Задачи антимонопольного регулирования в электроэнергетике

А.Н. Голомолзин
Заместитель руководителя ФАС России

Содержание

1. Стратегические задачи антимонопольной политики в процессе реформирования электроэнергетики

2. Система антимонопольного контроля на оптовом рынке электроэнергии.

1. Стратегические задачи антимонопольной политики в процессе реформирования электроэнергетики

Задачи антимонопольного регулирования на оптовом рынке электроэнергии

Не допустить завышения цен за счет:

злоупотребления доминирующим положением производителями электроэнергии

вертикальной интеграции (в т.ч. ограничения поставок топлива)

горизонтальной интеграции (аффилированности генерирующих компаний, способных вместе влиять на цену)

соглашений и согласованных действий (между производителями; производителями и инфраструктурой: СО-ЦДУ, АТС, ФСК)

Задачи антимонопольного регулирования на розничном рынке электроэнергии

Обеспечить формирование конкуренции за счет:

разделения конкурентных и естественно-монопольных видов деятельности

создания условий для выхода местных энергоснабжающих организаций на оптовый рынок

проведения конкурсов за статус гарантирующих поставщиков

контроля недискриминационного доступа к сетям (потребителей, независимых энергосбытовых компаний)

гарантий права выбора потребителя энергоснабжающей организации

Проблемы структуры рынка. Решения

проблема	следствие	предложение ФАС
Горизонтальная интеграция	Риск злоупотреблений рыночной силой – манипуляция ценами	Не допустить приобретение контроля группой лиц более одной ОГК или ТГК, расположенных в одной зоне (способных вместе влиять на цены)
Вертикальная интеграция по топливу (газ, уголь)	Вытеснение эффективных генераторов с рынка путем злоупотребления доминирующим положением на топливном рынке – рост цен на электроэнергию	Ограничить приобретение контроля ОГК и ТГК топливными компаниями, занимающими доминирующее положение

Горизонтальная интеграция

Исходные данные

Конфигурация генкомпаний сформирована с учетом ограничения рыночной силы таких компаний

Оптовый рынок электроэнергии даже в нынешней конфигурации будет стремиться к олигополии – формировать цену в соответствующей зоне рынка будут 3-4 станции

Ряд стратегических инвесторов заявляют о намерении получить контроль в нескольких ОГК и ТГК («КЭС», «Газпром»).

Контроль группой лиц нескольких генкомпаний, способных вместе влиять на рынок, увеличивает рыночную силу и концентрацию на рынке

Увеличивается риск манипуляции ценами на оптовом рынке

Горизонтальная интеграция

Решения:

1. Не допустить приобретение контроля группой лиц более одной ОГК, способных вместе влиять на цены рынка

2. Зафиксировать конфигурацию ОГК и ТГК на переходный период

3. Ограничить приобретение группой лиц контроля ОГК, станции которой находятся в одной зоне с ТГК, контролируемой этой же группой

Вертикальная интеграция

ОАО «Газпром»:

- занимает доминирующее положение на рынке поставок газа для электроэнергетики.
- имеет возможность регулировать доступ к инфраструктуре независимых поставщиков газа
- самостоятельно определяет балансы газа и динамику его поставки

«Газпром» может диктовать условия работы электростанциям на газе.

В случае приобретения ОГК или ТГК, в ситуации нерешенности базовых проблем газовой отрасли, сможет вытеснить эффективные станции с рынка

Вертикальная интеграция

Уголь

Технологическая зависимость большинства электростанций Сибири от проектных марок угля

Непрозрачный и высококонцентрированный рынок угля

Крупнейший поставщик энергетического угля - ОАО «СУЭК» (40%)

Многие электростанции не могут заменить угли, поставляемые ОАО «СУЭК»

«СУЭК», получив контроль в ТГК с помощью регулирования поставок угля (цены, условия, сроки) сможет воздействовать на конкурентов

Вертикальная интеграция

Монопольные стратегии:

1. Вытеснение более эффективных станций с оптового рынка. Снижение поставки топлива на станции конкурентов позволит больше «загрузить» собственные станции.

2. Ценовой демпинг на оптовом рынке за счет занижения цен на поставки собственным электростанциям

3. Монополизация поставок топлива на собственные электростанции, компенсировав издержки роста цены за счет регулируемых цен на тепловую энергию

Рост цен оптового рынка электроэнергии

Вертикальная интеграция

Решения

1. До решения базовых проблем газовой и угольной отраслей запретить приобретение контроля ОГК топливными компаниями, занимающими доминирующее положение

2. Ограничить приобретение ТГК топливными компаниями

ОГК – публичные компании?

Круг стратегических инвесторов в российскую электроэнергетику ограничен ФПГ, которые рассматривают энергоактивы не как самостоятельный бизнес, но как:

- гарантированный рынок сбыта топлива
- гарантированное энергоснабжение основного производства

Общим решением, «снимающим» указанные проблемы является создание из ОГК первых в России публичных компаний.

Это можно сделать через установление условий аукциона по продаже акций ОГК, ограничив приобретение одной группой лиц не более 10-15% акций ОГК.

Вариантом привлечения широкого круга инвесторов может быть продажа пакетов акций ОГК через западную биржу

2. Антимонопольный контроль на оптовом рынке электроэнергии

Правила антимонопольного контроля – Постановление Правительства РФ

ФАС России разработана система контроля на оптовом рынке, которая изложена в **Правилах антимонопольного контроля на оптовом и розничных рынках** (проект Постановления Правительства в соответствии с Планом мероприятий по реформированию электроэнергетики на 2005-2006 гг.)

Концепция **Правил** поддержана соисполнителями – Минпромэнерго России, Минэкономразвития России и Росатомом, а также потребителями – участниками оптового рынка электроэнергии.

Правила требуют корректировки законодательства об электроэнергетике

Если правила контроля на оптовом рынке не будут приняты, то:

беспрепятственный рост цен вследствие злоупотребления участниками своим положением (манипуляции) – балансир. рынок, рынок на сутки вперед и др.

экстренные решения Правительства РФ: ведение абсолютного ценового ограничения (price cap)

регулируемый рынок (ограничение конкуренции)

Особый рынок – особый контроль

Особенности рынка электроэнергии:

Неэластичный спрос

Неразрывный во времени процесс производства и потребления

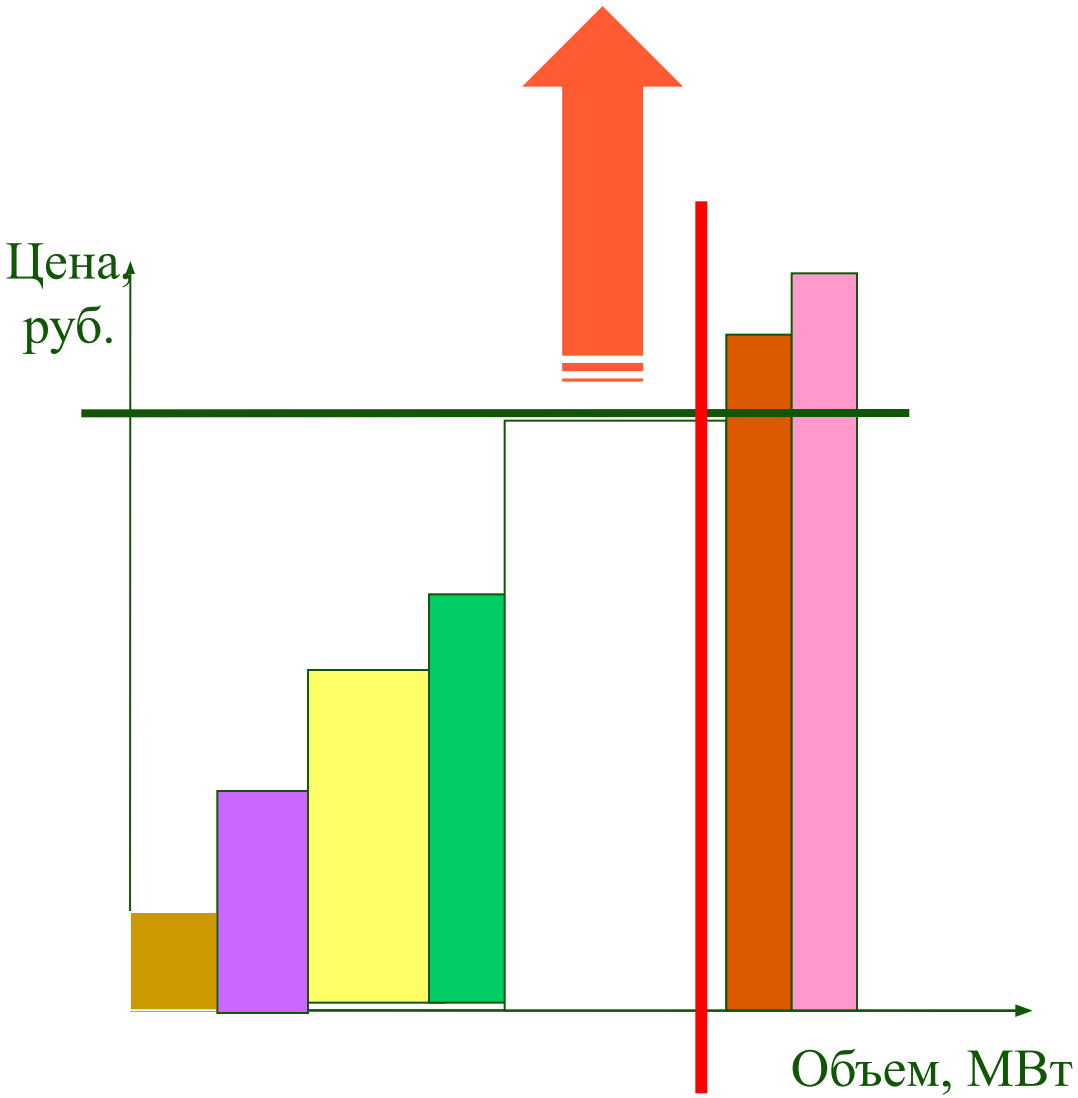
Технические и технологические ограничения (производство, передача)

С точки зрения антимонопольного контроля:

Возможность участника влиять на цену вне зависимости от занимаемой доли рынка

Специфика рынка диктует необходимость особого порядка контроля

В электроэнергетике субъект может **доминировать вне зависимости от занимаемой доли рынка**



Без части объема **«синего генератора»** спрос (**вертикальная линия**) не будет удовлетворен. Ни один другой генератор не сможет заместить предлагаемый им объем электроэнергии.

Это означает, что такой генератор может повысить цену в своей заявке и сформировать цену (**горизонтальная пунктирная линия**).

Объемы, предоставляемые любым другим генератором могут быть замещены конкурентами.

Международный опыт

вид контроля	специфика	меры воздействия	субъект контроля
оперативный	решения принимаются в течение нескольких часов. Четкий регламент и критерии принятия мер контроля	предупреждающие	организатор торгов («коммерческий оператор»)
текущий	основан на анализе произошедших событий. Коллегиальное разбирательство обстоятельств дела.	пресекающие: штраф, лишение статуса участника и др.	орган государственного контроля

Оперативный («он-лайн») контроль – организатор торгов

Текущий контроль («постфактум») – государственный регулятор

Концепция антимонопольного контроля на оптовом рынке

Определяются зоны свободного перетока электроэнергии (границы рынка)

До проведения торгов выявляются генераторы, которые могут обладать необходимым рынку объемом э/э (исключительное положение)

Потенциальные «исключительные генераторы» предупреждаются о недопустимости повышения предельной цены в заявках

В случае превышения в заявке «исключительного генератора» предельной цены*, цена в заявке автоматически срезается

* Предельная цена определяется как среднее ценовых заявок этого генератора среди востребованных рынком за последние 3 месяца. В случае отсутствия таких заявок - цена в регулируемом долгосрочном договоре

Алгоритм контроля на оптовом рынке: роль АТС

1. СО-ЦДУ формирует базовые условия (прогноз загрузки станций в действующей схеме ремонта линий передач).
2. АТС на основе базовых условий:
   - определяет зоны свободного перетока в соответствии с заданными критериями (границы рынка)
   - выявляет генераторов, которые могут занять исключительное положение (ИП)
3. АТС сообщает ИП- генераторам:
   - время и период, когда они могут занимать ИП
   - максимальный размер ценовой заявки*, которую они могут подавать, находясь в ИП
4. За час до начала торгов на оптовом рынке на основе дополнительных данных СО, АТС уточняет список ИП-генераторов.
5. Если ИП - генератор, во время торгов подает ценовую заявку выше установленного АТС уровня и это могло привести к увеличению (снижению) цен рынка более чем на 20-50% по сравнению с конкурентным уровнем, заявка «срезается» до установленного ранее максимального уровня.
6. Проводится конкурентный отбор заявок и определяются финансовые обязательства участников.

* Максимальный размер ценовой заявки ИП-генераторов - среднее ценовых заявок этого генератора среди востребованных рынком за последние 3 месяца. В случае отсутствия таких заявок - цена в регулируемом долгосрочном договоре.

Алгоритм контроля на оптовом рынке: роль ФАС

Субъект, несмотря на правила рынка, злоупотребивший доминирующим положением (ДП) должен быть привлечен к ответственности.

Факт злоупотребления* будет рассматриваться ФАС по аналогии с рассмотрением дел по злоупотреблению доминирующим положением.

Участники рынка вправе обжаловать решение администратора торговой системы по корректировке заявок в ФАС

По результатам рассмотрения ФАС может принять решение о неправомерности действий

- участника рынка (злоупотребление ДП)
- администратора торговой системы

---

* Злоупотребление ДП - действия участника, которые привели к установлению завышенных (заниженных) цен по сравнению с конкурентным уровнем

Система контроля на оптовом рынке электроэнергии

Участники рынка

Контролирует в соответствии с Правилами и антимонопольным законодательством **(текущий контроль)**

ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

Контролирует в соответствии с Правилами и регламентами **(оперативный контроль)**

Контролирует в соответствии с Правилами

АТС
НЕКОММЕРЧЕСКОЕ ПАРТНЕРСТВО
АДМИНИСТРАТОР ТОРГОВОЙ СИСТЕМЫ

Изменения законодательства об электроэнергетике

Статей 21, 25 и 33 ФЗ «Об электроэнергетике» :

дополнения полномочий Правительства РФ по принятию правил антимонопольного контроля на оптовом рынке, предусматривающие, в том числе, критерии злоупотребления исключительным положением и порядок предотвращения и пресечения злоупотреблений со стороны участников рынка;

определения доминирующего положение через возможность манипулирования ценами вне зависимости от размера доли рынка

дополнения полномочий администратора торговой системы по выявлению и предупреждению манипулирования ценами

уточнения границ рынка для целей антимонопольного контроля, определив, что границы устанавливаются антимонопольным органом в соответствии с нормативными актами Правительства Российской Федерации (вместо ценовой зоны рынка).

изменения оснований для введения указанных в Законе санкций, заменив доминирующее положение с долей более 35% на злоупотребление доминирующим положением вне зависимости от доли

дополнения перечня санкций за правонарушения, указанные в Законе, штрафами.

Правовая конструкция системы предупреждения и пресечения злоупотреблений на рынках электроэнергии

ФЗ «Об электроэнергетике» - ст. 25 «Антимонопольный контроль», ст. 33 «Правовой статус АТС»

Постановление Правительства РФ «О правилах антимонопольного контроля на рынках электроэнергии»

Постановление Правительства РФ «О правилах оптового рынка электроэнергии»

Регламенты мониторинга действий субъектов оптового рынка, утвержденные Администратором торговой системы

Спасибо за внимание!