

Обвинения Еврокомиссии против «Газпрома» — результат недоинвестирования газовой инфраструктуры со стороны ЕС

Обвинения Еврокомиссии против «Газпрома» в «антиконкурентном поведении» в Центральной и Восточной Европе отражают ограниченность газотранспортной инфраструктуры в этих странах в результате недоинвестирования со стороны ЕС¹

Е.С. Орлова, старший эксперт сектора «Газовые рынки» — Энергетический департамент Фонд «Институт энергетики и финансов»

Аннотация. В процессе формирования единого европейского рынка газа у регулирующих органов ЕС возникли подозрения, что «Газпром» нарушает антимонопольное законодательство ЕС. В апреле 2015 года Европейская комиссия выдвинула «Газпрому» предварительные официальные обвинения в ведении неконкурентной политики на рынках газа стран Центральной и Восточной Европы. В данной статье приводится экономический анализ аргументов сторон этого правового спора.

Ключевые слова: «Газпром», Европейская комиссия, антимонопольное законодательство, газотранспортная система, газотранспортная инфраструктура.

European Commission's Statement of objections to Gazprom as an outcome of European gas infrastructure insufficient investment

European Commission's formal antitrust proceedings against Gazprom is the result of the Central and Eastern gas infrastructure deficiencies as an outcome of the EU insufficient investment

E. Orlova, Senior Expert, Gas markets division — Energy Department Institute for Energy and Finance

Abstract. In course of the formation of the single and competitive European gas market the European Commission has opened formal proceedings to investigate whether Gazprom, the Russian producer and supplier of natural gas, might be hindering competition in Central and Eastern European gas markets, in breach of EU antitrust rules. The European Commission has sent a Statement of Objections to Gazprom on April 2015 alleging that some of its business practices in Central and Eastern European gas markets constitute an abuse of its dominant market position in breach of EU antitrust rules. This article sheds light on this jurisdictional dispute from the economic standpoint.

Keywords: European Commission, Gazprom, Statement of Objections, gas infrastructure.

УДК 339.564



Ключевой задачей Третьего энергетического пакета, который был введен в действие в 2009 году, стало формирование еди-

ного рынка газа в пределах ЕС с обязательным условием — должна существовать развитая конкуренция поставщиков газа на внутренние энергетические рынки стран-членов ЕС. В настоящее время газовые рынки различных регионов Европы находятся на разной стадии развития. Количество поставщиков газа также различается весьма заметно.

На рынках газа Северо-Западной Европы присутствует большое количество поставщиков. Это кон-

курентный рынок. В Центральной и Восточной Европе ситуация другая: основным «историческим» поставщиком газа здесь является «Газпром». Зависимость стран Центральной и Восточной Европы от поставок газа из России превышает отметку в 50%, в некоторых странах достигает 100%.

Столь высокая газовая зависимость стран Центральной и Восточной Европы от российского газа складывалась десятилетиями, в период активного международного

¹ Исследование осуществляется при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта «Эволюция системы ценообразования на мировом энергетическом рынке: экономические последствия для России», проект № 14-02-00355а

сотрудничества в рамках Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) (1941–1991 годы). Вся газотранспортная система Центральной и Восточной Европы была создана в советское время по единой логике («один рынок — одна труба»). После распада СЭВ страны Центральной и Восточной Европы начали постепенно входить в состав ЕС (2004–2013 годы). В ходе этого процесса вся газотранспортная система стран Центральной и Восточной Европы полностью перешла под контроль ЕС.

В настоящее время в странах Центральной и Восточной Европы прослеживается дефицит газотранспортных мощностей относительно уровня насыщенности газотранспортной системы Северо-Западной Европы.

Несмотря на низкий уровень развития газотранспортной системы в Центральной и Восточной Европе, вступив в ЕС, страны этого европейского региона в настоящее время являются субъектами требований Третьего энергетического пакета. Причину невыполнения условия обязательного наличия конкуренции поставщиков газа (не менее 3) на внутренних рынках в странах Центральной и Восточной Европы регулирующие органы ЕС видят не в недостаточной насыщенности газотранспортными мощностями, что является барьером для входа новых участников на рынок ЕС, а в неконкурентном поведении «Газпрома» — «исторического» долгосрочного поставщика газа в ЕС.

По мнению Европейской комиссии, «Газпром», воспользовавшись своим доминированием на рынках газа Центральной и Восточной Европы, нарушил антимонопольное законодательство ЕС, что положило начало расследованию против российской газовой компании.

В августе 2012 года Европейская комиссия опубликовала пресс-релиз «Антимонопольное расследование: Европейская ко-

миссия начинает рассмотрение дела против «Газпрома»². Российская компания подозревается в нарушении статьи 102 Договора о функционировании ЕС. Подозрения были зафиксированы по трем видам деятельности:

1. «Газпром», возможно, разделял газовые рынки, препятствуя свободному перетоку газа через территории государств-членов ЕС;
2. «Газпром», возможно, препятствовал диверсификации поставок газа;
3. «Газпром» мог устанавливать несправедливые цены для своих клиентов, привязывая цены на газ к ценам нефти.

В апреле 2015 года Европейская комиссия предъявила «Газпрому» предварительные официальные обвинения в ведении неконкурентной политики в восьми странах Центральной и Восточной Европы — Польше, Эстонии, Латвии, Литве, Болгарии, Венгрии, Чехии и Словакии³. Заявление о возражениях («statement of objections») Европейской комиссии в адрес «Газпрома» не является окончательным решением. Это заявление представляет собой список предварительных официальных обвинений, более конкретных, чем выдвинутые в сентябре 2012 года общие подозрения. Следующей, финальной стадией расследования является вынесение Комиссией окончательного решения по делу⁴.

В соответствии с предварительными официальными обвинениями российская газовая компания обвиняется в:

- 1) *препятствии свободному перетоку газа внутри Европейской экономической зоны.* «Газпром»

² Конопляник А.А. Еврокомиссия против «Газпрома».

³ Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Gazprom for alleged abuse of dominance on Central and Eastern European gas supply markets.

⁴ Гудков И. Европейская комиссия против «Газпрома».

накладывает территориальные ограничения в своих долгосрочных контрактах на оптовых покупателей и некоторых промышленных потребителей. Ограничения включают в себя запрет на реэкспорт газа. Более того, «Газпром» обязывает оптовых покупателей получать соглашения на экспорт газа и запрещает при определенных обстоятельствах менять пункты поставок газа;

- 2) *возможно, установлении несправедливых цен газа для Болгарии, Эстонии, Латвии, Литвы и Польши.* Территориальные ограничения «Газпрома», вероятно, могли стать причиной формирования высоких цен на газ и ведения несправедливой ценовой политики в пяти вышеотмеченных странах-членах ЕС. На формирование несправедливой цены также влияет и нефтепродуктовая привязка цен газа по долгосрочным экспортным газовым контрактам между европейскими компаниями и «Газпромом»;

- 3) *использовании своего доминирующего положения в Болгарии и Польше и, возможно, навязывании оптовым покупателям определенных инфраструктурных обязательств.* По предварительным обвинениям Европейской комиссии «Газпром» злоупотребляет своим доминирующим положением на рынках газа Центральной и Восточной Европы, что является нарушением статьи 102 Договора о функционировании ЕС. В случае доказательства обвинений в адрес «Газпрома», действия российской компании будут восприняты как препятствие свободным перетокам газа через территории государств-членов ЕС в едином рыночном пространстве, что снижает эффективность и ликвидность европейских газовых рынков.

Такое поведение «Газпрома» создает искусственные барьеры в торговле газом между странами-членами ЕС и формирует несправедливые цены газа.

Европейская комиссия дала «Газпрому» 12 недель на ответ по выдвинутым обвинениям.

Предъявленные Европейской комиссией претензии «Газпром» назвал необоснованными⁵. 28 сентября 2015 года российская газовая компания направила Комиссии письменный ответ на обвинения. Следующий этап — вынесение окончательного решения по делу.

Анализ насыщенности газотранспортной системы: Центральная и Восточная Европа vs Северо-Западная Европа

В настоящее время в странах Центральной и Восточной Европы прослеживается дефицит газотранспортных мощностей относительно уровня Северо-Западной Европы. Средняя плотность магистральной газотранспортной системы в странах Центральной и Восточной Европы в соответствии с расчетами примерно в три раза меньше, чем в Северо-Западной Европе, при том, что площадь этих стран меньше всего в 1,5 раза (рис. 1).

По показателю плотности все государства Центральной и Восточной Европы находятся ниже значений плотности газотранспортной системы в странах Северо-Западной Европы. Разрыв особенно заметен с Германией, Великобританией, Бельгией, Нидерландами странами Северо-Западной Европы, рынки которых наиболее развиты (рис. 2).

⁵ Релиз «Газпрома» «Заявление ОАО «Газпром» на принятие Европейской комиссией «заявления о возражениях» в рамках антимонопольного расследования», 22 апреля 2015 года.

Источник: расчет выполнен автором статьи на основе данных ENTSGO

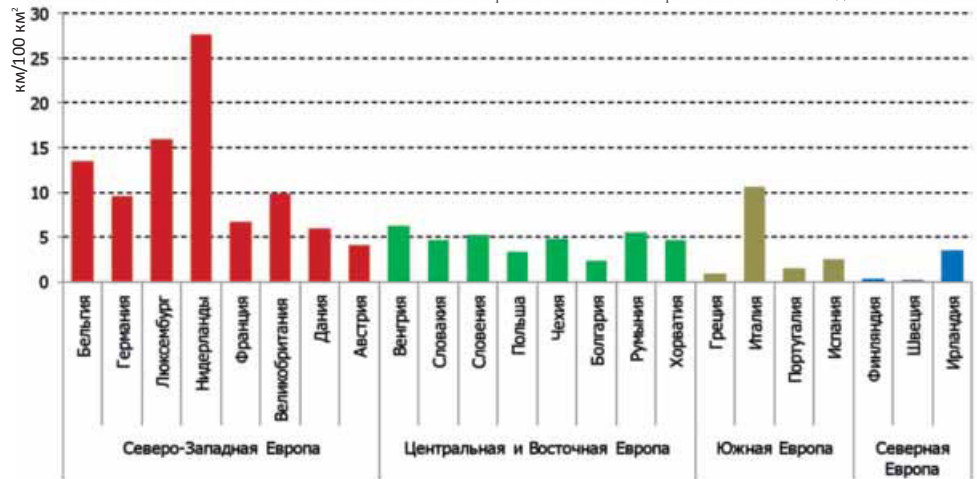


Рис. 1. Плотность газотранспортной системы ЕС (магистральные газопроводы)

Источник: расчет выполнен автором статьи на основе данных ENTSGO, Eurogas

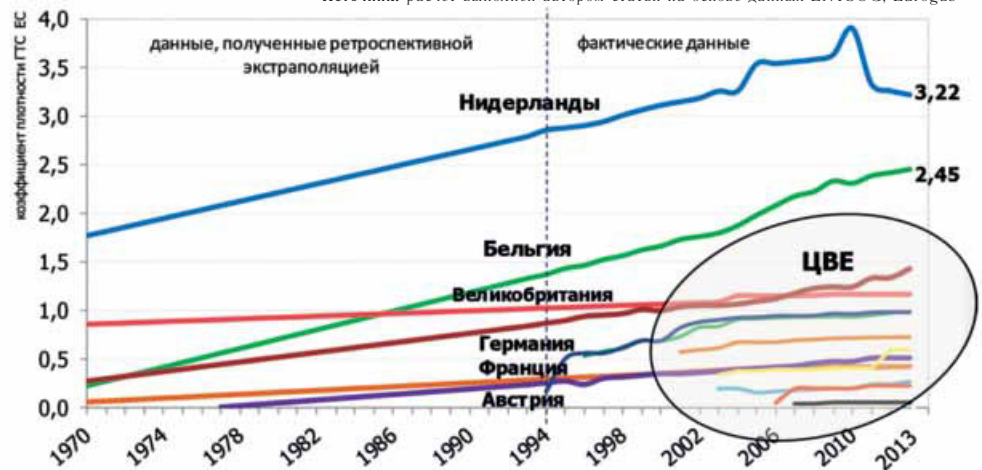


Рис. 2. Плотность газотранспортной системы (магистральные и распределительные газопроводы) в странах Центральной и Восточной Европы, Северо-Западной Европы, км/км²

Устранение дефицита газотранспортных мощностей в Центральной и Восточной Европе относительно уровня стран Северо-Западной Европы возможно при строительстве новых/дополнительных мощностей, на что потребуются время и инвестиции.

Во временном измерении отставание между развитыми газотранспортными системами Северо-Западной и неразвитыми Центральной и Восточной Европы, по данным расчета, измеряется десятилетиями, превышая в некоторых случаях отметки в 40 лет (табл. 1).

Таблица 1

Временные разрывы между уровнями плотности газотранспортной системы (магистральные и распределительные газопроводы) в странах Центральной, Восточной и Северо-Западной Европы

Страны Центральной и Восточной Европы	Страны Северо-Западной Европы		
	Нидерланды	Бельгия	Франция
Венгрия, Чехия	Не достигли уровня 1970 г.	26 лет	—
Словакия	Не достигла уровня 1970 г.	32 года	—
Польша	Не достигла уровня 1970 г.	34 года	—
Хорватия	Не достигла уровня 1970 г.	39 лет	10 лет
Словения, Румыния	Не достигла уровня 1970 г.	42 года	25 лет
Болгария	Не достигла уровня 1970 г.	Не достигла уровня 1970 г.	42 года

Источник: расчет выполнен автором статьи на основе данных ENTSGO, Eurogas

Ни одна из стран Центральной и Восточной Европы в 2013 году не достигла уровня развития газотранспортной системы Нидерландов 1970 года.

Газотранспортные системы Венгрии, Чехии, Словакии и Польши (Центральная и Восточная Европа) (2013 год) превышают уровень развития системы Франции, но отстают от уровня Бельгии на 25–35 лет. Системы Хорватии, Словении и Румынии (Центральная и Восточная Европа) отстают от уровней развития газотранспортной системы и Франции — 10–25 лет, и Бельгии — на 40 лет. Плотность газотранспортной системы Болгарии (Центральная и Восточная Европа) намного ниже показателей Нидерландов и Бельгии, следовательно, сравнение показателей плотности этой страны было целесообразным только с Францией.

Более детальный анализ показывает, что в настоящее время газотранспортная система Хорватии (по состоянию на 2013 год для всех стран Центральной и Восточной Европы) соответствует уровню Бельгии в 1973 году, в Словении и Румынии — Бельгии в 1970 году, в Польше — Бельгии в 1978 году, в Словакии — Бельгии в 1980 году, в Венгрии и Чехии — Бельгии в 1986 году, в Болгарии — Франции в 1970 году, в Словении и Румынии — Франции в 1987 году, в Хорватии — Франции в 2002 году (рис. 3).

Динамика роста плотности газотранспортных мощностей Венгрии и Словакии (Центральная и Восточная Европа) соответствует темпам ее увеличения в Германии и Бельгии (Северо-Западная Европа) в разных временных интервалах, но после 2004 года — начала вступления стран Центральной и Восточной Европы в состав ЕС — наблюдается снижение темпов увеличения плотности газотранспортной системы (рис. 4 и 5).

Страны Северо-Западной Европы могут позволить себе низкие



Рис. 3. Сопоставление плотности газотранспортной системы (магистральные и распределительные газопроводы) в странах Центральной и Восточной Европы, Северо-Западной Европы, км/км²



Рис. 4. Сопоставление плотности газотранспортной системы (магистральные и распределительные газопроводы): Бельгия и Германия (Северо-Западная Европа) vs Венгрия и Словакия (Центральная и Восточная Европа), км/км²

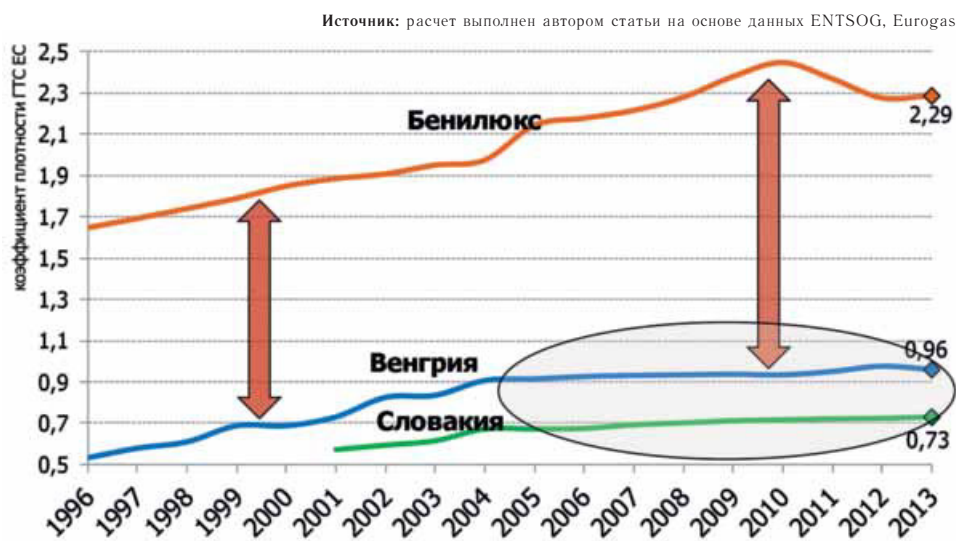


Рис. 5. Сопоставление плотности газотранспортной системы (магистральные и распределительные газопроводы): Бенилюкс (Бельгия, Нидерланды, Люксембург) vs Венгрия и Словакия (Центральная и Восточная Европа), км/км²

темпы роста наращивания газотранспортной системы, так как они уже вышли на стадию насыщенного рынка с конкуренцией поставщиков, чего нельзя сказать о государствах Центральной и Восточной Европы. Темпы и объемы инвестиций для повышения плотности системы в Центральной и Восточной Европе недостаточны именно с того времени, когда эти страны стали членами ЕС.

Таким образом, в последнем десятилетии газотранспортная система Центральной и Восточной Европы, по результатам расчетов,

практически не развивалась — коэффициент плотности газотранспортной системы стагнирует. Такая ситуация сложилась вследствие недостаточного инвестирования в газотранспортные системы стран Центральной и Восточной Европы как во время их подготовки к вступлению в ЕС, так и особенно после вступления.

Без интенсивных капиталовложений в развитие газотранспортной инфраструктуры стран Центральной и Восточной Европы свободные перетоки газа не могут быть обеспечены как внутри Цент-

ральной и Восточной Европы, так и в Европейской экономической зоне в целом.

Обвинения Европейской комиссии в адрес «Газпрома», которые носят в первую очередь инфраструктурный характер и, как следствие, ценовой, нельзя считать обоснованными. «Газпром» — «исторический» долгосрочный поставщик газа в ЕС. «Исторические» долгосрочные поставщики газа ответственности за недостаточную развитость газотранспортной инфраструктуры в странах Центральной и Восточной Европы не несут.

Список использованных источников

1. Конопляник А.А. Еврокомиссия против «Газпрома» // Нефтегазовая вертикаль. 2012. № 19. — С. 44–56. — URL: http://www.konoplyanik.ru/ru/publications/articles/510_Evrokomissiya_protiv_Gazproma.pdf
2. Конопляник А., Орлова Е., Ларионова М. Россия — ЕС — Украина: новый узел противоречия // Нефть России. 2014. Ч. 1. — URL: <http://www.konoplyanik.ru/ru/publications/NR-2014-6-Конопл.pdf>; ч. 2. — URL: <http://www.konoplyanik.ru/ru/publications/140815-NR-2014-7-8-Коноп-new2-final.pdf>; ч. 3. — URL: <http://www.konoplyanik.ru/ru/publications/140930-NR-2014-9-Коноп-new.pdf>; ч. 4. — URL: <http://www.konoplyanik.ru/ru/publications/141106-NR-10-2014-Коноп-new.pdf>. Печатная версия материала: Россия — ЕС — Украина: новый узел противоречия // Нефть России. 2014. № 6. — С. 16–21 (часть 1); № 7–8. — С. 4–9 (часть 2); № 9. — С. 4–9 (часть 3); № 10. — С. 4–10 (часть 4).
3. Гудков И. Европейская комиссия против «Газпрома» // Вся Европа и Люксембург. 2015. № 6(100). — URL: <http://www.alleuropalux.org/?p=11819>
4. Заявление ОАО «Газпром» на принятие Европейской комиссией «заявления о возражениях» в рамках антимонопольного расследования. — URL: <http://www.gazprom.ru/press/news/2015/april/article224439/>
5. Antitrust: Commission opens proceedings against Gazprom. — URL: http://www.europa.eu/rapid/press-release_IP-12-937_en.htm
6. Konoplyanik A. Antitrust: Commission opens proceedings against Gazprom (three suspected anti-competitive practices in Central and Eastern Europe). Выступление-комментарий на Центрально-европейском газовом конгрессе, 11 сентября 2012. — URL: http://www.konoplyanik.ru/speeches/120911-Konoplyanik-DGCOMP_vs_Gazprom.pdf
7. Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Gazprom for alleged abuse of dominance on Central and Eastern European gas supply markets. — URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4828_en.htm
8. Konoplyanik A., Orlova E., Larionova M. What is the Future of Russian Gas Strategy for Europe after the Crimea? Oil, Gas, Energy Law Intelligence (OGEL). — URL: [http://www.konoplyanik.ru/ru/publications/ogel\(2014\)-article022-final-corr.pdf](http://www.konoplyanik.ru/ru/publications/ogel(2014)-article022-final-corr.pdf)
9. Konoplyanik A., Orlova E. Gas transportation infrastructure density in the EU: CEE vs NWE. Выступление на 20-м раунде Неформальных консультаций между ЕС и Россией / 13-м заседании рабочей группы 2-го Консультативного совета по газу, Вена (Австрия), E-Control, 15 июля 2014. — URL: http://www.konoplyanik.ru/speeches/04_Konoplyanik-Orlova_CEE-vs-NWE-infra-density-final.pdf
10. Statistical Reports 1997–2014. Eurogas. — URL: <http://www.eurogas.org/statistics/>
11. Ten-Year Network Development Plan 2013–2022, 2015. European Network of Transmission System Operators for Gas. — URL: <http://www.entsog.eu/publications/tyndp#All>

References:

1. Antitrust: Commission opens proceedings against Gazprom. — URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-937_en.htm
2. Konoplyanik A. European Commission against Gazprom. 2012. — URL: http://www.konoplyanik.ru/ru/publications/articles/510_Evrokomissiya_protiv_Gazproma.pdf
3. Konoplyanik A. Antitrust: Commission opens proceedings against Gazprom (three suspected anti-competitive practices in Central and Eastern Europe). Central European Gas Congress, September 11, 2012. — URL: http://www.konoplyanik.ru/speeches/120911-Konoplyanik-DGCOMP_vs_Gazprom.pdf
4. Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Gazprom for alleged abuse of dominance on Central and Eastern European gas supply markets. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4828_en.htm

5. *Konoplyanik A., Orlova E., Larionova M.* Russia — EU — Ukraine: new challenge. 2014: p. 1. — URL: <http://www.konoplyanik.ru/ru/publications/NR-2014-6-Konopl.pdf>; p. 2. — <http://www.konoplyanik.ru/ru/publications/140815-NR-2014-7-8-Konop-new2-final.pdf>; p. 3. — URL: <http://www.konoplyanik.ru/ru/publications/140930-NR-2014-9-Konop-new.pdf>; p. 4. — URL: http://www.konoplyanik.ru/ru/publications/141106-NR_10-2014-Konop-new.pdf
6. *Konoplyanik A., Orlova E., Larionova M.* What is the Future of Russian Gas Strategy for Europe after the Crimea? Oil, Gas, Energy Law Intelligence (OGEL). — URL: [http://www.konoplyanik.ru/ru/publications/ogel\(2014\)-article022-final-corr.pdf](http://www.konoplyanik.ru/ru/publications/ogel(2014)-article022-final-corr.pdf)
7. *Konoplyanik A., Orlova E.* Gas transportation infrastructure density in the EU: CEE vs NWE. — 20 round of Informal Russia-EU Consultations on EU Regulatory Topics & 13th meeting of the EU-Russia Gas Advisory Council's Work Stream on Internal Market Issues (WS2 GAC), Vienna, Austria, E-Control, 2014. — URL: http://www.konoplyanik.ru/speeches/04_Konoplyanik-Orlova_CEE-vs-NWE-infra-density-final.pdf
8. *Gudkov I.* European Commission against Gazprom. July 2015. — URL: <http://www.alleuropalux.org/?p=11819>
9. Statement of Gazprom with respect to the adoption of «statement of objections» by the European Commission under the antitrust investigation. April 22, 2015. — URL: <http://www.gazprom.com/press/news/2015/april/article224444/>
10. Statistical Reports 1997–2014. Eurogas. — URL: <http://www.eurogas.org/statistics/>
11. Ten-Year Network Development Plan 2013–2022, 2015. European Network of Transmission System Operators for Gas. — URL: <http://www.entsog.eu/publications/tyndp#All>