



AUTORITATEA NAȚIONALĂ DE REGLEMENTARE ÎN DOMENIUL ENERGIEI (ANRE)

- A DOUA EVALUARE -

București, România, 2011

Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei – ANRE
A doua evaluare

Cuprins:

Introducere: Probleme de concurență pe piața gazului natural și pe cea a energiei electrice	4
Partea I. GVERNANȚA REGLEMENTATORULUI	8
1. Independența autorității de reglementare	9
1.2. Independența de industria reglementată	13
2. Responsabilitate:	15
2.1. Raport anual	15
2.2. Responsabilitatea față de părțile interesate în cadrul Consiliului Consultativ.	17
2.3. Căi de atac	18
2.4. Claritatea rolurilor de reglementare.....	18
2.5. Responsabilitate cu privire la utilizarea resurselor.	22
2.6. Codul de Etică.	23
3. Transparența	25
4. Predictibilitatea	27
Partea a II-a. CALITATEA REGLEMENTĂRILOR	28
1. Stabilirea tarifelor	29
1.1. Tarife și prețuri.....	29
1.2. Protecția consumatorului	32
2. Monitorizarea pieței.....	34

În octombrie 2010 am publicat prima evaluare a reglementatorului român în domeniul energiei – ANRE. Lucrarea de față aduce la zi raportul anterior, analizând modificările observate în governanța reglementatorului și în calitatea reglementărilor ANRE. Raportul examinează evoluțiile recente, inclusiv schimbările legale propuse pentru statutul ANRE și ordinele și deciziile relevante emise în perioada octombrie 2010 – martie 2011. De asemenea, secțiunea referitoare la calitatea reglementării urmărește în detaliu aspecte mai puțin acoperite în raportul precedent, legate de gazul natural, cogenerare și energii regenerabile. În schimb, raportul prezent se concentrează mai puțin pe aspectele privind piețele de energie electrică acoperite pe larg în primul raport.

În ambele rapoarte am respectat aceeași metodologie (World Bank¹ și Inogate²), pentru a asigura consistența abordării și comparabilitatea evaluării în timp.

¹ http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/infra_regulation/FullToolkit.pdf

² http://www.inogate.org/inogate_programme/inogate_resource_center/trainingmaterials/Training_Handbook_engl.pdf

Introducere: Probleme de concurență pe piața gazului natural și pe cea a energiei electrice

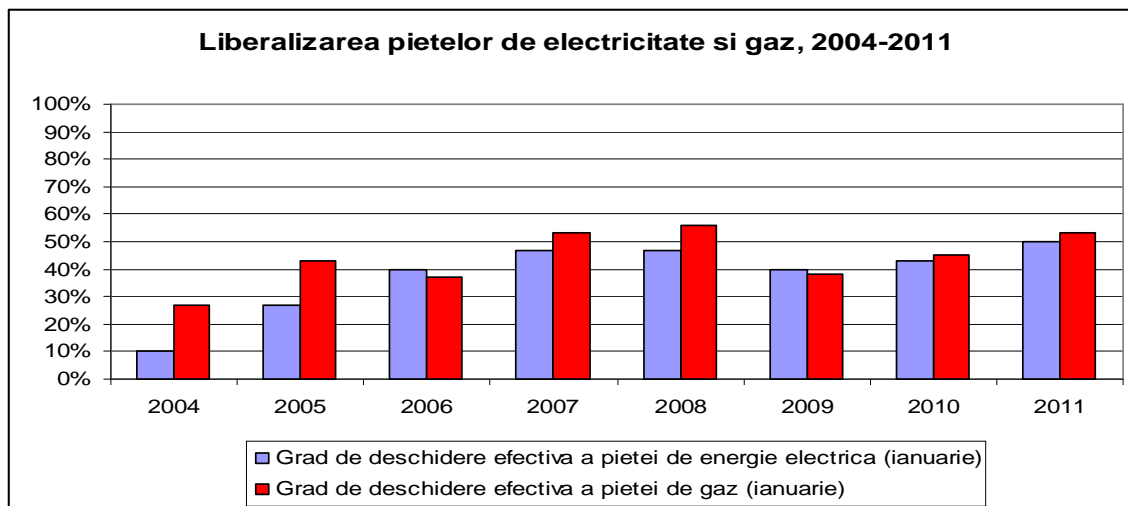
Piețele românești de energie electrică și de gaz sunt încă departe de a asigura o concurență efectivă, opțiuni variate pentru consumatori și prețuri scăzute, dar justificate economic, garantând investiții sustenabile care să conducă la creșterea siguranței în furnizare. Astfel:

- **în cazul energiei electrice**, producția este dominată de întreprinderile de stat deținute de Ministerul Economiei, constituindu-se efectiv într-un monopol de producție ce acoperă peste 95% din capacitate. O oarecare concurență este încă posibilă datorită faptului că MEC operează aceste companii de o manieră non-coordonată, ca un "cartel slab"; totuși, chiar și această competiție limitată este amenințată în cazul în care guvernul merge mai departe cu intenția sa de a înființa două companii integrate de energie, cu poziții de monopol pe numeroase segmente de piață, în loc de a permite investițiilor publice și celor private să concureze³. În prezent, companiile de stat din domeniul energiei nu se comportă ca întreprinderi pe deplin comerciale, ci funcționează sub constrângeri bugetare laxe (sectorul termo), sau nu maximizează profiturile (hidro și nucleară), pentru că vând sub prețul pieței, sub formă de contracte reglementate, sau către parteneri selectați non-competitiv. Jumătate din piață, cuprinzând utilizatori rezidențiali și o pondere semnificativă de întreprinderi, continuă să fie reglementată iar prețurile sunt ținute artificial la un nivel care nu acoperă în totalitate costurile sau nu promovează investițiile publice sau private atât de necesare. Mai mult de jumătate din piață este subvenționată, cuprinzând consumatorii casnici reglementați și industriali care primesc prețuri preferențiale. Se estimează că investițiile necesare pentru modernizarea capacităților învechite (de pildă, jumătate din producția de energie electrică) s-ar ridica la nivelul de 35 miliarde USD în următorii 15 ani. Pe piața dereglementată, practicile întreprinderilor de stat denaturează concurența. O companie mare de stat (Hidroelectrică) a fost acuzată frecvent în ultimii 6 ani în mass-media de vânzarea de energie hidro ieftină, la prețuri sub cel al pieței către parteneri privați și cumpărarea de energie scumpă de la centrale termo ineficiente, cu efecte colaterale de distorsionare a concurenței pe piața energiei. Numai în 2009, profiturile nerealizate s-au ridicat la valoarea de aproximativ 220 milioane euro în urma unor astfel de practici⁴; astfel, sunt scoase de pe piață cele mai competitive surse de energie, rămânând acele surse mai costisitoare și mai puțin competitive. În cel mai bun caz, piața cu adevărat competitivă este limitată la un eventual 20-30% din totalul tranzacțiilor.

3

http://www.consiliulconcurentei.ro/documente/Raport%20concurenta%20sectoare%20sensibile_18766ro.pdf

⁴ <http://www.sar.org.ro/files/Corruption.pdf>



Source: ANRE, 2004-2011

- **în cazul gazului natural**, deschiderea pieței a stagnat, de asemenea, la aproximativ 50%, dar de fapt ea este zero, din moment ce practic toți consumatorii au posibilitatea de a reveni la statutul de "consumator captiv" și de a beneficia de prețuri reglementate. Gazul disponibil pe piața din România provine de la o companie privată (Petrom), una de stat (Romgaz) și din importuri din Rusia, prin Ucraina, și, începând cu a doua jumătate a anului 2010, din importuri din Ungaria. Pentru moment, prețurile gazului de pe piața reglementată sunt menținute la un nivel artificial scăzut prin impunerea de către guvern a unui preț de coș (o medie a prețurilor de pe piața internă și a celor de import ponderată cu cantitățile respective), alături de reglementări stricte ale prețurilor pe piața internă, atât pentru compania privată cât și pentru cea de stat. În practică, guvernul a reușit să impună mai bine prețul reglementat companiei de stat decât celei private. În 2009-2010, guvernul a emis legislație în favoarea unor consumatori mari (în industria îngrășământului, industria chimică și cogenerare), care au câștigat acces preferențial la gaz național ieftin, în principal, de la compania de stat Romgaz. Având în vedere că prețul reglementat nu a fost modificat pentru a se potrivi cu noua structură a coșului (în principal, cantități mai mici disponibile din piața internă, odată ce acestea au fost vândute beneficiarilor legislației), subvenția acordată acestor consumatori a fost suportată efectiv de către compania de stat Romgaz și de către cei doi furnizori privați ce asigură consumul reglementat, care au achiziționat gaz scump de pe piață și au vândut la prețul reglementat, mai scăzut. Până în prezent pierderile celor doi furnizori se ridică la peste 250 mil EUR. Furnizorii implicați de gaze naturale (filialele marilor jucători europeni EON și GDF) sunt efectiv la un pas de insolvență și există riscul ca la un moment dat holdingurile din Germania și Franța să decidă întreruperea activității în România.
- companiile de stat atât din domeniul gazului natural, cât și din cel al energiei electrice operează sub **constrângeri bugetare laxe**, ceea ce înseamnă că pot supraviețui fiind pe pierdere sau nu maximizează profiturile. Situația este recunoscută în acordul recent al României cu FMI, care impune o reformă substanțială a companiilor de stat, ca țara să aibă realmente șanse de

relansare economică. Atâta timp cât și piața energiei electrice și cea a gazelor naturale sunt dominate de companii care nu funcționează în termeni comerciali, concurența este în pericol atât pe piața de energie cât și pe piețele din aval. În plus, companiile de stat care înregistrează pierderi în alte sectoare, precum căile ferate, nu-și achită facturile de electricitate și arieratele se acumulează (400 mil EUR la sfârșitul lui 2010 datorate celor 8 furnizori implicați, din care 5 sunt privați). Ca și în sectorul gazului natural, furnizorii privați de energie electrică EON, CEZ, ENEL sunt aproape de insolvență, iar România riscă retragerea acestor companii de pe piață, dacă situația continuă pe termen nedefinit.

- **două schimbări** sunt demne de observat pe ambele piețe și ar necesita o capacitate îmbunătățită a ANRE: startul generării private de energie electrică (centrala Petrom de 860 MW la Brazi, parc de eoliene de 300 MW a CEZ); și posibilitatea fluxului în sens invers pe conducta de gaz Arad-Szeged, permițând exportul de gaze naturale naționale pe piața internă, aspect asupra căruia CE va insista. ANRE va trebui să se asigure că firmele private beneficiază de aceleași condiții (joacă după aceleași reguli) cu întreprinderile de stat pe aceleași piețe, fără a exista discriminare pozitivă sau negativă. Posibilitatea de a exporta gaze ar forța guvernul român fie să abandoneze coșul, fie să se confrunte cu o penurie de gaze naturale pe piața internă, din moment ce cel puțin compania privată Petrom ar exporta în cazul în care condițiile pieței locale rămân nefavorabile. De asemenea, există probleme transversale între piața energiei electrice și cea a gazelor naturale. Guvernul este în conflict cu Petrom, vrând să impună companiei private utilizarea gazului natural din coșul de prețuri în locul producției proprii de gaz pentru centrala din Brazi. Singura soluție legitimă la problema de mai sus este abandonarea reglementării privind coșul de prețuri, această reglementare fiind în contradicție cu directivele UE, deoarece este efectiv o interdicție de export și un preț reglementat incompatibil cu economia de piață.
- **investitorii străini și-au pierdut încrederea** în sectorul românesc al energiei și România trebuie să reia reformele pentru a recâștiga această încredere. 4 din 6 investitori privați (RWE, GDF, Iberdrola și CEZ) s-au retras din cel de-al doilea cel mai mare proiect de investiții din România vreodată (4 miliarde de euro, EnergoNuclear 2x700 MW unități nucleare). Acest lucru s-a întâmplat înainte de incidentul cu reactoarele din Fukushima din Japonia. Guvernul român trebuie să analizeze cu atenție motivele din spatele acestei retrageri, fiind un avertisment clar că investitorii străini nu cred în ceea ce România are de oferit în termeni de perspective concurențiale pe piață. În cei trei ani de negociere a proiectului investitorii s-au plâns de mai multe constrângeri: schimbarea participației statului de la 20% (pe care și-o poate permite) la 50% (pe care nu o poate finanța); condiții favorabile pentru unul dintre investitorii privați care beneficiază de energie electrică ieftină; incertitudinile cu privire la structura pieței de energie electrică, care ar putea fi dominată de doi giganți energetici – companii de stat care funcționează non-comercial – în cazul în care guvernul merge mai departe cu planul său de a fuziona centralele electrice; incertitudini privind liberalizarea pieței de energie, dacă aceasta ar avea de fapt loc, permițând prețurilor să atingă niveluri de piață

pentru ca EnergoNuclear să fie viabilă. În plus, nu există nici un interes privat în a realiza alte investiții în generarea de energie electrică, cu excepția proiectelor care au fost inițiate cu câțiva ani în urmă (Petrom - Brazi), și a proiectelor de regenerabile determinate parțial de câștiguri speculative (parcuri eoliene, susținute de o schemă propusă de certificate verzi, văzută de mulți experți ca fiind prea generoasă - cu toate acestea, chiar și în acest caz, legislația nu este încă aprobată, astfel încât interesul ar putea dispărea).

În aceste condiții, autoritatea de reglementare se confruntă cu provocări enorme pentru a promova concurența și predictibilitatea pe piețele de energie, contestând efectiv diverse inițiative ale guvernului sau parlamentului, care sunt contrare dezvoltării pieței. Independența, responsabilitatea și calitatea reglementării sunt mai importante ca niciodată pentru ca România să devină o destinație atractivă pentru investiții și pentru a asigura o aprovizionare de calitate a consumatorilor. Având în vedere provocările de mai sus, acest al doilea raport de evaluare se concentrează asupra a ceea ce ANRE trebuie să facă pentru a deveni o autoritate de reglementare eficientă care-și poate îndeplini sarcinile.

Partea I. GUVERNANȚA REGLEMENTATORULUI

Ca și în raportul anterior, am examinat starea actuală și, de asemenea, evoluțiile recente în ceea ce privește independența de reglementare față de guvern și industrie, responsabilitatea față de toți actorii interesați, transparența și predictibilitatea mediului de reglementare. În privința reglementării, ne-am orientat în special asupra a două ordonanțe de urgență, disponibile pe site-ul Ministerului Economiei, apărute la sfârșitul lunii martie, însă încă neaprobate. Se pare că guvernul reformulează legislația și o nouă versiune va fi disponibilă, însă după data-limită pentru raportul curent (1 aprilie 2011).

Principalele concluzii și recomandări sunt:

1. ANRE continuă să fie dependentă de Executiv, fiind direct subordonată primului-ministru și recente propuneri de modificare a legii nu abordează problemele principale ale autonomiei autorității de reglementare. Legislația propusă recent conferă din nou autonomie financiară pentru ANRE, dar menține și chiar înrăutățește puțin mecanismele formale existente pentru numirea conducerii ANRE, comitetului de reglementare și consiliului consultativ, mărinț într-o anumită măsură puterea discreționară a președintelui.
2. Presiunile politice, atât formale, cât și informale, asupra ANRE rămân vizibile și afectează credibilitatea autorității de reglementare. Dacă ar fi cu adevărat independentă, ANRE ar avea o reacție clară, publică, cu privire la măsurile cele mai controversate, politic sensibile, care au un impact negativ asupra concurenței și investițiilor din sectorul energetic. Într-adevăr, ANRE trebuie să aibă un rol critic ex-ante privind politicile energetice promovate de Guvern, formulat din punctul de vedere al dezvoltării pieței și a concurenței. De pildă, ar trebui să se pronunțe asupra măsurilor privind politica energetică sau acțiunile companiilor aflate în proprietatea Guvernului în domeniul energiei, inclusiv contractele binecunoscute pentru vânzările preferențiale la un preț mic de energie electrică / gaz, care ar putea afecta concurența, precum și referitor la apariția celor doi campioni energetici integrați, ceea ce ar duce la concentrarea pieței .
3. ANRE trebuie să aibă un road map clar și asumat de reglementare, cu reguli subordonate obiectivelor clare de dezvoltare a pieței iar autoritatea de reglementare trebuie să raporteze, la sfârșitul fiecărui an, părților interesate și Parlamentului îndeplinirea acestor obiective.

1. Independența autorității de reglementare

1.1. Independența față de interferențele politice

Așa cum va fi explicat mai jos, recente amendamente propuse la lege contribuie la creșterea independenței financiare a autorității de reglementare, dar potențază și instituie subordonarea ANRE față de prim-ministru și favorizează politizarea. Într-adevăr, funcționarea autorității de reglementare ar depinde de relația între prim-ministru și președintele desemnat al autorității de reglementare.

Guvernul român este obligat să transpună în legislația națională a Directivelor UE recente și a reglementărilor privind gazului și energiei electrice (așa-numitul al Treilea Pachet Energetic). În timp ce termenul-limită de transpunere a fost 3 martie 2011, Guvernul și Parlamentul nu au reușit să treacă modificările necesare în timp. În ciuda faptului că statele membre au avut un an și jumătate pentru transpunerea legislației, pregătirea efectivă a amendamentelor nu a început înainte de noiembrie 2010; în prezent, Guvernul se pregătește practica ordonanțelor de urgență, și astfel evită o dezbateră riguroasă. Astfel, cu puțin înainte de termenul-limită, Ministerul Economiei a postat pe site-ul său cele două proiecte de legi / ordonanțe de urgență pentru a fi dezbătute, care ar trebui să conțină modificările necesare pentru o transpunere corespunzătoare, în același timp, diverse inițiative legislative sunt dezbătute în Parlament și o nouă versiune a legii este în curs de pregătire de către ANRE. Este neclar în ce măsură aceste inițiative sunt corelate și comentariile primite de către cele trei instituții din diferite surse sunt coerent încorporate în versiunea finală a legii. Nu trebuie omis nici faptul că proiectul de lege nu a fost încă aprobat și proiectul disponibil pe site-ul ministerului (de fapt, singura versiune disponibilă pe Internet) nu transpune în mod corespunzător directivele Pachetului numărul 3 pe energie. În același timp, în ciuda unui avertisment serios primit în 2010 din partea Comisiei Europene pentru a rezolva imediat subordonarea ANRE a primului-ministru stabilită în 2009, Guvernul nu a propus nicio soluție provizorie pentru cerința CE înainte de transpunerea finală a Pachetului 3. O comisie înființată în vara anului 2010, alcătuită din ANRE, MEC, Ministerul Finanțelor Publice și reprezentanții SGG nu a ajuns la un acord care să redea agenției independența financiară și să ducă la abrogarea legii prin care ANRE se subordonează prim-ministrului. Această problemă trebuie să fie rezolvată acum în noul proiect de lege.

Reglementarea eficientă și independentă este, totuși, un aspect esențial în Pachetul numărul 3 pe energie, și Comisia subliniază impunerea unor structuri instituționale adecvate pentru autoritățile naționale de reglementare, de natură să genereze calitate reglementativă și de guvernare. Cu toate acestea, în legislația română propusă, ANRE rămâne foarte dependentă, atât juridic, cât și în realitate, față de o singură persoană din executiv și funcționarea autorității de reglementare s-ar baza excesiv pe cooperarea personală bună între președintele autorității de reglementare și prim-ministru. De asemenea, legile nu elimină problemele de responsabilitate a reglementării din legislația precedentă.

Caseta 1: Al Treilea Pachet Energetic și România

UE a adoptat în iulie 2009 al Treilea Pachet Energetic, pentru a realiza piața internă a energiei pe deplin eficientă și pentru a crea o piață unică a gazelor și energiei electrice. Scopul final este de a ajuta la menținerea unor prețuri cât mai jos posibil, dar justificate economic, și creșterea standardelor de serviciu, a securității aprovizionării și a capacității de alegere a consumatorului. Pachetul este format din două directive (privind normele comune pentru piața internă de energie electrică (2009/72/CE) și gaz (2009/73/CE) și trei reglementări (privind condițiile de acces la rețelele pentru transportul gazelor naturale (CE nr. 715 / 2009), condițiile de acces la rețea pentru schimbul transfrontalier de energie electrică (CE nr. 714/2009) și a înființării Agenției pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din domeniul energetic ACER (CE nr. 713/2009). Statele membre au avut, 18 luni, până la 3 martie 2011, să transpună cele două directive în legislația națională, iar reglementările au intrat în vigoare din 3 martie 2011.

Pachetul prevede (a) separarea efectivă a producției și furnizării de energie de rețele; (b) normele de transparență sporită, inclusiv pentru piețele cu amănuntul și consolidarea protecției consumatorilor; (c) supravegherea mai eficace a reglementării de către autoritățile naționale de reglementare, independente și competente; (d) înființarea Agenției pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din domeniul energetic (ACER), pentru a asigura o cooperare eficientă între autoritățile naționale de reglementare și pentru a armoniza și integra operarea infrastructurii naționale și transfrontaliere; și (e) o mai bună colaborare transfrontalieră și de investiții și o nouă Rețea Europeană a Operatorilor de Sisteme de Transport (ENTSO), care reunește operatorii de rețele de gaz și electricitate din UE pentru a coopera și elabora în comun coduri comerciale tehnice și standarde de securitate.

Statele membre trebuie să adopte noile norme și să se asigure că legislația existentă sprijină pe deplin liberalizarea pieței de energie. Pentru România, aceasta înseamnă în principal eliminarea barierelor existente în cadrul concurenței de piață, ceea ce constituie deja încălcarea directivelor anterioare din Pachetul numărul 2 pe energie din 2003 și tema unei acuze de *infringement* în 2009, și sprijinirea eficace a separării și îmbunătățirii substanțiale a guvernării și calitatea reglementărilor emise de ANRE pentru a îndeplini noile directive. Cerința de separare poate fi ușor de îndeplinit prin separarea de proprietate a OTS de cea a producătorilor de stat de energie. Modul ușor și corect de a face acest lucru este transferul producătorilor de stat de energie electrică (Termoelectrica, Hidroelectrică, Nuclearelectrică, complexe energetice) și a producătorului de gaze Romgaz către Ministerul Finanțelor Publice, iar operatorii sistemului de transport Transelectrica și Transgaz, plus un nou operator de stocare a gazului, ar trebui să rămână în cadrul Ministerului Economiei. Acest lucru ar alinia, de asemenea, în mod corespunzător responsabilitățile celor două ministere cu obiectivele de companii: Ministerul Finanțelor are scopul de a urmări profitabilitatea întreprinderilor de stat pentru a obține dividende mai mari pentru bugetul de stat, în timp ce Ministerul Economiei rămâne responsabil de siguranța și calitatea aprovizionării cu energie, pentru care OTS din cadrul MEC sunt instrumentale.

Există mai multe paragrafe în legislația propusă care se referă la aranjamentele instituționale din cadrul ANRE, la conducerea sa, la comitetul de reglementare și consiliul consultativ. Acestea aduc unele îmbunătățiri privind anumite aspecte, dar sunt departe de a fi suficiente, în timp ce pe altele arată chiar o deteriorare ușoară. Astfel, în legile nou propuse, autoritatea de reglementare este într-adevăr scoasă din subordinea directă a primului-ministru, dar continuă să rămână sub coordonarea premierului. Diferența între coordonare și subordonare nu este substanțială din punct de vedere practic. "Coordonare" înseamnă că ANRE primește independența bugetară, dar primul-ministru decide cu privire la numirea sau revocarea președintelui ANRE, posibilă la jumătatea mandatului în conformitate cu anumite condiții, destul de stricte. De asemenea, membrii comitetului de reglementare și ai consiliului consultativ sunt propuși de președintele ANRE și numiți de primul-ministru. Legea ar trebui să stabilească criterii precise de selecție pentru cei

nominalizați (astfel încât nu numai o persoană este considerată) și pentru candidații (pentru toate pozițiile). Există într-adevăr, prevederile privind mandatele conducerii autorității de reglementare - mandatul de președinte și vicepreședintele (acum unul față de trei cum era anterior prevăzut) este pe perioadă determinată de 6 ani. Comitetul de reglementare este format din președintele ANRE, vicepreședinte și 7 reglementatori, numiți pentru o perioadă de 7 ani. Nu există nici o limitare privind perioada mandatelor pentru Consiliul Consultativ. Membrii comitetului de reglementare, precum și președintele, pot fi revocați de primul-ministru numai în anumite circumstanțe (moarte, condamnare penală definitivă, demisie, indisponibilitate pentru peste 60 de zile). Condițiile de revocare în legea anterioară (L13/2007) permitea înlocuirea președintelui pentru incapacitatea de a-și îndeplini sarcinile sau în caz de incompatibilitate (de exemplu, dacă avea un alt loc de muncă în serviciul public sau dacă avea interese comerciale în industria reglementată), și aceasta era un bun mecanism pentru a asigura responsabilitatea (*accountability*). Chiar dacă incompatibilitatea nu mai este menționată în mod explicit acum ca motiv de revocare, acest lucru nu exclude posibilitatea ca Agenția Națională de Integritate (instituția care verifică situațiile de incompatibilitate și conflictele de interese în funcțiile publice) să ceară revocarea, în cazuri de incompatibilitate. Ca și până acum, toți membrii comitetului de reglementare sunt selectați din personalul ANRE, ceea ce generează un potențial conflict de interese, după cum va fi explicat mai jos.

Un aspect într-adevăr îmbunătățit în noul proiect de lege este independența financiară. În acest moment, ANRE nu are buget de venituri proprii. Proiectul de lege precizează că ANRE primește înapoi sursele financiare precedente (ex. taxele de licență) și ar fi exceptată de la legea salarizării unice, care a dus la reducerea salariilor cu aproximativ 60% în medie și plecarea unei mari părți din personalul tehnic cheie. În cazul în care legile sunt aprobate, ar urma să intre în vigoare începând de anul viitor, până atunci ANRE rămâne dependentă de buget. O schimbare în aranjamentele instituționale și bugetare la mijlocul anului fiscal este foarte dificilă din punct de vedere legal, fiind nevoie de modificare statutului reglementatorului și în plus o rectificare bugetară (care este în teorie mai dificilă în acest an cu Legea responsabilității fiscale în vigoare).

Aceste dispoziții nu sunt în conformitate cu ce ar trebui să fie bună practică pentru un reglementator de tipul ANRE. Pentru a înțelege ce măsuri ar avea sens, este nevoie să ne uităm la modul de organizare instituțională al altor reglementatori din domeniul energiei în UE sau la alte autorități de reglementare din România cu responsabilități în alte piețe, care funcționează bine. Ar trebui să se aplice următoarele principii:

- Așa cum este detaliat, de asemenea, în raportul precedent, ANRE nu ar trebui să fie în subordinea sau sub coordonarea unui membru individual al Executivului. Preferabil, ANRE ar trebui să fie subordonat Parlamentului, în fața căruia ar trebui să prezinte anual un raport privind activitățile sale, bugetele și realizarea obiectivelor sale de reglementare. Astfel se evită influența politică excesivă, problematică în prezent având în vedere că Guvernul este, în același timp, și proprietarul companiilor cheie în domeniul

energiei. Față de aceste companii autoritatea de reglementare ar trebuie să fie total independentă. De asemenea, va exista o tentație pentru politicieni să pună presiune pe reglementator pentru scăderea prețurilor la energie înainte de alegeri sau în momente sensibile (a se vedea Caseta 2). În același timp, supervizarea parlamentară garantează un nivel mai bun de responsabilizare (*accountability*) în fața publicului. Acest aranjament funcționează bine în practică pentru autoritățile de reglementare cu reputație relativ bună în România, cum ar fi CNVM (Comisia de Valori Mobiliare) sau BNR (Banca Națională).

Caseta 2: presiuni informale pentru a menține prețurile în jos

Ca urmare a informațiilor din presă cu privire la posibile creșteri ale prețurilor pentru consumatorii de gaze, pe 2 martie Ministerul Economiei a emis o declarație oficială. Potrivit comunicatului de presă, punctul de vedere al ministerului este că prețurile de gaze, în general, dar mai ales pentru consumatorii rezidențiali nu ar trebui să crească în viitor. Ministerul, de asemenea, afirmă că singura instituție cu puterea de a decide asupra prețurilor gazelor naturale este ANRE. Declarația poate fi totuși interpretată ca o presiune politică informală asupra ANRE pentru a menține prețurile de gaze la un nivel scăzut.

Sursa:

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

Caseta 3: De ce variantele, altele decât supervizarea parlamentară, sunt suboptimale

În cazul administrației românești extrem de politizate, instituțiile care funcționează bine au nevoie atât de un mecanism rezonabil de control cât și de sprijin extern. De exemplu, Consiliul Concurenței (CC), una dintre autoritățile de reglementare care funcționează relativ bine, are un mod diferit de organizare care îi asigură o autonomie mai mare față de presiunile politice decât în cazul ANRE. CC are un Consiliu nominalizat de către președinte la propunerea întregului Cabinet, și ai cărui membri trebuie să fie neafiliați politic. Chiar dacă este sub nivelul optim, acest aranjament asigură un echilibru mai bun decât organizarea ANRE și funcționează destul de bine. E adevărat, la aceasta contribuie și factorul extern foarte important din UE / DG Concurență. Cu toate acestea, în deciziile privind măsurile guvernului care au sprijin politic puternic, Consiliul nu este încă foarte asertiv, cum ar fi în cazul câmpionilor energetice integrate în cazul în care abordarea Consiliului a fost de a amâna o decizie cât mai mult posibil - până când Guvernul renunță sau o nouă idee de reorganizare a sectorului energetic apare.

- Membrii comitetului de reglementare nu ar trebui să fie personal din ANRE, dar să fie reglementatori cu reputația publică solidă și expertiză profesională din afara Autorității. Ei pot fi mai puțini decât acum (de exemplu, 4 plus președintele), și nu angajați cu normă întreagă deoarece volumul de muncă nu este foarte mare, dar necesită o specializare de top (în principal aceștia ar trebui să dezbată și să analizeze documentele relevante). Ei pot fi organizați ca un consiliu sau organism similar (ex. Comisia de specialiști numită GEMA, în cazul de reglementatorului Ofgem din Marea Britanie). Faptul că, în prezent membrii Comitetului de reglementare sunt directori de la ANRE ridică o problemă dublă. În primul rând, aprobarea reglementărilor depinde de negocierile dintre directori ca să accepte propunerea celuilalt, după cum s-a arătat în raportul precedent. În al doilea rând, reglementatorii ANRE sunt direct subordonați președintelui, care din poziția sa decide, de asemenea, și plata lor (în conformitate cu legislația propusă, președintele ANRE trebuie să

pregătească normele interne de funcționare ale Autorității și grila de salarizare pentru personalul ANRE).

- Criteriile de selecție a managementului, comitetului de reglementare sau consiliului consultativ nu sunt clar definite. Astfel, pentru președintele comitetului de reglementare, pur și simplu, nu există criterii, în timp ce în noul proiect de lege membrii consiliului consultativ trebuie să fie "persoane cu experiență remarcabilă" într-unul din domeniile reglementate de ANRE. Nu există totuși nicio specificație concretă asupra a ceea ce este o experiență relevantă și care ar trebui să fie numărul minim de ani într-o poziție similară. Aceasta permite o marjă largă de apreciere, în special atunci când este cuplată cu eliminarea criteriilor de reprezentare pentru Consiliul Consultativ (vezi secțiunea Responsabilitate).
- Numirea membrilor comitetului de reglementare și consiliului consultativ ar trebui să fie făcută de către Parlament, la propunerea comisiei relevante. Acum, președintele ANRE nominalizează și primul ministru aprobă.

1.2. Independența de industria reglementată

ANRE trebuie să fie independentă de interesele din industria reglementată, o chestiune ce devine critică după apariția de companii private în generarea de energie, caz în care accesul reglementat la rețelele de transport și tarifele de congestie trebuie să se asigure fără nici o discriminare între firmele publice și private.

1) O problemă majoră în practică, subliniat de multe părți interesate și, de asemenea, evidențiate de noi în raportul nostru anterior, este faptul că personalului care pleacă de la ANRE nu are restricții de angajare în industria reglementată, pentru o perioadă minimă clar specificată (de exemplu, pentru unul sau doi ani). Acest lucru are un impact asupra independenței sau imparțialității reglementatorului. În primul rând, o persoană într-o astfel de situație ar putea, în principiu, utiliza informații confidențiale la care a avut acces în timpul angajării la ANRE cu privire la concurența noului angajator. În al doilea rând, personalul s-ar putea, în principiu, folosi de relațiile sale personale cu foști colegi rămași în ANRE pentru un lobby eficient în interesul noului angajator. Astfel de situații trebuie să fie evitate și sunt necesare garanții în acest sens, cum ar fi o cerință clară pentru personalul ANRE de a nu se angaja la companiile din piața reglementată; iar pentru acestea, angajații ar trebui să beneficieze de o formă de compensare pentru această interdicție, în special dacă părăsesc ANRE din cauza salariilor prea mici sau sunt concediați.

2) Un pas înainte în legislația propusă este interdicția pentru membrii comisiei de reglementare și rudele acestora de a deține acțiuni în industria reglementată. După cum s-a subliniat în raportul precedent, au existat cazuri în ultimii ani, când membri ai comitetului de reglementare au deținut acțiuni în industria reglementată. Chiar dacă numărul de acțiuni deținute de unii membri ai comitetului de reglementare a fost minor, subiectul a apărut în mass-media, fiind unul din multe scandaluri ce afectează credibilitatea ANRE.

3) O condiție necesară dar nu suficientă pentru independență este ca

reglementatorul să aibă un buget și resurse adecvate. Potrivit proiectului de lege ANRE ar avea autonomie financiară și și-ar stabili singură politica salarială proprie. Pentru moment, ANRE rămâne finanțată de la bugetul de stat, în condițiile aplicabile funcționarilor publici. Există un consens larg în interiorul și în afara ANRE că politica salarială recentă, cu scăderi salariale de 60-70% după 2009, a dus la plecarea unei părți semnificative a personalului calificat în sectorul privat. De asemenea, o chestiune de îngrijorare este faptul că ANRE împarte sediul cu una dintre companiile de stat reglementate (Hidroelectrica). În timp ce accesul în clădire este restricționat/verificat, nu există nici o restricție de acces în interiorul clădirii între etaje diferite, ceea ce ar putea afecta securitatea informațiilor sensibile de la sediul autorității de reglementare.

2. Responsabilitate:

Agenția de reglementare în domeniul energiei trebuie să fie legal responsabilă pentru toate deciziile și acțiunile sale față de actorii majori din sectorul energetic: consumatorii de energie, industria reglementată și contribuabilii. În noile legi propuse, ANRE nu este mai responsabilă decât în prezent față de actorii interesați. De exemplu, o condiție a responsabilității este existența unui impact de evaluare pentru fiecare sistemul nou de reglementare și de asigurare a calității în conformitate cu standardul ISO 9001. Cu toate acestea, fără a îmbunătăți responsabilitatea, este foarte probabil că Guvernul va fi din nou constrâns de opinia publică să reducă din nou independența autorității de reglementare, atât în privința resurselor financiare cât și privind capacitatea de a angaja personal sau de a face disponibilizări. În același timp, ANRE va fi supusă din nou politizării excesive, cu oameni numiți în posturi-cheie în funcție de loialitățile politice, din pricina salariilor relativ bune. Prin urmare, orice creștere a independenței fără o îmbunătățire corespunzătoare a responsabilității este nerecomandată, așa cum am subliniat în primul raport: odată ce ANRE devine independentă și are atribuții suplimentare, ar fi mult mai dificil pentru Parlament sau Guvernul să impună responsabilitatea reglementării, cu excepția unei măsuri radicale, precum cele din 2009-2010 (subordonare față de premier printr-o nouă lege).

După cum am menționat în raportul precedent, există mai multe modalități prin care autoritatea de reglementare poate fi trasă la răspundere de actorii interesați, păstrându-și în timp ce în același timp autonomia.

2.1. Raport anual

În mod ideal, autoritatea de reglementare în domeniul energiei trebuie să se pregătească rapoarte anuale de activitate care urmează să fie aprobate sau respinse în ședința Parlamentului. O alternativă acceptabilă, dar nerecomandabilă, este ca aprobarea raportului de activitate să fie realizată de Guvern ca organism colectiv. Raportul anual de activitate trebuie să conțină informații importante despre: deciziile ANRE și măsurile luate pentru îndeplinirea obiectivelor, reglementările aprobate în anul de raport, foaia de parcurs de reglementare și explicarea abaterilor de implementare, dacă este cazul, raportul privind soluționarea litigiilor, evaluări detaliate asupra impactului reglementărilor anterioare sau noilor reglementări pentru a justifica nevoia de modificări, și, de asemenea, răspunsurile la solicitările diverselor părți interesate, precum și utilizarea și alocarea bugetelor, împreună cu un audit independent.

Cel mai recent raport anual de activitate, din anul 2009, a fost examinat în evaluarea anterioară. Așa cum am explicat atunci, nu există în prezent nici o cerință formală ca rapoartele anuale să fie aprobate de către un organism extern, Guvernul sau Parlamentul. În noua legislație propusă, raportul trebuie să fie aprobate doar de către președintele ANRE, ceea ce înseamnă că nu există niciun control extern eficient privind activitatea de reglementare, în plus, nu există nici o cerință specifică de informații asupra a ceea ce raportul ar trebui să conțină, dincolo de monitorizare obișnuită a pieței, publicată deja de ANRE.

Un aspect critic al raportului anual de activitate este monitorizarea internă a indicatorilor de performanță de către ANRE. Am cerut și am primit de la ANRE o listă de indicatori de performanță similară celei cu informațiile puse la dispoziție de către ANRE în rapoartele anuale anterioare (de exemplu, 2004). ANRE a furnizat aceste informații. Cu toate acestea, suntem preocupați de calitatea indicatorilor de performanță și credem că această informație a fost pregătită special pentru a răspunde la cererea noastră, în loc ca indicatorii de performanță să fie folosiți realmente pentru a monitoriza și de a ameliora funcționarea ANRE. Pentru a spori relevanța informațiilor asupra performanței primite de la ANRE, următoarele aspecte trebuie să fie luate în considerare:

- ANRE trebuie să aibă un plan cu obiective clare, cel puțin definite de comitetul de reglementare, în consultare cu Consiliul Consultativ compus din reprezentanți ai tuturor părților interesate. Indicatorii de performanță trebuie să măsoare progresul ANRE în anul de raport față de acest plan. Acest plan trebuie să fie mai larg decât programul de reglementare ANRE deja publicat, deoarece aceasta trebuie să conțină obiective fezabile nu numai prin lege, ci și prin alte acțiuni (de exemplu, monitorizarea piețelor, propuneri legislative, comentarii / evaluări ale impactului reglementării etc)
- informații privind performanța trebuie să se refere în mod specific la acțiunile din sfera de control a ANRE și legătura dintre obiective și acțiune trebuie să fie clară. De exemplu, în tabelul trimis nouă de ANRE există un rând despre independența de reglementare față de industria reglementată. Coloana privind acțiunile nu conține informații în legătură cu obiectivul și nu este corelată cu acțiunile proprii ANRE (care conțin în principal fragmente din statutul agenției și responsabilități generale desprinse din legi)

Caseta 4: Marea Britanie, Ofgem planul de conducere și indicatori de performanță

Ofgem publică o strategie de guvernare corporativă pe 5 ani și un plan, care reflectă prioritățile convenite cu părțile interesate; și fiecare raport anual de activitate evidențiază realizările din cursul anului, comparativ cu măsurile programate pentru acest an. Pe plan strategiei de guvernare corporativă, "în fiecare an, Ofgem este obligată să se consulte și să publice o strategie de guvernare corporativă și planul până la sfârșitul lunii martie. Această strategie și planul ia în considerare răspunsurile la scrisoarea deschisă publicată în iulie 2010 și la consultarea noastră cu privire la Strategia de guvernare corporativă publicată în ianuarie 2011. Răspunsurile au indicat un sprijin substanțial pentru cele patru teme prioritare. Vom revizui strategia mai târziu în acest an în lumina concluziilor Guvernului privind rolul nostru pe piața de energie electrică, sistemul de furnizare, concurență și protecția consumatorului". În raportul anual, Ofgem publică statistici privind atingerea planului și indicatorii de performanță, indicatori împărțiți pe priorități: contribuția la strategia UE, o mai bună reglementare, promovarea concurenței, cantitatea de resurse, reglementarea efectivă a rețelelor, programele de dezvoltare durabilă.

- Indicatorii de performanță trebuie să rezume toate acțiunile majore de reglementare întreprinse de ANRE în anul de referință și conexiunea lor cu obiectivele generale de reglementare (de exemplu, liberalizarea pieței / promovarea concurenței, protecția consumatorului, nu în sensul de protecție socială, ci, de exemplu, măsuri întreprinse pentru a crește capacitatea de alegere a consumatorilor etc)
- pregătirea și publicarea informațiilor de performanță nu trebuie să fie privite ca o povară suplimentară pe autoritatea de reglementare, ci ca un instrument util pentru a crește previzibilitatea de reglementare și de a orienta activitatea de reglementare spre un scop bine definit. De asemenea, îmbunătățește credibilitatea autorității de reglementare și amendează imaginea proastă pe care ANRE a avut-o în ultimii ani.

2.2. Responsabilitatea față de părțile interesate în cadrul Consiliului Consultativ.

În fiecare lege de la apariția sa, ANRE a avut un Consiliu Consultativ format din reprezentanți ai consumatorilor, industria reglementate, autoritățile locale, Ministerul Economiei, asociațiile patronale și sindicate. Consiliul are, prin definiție, doar un rol consultativ, dar în unele cazuri, președinții anteriori au ales pentru utilizarea în practică rezultatele consultării ca măsuri obligatorii pentru toate noile reglementări, acordarea Consiliului Consultativ unor atribuții substanțiale și limitarea discreției Comitetului de reglementare format din directorii ANRE. Într-adevăr, Consiliul consultativ este menit să reprezinte economia reală și mediul de afaceri, pentru care energia este un serviciu esențial. Această practică a fost benefică pentru limitarea conflictului inerent de interese între membrii Comitetului de reglementare și directorii și arată că nu este necesară prezența unor norme formale atât timp cât există dorința conducerii de a fi responsabilă (a se vedea primul raportul). Dar, în ciuda beneficiilor din urma consultării cu părțile interesate, în ultimii ani, rolul Consiliului Consultativ a fost foarte limitat în realitate. De exemplu, se pare că în 2010 Consiliul s-a întrunit doar o dată, în timp ce, anterior, întâlnirile erau frecvente (chiar lunare).

Noua legislație propusă menține Consiliul Consultativ, dar elimină criteriile de reprezentare. Membrii Consiliului Consultativ vor fi exclusiv experți în sectorul energetic, fără a reprezenta o paletă largă de interese ale părților. Într-adevăr, desemnarea membrilor Consiliului Consultativ de către președintele ANRE elimină verificarea dublă a misiunii și obiectivelor ANRE, precum și posibilitatea ca părțile interesate să își exprime opiniile cu privire la nevoile de reglementare, și conferă puteri excesive președintelui.

2.3. Căi de atac

În raportul precedent am arătat că acțiunile ANRE, ordinele și reglementările pot fi contestate, în principiu, în instanțele de judecată, dar până în prezent ANRE a câștigat cele mai multe procese. În acel moment, am afirmat că acest lucru s-ar putea întâmpla pentru că plângerile nu sunt valabile, dar și pentru că instanțele românești au o tendință de a se pronunța în favoarea instituțiilor publice, cu excepția cazurilor de conflicte de muncă (salarii, concedieri). Aceasta ar putea explica de ce mai multe companii private, cum ar fi cele care funcționează ca furnizori implicit, sunt reticente să caute căi de atac la instanțe, în ciuda faptului că aceștia deplâng faptul că reglementările actuale ale prețului ale ANRE au dus afacerile lor ca furnizori în insolvență (a se vedea partea despre reglementare).

Cu toate acestea, există mijloace suplimentare de atac pentru cazurile în care legislația românească încalcă principiile de piață, de vreme ce România este membru UE și supusă unor reguli stricte ale UE privind ajutoarele de stat și liberalizarea pieței interne. Cele mai importante aspecte care afectează piețele de energie și furnizorii, și de care asociațiile acestora se plâng, se referă fie la eșecul de reglementare pentru a promova liberalizarea eficientă a pieței sau o formă ascunsă de ajutor de stat pe care DG Concurență ar putea să aibă în vedere. Acesta din urmă este conectat la o sursă de energie electrică ieftină pentru unele companii, în detrimentul unuia centrale hidroenergetice de stat, și furnizarea de gaz ieftin către un alt grup select de companii, pe socoteala actor **public de producere a gazului** și a doi furnizori implicați, privați de gaz. Reducerea teoretică între prețul de piață și prețurile la care societățile favorizate beneficiază de energie ieftină este de fapt ajutor de stat, iar CE poate penaliza acest fapt, prin intermediul DG Concurență (ea investighează în prezent unul dintre aceste contracte). În același timp, ambele chestiuni privesc liberalizarea incompletă a piețelor de energie, pentru care CE a emis un *infringement* în iulie 2009 și un **recomandare/ reasoned opinion** la începutul lunii aprilie 2011, ceea ce înseamnă că, până în vară, CE ar putea aduce România la Curtea Europeană de Justiție.

2.4. Claritatea rolurilor de reglementare.

După cum s-a subliniat în raportul precedent, rolurile și responsabilitățile de ANRE trebuie să fie clar separate de alte autorități de reglementare sau de organisme publice, astfel încât ANRE să poată fi considerat responsabil pentru acțiunile sale proprii și nu ale altcuiva. De exemplu, ANRE este menit să fie în primul rând un regulator ex ante a concurenței în sectorul energetic, reglementând și accesul la rețele, dar și investițiile și întreținerea rețelelor, monitorizând indicatorii de calitate a rețelelor, aplicarea condițiilor de licență, în timp ce Consiliul Concurenței este un reglementator ex-post, în special pe probleme de poziție dominantă și de notificare la Comisie a ajutoarelor de stat. Cu toate acestea, Consiliul Concurenței este obligat să joace ambele roluri, în timp ce ANRE nu îndeplinește în mod eficient o funcție de analiză critică a politicilor Guvernului și a măsurilor propuse de acesta care au un impact asupra concurenței în sectorul energetic. Astfel, ANRE nu era obligat prin lege

să emită o poziție publică, oficială asupra problemelor mari care denaturează concurența pe piață sau pur și simplu nu permit existența unei piețe funcționale, sau care duc la apariția poziției dominante, probleme care în general sunt foarte sensibile din punct de vedere politic, cum ar fi:

- crearea unui sau a doi campioni energetici integrați (concentrare de piață). ANRE a emis numai poziții informale către Consiliul Concurenței;
- contractele bilaterale ale întreprinderilor de stat care vând energie ieftină către partenerii privați fără licitație competitivă, fapt care lasă în piața competitivă numai surse de energie mai scumpe și denaturează concurența pe întreaga piață de gaz și de energie electrică (prin evitarea unui Ordin MEC 445 / 2009). ANRE nu a lansat niciodată o investigație oficială pe această temă. Este, de fapt, neclar dacă ANRE utilizează efectiv drepturile sale legale de acces la informațiile sensibile, relevante din piață. În plus, societățile private acționează către maximizarea profitului, în timp ce întreprinderile de stat nu par să funcționeze pe aceleași principii; în cazul în care ANRE trebuie să se asigure joacă nivel între companiile de stat și cele private, întreprinderile de stat trebuie să fie obligate prin lege să vândă competitiv, "copiind" comportamentul companiilor private, în sensul că așa vor căuta cele mai bune oportunități de piață pentru maximizarea profitului;
- practicile de subvenționare încrucișată, cum ar fi achizițiile unei companii de stat de energie scumpă de la centrale ineficiente și revânzarea acestora la prețuri scăzute, mai ales atunci când chiar nu ar fi cazul să facă acest lucru pentru a-și îndeplini obligațiile din contractele de vânzare. ANRE nu a adus aceste chestiuni în atenția publicului, și nici nu investighează modalitățile prin care întreprinderile de stat ar putea fi obligate să renunțe la anumite capacități ineficiente;
- impactul legislației Guvernului asupra pieței, care a permis industriei îngrășămintelor și chimice să cumpere gaze naturale ieftine. ANRE în cel mai bun caz a comunicat informal o opinie;
- impactul legislației privind sprijinul energiei regenerabile asupra concurenței pe piața energiei electrice (L220/2008 - 139/2009). ANRE a făcut unele comentarii în Parlament, ceea ce sugerează că legea este prea generoasă și ar afecta concurența dincolo de un nivel acceptabil (orice ajutor de stat afectează concurența, dar ar putea fi acceptabil atâta timp cât beneficiile depășesc costurile limitării concurenței) și ar crește și prețurile energiei pentru utilizatorii finali la niveluri excesive.

Caseta 5: contractele bilaterale ale Hidroelectrica

Hidroelectrica, un mare producător de stat de energie electrică, a ocupat prima pagină a ziarelor în ultimii ani pentru contractele sale păguboase și acordate netransparent. Hidroelectrica a fost acuzată de multe ori în mass-media că ar vinde o parte din producția de energie electrică la prețuri sub nivelul pieței către anumite companii selectate necompetitiv. De asemenea, se angajează în contracte de vânzare care depășesc capacitatea de producție sau producția estimată pentru anul respectiv, ceea ce înseamnă că Hidroelectrica este apoi obligată să achiziționeze energie electrică foarte scumpă de la alți producători ca să își îndeplinească obligațiile de vânzare din contract. Hidroelectrica nu își oferă producția de energie electrică de vânzare în mod competitiv și transparent pe platforma de tranzacționare OPCOM, în oferte standardizate (în esență, scoțând la "licitație" producția sa de energie electrică în scopul de a obține cel mai mare preț disponibil pe piață în condiții transparente și competitive). Hidroelectrica a susținut întotdeauna că nu poate pune la licitație toate această producție ca urmare a contractelor pe termen lung încheiate în perioada 2000-2004, care expiră treptat în 2009-2014.

În 2009, toate producția disponibilă a Hidroelectrica pentru piața concurențială a fost vândut în termeni necompetitivi, prin aceste contracte încheiate anterior. Cu toate acestea, până la sfârșitul anului 2009, unele dintre aceste contracte pe termen lung, netransparente, a expirat și aproximativ 2 TWh ar fi fost disponibili pentru licitația competitivă pe OPCOM începând cu anul 2010. Cu toate acestea, conducerea Hidroelectrica a aprobat, în 2009, extinderea a unora dintre aceste contracte "băieții deștepți" pentru încă cinci ani, într-adevăr la prețuri ușor mai mari.

Deși condițiile din aceste contracte nu sunt publice, se pare că prețul din aceste contracte este negociabil anual. Nu e clar de ce aceste contracte în derulare nu pot fi negociate la prețuri comparabile cu cele pentru contractele de un an pe OPCOM (vezi tabelul). Pentru 2010, Hidroelectrica tranzacționase într-adevăr, pe OPCOM, la sfârșitul anului 2009 o cantitate de 1,7 TWh. Cu toate acestea, modul în care tranzacția a fost organizată a arătat că este posibil să respecte legea în mod formal, și totuși să o abuzeze. Astfel, în loc de vânzare competitivă, ceea ce ar fi însemnat plasarea unei oferte de vânzare și găsirea celui mai bun ofertant, Hidroelectrica a răspuns la o ofertă de cumpărare la un preț foarte scăzut (138 în loc de 160 RON / MWh, prețul mediu pe OPCOM, la data respectivă), înregistrând o pierdere de profit de 37,4 mil RON.

O a doua problemă este aceea că Hidroelectrica cumpără energie de la alți producători (în special foarte ineficienta centrală Deva pe huilă, Paroșeni, sau ELCEN), pentru a-și îndeplini obligațiile sale de vânzare. În 2009, Hidroelectrica a produs 15.5 TWh, mai puțin decât producția medie a acesteia în condiții meteorologice normale de 17,4 TWh, dar această producție redusă a fost, cel puțin în parte, previzibilă (din cauza unei întreruperi programate pentru reabilitarea centralei electrice Lotru, care a condus la o scădere a producției de 7-8%). Deci, nu ar trebui ca Hidroelectrica să vândă energie electrică în cantități mai mari decât producția estimată, știind că pentru cantitatea pe care nu o poate produce va trebui să cumpere energie scumpă de pe piață. Decalajul de 2.5 TWh în 2009 a fost acoperit prin achiziții de la Termoelectrica (la 238 lei / MWh), Deva-Mintia (la 239 RON / MWh), Turceni (179 RON / MWh), sau Craiova (195 RON / MWh). Aceste cantități au fost contractate direct, fără a fi tranzacționate competitiv pe OPCOM, și sunt la prețuri mai mari decât cele de pe OPCOM (205 față de 190 RON / MWh, în medie).

Pierderile din aceste tranzacții, cauzate de faptul că Termoelectrica, Deva etc nu vând pe OPCOM și Hidroelectrica nu cumpără competitiv energia electrică de care are nevoie (prin încălcarea Ordinului MEC 445) sunt ilustrate mai jos, de asemenea, și reprezintă subvenții încrucișate, în principal pentru Termoelectrica și Deva. Aceasta, la rândul său, permite acestor operatori să continue cu costurile lor de operare ridicate, umflate și de care beneficiază în cele din urmă o rețea de furnizori ai termocentralelor.

Pe scurt, Hidroelectrica a vândut energie electrică sub prețurile de pe piață, în cantități care au depășit producția proprie disponibilă, și a achiziționat energie la prețuri peste cele din piață pentru a acoperi contractele sale de vânzare, iar din această afacere a pierdut aproape 0.9 miliarde lei, cel puțin. ANRE nu a investigat această practică, în ciuda impactului asupra concurenței pe piața de energie. Nici Consiliul Concurenței n-a făcut-o.

Tab 2. Hidroelectrica: pierderi din contracte bilaterale necompetitive, 2009	RON/M Wh	TWh	Mil RON, total
Preț mediu, contracte bilaterale la intern, 2009	102		
Preț la vânzarea pe OPCOM, Dec 2008 (pentru 2009)	170		
Diferența de preț	68		
Cantitatea de electricitate contractată bilateral (opac)		11.6	
Pierderi din contracte la intern			788
Preț mediu, contracte bilaterale de export, 2009	163		
Diferența de preț	7		
Cantitatea de electricitate la export		1.3	
Pierderi din contracte de export			9
Pierderi totale din vânzări necompetitive, 2009			798

Date: OPCOM, Money Channel. Tabelul oferă o estimare conservatoare, comparând prețurile potențiale Hidroelectrica cu prețurile de bază de pe OPCOM ale energiei. În condiții normale de piață, avantajul competitiv al Hidroelectrica ar fi vânzarea a 2/3 din energia disponibilă pentru consumul din perioade de vârf, care este mai scump (cu un bonus de 20% până la 200%).

Tab 3. Valoarea subvenției implicite de la Hidroelectrica pentru Deva, Termoelectrica și alți producători necompetitivi, 2009	RON/M Wh	TWh	Mil RON, total
Preț mediu de cumpărare de către Hidroelectrica	200		
Preț mediu pe OPCOM	170		
Diferența de preț	30		
Cantitate		2.5	
Pierderi generate de cumpărarea de la Termoelectrica, Deva etc. și nu de pe OPCOM			75

Date: OPCOM, Money Channel

Subliniem din nou nevoia ca ANRE și Consiliul Concurenței să pregătească un cadru formal de colaborare pentru problemele privind concurența pe piețele de energie, în special deoarece există obstacole majore în calea dezvoltării unei piețe a energiei funcționale și Guvernul a propus diverse măsuri cu impact negativ asupra concurenței (concentrarea pieței, ajutoare de stat). Această funcție împărțită între cei doi reglementatori trebuie să fie specificată în legislație. În prezent, Consiliul Concurenței are un astfel de colaborare formalizată cu autoritatea de achiziții publice, din moment ce într-adevăr, achizițiile publice ar putea fi unul dintre domeniile sensibile, în care pot apărea probleme de concurență între ofertanți.

Mai există încă alte două chestiuni de reglementare pentru care este nevoie ca ANRE să coopereze cu alte autorități de reglementare:

- Protecția consumatorilor. ANRE trebuie să asigure consumatorilor libertatea de alegere prin reglementări ex ante privind obligația furnizorilor de a prezenta oferte pentru orice potențial cumpărător de energie electrică, și Autoritatea pentru Protecția Consumatorului ANPC, care trebuie să se ocupe cu alte chestiuni referitoare la relațiile contractuale și obligațiile furnizorului după ce contractele sunt semnate.
- Reglementatorul de energie la nivel local, ANRSC, care reglementează încălzire și

utilități municipale. Reglementările privind promovarea eficienței energetice, de exemplu, trebuie să fie coordonate între cele două autorități de reglementare și unii actori interesați (cum ar fi Camera Franceză de Comerț) au propus chiar fuziunea celor doi reglementatori pentru a asigura un cadru de reglementare coerent pentru promovarea eficienței energetice .

De asemenea, activitățile care nu sunt de competența agenției de reglementare trebuie să fie transferate la entitățile publice care au atribuții similare. Astfel, în 2009, ARCE (o agenție guvernamentală care se ocupă cu proiecte de eficiență energetică) a fost absorbită de ANRE, în ciuda faptului că ARCE nu are nici o funcție de reglementare, ci coordonează Planul național de acțiune în domeniul eficienței energetice și administrează scheme de sprijin pentru proiecte de creștere a eficienței energetice. Această funcție și personalul acesteia ar trebui mai curând să fie incluse într-un departament al Ministerului Economiei.

2.5. Responsabilitate cu privire la utilizarea resurselor.

Așa cum am menționat, înainte ca ANRE să își recapete independența financiară trebuie să demonstreze că ar fi responsabilă pentru utilizarea resurselor sale, evitarea risipei și să aibă controale eficiente, pentru a reduce riscurile de gestionare incorectă a fondurilor. Noi încurajăm din nou ANRE să angajeze un auditor independent să revizuiască atât situațiile sale financiare cât și procesele sale cheie (în special de acordare a licențelor), și să publice rezultatele unui astfel de audit pe site-ul său și în raportul său anual de activitate, ce ar trebui aprobat de către Parlament.

O problemă îngrijorătoare este capacitatea scăzută a departamentului de audit intern din ANRE, care este departamentul cel mai neglijat în ceea ce privește resursele umane, având 6 posturi din care doar unul este de fapt ocupat, după cum arată chiar datele de la ANRE. Un departament de audit intern trebuie să aibă cel puțin 3 persoane (număr impar), pentru a se asigura că există atât capacitatea de a monitoriza procesele interne de ANRE cât și că procesele sensibile vor fi controlate de către persoane diferite.

O revenire la aranjamentele financiare de dinainte de 2009, astfel cum s-a propus în proiectul de act normativ nou, ar trebui să garanteze, de asemenea, că ANRE nu se va întoarce la vechile mecanisme de control financiar și bugetar, care au fost atât excesive cât și ineficace (a se vedea raportul anterior). În loc de a avea un proces de aprobare a bugetului care se întinde până după primul trimestru al anului, lucru care face imposibilă angajarea oricăror cheltuieli la ANRE cu excepția salariilor în primele trei luni, și apoi să nici nu existe un control extern al executiei bugetare, ANRE ar trebui să aibă o procedură de buget mai simplificată, plus un audit extern cu privire la utilizarea fondurilor și a resurselor. De asemenea, trebuie să existe o verificare externă a procesului de licențiere, pentru a evita scandalurile mediatice, cum ar fi cel menționat în raportul anterior (un furnizor falit cu sediu fictiv ar fi primit în 2005 o licență pentru a furniza Mittal Steel cu energie cumpărată sub prețul pieței de la Hidroelectrică).

2.6. Codul de Etică.

ANRE are încă nici un cod de etică (și nici nu a încercat să șteargă de praf Codul de conduită din 2005) și nici o comisie pentru a monitoriza comportamentul personalului, ca reacție la diverse scandaluri în mass-media. Cu toate acestea, un astfel de cod este crucial pentru a restabili credibilitatea autorității de reglementare, în special pentru că legislația primară pur și simplu nu poate acoperi toate situațiile posibile, iar un cod de etică ar putea fi modificat într-un mod mai flexibil pentru a se adapta la cazuri specifice. Așa cum s-a explicat în raportul anterior, codul de etică, de asemenea, are rolul de a defini ce este un comportament adecvat pentru personalul ANRE, lucru foarte important deoarece, în unele cazuri, unii angajați de bună-credință pur și simplu nu s-ar gândi că anumite acțiuni sunt incorecte sau inadecvate. Codul de etică trebuie să detalieze de exemplu cadourile acceptabile, chestiuni legate de confidențialitate, să definească ceea ce este utilizarea adecvată a activelor angajatorului și a resurselor, comportamentul în public, interdicții de activități în care personalul ANRE nu se poate angaja (mergând mai departe decât incompatibilitățile ce sunt deja incluse în diverse legi), interdicția de a căuta locuri de muncă în industria reglementată după părăsirea ANRE, și, de asemenea, să ofere sugestii despre cum ar putea fi gestionate diferitele presiuni din partea unor politicieni sau a industriei reglementate. Publicarea unui astfel de cod și verificarea de către un comitet creat special pentru această chestiune ar spori credibilitatea de reglementare și este o un lucru benefic cu rezultate rapide.

Caseta 6: acuzațiile că unele companii beneficiază de reglementări preferențiale

În ultimii ani, producătorul privat de gaz Petrom a fost acuzat că ar fi beneficiat de regimul preferențial în ceea ce privește vânzările sale de gaze. Atât Romgaz (companie de stat) cât și Petrom sunt obligate să producă o anumită cantitate de gaz la un preț reglementat pentru așa-numitele coș. Petrom a reușit să evite, uneori, această reglementare - o investigație mass-media în 2006 a arătat că, în timp ce Romgaz pune în coș aproximativ 99% din producția sa, Petrom a contribuit cu numai 30% din gazele sale la coș, restul fiind înregistrat drept consum propriu tehnologic, fiind în realitate materie primă pentru unul din combinatele sale chimice.

Problema reapare în acest an, deoarece Petrom a construit o centrală pe gaz (860 MW, Brazi), care urmează să fie pusă în funcțiune în 2011, și pentru care intenționează să utilizeze din nou gazul propriu, ocolind astfel coșul. Acest lucru a determinat o reacție a ANRE, ANRM și MEC, care au emis un ordin pentru a opri Petrom să beneficieze de alimentarea cu gaze proprii pentru centrală, în schimb fiind obligată să cumpere la preț de coș.

Ambele părți aduc argumente pentru poziția lor: Petrom, că investește în extracția de gaze și că de fapt chiar coșul este ilegal, dacă ar fi să respectăm legea românească a gazelor 354/2004; ANRE / ANRM / MEC că folosirea de către Petrom a gazului ieftin pentru centrala sa l-ar pune într-un avantaj competitiv pe piața de energie în comparație cu concurenții săi actuali și viitori. Petrom a dat în judecată guvernul român pentru a putea să utilizeze gazul propriu. (<http://economie.hotnews.ro/stiri-energie-8419476-cum-vrea-petrom-utilizeze-18-din-productia-interna-gaze-pentru-centrala-electrica-brazi.htm>)

În realitate, întreaga discuție se învârtă în jurul unei aberații a pieței gazelor naturale pe care ANRE, ANRM și MEC refuză să o rezolve, în ciuda presiunilor din partea CE, și a infringement-ului pe care România l-a primit deja în 2009: însuși conceptul de coș este incompatibil cu liberalizarea pieței gazelor naturale, care în conformitate cu legislația primară ar fi trebuit finalizat în iulie 2007. În loc să irosim șansele Romgaz de a se dezvolta și să încercăm să facem același lucru și cu compania privată Petrom, guvernul român trebuie să renunțe la coș o dată pentru totdeauna. În timp ce coșul într-adevăr nu este pe deplin sub controlul ANRE (faptul că ordinele sunt emise în comun de către ANRE, ANRM și MEC disipează responsabilitatea), ANRE trebuie să 1) afirme public că trebuie renunțat la coș cât mai curând posibil, pentru a continua liberalizarea pieței și respectarea Legii gazelor naturale și 2) să refuze să semneze orice ordin comun ANRE / ANRM / pentru MEC sau alte acte normative care perpetuează conceptul de coș.

2.7. Capacitatea de a pune în aplicare propriile reglementări într-un mod nediscriminatoriu.

În timp ce aceasta este în principal o problemă care ține de capacitatea de reglementare, aceasta are, de asemenea, un efect foarte important asupra responsabilității reglementatorului față de industria reglementată, asigurându-se că toți actorii de pe piață beneficiază de aceleași reguli de joc. Orice acuzație de abordare discriminatorie trebuie să fie examinată în mod responsabil de către ANRE și reacția sa trebuie să fie publică. În același timp, reglementările adoptate de către ANRE și alte organisme de reglementare trebuie să asigure un tratament nediscriminatoriu, dar, de asemenea, acestea trebuie să urmeze și legislația primară.

3. Transparența

Pentru a da socoteală realmente în ceea ce privește pentru acțiunile sale, deciziile ANRE, ordinele, reglementările și alte activități trebuie să fie cât se poate de publice și de transparente. Am salutat dorința ANRE și eforturile de a răspunde la întrebările noastre pe L544/2001 și deschiderea pentru discuții (am apreciat, de asemenea, disponibilitatea președintelui ANRE pentru a discuta despre modalitățile de a rezolva deficiențele descoperite în raportul anterior).

În evaluarea anterioară, am solicitat ANRE să răspundă la o solicitare pe L544/2001. Am primit răspunsuri după finalizarea primului raport, dar în termenele pentru răspunsuri permise de L544/2001. Unele dintre răspunsuri au fost foarte informative, și încurajăm ANRE să publice datele trimise nouă și în rapoartele anuale ale ANRE sau pe site (aceste date constau în situațiile financiare; informații despre reuniunile comitetului de reglementare, inclusiv procesele-verbale, etc).

De asemenea, am cerut ANRE să furnizeze informații cu privire la indicatorii de performanță, pe baza modelului per care însuși ANRE îl utiliza în trecut în rapoartele anuale mai vechi (de exemplu, 2004). Într-adevăr, apreciem eforturile depuse de persoana responsabilă cu L544 din cadrul ANRE pentru efortul depus să pregătească astfel de informații în mod special pentru cererea noastră, și încurajăm ANRE să reia publicarea informațiilor de performanță în rapoartele anuale. Cu toate acestea, suntem preocupați de calitatea unor informații primite cu privire la chestiuni sensibile sau dificile. Astfel:

1) La unele solicitări nu am primit răspunsuri complete. De pildă, acesta este cazul cu CV-urile managementului și membrilor comitetului de reglementare, care sunt considerate informații cu caracter personal. Încurajăm insistent ANRE să publice date despre capacitățile profesionale ale persoanelor în poziții cheie de reglementare și manageriale, în special scoțând în evidență acele activități anterioare și studii care demonstrează că oamenii numiți pentru a conduce activitatea de reglementare sunt într-adevăr competenți pentru îndeplinirea sarcinilor lor. Aceasta este o practică standard pentru alte autorități de reglementare din UE⁵. În plus, publicarea de informații relevante cu privire la competențele și experiența oamenilor cheie din ANRE (președinte, comitet de reglementare, Consiliul Consultativ), ar crește „costurile politice” pentru partidele care sunt tentate să numească oameni cu puțină experiență în domeniu, pur și simplu pe baza afilierii politice.

Un alt element care nu a fost bine explicat este mecanismul prin care se creează prețurile reglementate (am cerut pentru datele privind modul în care ANRE alocă pe producători cantitățile pe care aceștia sunt obligați să le furnizeze în cele 8 coșuri reglementate. Singura informație disponibilă, publicată de asemenea și în rapoartele ANRE de monitorizare a piețelor, este faptul că ANRE determină alocarea astfel încât

⁵ De exemplu OFGEM (UK):

<http://www.ofgem.gov.uk/ABOUT%20US/WHOSWHO/Pages/Who'sWhoatOfgem.aspx>
E-Control (Austria): <http://www.e-control.at/de/econtrol/unternehmen/abteilungen-der-e-control/vorstand>

să se asigure un nivel apropiat al prețurilor între regiuni, dar fără a furniza dovezi că aceasta este într-adevăr așa).

2) Am cerut, de asemenea, date privind existența și rezultatele unui audit extern. Din moment ce nu am primit date că ar exista un asemenea audit, se poate presupune că ANRE nu-și auditează extern conturile într-un mod sistematic, de exemplu, cu un auditor privat sau cel puțin de către Curtea de Conturi. De asemenea, raportul Curții de Conturi în 2009 nu indică ANRE ca una dintre entitățile verificate în acel an. În special în condițiile în care ANRE își recapătă autonomia sale financiară și având în vedere că autoritatea de reglementare a fost expusă la diverse scandaluri în trecut, auditurile externe sunt de o importanță crucială pentru restaurarea încrederii în reglementator și pentru a asigura că fondurile, resursele și competențele încredințate ANRE sunt gestionate în mod responsabil.

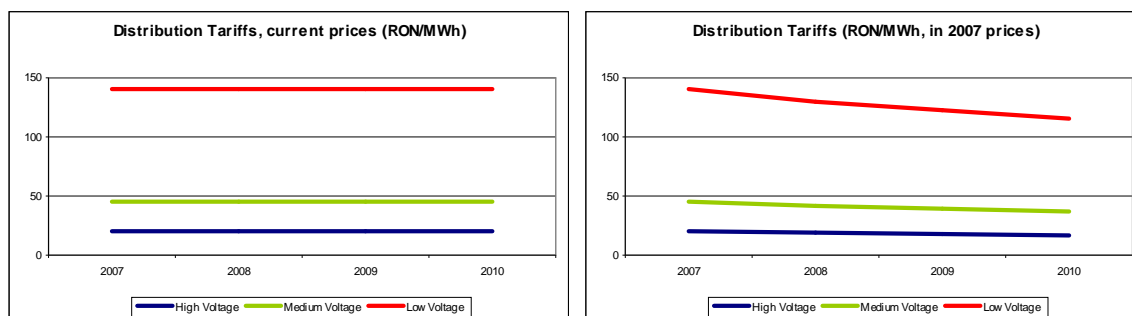
3) Calitatea informațiilor de performanță este relativ slabă și indică faptul că ANRE nu este pe deplin conștient de misiunea sa, direcția în care trebuie să meargă, și obiective (a se vedea, de asemenea, secțiunea privind responsabilitatea).

4. Predictibilitatea

Reglementările ANRE trebuie să fie previzibile, astfel încât să permită industriei reglementate să-și planifice în mod adecvat afacerile. Cu toate acestea, numărul de ordine și decizii a ANRE continuă să fie mare și o parte constă în amendamente la comenzile existente (de exemplu, 4 din 16 ordine în 2011 pe energie electrică).

Așa cum s-a explicat în evaluarea anterioară, în scopul de a asigura predictibilitatea reglementării, metodologiile de tarife pentru rețele (de transport, distribuție) sunt stabilite în perioade de reglementare (prima perioadă de reglementare a fost de 3 ani, 2005-2007, a doua se referă la 5 ani). În trecut, ANRE a primit consultanță cu privire la metodologiile de stabilire a tarifelor, finanțată de UE și Banca Mondială, și metodologiile existente urmează bune practici. În cadrul perioadelor de reglementare, ajustările tarifare ar trebui să fie făcute pentru inflație sau schimbări în mediul extern care nu erau previzibile la începutul perioadei de reglementare. Investitorii privați beneficiază de o rată de rentabilitate reglementată mai mare decât distribuțiile de stat, deoarece investițiile private sunt considerate mai riscante, în special pentru riscurile privind cursul de schimb. Metodologia de tarifare pentru distribuție se bazează pe costurile de operare în rețea și costurile de întreținere, consumul propriu tehnologic, amortizarea activelor, precum și reducerea pierderilor.

Distribuitorii (privați și publici) nu sunt deosebit de îngrijorați de reglementările privind tarifele, deși și aici ar putea fi făcute îmbunătățiri. Un aspect care trebuie luat în considerare este faptul că tarifele nu sunt, de fapt, ajustate în practică la inflație (în ciuda prevederilor din lege), lucru care erodează în timp veniturile distribuitorilor, în special având în vedere că România are încă un nivel ridicat al inflației, în ciuda eforturilor constante de a-l ține sub control pentru aderarea la zona euro (5-7% pe an). Cu toate acestea, companiile private și, în special furnizorii de gaz și de energie electrică sunt foarte preocupat de mai multe alte chestiuni de reglementare, a examinate în detaliu în secțiunea privind calitatea reglementărilor (legislația secundară pentru energiile regenerabile, deciziile privind restructurarea sectorului energetic, liberalizarea piețelor, de stimulare sistem de cogenerare, etc). În special non-punerea în aplicare a costurilor trece prin de aprovizionare cu gaze reglementată și, într-o măsură mai mică, de energie electrică, este o incertitudine serioasă în principal pentru companii private.



Sursa: CEZ, BNR. Tarifele au fost menținute la același nivel, dar sunt erodate de inflație

Partea a II-a. CALITATEA REGLEMENTĂRILOR

După cum s-a menționat în raportul precedent, reglementările emise de ANRE nu promovează o mai bună concurență, lucru care este de fapt misiunea cheie a unui reglementator ex-ante al concurenței. Am analizat mai în detaliu chestiunile de reglementare în piața gazului, precum și coerența reglementărilor care promovează măsurile de combatere a schimbărilor climatice și de reducere a emisiilor de GES (în ceea ce privește implicarea ANRE în dezbaterile cu privire la legislația primară pentru energiile regenerabile, și reglementărilor proprii în chestiuni legate de termoficare și bonusul pentru cogenerarea de înaltă eficiență). Secțiunea următoare se concentrează asupra a două aspecte privind calitatea reglementărilor, reglementarea tarifelor și a prețurilor, și monitorizarea pieței.

Principalele concluzii ale evaluării noastre privind calitatea reglementărilor ANRE și monitorizare a pieței sunt:

- 1) ANRE continuă să fie excesiv concentrat pe stabilirea prețurilor pentru activități competitive (de producție și furnizare), în loc să promoveze concurența pe piața de energie ori de câte ori este posibil și să reglementeze numai atunci când este necesar, așa cum ar trebui să funcționeze orice reglementator modern. Debaterea publică din jurul ANRE se referă doar la reglementarea prețurilor la gaz și energie electrică.
- 2) fiind supusă unor presiuni pentru a menține prețurile reglementate sub nivelul pieței, ANRE nu își poate pune în aplicare propriile reglementări, în special în ceea ce privește trecerea costului de achiziție a gazului asupra consumatorului reglementat. Acest lucru duce la pierderi substanțiale pentru furnizorii consumatorilor de retail și le-ar putea provoca insolvența.
- 3) ANRE a fost deosebit de timid în contestarea măsurilor promovate de guvern cu efect negativ asupra concurenței și în contestarea contradicțiilor din legi în ceea ce privește combaterea schimbărilor climatice. De asemenea, nu își corelează cu celelalte măsuri reglementările proprii pentru schemele de sprijin pentru cogenerare de înaltă eficiență, scopul mai larg fiind reducerea emisiilor. Ca o consecință, pe termen lung, consumatorii ar putea ajunge să plătească prețuri excesive pentru energia electrică obținând în schimb puține beneficii din reducerea emisiilor de CO₂ și apărând distorsiuni suplimentare inutile în piețele de energie.
- 4) capacitatea ANRE de a monitoriza independent concurența pe piață este destul de limitată și, posibil, face obiectul unor presiuni politice, cum am sugerat mai sus în secțiunea guvernantei reglementatorului.

1. Stabilirea tarifelor

1.1. Tarife și prețuri

ANRE reglementează tarifele pentru monopoluri (rețele de transport și de distribuție) sau activități în care un actor beneficiază de poziție dominantă (cum ar fi stocarea gazului sau serviciile tehnice de sistem în energie electrică); în plus reglementează și prețurile pentru anumite categorii de consumatori. Aceștia din urmă sunt așa-numiții consumatori "captivi", reprezentând segmentul de consumatori casnici și întreprinderi care nu au optat să își exercite dreptul de a-și schimba furnizorii. De la raportul anterior nu a avut loc nici o schimbare în mecanismele de reglementare a prețurilor și tarifelor, și nu au existat, de asemenea, nici schimbări în metodologiile tarifare.

Dar un lucru deosebit de îngrijorător este continuarea practicii de a reglementa prețuri, lucru care afectează dezvoltarea pieței și, așa cum s-a demonstrat în raportul precedent, nu permite deplină a sectorului energetic pe baze comerciale și transformarea piețelor de energie în unele cu adevărat competitive. Astfel, România continuă să reglementeze prețurile pentru (cel puțin) jumătate din piață, atât în energie electrică și gaze, și a primit un infringement din această cauză în iulie 2009. La data de 06 aprilie 2011 Comisia Europeană a emis un aviz motivat privind nerespectarea României de a liberaliza piețele de gaz și de energie electrică: legislația românească permite în continuare o piață reglementată de energie electrică în cazul în care consumatorii casnici și o parte a companiilor beneficiază de prețuri reglementate, în cazul în care nu își schimbă furnizorii. În sectorul gazelor naturale, prețurile reglementate pentru consumatorii finali sunt încă aplicabile tuturor consumatorilor de gaz. Acest aviz motivat a fost emis deoarece România nu a luat măsuri pentru liberalizarea efectivă a piețelor de gaz și de energie electrică după ce a primit infringementul din 2009. În principiu, CE ar putea decide să dea în judecată România la Curtea Europeană de Justiție pentru a impune liberalizarea pieței, prin aplicarea unor sancțiuni usturătoare. Ca răspuns la avizul motivat, primul-ministru a declarat că liberalizarea pieței va fi finalizată în 2013 pentru consumatorii industriali și în 2015 pentru toți utilizatorii (rezidențiali și industriali), după cum s-a convenit cu FMI.

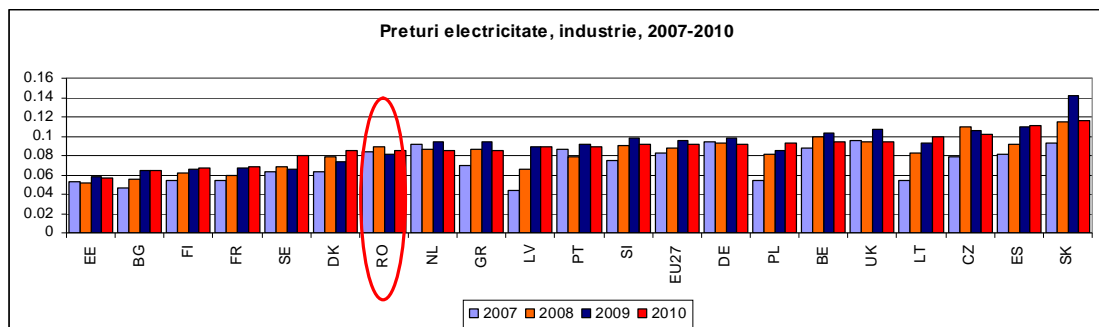
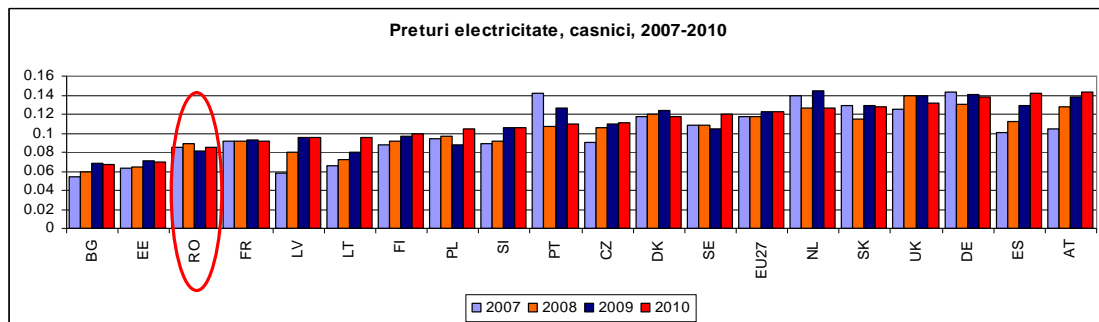
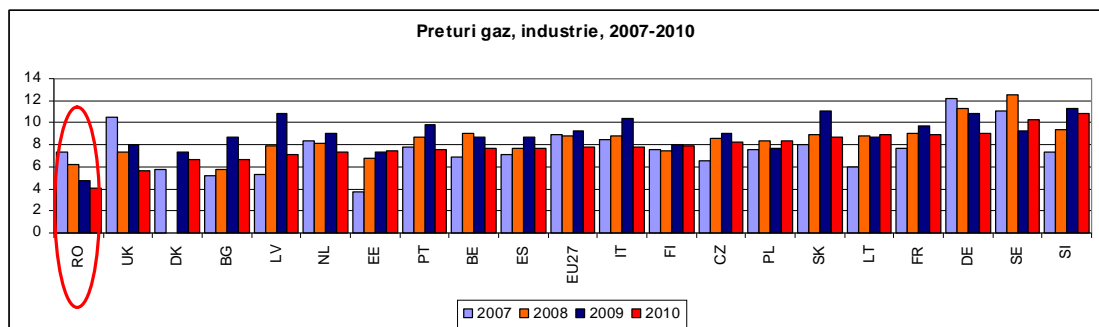
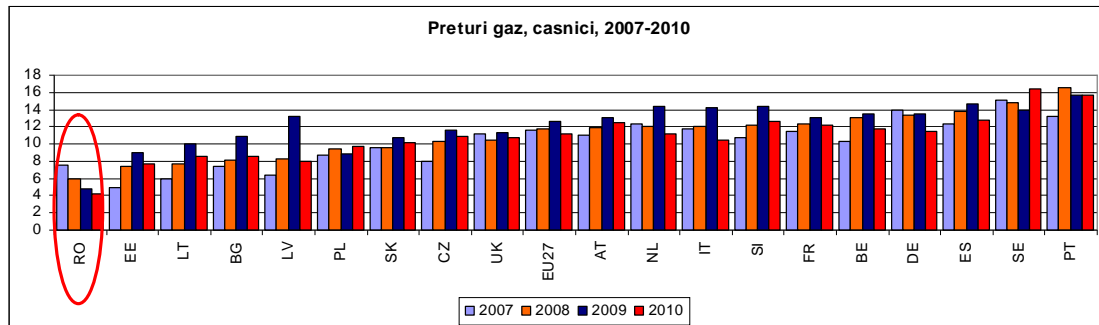
Caseta 7: Modificarea metodologiei de tarifare, ca răspuns la diferențele între planul de investiții aprobat de ANRE și planurile de investiții ale distribuitorilor (actualizare după raportul anterior)

Un aspect subliniat în primul raport se referă la o revizuire a unei metodologii tarifare în cursul perioadei de reglementare, în urma unei anchete realizate de o comisie în Senat (pentru ENEL Muntenia Sud). În cazul anchetei asupra ENEL, o comisie a Senatului a concluzionat că investițiile în planul de ANRE pentru tarifele aprobate în 2007 pentru perioada 2008-2012 nu au fost îndeplinite și a acuzat ENEL de întârzieri în punerea în aplicare a programului de investiții. ENEL a răspuns public la acuzația argumentând că diferența între programul ENEL și programul pe care îl are ANRE a fost cauzată de faptul că preluarea efectivă a filialei de distribuție în procesul de privatizare a fost amânată cu mai mult de un an față de planul inițial (2008 față de la 2007), și, prin urmare, programul în contractul de privatizare a fost la rândul său amânat cu un an. Astfel apare un decalaj între programul ANRE și al distribuitorului.

http://www.adevarul.ro/financiar/Ene-l-Ne-am-indeplinit-toate-obligatiile-Comisia-de-ancheta-confunda-planurile-de-investitii_0_293971127.html

ANRE a modificat la sfârșitul lunii august 2010 metodologia de tarifare pentru a rezolva situațiile în care distribuitorii nu îndeplinesc programele de investiții. După cererea noastră pe L544, ANRE ne-a oferit, de asemenea, motivarea Ordinului 24/2010, care modifică tarifele dacă un distribuitor nu și-a îndeplinit obligațiile de investiții. Astfel, în cazul în care un distribuitor investește mai puțin de 80% din program de investiții, veniturile sale reglementate se modifică în anul următor. Această modificare a metodologiei de tarifare nu a fost contestată de către distribuitor.

Nu este clar în ce măsură un astfel de aranjament ar satisface Comisia Europeană, care a cerut, de asemenea, că exporturile de gaz să fie complet liberalizate până în 2013 (un lucru care de facto implică liberalizarea completă a pieței de gaze înainte de aceasta).



Sursa: Eurostat, 2010. România are cele mai mici prețuri din UE pentru gaz, și în scădere, în special pentru consumatorii industriali, care au beneficiat "de gaze ieftine din surse interne"; prețurile la energia electrică au fost ținute la un nivel scăzut pentru consumatorii casnici, în detrimentul unei părți a consumatorilor industriali; în piața concurențială (pentru industrie), prețurile sunt mai mari decât pe piețele realmente liberalizate, cum ar fi Danemarca, Suedia sau Finlanda.

Mai mult, chiar și pentru furnizarea reglementată, reglementările ANRE nu sunt aplicate cu consecvență, ceea ce indică fie presiuni politice pentru a menține prețurile la un nivel scăzut, fie incapacitatea ANRE de a-și pune integral în aplicare reglementările, din diferite motive (de exemplu, eforturile de liberalizare a pieței sunt anulate prin ordonanțe de Guvern sau a legi care dau dreptul unor anumiți consumatori de a beneficia de gaze ieftine. Astfel:

1. în **sectorul gazelor naturale**, reglementările ANRE prevăd ca furnizorii implicați să-și recupereze integral costurile de achiziție de gaze în prețurile către consumator, dar neaplicarea acestui principiu a făcut ca doi furnizori implicați (EON și GDF) să înregistreze pierderi. În ultimii ani, cei doi furnizori au amenințat în diferite ocazii cu procese sau chiar au mers în instanță (a se vedea raportul anterior). Dar situația s-a înrăutățit semnificativ în 2009 și 2010, când guvernul a emis legi ce au permis marilor consumatori întreruptibili de gaze cu consum peste 1 milion m³/zi să beneficieze de gaze exclusiv din producția internă, pentru o perioadă de 16 luni (Ordonanța de Urgență 54/2009 și Legea 332/2009).

Caseta 8: ANRE nu respectă în mod constant reglementările proprii privind recunoașterea în prețurile reglementate la consumatorul final a costului de achiziție a gazului

Începând cu T1 2009, ANRE nu a fost lăsat să schimbe prețurile reglementate pentru consumatorul final de gaz. Acestea conțin tarife de distribuție, depozitare, tarifele de transport, furnizare și gaz la "coșul" de preț. Coșul actual nu corespunde mixului real și prețurilor de achiziții de gaze pe care le suportă cei doi furnizori implicați, care apoi trebuie să vândă la prețuri reglementate mai mici către utilizatorii finali. Prețul coș aprobat se bazează pe următoarele ipoteze: consumul de gaze constă în 80% gaz intern și 20% importuri; 1 USD = 2.9 RON; prețul gazului pe piața internă este de 160 USD/m³ și prețurile de import sunt 290 USD/m³. Ponderile în coș pentru gazele de producție internă și importate au oscilat și s-a ajuns ca mixul real să fie 40% import de gaz și 60% intern în martie 2011, deoarece gazul intern a fost scos din coș de consumatorii privilegiați și acum cantitățile disponibile în depozite sunt mult mai mici. Cursul de schimb a oscilat între 1 USD = 3.1 - 3.5 RON; în timp ce prețurile de import al gazelor au crescut până la 380-400 USD / m³. Având în vedere că cei doi furnizori implicați GDF și EON se aprovizionează la condițiile reale nu teoretice ale coșului și li se permite să recupereze doar prețul coșului reglementat, au înregistrat pierderi semnificative: aproximativ 500 mil lei în 2009-2010 și între 90 și 120 mil lei în primele trei luni ale anului 2011. În ciuda protestelor celor doi și o promisiune de revizuire a formulei la începutul lunii aprilie 2011, ANRE menține încă la prețurile la nivelul din 2009, nu se prevede un termen la care va avea loc creșterea de preț, și companiile continuă să înregistreze pierderi. Astfel, deși procentul de gaze pe piața internă a crescut după consumul ridicat în timpul iernii, prețul importurilor rămâne mult mai mare decât în formula de coș aprobată. Aceasta este o încălcare a principiului de cost pass-through în prețurile reglementate, în conformitate cu care furnizorii implicați au dreptul de a recupera în întregime prețul de achiziție de gaze de la clienții lor reglementați.

Acest lucru s-a întâmplat pentru că în perioada 2009-2010 Guvernul a aprobat acte normative (pentru a sprijini în primul rând de îngurășămintă și industria chimică, plus unele generarea de electricitate), conform căreia consumatorii mari, întreruptibili, cu un consum de minim 1 milion m³/zi au putut utiliza gaze de producție internă în loc de coș. În realitate, consumatorii din această categorie nu au fost niciodată întrerupți de la furnizare, epuizând gazul din depozite, dar au beneficiat în schimb de prețul scăzut al gazelor pe piața internă. Trebuie observat că două companii mari de îngurășămintă au consumat la fel de mult cât toate importurile de gaz în România în 2009 și 2010, și tot atât cât este consumul total al gospodăriilor casnice (20%). Cu alte cuvinte, autoritatea de reglementare și metoda coșului forțează România să importe gaze scumpe pentru a da gaze interne ieftine pentru companiile de îngurășămintă; și impună nu numai companiei de stat Romgaz, ci și furnizorilor privați să subvenționeze din veniturile proprii unele companii.

Caseta 9: prețurile reglementate sunt sub cost

O decizie a Guvernului (1202/2010) emisă în decembrie 2010 a crescut prețurile pentru apa pe care producătorii de energie electrică trebuie să o plătească. Creșterile sunt substanțiale, de exemplu prețurile pentru apa pe care trebuie s-o plătească Hidroelectrică fiind de aproximativ 4 ori mai mare decât anterior (1.1 RON / 1000 m³ anterior, comparativ cu doar 0,26). Pentru unii producători, consumul de apă poate ajunge uneori și la 40% din costurile de producție. Totuși, aceste creșteri de preț nu au fost luate în considerare de către ANRE în aprobarea prețurilor reglementate pentru 2011, care a rămas la 72 lei / MWh, ca în anul anterior, în timp ce cantitățile care urmează să fie livrate în aceste contracte reglementate a crescut cu aproximativ 30%. Cu alte cuvinte, prețul reglementat pentru producția hidro nu acoperă costurile. Un lucru similar se întâmplă cu producătorul de energie nucleară Nuclearelectrică, care utilizează, de asemenea, apă pentru răcirea reactoarelor, care se plătește mai mult și costurile suplimentare nu sunt recunoscute de ANRE.

2. în **sectorul energiei electrice**, o situație specială a apărut în decembrie 2010, când o creștere a costurilor asociate producției reglementate nu a fost recunoscută în prețurile reglementate pentru 2011.

1.2. Protecția consumatorului

Așa cum s-a explicat în primul raport, prețurile reglementate nu sunt doar un obstacol în calea dezvoltării pieței (consumatorul e descurajat să-și schimbe furnizorii din cauză că în piața liberalizată sunt disponibile numai surse de energie mai scumpe, și producătorii au și nevoie să-și recupereze pierderile suferite în contracte reglementate prin subvenționare încrucișată cu operațiunile pe piața liberă), dar, de asemenea, este un mod ineficient de a asigura protecția consumatorului.

Înțelegerea ANRE și a Guvernului român asupra a ce înseamnă protecția consumatorului nu este în conformitate cu Directivele și regulamentele UE. În realitate, ANRE nu ar trebui să fie implicat în nicio formă de protecție socială, ci doar de a asigura dezvoltarea pieței de energie electrică și gaze, în timp ce toate aspectele de protecție socială ar trebui să fie lăsate la Ministerul Muncii, care poate oferi subvenții direcționate către cele mai sărace categorii. De exemplu, un aspect cheie în al treilea pachet energetic este definiția corectă a consumatorilor vulnerabili, care ar trebui să cuprindă doar cele mai sărace categorii și unele instituții publice, cum ar fi școli sau spitale pentru care deconectarea în momente critice nu este permisă. Consumatorii vulnerabili ar trebui să beneficieze de sprijin nu sub formă de prețuri mai mici care continuă să denatureze piața, ci prin ajutor social, de venit, direcționat și să plătească prețul întreg. Aceste aspecte sunt incluse în mod explicit de directivele celui de al Treilea Pachet Energetic.

În ciuda spiritului și literei celui de-al Treilea Pachet Energetic, în proiectele de legi noi pentru transpunerea directivelor și regulamentelor consumatorii vulnerabili sunt definiți ca toți consumatorii casnici, indiferent de active sau venituri. De asemenea, noțiunea de prețuri reglementate continuă să apară ca element fundamental în ambele proiecte de ordonanță de urgență pentru gaz și energie electrică, în legătură cu consumatorii vulnerabili. Totuși, acest lucru nu constituie o protecție corespunzătoare a consumatorilor:

- 1) Un aspect de protecția consumatorului se referă la libertatea de alegere a consumatorilor. În cazul în care prețurile disponibile pe piața competitivă sunt cu 20-50% mai mari decât pentru furnizarea reglementată, schimbarea furnizorului este efectiv împiedicată, în ciuda posibilității legale pentru consumatori să schimbe furnizorii.
- 2) În special cei mai vulnerabili consumatori nu sunt protejați, cei care sunt atât de săraci încât nu își pot permite conectarea. În același timp, cele mai bogate categorii cu consum mare de gaz (de exemplu, proprietarii de vile cu gaz de incalzire) primesc mai mult sprijin.

Ca urmare, limitarea liberalizării pieței, cu argumentul că consumatorii nu ar fi în măsură să plătească întreaga energie electrică sau facturile de gaz nu este justificată, de fapt, consumatorii cei mai afectați de liberalizarea pieței de eficiente fiind tocmai unii mari consumatori industriali care beneficiază de surse ieftine de energie electrică sau de gaze, în timp ce prețurile pentru utilizatorii rezidențiali nu ar putea exploda în cazul în care actorilor

de pe piață (în special companiile de stat) s-ar angaja în practici realmente comerciale și transparente (a se vedea caseta 10).

Caseta 10: Ce s-ar întâmpla dacă piețele de gaz și de energie electrică ar fi complet liberalizate imediat?

Am făcut un exercițiu de imaginație cerând opinia mai multor jucători importanți în sectorul energetic (companii, experți), asupra a ceea ce s-ar întâmpla de fapt, în cazul în care România decide să liberalizeze imediat atât piața de gaz cât și pe cea de energie electrică. Desigur, evaluarea este o ghiceală teoretică, deoarece evoluțiile pe piață sunt destul de imprevizibile, și principalii actori nu cred de fapt că guvernul român ar face o astfel de liberalizare agresiv. Cu toate acestea, rezultatele sunt interesante:

Pe piața de energie electrică, cei intervievați au fost de părere că prețurile de piață vor crește cu aproximativ 25% pentru utilizatorii casnici, ar scădea cu 35% pentru întreprinderile mici, și prețurile pentru marii consumatori ar rămâne în mare parte aceleași, cu excepția a două companii mari din industria oțelului și aluminiului, care obțin acum prețuri preferențiale de la Hidroelectrică și într-o piață liberalizată ar vedea, eventual, o creștere a prețului de aproximativ 80% față de ceea ce primesc acum. Se presupune că cererea de pe piața de energie electrică este inelastică, cu excepția celor două societăți mari, lucru care ar reduce, probabil, substanțial consumul lor (sunt energofage, și cele două companii reprezintă 8-9% din consumul total). Pe partea de ofertă, mai multe proiecte de cca. 50 TWh până în 2020 ar fi profitabile, mai ales în cazul în care piața este liberalizată și fără sprijin excesiv pentru energiile regenerabile. Acestea cuprind ferme eoliene 13 TWh (3500 MW până în 2015, 7000 MW până în 2020, operează 1800 h / an); hidro (Tarnița și micro, 2 TWh); înlocuirea capacităților termice 30-32 TWh pe lignit (6 TWh) și gaze (24 TWh constând în cogenerare și a capacităților pentru a echilibra eolian); nuclear (700-1400 MWh). Fără liberalizare și în condițiile actuale, nu s-ar investi mai nimic cu excepția energiei eoliene, care ar beneficia de sprijin excesiv și ar cauza probleme semnificative în funcționarea sistemului. Pentru gaz, cererea este inelastică, cu excepția companiilor de îngreșăminte mari consumatoare de energie care consumă 15-20% și care și-ar reduce substanțial consumul, dar fără să se închidă probabil de tot. Prețurile actuale sunt în prezent 160 USD/1000 m³ de gaz pe piața internă și 400 USD/1000 m³ prețul de import de la Gazprom. În cazul în care piețele ar fi liberalizate, prețurile de import al gazelor va scădea, eventual, cu 20% (în prezent, Gazprom stabilește prețurile știind că guvernul român își adaptează prețul la gazul de producție internă, pentru a menține media la un nivel rezonabil; Gazprom se comportă astfel mai rău decât un monopol, care măcar trebuie să ia în considerare elasticitatea cererii). Producătorii interni ar crește, probabil, prețurile cu aproximativ 30%. Aceasta înseamnă că prețurile gazului pe piața internă ar ajunge la 210 USD și prețurile de import la 320 pentru început, în special pentru că furnizorii interni ar vrea totuși să dea unele reduceri pentru marii consumatori. În timp, prețurile de pe piața internă și de import ar converge, dar nu imediat. Pe partea ofertei, producția suplimentară ar deveni viabilă (rezervele offshore din Marea Neagră, care se așteaptă să fie suficiente pentru a acoperi consumul din România timp de 18 ani). Ar deveni profitabile și investiții suplimentare pentru depozite și ar crește și perspectivele ca România să aibă bani pentru construcția de linii de interconectare, cum ar fi Nabucco.

2. Monitorizarea pieței

Capacitatea de monitorizare a pieței la ANRE este relativ scăzută, în special atunci când vine vorba de chestiuni sensibile din punct de vedere politic. Rapoartele reglementatorului de monitorizare a pieței nu evidențiază aspecte care ar trebui să fie investigate, cum ar fi practicile anticoncurențiale ale unor întreprinderi de stat, inclusiv oportunități pentru acțiuni concertate. În plus, reglementarea prețurilor de piață distorsionează nu numai jumătate din piață, cea care rămâne reglementată, dar, de asemenea, partea așa-numit competitivă, deoarece comportamentul pe piață al celor mai importanți jucători este influențat de reglementările pentru captivi.

Caseta 11: ANRE nu are o poziție clară privind măsurile de politică energetică, cu un impact asupra concurenței

ANRE a fost extrem de timid în contestarea propunerilor Guvernului, susținute politic, dar care au un posibil impact semnificativ asupra concurenței pe piețele de gaze și de energie. De exemplu, din 2007, guvernele din România au propus mai multe metode de restructurare a sectorului energetic prin comasarea activelor cheie de generare în una sau două companii integrate, o măsură care înseamnă concentrare a pieței și posibil subvenții încrucișate. Măsura are implicații semnificative asupra concurenței, fapt recunoscut chiar și de către autoritățile române prin obligația legală de a solicita acordul prealabil al Consiliului Concurenței. ANRE a oferit, într-adevăr, comentarii către Consiliu, dar niciodată nu și-a exprimat public poziția oficială proprie privind crearea de campioni de energie. ANRE ar trebui să fi lansat propria investigație, iar rezultatele ar trebui să fie publice și raportate în Raportul anual de activitate al autorității de reglementare. Prin comparație, Consiliul Concurenței a lansat oficial propria investigație și a publicat o cerere de informații din partea publicului, împreună cu propunerea Guvernului a prezentat pentru analiză

<http://www.consiliulconcurenței.ro/?pag=59&com=18632&year=2010&coms=0&month=0>

O atitudine similară a fost vizibilă în abordarea ANRE asupra unei alte probleme aprig dezbătute în mass-media: vânzarea de energie electrică și gaz ieftine de către întreprinderile de stat administrate de MEC. Vânzarea de energie ieftină, sau gaze naturale în condiții non-competitive de către producători de stat este, totuși, echivalentă cu o formă de ajutor de stat către cumpărător, mărimea ajutorului de stat fiind discountul față de prețul de piață. De asemenea, această energie ieftină este pur și simplu luată de pe piața competitivă, lucru care denaturează concurența de pe piața angro în cazul în care produsele mai scumpe sunt puse la dispoziția altor cumpărători. La rândul lor, producătorii și furnizorii, care suportă pierderi pe piața reglementată au nevoie să facă subvenții încrucișate cerând prețuri mai mari pe piața concurențială, ceea ce descurajează consumatorii să-și schimbe furnizorii și perpetuează nivelul scăzut de deschidere a pieței. În schimb, în cazul în care ar fi cu adevărat independent de presiunile politice, ANRE ar trebui să investigheze dacă astfel de practici sunt într-adevăr compatibile cu obiectivele liberalizării pieței și, dacă nu, să aibă curajul de a impune sancțiuni.

Un alt exemplu bun de denaturare a prețurilor cauzată de reglementarea prețurilor este cazul prețurilor de import de gaze de la Gazprom. Așa cum s-a explicat mai sus, practica Guvernului de a menține conceptul de coș reglementat și de a atenua impactul creșterii prețului de import prin scăderea prețurilor pentru gaz pe piața internă este una dintre cauzele posibile ale prețuri foarte mari la importul de gaz de la Gazprom. O altă cauză posibilă este faptul că contractele de import, prin care mai mulți importatori cumpără de la Gazprom și vând pe piața românească, nu sunt nici ele foarte transparente, iar ANRE nu analizează acest aspect. Ambele cauze fac practic imposibil să vedem care ar fi prețul real pe care Gazprom ar fi dispus să-l ceară României pentru vânzările de gaz, dar ne putem aștepta ca acest preț să fie semnificativ mai mic decât este astăzi.

Distorsiuni ale pieței în goana pentru eficiența energetică și reducerea efectelor schimbărilor climatice

O chestiune foarte contestată recent este măsura în care diferite reglementări, reguli, legi pentru promovarea eficienței energetice și schimbările climatice sunt într-adevăr în concordanță cu principii solide de concurență pe piață. Printre aceste noi legi și reglementări sunt bonusul pentru cogenerare de înaltă eficiență actualizat de către ANRE în 2011, Legea cu privire la energiile regenerabile (220-139), care este acum sub analiză la CE pentru ajutorul de stat; plus, dincolo de reglementări, toate programele prin care diferite ministere subvenționează direct utilizatorii să reducă consumul de energie (de exemplu, izolarea termică a clădirilor).

În realitate, din punct de vedere economic, soluția optimă ar fi să liberalizeze integral prețurile energiei, astfel încât consumatorii (rezidențiali și industriali) sunt stimulați să-și raționalizeze consumul; și aceste prețuri la energie trebuie să internalizeze externalitățile negative, cum ar fi CO₂ și emisiile de NO_x. Diferite țări din UE folosesc alte mecanisme care sunt suboptimale după principiile economice, cum ar fi stimularea tehnologiilor cu emisii reduse (ajutoare de stat producătorilor, sub forma preluării prioritare de energie în sistem, plus un preț garantat - feed-in tariff; sau o obligație a utilizatorilor de a cumpăra energia lor la prețuri mai mari prin intermediul unor certificate verzi); limitarea prin fiat administrativ a cantității de CO₂ sau NO_x pe care le poate produce fiecare țară sau instalație; sau sprijin în mod direct utilizatorii să-și reducă consumul sau să opteze pentru surse de energie cu emisii reduse. Cu toate acestea, opțiunea cea mai apropiată de principiile pieței și spre care UE pare a fi să se îndrepte este internalizarea costurilor emisiilor de CO₂ prin comercializarea acestora în ETS, un mecanism de piață în care "poluatorul plătește". Măsura în care alte mecanisme de sprijin pentru eficiența energetică și atenuarea schimbărilor climatice vor fi încă utilizate în următoarele decenii sau dacă acestea vor fi eliminate treptat este încă un subiect de dezbatere și depinde de diferiți factori și negocierile internaționale cu privire la reducerea emisiilor.

România are mai multe politici de reducere a emisiilor de GES, iar ANRE este, de asemenea, implicată în stabilirea cadrului de reglementare pentru unele dintre aceste măsuri, în principal, pentru a promova producția de energie regenerabilă și în cogenerare de înaltă eficiență. Multe dintre schemele de promovare a reducerii GES implică costuri mai mari pentru utilizatorul final:

- Producătorii de energie sunt fie stimulați pentru producția de energie regenerabilă sau de reducere a emisiilor, sau sancționați pentru valorile reale ale emisiilor lor de CO₂ și NO_x. România are o lege care prevede acordarea de certificate verzi producătorilor de energie regenerabilă și pe care furnizorii trebuie să le cumpere. Legea, emisă în 2008 (220) nu a obținut încă aprobarea finală a CE, pentru că se pare că recompensează excesiv producția de energie regenerabilă, ceea ce ar provoca, eventual, distorsiuni semnificative pe piață (de exemplu, o creștere a prețurilor către utilizatorul final cel puțin 5-7%, dacă nu cu mult mai mare, plus investițiile necesare în alte surse de energie pentru a echilibra rețeaua, și nevoile de investiții în rețea).

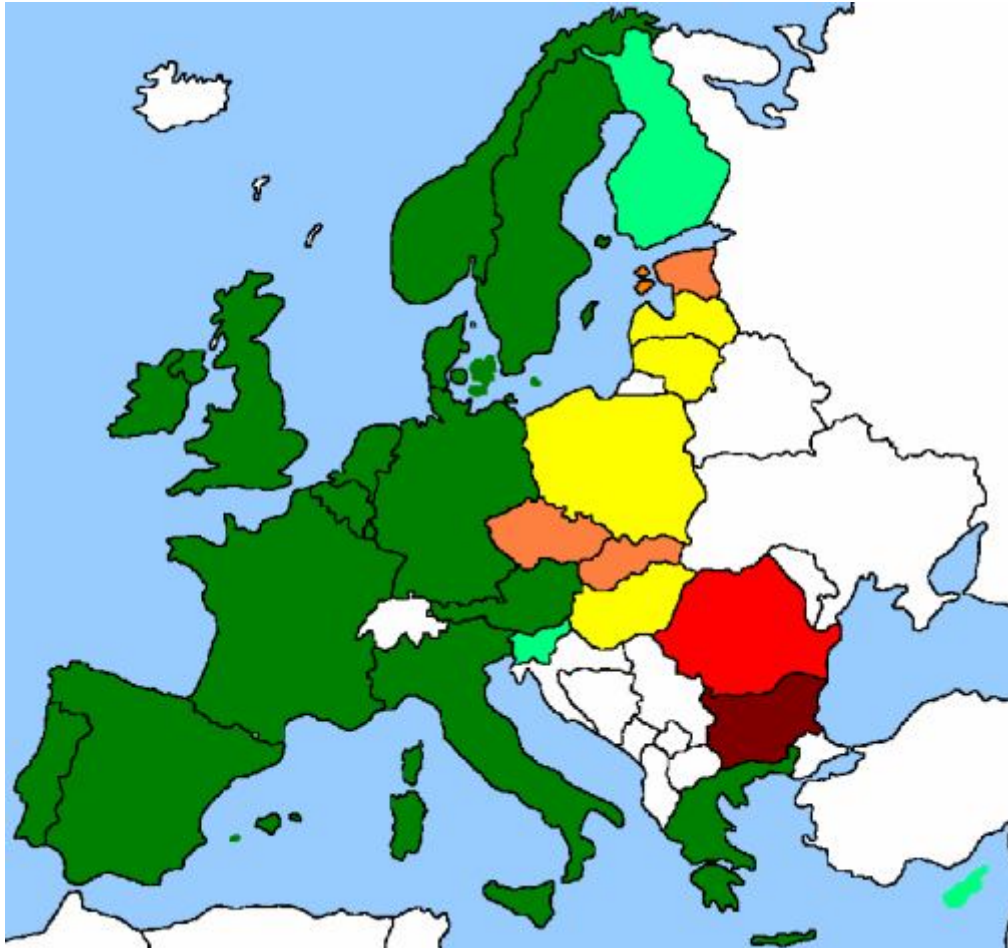
Mulți experți că legislația actuală care promovează regenerabile oferă stimulente excesive pentru producători (50% peste sprijinul mediu european, sau chiar 12-18 RON / MWh, conform unor estimări pentru legea de azi).

- De asemenea, o parte din capacitățile de producere ar trebui să fie modernizate sau oprite pentru a îndeplini condițiile de mediu ale UE, lucru care ar putea reduce oferta în cazul în care vor fi efectiv puse în aplicare și, prin urmare, vor duce la creșterea prețurilor de pe piață.
- Mecanismul ETS obligatoriu la nivelul UE prin care producătorii de energie termo ar trebui să plătească pentru fiecare tonă de CO₂ emisă, începând din 2012, ar duce iarăși la creșterea prețurilor de pe piață
- Un sistem de bonus pentru cogenerarea de înaltă eficiență, care costă 4 miliarde de euro până în 2020: pentru fiecare unitate de energie electrică produsă în cogenerare cu îndeplinirea anumitor criterii producătorii vor primi un bonus plătit prin prețuri mai ridicate pentru consumatori. Deși CE consideră drept câștiguri din cogenerare nu numai reducerea emisiilor de CO₂, dar și eficiența în sine, în opinia noastră personală, acest lucru este pur și simplu o supracompensare. (În cazul în care are într-adevăr cogenerare de înaltă eficiență, aceasta nu ar trebui să fie sprijinită suplimentar, pentru că piața ar recompensa exact eficiența reprezentată de reducerea costurilor pentru combustibil și obținerea unei cantități mai mari de produse utile. De asemenea, recompensarea unei capacități de cogenerare eficiente doar o parte din an este, de asemenea, o supracompensare, deoarece cogenerarea nu trebuie să fie proiectată neapărat pentru un consum de vârf de căldură, vârful putând fi acoperit de cazane eficiente folosite numai în timpul iernii.).

Unele dintre măsurile menționate mai sus sunt așadar o supracompensare a tehnologiilor cu emisii scăzute; în opinia noastră, buna funcționare a mecanismului de ETS ar trebui să fie suficientă pentru a reduce CO₂, pe baza impactului negativ real al acestuia asupra societății și prin mecanisme de piață. De exemplu, folosind în același timp, ETS - care internalizează costurile CO₂ pentru generarea termo - și certificate verzi pentru energiile regenerabile este deja considerat că supracompensează emisiile reduse de CO₂ și inițial, certificatele verzi ar fi trebuit să fie reduse treptat pe măsură ce mecanismul ETS ar deveni operațional în 2013.

Dar, dincolo de problema supracompensării, în același timp, România urmează alte politici care merg împotriva obiectivului de reducere a emisiilor. De exemplu, continuă să sprijine în același timp subvenții pentru centralele ineficiente pe bază de cărbune și minele de cărbune până în 2018 și, posibil, și mai târziu, în timp ce aceste tehnologii sunt depășite și au emisii ridicate de CO₂. Incoerențele de reglementare, cum ar fi eșecul în finalizarea liberalizării prețurilor, la rândul lor, oferă mai mult sprijin pentru cei care consumă mai mult, prin menținerea prețurilor la energie sub nivelul competitiv pentru consumatorii "captivi"; în special industria energofagă pare să beneficieze cele mai ieftine surse de energie (a se vedea imagine). De asemenea, reglementarea de bonusuri pentru cogenerare cu randament ridicat promovate de către ANRE conține condiții favorabile pentru instalațiile de cogenerare care au de fapt o eficiență scăzută (între lista de beneficiari sunt incluse centrale extrem de ineficiente, cum ar fi unitățile încă modernizate de la Deva sau Brăila și CET Galați). Mai rău, investitorii privați arată un interes scăzut pentru investiții în cogenerare cu de înaltă eficiență, fiind mai îngrijorați de alte chestiuni legate de piață, cum ar fi faptul că piața

termoficării este distorsionată prin diversele forme de ajutoare de stat acordate direct la CET-urile deținute de municipalitate și care pot ajunge și la două treimi din prețul real, plus faptul că rețelele de încălzire și CET-uri continuă să opereze în constrângeri bugetare slabe, așa cum au făcut dintotdeauna.



Sursa: Eurostat, 2011. Harta intensității energetice în Europa. Aprovizionarea cu energie ieftină pentru industriile energofage (îngrășăminte, produse chimice, aluminiu, oțel) duce la lipsa interesului pentru eficientizarea consumului de energie pe unitate din PIB.

Grila de evaluare ANRE

	2004	2010	2011	2012*	2013*	Măsuri imediate (pentru atingerea țintelor, ar trebui implementate până în 2012)	Măsuri pe termen mediu (până în 2013, pentru a atinge țintele)
GVERNARE							
Independență						Gov: eliminarea controlului direct asupra ANRE; control limitat la aprobarea raportului anual	Gov: control exercitat doar prin aprobarea de către guvern a Raportului întocmit de ANRE
Buget și subordonare						Gov: abrogarea HG 1428 (buget, subordonare față de SGG); legi bune de transpunere Pachet 3	Gov: verificarea informațiilor financiare din Raport
Schimbări ale conducerii						Gov: Schimbarea conducerii doar pentru creșterea performanței	Gov: Înlocuirea conducerii dacă Raportul este respins
Presiuni politice informale						Gov: abținerea de la declarații privind prețurile, abandonarea gigantilor energetici și legilor de energie ieftina	Gov: separarea completă a măsurilor de protecție socială de prețuri
Relația cu sectorul reglementat						ANRE: restricționarea angajării personalului plecat din ANRE la companii	ANRE: eliminarea relațiilor nepotrivite cu companiile (deținere de acțiuni, nepotism)
Responsabilitate						ANRE: raport de activitate la nivelul celui din 2004 și raport financiar complet, auditat	ANRE: performanță și raportări financiare
Raportare și confirmare /verificare a conducerii						Gov: schimbarea conducerii doar prin aprobare de Parlament, pe criterii de performanță	Gov: schimbări în structura de management doar după Parlament, și doar pe criterii de performanță
Responsabilitate față de consumatori, operatori din sector, public						ANRE: răspuns adecvat pentru plângerile, acuzațiile apărute în media	ANRE: raportare completă a activității adaptată pentru diverse categorii de public
Financiar și auditare						ANRE: publicarea și auditarea declarațiilor financiare	ANRE: publicarea rapoartelor financiare auditate
Etică și punere în practică a reglementărilor						ANRE: reintroducerea Codului de Conduită, adaptarea, respectarea și publicarea acestuia	ANRE: continuarea publicării rezultatelor generate de politica de menținere a standardelor de etică
Transparență						ANRE: publicizare și consultare în privința tuturor deciziilor majore; rapoarte la nivelul celor din 2004	ANRE: raportare completă asupra performanței pe site (tinta Ofgem)
Publicarea deciziilor și reglementări						ANRE: publicarea deciziilor din comisii cu efect reglementator și conectarea deciziilor cu obiectivele	ANRE: publicarea tuturor deciziilor privind obiectivele, monitorizarea termenelor limită, explicarea întârzierilor
Consultări reale						ANRE: consiliu consultativ; consultări publice sau postarea pentru comentarii pe internet pe decizii majore	ANRE: lansarea de dezbateri on-line asupra deciziilor majore și publicarea tuturor comentariilor
Răspunsuri la cererile de informații publice						ANRE: răspunsuri complete la toate cererile de informații publice	ANRE: răspunsuri complete la toate cererile de informații publice
Predictibilitate						ANRE: menținerea consistenței între perioadele de reglementare, implementare integrala reglementarilor	ANRE: corelarea deciziilor cu scopuri și obiective sustenabile
Consistență și justificarea modificărilor introduse						ANRE: publicarea de justificări pentru toate amendamentele; program de lucru pe obiective, cost pass through	ANRE: program de activitate complet bazat pe obiective, explicarea abaterilor sau modificărilor
Adaptabilitate la schimbările din mediu						ANRE: dezbateri completă asupra modificărilor (tarife, reglementări)	ANRE: lansarea unor dezbateri privind schimbările survenite
SUBSTANȚĂ (Activității)							
Tarife și prețuri						ANRE: eliminarea distorsiunilor din tarife și prețuri	ANRE: revizuirea politicii privind tarifele pentru competiție, eliminarea prețurilor reglementate
Eficiențe din punct de vedere economic						ANRE: verificarea tarifelor pentru consumatorii reglementați; abandonarea prețurilor reglementate; cost pass through	ANRE: revizuirea tarifelor pentru servicii de rețea (transmisie - tranzit, tarif zonal)
Reevaluări periodice						ANRE: schimbarea tarifelor doar după modificări fundamentale în mediu, ajustare cu inflația (ENEL)	ANRE: anunțarea din timp a recalculărilor de tarife și discutarea / dezbaterii modificărilor
Monitorizarea pietelor și acordarea licențelor						ANRE: clarificarea și punerea în practică a reglementărilor	ANRE: reconcentrare a activității către pietele, nu asupra tarifelor
Capacitatea de a sancționa nerespectarea deciziilor						ANRE: sancțiuni mai bune, investigații de piață, analiza critică a propunerilor de guvern cu impact pe concurență	ANRE: Cod de sancțiuni cu proceduri complete
Criterii transparente pentru acordarea/retragerea licențelor						ANRE: demararea eforturilor de pregătire a ghidurilor de aplicare a reglementărilor	ANRE: Ghiduri pentru sancțiuni
Protecția consumatorilor, managementul plângerilor contra industriei						ANRE: sancțiuni furnizorilor care încalcă reglementările, nu prețuri sociale	ANRE: Aplicare concept consumatori vulnerabili; drepturi ale consumatorilor

*	Țintă realistă
	Nesatisfăcător
	Moderat satisfăcător
	Bună
	Bună practică
	N/A sau nu există date

Modificare sau menținere calificative 2010 - 2011 (explicații în Raport):

- Independență:** ANRE nu devine depolitizată nici în noile legi propuse, obține doar independență financiară însă numirile în poziții cheie se fac tot de premier, la propunerea președintelui ANRE, fără criterii clare.
- Responsabilitate:** Noile legi nu oferă garanții suplimentare de creștere a responsabilității față de stakeholderi (Consiliul Consultativ devine nereprezentativ), ANRE nu răspunde pentru performanță în fața cuiva (preferabil Parlamentului); nu este auditat
- Transparență:** Răspunde la L544, însă calitatea răspunsurilor pe teme cele mai sensibile nu este foarte bună; rapoartele publice nu conțin informații despre chestiuni sensibile politic, ca înființarea campionilor integrați sau contractele bilaterale hidro.
- Predictibilitate:** Tarifele respectă metodologiile, însă ANRE nu își aplică consecvent propriile reglementări (cost pass through)
- Tarife și prețuri:** Se continuă practica prețurilor reglementate.
- Monitorizare piață:** Nu monitorizează contractele și măsurile Guvernului cu potențial efect anticompetitiv