

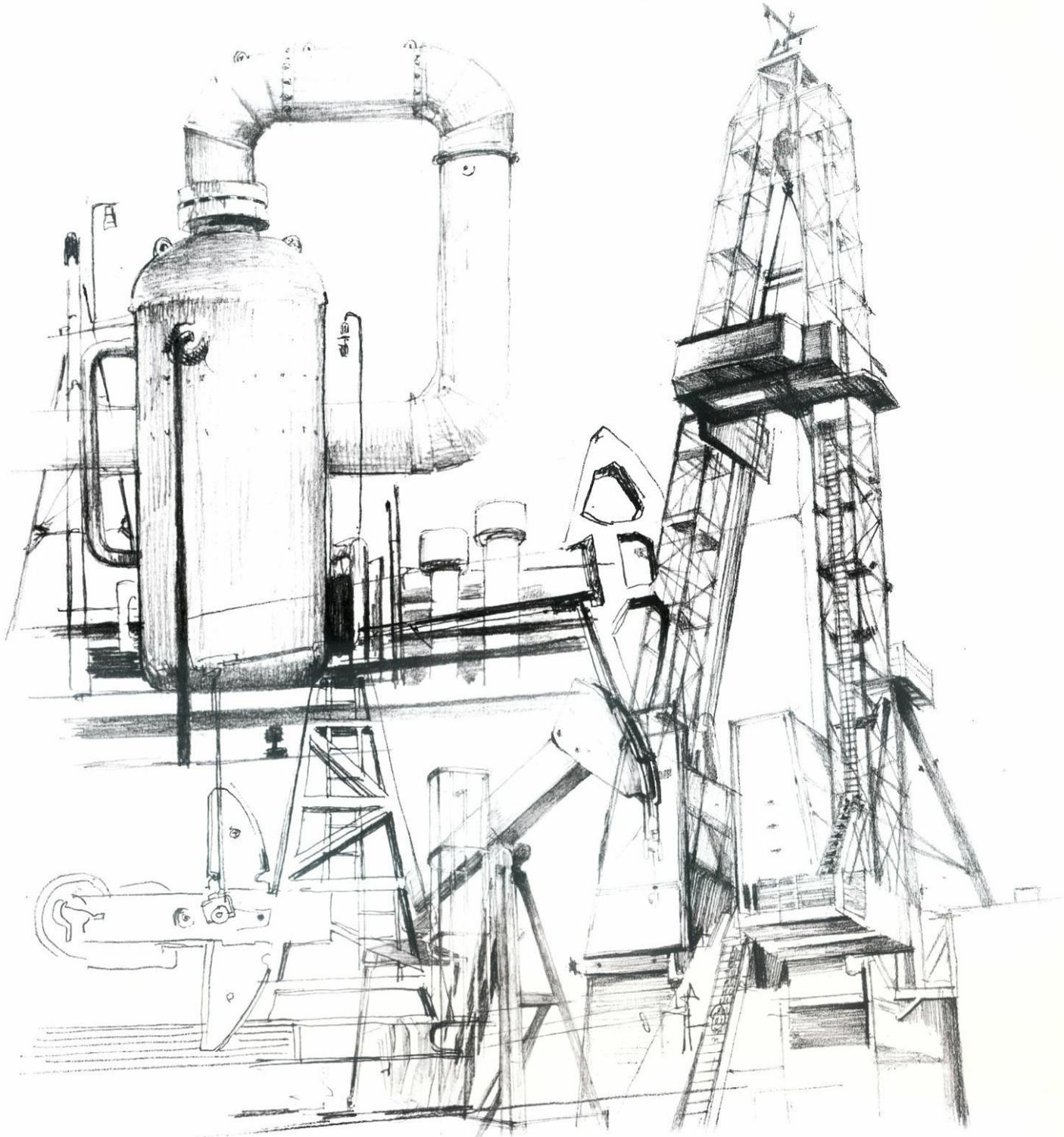
ISSN 0016-5581

ГАЗОВАЯ промышленность

№ 12 731 2015



ЕЖЕМЕСЯЧНЫЙ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКИЙ И ПРОИЗВОДСТВЕННЫЙ ЖУРНАЛ ИЗДАЕТСЯ С 1956 Г.



ВХОДИТ В ПЕРЕЧЕНЬ ПЕРИОДИЧЕСКИХ ИЗДАНИЙ, РЕКОМЕНДОВАННЫХ ВАК ДЛЯ ПУБЛИКАЦИЙ ОСНОВНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ ДИССЕРТАЦИЙ
НА СОИСКАНИЕ УЧЕНЫХ СТЕПЕней ДОКТОРА И КАНДИДАТА НАУК



ПОДХОДЫ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ НЕДИСКРИМИНАЦИОННОГО ДОСТУПА К МАГИСТРАЛЬНЫМ ГАЗОПРОВОДАМ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И.А. Долматов, И.В. Мaskaев (*Институт проблем ценообразования и регулирования естественных монополий НИУ ВШЭ, РФ, Москва*)
E-mail: maskaev@hse.ru

Как в России, так и в Европейском союзе доступ к магистральным газопроводам (МГ) должен осуществляться на основе принципа недискриминации. В статье анализируются различия в сложившейся практике бронирования мощностей в европейских странах, а также описываются новые обязательные механизмы распределения мощностей на основе аукционов, обеспечивающие недискриминационный доступ к МГ в ЕС, введенные в действие с 1 ноября 2015 г. Сетевым кодексом по распределению мощностей. По мнению авторов, в России целесообразно рассмотреть вопросы предоставления услуг по транспортировке газа на основе распределения мощностей газотранспортной системы, а также начать разработку нормативного документа, аналогичного Сетевым кодексам ЕС. Такой юридически обязательный комплексный документ мог бы установить общий понятный и прозрачный порядок бронирования мощностей на различные сроки, вводил бы механизмы управления дефицитом мощности на входе и выходе газотранспортной системы, а также урегулировал бы другие важные, с точки зрения участников рынка, вопросы доступа и определения тарифов.

Ключевые слова: бронирование мощности, тарифы, имплицитные методы распределения мощности, временной аукцион с возрастающей ценой, аукцион с единой ценой.

Добываемый природный газ поступает в МГ для транспортировки к месту назначения. Магистральный газопровод – основное средство передачи газа на значительные расстояния. В соответствии с российским законодательством транспортировка газа по МГ признается деятельностью, осуществляющейся в условиях естественной монополии, и подлежит регулированию.

Большая часть объемов транспортировки по магистральным газопроводам

приходится на газопроводы, которые входят в Единую систему газоснабжения (ЕСГ) России и принадлежат ПАО «Газпром». В свою очередь, являясь собственником системы газоснабжения, компания активно использует газотранспортную систему для транспортировки собственного газа.

По информации ПАО «Газпром», ЕСГ загружена практически полностью [1]. Компания удовлетворяет заявки независимых производителей на доступ:

Economics, organization, management
Existing approaches to securing non-discriminatory access to major gas pipelines in EU and Russia

Dolmatov I.A., Maskayev I.V. (*Institute of problems of pricing and regulation of natural monopolies NRU HSE, RF, Moscow*)
E-mail: maskaev@hse.ru

Both in Russia and the European Union, the non-discriminatory principle is set to dominate the gas pipeline access rules. This paper analyses existing differences in capacity booking practices across Europe and describes new compulsory capacity mechanisms based on auctions which secure equal pipeline access across EU in accordance with Capacity Allocation Network Code entered into effect on 1 November 2015. According to authors, it would be viable for Russia to address the issues concerning gas transmission services based on pipeline capacity allocation and to embark on drafting legal documents largely similar to those approved earlier for EU. Such legally binding solution could likely introduce a common transparent pipeline capacity booking mechanism, addressing different time periods, which would enable gas shortage management rules for system inlets/outlets and effectively regulate other key access and tariff issues believed critical to market players.

Keywords: pipeline capacity, booking, securing, commitments, implicit methods, capacity allocation, auction types.

- При наличии свободных мощностей на предполагаемый период поставки газа;
- при соответствии качества газа стандартам и техническим условиям;
- при наличии у поставщиков подводящих газопроводов и газопроводов-отводов к покупателям с пунктами учета и контроля качества газа.

Требования к качеству газа, подлежащего транспортировке, условия доступа к магистральным газотранспортным сетям определены законодательством. Для обеспечения недискриминационного доступа к газотранспортной системе компания

«Газпром» разработала и применяет на практике Положение о порядке подготовки и выдачи разрешений на доступ независимых организаций к газотранспортной системе ОАО «Газпром».

В 2014 г. Газпром предоставил услуги по транспортировке газа 24 независимым компаниям, объем транспортировки газа которых в 2014 г. вырос по сравнению с 2013 г. и составил 121,1 млрд м³ против 111,4 млрд м³ (Годовой отчет ОАО «Газпром» за 2014 год).

Вместе с тем недостаточная прозрачность и сомнения по поводу недискриминационного доступа продолжают высказываться как в экспертном сообществе, так и при рассмотрении споров в государственных органах и судах, что не способствует укреплению деловой репутации ПАО «Газпром». Проблема усугубляется еще и тем, что деятельность по организации услуг транспортировки в условиях «замороженных» тарифов вкупе с необходимостью выполнения ряда социальных функций начинает ложиться довольно тяжелым бременем на компанию: валовой убыток от такой деятельности в 2014 г., по данным годовой бухгалтерской отчетности компании, составил 1,35 млрд руб. (Финансовый отчет ОАО «Газпром» за 2014 год).

В Европейском союзе также уделяется большое внимание проблеме обеспечения недискриминационного доступа. Недискриминационные и прозрачные механизмы и процедуры доступа к МГ являются важнейшим фактором эффективного функционирования газового рынка, гарантией обеспечения законных прав и интересов участников рынка, в особенности новых.

В настоящее время на территории ЕС реализуется и разрабатывается широкомасштабная система мер, направленная на устранение препятствий для равноправных условий в сфере транспортировки и продажи газа.

Создание единого рынка природного газа немыслимо без гармонизации норм, регулирующих доступ к газотранспортной системе, именно поэтому довольно большое внимание этой проблеме уделяется на новом этапе реформирования, запущенном Третьим энергетическим пакетом. В рамках созданной европейской сети операторов газотранспортных систем (ENTSO-G) активно разрабатываются правила доступа

и пользования газотранспортной сетью, направленные на решение вопросов, связанных с безопасностью и надежностью сетей; правилами доступа третьих сторон; порядком обмена информацией и решения споров; нормами операционной совместности; порядком предоставления мощностей и управления ими в условиях дефицита; определением критерии прозрачности и др.

Результатом совместной работы регуляторов, операторов и пользователей стал Сетевой кодекс о механизмах по распределению мощности в магистральных газотранспортных системах, принятый в форме Регламента ЕС № 984/2013 от 14 октября 2013 г. [2].

Регламент ЕС № 715/2009 устанавливает требование недискриминационного доступа к магистральным газопроводам в ЕС и распространяется на все технически возможные и прерываемые мощности МГ, а также на дополнительные мощности [3].

Реализация требований Регламента в ЕС будет осуществляться в условиях довольно значительной разницы как формальных оснований доступа, так и типов предлагаемых мощностей и сроков, на которые можно зарезервировать мощность, а также механизмов их распределения и управления дефицитом. Так, доступ к услугам по транспортировке газа в некоторых странах возможен лишь при наличии лицензии (например, во Франции, прибалтийских странах, Болгарии), а в других странах достаточно лишь контракта с газотранспортной компанией (например, в Бельгии, Дании, Нидерландах).

Регуляторы и газотранспортные компании используют различные классификации типов мощностей, соответственно, для регулирования и создания продуктов. Например, кроме используемых практически повсеместно гарантированных (не-прерываемых) и прерываемых мощностей в Бельгии также специально определено понятие реверсных мощностей, в Австрии и Германии – динамически распределяемых мощностей (DKZ), т. е. мощностей, которые за пределами определенного пункта представляются только на прерываемой основе.

Ограничения на свободный выбор пунктов «входа и выхода» существуют в Бельгии, Испании и Германии.

Различаются и сроки бронирования мощности, которые почти во всех стра-

нах – членах ЕС бронируются на год вперед, на месяц, на день, в большинстве стран можно зарезервировать мощности на квартал. В некоторых странах продолжительность бронирования мощности может превышать десятилетний период. Во Франции, Польше и Швеции предлагаются сезонные мощности, и только в Великобритании и Германии – на часовой или суточной основе. В трех странах – членах ЕС (Болгария, Эстония и Латвия) пользователи могут забронировать только гарантированные мощности и только сроком на год [4].

Разные страны ЕС отдают предпочтение различным механизмам распределения мощностей. В качестве механизма управления дефицитом мощности аукционы используются в Германии, Чешской Республике, в Португалии, Швейцарии и Великобритании. Избыточная выручка от аукционов, получаемая оператором, может использоваться для снижения размера тарифа на транспортировку в следующем периоде регулирования (как, например, в Чешской Республике и Португалии) или для решения проблемы дефицита путем инвестирования в объекты инфраструктуры.

В большинстве стран ЕС наиболее привычными механизмами предоставления мощностей и управления дефицитом до последнего времени были периоды открытой подписки, предоставление мощности по принципу «первый пришел – первый забронировал», «первый заявил – первый забронировал». Широко используются комбинации этих механизмов и различные модификации.

Так, в Бельгии на внутреннем рынке не существует открытой системы распределения выходных мощностей. Компания Fluxys ежемесячно распределяет расчетные пиковые мощности между газораспределительными компаниями на основе их доли в поставках конечным потребителям с учетом их профилей. За распределение компания не взимает никакой платы. Невостребованные мощности компания реализует на организуемых ею аукционах.

Во Франции распределение существующих мощностей производится на основе «первый пришел – первый забронировал». Для новых мощностей используется механизм открытой подписки. Французская газотранспортная компания TIGF использует



подписку в рамках открытого периода даже на существующие мощности.

Каждому поставщику газа конечным пользователям, зарегистрированному на платформе Transport Distribution Interface Point (PDID), автоматически бронируется мощность в магистральном газопроводе в объеме уже забронированной мощности в распределительных сетях.

В случае дефицита существующие мощности распределяются на пропорциональной основе в газотранспортной системе компании GTRgaz и на основе «первый пришел – первый забронировал» в системе компании TIGF.

В Италии существующие мощности распределяются на основе механизма открытой подписки. В случае дефицита существующие мощности распределяются на пропорциональной основе. Причем бронирование долгосрочных мощностей осуществляется в приоритетном порядке.

В Великобритании бронирование осуществляется в основном посредством аукционов. Небольшая доля бронирования осуществляется на основе «первый пришел – первый забронировал».

Поставщик газа может обратиться с заявкой на предоставление ему свободной существующей входной мощности, а также на бронирование дополнительной мощности. В последнем случае поставщику необходимо заявить о требованиях дополнительной или новой мощности. Лицо, подавшее заявку, может профинансировать технико-экономическое обоснование, принять долевое участие в создании дополнительных и новых мощностей, а также войти в Соглашение об авансовом бронировании мощности (Advanced Reservation of Capacity Agreement, ARCA). Такое соглашение позволяет заявителю с помощью гарантированных финансовых обязательств продемонстрировать серьезность своих намерений в отношении бронирования мощности на ранней стадии ее строительства.

Теперь Сетевой кодекс предусматривает применение аукционов в качестве основных механизмов распределения мощности в ЕС, хотя и допускается, что регулятор может не применять их в случае использования так называемых имплицитных методов распределения (implicit allocation method), т. е. в том случае, если мощность бронируется одновременно

с приобретением (возможно, на торгах) соответствующего объема газа.

В Евросоюзе при распределении мощности газопровода предусмотрено использование двух видов аукционов: временного аукциона с возрастающей ценой и аукциона с единой ценой.

Временной аукцион с возрастающей ценой (Ascending Clock auction) – это аукцион, в котором пользователь услуг заявляет определенный объем мощности против последовательно объявляемых с определенным шагом цен.

Первый раунд торгов начинается с резервной цены и продолжается три часа. Резервная цена представляет собой тариф, рассчитанный по методологии, используемой национальным регулятором.

Продолжительность каждого последующего раунда составляет один час. Кроме того, между раундами предусматривается перерыв в торгах продолжительностью один час. Участник торгов обязательно должен разместить заявку в первом раунде торгов, в которой указывает пункты и направление транспортировки и объем мощности, которую он желает забронировать на данном ценовом шаге.

Организаторы торгов должны обеспечить возможность подавать заявки автоматически против любого ценового уровня.

Всем пользователям, разместившим действительные заявки на бронирование мощности по окончательной цене аукциона (клиринговой цене), гарантируются соответствующие объемы транспортировки по газопроводу после оплаты клиринговой цены, которая может быть фиксированной (и представлять собой тариф на дату проведения аукциона, увеличенный на премию аукциона) либо плавающей (тариф на время пользования мощностью и премия аукциона).

Аукцион с единой ценой (Uniform-price auction) – это аукцион, в котором пользователь газопроводной системы в единственном раунде делает предложение в отношении цены и объема мощности, и для всех пользователей, чьи предложения были удовлетворены, устанавливается наименьшая цена из удовлетворенных заявок.

В ходе торгов пользователи могут представить до 10 заявок. Каждая заявка будет рассматриваться независимо от других. После закрытия торгов они не могут быть

изменены или отозваны. В заявке среди прочего указываются: требуемый объем мощности; минимальный объем, который пользователь газопровода готов забронировать в случае, если оператор не может удовлетворить его заявку в полном объеме; а также цена, которую он готов заплатить и которая не должна быть меньше резервной цены.

Оператор ранжирует заявки по цене в убывающем порядке. Клиринговой ценой считается цена последней удовлетворенной заявки в случае, если совокупный объем заявок превышает выставленный на торги объем мощности. Во всех других случаях клиринговой ценой признается резервная цена.

Пользователи газопроводной системы должны иметь доступ к максимальному объему технически возможной мощности с учетом обеспечения целостности системы, ее безопасности и эффективности функционирования.

На аукционах распределяются как непрерываемые, так и прерываемые мощности. На торгах мощности на более длительный период торгуются первыми, при торговле прерываемыми и непрерываемыми мощностями на одинаковый срок первыми торги проводятся по непрерываемым мощностям.

В Сетевом кодексе содержится требование о выделении не менее 10 % вновь вводимой мощности в каждом пункте газопровода. Этот объем должен быть предложен на аукционе не ранее срока проведения ежегодного аукциона на годовую мощность в году, предшествующем году, в котором начинается использование мощности.

Операторы газотранспортных систем должны предлагать пользователям бронирование непрерываемой мощности на год (несколько лет), квартал, месяц, день и в течение суток. Годовые объемы мощности выставляются на ежегодных аукционах. На аукционах не могут выставляться мощности более чем на 15 лет вперед. Мощности на квартал также бронируются на ежегодных аукционах. Мощности на следующий месяц предлагаются на регулярных аукционах, которые проводятся один раз в месяц, а регулярные аукционы на следующие сутки – один раз в день.

Результаты аукциона должны быть опубликованы в кратчайшие сроки (не позднее

чем на следующий рабочий день после проведения ежегодных аукционов и аукционов для бронирования мощности на месяц и не позднее чем через 30 мин после завершающего раунда аукционов при бронировании мощности «на сутки вперед» и «в течение суток»). Результаты должны быть сообщены одновременно всем участникам аукциона. Также для других участников рынка должна быть опубликована сводная информация о результатах.

Операторы смежных газопроводных систем должны совместно предлагать непрерываемую мощность. Операторы должны предлагать мощности на прерываемой основе в обоих направлениях в пунктах, где непрерываемая мощность была выставлена на торги и была реализована на аукционах на сутки вперед.

Прерываемые мощности также реализуются на аукционах, за исключением прерываемой мощности в течение суток, которая бронируется с помощью процедуры дополнительной заявки (*over-nomination*). Такая процедура предусматривает право пользователей магистрального газопровода при выполнении определенных минимальных требований заявлять объемы в течение дня сверх объемов, закрепленных в контрактах.

Важным элементом системы обеспечения прозрачного и недискриминационного доступа к МГ является требование создания и использования электронных платформ бронирования. В соответствии с требованиями Сетевого кодекса операторы должны предоставлять бронирование мощности через электронные платформы (площадки). Их количество должно быть минимальным. На таких платформах должны предоставляться услуги по совместному бронированию. Создание одной или минимального числа совместных платформ бронирования, по мнению европейских экспертов и законодателей, должно облегчить и упростить бронирование мощности в ЕС.

Мощности на одном пункте МГ могут быть предложены только на одной платформе.

На платформах также должна быть предусмотрена возможность вторичной торговли мощностями. Участники торгов вторичными мощностями должны соответствовать требованиям, которые предъявляются к сторонам, участвующим в резервировании мощности и ее исполь-

зовании для транспортировки газа по магистральным газопроводам.

Большая часть положений Сетевого кодекса вступает в силу на территории ЕС с 1 ноября 2015 г. В течение 2016 г. европейский энергетический регулятор ACER будет осуществлять мониторинг выполнения новых требований.

Введение аукционов в качестве единственного механизма выделения мощностей в ЕС – примечательный факт, поскольку весьма очевидно, что он не является самым используемым механизмом выделения мощностей сегодня. Как показано выше, лишь в некоторых странах имеется практический опыт их использования для распределения мощности.

Кроме того, в ЕС обсуждается необходимость гармонизации контрактов на транспортировку в контексте недискриминационного доступа к сетям системных операторов, правда, с оговорками, что это не означает того, что условия и положения контрактов на транспортировку конкретного системного оператора в одной из стран – членов ЕС должны быть идентичными условиям и положениям контрактов на транспортировку другого системного оператора в той же или какой-либо другой стране – члене ЕС. Речь лишь идет об установлении минимальных требований, которые должны соблюдаться во всех контрактах.

Новая редакция Энергетической стратегии России до 2035 года, разработанная Минэнерго России, предусматривает задачу модернизации и расширения ЕСГ [5], так как уровень выработки ресурса производственного использования магистральных газопроводов составляет более 46 % (Справочник «Газпром в цифрах», 2015 г.). Для обеспечения эффективной транспортировки газа потребуются не только значительные инвестиции, но и более совершенные механизмы государственного регулирования, включая прозрачную и единую для всех участников процедуру доступа к газотранспортным мощностям, методику тарифообразования на услуги по транспортировке газа на основе предоставления мощностей газотранспортной системы и эффективный механизм контроля затрат, относимых на тариф. В настоящее время расчеты тарифов на услуги по транспортировке газа для регулируемых организаций ведутся на основе объемов транспортировки

газа (или объемов и товаро-транспортной работы), а не мощности, что не способствует развитию эффективного рынка газа на территории России.

Опыт реформирования газового рынка в ЕС, и в частности подходы к недискриминационному распределению дефицитных мощностей на основе аукционов, несомненно, представляют интерес, так как позволяют повысить эффективность деятельности оператора, получить дополнительные источники средств для инвестиций без непосильного увеличения цены газа для потребителей.

К сожалению, последние законодательные новеллы, призванные усовершенствовать правила недискриминационного доступа к МГ, оставляют массу неурегулированных вопросов. Сегодня целесообразно было бы рассмотреть возможность предоставления услуг по транспортировке газа на основе распределения мощностей газотранспортной системы, а также начать разработку в нашей стране комплексного нормативного документа, аналогичного Сетевым кодексам ЕС. Такой юридически обязательный документ мог бы установить порядок бронирования мощностей на различные сроки, ввел механизмы управления дефицитом мощности на входе и выходе газотранспортной системы, а также урегулировал другие важные, с точки зрения участников рынка, вопросы доступа и расчета тарифов, что, в свою очередь, способствовало бы предоставлению услуг по транспортировке газа на недискриминационной основе и обеспечивало бы развитие эффективной, надежной и современной российской газотранспортной системы.

Список литературы

1. О доступе независимых производителей газа к газотранспортной системе. – [Электронный ресурс.] – Режим доступа: <http://www.gazprom.ru/about/production/transportation/system-access> (Дата обращения: 06.10.2015 г.)
2. Commission Regulation (EU) No 984/2013 of 14 October 2013 // Official Journal of the European Union. – 2013. – № L 273/5. – [Электронный ресурс.] – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R0984> (Дата обращения: 12.10.2015 г.)
3. Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 // Official Journal of the European Union. – 2013. – № L 211/36. – [Электронный ресурс.] – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009R0715> (Дата обращения: 12.10.2015 г.)