тариф на транспортировку энергии, либо методику его определения. В теории государственный контроль за тарифообразованием должен предотвратить попытки сетевых операторов получить монопольную ренту и привести к снижению транспортных расходов. Однако, как показано в табл. 2, доля сетевых услуг в цене электроэнергии в подавляющем большинстве стран за прошедшее десятилетие не изменилась и составляет 40–50%. Таким образом, даже государственный контроль не лишил сетевые компании возможностей извлекать монопольную ренту, причем не важно идет ли речь о сетях, входящих в состав ВИК, или о независимых сетевых компаниях. Исключение представляют лишь Великобритания и Ирландия, где с 2001 г. имело место неуклонное снижение доли транспортных расходов в цене электроэнергии. Это лишний раз подтверждает высокую степень либерализации ЭР Великобритании и неспособность / нежелание большинства стран ЕС проводить реформы столь же последовательно.

Таблица 2

Монопольная рента сетевых компаний

Страна	Доля сетевых услуг в цене электроэнергии для домохозяйств (1), %			Динамика, п. п.	
	2001 г.	2008 г.	2012 г.	2008 г. к 2001 г.	2012 г. к 2008 г.
1	2	3	4	5	6
Австрия	68,4	46,6	45,6	-21,8	-1,0
Бельгия	н. д.	40,3	53,5		13,2
Болгария	н. д.	40,3	40,8		0,5
Великобритания	41,2	29,8	21,0	-11,4	-8,9
Венгрия	н. д.	35,4	43,6		8,2
Германия	44,7	40,3	41,0	-4,4	0,7
Греция	н. д.	н. д.	26,1		
Дания	30,5	39,5	59,3	9,0	19,8
Ирландия	50,0	н. д.	34,2		
Испания	52,3	30,0	54,0	-22,3	24,0
Италия	н. д.	29,5	27,5		-2,1
Кипр	н. д.	н. д.	15,5		
Латвия	н. д.	48,5	50,3		1,8
Литва	н. д.	н. д.	53,1		
Люксембург	н. д.	55,0	49,4		-5,6

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6
Мальта	н. д.	15,1	13,6		-1,5
Нидерланды	39,3	н. д.	42,8		
Польша	н. д.	51,6	47,1		-4,5
Португалия	н. д.	36,3	37,0		0,7
Румыния	н. д.	61,2	65,4		4,2
Словакия	н. д.	49,3	51,1		1,7
Словения	н. д.	50,3	47,7		-2,5
Финляндия	52,2	42,4	44,2	-9,8	1,8
Франция	54,9	н. д.	48,2		
Чехия	н. д.	41,2	61,1		19,9
Хорватия	н. д.	37,0	39,5		2,6
Швеция	58,8	45,5	55,2	-13,3	9,7
Эстония	н. д.	53,6	39,2		-14,4

(1) Цена без учета налогов

Составлено по данным сайта Евростат и документу Европейской комиссии SEC (2002) 1038.

Следует отметить, что чем дальше продвигаются реформы, тем сильнее становится *сопротивление со стороны значительного числа стран-членов, что способствует гетерогенности нормативно-регулятивной среды*. Это сопротивление проявляется и в ходе принятия законодательства на уровне ЕС, и в ходе его имплементации, и в регулятивной практике на национальном уровне. Выше уже упоминалось о напряженных дискуссиях, которые имели место в 2007–2009 гг. по поводу введения разделения собственности и закончились не в пользу реформаторов. Характерно, что в ходе обсуждения звучали тезисы, ставившие под сомнение саму идеологию реформы. Например, министр энергетики Франции Ален Жюппе заявил: «Даже интенсивная конкуренция не всегда создает возможность для снижения цен» [Bulletin ... 2007] Спрашивается, а ради чего тогда уже 15 лет ломается ранее существовавший режим регулирования рынков?

За неприятием идеи разделения ВИК крылось стремление сохранить государственный контроль над энергетическими компаниям. В особенности это справедливо для стран ЦВЕ (Чехии, Эстонии, Болгарии, Латвии, Словении, Словакии), однако и в ряде старых членов ЕС государство сохраняет контроль над энергетическими компаниями, будучи их основным собственником (в частности, во Франции).

Еще одним аргументом, часто использовавшимся противниками разделения ВИК, был тезис о том, что выделенные в самостоятельные компании сети не будут заинтересованы в развитии сетевой инфраструктуры, а также не будут иметь необходимого для этого объема финансовых средств. Признанием важности этого аргумента стало введение обязательных 10-летних инвестиционных планов развития инфраструктуры, за исполнением которых теперь следят национальные регуляторы. Однако этот шаг является очевидным признанием неспособности создаваемой модели энергетического рынка обеспечить стабильность функционирования и развитие сетей за счет рыночных сил. Государственное вмешательство в форме даже не индикативного, а обязательного планирования – это весьма странный способ регулирования рыночной экономики.

Значительные сложности постоянно возникают в ходе имплементации законодательства ЕС на национальном уровне. К примеру, в 2006 г. Еврокомиссия направила 16 странам ЕС обоснованные заключения о невыполнении ими норм второй электрической и газовой директив. В числе основных проблем Комиссия указала недостаточные меры по разделению функций, дискриминацию при обеспечении ДТЛ к сетям (в частности, в пользу долгосрочных контрактов), недостаточные полномочия национальных регуляторов, высокие барьеры входа на рынок, чрезмерное распространение регулируемых цен для конечных потребителей, административные препятствия для смены поставщика и т.п. Уже имеется несколько решений Суда ЕС, в которых государства признаны виновными в некачественной имплементации упомянутых директив в национальное право (Люксембург, Испания, Швеция, Бельгия). Против некоторых стран расследование о невыполнении норм Второго энергопакета открывалось повторно. А в 2010 г. Комиссия направила обоснованные заключения 20 странам ЕС в связи с невыполнением ими регламентов о трансграничных поставках электроэнергии и газа.

Еще сложнее проходит имплементация ТЭП. Официально период его имплементации закончился 3 марта 2011 г. Однако к указанному сроку *ни одна* (!) из 27 стран ЕС не успела реформировать свое законодательство. После полугодовой отсрочки Комиссия начала официальные расследования о нарушении срока имплементации положений ТЭП против 14 стран. Позднее Комиссия иници-

рвала расследование еще против шести стран, в которых Комиссия сочла имплементацию неполной или некорректной. В целом 20 стран ЕС не вовремя или не качественно реализовали положения ТЭП – хороший пример единства нормативно-регулятивной среды ЭР. Против семи из них (Словении, Польши, Финляндии, Эстонии, Румынии, Болгарии и Великобритании) Еврокомиссия уже подала иски в Суд ЕС.

Но даже в условиях качественной имплементации нового законодательства на национальном уровне крупные ВИК используют все возможные лазейки для сохранения своего монопольного положения на рынке, а национальные регуляторы не всегда имеют средства и волю для противодействия. В 2006–2010 гг. Комиссия провела несколько антимонопольных расследований против крупнейших энергетических компаний стран Западной Европы. Самый крупный штраф на газовом рынке ЕС был наложен на «E.ON» и «GdF»: в 2009 г. их обязали заплатить по 553 млн евро за сговор на германском и французском рынках. Ряду компаний («RWE», «Distrigas», «GdF», «ENI» и др.), чтобы избежать штрафов, пришлось в рамках мирового соглашения с Еврокомиссией взять на себя специальные обязательства – например, по продаже трубопроводов, снижению объема резервирования мощностей транспортировки газа, модификации долгосрочных сбытовых контрактов. Конечно, можно интерпретировать эти факты как подтверждающие высокую эффективность Комиссии как органа, контролирующего соблюдение права ЕС. Но возникает вопрос: почему национальные регуляторы не выявили этих нарушений? Либо из-за отсутствия достаточных полномочий и опыта, либо из-за снисходительного отношения к деловым практикам национальных «энергетических чемпионов». А это дает весомые основания констатировать несовершенство нормативно-регулятивной среды и отсутствие единообразной практики регулирования.

Инфраструктурное единство энергетического рынка ЕС

Политическое пространство энергетического рынка ЕС должно опираться на инфраструктурное единство рынка, без которого невозможны трансграничные поставки энергии и, соответственно, конкуренция производителей из разных стран. К тому же инфраструктурное единство является важнейшей предпосылкой

обеспечения энергетической безопасности, в частности маневра потоками энергии в случае перебоев поставок с какого-либо направления. Поэтому Евросоюз придает большое значение развитию трансграничной инфраструктуры, упрощению порядка трансграничных поставок и снижению их стоимости.

Программа развития Трансъевропейских энергетических сетей существует с середины 1990-х годов, но лишь в 2003 г. она была напрямую увязана с задачей создания единого ЭР. С этого момента деятельность ЕС в сфере «соединения, облегчения взаимодействия и развития Трансъевропейских энергетических сетей и доступа к этим сетям» имеет основной целью «поощрение эффективного функционирования внутреннего рынка в целом и внутреннего энергетического рынка» [European Parliament and Council, 2003]. Последние решения ЕС требуют от государств создать процедуру выдачи разрешений на строительство по принципу «одного окна». Эта процедура не должна занимать более трех лет, а строительство должно быть начато не позднее двух лет с момента получения разрешения.

Кризис с транзитом российского газа через Украину в январе 2009 г. заставил Евросоюз обратить еще большее внимание на развитие энергетической инфраструктуры. Обнародованное 17 ноября 2010 г. сообщение Еврокомиссии «Приоритеты энергетической инфраструктуры до 2020 г. и после» наметило комплексную долгосрочную программу развития энергетической инфраструктуры. Как заявил комиссар ЕС по энергетике Г. Эттингер, «мы вернулись в XIX век, мы снова должны впрыснуть деньги [в энергетическую инфраструктуру]» [Bulletin ... 2010]. Позднее регламент о стимулировании инвестиций в энергетическую инфраструктуру зафиксировал список приоритетных проектов.

Однако масштабное планирование еще не означает успешной реализации заявленных планов. Как обычно, наиболее сложными являются вопросы финансирования. В 2011 г. Комиссия оценивала затраты на приоритетные проекты в сумме 210 млрд евро до 2020 г. (электроэнергетика – 140, газовая отрасль – 70 млрд евро). Отметим, что годом ранее заявлялось о необходимости инвестировать 1 трлн евро (судя по всему, финансовый кризис вынудил пересмотреть цифры в сторону существенного уменьшения). Жесткий спор разгорелся на заседании Совета министров энергетики 3 декабря 2010 г. Бедные и периферийные страны ЕС настаивали

на необходимости финансирования из бюджета ЕС. Богатые страны, которым и придется раскошелиться, настроены к идее коммунарного финансирования более скептически. В итоге возобладало мнение стран-доноров: ключевая роль в реализации инфраструктурных проектов должна принадлежать рынку.

Как полагает Еврокомиссия, частный сектор может выделить до 70%. Для того чтобы привлечь частных инвесторов, Комиссия предлагает применять меры тарифного стимулирования: устанавливать инвестиционно-привлекательный тариф за доступ к вновь созданной инфраструктуре. Однако в итоге повышенный тариф будет оплачен потребителями энергоресурсов. А поскольку тарифная политика остается в компетенции государств – членов ЕС, заинтересованных прежде всего в социальной стабильности, повсеместная реализация такого подхода представляется проблематичной. Разумеется, в распоряжении регулирующих органов еще имеется механизм инвестиционного планирования. Но в конечном итоге такая практика также перекладывает бремя дополнительных расходов на конечных потребителей и ставит национальные власти перед сложным выбором: развитие инфраструктуры или поддержание социально приемлемых цен на энергоресурсы.

Для обеспечения единства рынка необходимы не только транспортная инфраструктура, но и синхронизированные / единые торговые механизмы. Хорошим примером развития транснациональных торговых площадок являются спотовые рынки электроэнергии. С 1996 г. функционирует «Nord pool» – рынок электроэнергии стран Северной Европы (Норвегия, Швеция, Финляндия, Дания), в 2010 г. к нему присоединилась Эстония, в 2013 г. – Литва. В 2008 г. создана ЕРЕХ, объединившая торговые площадки французского и германского операторов спотовых рынков, а также связанные с ними рынки Австрии и Швейцарии. Испанская торговая площадка OMEI также обслуживает потребности португальского рынка электроэнергии. Чешский спотовый рынок, организованный чешской компанией OTE, также обслуживает компании Словакии и Венгрии. Такие торговые площадки безусловно упрощают трансграничные поставки электроэнергии и повышают уровень конкуренции на национальных рынках за счет прихода внешних игроков.

Оценить успехи политики ЕС в сфере построения инфраструктурно единого ЭР путем сравнения планов и практической реализации проектов чрезвычайно сложно. Пожалуй, стоит лишь

упоминать, что цель, поставленная еще в 2001 г., – довести трансграничные мощности в электроэнергетике в каждой стране ЕС до 10% от генерирующих мощностей [European Council, 2002], – так до сих пор и не реализована. Однако есть и другой способ оценки. Инфраструктурное единство призвано создать условия для конкуренции генерирующих / добывающих компаний из разных стран ЕС между собой. Такая трансграничная конкуренция должна вести к выравниванию цен на национальных рынках. Динамика оптовых (спотовых) и розничных цен представлена в табл. 3. Наблюдается постепенное выравнивание оптовых цен пусть не в целом по Евросоюзу, но по отдельным субрегионам, прежде всего в Северной Европе, объединенной на базе «Nord pool», и Центральной части Западной Европы (торговая площадка EPEX). При этом существуют значительные различия в оптовой цене между субрегионами, свидетельствующие о недостатке трансграничных мощностей. Практически изолированы Италия, Греция, Иберийский полуостров, Великобритания и Ирландия. Очень слабо связаны энергосистемы стран Восточной Европы. Трансграничным продажам энергоресурсов, особенно электроэнергии, препятствует не только нехватка транспортных мощностей. Есть неясности с тарифами на трансграничную транспортировку; национальные регуляторы зачастую ассоциируют национальные интересы с интересами крупнейших национальных энергетических компаний и не стремятся усилить конкуренцию на национальных рынках за счет допуска крупных иностранных сбытовых компаний; существует негласное разграничение сфер влияния между компаниями из разных стран.

Конвергенции розничных цен на электроэнергию для домохозяйств не наблюдается даже в субрегионах и даже по сравнению с ситуацией 2000 г. В целом по Евросоюзу розничные цены сегодня колеблются от 56% от среднего по ЕС (Болгария) до 142% (Ирландия). Безусловно, разрыв в ценах несколько сократился; в 2000 г. цены колебались от 46,1% (Чехия) до 154,5% (Италия), но все же разница в 3 раза слишком велика, чтобы объяснять ее лишь различиями в источниках генерации.

Таблица 3

Единство и фрагментация энергетического рынка ЕС

	Цена электроэнергии на спотовом рынке		Цена электр.							
	2009 г.	2011 г.	2000 г.	2010 г.	2013 г.					
	евро за МВт • ч	% от среднего по ЕС (2)	евро за МВт • ч	% от среднего по ЕС (2)	евро за кВт • ч					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
ЕС-27	41,4	100,0	55,5	100,0			0,122	100,0	0,1376	100,0
ЕС-15					0,1031	100,0				
Велико-британия и Ирландия										
Велико-британия	59,4	143,5	56,9	–	0,1056	102,4	0,1321	108,3	0,1658	120,5
Ирландия	н.с.р.		62,3	112,3	0,0795	77,1	0,1589	130,2	0,1951	141,8
Центральная Западная Европа										
Австрия	39,2	94,7	51,9	93,5	0,0949	92,0	0,1427	117,0	0,1413	102,7
Бельгия	39,4	95,2	49,4	89,0	0,1171	113,6	0,1449	118,8	0,1583	115,0
Германия	38,9	94,0	51,1	92,1	0,1191	115,5	0,1381	113,2	0,1493	108,5
Нидерланды	39,2	94,7	51,9	93,5	0,0938	91,0	0,1229	100,7	0,1322	96,1
Франция	43,1	104,1	48,9	88,1	0,0928	90,0	0,094	77,0	0,1007	73,2
Северная Европа										
Дания	37,7	91,1	49,4	89,0	0,0718	69,6	0,1168	95,7	0,13	94,5
Латвия	н.с.р.		н.с.р.		н.д.		0,0954	78,2	0,114	82,8
Литва	н.с.р.		н.с.р.		н.д.		0,0955	78,3	0,1132	82,3
Финляндия	36,9	89,1	49,3	88,9	0,0645	<u>62,6</u>	0,0998	81,8	0,1102	80,1

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Швеция	37,1	89,6	48,4	87,2	0,0637	<u>61,8</u>	0,1195	98,0	0,1359	98,8
Эстония	н.с.р.		43,4	<u>78,2</u>	н.д.		0,0695	<u>57,0</u>	0,0994	<u>72,2</u>
Южная Европа										
Греция	43,4	104,8	59,4	107,1	0,0564	<u>54,7</u>	0,0975	79,9	0,117	85,0
Испания	37,8	91,3	50,8	91,6	0,0895	86,8	0,1417	116,1	0,1752	127,3
Италия	63,7	153,9	72,2	130,1	0,1500	145,5	н.д.		0,1498	108,9
Португалия	37,6	90,8	45,5	<u>82,0</u>	0,1194	115,8	0,1093	89,6	0,121	87,9
Центральная Восточная Европа										
Болгария	н.с.р.				н.д.		0,0675	<u>55,3</u>	0,0771	<u>56,0</u>
Венгрия	н.с.р.		55,8	100,6	0,0622	60,3	0,1349	110,6	0,1061	77,1
Словакия	39,2	94,7	50,9	91,7	н.д.		0,1277	104,7	0,1384	100,6
Словения	н.с.р.		57,2	103,1	0,0830	80,5	0,1057	86,6	0,1177	85,5
Польша	39,1	94,4	52,2	94,1	н.д.		0,1049	86,0	0,1155	83,9
Румыния	34,3	<u>82,9</u>	52,1	93,9	н.д.		0,0856	<u>70,2</u>	0,089	<u>64,7</u>

(1) Без учета Мальты, Кипра и Люксембурга.

(2) Среднее арифметическое по странам, имеющим спотовые рынки.

Н. с. р. – нет спотового рынка.

Составлено по данным сайта Евростат и документу Европейской комиссии SEC (2002) 1038.

Что характерно, сопоставимые оптовые цены отнюдь не гарантируют одинаковых розничных цен, что свидетельствует о системных различиях в организации национальных рынков на уровне законодательства и регулятивных практик. Например, при одинаковых оптовых ценах во Франции и в Бельгии розничные цены различались на 50%, в Словакии и Румынии – на 30, в Финляндии и Швеции – на 20%.

Анализируя различные модели оптового ценообразования на газовых рынках стран ЕС, А. Конопляник [Конопляник, 2013, с. 20–21] делает вывод: «Построение единого внутреннего рынка газа ЕС будет происходить в разных странах разными темпами, от разных отправных точек, характеризующих разную насыщенность этих стран энергетической инфраструктурой и разный уровень го-

товности этих государств применять на практике положения Третьего энергопакета, рассчитанного на высокий уровень либерализации энергетических рынков. Такому высокому уровню в ЕС соответствуют, на мой взгляд, сегодня лишь Великобритания и страны Северо-Западной, но не Центральной и / или Восточной Европы». Добавлю – и не Южной Европы. Этот тезис равным образом справедлив и в отношении рынков электроэнергетики.

* * *

В целом итоги 15-летнего процесса либерализации энергетического рынка ЕС весьма противоречивы. Много сделано, но до реализации поставленных целей еще очень далеко. Стакан то ли наполовину пуст, то ли наполовину полон; он продолжает наполняться, но все медленнее.

Сформировалась разветвленная многоуровневая система управления энергетическим рынком ЕС, включающая в себя институты ЕС, национальных регуляторов и различные транснациональные сетевые структуры. Еврокомиссия, ощущая свою слабость перед лицом многочисленной группы скептически настроенных стран-членов, приложила большие усилия для формирования сетевых структур, которые могли бы стимулировать развитие конкурентоориентированных регулятивных практик и легитимировать последние. После вступления в силу Третьего энергопакета эти сети постепенно встраиваются в иерархическую структуру (национальные регуляторы – Европейские сети операторов транспортировки – АСЭР), которая в конечном итоге замыкается на Комиссию. Очевидно, что таким образом Комиссия стремится переориентировать лояльность акторов, на которых возложена ключевая роль в исполнении политики ЕС – национальных регуляторов, – с национального на общеевропейский уровень.

Нормативно-регулятивная среда энергетического рынка пока еще весьма гетерогенна и не способна обеспечить желаемый уровень конкуренции. Фактические показатели (роль крупных компаний на рынке, активность потребителей, монопольная рента сетей, различие цен на национальных рынках) свидетельствуют о сохранении высокой степени монополизации рынка в большинстве стран ЕС. Значимые успехи в создании конкурентного режима имеются лишь в Великобритании, странах Северной Европы и, в

меньшей степени, в центральной части Западной Европы. Политики ЕС зачастую видят причину торможения реформ в зависимости от внешних поставщиков энергии, которые далеко не всегда готовы играть по новым правилам либерализованного рынка. Отчасти поэтому одним из важнейших элементов внешней энергетической политики ЕС является стратегия «экспорта» законодательства с соседние страны с целью трансформировать их по собственному образу и подобию¹. Однако гораздо большее значение имеют инфраструктурные факторы, а также политическое сопротивление значительной части государств ЕС. В такой ситуации Комиссия вынуждена мириться с половинчатыми и двусмысленными нормами принимаемого на уровне ЕС законодательства, которые частенько еще более выхолащиваются в процессе имплементации. Вертикально интегрированные компании-монополисты активно используют образовавшиеся лазейки для сохранения своего доминирующего положения. А национальные регуляторы, вероятно, реагируя на политические настроения, зачастую снисходительно относятся к деловым практикам национальных «энергетических чемпионов». Впрочем, поведение национальных регуляторов с течением времени может измениться, если Комиссии удастся встроить их в вышеупомянутую «регулятивную вертикаль».

Инфраструктурное единство энергетического рынка ЕС очевидно недостаточно для того, чтобы обеспечить слияние национальных рынков энергии в единый общеевропейский рынок. Осознавая эту проблему, Евросоюз в последние годы все большее внимание уделяется развитию интегрированной инфраструктуры. Таким образом, энергетический рынок ЕС все более напоминает «движущуюся цель». В 2007 г. Комиссия уже рапортовала об успешном завершении проекта, имея в виду, что все потребители получили право выбора поставщика. Сейчас ключевой датой называют 2014 г., рассчитывая к этому моменту обеспечить инфраструктурное единство энергосистем: «Внутренний [энергетический] рынок должен быть завершен к 2014 г., что обеспечит свободное движения газа и электроэнергии» [Conclusions, 2011]. Однако значительная часть намеченных проектов имеет слабое экономическое обоснование; их реализация может существенно

¹ Подробнее о стратегии «экспорта» энергетического законодательства и в целом о внешней энергетической политике Евросоюза см.: [Кавешников, 2013].

увеличить стоимость энергии для конечных потребителей, что не всегда политически приемлемо.

В подготовленном в 2007 г. докладе группы европейских экспертов энергетический рынок ЕС был охарактеризован как «мозаика из 25 стран, каждая со своей [регулятивной] культурой и наследием» [Cosijns, D'Haeseleer, 2007, p. 6]. Пожалуй, это излишне пессимистичный взгляд. Я полагаю, что сегодня вместо единого конкурентного энергетического рынка ЕС существует совокупность национальных / региональных олигопольных рынков, которые не очень сильно связаны между собой и конкурентная среда на которых обеспечивается не столько рыночными силами, сколько все более усиливающимся государственным регулированием.

Литература

- Громогласова Е.С.* Теория и практика политического управления в Европейском союзе / РАН. ИМЭМО. – М., 2009. – 116 с.
- Гудков И.В.* Третий энергетический пакет Европейского союза // Нефть, газ и право. – М., 2010. – № 3. – С. 58–66.
- Кавешников Н.Ю.* Европейский союз после Лиссабонского договора // Европейский Союз в XXI веке: время испытаний. / Под ред. О.Ю. Потемкиной (отв. ред.), Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой. – М.: Весь мир, 2012. – С. 11–34.
- Кавешников Н.Ю.* Развитие внешней энергетической политики Европейского союза // Вестник МГИМО-Университета. – М., 2013. – № 4. – С. 82–91.
- Конопляник А.* Газовый рынок Европы: однообразие или многообразие ценообразования? // Нефтегазовая вертикаль. – М., 2013. – № 15–16. – С. 16–24.
- Романова Т.А.* «Третий пакет» и будущее «Газпрома» // Россия в глобальной политике. – М., 2007. – № 6. – С. 69–82.
- Транснациональные политические пространства: явление и практика / Под ред. М.В. Стрежневой. – М.: Весь мир, 2011. – 376 с.
- Bulletin quotidien Europe. – Brussels, 2007. – N 9415, 27 April.
- Bulletin quotidien Europe. – Brussels, 2010. – N 10271, 7 December.
- Christopher J., Cabau E.* The internal energy market / Ed. by Jones Christopher; 3rd ed. – Leuven: Claeys & Casteels, 2010. – 1154 p.
- Commission Working Document. The internal energy market. COM (88) 238 final / Commission. – Brussels, 1988. – 2 May. – Mode of access: <http://aei.pitt.edu/4037/> (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Cosijns L., D'haeseleer W.* European Union, 25 different countries, 25 different energy policies? An overview. – Essen: VGB, 2007. – 293 p.
- Conclusions. EUCO 2/11 / European Council. – Brussels, 2011. – 4 February. – 16 p. – Mode of access: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=>

true&sc=false&f=ST%202%202011%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F11%2Fst00%2Fst00002.en11.pdf (Дата посещения: 09.02.2014.)

European Council. Presidency conclusions. Barcelona European Council, SN 100/1/02. Rev. 1.15, 16 March 2002. – Barcelona, 2002. – Mode of access: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/71026.pdf (Дата посещения: 09.02.2014.)

European Parliament and Council. Decision No 1229/2003/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 laying down a series of guidelines for trans-European energy networks and repealing Decision № 1254/96/EC // Official journal of the European Union. – Brussels, 2003. – 15 July. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:176:0011:0028:EN:PDF> (Дата посещения: 09.02.2014.)