

Національний технічний університет України
«Київський політехнічний інститут»
Інститут телекомунікацій та глобального
інформаційного простору НАН України
Вища економіко-гуманітарна школа (Польща)

СТАЛИЙ РОЗВИТОК – XXI СТОЛІТТЯ: УПРАВЛІННЯ, ТЕХНОЛОГІЇ, МОДЕЛІ

Дискусії 2016

Колективна монографія

Черкаси, Україна
2016

ISBN 978-83-63649-80-7

2.6 О либерализации рынка газа в Латвии: приобретения и риски³⁵⁸

Актуальность. Известный тезис о том, что независимость государства начинается с энергетической независимости не вызывает сомнения в его справедливости. Путем диверсификации используемых энергоресурсов может быть достигнут конкретный результат по созданию максимально самодостаточного энергетического сектора, энергоэффективного и «зеленого». При этом большое значение имеет трансформация конъюнктуры поставок природного газа в регионе стран Балтии. Все эти мероприятия, вместе с постепенной либерализацией рынка природного газа в соответствии с требованиями Третьего Энергетического пакета ЕС в Латвии, повышают уровень энергетической независимости Латвии, как ключевого аспекта национальной независимости.

Новизна. Приведен конкретный пример использования методики экспертных оценок для анализа последствий от принимаемого правительством государства решения, определяющего в значительной мере устойчивое развитие государства в будущем.

Основная часть. Политика стран Балтии (Литва, Латвия и Эстония) является неотъемлемой частью общей политики Европейского Союза (ЕС). Это касается всех направлений государственной политики этих стран. Естественно, что и в области энергетики политика стран Балтии должна следовать общему направлению энергетической политики ЕС. Главными целями здесь внутреннего РГ ЕС являются: снижение выбросов углекислого газа в атмосферу, увеличение удельного веса возобновляемой энергии в общем потреблении энергии и увеличение энергоэффективности. Особое внимание в политике ЕС уделяется созданию внутренних рынков электроэнергии странами участницами ЕС и, образования на их базе единых рынков электроэнергии и газа для всего ЕС. Другими словами, должны быть созданы условия для создания ситуации, чтобы ни одна из стран участниц ЕС не была изолирована от электрических сетей и газовых труб континентальной Европы.

Что касается электрических соединений, то указанная ситуация в значительной мере странами Балтии **достигнута**³⁵⁹. Это

³⁵⁸ Авторы Махнитко А.Е., Герхард Я.Х., Баркан В.И.

³⁵⁹ Сталтманис Арнис, Кутьюн Антонс. Сетевые кодексы подключения энергосистемы – следующий шаг Балтии в интеграцию системы электроэнергии Европы. – Энергия и мир, 2016, № 1(96), с.40- 43(лат.яз). ISSN 1407 – 5911. -Электронный доступ: www.eunp.lza.lv

позволило странам Балтии стать участниками биржи *Nord Pool Spot* по торговле электроэнергией между Северными странами (Норвегия, Швеция и Финляндия).

Началом работы изолированного рынка газа (РГ) в Латвии можно считать 2000-й год, когда был заключен первый долгосрочный договор АО «*Latvijas gāze*» о поставках природного газа с российским концерном «Газпром».

Следует отметить, создание внутреннего (единого для всех стран, являющихся участниками ЕС) РГ является главным направлением развития РГ ЕС. Открытие РГ стран участниц в большей мере является условием реализации общей политики ЕС, а не экономической необходимостью каждой из стран, входящих в состав ЕС. Несомненно, что общая политика может способствовать консолидации ресурсов и их эффективного использования, а также повысить надежность поставок этих ресурсов.

Главными целями внутреннего РГ ЕС являются:

- уменьшение эмиссии CO₂;
- снижение цены газа;
- повышение надежности поставок газа.

Большой проблемой внутреннего РГ ЕС является поставка газа от внешних источников (ЕС в общем импортирует примерно 45 % расходуемого газа. Норвегия считается внутренним рынком). Внешними источниками поставок газа являются Россия (1/3 от общего импорта газа ЕС) и Алжир (14 % в общем импорте ЕС)³⁶⁰.

С точки зрения народного хозяйства Латвии либерализация РГ допустима и возможна. Она даже желательна с точки зрения теоретической возможности снижения цены на потребляемый газ. С другой же стороны, либерализация РГ в настоящей ситуации не обязательна, т.к. число поставщиков газа ограничено. Ограниченными являются также возможности поставки газа, вызываемые существующей инфраструктурой. Все сказанное осложняет полноценное внедрение РГ. Однако, Латвия должна подчиняться общей политике ЕС (выполнять Директивы 2003/55/ЕК, 2009/73/ЕК), а поэтому, вопрос о целесообразности открытия РГ не подлежит обсуждению.

Анализ ситуации с РГ ЕС приводит к следующим выводам:

1. Самой дешевой и надежной является поставка газа по сетям трубопроводов.

³⁶⁰ Консилиум экспертов «Открыто о либерализации рынка газа в Латвии» // Научный вестник, 2016, № 5(505) (лат. яз.). ISSN 1407 – 1479. Электронный доступ: <http://www.lza.lv>

2. Внутренние запасы газа (в том числе и запасы газа в Норвегии) истощаются.

3. Использование офшорных газопроводов для повышения надежности снабжения газом невыгодно, т.к. это связано с вовлечением ЕС в юридические взаимоотношения с газодобывающими странами, в которых могут возникать опасные ситуации (например, войны).

4. Импорт сжиженного природного газа (СПГ) мог бы способствовать диверсификации импорта газа, но большой масштаб его диверсификации для государств Центральной и Восточной Европы является дорогим удовольствием.

5. Россия является и остается лучшим, дешевым и надежным поставщиком газа для внутреннего РГ ЕС. Поэтому, ЕС должен найти способ как обеспечить поставку газа из России – сохранить существующий договор, который в силе до конца 2020 года, или, заключить новый.

Главные каналы транспорта газа в страны ЕС – Северный поток 1 (*Nord Stream 1*) и Северный поток 2 (*Nord Stream 2*). Инфраструктура *Nord Stream* поддерживается не межгосударственными соглашениями, а договором концерна «Газпром» со многими предприятиями Европы, который не подчиняется регулированию Директивами ЕС.

В Латвии открытие РГ предусматривалось с 3-го апреля 2017 года, когда заканчивался определенный в договоре о приватизации предприятия АО «*Latvijas gāze*» гарантированный срок его монополии, как торговца газом. Под влиянием политики ЕС по развитию РГ правительство Латвии решило ускорить открытие РГ. Следует отметить, что попытки открыть РГ и ликвидировать (или ограничить) монопольное положение АО «*Latvijas gāze*» предпринимались в Латвии неоднократно (в 2005, 2009 и 2014 годах). Однако эти попытки не дали никакого результата, т.к. открытие РГ означало бы прекращение договора с собственниками АО «*Latvijas gāze*» и затрагивание интересов его иностранных владельцев.

В 2005 году в Закон об энергетике по инициативе правительства Латвии были внесены изменения о необходимости нормативного регулирования открытия РГ. Тем самым было сделано отступление от реализации Директивы 2003/55/ЕС по газу³⁶¹ на 10 лет, т.к. Латвия была новым изолированным рынком, где

³⁶¹ Консилиум экспертов «Открыто о либерализации рынка газа в Латвии» // Научный вестник, 2016, № 5(505) (лат. яз.). ISSN 1407 – 1479. Электронный доступ: <http://www.lza.lv>

только в 2000-ом году был заключен первый долгосрочный договор с поставщиком газа.

В 2009 и 2014 году Закон об энергетике пересматривался, но под разными предложениями, открытие РГ откладывалось. В последний раз было применено отступление об изолированности рынка, т.к. в то время не были доступны альтернативные источники поставки природного газа и РГ оставался бы только на бумаге. В изменениях к Закону об энергетике в 2014 году были расширены условия, регулирующие открытие РГ. В частности, понятие «природный газ» было дополнено понятием «сжиженный природный газ» и определены условия его поставки. Внесенные изменения должны были вступить в силу с 3-го апреля 2017-го года, если раньше для Латвии не наступит одно из следующих обстоятельств:

1. Система природного газа тесно соединена с системой природного газа любого участника ЕС, исключая Литву, Эстонию и Финляндию.

2. Доля доминирующего поставщика природного газа меньше 75 % общего расхода газа Латвией.

Открытие терминала сжиженного газа в Клайпеде (Литва) соответствует первому условию. Появилась техническая возможность поставлять газ из Литвы, нарушая монополию системы передачи газа АО «*Latvijas gāze*». Поэтому правительство Латвии считает, что можно готовиться к открытию РГ. Одним из элементов этой подготовки является разделение монополии АО «*Latvijas gāze*», отделив инфраструктуру передачи и хранения газа от торговли и распределения газа. Разделение АО «*Latvijas gāze*» предусматривается Директивой 2009/73/ЕС и нормами Закона об энергетике Латвии. Сделать это необходимо до 3 апреля 2017 года. Осуществить эту процедуру необходимо для того, чтобы всем возможным торговцам газа можно было обеспечить равные подступы к инфраструктуре распределения газа.

В настоящее время разделяемое предприятие АО «*Latvijas gāze*», является частным предприятием, принадлежащим иностранным и местным собственникам. Акции предприятия принадлежат: российскому концерну «Газпром» (34 %), финансовому инвестору из ЕС «*Marguerite Fund*» (28,97 %), германской компании «*Uniper Ruhrgas International GmbH*» (18,26 %), фирме «*Itera Latvija*» (16 %) и малым инвесторам (2,8 %)³⁶².

³⁶² Консилиум экспертов «Открыто о либерализации рынка газа в Латвии» // Научный вестник, 2016, № 5(505) (лат. яз.). ISSN 1407 – 1479. Электронный доступ: <http://www.lza.lv>

Учитывая большой резонанс в обществе, вызванный противоречивыми выступлениями руководства Министерства экономики и его специалистов в средствах массовой информации, видимой секретностью в разъяснении важнейших аспектов РГ, в Академии наук Латвии 10-го февраля 2016 состоялся консилиум экспертов по оценке проблемы. Для участия в консилиуме были приглашены депутаты Европарламента от Латвии, представители и независимые эксперты от Комиссии народного хозяйства Сейма, Министерства экономики, Комиссии регулирования общественных услуг, Союза самоуправлений, профсоюзов, Конфедерации трудоустройства и АО «Latvijas gāze». Присутствовали также различных госучреждений и журналисты.

Уместно отметить, что к моменту консилиума были приняты Правила Кабинета министров (КМ) Латвии (9 февраля 2016 года) по потреблению и поставкам газа. Министерство экономики Латвии посчитало, что реализация этих Правил позволит местным предприятиям покупать газ в зарубежных странах. Согласно действующим нормам Закона об энергетике принципы свободного рынка в Латвии в силе уже сейчас, т.к. терминал СПГ в Клайпеде создал альтернативу монополии АО «Latvijas gāze». Изменения к Закону об энергетике от 9 февраля 2016 года устанавливают, что свободный выбор поставщика газа станет возможным с 3-го апреля 2017 года. Однако, уже сейчас АО «Latvijas gāze» обязано обеспечить доступ третьей стороне к системе распределения газа, договариваясь с предприятием об оплате за использование инфраструктуры.

Через два дня после принятия Правил КМ, 11 февраля 2016 года Сейм Латвии утвердил Изменения к Закону об энергетике, которые определяют процедуру открытия РГ и разделения АО «Latvijas gāze», не противоречащие правилам КМ.

На состоявшемся консилиуме экспертов рассматривались 3 группы вопросов:

первая группа вопросов:

1. Что означает либерализация РГ в Латвии?
2. Какие потенциальные поставщики газа и предлагаемые цены?
3. Какую часть РГ в Латвии будет занимать СПГ и сколько он будет стоить?

вторая группа вопросов:

1. Что означает преобразование АО «Latvijas gāze»?
2. Что представляет собой инфраструктура поставки газа?
3. Что будет с газохранилищем Инчукалнс (Латвия)?

третья группа вопросов:

1. Какие могут возникнуть риски, вызванные поспешностью открытия РГ?

2. Является ли юридически грамотной форма принятых Правил КМ открытия РГ?

3. Как предполагается решать вопрос права частной собственности против владельцев АО «Latvijas gāze»: право правительства принимать стратегические решения относительно частного предприятия иностранных владельцев, международный аспект таких действий, нечестная конкуренция по отношению к иностранному предприятию?

4. Какие перспективы выиграть в суде, если известно, что АО «Latvijas gāze» является предприятием иностранных инвесторов, а ЕС стремится поддерживать хорошие взаимоотношения с Россией, как главным поставщиком газа?

Консилиум оценивал три аспекта: цены, поставщики и надежность поставки.

Относительно цены было высказано, что под влиянием конкуренции открытого РГ цены могут понизиться, но могут и возрасти, если общий уровень цены вне Латвии окажется выше, как это было до открытия РГ. Результаты предварительных исследований института Жака Делора ситуации с газом в 2013 году в анализируемых 20 странах ЕС показали: в 9 странах цены на газ, поставляемый концерном «Газпром» были выше, чем в Латвии – Болгария, Чехия, Дания, Эстония, Греция, Италия, Литва (в году цена была снижена), Польша, Словения. В Словакии и Румынии цена на газ была ниже, чем в Латвии.

Возможно, что цена на газ повысится на начальном этапе освоения рынка (объемы накопления недостаточны). При достаточных объемах накопления газа (покупка газа в запас на конкурентном рынке) цена может быть ниже.

Повышая эффективность работы газохранилища в Инчукалнсе, образовав независимое предприятие европейского уровня хранения газа, можно снизить затраты на хранение газа, а следовательно и цены его.

Цена на газ не является главным приобретением открытого РГ, т.к. на регулируемом рынке регулятор имеет право определять оптимальные цены, учитывая интерес как поставщиков газа, так и его потребителей. Определение регулятором обоснованно высокой цены на газ, обеспечивающую большую при-

быль предприятиям поставщиков, может свидетельствовать о его лоббировании интересам поставщиков, а не потребителей.

На свободном рынке цена образуется из цены продукта, затрат по доставке, налога на продукт и прибыль, на которую влияет конъюнктура рынка. Покупателю желательна низкая цена, а продавцу – по возможности высокая цена. Условия наилучшей цены имеются на первичном рынке, где покупатель договаривается с производителем (продавцом). В настоящее время Латвия является участником первичного рынка и покупает газ от участника первичного рынка – государства или предприятия (совокупности предприятий), обеспечивающего поставки газа на внутренний рынок ЕС. Открывая рынок и, включаясь во внутренний рынок ЕС, Латвия становится участником вторичного рынка.

Если Латвия не сможет содержать ответвление от газопровода концерна «Газпром» до Инчукалнса (например, предприятие инфраструктуры по содержанию газопровода не будет получать средств ЕС, т.к. объект не является объектом Европейского значения, а своих средств не хватает, подобно тому как это имеет место с ответвлениями внутренней железной дороги) она должна будет покупать газ от стран ЕС на Западе от своих границ через посредников. В этом случае увеличивается расстояние от производителей газа, что приведет к увеличению расходов по поставке газа. При включении газохранилища в Инчукалнсе в список приоритетных инфраструктур газовой системы ЕС, расходы на хранение газа могут увеличиться, а с повышением спроса цена на газ может возрасти.

Имеется три альтернативы монополии на РГ в Латвии.

Первая – поставка излишек природного газа по газопроводу из Литвы. Объем этих поставок небольшой.

Вторая – поставка СПГ с терминала в Клайпеде (Литва).

Третья и самая надежная – поставка природного газа с внутреннего рынка ЕС.

К месту отметить, что на внутренний рынок ЕС 1/3 всего объема потребляемого ЕС газа от концерна «Газпром». Таким образом, энергозависимость Латвии от России уменьшается, но не исчезает.

Каждая из альтернатив имеет свои риски, вызываемые конкретными обстоятельствами. Объясняется это следующим образом.

Объем излишек природного газа, из Литвы ограничен. Цена СПГ в настоящее время неконкурентоспособна. Предложения низких цен могут быть краткосрочными с целью маркетинга,

чтобы войти в рынок Латвии. Поставки из внутреннего рынка ЕС могут прервать прямые поставки из России в Латвию, торговец может потерять возможность влиять на цену поставки.

Могут иссякнуть средства для содержания газопровода из России или последний окажется не нужным и быть закрытым. При этом случае может возобновиться энергетическая зависимость от одного поставщика. Скорее всего – от предприятий Германии, которым принадлежит Северный газопровод от концерна «Газпром».

Тем не менее, поставки газа из России на РГ Латвии можно заменить (или могут быть заменены) поставками от других производителей газа, устраняя полную энергетическую зависимость от концерна «Газпром». Вхождение рынка Латвии во внутренний рынок ЕС существенно повышает надежность в смысле доступности к газовым ресурсам.

Если газохранилище в Инчукалнсе включается в инфраструктуру уровня ЕС и будет продано иностранным собственникам, Латвии может не хватить резервных ресурсов газа. Может измениться само назначение газохранилища в Инчукалнсе – от подачи услуг поставщиками газа на услуги, подаваемые конечным потребителям (большим предприятиям, покупаемых хранимые запасы газа). Без особого регулирования и надзора могут возникнуть трудности с равномерной поставкой газа, не исключены перерывы в поставках. Покрытие дефицита природного газа поставками СПГ газа значительно дороже, по сравнению с поставками газопроводом. Здесь можно отдельно упомянуть о проблеме поставок СПГ в Латвию и регион Балтии вообще.

12 октября 2015 года был официально открыт терминал сжиженного газа в *Świnoujście* (Польша) на границе Польши и Германии, известный как Балтийский терминал СПГ³⁶³. Он является первым стационарным узлом импорта СПГ в регионе Центральной и Восточной Европы. Этот терминал есть и, в обозримом будущем будет, такого вида единственным комплексом импорта СПГ, относительно недалеко расположенным от стран Балтии. Его роль в регионе Балтии для либерализации рынка природного газа будет номинальной до тех пор, когда системы снабжения природным газом Балтии и Польши не будут соединены запланированной структурой промежуточной связи *GIPL (Gas*

³⁶³ Янсонс Лео. Проект терминала сжиженного природного газа Польши и его региональный контекст. – Энергия и мир, 2016, № 1 (96), с.36 -39(лат.яз). ISSN 1407 – 5911. Электронный доступ: www.eunp.lza.lv

Interconnection Poland-Lithuania). Строительство этой связи, как реализация одного из этапов плана Балтийского рынка электроэнергии (*BEMIP – Baltic Energy Market Interconnection Plan*), предусмотрено начать уже в этом году. В коммерческую эксплуатацию *GIPL* может быть сдана не ранее конца 2019 года³⁶⁴ (4). Мощность передачи может достигать до 4.5 млрд.м³ в год. Это обстоятельство определенным образом скажется на изменении цены на поставляемый газ. Так, например, Литве, после сдачи в эксплуатацию плавучего терминала сжиженного газа в Клайпеде, удалось прийти к соглашению с концерном «Газпром» о снижении цены на поставляемый газ на 20 %. Вероятнее всего, что Польше, которая примерно на 60 % зависит от поставки природного газа из России, так само удастся добиться более благоприятного соглашения с концерном «Газпром» в смысле снижения цены газа.

В секторе газоснабжения, как у Латвии, так и в Балтии в целом, 2015 год был годом ожидания предстоящих перемен, вызванных стремлением поскорее войти во внутренний РГ ЕС. Тем не менее, о влиянии практической реализации этих перемен на конъюнктуру энергетики и социально экономическую стабильность Латвии, пока что, можно высказаться весьма приблизительно. Хотя риторика либерализации РГ в регионе Балтии может быть весьма категоричной, альтернатива поставки ресурсов странам Балтии в настоящее время, только одна и определяется она терминалом СПГ в Клайпеде. К сожалению, опыт 2015 года показывает, что стоимость этого СПГ выше, по сравнению с газом, поставляемым по газопроводу «Газпром». Изменение ситуации возможно после ввода в эксплуатацию вышеупомянутого промежуточного соединения инфраструктур природного газа Польши и Литвы.

Выводы. Латвия пытается найти компромисс между попытками ЕС ускорить открытие РГ Латвии (для соблюдения Директив о газа) и обязательствами перед владельцами иностранных предприятий, которым в Латвии определено монопольное положение. Результаты публичного обсуждения проблемы, вызванной решением правительства Латвии о либерализации РГ ранее намеченного срока, свидетельствует о необходимости конкретизации правил и норм открытия и регулирования РГ. Намечаемые правительством в настоящее время нормы открытия РГ, разделения собственности и функций АО «*Latvijas gāze*», туманны и по-

³⁶⁴ Там же

нятны только для заинтересованных сторон, могут способствовать коррумпированному решению вопроса. Предлагаемые попытки обеспечить третьей стороне доступ к рынку до окончания срока монопольных прав АО «*Latvijas gāze*» нарушают гарантии, которые ранее гарантировались монополисту государством. Спешка при открытии РГ может сопровождаться долгосрочными судами, где проигрыш более вероятен, чем выигрыш. Поэтому, подчиняясь общей стратегии ЕС в направлении открытия РГ, законодатели Латвии глубоко проанализируют региональную колебательную специфику конъюнктуры РГ в Балтии, учтут интересы не только потенциальных игроков РГ, но и нынешних, не допустят никакой политической дискриминации отдельных участников рынка. Хотя риторика либерализации РГ в регионе Балтии может быть весьма категоричной, реальная и единственная в настоящее время альтернатива поставки ресурсов странам Балтии в настоящее время, только одна. Именно, терминал СПГ в Клайпеде. К сожалению, опыт 2015 года показывает, что стоимость этого ресурса природного газа сравнительно высокая, а поэтому экономически не выгодна.

Если не учесть мнение экспертов, то предлагаемый правительством способ открытия РГ в Латвии, содержащий экономические и юридические риски может привести к значительным, долговременным потерям. Другими словами, Латвии необходимо думать не только о глобальных и общеевропейских приоритетах, но и о своем – локальном и национальном.

<http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/handle/123456789/5611>