

СОВРЕМЕННАЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ФРАНЦИИ

В. А. МАХОВА, к.т.н., Л. Б. ПРЕОБРАЖЕНСКАЯ, к.х.н., Н. М. КОЛЕСНИКОВА, к.х.н.,
ЦНИИАтоминформ

Для Франции необходимость вступления в свободный рынок электроэнергии вызвана внешними обстоятельствами, связанными с членством в ЕС. Требование ЕС открыть рынок электроэнергии во Франции практически не учитывает национальные особенности развития отрасли в этой стране.

ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА. В ходе восстановления экономики Франции после II мировой войны там была проведена реорганизация электроэнергетики. В конце 1946 г. региональные и местные электроэнергетические фирмы были национализированы и объединены в одну государственную фирму EdF (Electricité de France). Фирме EdF принадлежало 88,3% электрогенерирующих мощностей, в том числе все построенные затем АЭС. Остальные электростанции принадлежали двум фирмам CNR (Compagnie National du Rhone) и CNET (Société National d'Electricité Thermique), а также мелким производителям и промышленным предприятиям.

После нефтяного кризиса 1973-1974 гг. ядерная энергетика стала основой государственной политики. Это было административное решение, которое не обсуждалось в парламенте. Ядерно-энергетическая программа требовала больших финансовых затрат: фирма EdF использовала зарубежные займы под гарантии государства и тратила на обслуживание долга ежегодно около 20% доходов. Одновременно был создан крупный промышленный комплекс предприятий ядерного топливного цикла (ЯТЦ).

Реализация ядерно-энергетической программы привела к возникновению в настоящее время избытка электрогенерирующих мощностей в стране. Для загрузки мощностей АЭС был увеличен экспорт

электроэнергии (в том числе по ценам ниже издержек производства) и начата замена на электроэнергию других энергоносителей.

ПРИНЦИПЫ ПЕРЕХОДА К ЛИБЕРАЛЬНОМУ РЫНКУ. Обсуждение в парламенте вопроса реформирования электроэнергетики прошло во Франции гораздо позднее, чем в других странах Европы из-за сопротивления со стороны органов власти, самой отрасли и социальных групп, задействованных в ее работе. Закон об электроэнергетике был принят 10 февраля 2000 г. На основе этого закона были начаты реформы, которые получили название «Модернизация электроэнергетического сектора обслуживания общества». Программа реформ во Франции лишь в минимальном объеме отвечает требованиям Директив ЕС по либерализации рынка электроэнергии. В ней развитие конкуренции не является определяющим. В стране установлен самый высокий из допускаемых Директивами уровень потребления электроэнергии для получения свободного подключения к сети (права выбора поставщика), запрещено объединение потребителей в группы по территориальному или производственному принципам. Приняты также ограничения в отношении действия независимых распределительных фирм. Наложены строгие ограничения на прямой обмен электроэнергией: минимальный срок контрактов составляет три года, продавать электроэнергию разрешено только фирме, имеющей производственные мощности, и объем продаж не должен превышать объема производства. Только независимые продавцы или брокеры, зарегистрированные за границей, могут не соблюдать эти требования. (В связи с этим

Франция приобретает иностранные распределительные и производственные фирмы). Эти ограничения практически противоречат Директивам ЕС и конституции Франции.

В то же время ряд требований по развитию конкуренции был учтен: введен отдельный финансовый учет (производство, передача, распределение) путем создания специальных подразделений внутри единой фирмы EdF; введен свободный доступ к энергосетям третьим участникам по принципу регулируемого присоединения (ATR reglemente), создана комиссия по регулированию CRE (Commission de Regulation de l'Electricite), которая должна следить за выполнением принятых правил; правительство наделено полномочиями объявлять торги на строительство новых АЭС или электростанций на возобновляемых источниках энергии и заставлять исторического монополиста-оператора (фирму EdF) выкупать их электроэнергию по цене, устанавливаемой на аукционе (затраты производителей будут профинансированы в форме налогов, уплачиваемых всеми конкурентами).

Предполагается, что изменения в области законодательства Франции будут направлены на сохранение вертикальной и горизонтальной интеграции и одновременно будут вводиться правила и законы, обеспечивающие прозрачность в проведении операций и повышение конкуренции на рынке. Однако мало вероятно, что будет сделан решительный шаг в разделении производственных мощностей фирмы EdF, так как там существует уверенность в необходимости единства отрасли для обеспечения интересов общества, к тому же вера в возможность организовать «честную и добросовестную» конкуренцию слаба. Поэтому можно предположить, что принципы либерализации рынка электроэнергии во Франции будут сильно отличаться от принципов, которых придерживаются другие страны Европы.

ПОЛОЖЕНИЕ EDF ПРИ ВСТУПЛЕНИИ В СВОБОДНЫЙ РЫНОК ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ. Фирма EdF имеет прочные позиции на внутреннем рынке электроэнергии. Ей принадлежат 90% электрогенерирующих мощностей, из которых многие производят дешевую электроэнергию (ГЭС и АЭС). Кроме того, оборудование этих станций, хотя и капиталоемкое, в значительной степени амортизировано.

Электроэнергетические фирмы Франции до начала проведения реформ в электроэнергетике

Электростанции	EdF		CNR и SNET		Другие производители*	
	Мощность ГВт	Производительность ТВт.ч	Мощность ГВт	Производительность ТВт.ч	Мощность ГВт	Производительность ТВт.ч
АЭС	63	375	—	—	—	—
ТЭС	17,2	25	2,5	8,8	6,1	14,7
ГЭС	23,3	54,1	2,9	14,9	2,0	7,5
Всего	102	454,1	5,4	23	8,1	22,2

* Железные дороги (SNCF) имеют ГЭС, мелкие производители (мини-ГЭС, возобновляемые источники), промышленные предприятия, производящие электроэнергию для собственных нужд (комплексное производство тепла и электроэнергии).

Обеспечен надежный сбыт электроэнергии до 2010 г. по долгосрочным контрактам (подписанным до выхода Директив ЕС), что обеспечивает фирме монополию на розничном рынке электроэнергии (около 95% всего оборота электроэнергии страны).

Постепенно изменяется круг потенциальных конкурентов фирмы EdF внутри страны. Энергетические фирмы CNR и SNET при поддержке правительства постепенно превращаются в независимых производителей. Первая из них постепенно продает свои акции испанской фирме Endesa. Фирму SNET предполагается передать под контроль фирме Electrabel (Бельгия). Определенную конкуренцию могут создать промышленные и коммерческие компании, занимающиеся производством электроэнергии для собственных нужд. Однако уровень развития таких производств незначителен.

Горизонтальная и вертикальная монополия структура обеспечила фирме EdF ряд преимуществ при вступлении во внутренний либеральный рынок:

- как главный поставщик электроэнергии в стране фирма владеет полной информацией о потребителях (коммерческой сетью и системой файлов клиентов, знанием потребностей каждого сектора экономики и др.); имеет свою торговую марку, может обеспечить конфиденциальность при работе с новыми клиентами; традиционно клиенты не меняют поставщика;

- в отсутствие конкуренции при передаче электроэнергии применяется установившаяся (привычная) система поставок при двусторонних отношениях. При этом поставщик даже в условиях разделения счетов оказывает полный комплекс услуг потребителю - производит, передает и распределяет электроэнергию. В случае получения электроэнергии напрямую от производителя потребителю необходимо заключать сделки не с одной, а с несколькими компаниями: с передающей компанией по выравниванию нагрузки в сети, по установке счетчиков для замеров в реальном времени и др., что связано с затратой средств и времени;

- упрощается работа распределительного сектора фирмы, так как ему не нужно проводить поиск конкурирующих поставщиков по требованию отдельных потребителей обеспечить продажу от другого поставщика;

- до реформы 1999 г. фирма EdF, чтобы закрепить своих клиентов, установила привилегированные контрактные отношения с большинством потребителей. Был введен контракт «Измуродный», который предусматривает обслуживание по договору, гарантию качества и содержит договор о штрафных санкциях. Этот контракт был привлекателен для крупных промышленных потребителей. Были введены льготные тарифы для промышленности на

период 1997-2000 гг., в которых цены на электроэнергию были снижены на 14% (одновременно были снижены цены и для бытового сектора), а в предыдущие четыре года снижения цен было всего на 8%. Все это привело фирму к нижнему пределу рентабельности.

Конкуренцию фирме EdF на внутреннем рынке Франции могут составить зарубежные поставщики (фирмы Electrobrel, RWE, E.ON, Endesa и др.), тем более что в прилегающих к Франции странах (например, в Германии) имеется избыток электрогенерирующих мощностей. Через французские отделения зарубежные поставщики (фирмы Enron, TXU Energy) дадут возможность отдельным потребителям общаться с зарубежными поставщиками. Однако иностранные энергетические фирмы не стремятся на французский рынок контрактов, пока там господствует фирма EdF и пока ее доминирующее положение поддерживается французским законодательством. Многие крупные электроэнергетические фирмы Европы опасаются конкуренции со стороны огромной французской фирмы. Объемы продажи электроэнергии на национальных рынках значительно ниже и не превышают у фирмы ENEL (Италия) - 70% (до раздела фирмы), у E.ON (Германия) - около 50%, RWE-VEW (Германия) ~ 50%, Electrabel-Tractebel (Бельгия) - 40%, Endesa и Iberdrola (Испания) - менее 20% (до слияния) и т. д.

В ответ на требования со стороны ЕС об ускорении открытия свободного доступа на французский рынок другим производителям фирма EdF объявила о намерении провести аукцион на продажу электроэнергии со своих производственных мощностей. Эта концепция выдвигается как альтернатива физическому разделению собственности производственных предприятий. Разделение собственности АЭС, по мнению EdF, политически нецелесообразно.

На аукцион предполагается выставить право на закупку электроэнергии с мощностей, соответствующих 6000 МВт (эл.), что равно годовому производству 42 ТВт.ч. Выставляются мощности различных электростанций, работающих в базовом режиме и при пиковых нагрузках, а также мощности установок по комплексному производству тепла и электроэнергии (КПТЭ). Покупатели получают доступ к электроэнергии с этих установок по зарнее установленной цене на период от двух месяцев до трех лет. Мощности могут выставляться на торги в течение года. Первый аукцион был проведен в сентябре 2001 г. (выставлено 1200 МВт (эл.)), второй — в конце 2001 г. (500 МВт (эл.)).

Эта, тактика фирмы EdF подверглась критике со стороны стран-членов ЕС. Основное недовольство вызывает то, что такой виртуальный аукцион мощностей, в

основном, предназначен для соседних с Францией рынков электроэнергии. Учтя замечания участников рынка, французская комиссия CRE предложила пять изменений для совершенствования аукционной системы и повышения уровня конкуренции:

- увеличить частоту проведения аукционов;

- снизить количество краткосрочных (три-шесть месяцев) поставок и увеличить число долгосрочных контрактов на периоды один, два и три года;

- уравнивать, где это можно, условия поставок электроэнергии на аукцион с условиями поставок по контрактам избранным потребителям на рынке в период от 1 ноября до 31 октября;

- снизить требования к выставляемой на аукцион продукции по времени поставок, при этом фирма EdF обязана гарантировать, что время продажи продукции будет согласовано с графиком передачи электроэнергии сетевой фирмой RTE и с загрузкой производственных мощностей;

- использовать контрактные термины, употребляемые в рыночных отношениях, в документах, публикуемых во Франции, для облегчения перевода документации и снижения числа аукционных циклов и упрощения процесса заключения сделок.

Все эти предложения могут, однако, усложнить отношения производителей. Сличение числа аукционов повышает требования к регулированию нагрузки в сети.

Предлагаемая система аукционов рассматривается сторонниками введения рыночных отношений как стремление фирмы EdF остаться монополистом на рынке электроэнергии Франции. В качестве альтернативы предлагается разделить производственные мощности фирмы на несколько групп с разными владельцами, то есть разными продавцами электроэнергии. EdF на это не идет.

ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ФИРМЫ EDF ПО ЭНЕРГОСНАБЖЕНИЮ В НОВЫХ РЫНОЧНЫХ УСЛОВИЯХ. Ответственность за обеспечение общества электроэнергией, утвержденная законом от 1946 г., за фирмой EdF (теперь уже объединением групп) сохраняется. В связи с этим был подписан новый договор между объединением и правительством.

Подобные договоры между правительством и фирмой на протяжении многих лет заключались сроком на четыре года. В соответствии с новым законом фирма EdF должна пересмотреть свои обязательства по обслуживанию общества. С целью выявления новых потребностей фирма распространила опросную анкету среди 20 тыс. потребителей, в том числе среди общественных организаций (профсоюзов, персонала отрасли). Основные положения систематизированы в «Голубой книге» обязательств фирмы EdF по обслуживанию

общества» в виде нового договора с правительством, подписанного в марте 2001 г. Этот договор, заключенный между государством (министерство экономики, финансов и промышленности, госсекретарь по промышленности, госсекретарь по бюджету) и объединением EdF на период 2001-2003 гг., содержит следующие основные положения:

1. Отражена необходимость совмещения введения конкуренции с задачами по обеспечению общества электроэнергией. Предусматривается развитие конкуренции в отрасли. При этом все участники рынка должны иметь равные как права, так и обязанности по обслуживанию общества. Предполагается создание фонда по обслуживанию в течение 2001 г. Фонд предназначен для выравнивания оплаты за электроэнергию между различными категориями потребителей (в том числе, не имеющих права выбора поставщика) и будет существовать до принятия «социального тарифа».

2. Определены задачи объединения EdF за рубежом (приобретение предприятий, фирм и пр.), на что предполагается выделить 19 млрд. евро в 2001-2003 гг.

3. Подтверждена ответственность объединения EdF за определение энергетической политики страны и за долгосрочное развитие отрасли. В рамках соблюдения прав потребителей на «получение электроэнергии», предусмотренных законом об электроэнергетике, EdF обязуется финансировать помощь в оплате счетов через фонд «помощи неимущим и ненадежным» потребителям в размере до 20 млн. евро ежегодно. Подтверждено обязательство устранять неполадки в электроснабжении в пределах четырех часов (ежедневно и круглосуточно), а при крупных нарушениях в энергоснабжении устранять повреждения в пределах пяти часов в 95% случаев. В перспективе предполагается развитие ядерной энергетики и расширение использования возобновляемых энергоносителей.

4. Утверждены принципы тарифной политики, которые должны учитывать доходы от производства и расходы на обслуживание общества. Применение этого принципа должно позволить снизить тарифы за период действия договора.

5. Проведен пересмотр нормы рентабельности в соответствии с условиями конкуренции на европейском рынке. Это означает, что в пользу государства будет отчисляться 37,5% от чистого дохода от деятельности объединения.

6. В Договоре отражены и новые рыночные условия. Фирма EdF предлагает заключать коллективные договоры, которые предусмотрены законом об электроэнергетике и газовой промышленности. Такая форма отношений начинает подражаться европейским комитетом

предпринимателей. Фирма должна сформулировать новые обязательства по обслуживанию долга и механизм компенсации высоких затрат. Участвуя в свободном рынке, фирма EdF не должна повышать свою конкурентоспособность за счет отказа от обязательств перед обществом, особенно это касается выполнения планов по обеспечению дешевой электроэнергией «невыгодных» клиентов, по установлению стандартных цен для всех потребителей в городах и сельской местности, а также льготных тарифов на закупку электроэнергии с установок, использующих возобновляемые источники энергии. Фирма EdF намерена покупать в течение 10 лет по повышенным тарифам электроэнергию, производимую на ветроустановках. При средних закупочных ценах на электроэнергию с электростанций Франции в 0,38 фр./кВт.ч, закупка с ветроустановок может производиться по цене 0,48 фр./кВт.ч. Однако согласно заключению комиссии CRE, это может привести к значительному повышению цен для потребителя. В плане долгосрочного развития энергетики, предусматривающем повышение производства электроэнергии с ветроустановок до ~9% общего производства к 2010 г., рассматривается альтернатива: высокая плата за электроэнергию с ветроустановок или оплата в будущем «зеленых сертификатов».

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИВАТИЗАЦИИ ФИРМЫ EdF. Согласно новому закону распределение электроэнергии на местном уровне находится в руках 170 частных распределительных объединений, владеющих низковольтными линиями передачи. Кроме того, разрешено появление на рынке новых поставщиков электроэнергии и поэтапное предоставление свободы выбора поставщиков электроэнергии для избранных потребителей. Для подготовки фирмы EdF к участию в конкурентном рынке в законе предусматривается право фирмы создавать филиалы и объединения для предоставления избранным клиентам на территории Франции полного набора технических и коммерческих услуг, связанных с поставками электроэнергии. В будущем предполагается расширение сферы деятельности этих объединений за границей. Расширение сферы деятельности в стране и за рубежом, планы по снижению цен призваны сделать фирму EdF крупнейшим электроэнергетическим предприятием в Западной Европе.

Однако финансовое положение фирмы (по итогам 2000 г.) дало повод для обсуждения в 2001 г. возможности приватизации фирмы EdF. Снижение цен на электроэнергию для избранных потребителей на 15% внутри страны и затраты 7 млрд. евро на приобретение собственности за границей снизили доход на 15% (с

2,88 до 2,44 млрд. евро) и увеличили долг (после снижения в течение последних лет) до 17,56 млрд. евро. При этом оборот фирмы вырос с 32,1 млрд. евро в 1999 г. до 34,4 млрд. евро в 2000 г., одна пятая часть этой суммы пришлось на заграничные филиалы (только оборот фирмы London Electricity составил 3,3 млрд. евро). С учетом предполагаемых затрат на приобретение недвижимости в размере еще 6,3 млрд. евро долг фирмы к 2003 г. увеличится.

Тем не менее, руководство фирмы считает, что до 2003 г. вопрос о приватизации фирмы рассматриваться не будет. Предпочтительным для фирмы EdF рассматривается участие в фондовом рынке для увеличения фондов развития после 2003 г., а не распродажа собственности по минимальным ценам или слияние с другими предприятиями (последний вариант наиболее приемлем для государственной фирмы Gas de France, но его принятие отложено до следующих парламентских выборов). Для увеличения фондов фирма EdF предполагает выпуск простых акций без права голоса («ценные бумаги участия»). Приобретение «ценных бумаг участия» дает инвесторам такие же экономические права, как долевое участие, но без права голоса и без внесения в список владельцев фирмы. Этот инструмент часто используется во Франции на первом этапе приватизации.

Руководство фирмы считает, что нынешний долг не является проблемой и не повлияет на дальнейшее развитие. За 10 последних лет долг сократился вдвое. В действующем соглашении с правительством снижение долга не ставится в качестве первоочередной задачи, хотя является важным экономическим параметром в деятельности фирмы. Деятельность фирмы стала более гибкой, чем в прошлом, и значительно вырос денежный оборот (до 6-7 млрд. евро).

В случае приватизации необеспеченность пенсионного фонда фирмы может значительно снизить ее общую стоимость при продаже. Это может помешать привлечению частных инвестиций. Пенсионное обеспечение у работников фирмы EdF выше, чем у ее европейских конкурентов. С учетом ситуации с пенсиями и необходимостью достижения согласования с правительством, профсоюзами и персоналом, становится мало вероятным, что приватизация в любой форме будет проведена до 2003 г. Любое ощутимое снижение государственной поддержки (частичная приватизация и требование внести вклад в пенсионный фонд) значительно увеличат долг фирмы. Работники электроэнергетической и газовой промышленности выступают против либерализации рынка энергоносителей во Франции, отстаивая право гарантированного энергоснабжения, опла-

ты труда и пенсионного обеспечения. Правительство Франции сдерживает нажим со стороны участников рынка электроэнергии в отношении приватизации фирмы EDF. Оно считает, что большинство электростанций (все ГЭС и большая часть АЭС) в значительной степени окупил (амортизировали) капитальные затраты и поэтому сейчас их невыгодно продавать в частный сектор. На АЭС производится более 80% всей электроэнергии Франции, и правительство опасается, что нарушение в работе АЭС (крупная авария на территории Франции или за ее пределами) может резко подорвать доверие к

ядерной энергетике и снизить ее конкурентоспособность. Поэтому одним из вариантов создания конкуренции в сфере производства является разделение производственных установок на два сектора: государственный (все АЭС) и частный (все электростанции других типов).

Правительство Франции утверждает, что благодаря проводимой энергетической политике достигнуто надежное энергоснабжение, что очень важно для страны с ограниченными энергоресурсами. Поэтому страна не должна от нее отказываться. Либерализация рынка будет продолжаться, но без нанесе-

ния ущерба в энергоснабжении.

Список использованных источников

Le nouveau "contrat de groupe" entre l'Etat et EDF pour la period 2001-2003 (DGEMP-DIGEC/mai 2001), www.industrie.gouv.fr/energie/electric/texts/se_contrat.htm

Power in Europe, 2001. N 353. P. 3, 11.

Modernisation du secteur electrique. Energie et matieres premieres. 2000. N 12. P. 1-9.

Power in Europe, 2001. N 348. P. 9-11.

Nuclear News. 2001. V. 44, N 2. P. 37, 38.