



Вторжение политических рисков в рыночные механизмы

Обзор ситуации на европейском газовом рынке в 2019 году

ДАНИЛА БОЧКАРЕВ

Кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института «Восток-Запад» (Брюссель)

Прошедший 2019 год был очень насыщенным и богатым на события. Это в особенности верно для европейского газового рынка, где эффективно работающие рыночные механизмы подверглись негативному влиянию политических факторов, таких как санкции, неблагоприятные изменения в законодательстве или чрезмерно радикальная климатическая политика. Повсюду в Европе зарекомендовавшие себя рыночные механизмы отступают под давлением политических факторов, увеличивая, в том числе, и стоимость энергоресурсов для конечных потребителей. В этом контексте хотелось бы выделить: изменение Газовой директивы ЕС, принятие «Европейского Зеленого Соглашения» и, конечно же, американские санкции против компаний-трубоукладчиков. На этом фоне предварительные договоренности о продолжении транзита газа через территорию Украины выглядели как пример относительно деполитизированного и рационального компромисса.

Данный текст отражает личное мнение автора, которое может не совпадать с позицией его организации

МОДИФИКАЦИЯ ГАЗОВОЙ ДИРЕКТИВЫ ЕС

В апреле 2019 года Европейский совет одобрил противоречивые и неоднозначные поправки к Газовой Директиве ЕС, ранее принятые на пленарном заседании Европейского Парламента в Брюсселе. Первые попытки изменить действующее энергетическое законодательство ЕС были предприняты еще в ноябре 2017 года, когда Европейская Комиссия (ЕК) предприняла ряд шагов по распространению норм европейского энергетического законодательства (прозрачность тарифов и операционной деятельности, разукрупнение, доступ третьих сторон к газотранспортной инфраструктуре и т. д.) на трансграничные газопроводы, поставляющие газ из третьих стран.

Первые попытки изменить энергетическое законодательство ЕС были предприняты еще в ноябре 2017 года, когда ЕК попыталась распространить нормы европейского энергетического законодательства на трансграничные газопроводы

Изначально это решение объяснялось необходимостью улучшения «функционирования внутреннего энергетического рынка ЕС и укрепления солидарности между государствами-членами». Как представляется, реальные цели были несколько иными. Посредством изменения Газовой Директивы Еврокомиссия попыталась убить двух зайцев одним выстрелом. Брюссельская бюрократия стремилась затруднить реализацию проекта «Северный поток-2» (в действительности складывалось впечатление, что требования к морским трубопроводам и многочисленные исключения из правил были приготовлены специально для данной магистрали) и начала процесс перераспределения полномочий (между правительствами стран-членов ЕС и наднациональными европейскими институтами) в свою пользу.

До настоящего времени многие важные аспекты европейской энергетической политики (такие, например, как решения по поводу национального энергетического баланса) находились в компетенции стран-членов (статья 194, пункт 2 Лиссабонского договора). С принятием поправок к Газовой Директиве часть полномочий стран-членов переходит на европейский уровень. Так, например, страны-члены ЕС ограничены в возможности подписывать межправительственные соглашения с третьими странами, а на морские трубопроводы (точнее, на их часть, проходящую через территорию страны-члена ЕС, где происходит соединение с наземной инфраструктурой), связывающие третьи страны с Европой,

стали распространяться нормы Третьего Энергопакета. Таким образом, принятые изменения увеличили неопределенность – частным инвесторам трудно работать в ситуации, когда правила меняются во время игры.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КЛИМАТИЧЕСКАЯ ПОВЕСТКА

«Декарбонизация» – это, пожалуй, самое модное слово энергетического дискурса в Европейском союзе. Уменьшение выбросов парниковых газов и сокращение использования углеводородного топлива (включая природный газ) представляется единственной панацеей от всех природных катаклизмов, связанных с глобальным потеплением и изменением климата.

Действительно, доля возобновляемых источников энергии (ВИЭ) в европейском и даже в мировом энергобалансе постоянно растет, а себестоимость «зеленой» энергетики постоянно падает. Например, стоимость солнечных батарей снизилась на 80% между 2010-м и 2019 годами. Тем не менее до настоящего времени развитие ВИЭ напрямую или косвенно связано с государственной поддержкой – либо через тарифы, либо посредством регулирования, де-факто форсирующим переход на «зеленую» энергетику командными, нерыночными мерами. Это приводит к недовольству граждан ценой «энергетического перехода».

В настоящее время европейская энергетическая политика «разрывается» между движением за климат Греты Тунберг и растущим недовольством населения высокими ценами на энергию. Например, в настоящий момент средняя цена электричества для населения в Германии составляет 0,31 евро (\$0,34) за киловатт-час, что почти в три раза выше, чем средняя цена электроэнергии для населения в США (\$0,1317 за киловатт-час).

До настоящего времени многие важные аспекты европейской энергетической политики находились в компетенции стран-членов. С принятием поправок к Газовой Директиве часть полномочий стран-членов переходит на европейский уровень

Исходным стимулом для движения «желтых жилетов», равно как и других популистских движений, связанных с «климатическим скептицизмом» стал рост стоимости моторного топлива. Триггером протестов во Франции послужило очередное повышение налога на потребление энергетических продуктов (акциза на нефтепродукты).

Тем не менее европейские институты пока не настроены на корректировку брюссельской климатической повестки в связи с обеспокоенностью европейской об-

щественности по поводу цен на энергетические ресурсы и общей стоимости «энергоперевода». В ноябре 2018 года Еврокомиссия представила стратегию по защите климата на период до 2050 года. Согласно содержащимся в ней сценариям, благодаря электрификации энергопотребления в Европе выброс парниковых газов сократится на 80–95% или даже может быть сведен к нулю. В декабре 2019 года Европейская Комиссия представила «Европейское Зеленое Соглашение» (European Green Deal) – был взят курс на превращение Европейского Союза в первый «климатически нейтральный континент» к 2050 году». Данное соглашение также предусматривает достижение промежуточных целей по выбросам парниковых газов (сокращение на 50–55% от уровня 1990 года к 2030 году). Незадолго до принятия этого документа Европейский инвестиционный банк объявил об отказе в финансировании (начиная с 2022 года) проектов, связанных с углеводородным сырьем.

Таким образом, речь идет не только об отказе от использования угля и нефти, но и о возможном сокращении потребления природного газа. В данный момент большинство экспертов сомневается в возможности полного отказа от природного газа в Европе, тем более в распространении европейской модели «декарбонизации» на другие регионы планеты. В самом благоприятном случае мировое потребление энергии будет расти как минимум на 1,2% в год, в том числе из-за увеличения населения и повышения уровня жизни в развивающихся странах. Только ВИЭ будут не способны покрыть рост глобального энергопотребления. По данным ВР, доля ВИЭ (включая биотопливо и гидроэнергетику) в мировом энергобалансе возрастет с 4% в настоящее время до 15% в 2040 году. При этом доля угля, самого «грязного» топлива, сократится всего с 28% до 20% к 2040 году, а доля газа возрастет до 26%.

Уменьшение выбросов парниковых газов и сокращение использования углеводородного топлива (включая природный газ) представляется единственной панацеей от всех природных катаклизмов, связанных с глобальным потеплением

Тем не менее само принятие этой стратегии будет оказывать влияние на положение экспортеров нефти и природного газа в страны-члены ЕС. Уже сейчас нефтегазовые компании вынуждены искать новые сферы применения углеводородного сырья, в том числе и варианты, предполагающие практически нулевые выбросы парниковых газов. Например, «Газпром» реализует проекты по получению метано-водородного топлива и разрабатывает технологию разложения природного газа на водород и углерод без выбросов диоксида углерода.

ДЕСТАБИЛИЗИРУЮЩЕЕ ВЛИЯНИЕ САНКЦИЙ

Санкционное давление вышло на новый уровень и уже оказывает влияние на работу энергетических компаний даже в Европе. Речь идет, конечно же, об американских санкциях, обращенных, прежде всего, против проектов российских компаний. Один из них, так называемый «Закон о защите европейской энергетической безопасности» (PEESA) был включен в оборонный бюджет США и направлен против компаний-владельцев судов-трубоукладчиков, участвующих в строительстве газопровода «Северный поток-2». Ограничительные меры вступили в силу после подписания президентом Трампом военного бюджета и вынудили швейцарскую компанию Allseas, трубоукладчика газопровода «Северный поток-2», временно прекратить работу над проектом.

В настоящее время европейская энергетическая политика «разрывается» между движением за климат Греты Тунберг и растущим недовольством населения высокими ценами на энергию

Таким образом, потребители оценивают природный газ исходя из его цены, а не страны происхождения данного товара, так как могут выбирать между различными поставщиками СПГ и трубопроводного газа. Против санкций высказались, в частности, федеральный канцлер Германии Ангела Меркель, министр иностранных дел Германии Хайко Маас, комиссар ЕС по торговле Фил Хоган, министр экономики и финансов Франции Бруно Ле Мэр и другие.

Действительно, не может не вызывать удивления тот факт, что проблема «европейской энергобезопасности» стоит на повестке дня, тем более по другую сторону Атлантики. Большинство европейцев – как потребителей, так и поставщиков энергии, напротив, уверены, что эта проблема уже не является релевантной для ЕС. Благодаря функционирующему единому рынку газа население и промышленность имеют доступ к альтернативным поставщикам и газотранспортным мощностям.

Таким образом, потребители оценивают природный газ исходя из его цены, а не страны происхождения данного товара. Так, например, установленные мощности регазификационных терминалов в странах Евросоюза за последнее десятилетие выросли более чем вдвое и достигли 212 млрд м³ в год. Из них, по оценке Gas Infrastructure Europe (GIE), в 2018 году не использовалось около 160 млрд м³ в год. Эта цифра сопоставима с экспортом российского газа в страны Евросоюза.

Отчеты, опубликованные Европейским агентством по сотрудничеству регуляторов энергетики (ACER) и Европейской сетью операторов газовых сетей (ENTSOG) показывали усиление интеграции европейских энергетических

рынков, повышение безопасности поставок энергоресурсов и устойчивости рыночных механизмов, несмотря на возросшую зависимость от импорта российского газа.

Кроме того, юридически обязывающее соглашение между ПАО «Газпром» и Директоратом по конкуренции (DG COMP) Еврокомиссии, подписанное в мае 2018 года, лишило зарубежных критиков российской компании сильнейшего аргумента – что компания способна и готова злоупотреблять правилами европейского рынка. Антимонопольный орган ЕС постановил наложить на «Газпром» ряд конкретных (правовых) обязательств: отмена положения о конечном пункте назначения поставок газа; привязка цен на газ, поставляемый ПАО «Газпром» в Центральную и Восточную Европу (ЦВЕ) к котировкам хабов в Западной Европе, а именно TTF в Нидерландах и NCG в Германии. Клиенты «Газпрома» получили право требовать от российской газовой компании своих сделок по перебрасыванию объемов газа из одной страны в другую и т. д. Все это существенно изменит характер деятельности «Газпрома» на газовых рынках в ЦВЕ.

В случае пренебрежения этими правилами ЕК оставляет за собой право «наложения штрафа в размере до 10% совокупного годового оборота компании». Таким образом, «Газпром» де-факто принял на себя правовые обязательства по завершению создания на территории ЕС единого газового рынка. Пренебрежение ими повлечет за собой штрафы, превосходящие любые ожидаемые выгоды. То есть мы видим, что европейской энергобезопасности ничего не угрожает, а ограничительные меры могут иметь негативные последствия как для рыночных механизмов, так и для энергобезопасности Старого Света.

УКРАИНСКИЙ ТРАНЗИТ: КОМПРОМИСС ДОСТИГНУТ?

Вопрос о транзите природного газа через территорию Украины временно ушел с повестки дня. Переговоры, де-факто начавшиеся летом 2018 года, близки к формальному завершению. «Газпром» и «Нафтогаз» подписали 20 декабря 2019 года Протокол по газовому сотрудничеству. В соответствии с этим документом, российская и украинская компании «подпишут соглашение об урегулировании взаимных претензий по действующим контрактам». «Газпром» также согласился выплатить «Нафтогазу» \$2,9 млрд по решению Стокгольмского арбитража. При этом «Нафтогаз» отказался от новых претензий и отзовет арбитражные и судебные иски, по которым нет окончательных решений.

Стороны договорились забронировать «транспортные мощности на пять лет в объеме 225 млрд м³, в том числе 65 млрд м³ на 2020 год, 40 млрд м³ на 2021 и последующие годы, при условии установления конкурентного тарифа». Они также будут рассматривать «возможность поставок газа на Украину с ценообразованием на базе (немецкого газового хаба) NCG».

СМИ сообщили, что ряд украинских компаний уже заключили прямые соглашения с «Газпромом» на поставку газа с января 2020 года. Это сообщение было, однако, позже опровергнуто российской стороной.

Несмотря на диверсификацию маршрутов поставки природного газа, «украинский транзит» до сих пор остается важным для отдельных стран-членов Евросоюза.

Компромисс по транзиту отвечал интересам основных заинтересованных лиц – европейских потребителей, «Газпрома» и «Нафтогаза» (равно как и оператора ГТС Украины и украинских потребителей). Европейские рынки вполне логично отреагировали падением цен на газ. Так, котировки на нидерландском газовом хабе TTF упали на 7%, до 14 евро за МВт (примерно \$167 за 1 тыс. м³).

По расчетам Кельнского института энергетической экономики (EWI), потенциальная остановка газового транзита через Украину на три месяца привела бы к более высоким ценам на газ для европейских потребителей и, как следствие, к потерям для европейских потребителей в размере 4,1 млрд евро. Отсутствие транзита также обернулось бы сокращением прибыли «Газпрома» (на 500 млн евро) и «Нафтогаза» (на 400 млн евро). Продолжение транзита также должно облегчить задачу по бесперебойной доставке газа потребителям внутри Украины.

Для «Газпрома», как главного поставщика «голубого топлива» на европейский рынок, особенно важно сохранение репутации надежного экспортера, равно как и репутации газа, как ключевого компонента европейского энергобаланса. Эксперт Оксфордского института энергетических исследований Саймон Пирани, в частности, отметил, что потенциальные проблемы с транзитом российского газа через территорию Украины могли бы создать существенный «политический риск для позиции природного газа на европейских энергетических рынках... усиливая сомнения в роли России как надежного поставщика (энергоресурсов) и (создавая) дополнительные аргументы в пользу того, что газ не является подходящим топливом для энергетического перехода».

Компромисс по транзиту также позволил «Газпрому» и России избежать обвинений в подрыве «репутации» газа, которые звучат со стороны отдельных руководителей Европейской Комиссии. Не секрет, что трубопроводный газ из РФ чувствует себя более «комфортно», чем СПГ при более низких ценах на газ в Европе. Таким образом, соглашение может помочь «Газпрому» сохранить свою долю на рынке.

Заканчивая обзор на этой позитивной ноте, следует все же отметить, что чрезмерная политизация энергетического сектора таит в себе скрытые угрозы – как для энергетических компаний, так и для потребителей энергии. Директивные методы и попытки воздействия на глобальные энергетические рынки путем политического давления или санкций могут привести к дестабилизации рынка (как это чуть не случилось в случае с санкциями, введенными против одного из крупнейших производителей алюминия). А за это в конечном итоге заплатят европейские потребители и энергетические компании. При этом энергетическая безопасность отнюдь не увеличится, как утверждают авторы ограничительных мер, а скорее уменьшится – из-за снижения уровня диверсификации и сокращения числа поставщиков. ❗