



Piața unică de energie: Europa face al treilea pas înainte, noi încă unul înapoi



Autor: Ana Otilia Nuțu

CUPRINS

I. EUROPA: LIBERALIZAREA PIEȚELOR DE ENERGIE ȘI CEL DE-AL TREILEA PACHET ENERGETIC.....	3
II. CE TREBUIE ȘI CE NU TREBUIE SĂ FACĂ STATELE MEMBRE.....	8
III. CE FACE ROMÂNIA.....	9
<i>III.1 TRANSPUNEREA DIRECTIVELOR PE GAZ ȘI ELECTRICITATE (PROPUNERI LEGISLATIVE ALE ANRE, AFLATE ÎN DEZBATERE PUBLICĂ PE SITE-UL MINISTERULUI ECONOMIEI)</i>	<i>13</i>
<i>III.2 ANRE</i>	<i>15</i>
<i>III.3 INDEPENDENȚA OPERATORILOR DE TRANSPORT</i>	<i>17</i>
<i>III.4 SEPARAREA ÎNMAGAZINĂRII PENTRU GAZ</i>	<i>18</i>
<i>III.5 DESCHIDEREA PIEȚELOR DE ELECTRICITATE ȘI GAZ.....</i>	<i>18</i>
IV. CE AR AVEA ROMÂNIA DE FĂCUT:	19
<i>IV.1 ÎNTĂRIREA INDEPENDENȚEI ȘI CAPACITĂȚII REGLEMENTATORULUI</i>	<i>19</i>
<i>IV.2 INDEPENDENȚA OPERATORILOR DE TRANSPORT</i>	<i>20</i>
<i>IV.3 SEPARAREA ÎNMAGAZINĂRII DE PRODUȚIA DE GAZ</i>	<i>22</i>
<i>IV.4 LIBERALIZAREA PIEȚELOR DE ELECTRICITATE ȘI GAZ</i>	<i>22</i>
V. SINTEZA CONCLUZIILOR ȘI RECOMANDĂRILOR	24

Pe 3 martie a expirat termenul de un an și jumătate în care statele membre UE ar fi trebuit să transpună în legislația națională Directivele din al Treilea Pachet Energetic al Uniunii Europene pentru piața comună în sectorul energiei electrice și a gazului. Scopul Pachetului este să accelereze construcția unei piețe competitive în energie, întâi la nivel regional și apoi la nivelul întregii Uniuni, în condițiile în care multe state membre au dificultăți sau chiar se opun față de liberalizarea piețelor lor naționale de energie. Ca de obicei, nu ne dezmințim: în loc s-o luăm înainte, facem pași grăbiți înapoi, iar legile de azi sunt ceva mai proaste decât cele de ieri.

I. Europa: Liberalizarea piețelor de energie și cel de-al Treilea Pachet Energetic

De mai bine de un deceniu, Europa încearcă să-și construiască o piață unică, competitivă, inclusiv în două sectoare care până de curând erau dominate de actori naționali cu putere de monopol: energia electrică și gazul. Scopul final e acela de a construi pe termen mediu și lung o piață unică de energie, în care consumatorii au posibilitatea de a alege, inclusiv peste granițe, și în care prețurile vor ajunge să convergă către același nivel. Acest lucru este foarte important pentru concurența în toate sectoarele industriale care folosesc energie și pentru reușita construcției unei piețe realmente unice în UE: dacă unii producători pentru orice tip de bun au acces la energie mai ieftină într-o anumită țară din rațiuni care nu țin de eficiență economică, ei vor avea un avantaj competitiv nelocal față de concurenții lor din altă țară.

Transformarea acestor piețe de energie inițial dominate de monopoluri naționale în piețe competitive înseamnă, pe scurt:

- a) separarea activităților de monopol natural (rețele de transport și distribuție) și a capacităților de înmagazinare a gazului de cele care pot deveni competitive (producție, furnizare) ;
- b) reducerea concentrării în acestea din urmă și impulsivarea competiției;
- c) interconectarea piețelor naționale în piețe regionale și apoi pe termen mai lung într-o piață comună la nivelul Uniunii;
- d) construcția unor autorități de reglementare (naționale și europeană) cu rol de promovare a competiției și de reglementare a tarifelor pentru activitățile de monopol natural.

Procesul de liberalizare a piețelor de energie în Uniunea Europeană s-a făcut în mai mulți pași, în funcție de constrângerile existente și de piedicile întâmpinate din partea unora dintre statele membre care doreau să păstreze *status quo*-ul (de pildă, Franța, unde atât piața de gaz cât și cea de energie electrică sunt încă dominate de giganți de stat, EDF și GDF). Liberalizarea a început prin aprobarea unor Directive la sfârșitul anilor '90 pentru piața internă de electricitate și gaz, urmate de un nou val în 2003. Din acești primi pași către liberalizare **toată lumea a avut de câștigat: atât consumatorii casnici (din 2007) cât și industria (din 2004) se bucură azi din ce în ce mai mult de libertate de alegere între mai mulți furnizori de energie și de concurența între**

producători și furnizori în piețele de energie, concurența ținând prețurile la un nivel relativ scăzut, oferind servicii mai bune și stimulând investițiile acolo unde cererea este mai mare, lucru care duce în cele din urmă la siguranță mai mare în aprovizionare¹. La toate acestea se adaugă transparență mai mare în contracte și implicit o protecție mai bună în fața posibilelor abuzuri din partea furnizorilor.

În ciuda acestor rezultate pozitive, procesul de liberalizare la nivelul Uniunii este încă departe de a se fi finalizat. În 2006, o investigație² a Comisiei Europene arăta că liberalizarea piețelor de energie, în primul rând a gazului, dar și în electricitate, în baza Directivelor 54 și 55 din 2003 se confruntă cu dificultăți în principal din două motive:

- a) controlul producătorilor asupra rețelelor de transport, aceștia blocând accesul competitorilor la piață;
- b) lipsa de independență a unora dintre reglementatorii naționali de energie, care face ca aceștia să se afle în multe cazuri sub influența politicului. Acolo unde reglementatorii nu sunt independenți de politic, acest lucru avantajează unele companii de stat din sectorul energiei sau întârzie liberalizarea piețelor pentru consumatorii finali, de teamă că prețurile vor crește prea mult, ceea ce costă pierderea electoratului.

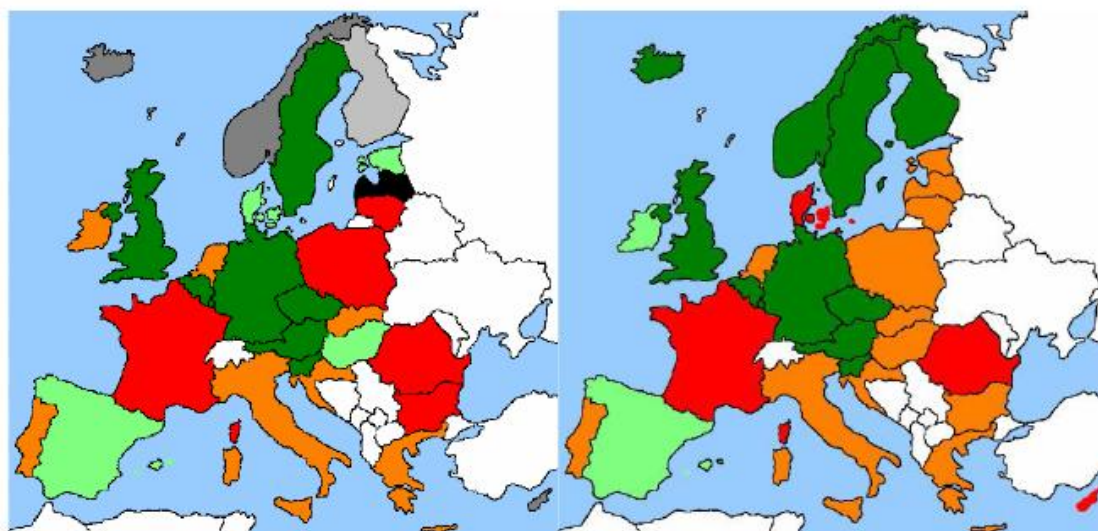
Cum stau alte state la liberalizarea piețelor de energie?

Situația variază foarte mult de la țară la țară. Unele state (țările nordice) au piețe într-adevăr liberalizate, în timp ce Franța și statele din sud au rămas codașe la ritmul reformelor din implementarea vechilor directive, iar situația este mai gravă în cazul pieței gazului decât în electricitate (Fig. 1). Astfel s-a ajuns la propunerea celui de-al treilea pachet de directive, aprobate în 2009, care au ca scop impulsivizarea liberalizării și care pun accent pe înlăturarea barierelor administrative în calea liberalizării, identificate în investigația din 2006.

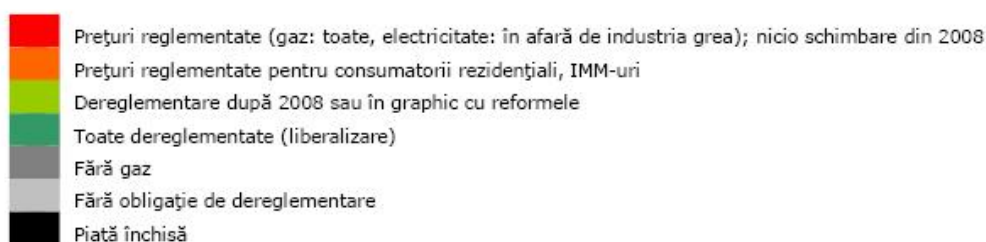
¹ Un rezumat al beneficiilor observate până acum din liberalizarea piețelor și a obstacolelor în calea unei piețe competitive se găsește la linkul: http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/legislation/doc/20110224_non_paper_internal_nergy_market.pdf. Pe scurt, acolo unde piețele sunt interconectate s-a observat convergența prețurilor în ultimii ani, în special în piața nord- și central-vest europeană, prețurile încep să urmeze evoluțiile din economia reală (scăderi în timpul crizei); tranzacțiile cu energie au crescut; prețurile la gaz au scăzut în 2009 ca urmare a unor noi terminale LNG care au pus presiuni concurențiale asupra furnizorilor tradiționali de gaz.

² Comisia face anual rapoarte prin care se urmărește stadiul implementării directivelor de liberalizare a pieței comune de electricitate și gaz: http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/legislation/benchmarking_reports_en.htm. În 2006 s-au făcut analize în detaliu asupra fiecărui stat membru în parte; pe baza acestor analize s-a văzut necesitatea unor reglementări suplimentare pentru eliminarea barierelor în calea liberalizării pieței interne de electricitate și gaz

Fig. 1: Implementarea până în 2010 a Directivelor din Pachetul al Doilea (2003) în statele membre UE



Piețele de energie – gaz și electricitate, pe drumul spre reformă, dintre țările membre ERGEG. România a rămas în urma celor mai mulți membri UE, prin menținerea prețurilor reglementate și abandonarea oricărei reforme din 2008. Situația este îngrijorătoare mai ales în sectorul energiei electrice, unde celelalte țări își liberalizează piețele mult mai repede decât în sectorul gazului. Date ERGEG, 2010.



Sursa: SAR pe baza datelor ERGEG 2010

De ce a venit UE cu un nou pachet energetic?

Ca urmare, cel de-al Treilea Pachet Energetic (Directivile 72 și 73 din 2009) urmărește câteva direcții principale noi față de precedentele acte normative pentru piața europeană de energie:

1. Creșterea independenței operatorilor rețelelor de transport

Rețelele de transport trebuie să fie independente de interesul unui producător, pentru a se asigura că orice producător are acces fără discriminare la piață atâta timp cât îndeplinește standarde minime tehnice pentru a fi conectat la rețea. În multe state membre, mai ales acolo unde sectoarele de electricitate și gaz sunt încă integrate vertical, un producător care are în proprietate o rețea de transport poate bloca accesul unui concurent la piață, fie nepermițându-i conectarea, fie impunându-i costuri prohibitive sub pretextul existenței unei congestii. Preferabil (dar nu obligatoriu în cele două directive), independența rețelelor de transport de producție se poate realiza prin separarea efectivă a proprietății asupra rețelelor (“ownership unbundling”).

Alternativa acceptabilă este constituirea unor operatori de transport independenți, fără separarea proprietății, însă cu mecanisme clare (independență managerială și juridică) care să asigure accesul nediscriminatoriu la rețea al oricărui alt producător. În alte cuvinte, trebuie evitat ca aceleași persoane să dețină controlul asupra unui producător și asupra operatorului de transport. Operatorii de transport trebuie să aibă autonomie managerială și resurse suficiente (financiare, umane) pentru a li se asigura independența. Mai mult, conducerea operatorilor de transport este numită și înlocuită de un organism de supraveghere, construit special în acest scop, care are în plus rolul de a lua deciziile majore în ceea ce privește activele rețelei, aprobarea planurilor de investiții și financiare, distribuirea dividendelor; și numirea unui ofițer de conformitate (aprobat și de reglementatorul național) care să monitorizeze un program elaborat de operatorul de transport prin care se asigură accesul nediscriminatoriu la rețea al oricărui producător ce îndeplinește criteriile tehnice. Organismul de supraveghere pentru transportatorii de electricitate și gaz, propus în cele două directive, ar fi format din membri numiți de acționari și, eventual, reprezentanți ai sindicatului. Evident, această alternativă este mai complicată decât separarea proprietății.

Pe lângă chestiunea independenței, dar legată parțial de aceasta, operatorii de transport trebuie să și asigure fizic accesul cât mai multor producători la rețea. Operatorul de transport trebuie să-și facă planuri de investiții de 10 ani prin care să țină cont de consumul estimat, producția prognozată dar și de planul comunitar de interconectare a rețelelor naționale, deoarece o barieră majoră în integrarea piețelor naționale într-o piață unică o reprezintă capacitatea redusă de tranzacționare peste granițe. Planul este monitorizat de reglementator, care are puterea de a obliga prin diferite mecanisme operatorul de transport să facă investițiile din program; în plus, tarifele de transport sunt aprobate de reglementator tocmai pe baza acestui program.

2. Accesul nediscriminatoriu al consumatorilor și furnizorilor la rețelele de distribuție

Și în cazul rețelelor de distribuție, directivele propun măsuri similare celor privind rețelele de transport, descrise mai sus. Cu toate acestea, atenția acordată rețelelor de distribuție în cele două directive este mai redusă, deoarece problema principală observată de Comisie în practică în investigația din 2006 o reprezintă în primul rând accesul la rețelele de transport, unde apar mai frecvent probleme legate de congestie și se simte mai puternic influența producătorilor și furnizorilor ca barieră în calea unei piețe competitive (rețeaua de transport fiind infrastructura pieței angro).

3. Pentru gaz, o problemă similară celei privind rețeaua de transport este legată de **capacitatea de înmagazinare**, deținută în unele state membre de unul dintre producători și la care nu au acces pe baze nediscriminatorii și ceilalți producători de gaz. Deși capacitatea de înmagazinare nu este un monopol natural așa cum sunt rețelele de

transport și de distribuție, problema în cele mai multe state o reprezintă poziția dominantă a unui operator de înmagazinare, care este de regulă și producătorul dominant. Pentru a rezolva problema poziției dominante, și aici se propune separarea (preferabil și a proprietății) depozitelor de înmagazinare de producători.

4. Creșterea independenței autorității de reglementare.

Pachetul de directive propune izolarea autorităților de reglementare față de influența decidenților politici, dar și/sau față de industria reglementată. În plus se dorește sporirea capacității reglementatorilor naționali de a încuraja concurența pe piețele naționale de gaz și electricitate (de exemplu, promovând prin mecanisme de piață – tarife corect construite - investițiile în rețelele de transport acolo unde există restricții de capacitate sau congestie ce ar afecta concurența între producători; și asigurând tarife care stimulează investițiile și accesul cât mai multor producători la piață). Independența reglementatorului se asigură prin mecanismul de numire și înlocuire a conducerii (mandat fix); responsabilizare pentru decizii; surse proprii de finanțare, independente de bugetul de stat, pentru a detașa reglementatorul de influența politică.

5. **Înființarea unui reglementator supranațional de energie (ACER)**, cu scopul de a supraveghea autoritățile naționale de reglementare și de a coordona/armoniza reglementările existente la nivel național pentru a spori concurența peste granițele naționale. Inițial, se dorește integrarea în piețe regionale de energie pentru a crește concurența, urmând ca în timp, pe măsura dezvoltării capacităților de interconectare a rețelelor naționale, piețele regionale să se integreze la rândul lor în piața unică la nivelul UE³.

Pe lângă aceste idei noi, directivele pun accent și pe unele aspecte care apăreau și în versiunile mai vechi de directive, însă nu au fost implementate suficient de rapid de către statele membre. Este vorba în primul rând de următoarele chestiuni:

6. Accelerarea ritmului de **liberalizare a piețelor, inclusiv pentru consumatorii casnici**. În noile directive se insistă asupra definirii adecvate a câtorva termeni pentru a separa protecția socială de mecanismele de piață, pentru a evita distorsiunile în piețele de energie. Astfel:
- Se insistă asupra *consumatorului vulnerabil*, un concept care trebuie definit în legislația națională în funcție de condițiile din fiecare stat membru, și care trebuie să țină cont de gradul de sărăcie care nu ar permite accesul la energie (“*energy poverty*”) și interdicția de deconectare în momente critice. În ceea ce privește gradul de sărăcie care nu ar permite accesul la energie, acesta ar trebui abordat prin măsuri sociale, în cadrul politicii sociale a fiecărui stat membru, și NU prin mecanisme care

³ România și-a dorit să găzduiască sediul acestei noi agenții, dar a pierdut competiția în favoarea Sloveniei. În schimb, un român ocupă funcția de vicepreședinte al CA.

distorsionează piața de energie (de exemplu, NU prin prețuri reglementate la un nivel sub prețul de piață).

- *Protecția consumatorului* NU se referă la prețuri mai mici (reglementate) pentru anumite categorii de consumatori, ci la dreptul consumatorului de a fi informat cu privire la date privind propriul consum, surse de energie, prețuri, alternative oferite de alți furnizori, precum și la posibilitatea de a rezolva dispute și a depune plângeri în fața unor abuzuri din partea furnizorilor. Prețurile pentru energie trebuie însă să stimuleze investițiile (mai ales pentru dezvoltarea rețelelor, inclusiv a interconectărilor rețelelor naționale), eficiența energetică și promovarea energiei regenerabile prin mecanisme de piață, toate acestea având ca efect în timp convergența prețurilor naționale către un preț unic la nivelul UE.
- *Obligația de serviciu public* se referă la faptul că statul trebuie să asigure servicii economice de interes general, ca protecția consumatorului, siguranța în aprovizionare, calitate, protecția mediului, eficiență energetică, toate acestea fără să limiteze un nivel de concurență comparabil între statele membre, pe cât posibil. Serviciile economice de interes general sunt o obligație a statului față de cetățean. Astfel, statul poate impune companiilor private să ofere publicului anumite servicii dacă acestea sunt considerate servicii de interes economic general, lucru care se face fie prin reglementarea companiilor private, fie prin oferirea de subvenții speciale. De pildă, pentru a asigura serviciul universal, statele membre pot defini un furnizor de ultimă instanță de energie electrică / gaz, furnizor care nu poate deconecta consumatorii decât în situații excepționale.

II. Ce trebuie și ce nu trebuie să facă statele membre

Statele membre au obligația de a transpune în legislația națională prevederile celor două directive, având la dispoziție cca un an și jumătate (termen care tocmai a expirat pe 3 martie 2011). Desigur, directivele doar oferă niște obiective: nu toate statele au capacitatea de a și pune în aplicare imediat toate articolele din directive, iar Comisia poate începe procedura de infringement împotriva acelor state care nu se conformează în termenul prevăzut. Este cazul mai ales al statelor care dețin în continuare companii integrate vertical, cum e cazul Franței de exemplu; sau state care au încă tratamente speciale pentru anumite categorii de consumatori, în special prețuri mai mici pentru consumatorii casnici. Din acest din urmă motiv, nu mai puțin de 25 de state au intrat sub procedură de infringement în 2009, sub vechile directive 54 și 55 din 2003. În plus, experiența arată că nici atunci când se declanșează procedura de infringement Comisia nu merge întotdeauna până la capăt, acționând în justiție numai unele dintre statele care încalcă anumite prevederi ale Directivelor. Cu alte cuvinte, Comisia își stabilește niște priorități când este vorba de impunerea unor sancțiuni statelor membre care nu își îndeplinesc angajamentele.

Chiar dacă nu merge întotdeauna până la capăt când este vorba de aplicarea unor sancțiuni, Comisia vrea să vadă totuși un progres în direcția bună, spre piața unică în domeniul energiei. De aceea, în condițiile în care cele mai multe state nu vor fi de la bun început în conformitate cu noile directive, **primele care vor fi penalizate și cele cu șanse mai mari să ajungă în fața Curții Europene de Justiție sunt cele în care Comisia observă că nu există intenția sau voința politică de a aplica regula Comunității.** Cu atât mai rău va fi pentru statele care merg chiar împotriva reformelor, și din păcate, acesta este cazul României. **Trebuie menționat că România și Franța sunt singurele țări din întreaga Uniune care în ultimii 3 ani nu au făcut niciun pas spre liberalizarea piețelor de energie electrică și gaz,** iar România în plus merge înapoi.

III. Ce face România

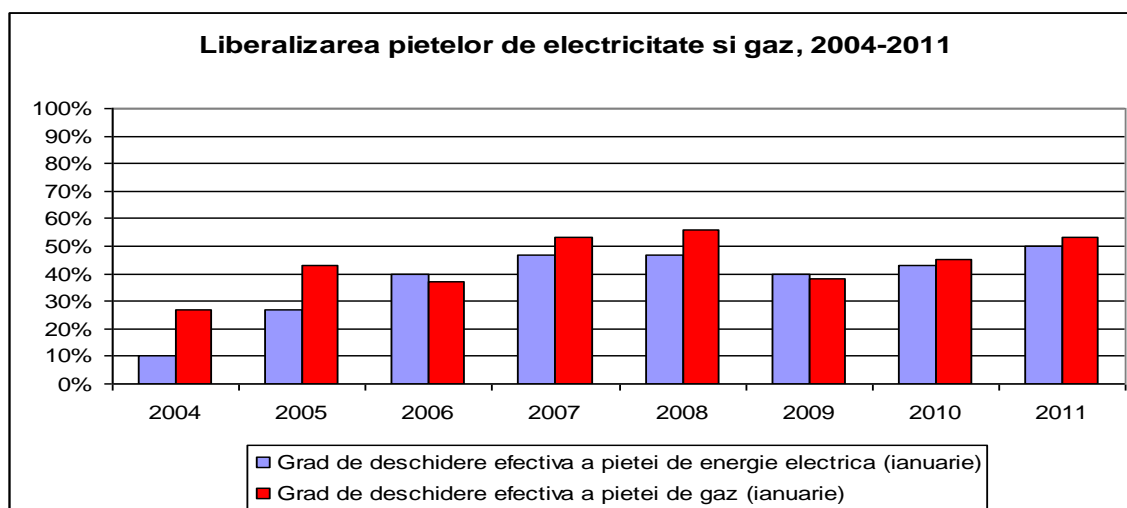
Până la închiderea negocierilor de aderare cu Comisia Europeană pe Capitolul XIV Energie, România a avut performanțe remarcabile pe drumul liberalizării piețelor de energie. De la începutul anilor 2000, și în electricitate, și în piața gazului s-au separat activitățile de monopol (transmisie, distribuție) de producție, apoi și de furnizare; piața a început să se deschidă către concurență, pe piața de electricitate a apărut chiar și o bursă destul de performantă, OPCOM, care după 2005 a ajuns printre primele locuri din Europa din punct de vedere al lichidității și tranzacțiilor (în prezent este pe locul 8). OPCOM ar fi trebuit chiar să devină o piață regională în 2009 prin conectarea cu Ungaria și ulterior cu Austria, însă deocamdată acest lucru nu s-a întâmplat.

Pentru gaz, lucrurile au evoluat mai încet, însă și aici piața a ajuns la cca. 50% grad de deschidere efectivă prin 2007. O concurență reală pe piața de energie electrică ar fi putut apărea însă dacă s-ar fi făcut privatizări în producția de electricitate, în așa fel încât producătorii privați să concureze între ei, aceasta fiind și direcția reformelor începute de România în prima jumătate a anilor 2000. La fel, pe piața gazului, o concurență reală ar fi apărut dacă prețul pentru gazul intern nu ar fi continuat să fie reglementat artificial la un nivel mult sub piață (în medie, prețul gazului de import este cu cca. 40%-50% mai mare decât cel din producție internă). În plus, reglementatorul ANRE, construit la sfârșitul anilor '90 și revitalizat în 2004, a fost de-a lungul timpului un model pentru construcția unor reglementatori similari în Franța și Germania. Însă ce a început bine s-a sfârșit prost: după ce nu a mai existat presiune externă pentru reforme acestea s-au blocat și am început să regresăm.

Astfel, în loc să continuăm privatizările pentru concurență și investiții se discută despre înființarea campionilor integrați în electricitate; continuarea liberalizării prețurilor este exclusă, din start, sub pretextul protecției sociale, deși principalii beneficiari sunt mai curând anumite companii, și nu atât consumatorii casnici. Anumite firme ca producătorii de îngrășăminte chimice (în special Interagro sau Azomureș) beneficiază câteodată, prin legi speciale, (OUG 54/2009 și L332/2009)

de gaz ieftin de producție internă. La fel, chiar și în piața de energie electrică dereglementată și care ar putea fi competitivă, o parte dintre contracte se dau la prețuri mai mici decât pe piață, cum e cazul faimoaselor contracte cu “băieții deștepți” ale Hidroelectrica. Reglementatorul ANRE s-a deteriorat continuu după 2005, fiind din ce în ce mai politizat și implicat în scandaluri de nepotism; iar încercarea neinspirată a Guvernului de a aplană scandalurile prin aducerea ANRE sub controlul premierului, inclusiv prin trecerea finanțării ANRE prin bugetul de stat, nu a avut alt efect decât reducerea salariilor celor competenți, plecarea în masă a specialiștilor și pierderea totală a independenței reglementatorului de a continua liberalizarea în condițiile presiunilor populiste din partea politicului de a ține prețurile la nivel scăzut în anii electorali. În alte cuvinte, România a regresat, însă nu atât din grija protecției consumatorului final, ci din problemele de proastă guvernare.

Fig. 2. Liberalizarea piețelor de gaz și electricitate nu a depășit 40-50% din piață după 2007



Sursa: ANRE, 2010. Chiar după cifrele oficiale, liberalizarea piețelor de electricitate și gaz s-a blocat. În realitate, piața competitivă este mult mai redusă. În piața gazului, oricine poate opta pentru “coș”, ceea ce face ca gradul de deschidere a pieței să fie în realitate zero. În piața de electricitate, cca. 80% din contractele pe termen lung sunt negociate bilateral în afara bursei, la prețuri sub piață (contractele cu “băieții deștepți”, reprezentând 15 TWh din 45 TWh consum total, adică aproape o treime); altfel spus, piața de electricitate realmente competitivă este de doar 20-25%.

Cine profită și cine pierde din întârzierea liberalizării prețurilor la gaz

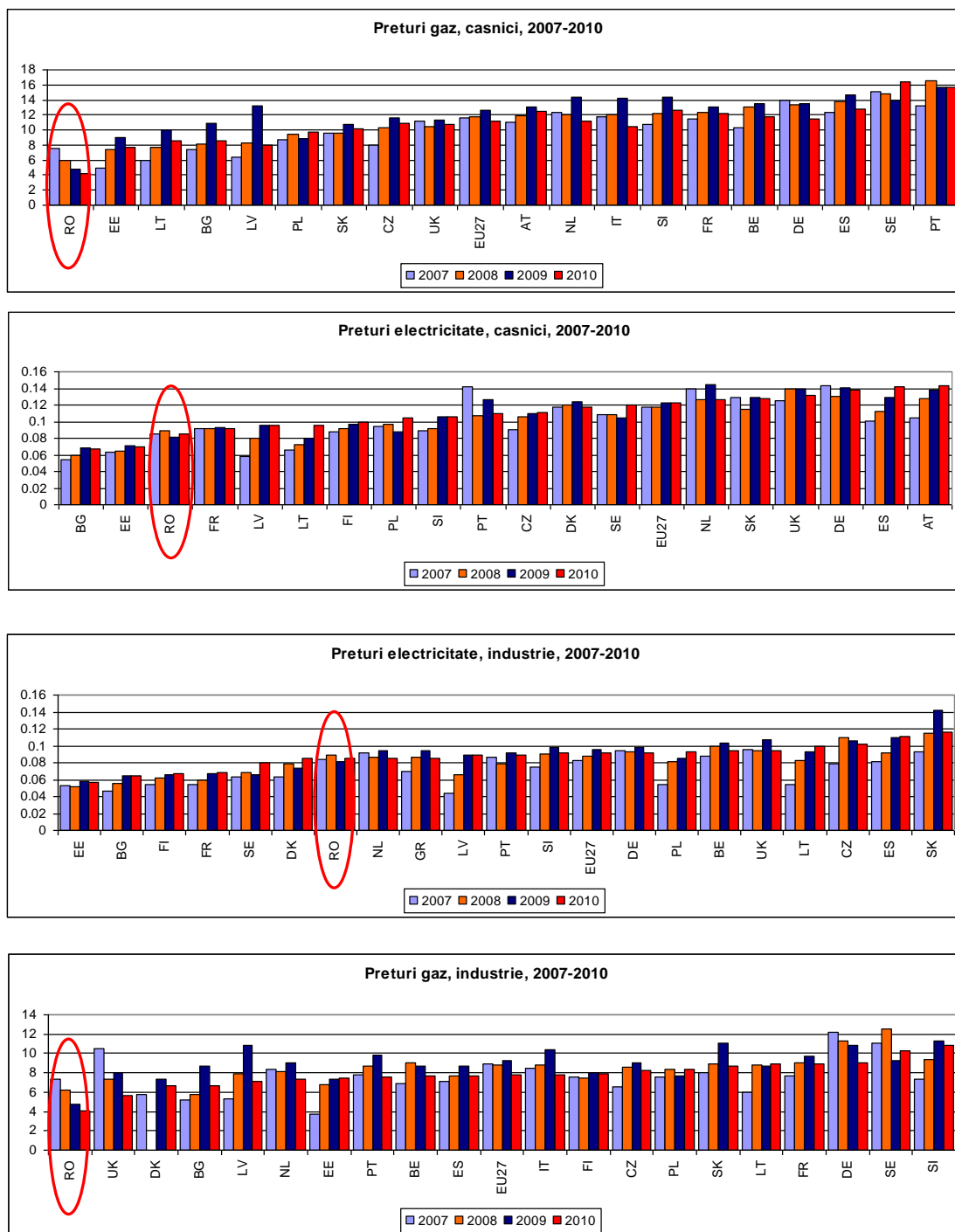
Marii câștigători din întârzierea reformelor în liberalizarea pieței de gaz, de pildă, sunt în principal companiile care primesc “gaz ieftin din producție internă”. Până la liberalizarea prețurilor la gaz, adică a aducerii prețurilor gazului intern la paritatea celui de import, liberalizare care ar fi trebuit de fapt finalizată în 2008, practic toți consumatorii au posibilitatea de a achiziționa gazul la “preț de coș”. “Coșul” reprezintă o medie a prețurilor pentru gazul intern și gazul de import, ponderată cu cantitățile din producție internă și respectiv import. Pentru a ține prețurile jos, statul manevrează prețul Romgaz și forțează și Petrom să vândă la același preț; cum nu poate controla prețul de import, prețul de coș se ține jos prin scăderea prețurilor gazului intern sau/și creșterea cantităților extrase din România.

În plus, sub pretextul crizei, din iulie 2009 până în octombrie 2010 consumatorii interuptibili cu consum peste 1 milion m³/zi au avut posibilitatea de a achiziționa exclusiv gaz din producția internă. Criteriile erau îndeplinite de câțiva producători de îngrășămintă, printre care grupul Interagro și Azomureș, și alți consumatori industriali, cum ar fi producători de electricitate. Doar producătorii de îngrășămintă au un consum egal cu cantitățile care se importă în medie într-un an (cca. 20% din consumul de gaze din România). Prin comparație, 20% înseamnă și cât consumă toți consumatorii casnici din România.

Cine suportă acest ajutor de preț pentru consumatorii finali? În primul rând Romgaz, care furnizează gaz la prețul redus pentru producția internă, în loc să-l vândă la prețul de piață (cel de import); în plus Romgaz nici nu-și încasează facturile. Într-o măsură mai mică pierde și Petrom, care a găsit însă diferite metode de a ocoli coșul pentru o parte din gazul extras. Pe ansamblu, se estimează că pierderile totale numai din vânzarea gazului din producție internă la preț mult sub nivelul pieței poate fi de cca. 2 miliarde USD anual. Un caz special îl reprezintă în 2010-2011 EON și GDF, fostele Distrigazuri, cărora ANRE le reglementează prețul final la consumatori fără a le recunoaște însă integral costul de achiziție a gazului.

Astfel, EON și GDF vând gaz la un preț reglementat, format din tarife de distribuție, transport și înmagazinare plus prețul gazului, reglementat după metoda coșului. Pentru a ține prețurile jos, ANRE nu a mai actualizat compoziția coșului din trimestrul IV 2009, parametrii de calcul fiind import 20%, la preț de 290 USD/1000 m³ și curs de schimb de 1 USD = 2,9 RON, iar prețul gazului intern era de cca. 160 USD/1000 m³. Deși EON și GDF sunt obligate să vândă în continuare la prețul de coș, în realitate Interagro, Azomureș și ceilalți au consumat o parte din gazul intern, inclusiv reducând disponibilul din depozite, iar condițiile în care cumpără EON și GDF s-au schimbat radical: azi, se importă cca. 40% din gaz, la preț de aproape 400 USD, și la un curs de 1 USD = 3,2 RON. În alte cuvinte, cei doi privați sunt forțați de stat să vândă în pierdere: numai în 2010, pierderile celor doi s-au ridicat la 400 mil. RON, iar în primele două luni din 2011 deja pierderile depășesc 100-120 mil RON.

Fig. 3: Prețuri energie, consumatori casnici și industriali



Sursa: Eurostat, 2010. România are cele mai mici prețuri pentru gaz din UE, în scădere, mai ales pentru consumatorii industriali, care au beneficiat de “gaz ieftin din producție internă”; prețurile la electricitate sunt ținute la un nivel scăzut pentru populație, însă pe seama industriei; în piața competitivă (pentru industrie) sunt mai mari decât în piețe liberalizate, ca Danemarca, Suedia sau Finlanda.

În ceea ce privește noile directive, la data la care a expirat termenul de transpunere în legislația națională (3 martie 2011), România nu a adoptat nicio schimbare legislativă și nici nu a organizat

vreo dezbateră transparentă, reală, pentru noile legi ale energiei electrice și gazului. Mai mult, impresia publică este de netransparență totală și de încercare de a evita cu tot dinadinsul discuția transparentă pe noua legislație. Astfel:

- în Parlament, conform informațiilor publice disponibile pe site-ul Camerei Deputaților, se discută în comisia pentru industrii și servicii de câteva luni bune un amendament minor la legea energiei electrice și a gazelor. Este imposibil ca un asemenea amendament (majorarea de 5 ori a sancțiunilor pentru contravenții) să necesite din mai anul trecut dezbateri săptămânale la care participă adeseori Ministerul Economiei, ANRE și ANRM (reglementatorul pentru resurse minerale). În realitate, dezbaterile se pare că ar fi pe Pachetul Energetic, lucru care pare însă bine ascuns de ochii publicului larg. În aceste condiții, există un risc major ca toată discuția să rămână cvasi-secretă iar forma finală a legii să apară ca un amendament major în camera decizională, pentru a se evita dezbateră publică pe parcurs.
- În același timp, din cauza depășirii termenului pentru transpunerea directivelor în legislația națională, Ministerul Economiei a pus pe propriul website o propunere de Ordonanță de Urgență (“OUG”) cu doar câteva zile înainte de expirarea termenului (pe 28 februarie), aflată în dezbateră publică timp de 7 zile, pentru transpunerea directivei 73 (gaz). Pe 4 martie a apărut într-un final și o propunere similară (“Legea”) pentru transpunerea directivei 72 (energie electrică), cu un termen de dezbateră la fel de scurt. Ambele propuneri aparțin ANRE și, după cum se va vedea în continuare, nu sunt în conformitate cu directivele. Este foarte probabil ca aceste două acte normative să fie introduse în Parlament în forma propusă, ca amendamente la legislația existentă și anulând dezbateră de până acum din comisia pentru industrii și servicii.

III.1 Transpunerea directivelor pe gaz și electricitate (propuneri legislative ale ANRE, aflate în dezbateră publică pe site-ul Ministerului Economiei)

Pe scurt, propunerile **nu transpun în mod adecvat cele mai importante elemente din directivă** în ceea ce privește:

- a. independența și competențele ANRE;
- b. separarea înmagazinării de producția de gaz (Romgaz);
- c. independența operatorului de transport și asigurarea profesionalizării și independenței managementului Transgaz și Transelectrica;
- d. liberalizarea pieței și definirea adecvată a consumatorului vulnerabil.

În schimb, OUG și Legea conțin în plus foarte multe detalii care ar trebui să fie cuprinse în legislația secundară, nu să necesite amendarea legislației primare prea frecvent (de pildă, este stabilit cuantumul sancțiunilor în cazul contravențiilor, acesta fiind de altfel și pretextul dezbaterii în Parlament pe legile vechi ale energiei electrice L13/2007 și a gazelor L351/2004).

Ambele propuneri ratează însă integral spiritul directivelor, care este acela de a construi o piață funcțională, competitivă, limitând reglementările oriunde este posibil și orientându-se spre impulsivitatea concurenței pe acele segmente care pot deveni mai competitive (producție, furnizare). De asemenea, în legislația propusă atribuțiile reglementatorului nu sunt orientate către promovarea activă a concurenței, ci mai curând pe un rol pasiv al autorității de reglementare. Până și faptul că în ambele propuneri de acte normative prețurile sunt grupate laolaltă cu tarifele reglementate sugerează lipsa de înțelegere a mecanismelor de piață pentru funcționarea sectoarelor electricității și gazului și o viziune învechită în ceea ce privește rolul reglementatorului de energie.

Astfel, chiar și unele dintre definițiile cheie sunt nesatisfăcătoare. De pildă, consumatorul vulnerabil, așa cum e definit în ambele propuneri de acte normative, se referă la toți consumatorii casnici fără a ține cont de gradul de sărăcie, lucru care este explicit interzis de directivă (în Directivă consumatorii vulnerabili sunt doar cei al căror grad de sărăcie nu le permite accesul la energie și consumatorii care nu pot fi deconectați deoarece oferă anumite servicii de interes public, cum sunt spitale, școli). În legătură cu acești consumatori definiți inadecvat ca vulnerabili se continuă în OUG pentru gaz folosirea termenului de “preț reglementat”, noțiune care merge în contra spiritului directivei (de construcție a unei piețe funcționale). În realitate, directiva nu permite prețuri reglementate ci protecția consumatorului vulnerabil în contextul mai larg al protecției sociale făcute de fiecare stat membru (ajutoare de venit pentru săraci), plus o interdicție de deconectare în anumite situații. Directivele specifică în mod clar că măsurile de protecție a consumatorilor vulnerabili nu vor împiedica deschiderea efectivă a pieței; însă prețurile reglementate distorsionează piața.

La fel, obligația de serviciu public este insuficient de bine definită. Ea ar trebui, după directive, să se refere la siguranță (siguranța alimentării, regularitate, calitate, preț); mediu (inclusiv eficiență energetică, stimularea regenerabilelor și măsuri de protecție față de schimbările climatice); în plus statele membre pot include și chestiuni legate de gradul de sărăcie și interdicția de a deconecta consumatorii în anumite momente critice (acestea două sunt în directă legătură cu definirea corectă a consumatorului vulnerabil, pentru aceștia asigurarea accesului se poate face prin existența unui furnizor de ultimă instanță și prin ajutor de venit). Obligația de serviciu public nu trebuie însă sub nicio formă să împiedice deschiderea efectivă a pieței – cu toate acestea, și la electricitate, și la gaz se vorbește despre prețuri reglementate pentru consumatorii casnici.

După cum s-a explicat mai sus, există patru puncte cheie ale noilor directive: independența și capacitatea reglementatorului; independența rețelelor de transport; independența operatorului de înmagazinare pentru gaz; și înființarea reglementatorului european al energiei. În același timp, trebuie continuată liberalizarea piețelor de energie, mai agresiv decât în versiunile precedente de Directive. Iată cum sunt tratate aceste aspecte în propunerile de acte normative în dezbatere:

III.2 ANRE

În ceea ce privește reglementatorul, formulările din OUG consfințesc politizarea completă a ANRE, o chestiune pentru care România a primit încă din iunie 2010 o avertizare deosebit de dură din partea Comisiei Europene (o amenințare explicită cu declanșarea procedurii de infringement dacă aceste probleme nu sunt remediate până la intrarea în vigoare a celui de-al Treilea Pachet Energetic). Singurele schimbări în bine față de situația de azi sunt independența financiară a ANRE (venituri proprii, de exemplu din licențe) și exceptarea de la Legea salarizării unitare (în 2009-2010, ca urmare a reducerii numărului de agenții guvernamentale și a încadrării în legea salarizării unitare angajații pierduseră aproape 70% din venituri, fapt ce a determinat plecarea în masă a specialiștilor rămași). Schimbările în rău față de situația și așa proastă de azi constau în faptul că, practic, președintele ANRE va câștiga putere mult mai mare decât până acum, cu condiția să se înțeleagă bine cu premierul, ceea ce este în context românesc cheia politizării definitive. Altfel spus, în loc ca OUG să îmbunătățească ANRE în conformitate cu tendința din noile directive europene, legea românească regresează; propunerea de OUG pe gaz și cea de lege pe electricitate au prevederi mult mai slabe pe partea de guvernanță a reglementatorului ANRE decât legea energiei electrice din 2007 sau legea gazului din 2004, cu modificările ulterioare. E adevărat, propunerea de lege pentru transpunerea Directivei pe electricitate mai corectează câteva dintre scăpările majore ale OUG, însă fără a schimba esența.

Conducerea reglementatorului: ANRE are un președinte și un vicepreședinte numiți direct de premier, iar numărul vicepreședinților se reduce de la 7 la 1. ANRE va fi în coordonarea premierului, ceea ce înseamnă subordonare politică (singurele variante acceptabile ar fi fost ca managementul ANRE să răspundă în fața unui organism colectiv, măcar Cabinetul sau, preferabil, Parlamentul, cum e cazul CNVM). Ca și în legislația anterioară (L13/2007), ANRE își face singură regulamentul de organizare și funcționare, care va fi aprobat de președintele ANRE. Salariile angajaților ANRE sunt și ele decise de președinte: în decurs de 30 zile de la aprobarea celor două acte legislative, președintele decide grila de salarizare. Prin această metodă se va asigura loialitatea personalului. ANRE elaborează, aprobă și aplică regulamentele de organizare și funcționare și remunerarea Consiliului Consultativ și al Comitetului de Reglementare, prin decizie a președintelui ANRE, ceea ce face ca ambele organisme să devină dependente practic de voința președintelui ANRE. Președintele emite ordine, decizii, aprobă tarife.

În ceea ce privește mandatele conducerii, în OUG (gaz) se lasă de înțeles că mandatele președintelui, vicepreședintelui și comitetului de reglementare ar fi pe termen fix, dar nu se specifică pe ce termen. În proiectul de lege pe electricitate se spune că mandatul președintelui e de 6 ani, iar cel al reglementatorilor de 7. Față de legislația anterioară (L13/2007), condițiile de revocare a conducerii sunt mai laxe (de exemplu, pe lângă deces, demisie etc., mandatul poate înceta prin "revocare conform legii", în timp ce înainte era doar pentru neîndeplinirea mandatului). În OUG condamnarea penală definitivă nu duce automat la revocare, ca în L13, ci doar dacă este vorba de o infracțiune legată strict de domeniul activității ANRE; în legea pentru electricitate se revine însă și se menționează mai larg orice condamnare penală. Nici în OUG, nici

În Lege, nu se specifică nimic despre posibilitatea revocării din cauza neîndeplinirii mandatului. Un lucru pozitiv este însă faptul că se specifică interdicția conducerii și reglementatorilor de a deține acțiuni în industria reglementată, lucru care se întâmplase în trecut, și fusese sancționat prompt de presă.

În ceea ce privește **procesul decizional**, în propunerea de OUG nu se specifică nicăieri cum se iau deciziile în ANRE, în afara mențiunii “Pentru aprobarea reglementărilor elaborate de ANRE se constituie un Comitet de Reglementare” (art. 11 al. 1). OUG nu specifică însă cum se aprobă reglementările (vot majoritar?). Nu este clar, de asemenea, cine inițiază o reglementare, cine face programul anual de reglementări al ANRE, cine verifică îndeplinirea planului de reglementări. Într-adevăr, în legea pentru transpunerea Directivei pe electricitate se spune ceva mai clar că ordinele și deciziile sunt emise de președinte și se dezbate în comitetul de reglementare, unde se adoptă cu votul majorității, însă rămâne neclar cine va iniția aceste reglementări. În ambele acte normative, rolul consiliului consultativ este foarte slab (consiliul consultativ fiind un organism care și înainte avea rol mai mult formal, însă totuși exista o oarecare consultare, în special atunci când la conducerea ANRE a existat voință pentru așa ceva). Consiliul consultativ nu mai are gradul de reprezentativitate garantat de L13 (patronate, sindicate, autorități locale, organizații profesionale, consumatori de gaze și electricitate), ci trebuie doar să fie format din oameni din diferite specializări; se specifică într-adevăr că aceștia trebuie să aibă o bună reputație, însă ei nu vor fi selectați oricum după vreun criteriu competitiv. Propunerea de numire o face ca și până acum președintele ANRE, iar numirea de către premier. În plus, faptul că președintele ANRE decide salariile personalului duce la riscul ca directorii să nu aprobe decât reglementări pe placul președintelui ANRE.

De asemenea, din formularea vagă din cele două acte normative rămâne în continuare riscul ca membrii comitetului de reglementare să fie ca și până acum directorii din ANRE (gaz, electricitate, piață / tarife etc). Acest lucru perpetuează posibilitatea existenței unui conflict de interese, observat în practică (*eu emit reglementare pe gaz, tu director pe electricitate mi-o aprobi ca să ți-o aprob și eu ție pe a ta*).

În ceea ce privește **calitatea reglementărilor**, ANRE va continua să “aprobe prețuri” (atât în OUG pentru gaz, cât și în legea pentru electricitate) deși acest lucru contravine directivelor și principiilor de piață funcțională, în loc să reglementeze doar metodologiile de tarife. Viziunea asupra reglementărilor pe care le poate emite ANRE e în ansamblu retrogradă, în conformitate cu vechea idee, mai apropiată de planificarea centralizată decât de economia de piață, că ANRE trebuie să reglementeze “prețuri și tarife”. Referirile la chestiuni legate de eficiența energetică, folosirea combustibililor alternativi (biogaz), energie regenerabilă, concurență liberă, promovarea interconectării sunt sumare, și apar acolo unde textul e pur și simplu tradus ad literam din directivă; acest lucru nu arată înțelegerea spiritului directivei de către emitentul celor două propuneri de acte normative, ANRE. De pildă, pentru electricitate, consumatorii care nu au optat pentru schimbarea furnizorului pot rămâne în continuare la preț reglementat; pentru gaz, nu se face nimic pentru eliminarea “coșului” (prețul gazului fiind reglementat ca un preț mediu ponderat între cantități de import și de producție internă). Acest lucru s-ar fi putut face de

exemplu dând un termen pentru abrogarea Ordinului comun MEC/ANRGN/ANRM în baza căruia se construiește “coșul”.

Câtă vreme există noțiunea de preț reglementat se înțelege că se păstrează metodologia coșului pe o perioadă nedeterminată. Acest lucru se întâmplă în condițiile în care Comisia Europeană ne-a avertizat că metoda coșului de gaz (care obligă producătorii interni să pună pe piață o anumită cantitate de gaz la un preț reglementat) echivalează cu o interdicție de export și e o încălcare gravă a directivei. În practică vedem de altminteri ca nu se permite circulația gazului în ambele direcții pe noua conductă Arad-Szeged, adică producătorilor interni Romgaz și Petrom le este practic interzis să vândă gaz la export. În mod ironic, respectăm acest principiu prin proiectarea unui posibil viitor gazoduct spre Republica Moldova, acolo unde interesul strategic al României este de a putea importa gaze din Rusia prin Moldova, dar și să ajutăm Chișinăul la nevoie, deci gazul trebuie să circule în ambele sensuri (vezi mai multe detalii în raportul CRPE “*Cum am folosit fereastra de oportunitate. Bilanțul unui an de relansare a relațiilor România-Republica Moldova*” ..). Deci, acolo unde avem un interes direct respectăm principiile din directivă, deși Moldova nu este în UE și deci nu putem vorbi de implicarea ei în piață comună energetică, spre deosebire de Ungaria.

III.3 Independența operatorilor de transport

Majoritatea formulărilor din cele două propuneri de acte normative sunt lipsite de sens sau nu reprezintă o transpunere, fiind traduceri directe din directivele 72 și 73. De exemplu, în România nu există “întreprindere integrată” care să conțină operatorul de transport în sectorul gazelor. Sunt traduse integral articolele din cele două directive care explicitează ce înseamnă lipsa controlului uneia sau mai multor persoane asupra operatorului de transport și unui producător, însă fără a se da soluția concretă la problemă pe care o va aplica România. De pildă, faptul că numirea membrilor AGA și CA atât pentru transportatori, cât și pentru producătorii de stat se face de către aceleași departamente și persoane din MEC este o încălcare a directivei. E adevărat că faptul că măcar nu vor fi aceleași persoane în AGA și CA la transportatori și producători e un lucru bun, însă ar trebui întrebat la Comisie dacă această soluție minimalistă este acceptabilă. Însă pentru a îndeplini fără discuții cerințele Comisiei, varianta cea mai simplă ar fi separarea proprietății (ex transferul Romgaz la Ministerul Finanțelor în timp ce Transgaz rămâne la Ministerul Economiei; și același lucru în cazul producătorilor de energie electrică și Transelectrica).

Independența managementului

OUG și Legea nu transpun prevederile Directivei privind independența operatorilor de transport (Transgaz și Transelectrica) și nici criteriile de numire și revocare a managementului și AGA. Astfel, România pare să opteze nu pentru separarea proprietății, o soluție simplă și care s-ar putea aplica prin păstrarea la MEC a operatorilor de transport și a viitoarei companii de înmagazinare gaz și transferul celorlalte companii din sectorul producției la Ministerul Finanțelor

- ci pentru alternativa mai complicată (mecanisme suplimentare de asigurare a independenței operatorilor de transport de producție). Pentru această alternativă, directivele menționează necesitatea înființării câte unui Organism de Supraveghere a operatorilor de transport, care să asigure independența lor de interesele producătorilor, însă aceste Organisme de Supraveghere nu sunt definite nici pentru electricitate, nici pentru gaz. Conform directivelor, acest Organism ar trebui să fie cel care nominalizează conducerea companiei de transport (managementul și CA Transgaz și Transelectrica), iar decizia Organismului de Supraveghere privind managementul ar trebui să fie verificată de ANRE pentru a se asigura independența operatorilor de transport de orice interese nelegitime, înlocuirea managementului pe parcursul perioadei fiind de asemenea făcută doar de aceste două Organisme. Nu sunt definiți nici ofițerii de conformitate care ar trebui să asigure verificarea independenței și accesului terților la rețele.

III.4 Separarea înmagazinării pentru gaz

Ca și în cazul operatorilor de transport, se traduce directiva, fără însă a detalia mijloacele prin care acest lucru se va aplica în România (în esență, este vorba de imposibilitatea Romgaz de a continua să controleze depozitele de înmagazinare; în prezent Romgaz deține depozite de gaz și intenționează să facă altele, de exemplu în propusul parteneriat cu Gazprom pentru depozitul de la Mărgineni). Directiva spune că trebuie să se înființeze o companie separată pentru înmagazinare, independentă de un producător, iar membrii CA și AGA nu trebuie să aibă legătură cu membrii CA și AGA ai vreunui dintre producători. Din nou, soluția cea mai simplă pentru România ar fi separarea proprietății prin păstrarea acestei companii la MEC și transferul Romgaz la Ministerul Finanțelor.

III.5 Deschiderea piețelor de electricitate și gaz

Nu există nicio mențiune concretă la protecția consumatorului înțeleasă și ca libertatea de a alege furnizorul (este menționată posibilitatea de schimbare în 3 săptămâni, însă mult mai puțin specific decât în cele două directive, care au ambele o anexă cu ce măsuri de protecție trebuie să existe pentru consumator). Pentru electricitate se vorbește în continuare de piață reglementată și piață concurențială, fără să existe un calendar concret de deschidere a piețelor. Mai mult, se înțelege și faptul că un consumator casnic, de pildă, care a optat pentru schimbarea furnizorului, se poate întoarce oricând la prețurile reglementate, la care au dreptul cei ce nu optează pentru exercitarea drepturilor de eligibili. La fel, în cazul pieței gazului calendarul pentru liberalizarea pieței nu este completat, iar definirea consumatorului vulnerabil în sens mult mai larg decât permite directiva (incluzând **toți** consumatorii casnici) face ca liberalizarea să nu aibă în vedere deloc consumatorii casnici, indiferent dacă aceștia sunt într-o categorie de consumatori săraci

sau nu. Un aspect îngrijorător în ceea ce privește liberalizarea piețelor de energie electrică și gaz îl reprezintă faptul că în nici una dintre cele două propuneri de acte normative nu este prins nici măcar calendarul negociat cu FMI și DG ECFIN pentru noul acord de împrumut stand-by (desigur, chiar dacă ar fi existat acest calendar, asta nu înseamnă că DG Energy / DG Competition nu ar putea iniția procedura de infringement, însă măcar acest lucru ar fi arătat intenția statului român de a continua liberalizarea celor două piețe și ar fi redus riscul de sancționare).

IV. Ce ar avea România de făcut:

După cum am văzut, România este printre codașele Europei la ritmul reformelor, încetinind după 2008 liberalizarea piețelor de energie (fig. 1). Ca urmare, trebuie să recupereze rapid și restanțele pe care le-a înregistrat în implementarea vechilor Directive, și să transpună de urgență și noul Pachet legislativ.

IV.1 Întărirea independenței și capacității reglementatorului

Pentru ANRE, soluția acceptabilă de conformare la noile Directive o reprezintă recuperarea capacității reglementatorului național în domeniul energiei (ANRE), nu doar prin revenirea la forma veche de finanțare din venituri proprii, ci și prin independența de facto de politic și responsabilizarea efectivă a reglementatorului. În prezent, există indicii foarte clare de politizare a reglementatorului. De pildă, chiar în condițiile în care legile anterioare (în special L. 13) specificau destul de clar condițiile în care poate fi înlocuită conducerea ANRE, în realitate schimbările se făceau prin nerespectarea legii, iar în 5 ani au fost nu mai puțin de 5 președinți ANRE. La fel, în anii electorali, prețurile gazului au fost ținute în mod artificial jos, prin presiuni mai mult sau mai puțin directe din partea politicienilor (vezi fig 3). Un exemplu concret că o astfel de practică este la fel de actuală și azi o reprezintă și comunicatul MEC din 2 martie⁴: *“Punctul de vedere al Ministerului Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri este că, în această perioadă, prețul gazelor naturale nu trebuie să crească. De asemenea, considerăm că nu există motive ca prețul gazelor naturale la populație să fie majorat în viitor. Singura instituție abilitată în România să emită decizii cu privire la prețul gazelor naturale este Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (ANRE).”* O astfel de exprimare este de fapt o instrucțiune clară din partea MEC către ANRE că majorarea prețurilor este indezirabilă.

În același timp, revenirea surselor de finanțare la ANRE fără un control adecvat al calității reglementărilor și fără o responsabilizare reală a reglementatorului va duce imediat la noi scandaluri de proastă guvernare, nepotism, risipă de resurse publice, cum s-a întâmplat și în ultimii 2-3 ani. De aceea, ANRE ar trebui responsabilizată prin:

⁴ http://www.minind.ro/presa_2011/martie/2_mart_comunicat_pret_gaze.pdf

- Stabilirea unor obiective clare și elaborarea unor planuri anuale de reglementare transparente și rezultate din consultări cu specialiști;
- Rapoarte anuale de activitate, aprobate de Parlament (sau măcar de întregul Cabinet) și publicate, în care managementul ANRE să prezinte îndeplinirea obiectivelor pentru anul trecut;
- Schimbarea managementului în timpul mandatului să poată fi făcută dacă acesta nu-și îndeplinește atribuțiile (prin respingerea raportului anual de către Parlament);
- Publicarea unui audit anual, financiar pentru a da socoteală pentru banii folosiți și de proceduri pentru mecanismele interne de control în activitățile cu risc (ex. emiterea de licențe).⁵

IV.2 Independența operatorilor de transport

În ceea ce privește independența operatorilor de transport, România îndeplinea în linii mari cerințele vechilor directive și acum se pune doar problema transpunerii noilor reguli. Chestiunea devine foarte importantă pentru piața de energie electrică unde pentru prima oară în 2011 apar producători privați și care ar putea avea probleme de acces la rețea. Ca prioritate pentru România, creșterea independenței operatorilor de transport este mai puțin importantă decât reformele în cazul reglementatorului, însă și aici luarea măsurilor adecvate ar arăta voința politică a Guvernului român pentru continuarea reformelor în liberalizarea piețelor de electricitate și de gaz.

Transgaz și Transelectrica sunt considerate companii cu governanță corporativă mai bună decât alte companii de stat, nu în ultimul rând din cauză că ambele sunt listate la bursa de valori BVB și trebuie să îndeplinească anumite criterii ale bursei în ceea ce privește governanța corporativă. Cu toate acestea, au existat de-a lungul timpului suspiciuni legate de influența politică și de politizarea managementului (de exemplu, înlocuirea frecventă a managerilor la fiecare ciclu electoral). O soluție ar fi creșterea ponderii sectorului privat în acționariatul companiei, prin punerea pe bursă a încă unor pachete minoritare de acțiuni, lucru care se află în intenția Guvernului și a fost negociat cu FMI și Comisia Europeană. În același timp, înființarea unui organism de supraveghere pentru fiecare dintre acești operatori de transport, care să numească managementul după principiile din Directivă, ar evita suspiciunile de politizare și influență a celor care controlează și companiile din sectorul de producție de electricitate și gaz (Ministerul Economiei).

Pentru a evita complicațiile birocratice, România poate face separarea legală a proprietății operatorilor de transport Transelectrica și Transgaz de proprietatea asupra producătorilor de stat (Romgaz; Hidroelectrică, Nuclearelectrică, Turceni, Rovinari, Craiova, Termoelectrică, Elcen etc.).

⁵ Pentru o analiză în detaliu a capacității și governanței reglementatorului: http://www.sar.org.ro/art/publicatii/_policy_briefs/cetateni_pentru_energie_prima_evaluare_a_anre-531-ro.html

O soluție posibilă, dar nu recomandată, ar putea fi transferul Transelectrica și Transgaz la alt Minister (de ex. cel al Transporturilor și Infrastructurii). Această soluție nu ar fi de dorit deoarece Ministerul Economiei este responsabil pentru securitatea energetică, iar transportatorii sunt cei care o pun în aplicare în practică asigurând în permanență echilibrul între cerere și ofertă, inclusiv prin piețele de echilibrare și prin funcția de dispecerizare.

O variantă însă și mai bună și care ar fi pe deplin acceptabilă de către Comisia Europeană ar fi transferul tuturor companiilor de stat care operează într-un mediu competitiv (sectorul producției de energie electrică și gaz) la Ministerul Finanțelor Publice. Această a doua variantă de control al companiilor de stat de către Ministerul Finanțelor nu este neobișnuită, ea fiind aplicată în Franța de exemplu.

Guvernanța corporativă a companiilor de stat și proprietatea lor

Un aspect care trebuie lămurit în ceea ce privește companiile de stat îl reprezintă scopul pentru care aceste companii există și sunt în proprietatea statului. Care este misiunea acestor companii: maximizarea profiturilor? Siguranța ofertei unui anumit produs foarte important pentru societate, sau spus altfel, obligația unui serviciu public? Existența unui monopol, care nu poate fi controlat eficient prin reglementare? Sau există un obiectiv mixt? În general, companiile de stat ar putea fi împărțite în două mari categorii: companii care operează ca un monopol într-o zonă ce nu poate fi competitivă – de ex., CFR infrastructură; sau companii care operează într-un mediu competitiv, eventual cu niște restricții de reglementare – de ex., Nuclearelectrica sau Hidroelectrică.

Pentru prima categorie, industriile de rețea, acestea pot fi deținute de ministerele de resort care fac și cadrul de reglementare, mult mai strict pentru monopol. În cea de-a doua categorie, companiile ar putea fi orientate către maximizarea profiturilor și implicit a dividendelor care se distribuie la bugetul statului, în condițiile unor reglementări făcute de ministerele de resort; cum dividendele se duc în bugetul de stat, acesta e și motivul pentru care companiile ar trebui să fie la Ministerul Finanțelor. De ex., Nuclearelectrica este supusă unor reglementări privind siguranța folosirii materiei prime și deșeurilor radioactive. Hidroelectrică beneficiază de amenajări pentru care s-a plătit de la buget sau care au externalități pozitive (de ex., barajele, construite înainte de 1989 și care sunt folosite și pentru controlul inundațiilor sau irigații, deci produc servicii economice de interes general). Astfel de reglementări pot fi însă constrângeri de reglementare care se pot aplica fără ca acest lucru să însemne că cele două companii nu-și pot maximiza profitul în condițiile constrângerilor date. Nu există niciun motiv pentru care Hidroelectrică sau Nuclearelectrică nu ar putea fi transferate la Ministerul Finanțelor, celelalte reglementări necesare fiind făcute de ministere de resort (Economie, Mediu, Agricultură etc.).

După cum s-a menționat, dacă statul decide totuși să păstreze la MEC toate companiile este de asemenea necesară înființarea Organismelor de Supraveghere care să asigure depolitizarea celor doi transportatori, aprobarea planurilor de conformitate pentru asigurarea accesului nediscriminatoriu al terților la rețele și mai ales asigurarea faptului că managementul operatorilor de transport rămâne depolitizat. Acest lucru este cu atât mai important cu cât rețeaua este mai congestionată într-o anumită zonă și acolo operatorul de transport poate invoca dificultăți de conectare, blocând eventual accesul unor noi producători.

Pentru a evita problemele fizice de acces care ar limita competiția în piețele de energie electrică și de gaz, dar și pentru a elimina alte posibile distorsiuni în concurența de pe piață, ANRE trebuie să se asigure că:

- a. întreaga capacitate suplimentară de transport necesară este asigurată acolo unde se așteaptă noi investiții semnificative (de pildă electricitate eoliană, în Dobrogea) și
- b. regimul de stimulare a producției de energie din surse regenerabile nu beneficiază de o schemă de suport prea generoasă, care ar putea duce la construcția unei capacități de producție excesive, din motive speculative (după unii specialiști, Legea 220/2008, care este acum examinată de Comisie, pare să ofere un număr prea generos de certificate verzi pentru producția de energie eoliană și ar trebui revizuită).

IV.3 Separarea înmagazinării de producția de gaz este un aspect în care România trebuie să se conformeze și acest lucru se poate face prin separarea depozitelor de gaz de Romgaz, păstrarea noii companii în proprietatea MEC și transferul Romgaz la Ministerul Finanțelor Publice. Ca și în cazul operatorilor de transport, România se poate conforma relativ simplu la cerințele Comisiei.

IV.4 Liberalizarea piețelor de electricitate și gaz este o restanță pe care o are România încă dinaintea introducerii noilor directive și pentru care deja am primit un infringement în 2009 (ce-i drept, împreună cu alte 24 de state membre). Liberalizarea nu trebuie neapărat să fie nepopulară și dureroasă pentru populație (consumatorii casnici):

- În primul rând, **liberalizarea trebuie să pornească urgent de la acei consumatori industriali care continuă să primească energie la preț reglementat sau în condiții care nu au legătură cu mecanismele de piață**, și abia apoi pentru consumatorii casnici. Marile distorsiuni în piețele de energie din România sunt cauzate de contractele cu “băieții deștepți” și gazul ieftin pentru anumiți consumatori care beneficiază frecvent de sprijinul statului. Cu aceștia trebuie începută creșterea competiției în piețele de energie. Hidroelectrică și Romgaz ar trebui să vândă competitiv cui dă mai scump, nu la prețuri reglementate sau sub nivelul de piață. Dacă statul român dă semnale credibile că va aborda această problemă (care îngrijorează deja DG Competition), Comisia ar putea avea înțelegere pentru acordarea unui termen mai lung pentru liberalizarea consumatorilor casnici. Mai mult, dacă Romgaz și Hidroelectrică și-ar maximiza profiturile, statul român ar

câștiga bani în plus la buget pentru sprijinul consumatorilor casnici în scheme de protecție socială.

- Apoi, **trebuie să se definească în mod adecvat consumatorii vulnerabili**, în așa fel încât în această categorie să nu intre toți consumatorii casnici. Este nevoie ca din grupul consumatorilor casnici să fie identificați aceia care într-adevăr au nevoie de un sprijin social, sub forma unui ajutor de venit, iar varianta cea mai simplă ar fi ca aceștia să fie definiți după aceleași criterii ca și cei care primesc venitul minim garantat. Există mai multe probleme pentru care prețurile mici, reglementate, nu sunt o soluție adecvată de protecție socială:
 - acest mecanism distorsionează piețele de energie. Cum în cantitățile reglementate intră de regulă energia cea mai “ieftină”, vândută la cost plus, rezultă că pentru consumatorii eligibili rămâne numai energie mai “scumpă”. De exemplu, la electricitate în consumul reglementat intră energie “ieftină” nucleară (75% din producția Nuclearelectrica); hidro (20%, restul fiind consumul căpușat de “băieții deștepți”) și termo rentabil (o parte din producția Turceni, Rovinari, Craiova). Pe piața concurențială rămân producătorii mai puțin rentabili. La fel, în “coș” intră toată producția internă de gaz ieftin. Practic, cine vrea să-și schimbe furnizorul, de electricitate sau de gaz, are alternative mai scumpe, ceea ce împiedică deschiderea pieței;
 - prețurile mici la electricitate și gaz nu stimulează eficiența energetică, deoarece risipa nu e suficient de costisitoare;
 - protejarea prin intermediul prețurilor mici face ca o categorie care nu beneficiază de sprijin să fie tocmai categoria cea mai defavorizată, respectiv cei care nu au deloc acces la energie electricitate și gaz;
 - de prețurile mici beneficiază mai mult tocmai cei care consumă mai mult, mai probabil să fie cei bogați.

În concluzie, România nu trebuie să facă tot deodată; însă Comisia nici nu va accepta ca reformele în sensul liberalizării piețelor să nu fie măcar demarate. Guvernul trebuie să transmită semnale clare pentru reformă, începând cu chestiunile care țin de buna guvernanță a sectorului. Aici intră independența și responsabilizarea reglementatorului; abandonarea practicilor de subvenționare a unor companii sau sectoare prin contracte și legi preferențiale, care secătuesc companiile de stat din electricitate și gaz; și folosirea acestor resurse suplimentare la buget pentru sprijinirea acelor categorii care au într-adevăr nevoie de ajutor social.

V. Sinteza concluziilor și recomandărilor

România nu doar că nu se aliniază cerințelor europene privind liberalizarea piețelor de energie electrică și de gaz, ci merge chiar înapoi. Deși regulile europene devin mai stricte odată cu directivele din cel de-al treilea pachet energetic (care ar fi trebuit transpuse până pe 3 martie 2011), noi nu am respectat nici principiile din directivele anterioare din 2003. Problemele principale în legislația pe care România o propune în ultimul ceas sunt legate de:

- **independența și responsabilitatea reglementatorului ANRE, care trebuie să asigure concurența efectivă în piață.** ANRE ar trebui să fie mult mai activă în monitorizarea și sancționarea contractelor “cu băieții deștepți”, în avertizarea MEC că înființarea companiilor integrate elimină definitiv concurența din piața de energie electrică, sau că legile speciale de furnizare de “gaz ieftin” către anumite ramuri au efecte anticoncurențiale. ANRE ar trebui de asemenea să nu țină prețurile artificial jos pentru energia electrică și gaz, pentru consumatorii industriali și casnici care nu sunt săraci, mai ales în perioadele electorale. Însă ca ANRE să poată face aceste lucruri, ea trebuie să fie independentă de politic, responsabilă pentru activitatea sa în fața Parlamentului, în fața publicului, consumatorilor și industriei reglementate. Acest lucru nu se întâmplă deoarece ANRE rămâne politizată, subordonată premierului, cu o conducere în care rolul consultativ al stakeholderilor dispare cu desăvârșire, și nu va răspunde pentru banii folosiți și pentru calitatea reglementărilor sale în fața celor care sunt afectați de ea;
- **nu se face o separare clară a intereselor producătorilor de stat de operatorii de transport, tot de stat;** acest lucru va deveni cu atât mai important cu cât din 2011 apar și producători privați de energie electrică (Petrom – Brazi). La fel, nu se separă operatorul de înmagazinare de producătorul de gaz de stat Romgaz, lucru necesar pentru a limita poziția dominantă a acestei companii în partea de înmagazinare. În alte cuvinte, câtă vreme nu există separarea intereselor producătorilor de stat de rețele apare riscul ca producătorii privați să fie dezavantajați pe piață. În plus, dacă operatorii de transport vor fi politizați în loc să acționeze transparent și monitorizați atent de ANRE, există riscul ca unii producători privați să fie dimpotrivă avantajați la conectare în detrimentul concurenților lor, apărând o nouă formă de căpușare;
- **se continuă reglementarea prețurilor, la nivel scăzut și fără bază economică,** pentru energia electrică dar mai ales gaz. Deși acest lucru pare să fie în beneficiul consumatorului și un efort pentru sprijinirea consumatorilor casnici, în realitate principalii beneficiari sunt firmele cu relații speciale cu statul, producători ineficienți din industria chimică, metalurgie, siderurgie și anumiți intermediari. Prețurile mici și nejustificate economic duc

însă pe termen lung la riscuri mari de securitate energetică, deoarece investitorii în sectorul producției de energie electrică și gaz nu sunt interesați să investească în România cu riscul de a nu-și recupera banii. În același timp, companiile, mai ales cele de stat, pierd enorm din prețurile scăzute. De exemplu, în piața gazului se pierd aproape 1.7 miliarde USD prin vânzarea gazului la cca. 40% din prețul de import; iar Hidroelectrica a pierdut 220 milioane EUR în 2009 din contractele cu băieții deștepți.

În loc să meargă înainte cu aceste practici păguboase pentru sectorul energetic, România ar trebui în primul rând să asigure independența, depolitizarea și responsabilizarea reglementatorului, în așa fel încât acesta să aibă o capacitate reală de a sancționa inclusiv statul pentru practicile sale anticompetitive. Companiile de stat din sectorul producției trebuie trecute la Ministerul Finanțelor pentru a crește profitabilitatea acestora și implicit dividendele încasate la bugetul de stat. Toate măsurile din sectorul energetic și legislația de transpunere a directivelor trebuie să se facă printr-o dezbatere reală cu toți factorii afectați, consumatori, investitori, public, experți, în loc să fie aprobate ad hoc diferite măsuri ce favorizează status quo-ul și interesele actuale nelegitime din sector.

Despre autor:

Otilia Nuțu a lucrat pentru Banca Mondială, fiind consultant în proiecte și analize sectoriale, elaborarea de proiecții financiare, modele tip “cash flow” și modelare financiară. A studiat politici publice la Central European University, Budapesta.

Domenii de expertiză:

- energie
- infrastructură
- finanțe publice
- guvernare locală

Acest raport apare în cadrul proiectului „**România activă în dezbaterile europene II**” derulat de Centrul Român de Politici Europene (CRPE) și finanțat de Fundația Soros în cadrul Inițiativei de Politică Externă.

Conținutul acestui raport nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Fundației Soros.

Opiniile exprimate nu implică automat poziția tuturor experților afiliați sau a altor instituții și organizații partenere CRPE.

Credit foto copertă: Fakenham Museum of Gas and Local History via *Flickr*  **creativecommons**

© CRPE Martie 2011

Centrul Român de Politici Europene

Gheorghe Pop de Băsești 43-45

ap. 5, București - 2

office@crpe.ro

Tel +4 0371.083.577

Fax. +4 0372.875.089

Pentru mai multe detalii despre CRPE vizitați pagina www.crpe.ro.