



THE EUROPEAN GEOPOLITICAL FORUM

Изменения в энергетическом законодательстве ЕС: Практические сценарии по укреплению энергетического партнерства России и ЕС

(Краткое изложение основных тем дискуссии)

Председатель и ведущий:

Академик Нодари Симония

Директор центра энергетических исследований ИМЭМО РАН

Докладчики:

Владимир Фейгин

*Генеральный директор, руководитель отдела энергетики,
Институт энергетики и финансов*

Андрей Конопляник

*Бывший заместитель генерального директора,
Секретариат Энергетической хартии*

Константин Симонов

*Генеральный директор,
Фонд национальной энергетической безопасности*

Татьяна Митрова

Руководитель Центра изучения международных энергетических рынков

Анатолий Золотухин

*Проректор по международным отношениям,
Государственный университет нефти и газа им. Губкина*

Michael Webb

Заместитель главы делегации Европейской комиссии в России

Dr Urban Rusnak

*Руководитель проекта по внешней энергетической безопасности
республики Словакия, Министерство иностранных дел Словакии*

Елена Медведева

Старший эксперт по энергетической политике, Gasunie, Москва

Marcelina Golebiewska

Старший аналитик по России и СНГ, Polish Oil and Gas Company

Marat Terterov

Директор, Европейский Геополитический Форум;

Экс-старший советник, Секретариат Энергетической Хартии

Новая концепция энергетической безопасности Европы как альтернатива ДЭХ?

Газовый кризис в первые дни 2006 года между Россией и Украиной года ознаменовал собой негативное развитие событий в истории энергетических отношений между Россией и ЕС. Косметическое, по своей сути, соглашение между «Газпромом» и НАК «Нафтогаз» стало предвестником кризиса гораздо большего масштаба, который разразился в январе 2009 года.

С этого времени актуальность Договора Энергетической Хартии (ДЭХ), одного из ключевых инструментов защиты инвесторов и рамочного соглашения о Евразийской Энергетической Безопасности, резко упала. Задействовав арбитражные механизмы, предусмотренные ДЭХ и иными правовыми актами в качестве средства решения газовых споров с Украиной, Россия могла бы обеспечить актуальность ДЭХ, а также повысить собственный имидж страны как надежного партнера для европейских потребителей энергии. Однако, вместо арбитражного пути Москва пошла на ограничение подачи газа, спровоцировав обострение кризиса и упустив возможность поднять престиж страны на международной арене. После этого, методы решения энергетических споров между Украиной и Россией на основе буквы закона вряд ли могли стать реальным вариантом для обеих сторон по ряду причин, в том числе из-за напряженных на тот момент отношений между двумя странами.

В теории, положения ДЭХ по транзиту должны предоставлять защиту российскому газу, который проходит транзитом через Украину в ЕС, а с другой стороны, обязывать Россию выступать в роли транзитного государства для подающегося в западном направлении центрально-азиатского газа. Однако реальность оказалась иной. По-видимому, газовые споры России с Украиной, вместе с неудачей переговоров о дополнительном протоколе ДЭХ о транзите, убедили Москву, что на практике Хартия не в состоянии гарантировать транзит российского газа в Европу через Украину. Статья 7 ДЭХ требует, чтобы Украина обеспечивала "свободу транзита" газа из России для ЕС, на протяжении всего периода спора Украины о цене на газ с Россией. Москва же полагала иначе: украинские соседи перекачивают российский газ для своего собственного потребления, и при этом не обеспечивают свободу транзита.

Поэтому, сначала сокращение, а затем и прекращение поставок газа стало единственным доступным вариантом для Москвы, так как с ее точки зрения Украина нарушила обязательства ДЭХ о "свободе транзита". Недоверие России к ДЭХ, носившее до этого сдержанный характер, резко усилилось в связи с отсутствием эффективности ДЭХ и Хартии во время кризиса. В результате, Москва попыталась перехватить инициативу у Брюсселя своей контр-Хартией (Концептуальный Подход к Энергетической Безопасности, озвученный президентом России Медведевым в Хельсинки в апреле 2009).

Концептуальный Подход Медведева был принят к сведению Европейским Союзом, который по-прежнему остается верен ДЭХ. Маловероятно, что Концептуальный Подход, исходя из нынешней формы документа, можно воспринимать как альтернативу ДЭХ.

К этой инициативе нужно относиться как к свидетельству того, что в Москве было принято политическое решение, направленное на прекращение участия России в Хартийном процессе. А с учетом же того, что Москва не участвует в продолжающихся дискуссиях, направленных на модернизацию Хартии, эта инициатива нацелена также на пропаганду идеи о необходимости

создания новых инструментов для реализации концепции энергетической безопасности Европы в пост-хартийный период.

Похоже, что Москва не рассматривает в качестве варианта продолжение участия в процессе реформирования Хартии. Это относится и к вступлению в ОПЕК. В то же время участие России в других международных энергетических институтах таких, как Форум Производителей Газа и Международный Энергетический Форум, преследует иные цели.

Недооцененность ДЭХ со стороны России

Однако ДЭХ может представлять большее значение для России, чем в настоящее время полагают в Москве. Это должно проявиться с большей очевидностью по мере приближения ЕЭС к реализации «Третьего энергетического пакета», который направлен на гармонизацию правил игры внутреннего европейского рынка газа и электроэнергии. Россия нацелена на инвестиции в транспортно-логистический сектор (даунстрим) энергетического рынка ЕС, а введение в силу «Третьего энергетического пакета» может создать целый ряд трудностей для работы российских компаний в странах ЕС. Прежде всего, из-за требований для неевропейских энергетических компаний ЕС следовать тем же правилам внутреннего рынка, что и компании ЕС, даже если такие компании (и их инвестиции) происходят из-за пределов ЕС. ДЭХ может быть использован как для защиты инвестиций в добывающий (апстрим) сектор ЕС (его энергетических компаний) в Россию, так и для защиты российских инвестиций в транспортно-логистический сектор внутри ЕС.

Поэтому в интересах России поддержать ДЭХ и борющийся за выживание хартийный процесс, поскольку они способны обеспечить механизм урегулирования споров, которые могут быть использованы против ЕС для защиты российских даунстрим инвестиций на рынке ЕС.

Таким образом, процесс модернизации и реформирования Энергетической Хартии, может отвечать долгосрочным интересам России по таким направлениям ДЭХ, как защита прав инвесторов. Такой подход отличается от сегодняшней необходимости укреплять транзитные положения ДЭХ и отвечает интересам и ЕС, и России.

Третий Пакет – миф об антироссийских мерах

Третий Пакет ЕС направлен на создание новых правил для установления конкурентоспособного, прозрачного и либерального внутреннего рынка газа и

электроэнергии ЕС. Однако введение в действие этого пакета 27-ю членами блока продвигается медленно, ввиду того, что государствам-членам еще предстоит достичь консенсуса в отношении его принятия. Российские специалисты считают, что положения Пакета необходимо раскрыть с помощью дополнительных пояснительных записок и инструкций, которые способна разработать Европейская Комиссия. Есть опасения, что новые правила могут быть слишком жесткими для энергетических компаний третьих стран, стремящихся работать с ЕС. Опасаются также, что в случае принятия Третьего Пакета его положения могут воспрепятствовать России принимать участие в инвестиционных проектах транспортировки газа внутри ЕС, поскольку их осуществление потребует полного отделения транспортировочной деятельности от

производства (или полного разделения компаний, занятых в таких инвестиционных проектах).

Такой сценарий вряд ли приемлем для России, поскольку ставит под сомнение стремление "Газпрома" активно участвовать в приобретении и управлении транспортными объектами на газовом рынке ЕС, что выходит далеко за рамки его нынешней роли внешнего поставщика. Тем не менее, Москва не считает, что Третий Пакет направлен в первую очередь на то, чтобы нанести ущерб намерениям энергетических компаний из третьих стран, которые хотят работать с ЕС. Его основная цель -- создание унифицированного свода правил и равных условий для всех игроков, а предпринимаемые шаги по разделению энергетических компаний направлены, прежде всего, против энергетических монополий ЕС, а не против энергетических монополий третьих стран.

Весь процесс принятия Третьего Пакета пройдет, вероятно, несколько этапов с целью достижения оптимального баланса между рыночными силами и вводимыми правилами. Кроме того, потребуется учитывать национальные и общеевропейские подходы. Маловероятен возврат к чисто национальным (энергетическим) рынкам (в рамках ЕС). Более того, будет крайне важно установить четкий набор правил совместимости ДЭХ и Третьего Пакета, а также общепринятых норм по защите энергетического рынка ЕС от будущих газовых споров между Россией и Украиной.

Призрачные перспективы развития газовых месторождений на шельфе российской Арктики

Дефицит долгосрочных соглашений о поставках и, кроме того, отсутствие четкого определения потенциальных рынков для российского газа ставит под вопрос перспективы развития газовых месторождений России на шельфе Арктики. Последние достижения в технологии производства сланцевого газа и планы быстрого наращивания

числа установок для производства сжиженного природного газа в Катаре, Индонезии и Австралии, делают эти перспективы еще более неопределенными, если не призрачными. По разным оценкам, предполагаемые инвестиции в развитие углеводородного сектора в российской Арктике до 2050 года колеблются от 3 до 6 триллионов долларов США. Примерно 25-30% этой суммы необходимо будет инвестировать в разведочные проекты.

Очевидно, что Россия не может взять на себя бремя всего инвестиционного процесса в одиночку: потребности в инвестициях в будущие российские проекты по разведке газа, несомненно, требуют международного сотрудничества, с точки зрения как технологии, так и инвестиций. Тем не менее, для привлечения иностранных участников к таким проектам российское законодательство и правоприменительная практика должны быть стабильны, прозрачны и предсказуемы. Огромные долгосрочные инвестиции в промышленность арктического шельфа России, хотя и заманчивы, но все же нуждаются в гарантиях.

Газ из Российской Арктики в настоящее время слишком дорог, чтобы конкурировать с газом, добываемым в более низких широтах. Тем не менее, ресурсная база Российской Арктики огромна, и технологии в скором времени сделают ее более привлекательной для инвесторов. Программа освоения Арктики, вероятно, будет запущена Россией как только это станет

практически осуществимо.. В этом контексте слово "разведка" употребляется в более широком смысле, охватывая в дополнение к сейсморазведке и разведочному бурению оценку новых потенциальных рынков сбыта, маршруты снабжения и способы доставки (трубопроводный газ, сжиженный природный газ, СПГ, газовый гидрат, и т.д.). Перевод потенциальных ресурсов в

категорию подтвержденных запасов, распределенным по потенциальным рынкам (в том числе Европы) позволит "Газпрому" обеспечить место и роль на мировом энергетическом рынке.

Сложившаяся неопределенность по поводу новых (газовых) месторождений, потребность в ясности и прозрачности, а также проблемы внедрения новых технологий в области энергетики наталкивают на вопрос: может ли "Газпром" взять на себя ведущую роль по переводу ресурсной базы в подтвержденные запасы для потенциальных рынков не только для сохранения, но и для расширения своей роли на мировой энергетической арене?

Перевод потенциальных в подтвержденные запасы российских газовых месторождений Арктики - это, прежде всего, ответственность Российского государства, а не "Газпрома". Тем не менее, как "Газпром", так и "Роснефть" намерены взять на себя ответственность за российские газовые месторождения на шельфе Арктики. Такая ответственность должна соразмерно регулироваться государством с тем, чтобы обеспечить принятие правильных решений в отношении концептуальной разработки ресурсов, инвестиционных предложений, отбора партнеров, способных предоставить проекту экологическую, технологическую и финансовую составляющие. В настоящее время будущее нефтяных ресурсов России неопределенно и сомнительно из-за отсутствия четкой стратегии в области развития и использования ресурсов Арктики.

Отсутствие четкой политики в отношении разработки арктических ресурсов в сочетании с недавним прорывом в технологии добычи сланцевого газа, совершенствование методов добычи тяжелой нефти и стабильный рост новых глобальных центров газоснабжения – все это может иметь необратимые последствия для перспектив осуществления Штокмановского проекта, в частности, и освоения ресурсной базы Российской Арктики в целом. Таким образом, транспортно-логистическая стратегия России остается в значительной степени неопределенной и непредсказуемой, что, по сути, подрывает доверие инвесторов к реализации крупных энергетических проектов в этой области, и, в конечном счете, сужает возможности "Газпрома" для перевода потенциальных ресурсов в подтвержденные запасы. Такой достаточно пессимистический среднесрочный сценарий особенно применим к арктическому шельфу России.



CEMS Центр изучения
энергетических рынков

117333, г. Москва, ул. Вавилова, д. 44, кор. 2
тел.: (499) 137 60 30, 135 55 88
e-mail: cems@eriras.ru

С полными текстами выступлений и докладов можно ознакомиться на [сайте ИМЭМО](#)