Octombrie 2012

AUTORITATEA NAȚIONALĂ DE REGLEMENTARE ÎN DOMENIUL ENERGIEI (ANRE)

a treia evaluare

www.expertforum.ro

Context: deficienţe de funcţionare a pieţei de energie electrică şi gaze 4
1. Independenţa autorităţii de reglementare 9
1.1. Independenţa faţă de politic 9
1.2. Independenţa faţă de industria reglementată 12
2. Responsabilitate 13
2.1. Raportarea anuală 13
2.2. Responsabilitate faţă de părţile interesate în cadrul Consiliului Consultativ şi publicului larg 14
2.3. Mijloace de contestare 15
2.4. Clarity of regulatory roles 15
2.5. Responsabilitatea privind utilizarea resurselor 16
2.6. Codul de etică 16
2.7. Capacitatea de a pune în aplicare propriile sale regulamente într-un mod nediscriminatoriu 17
3. Transparenţă 18
4. Predictabilitate 19

Partea II: Calitatea reglementărilor 21
1. Tarife şi preţuri: 22
1.2. Tarifele de distribuţie pentru energia electrică 22
2. Protecţia consumatorilor 28
3. Monitorizarea pieţei 29

Annex 1 - Scorecard ANRE 32

Anexa 2 – Chestiuni de securitate energetică (comentariu peer reviewer) 33

În octombrie 2010 şi aprilie 2011 au fost publicate primele două evaluări ale reglementatorului român de energie ANRE, efectuate de un observator independent. Lucrarea de faţă reprezintă o nouă evaluare, ce analizează schimbările observate în cadrul de guvernanță și calitatea reglementărilor ANRE. Raportul analizează evoluţiile recente, inclusiv modificările legale în statutul ANRE, decizii, ordine şi hotărâri relevante în 2011-2012 şi punerea în aplicare a noii legi privind ANRE. Secţiunea referitoare la calitatea reglementărilor, de asemenea, examinează în detaliu unele aspecte mai puţin acoperite în rapoartele anterioare, în principal probleme de concurenţă de pe piaţa de echilibrare şi chestiuni privind tarifele pentru reţelele de distribuţie, concentrându-se mai puţin pe probleme recurente evidenţiate în evaluările anterioare.

Am urmat aceeaşi metodologie (Banca Mondială[1] şi Inogate[2]), pentru a asigura coerenţa de abordare şi comparabilitatea rezultatelor evaluării de-a lungul timpului. De asemenea, rolurile şi responsabilităţile de reglementare din domeniul energiei din UE, în special, se schimbă şi totodată devin pretutindeni mai complexe. De aceea, am verificat și cele mai recente standarde internaţionale cu privire la reglementare în domeniul energiei, deși există foarte puține analize făcute după intrarea în vigoare a Pachetului Trei de Energie[3].

[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

[3] http://www.google.ro/url?sa=t&rct=j&q=benchmark%20energy%20regulator%20third%20package%202012&source=web&cd=1&ved=0CBkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.erranet.org%2Findex.php%3Fname%3DOE-eLibrary%26file%3Ddownload%26id%3D8244%26keret%3DN%26showheader%3DN&ei=dbuEULOwNs2GswbDuIHABg&usg=AFQjCNGiOk-n4G3FhyEIoHXhHP8cQvFrwg

Context: deficienţe de funcţionare a pieţei de energie electrică şi gaze

În fiecare raport am făcut un inventar scurt al problemelor curente în sectoarele pe care ANRE le reglementează, pentru a indica măsura în care ANRE are un cuvânt de spus pentru buna funcţionare a pieţelor. În ultimii ani au fost făcute eforturi pentru a asigura o concurenţă efectivă în România, pentru a potenţa alegerea consumatorului, precum şi pentru a menţine preţurile scăzute, dar justificate economic, astfel încât să fie promovate investiţiile durabile și să crească și siguranța furnizării. Cu toate acestea, unele probleme rămân, altele cunosc o evoluţie uşor pozitivă, în vreme ce altele cunosc o deteriorare severă:

- **În electricitate**, producţia rămâne dominată de întreprinderi de stat cu un singur proprietar (Ministerul Economiei). În timp ce unele investitii private au fost realizate (Petrom - Brazi, 8-10% din piaţă, şi regenerabile, un alt 5-7% din piaţă), întreprinderile de stat deţinute de MEC reţin aproximativ 83-85% din piaţă. Aceste întreprinderi de stat operează, în parte, necoordonat (ca un fel de "cartel soft"), cu toate acestea, există unele indicii de comportament concertat, cum ar fi subvenţiile încrucişate între producători, unele dintre aceste contracte fiind investigate de către DG Competition[4]. Întreprinderile de stat nu urmăresc maximizarea profitului, ci încearcă să îndeplinească obiective contradictorii, unele legitime, altele mai puţin[5]:

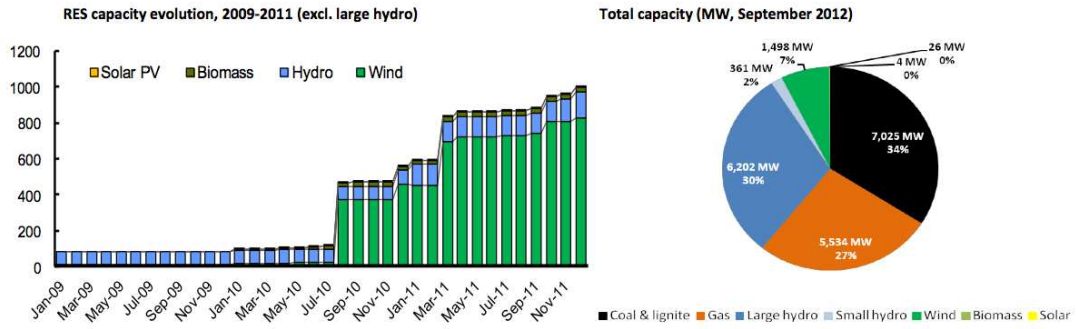
    - sprijin pentru industriile consumatoare de energie (Hidroelectrica a vândut energie electrică ieftină pentru Alro şi Mittal)
    - sprijin ca să permită producătorilor ineficienţi să supravieţuiască (Hidroelectrica, *de facto*, a subvenţionat încrucişat Deva şi ELCEN)
    - a redistribuit bani către alte instituţii de stat (Hidroelectrica a subvenționat Paroșeni și a plătit sume mari de bani pentru Apele Romane ca urmare a unei decizii a Guvernului care a crescut de patru ori preţul pentru apă, ce-i drept, pornind de la un nivel scăzut)
    - a făcut cheltuieli în exces pe partea de achiziţii publice (întreţinere sau investiţii supraevaluate)
    - a furnizat la preţ sub cost pentru consumatorii reglementaţi.

  Jumătate din piaţă (consumatorii rezidenţiali şi unii consumatori industriali) rămâne reglementată la preţuri care nu asigură pe deplin recuperarea costurilor. Noua Lege a energiei şi calendarul pentru liberalizare specifică faptul că piaţa va fi liberalizată în două etape, până la sfârşitul anului 2013 pentru consumatorii industriali şi până la sfârşitul anului 2017 pentru cei rezidenţiali. Cu toate acestea, punerea în aplicare a calendarului de liberalizare este incertă şi depinde de independenţa ANRE faţă de presiunile politice. Liberalizarea va împinge preţurile în sus, dar la fel se va întâmpla după punerea în aplicare a ajustărilor tarifului de distribuţie, a certificatele

[4] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-397_en.htm?locale=en
[5] După cum s-a văzut din raportul administratorului judiciar al Hidroelectrica

verzi pentru energia din surse regenerabile, a bonusului pentru co-generare sau de liberalizare a preţurilor la combustibil (gaz, cărbune).

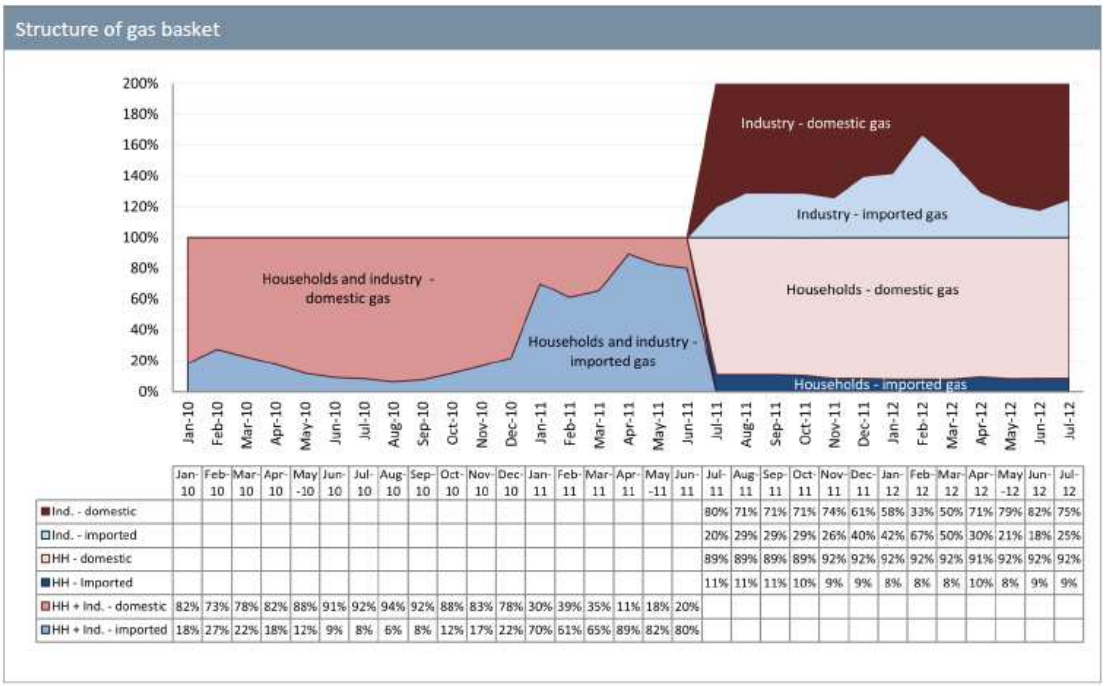
Figura 1. Regenerabilele în România



Source: GDF presentation, based on ANRE data, 2012

- **În sectorul gazelor**, piaţa este pe deplin reglementată *de facto*, cu preţuri reglementate ca preţuri medii ponderate – media preţurilor pentru gaze din producţia internă şi de import ponderate cu cantităţi, formând aşa-numitele "coşuri" (există două coşuri diferite, unul pentru casnici, cu aproape 95% gaz intern, şi un altul pentru utilizatorii industriali). Gazul disponibil pe piaţa românească provine de la o companie privată (Petrom), o întreprindere de stat (Romgaz), iar importurile din Rusia, fie prin Ucraina, fie, începând cu a doua jumătate a anului 2010, prin Ungaria. Pentru moment, în piaţa reglementată, preţurile gazelor naturale sunt ţinute la un nivel scăzut în mod artificial, printr-o reglementare ambigă ("recomandare") pentru preţurile interne, atât pentru compania privată, cât şi pentru cea de stat. În practică, guvernul a reuşit să pună în aplicare mai bine preţul „recomandat” la compania de stat decât la cea privată, ale cărei preţuri sunt însă limitate de puterea de negociere a furnizorilor reglementaţi (preţul pentru utilizatorul final este reglementat şi nu acoperă toate costurile, astfel încât orice creştere a preţurilor de achiziţie pune în dificultate furnizorii). Încă din anul 2009, ANRE nu a permis ca tariful reglementat pentru utilizatorii finali să includă toate costurile justificate ale gazului iar situaţia a fost deosebit de dificilă în perioada 2009-2010. Începând cu 2011, în urma presiunilor FMI ca Guvernul să permită creşterea preţurilor la gaz situaţia s-a ameliorat. La fel ca şi în cazul energiei electrice, piaţa de gaze ar fi liberalizată în două etape, pentru consumatorii industriali până la sfârşitul anului 2014 şi până la sfârşitul anului 2018 pentru consumatorii rezidenţiali. Liberalizarea va creşte substanţial preţurile (cu cel puţin 40%).

Figura 2. Coşul de gaze



	Jan-10	Feb-10	Mar-10	Apr-10	May-10	Jun-10	Jul-10	Aug-10	Sep-10	Oct-10	Nov-10	Dec-10	Jan-11	Feb-11	Mar-11	Apr-11	May-11	Jun-11	Jul-11	Aug-11	Sep-11	Oct-11	Nov-11	Dec-11	Jan-12	Feb-12	Mar-12	Apr-12	May-12	Jun-12	Jul-12
Ind. - domestic																			80%	71%	71%	71%	74%	61%	58%	33%	50%	71%	79%	82%	75%
Ind. - imported																			20%	29%	29%	29%	26%	40%	42%	67%	50%	30%	21%	18%	25%
HH - domestic																			89%	89%	89%	89%	92%	92%	92%	92%	92%	91%	92%	92%	92%
HH - Imported																			11%	11%	11%	10%	9%	9%	8%	8%	8%	10%	8%	9%	9%
HH + Ind. - domestic	82%	73%	78%	82%	88%	91%	92%	94%	92%	88%	83%	78%	30%	39%	35%	11%	18%	20%													
HH + Ind. - imported	18%	27%	22%	18%	12%	9%	8%	6%	8%	12%	17%	22%	70%	61%	65%	89%	82%	80%													

Source: Candole Partners, 2012

- **Mai multe legi noi** au efecte diferite asupra dezvoltării pieţelor de energie electrică şi gaze, dincolo de controlul ANRE. Aceastea includ:
  - o schemă de sprijin pentru energiile regenerabile foarte generoasă (Legea 220/2008, republicată şi modificată, care prevede un număr excesiv de certificate verzi aprobate fără să se fi bazat pe un calcul adecvat cost-beneficiu), care stimulează dezvoltarea foarte rapidă a energiei din surse regenerabile, în special eoliană şi, recent, solară, într-o economie care e totuși în recesiune iar cererea de energie a scăzut. Această evoluţie ar putea depăşi capacitatea reţelei de transport dacă nu există sprijin pt TSO, şi capacitatea sistemului energetic de a echilibra la costuri rezonabile energia din surse intermitente
  - un regim special pentru producătorii de gaze, care au, de asemenea, producţie de energie electrică (HG 870/2012). Acest lucru permite unui producător de gaz, care, de asemenea, produce energie electrică, să "utilizeze gaze proprii" pentru producerea de energie electrică, să scoată cantităţile respective din coşul reglementat pentru gaz, furnizând în schimb la reglementat o cantitate echivalentă de energie (adică, dacă Petrom ar fi importat 30% din gazul necesar pentru producția de energie electrică, acum folosește 100% gaz din producție proprie și oferă 30% din energia electrică produsă la reglementat). În timp ce această lege încearcă să corecteze distorsiunile pe piaţa gazelor naturale cauzate de „coşuri", totuşi ea are două dezavantaje: în prezent funcţionează doar pentru compania privată Petrom, nu pentru Romgaz, actorul propritate de stat şi, de asemenea, descurajează investiţiile în energie convenţională în România, cu atât mai trist deoarece ar fi

nevoie de centrale pe gaz pentru echilibrarea regenerabilelor. De fapt, companiile private nu au continuat proiectele anterioare planificate în România în termo şi în vechiul PPP pentru construirea a două reactoare nucleare, ceea ce indică faptul că mediul de afaceri nu este foarte prietenos şi există obstacole în calea noilor intrări; iar Petrom își recuperează investiția în Brazi doar din cauză că a avut o facilitate specială în raport cu alții.

- o nouă lege a energiei, ce transpune al treilea pachet legislativ UE, conţine o dispoziţie care a nemulțumit o parte din jucătorii de pe piaţă. Pentru a evita ca întreprinderile de stat să vândă sub preţurile de piaţă pentru a favoriza pe cineva, legea cere ca toate companiile să-şi vândă competitiv, prin licitaţie, transparent şi nediscriminatoriu, pe o platformă centralizată (ex. OPCOM). Cu toate acestea, unii dintre cei mai mici investitori în regenerabile afirmă că această cerinţă este o povară, deoarece nu le permite să încheie PPA, de care au nevoie ca garanţie pentru împrumuturile bancare prin care își finanțează construcţia (numai producătorii licențiați pot comercializa pe OPCOM). Cu toate acestea, această problemă ar putea fi rezolvată prin legislaţia secundară sau regulament sau chiar printr-o interpretare ministerială oficială a legislaţiei existente în loc de modificare a legii energiei, deși ar fi nevoie oricum de o lege care să impună companiilor de stat, indiferent de sector, să vândă competitiv cum sunt obligate să și cumpere după legea achizițiilor publice. Judecând după experienţele din trecut, revizuirea legii energiei ar putea scăpa de sub control în Parlament şi ar putea apărea dispoziţii favorabile unor grupuri de interese dacă legea este revizuită după expirarea acordului cu FMI şi, odată cu ea, după ce nu mai suntem sub supraveghere externă.

Având în vedere aceste circumstanţe, va fi o provocare pentru reglementator să promoveze concurenţei şi să contribuie la dezvoltarea pieţelor de energie, mai ales până la liberalizarea deplină. ANRE trebuie să fie în măsură să conteste şi să blocheze inițiativele politice care sunt în contradicţie cu dezvoltarea pieţei, de exemplu, atunci când politicienii ar dori să menţine preţurile la un nivel scăzut în anii electorali; dar, de asemenea, reglementatorul trebuie să reziste presiunilor din industrie, cum ar fi problema recunoaşterii în tarife a unor costuri nejustificate.

Partea I: Guvernanţa reglementatorului

Ca şi în rapoartele anterioare, am examinat starea actuală şi evoluţiile recente privind independenţa reglementatorului faţă de guvern şi de industrie, responsabilitatea în fața tuturor părţilor interesate, transparenţa şi predictibilitatea mediului de reglementare. Privind guvernarea de reglementare, am analizat noua lege privind ANRE şi planurile de punere în aplicare.

Principalele concluzii şi recomandări sunt:

1. Pe hârtie, Legea cu privire la ANRE respectă în mare măsură standardele de bună practică. Există îmbunătăţiri în modul de numire a membrilor comitetului de reglementare, inclusiv preşedintele şi vice-preşedinţii. Subordonarea faţă de Parlament, faptul că ceilalţi membri ai comisiei nu sunt subordonaţi direct preşedintelui ca personalul autorităţii de reglementare, selecţia competitivă, autonomia bugetară, întărirea Consiliul Consultativ şi raportarea către Parlament sunt dispoziţii bune, şi au funcţionat bine pentru alte autorităţi de reglementare, cum ar fi Banca Naţională BNR si Consiliul Concurenţei.

2. Cu toate acestea, punerea în aplicare a legii şi modul în care legea este interpretată pentru numirea membrilor din noua conducere şi ai comitetului de reglementare sunt esențiale. Procesul trebuie să fie transparent, cu adevărat competitiv astfel încît să permită celor mai competente persoane să fie selectate. Selecţia competitivă este esenţială pentru a asigura independenţa autorităţii de reglementare, şi faţă de politicieni, şi faţă de industria reglementată. Nerespectarea acestor cerinţe transformă ANRE într-o instituţie mai deficitară decât înainte de aprobarea legii, pentru că comitetul de reglementare nu ar avea nici capacitatea de a înţelege, nici de a contesta propunerile venite din industria reglementată pentru a asigura că și interesele altor stakeholderi (de exemplu, consumatorii) sunt respectate.

3. Independenţa financiară recâştigată poate duce la noi probleme dacă nu este însoţită de o creştere a responsabilităţii. În trecut, nivelul bun de salarizare în ANRE a făcut-o foarte tentantă pentru politicieni să numească oameni în poziţii-cheie din ANRE exclusiv pe afiliere politică, lucru ce a condus la scandaluri publice şi subordonarea ANRE faţă de Guvern, pentru a menţine astfel de evoluţii "sub control"

1. Independenţa autorităţii de reglementare

1.1. Independenţa faţă de politic

Legea nouă nr. 160/2012, publicată la începutul lunii octombrie, aduce unele îmbunătăţiri semnificative pe hârtie pentru organizarea şi funcţionarea ANRE. Legea pune în aplicare în mare măsură direcţiile din Pachetul Trei în ceea ce priveşte asigurarea independenţei şi responsabilităţii reglementatorului. De fapt, legea rezolvă aproape toate punctele evidenţiate în rapoartele anterioare, ca fiind probleme ce apăreau în diversele drafturi de lege privind ANRE. Cu toate acestea, principala îngrijorare este punerea în aplicare corectă şi modul în care se interpretează legea pentru numirea comitetului de reglementare. Există un risc mare ca noii membri ai comitetului de reglementare să nu fie numiţi pe baza unui proces competitiv, transparent de selecţie, caz în care notele pe care le-am dat pentru independenţă ar scădea la valorile anterioare. Vedeți Policy Brief 12 pentru analiza implicațiilor deciziei Parlamentului din 23 octombrie. Paragrafele de mai jos descriu doar situația așa cum e scrisă în noua lege, înainte de ședința din 23 octombrie; am revizuit drastic în jos notele din grila de evaluare a ANRE după ce Parlamentul a decis să aprobe noii membri ai comitetului de reglementare în mod netransparent și necompetitiv, exclusiv pe baza afilierii politice. Sperăm ca această decizie să fie revizuită ca urmare a presiunilor DG Energy.

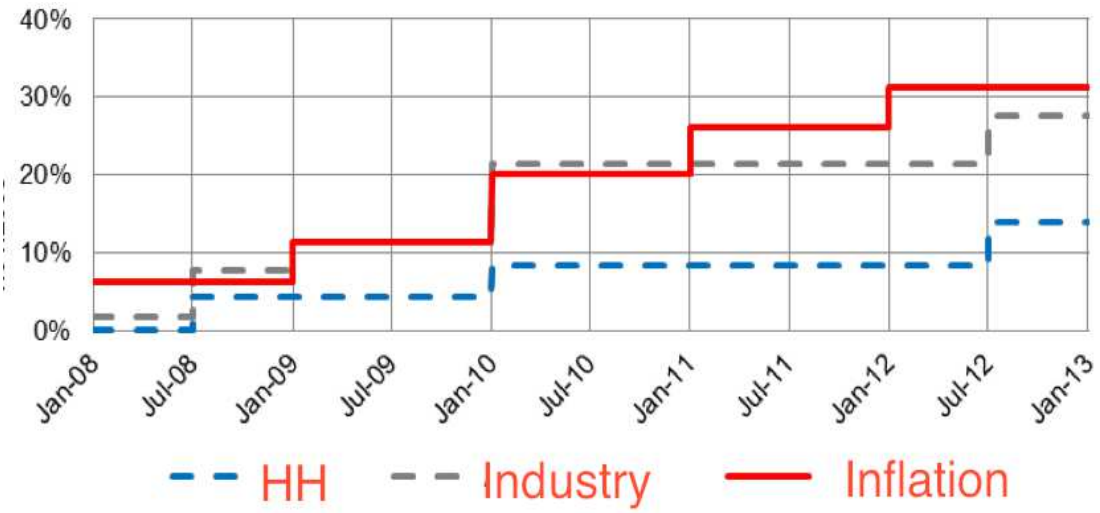
Mai multe articole de lege definesc aranjamentele instituţionale în cadrul ANRE, conducerea sa, comisia de reglementare şi a Consiliului consultativ. Acestea aduc îmbunătăţiri remarcabile faţă de situaţia actuală dacă sunt puse în aplicare în mod corespunzător. Astfel, autoritatea de reglementare raportează Parlamentului, comisiile de specialitate ale Parlamentului selectează membrii comitetului de reglementare dintre mai mulţi candidaţi, pe baza criteriilor specificate de competenţă şi experienţă. Consiliul Consultativ, un organism care reprezintă toate părţile interesate importante (industria reglementată, consumatorii, autorităţile locale, sindicate, angajatori, Ministerul Economiei), este consolidat. Membrii comitetului de reglementare nu mai sunt directorii din ANRE - o problemă care a fost motiv de îngrijorare în trecut din mai multe motive, printre care faptul că reglementatorii au fost excesiv de dependenți de preşedintele autorităţii de reglementare care era în același timp superiorul lor ierarhic, și pentru faptul că aceleaşi persoane erau în același timp și inițiatori, și decidenți pentru reglementări. Toţi membrii comitetului de reglementare şi ai Consiliului consultativ sunt numiţi pentru un mandat pe durată determinată care depăşeşte ciclul electoral. De asemenea, autoritatea de reglementare îşi recapătă independenţa financiară având un buget propriu de venituri proprii realizate din taxele de licenţă. În plus, ANRE are putere de decizie cu privire la alocarea bugetelor, inclusiv utilizarea sumelor rămase la sfârşitul anului.

Tabel 1 Autoritățile de reglementare din UE, înainte de aplicarea Pachetului Trei. Chiar în aceste condiții în multe state membre nu se asigura independența reglementatorului				
Tara	**Tipul instituției**	**Procedura de numire**	**Procedura de destituire**	**Durata mandatului**
Austria	Comisie	Guvernul, la propunerea Ministerului Economiei și Muncii numește 2 membri iar președintele Curții Supreme selectează 1 membru din trei candidați	In cazul în care un membru nu participă la cel puțin 3 sesiuni consecutive, sau în cazul în care membrul nu mai poate servi în Comisie	5 ani (nr mandatelor nu este limitat)
Spania	Comisie	Regele, la propunerea Ministrului Industriei, ținând seama de avizul comisiei de la Camera Deputților din Parlament	Guvernul, la propunerea Ministrului Industriei ca urmare a deciziei de incompatibilitate sau a hotărârii instanței de judecată în cazul abuzului de putere	6 ani (nu mai mult de 2 mandate)
Polonia	Agenție	Prim-ministrul la propunerea Ministrului Economiei	Prim-ministrul, ca urmare a unor hotărâri judecătorești cu privire la abuzul de putere sau pe motiv de boală	5 ani (nr mandatelor nu este limitat)
Franța	Comisie	Președintele Republicii numeste președintele și 1 membru; Președintele Adunării Naționale - 2 membri; Președintele Senatului - 2 membri, iar președintele Consiliului Economic și Social - 1 membru.	Demisia forțată ca urmare a unui angajament în activități profesionale sau consultative, sau dacă membrul acceptă un alt post	6 ani
Slovacia	Comisie	Președintele numește 3 membri la propunerea Parlamentului și 3 membri la propunerea Guvernului	Președintele, din cauza incompatibilității morale sau profesionale, precum și datorită încălcării interdicției de a activa în sectoarele reglementate	7 ani (doar 1 mandat)
Ungaria	Agenție	Prim-ministrul la propunerea Ministrului Economiei și Transporturilor	Prim-ministrul la propunerea Ministrului Economiei și Transporturilor din cauza incompatibilitatii, dar si în baza hotărârii instanței pentru conflict de interese	6 ani (nr mandatelor nu este limitat)
Germania	Agenție	Președintele, la propunerea Guvernului, in baza avizului Consiliului Consultativ numește președintele și 2 vicepreședinți; Guvernul, la propunerea Bundestag-ului și Bundesrat-ului numește membrii Consiliului Consultativ (16 membri fiecare)	Președintele și 2 vicepreședinți pot demisiona în mod voluntar sau la cererea Guvernului, in baza propunerii Ministrului Economiei și Tehnologiei coordonate cu Consiliul Consultativ	5 ani (nr mandatelor nu este limitat)
Sursa: Forumul International al Reglementatorilor in Energie, 2006				

În timp ce legea e o îmbunătățire față de ce era înainte, rămân niște lipsuri care ar putea permite o nouă politizare a autorităţii de reglementare. Astfel:

- Criteriile de competenţă sunt suficient de largi pentru a permite practic şi unor persoane fără vreo calificare deosebităsă intre în Comitetul de reglementare. În mod normal, pentru a evita orice suspiciune că membrii viitori ai comitetului de reglementare erau ştiuți dinainte, legea ar fi trebuit, de asemenea, să specifice: un termen limită până la care comisiile Parlamentului publică metodologia referitoare la numirea membrilor comitetului de reglementare, precum şi reguli minime pentru acest proces, cum ar fi faptul că posturile vacante vor fi anunţate public şi pentru un interval de timp rezonabil, astfel încât să existe posibilitatea pentru orice candidat potrivit să candideze; criteriile de competenţă ar fi mai bine definite pentru fiecare poziţie; faptul că procesul de selecţie va fi pe deplin transparent şi comitetele vor publica metodologia, criteriile de clasificare şi ierarhizarea candidaţilor şi, pentru fiecare candidat, motivarea pentru alegerea sau respingerea sa, la sfârşitul procesului. De asemenea, candidaţii pentru conducerea executivă a ANRE ar trebui să fie examinaţi pe baza unui plan de management; în timp ce toți reglementatorii, inclusiv cei cu funcții executive, trebuie să fie analizați după viziunea pe care o propun sectorului și înțelegerea sectorului reglementat și a pieței de energie. Pe scurt, publicul larg şi Comisia Europeană se aşteaptă de la procesul de selectare o transparenţă completă, tot așa cum există așteptări înalte privind selectarea procurorilor-şefi. Procesul ar putea urma ce se face acum pentru companiile de stat în programul cu FMI și sub Ordonanța 109/2011: un proces transparent de selecție cu headhunteri profesioniști.

Figura 3: De ce influența politică asupra reglementatorului e nocivă pentru sector? Prețurile sunt ținute artificial jos, chiar sub inflație. (CEZ, 2012)



- Salariile personalului ANRE şi comitetului de reglementare se aprobă de către preşedintele ANRE, şi nu există nicio corelare cu salariile altor poziţii bine plătite de la alți reglementatori, cum ar fi Consiliul Concurenței. Într-adevăr, nu există nici un prag maxim reglementat pentru salarii, ceea ce va face din nou ANRE o instituţie

publică foarte tentantă pentru politicieni care au înclinaţia de a impune prietenii şi rudele în reglementare. O alternativă era ca poziţia de membru al comitetului de reglementare să fie remunerată simbolic, dar poziția să aibă în același timp un grad sporit de credibilitate şi de statut social. În realitate, reglementatorii nici n-ar trebui angajaţi cu normă întreagă, deoarece rolul lor este de a discuta, dezbate şi contesta principiile din documentele de reglementare depuse de personalul tehnic în cadrul ANRE. De asemenea, comisia ar trebui să întrunească mai rar şi să dezbată probleme majore, în loc să se întâlnească de trei ori pe săptămână şi să aprobe chestiuni minore. Salariile reglementatorilor ar trebui să fie aprobate de Parlament.

- Nu există practic nici un control extern asupra bugetului ANRE, cu excepţia publicării bugetelor (buget și execuție). Având în vedere experienţa trecută, atunci când ANRE a fost subordonată Guvernului, din pricina percepţiei publicului că autoritatea de reglementare a fost o instituţie cu salarii mari pentru amici politici, ar trebui să existe garanţii suplimentare că banii sunt bine cheltuiţi.

1.2. Independenţa faţă de industria reglementată

Orice reglementare în domeniul energiei trebuie să fie independentă de interesele unui singur grup de actori interesaţi, iar principalul risc provine din industria reglementată. Această chestiune este critică, deoarece pe parcursul anilor de subfinanţare şi salarizare redusă din ANRE, multe persoane din personalul foarte competent al ANRE a plecat spre companiile private. Multe acte normative în energie sunt în mare parte propuse (aşa cum ar trebui să fie) de industria reglementată şi o instituţie de reglementare în domeniul energiei, în general, are misiunea de a analiza critic acele propuneri ca ele să nu afecteze în mod nejustificat interesele altor stakeholderi şi, totodată, să nu ridice bariere pentru noi intrări în piaţă, o chestiune în care companiile existente ar putea avea un interes puternic. Funcţia de analiză critică depinde fundamental de capacitatea reglementatorului de a înţelege pe deplin implicaţiile propunerilor din sector şi alternativele de reglementare.

1) O problemă majoră în practica de până acum a fost că personalului ANRE nu i-a fost interzis la plecare să caute locuri de muncă în industria reglementată, pentru o perioadă minimă specificată (de exemplu, măcar un an sau doi). Având în vedere că mulţi oameni competenți au părăsit ANRE şi lucrează acum în industria reglementată se poate ajunge la situaţia în care autoritatea de reglementare ar avea dificultăţi să se opună unor propuneri din industria reglementată din cauză că nu mai are cine să le înțeleagă. Există o prevedere nouă conform căreia contractul colectiv de muncă va include condiţii pentru a "evita problemele de concurenţă neloială" pentru personalul care a părăsit ANRE.

2) O prevedere legală bună este interdicţia explicită ca membri ai comitetului de reglementare să deţină acţiuni (sau care au orice alt tip de interese) în industria reglementată. După cum am subliniat în prima evaluare, au existat cazuri în ultimii ani când membrii comitetului de reglementare aveau acţiuni în industria reglementată, fapt care afectează credibilitatea reglementatorului, indiferent cât de mic este numărul de acţiuni.

3) Independenţa faţă de industria reglementată depinde, de asemenea, de faptul dacă bugetul şi resursele sunt adecvate. Cu toate acestea, nu trebuie să fie nici excesive. Salariile au fost timp de mai mulţi ani foarte mici (în 2009-2010 salariile au scăzut cu aproximativ 60%, fapt care a obligat o mare parte a personalului calificat să plece în industria reglementată). Rămâne un subiect de îngrijorare faptul că ANRE se află în sediul unei companii de stat pe care ANRE o reglementează (Hidroelectrica), care este o chestiune atât de securitate a informaţiilor sensibile, cât şi de credibilitate în faţa publicului şi industriei reglementate.

2. Responsabilitate

Reglementatorul în domeniul energiei trebuie să răspundă în faţa principalelor părţi interesate din sectorul energetic: consumatori, industria reglementată, contribuabili şi publicul larg. Există mai multe prevederi din noua lege care creează condiţii favorabile pentru o mai bună responsabilizare. Dar depinde cum sunt puse în aplicare. Altminteri, politicienii vor fi din nou constrânşi de opinia publică să reducă independenţa bugetară și de resurse umane a autorităţii de reglementare, sau agenţia de reglementare ar rămâne expusă la politizarea excesivă, cu oameni loiali numiţi în poziţii-cheie pentru salariile atractive. Există mai multe moduri în care autoritatea de reglementare poate fi trasă la răspundere de părţile interesate, menţinând în acelaşi timp autonomia sa.

2.1. Raportarea anuală

ANRE pregăteşte un raport anual. Începând cu anul viitor, potrivit noii legi, raportul va fi prezentat în Parlament. Totuşi nu există nici o prevedere în lege prin care raportul să fie aprobat sau respins în Parlament şi prin aceasta să se poată înlocui conducerea (altminteri cu mandat fix). Există totuşi o prevedere că rapoartele trebuie să fie dezbătute în Parlament şi agenţia de reglementare trebuie să pregătească un plan de acţiune şi măsuri corective în cazul în care unele măsuri necesare lipsesc sau sunt nesatisfăcătoare din raportul anual.

Raportul trebuie să prezinte publicului ce trebuia să facă ANRE şi ce a făcut pentru anul respectiv. De aceea, conţinutul raportului anual trebuie să fie, de asemenea, mult mai concentrat pe activităţile de reglementare în sine, pe care autoritatea de reglementare le-a remarcat ca probleme din piață, ce a făcut pentru a remedia problemele, cât de mult a ţinut cont de opiniile părţilor interesate în proiectarea soluţiilor, cât de mult succes au avut măsurile când au fost puse în aplicare şi de câte resurse fost nevoie, plus un plan cu privire la modul în care resursele ar putea fi mai bine utilizate în viitor. Astfel de informaţii sunt disponibile în rapoartele de reglementare în domeniul energiei din alte ţări, de exemplu, Ofgem6; și ANRE va trebui să prezinte astfel de informații către ACER oricum. În prezent, raportul anual ANRE rămâne o resursă valoroasă pentru datele privind monitorizarea pieţei şi rezumatele cronologice ale Ordinelor ANRE şi deciziile sale; cu toate acestea, raportul rămâne în mare măsură descriptiv. Este foarte dificil pentru cititor să

[6] http://www.ofgem.gov.uk/About%20us/annlrprt/Documents1/Ofgem%20ARandR%202011_12.pdf

înţeleagă misiunea generală de reglementare, problemele pe care le identifică reglementatorul în piaţă, modul în care s-a răspuns la acestea prin reglementări şi cât de bine a funcţionat agenţia de reglementare în comparaţie cu ceea ce a planificat.
NRE prepares an annual report; starting from next year, according to the new law, the report would be presented in Parliament. There is no provision in the law, however, that the report be approved or rejected in Parliament and this would be the only case in which the leadership can be replaced mid-term and be held accountable for good performance. There is however a provision that the reports are to be debated in Parliament and the regulator must prepare an action plan and corrective measures if some needed measures are missing or unsatisfactory from the annual report.

The report must be ANRE's presentation to the public on what it was supposed to do and what it did for the year in question. Therefore, the content of the annual report must also be more focused on the activities of the regulator itself, **on what the regulator noted as issues on the market, what it did to correct the issues, how well it considered the opinions of stakeholders when designing the measures, how successful the measures were in the end and how many resources it had to employ for this purpose, plus a plan on how the resources could be better used in the future**. Such information is available in reports of energy regulators in other countries, e.g. Ofgem[7] and will have to be reported to ACER as well. Currently, ANRE's annual report remains a valuable resource for data on market monitoring and chronological summaries of ANRE's Orders and decisions, however, the report remains largely descriptive. It is very difficult for the general reader to understand the regulator's mission, the problems it identified in the market, how it responded to them and how well the regulator performed compared to what it had planned to achieve.

2.2. Responsabilitate faţă de părţile interesate în cadrul Consiliului Consultativ şi publicului larg

Este încurajator că noua lege privind ANRE consolidează Consiliul Consultativ, care are acum din nou o reprezentare largă a tuturor părţilor interesate importante, şi că Consiliul este convocat lunar pentru discuţii privind reglementările în domeniul energetic, o practică care a fost abandonată în 2009-2010, atunci când Consiliul Consultativ s-a întâlnit doar de câteva ori. Ar fi însă esenţial ca procesele-verbale ale şedinţelor comitetului de reglementare şi Consiliului consultativ să fie puse la dispoziţia publicului pe site-ul ANRE, astfel încât conţinutul deciziilor să fie cunoscut de cei din afara sistemului, care pot examina în ce măsură deciziile şi discuţiile sunt luate în considerare în elaborarea propriu-zisă a reglementărilor.

De asemenea, o modalitate eficientă de a asigura răspunderea pentru deciziile majore este publicarea spre dezbatere a reglementărilor propuse cu următoarele informaţii suplimentare:

[7] http://www.ofgem.gov.uk/About%20us/annlrprt/Documents1/Ofgem%20ARandR%202011_12.pdf

- unde se încadrează reglementarea între obiectivele generale ale agenţiei ANRE? (De exemplu, dezvoltarea pieţei? Securitate sau oferte? economie cu emisii scăzute? protecţia consumatorilor? Etc – acest lucru trebuie să fie și în planul de reglementări anual)
- Poziţiile tuturor celor care au comentat cu privire la reglementare
- Răspunsurile agenţiei de reglementare la comentarii (motivul pentru care sugestia a fost luat în considerare sau respinsă în regulamentul final)
-

Caseta 1: propuneri Ofgem de modificare a unei reglementări
Ofgem publică documentele sale de dezbateri publice într-o manieră uşor accesibilă, cu informaţii complete privind statutul de discuţii şi opiniile diferitelor părţi interesate; răspunsurile Ofgem la aceste amendamente; şi link-uri clare la toate reglementările conexe şi referire la obiectivului general la care se referă reglementarea şi amendamentul propus. De asemenea, conţine o pagină scurtă (un paragraf) cu descrierea a ceea ce conţinea iniţial reglementarea, motivul pentru modificare şi de ce amendamentul propus recent ar rezolva problema. Se poate găsi, de asemenea, link-ul pentru evaluarile de impact şi o analiză a efectelor legislaţiei anterioare care avea nevoie de modificare. Acest lucru îmbunătăţeşte considerabil responsabilitatea agenţiei de reglementare pentru efectele unei anumite decizii sau de reglementări, şi îmbunătăţeşte, de asemenea, predictibilitatea reglementării: fiecare amendament are nevoie de explicaţii, toate sugestiile de la părţile interesate sunt luate corect în considerare şi alternativele pentru o anumită decizie sunt examinate cu atenţie şi explicate.
Sursa: http://www.ofgem.gov.uk/Pages/MoreInformation.aspx?docid=49&refer=Licensing/Work

2.3. Mijloace de contestare

Un motiv de îngrijorare este faptul că cei mai nemulţumiţi actori din piaţă nu recurg la sistemul judiciar, dar încearcă în schimb să-i convingă pe finanţatorii străini şi CE să preia responsabilitatea de a impune reglementări bune sau chiar punerea în aplicare a reglementărilor existente ANRE, atunci când ANRE nu reuşeşte să facă acest lucru (de exemplu, acoperirea costului total pentru furnizarea de gaz). Cu toate acestea, participanţii de pe piaţă înşişi nu au dat în judecată în mod constant pentru punerea în aplicare a calendarului de liberalizare, de exemplu, pe baza Directivelor UE în Pachetul Trei, deşi, dacă s-ar cere în instanţă că România să implementeze în mod direct legislaţia UE şi instanţele naţionale nu ar decide în favoarea dreptului UE, cazul poate, în cele din urmă, să ajungă la Curtea Europeană de Justiţie ca ultimă instanţă de interpretare („preliminary ruling”). Cu alte cuvinte, în loc să aştepte de la CE ca abaterile sa intre în jurisdicţia CEJ, părţile interesate pot ajunge la CEJ ca ultimă instanţă de aplicare a normelor UE prin solicitarea unui primary ruling.

2.4. Clarity of regulatory roles

ANRE este autoritatea de reglementare ex ante a concurenţei în sectorul energetic, care reglementează aspecte cum ar fi accesul la reţele, investiţiile în reţele şi de întreţinere a reţelelor, indicatori de calitate ai reţelei, monitorizarea aplicării condiţiilor de licenţă, iar Consiliul Concurentei este un reglementator ex post, în special pe probleme de abuz de poziţie dominantă pe piaţă şi pentru aprobarea fuziunilor. În trecut, Consiliul Concurenței a fost chemat să se pronunţe în chestiuni care ar fi fost mai aproape de expertiza de reglementare a ANRE şi responsabilităţile sale: crearea a două campioni energetici integraţi şi, mai recent, fuziunea dintre

termocentrala pe lignit Complexul Oltenia şi centralele pe cărbune din Complexul Hunedoara etc. ANRE şi Consiliul Concurenţei trebuie să pregătească un cadru de colaborare formal pentru problemele privind concurenţa pe pieţele de energie, în special deoarece există blocaje substanţiale în dezvoltarea unei pieţe de energie funcționale, şi pentru că pieţele de gaz şi de energie electrică urmează să fie liberalizate.

Un element care rămâne neclar este situaţia agenţiei pentru eficienţă energetică (fosta ARCE), care a fost fuzionat în cadrul ANRE, în ciuda faptului că ARCE nu are nici o funcţie de reglementare, dar coordonează planul naţional de eficienţa energetică şi administrează scheme de sprijin pentru proiectele de eficiență energetică, o funcţie mai potrivită pentru Ministerul Economiei sau o agenţie guvernamentală, decât pentru o autoritate de reglementare. Noua lege cu privire la ANRE a fost scrisă pentru a transpune Pachetul Trei şi, ca urmare, a omis complet funcţionarea acestei unităţi în cadrul ANRE, fără a stipula că aceste funcţii vor fi preluate de o altă entitate din Executiv. În trecut am recomandat ca această agenție să fie scoasă din cadrul ANRE și transferată la Ministerul Economiei.

2.5. Responsabilitatea privind utilizarea resurselor

În special după recâştigarea independenţei financiare şi pentru că există semne de întrebare privind modul în care ANRE utilizează resursele financiare, având în vedere experienţele sale din trecut, ANRE trebuie să fie mult mai transparentă cu privire la bugetele, cheltuielile reale şi eforturile de a reduce costurile. ANRE trebuie să pună în aplicare un auditor transparent, independent, cu rapoarte publicate integral pe site-ul propriu, şi să prezinte în raportul anual rezultatele eforturilor conducerii de a reduce cât mai mult posibil utilizarea excesivă a resurselor. Nu este clar în legislaţia actuală dacă ANRE va reveni la mecanismele de control financiar şi bugetar în uz înainte de subordonarea faţă de Guvern din 2009, respectiv aprobarea bugetelor de Ministerul Finanţelor. După cum se explică în primul raport, aceste controale au fost atât excesive, cât şi ineficiente, deoarece au introdus sarcini suplimentare şi disfuncţionalităţi în acordarea fondurilor pentru proiecte de capital în primul trimestru al anului, in timp ce nu au permis răspunderea într-o măsură adecvată pentru utilizarea banilor şi reducerea deşeurilor. În schimb, ANRE ar trebui să se supună unei verificări externe, independent de execuţia bugetară efectivă, cu informaţiile financiare publicate suficient de detaliate şi clare pentru a permite oricărei persoane interesate să verifice utilizarea resurselor, şi, totodată, îmbunătăţirile în timp (mai puţine resurse pentru aceeaşi activitate, reducerea costurilor salariale ca pondere din bugetul total etc). Auditul de performanţă este de asemenea esențial, ceea ce înseamnă că autoritatea de reglementare evaluează performanţele proprii privind reglementările, acţiunile şi deciziile anterioare şi publică indicatorii de performanţă.

2.6. Codul de etică

ANRE nu are încă nici un cod de etică şi nu se aplică Codul de conduită 2005, deşi ar avea nevoie de un comitet care să monitorizeze comportamentul personalului şi să prevină scandalurile noi în mass-media. În acelaşi timp, legislaţia primară privind ANRE menţionează anumite situaţii de incompatibilitate şi comportament inadecvat,

dar nu este sigur cine ar aplica sancţiunile în cazul în care membrii comisiei de reglementare sau de personal le-ar încălca. De exemplu, nu este clar ce se întâmplă în cazul în care un membru al comitetului de reglementare încălcă legea şi cumpără acţiuni la o societate legată de sectorul reglementat: acelei persoane i s-ar cere să demisioneze sau să vândă actiunile într-un anumit termen limită? Cum va fi comunicată această chestiune în mod public pentru a se asigura că credibilitatea agenţiei de reglementare rămâne intactă? Autoritatea de reglementare trebuie să aibă, de asemenea, un cod de comportament adecvat, care să explice modul în care personalul şi autorităţile de reglementare ar trebui să reacţioneze în anumite situaţii care ar putea afecta credibilitatea ANRE. Astfel de coduri şi training-uri interne sunt o practică comună în industriile în care credibilitatea este esențială, cum ar fi auditul.

Caseta 2: Ofgem ca model de etică
Punerea în aplicare a celor mai înalte standarde de etică este o condiţie prealabilă pentru credibilitatea în piaţa de energie. Acest lucru permite, de asemenea, ca autoritatea de reglementare să impună mai uşor standarde de conduită pentru industria reglementată. Standardele de conduită, cum ar fi un tratament adecvat al consumatorului de către furnizori sunt situate undeva între reglementările juridice impuse de autoritatea de reglementare şi normele de comportament quasivoluntare. Pentru acestea din urmă, agenţia reglementare are mai mult un rol de ghid, prin discutarea lor în calitate de recomandări. Doar când acestea nu sunt suficiente se intervine prin reglementări stricte.
Surs: http://www.ofgem.gov.uk/Markets/RetMkts/rmr/stakeholder-engagement/Documents1/Ofgem%20SOC%20external%20paper%20post%2016%20July.pdf

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

În primul rând, ANRE este pentru moment incapabilă în fapt să reglementeze, până când un nou comitet de reglementare şi de management nu vor fi confirmate potrivit noii legi şi până când regulile de procedură şi organigrama vor fi definite de conducere (în trecut, acestea erau stabilite prin HG). Această situaţie trebuie să fie rezolvată în curând, dar nu printr-un proces rapid în detrimentul transparenţei şi competitivităţii. Credibilitatea autorităţilor de reglementare şi a capacităţii persoanelor care sunt selectate sunt esențiale pentru calitatea reglementărilor care urmează să fie aprobate. În următoarele luni este de aşteptat ca ANRE să pregătească reglementările foarte importante pentru chestiuni ca:

- Elaborarea metodologiei pentru a treia perioadă de reglementare (2013-2017) pentru distribuţia şi furnizarea reglementată a gazelor şi energiei electrice
- Dereglementarea pieţei de energie electrică – asigurarea unui regim în care preţurile la energie pentru componenta dereglementată sunt trecute în mod corect asupra consumatorilor finali şi asigurarea că tarifele sunt ajustate corect pentru a reflecta modificările trimestriale în preţurile pieţei; noi mecanisme de piață pentru tranzacții forward; echilibrare regională și tranzacționare cross-border implicită, precum și tarife binom pentru când protecția socială nu se va mai face prin prețuri
- Liberalizarea pieţei de gaze naturale. Aceasta nu include numai creşterile preţurilor la gaze după calendarul de ajustare a preţului, ci şi o serie de reglementări care urmează dezvoltarea pieţei de energie electrică la

începutul anilor 2000: pregătirea de coduri comerciale pentru piaţa angro, avizarea de coduri tehnice întocmite de către OTS, aprobarea unor instrumente de piaţă pentru tranzacţionare pe OPCOM (care ar trebui să înceapă la 1 ianuarie 2013).

În timp ce aceasta este în principal o chestiune de capacitate de reglementare, ea are, de asemenea, un efect foarte important asupra responsabilităţii autorităţii de reglementare faţă de industria reglementată, asigurarea faptului că toţi actorii de pe piaţă beneficiază de aceleaşi reguli ale jocului (tratament egal). Orice acuzaţie de abordare discriminatorie trebuie să fie examinată în mod responsabil de către ANRE şi reacţia acesteia trebuie să fie publică. În acelaşi timp, reglementările făcute de ANRE şi alte autorităţi de reglementare trebuie să asigure un tratament nediscriminatoriu, şi, de asemenea, că ei respectă legislaţia de nivel superior (primară).

Caseta 3: probleme de concurenţă prin reglementare preferenţială
Recent, Petrom a început să pună în funcţiune centrala electrică de la Brazi. O problemă principală înainte de deschiderea centralei a fost preţul pentru combustibilul pentru CCGT. În final, Guvernul a aprobat o decizie de a permite Petrom să "utilizeze gaze proprii" (adică să nu contribuie la "coş" cu cantităţile necesare pentru producerea de energie electrică), în schimb să furnizeze o parte din energia electrică produsă pentru coş reglementat, echivalentă cu importurile de gaze naturale, pe care centrala Brazi nu ar fi obligată să le cumpere (30%). În principiu, aceasta este o afacere echitabilă pentru Petrom, deoarece îi permite să ocolească o distorsiune în sectorul gazelor naturale, care nu ar permite altor centrale pe gaze să fie profitabile. Cu toate acestea, acest lucru duce la o problemă de concurenţă, ceea ce înseamnă că nici o altă societate ce ar fi interesată să investească în CCGT la concurență cu Petrom când costul de combustibil ar fi mult mai mari decât pentru Brazi (300 USD, comparativ cu 150 USD / 1000 m3)..

3. Transparență

Strâns legată de responsabilitate, transparența cu privire la deciziile ANRE, ordinele, regulamentele și activitățile instituției garantează faptul că publicul larg, părțile interesate și reprezentanții industriei sunt bine informați cu privire la regulile de piață, cât și modificările propuse asupra cărora se pot interveni cu sugestii. Urmând tradiția de a evalua transparența din cadrul instituției prin diverse mijloace (cereri din partea noastră, cereri de la cetățeni obișnuiți și consumatori mici, etc), în acest raport, ne-am bazat din nou pe cererile formulate de alte persoane în temeiul legii 544/2001 – de această dată, de către jurnaliști.

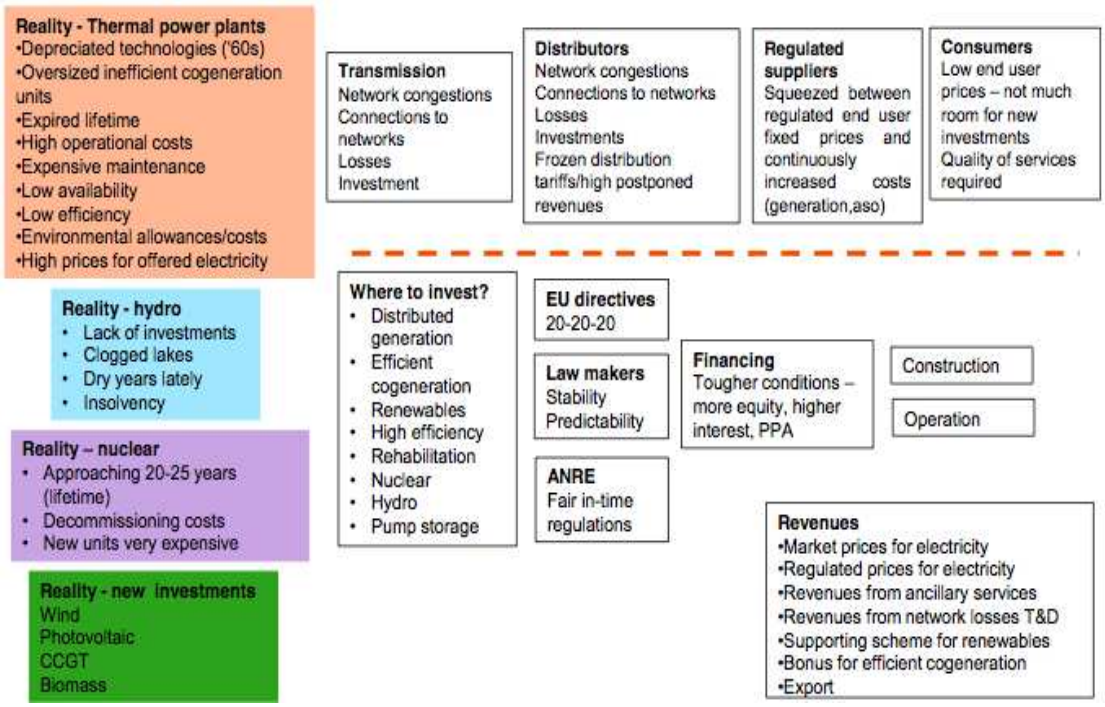
Caseta 4: Răspunsul la cererile oficiale ale Hotnews.ro semnate de către președintele ANRE
Un exemplu grăitor pentru transparența reglementatorului, dar și pentru independența acestuia este cererea făcută de către un jurnalist Hotnews.ro către ANRE, Ministerul Economiei și Cabinetul premierului cu solicitarea de a publica un act legislativ de mare interes dar și extrem de sensibil, care trebuia pus în aplicare de ANRE: calendarul de implementare pentru liberalizarea piețelor de gaz și de energie electrică. Mai mult, calendarele de implementare au fost asumate în fața FMI și CE. Acestea au fost aprobate în ședința de Guvern și semnate de președintele ANRE, începându-și astfel efectele din punct de vedere juridic, însă faptul că acestea nu sunt publicate în Monitorul Oficial este o chestiune de îngrijorare și o problemă de valoare legală ce ar putea reprezenta subiectul unei dispute în viitor. Spre deosebire de celelalte două instituții (care nici macar nu au răspuns), ANRE a replicat cererii jurnalistului în baza legii 544/2001 argumentând că nu pot publica documentele fară aprobarea Guvernului, chiar dacă acestea au avut caracter de lege. Problema este de interes pentru independența autorității de reglementare, deoarece relevă reticența de a face ceva care ar putea supăra Guvernul, dar este, de asemenea o chestiune de lipsă de transparență în ceea ce privește un angajament juridic făcut de România (și ANRE) către CE și FMI. ANRE a publicat pe site calendarul de liberalizare și pașii următori pentru instituțiile implicate,. Documentele complete sunt disponibile pe Hotnews, fiind obținute de jurnalist prin mijloace informale.
Sursa: http://economie.hotnews.ro/stiri-energie-13170640-incepe-seria-scumpirilor-gaze-energia-electrica-pana-sfarsitul-anului-preturile-gaze-vor-creste-doua-randuri.htm

4. Predictabilitate

Reglementările din sectorul energetic trebuie să fie previzibile pentru a permite companiilor să-și planifice în mod corespunzător afacerile. Cu toate acestea, numărul de ordine și decizii ANRE continuă să fie foarte mare, de exemplu, aproape 40 de ordine au fost aprobate in primele 9 luni ale anului 2012, o parte de 10-20% reprezentând modificări la reglementările anterioare. După cum sa menționat mai sus, în secțiunea Transparență, previzibilitate este asigurată atunci când:

- Reglementatorul are un calendar bine definit cu privire la problemele sectorului, obiectivele de reglementare și instrumentele de reglementare pentru a atinge obiectivele. Acestea trebuie să fie discutate și aprobate în Comitetul de Reglementare și are nevoie de ample consultări cu Consiliul Consultativ și cu publicul larg deoarece, acesta este, de facto strategia de bază a reglementatorului.
- Calendarul de implementare este publicat în întregime înainte de fiecare perioadă de reglementare pentru a putea fi consulat de părțile interesate să monitorizeze implementarea.
- Reglementatorul publică în mod periodic informații despre punerea în aplicare a foii de parcurs și asociază în mod clar toate reglementările propuse cu obiectivele din calendarul de implementare

Figura 4: Harta deficiențelor din sectorul energiei electrice. Calendarul de implementare al ANRE trebuie să fie o listă bine conturată a instrumentelor de reglementare pentru a rezolva aceste probleme



Source: CEZ presentation, 2012

Reglementările cele mai importante în perioada următoare pentru ANRE sunt cele privind dereglementarea pieței și aprobarea metodologiei de tarifare pentru rețelele. O problemă de predictibilitate este faptul că ANRE (și alte autorități publice, cum ar fi Ministerul Economiei și Biroul premierului) a fost foarte reticente în a publica calendarele pentru dereglementarea pieței de energie electrică și de gaze – lucru care face să existe suspiciunea că guvernul nu intenționează cu adevărat să liberalizeze piața, ci doar a aprobat calendarele pentru a satisface condiționalitatea UE și FMI.

Pentru metodologiile de tarifare de rețea, pentru previzibilitatea reglementărilor, metodologiile pentru stabilirea tarifelor pentru rețele (transport, distribuție) sunt stabilite în perioade de reglementare (prima perioadă de reglementare a fost de 3 ani, 2005-2007, a doua și următoarele acoperă fiecare 5 ani). Așa cum va fi explicat mai jos la calitatea reglementării, metodologiile nu sunt respectate în mod consecvent. Mai mult, ANRE nu a reușit să finalizeze pregătirile pentru a treia perioadă de reglementare, care acoperă 2013-2017 și care ar fi trebuit puse în aplicare începând cu 1 ianuarie, ceea ce înseamnă că metodologia ar trebui să fi fost finalizate până la jumătatea anului 2012, pentru a aproba toate tarifele pe baza noii metodologii la sfârșitul anului 2012 pentru anul 2013. Acest lucru a fost cauzat de faptul că ANRE nu este încă legal împuternicit și are o capacitate foarte scăzută tehnic, inclusiv din cauza salariilor mici ale specialiștilor până acum, pentru pregătirea metodologiei, lucru cauzat de aprobarea întârziată a legislației primare privind funcționarea reglementatorului (2 ani întârziere). În plus, ANRE consideră că este foarte dificil să majoreze prețurile pentru utilizatorii finali, deoarece aceasta rămâne dependentă de interferențe politice.

Partea II: Calitatea reglementărilor

Această secțiune analizează calitatea reglementărilor ANRE și gradul în care contribuie la îmbunătățirea competiției de piață, mai ales într-o țară unde aceasta se dezvoltă. Accentul în raportul de față se pune pe reglementarea tarifelor și a prețurilor (cea de-a treia perioada de reglementare pentru rețelele de distribuție) și pe dereglementarea pieței și monitorizarea acesteia

Concluziile principale ale evaluării noastre referitoare la calitatea reglementărilor ANRE și a monitorizării pieței sunt:

1) ANRE rămâne prea concentrat pe reglementarea prețurilor în zone competitive (producție și furnizare). Dezbaterea publică din jurul ANRE și piața energiei se referă numai la reglementarea prețurilor pentru gaz și electricitate și chiar și problema dereglementării pieței este în general văzută numai în termeni de creștere a prețurilor în loc de dezvoltare de instrumente și mecanisme de piață (revizuiri ale codurilor comerciale și tehnice, pregătirea unor instrumente noi de tranzacționare)

2) O problemă cheie pentru implementarea calendarelor de liberalizare a pieței este dacă regulatorul rămâne destul de independent și puternic în fața presiunilor politice pentru a păstra prețurile la un nivel scăzut. Riscul principal este dacă reglementatorul va permite recunoașterea integrală a costurilor justificate cu achiziția de energie electrică din piața competitivă până la liberalizarea completă a pieței, având în vedere faptul că există presiuni pentru creșterea prețurilor din toate părțile (energie: bonus de cogenerare, certificate verzi pentru energie regenerabilă, liberalizarea prețurilor pentru combustibil precum cărbune sau gaz; grille: recuperarea în tarife a veniturilor amânate). Până se pune în funcțiune mecanismul de protecție socială pentru energie, politicienii preferă să țină prețurile jos.

3) Unii actori din sectorul de energie menționează că există riscul ca piețele să fie distorsionate prin probleme legate de competiție pe care ANRE nu le poate soluționa eficient (secțiunea Monitorizarea pieței). Dacă aceste griji sunt justificate sau nu e o chestiune ce ar trebui investigată de către ANRE și Consiliul Concurenței, iar rezultatele să fie publicate.

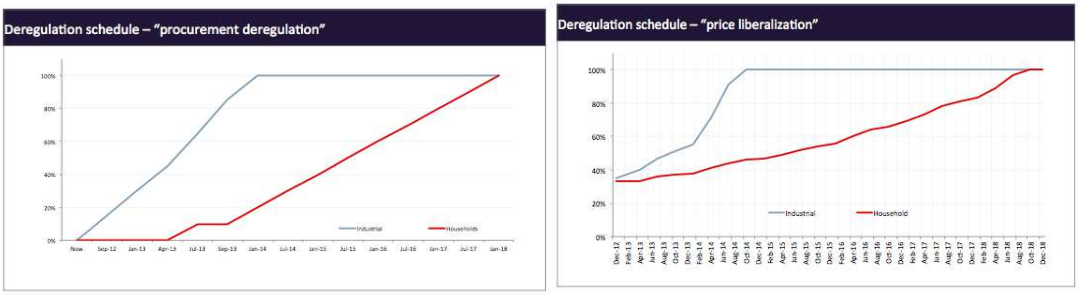
1. Tarife și prețuri:

ANRE reglementează tarifele pentru monopoluri (rețele de transmitere și distribuție) și activități în care un jucător are poziția dominantă (cum ar fi stocarea gazelor sau serviciile tehnice de sistem), dar continută să stabilească prețuri de utilizator final pentru consumatorii reglementați care nu au schimbat furnizorii. În timp ce autoritățile din România au recunoscut în final, public și de jure că piețele energetice nu sunt "liberalizate din iulie 2007" și că sunt probleme de reglementare și de tarifare care inhibă decizia utilizatorului de piață, întrebarea este cât de consecvent va implementa reglementatorul de energie calendarele de liberalizare pentru electricitate și gaze.

Caseta 5: Calendarele de liberalizare

ANRE a pregătit două programe pentru liberalizarea piețelor de electricitate șli de gaz, bazate pe două concepte diferite. Referitor la electricitate, cota de energie procurată de pe piața liberă crește gradual în coșul reglementat; ANRE prognozează trimestrial prețul pieței și ajustează prețul la consumatorul final în perioada următoare cu prețurile reale de piață din perioada anterioară. La gaz, unde diferența de preț între producția internă reglementată și importuri este mare, ideea este de a ajusta gradual prețurile domestic până la partitatea de import. În ambele cazuri, riscul cel mai evident, bazat pe experiențele anterioare, este dacă reglementatorul va implementa simultan calendarul de dereglementare atât în en-gros, cât și pe piața de retail, adică dacă ajustează prețurile consumatorului final sau va strânge cu ușa furnizorii. Acest lucru s-a întâmplat în special în 2009-2010, când furnizorilor de gaz li se cerea de facto să achiziționeze mai mult gaz de import și să vândă la prețuri neschimbate de utilizator final în timp ce unii consumatori mari profitau de pe urma gazului domestic ieftin, prefențal, după cum se explica în raportul anterior.

Figura 5 Calendarele de liberalizare a electricității (stânga) și gazului (dreapta)



Sursa: Candole Partners, 2012

Caseta 6: prețurile reglementate nu asigură recuperarea totală a costurilor

În 2012, ANRE a crescut cantitatea pe care Hidroelectrica trebuie să o furnizeze către coșul reglementat de la 4.5 TWh la 5.5 TWh, ceea ce reprezintă aproape 50% din producția sa. În același timp, ANRE a reglementat un preț foarte scăzut pentru Hidroelectrica, care a scăzut de la 98.4 RON la 72.27 RON/MWh. Aceasta se întâmplă în timp ce Hidroelectrica se confrunta deja cu dificultăți, începând anul cu rezerve de apă foarte scăzute.

1.2. Tarifele de distribuție pentru energia electrică

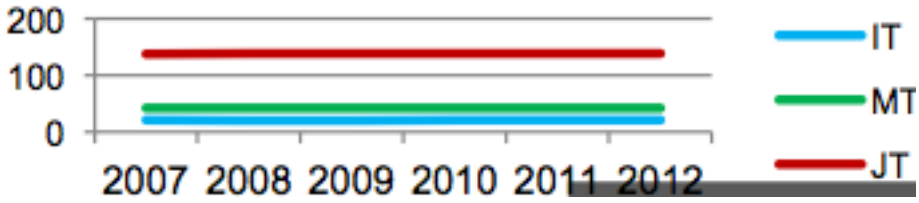
O problemă esențială pentru 2012 și începutul lui 2013 este pregătirea reglementărilor pentru a treia perioada de reglementare pentru gaz și electricitate. În fapt, din cauza capacității reduse a ANRE, discuțiile pentru formularea celei de-a treia perioade de reglementare au stagnat și ANRE a fost de accord ca actorii de pe

piață să amâne finalizarea metodologiei pentru jumătatea lui 2013. În acest moment, reglementarea aplicabilă pentru grilele de distribuție este „coș plafon de tarife", bazată pe principiile detaliate mai jos. În realitate, reglementarea efectivă este o variantă foarte simplificată a metodologiei și este probabil că va rămâne așa și în următoarea perioadă de reglementare.

Box: Reglementarea preț plafon

Reglementarea de tarife tip plafon permite operatorilor să modifice nivelul tarifelor pe baza unui index. Indexul cuprinde o măsură de inflație, I și o "diferență de productivitate", X. În reglementarea de tarife tip plafon, care este folosită des în Uniunea Europeană, reglementatorul grupează serviciile în coșuri cu tarife și stabileste un index (I-X), numit index al tarifelor de tip plafon, pentru fiecare coș. Ideea din spatele "coșului " este că fiecărui operator I se permite să schimbe prețurile din coșuri după cum crede, atât timp cât procentajul mediu al schimbării pentru serviciile din coș nu depășește indexul tarifelor de tip plafon din coș. În practică, în cazul distribuției de energie din România, ANRE a aplicat din 2007 un plafon singular (neindexat) pentru fiecare nivel de voltaj și fără a lua în calcul tipul de utilizator, în loc să permită operatorilor să schimbe prețurile din coș atât timp cât media rămânea sub indexul tarifului de tip plafon. Aceasta se întâmplă probabil datorită faptului că ANRE a pierdut capacitatea de a implementa propriile reglementări, dar și autonomia de a amenda prețuri – cea de-a treia perioadă de reglementare s-ar putea confrunta cu aceleași probleme. Plafoanele au rămas neschimbate din 2007, indifferent de îmbunătățirile de eficiență și inflație.

Figura 6 Tarife pentru tensiune înaltă, medie și joasă



Source: CEZ, 2012

Câteva aspecte necesită corecții în cea de-a treia perioadă de reglementare. Cele mai importante se referă la recuperarea veniturilor amânate (care se ridică la 150 de milioane de euro în cazurile a doi distribuitori, ENEL și CEZ) și câteva măsuri de protecție pentru a evita acumulări viitoare a unor astfel de venituri – mai ales dacă România intenționează să privatizeze companiile de distribuție, după cum a convenit cu FMI. Acestea afectează companiile de distribuție într-o anumită măsură, în funcție de investiții și pierderi.

1. Veniturile amânate (în special ENEL și CEZ, care au făcut mai multe investiții decât Electrica). ANRE aplică un plafon de preț pentru fiecare nivel de tensiune, neschimbat din 2007, deși ANRE recunoaște faptul că distribuitorii au făcut investiții care trebuie recuperate prin tarife mai mari în viitor. Cu cât investește mai mult un distribuitor , cu atât este mai probabil să depășească plafoanele inițiale pentru tarifele de distribuție; în același timp, un distribuitor privat nu poate investi mai puțin, după cum nivelul de investiții pentru un distribuitor a fost parte din înțelegerea de privatizare - și ANRE monitorizează de asemenea și implementarea planului de investiții pe cinci ani. Reglementarea distribuției permite amânarea veniturilor recunoscute, în

principal pentru a limita salturile de tarif de la an la an și impactul tarifului plafon anual, dar această posibilitate legală nu a avut cu siguranță intenția de a amâna creșterile de tarif la infinit. ANRE a utilizat-o peste limitele rezonabile, pentru a minimiza impactul tarifelor asupra consumatorului final. Chiar dacă este legală, această practică face din ce în ce mai dificilă recuperarea veniturilor amânate pe măsură ce sumele se acumulează și recuperarea înseamnă ca tarifele de distribuție ar trebui să crească semnificativ dacă recuperarea se face într-un singur an. ENEL avea venituri amânate de 235 milioane RON la sfârșitul lui 2011 (și se așteaptă să crească la 500 de milioane RON până la sfârșitul lui 2012), pentru Banat și Dobrogea, în timp ce Muntenia Sud este încă sub plafoane, pentru că privatizarea a fost finalizată mult mai târziu decât se planificase inițial. CEZ a înregistrat venituri amânate de 500 de milioane de RON la sfârșitul lui 2011. Ambele companii au creat provizioane pentru aceste sume, știind că recuperarea va fi dificilă. EON și distribuțiile deținute de stat sunt încă sub plafoane și deci nu au înregistrat arierate. Pentru a recupera veniturile amânate, atât ENEL, cât ți CEZ ar trebui să crească tarifele la 80-90% dacă s-ar recupera toată suma într-un an, ceea ce înseamnă o creștere de 10-15% pentru utilizatorii finali; aproximativ 25 pps reprezintă inflație acumulată numai în 2007. Companiile reglementate au ajuns la un acord to ANRE să recupereze valorile în următorii cinci ani ai celei de-a treia perioade de reglementare, pentru a evita țepele în tarife șiau covenit cu ANRE să mai treacă șase luni până când ANRE poate pregăti noile reglementări pentru cea de-a treia perioadă. Totuși, distribuitorii ar cere probabil să vadă că reglementările include o dispoziție care interzice amânarea veniturilor recunoscute cu mai mult de 15% peste plafon pentru mai mult de un an – lucru improbabil să se întâmple pentru că prețurile ar fi supuse presiunilor ascendente din mai multe motive: liberalizarea, creșterea numărului de certificate verzi și cotelor obligatorii de energie verde pentru furnizori, bonusul de cogenerare, recuperarea costurilor de aprovizionare cerute de distribuitori (de exemplu pentru consumul propriu tehnologic). Toate acestea nu ar putea fi acceptate de către ANRE în următorii ani, datorită suportabilității și presiunilor politice asupra reglementatorului în anii electorali.

2. CTP (consumul propriu tehnologic) și neaplicarea recunoașterii integrale a costurilor justificate. CTP-ul azi este calculat ca o medie ponderată a pierderilor de pe cele trei niveluri și pentru toate companiile de distribuție depășește 9.5%; aceasta se întâmplă pentru că în timpul primelor două perioade, profilul de consum s-a schimbat. Consumul pentru cei conectați direct la tensiune înaltă și medie (utilizatori industriali) a scăzut, în timp ce consumul pentru tensiune mică, unde pierderile sunt cele mai mari (utilizatorii rezidențiali) a crescut. CTP-ul care depășește cei 9.5% recunoscuți de către ANRE trebuie achiziționat de pe PZU, iar accizele și TVA-ul nu sunt recunoscute de către ANRE ca cheltuieli. Pentru a reflecta situația actuală a tuturor rețelelor de distribuție și pentru a stimula reducerea general a CTP, propunerea pentru a treia perioadă este de a avea ținte pentru fiecare nivel de tensiune (0.5% pentru înaltă, 3% pentru medie și 14% pentru joasă). Potrivit distributorilor, valorile CTP trebuie corelate cu planul de investiții

incluzând măsurători inteligente, pentru a ținti investițiile mai bine unde este cerere mai mare pe piață.
CTP-ul recunoscut de către ANRE este mai jos decât cel pe care distribuitorii l-ar putea atinge, dar situația este înrăutățită în caz de forță majoră (de ex; Hidroelectrica în timpul sezoanelor secetoase), fapt care conduce la neimplementarea principiului de recunoaștere integrală a costurilor justificate pentru CPT. În 2012, seceta a redus cantitățile de energie livrate de către Hidroelectrica în toate contractile, inclusive cantitățile care au fost cumpărate de distribuitori ca CTP. Ca rezultat, 70% din CTP-ul distribuitorilor a fost achiziționat de pe PZU, cu nerecunoașterea costurilor adiționale de către ANRE. În cazul CEZ, faptul că compania a trebuit să achiziționeze din propriile fonduri energie suplimentară pentru CTP nerecunoscut a condus la pierderi de 10-12 mlioane de RON pe lună, în primele 3 luni ale lui 2012 și 7 milioane RON pentru ENEL. De asemenea, pentru cantitățile achiziționate ca CTP, distribuitorii trebuie să cumpere și certificate verzi (ceea ce a generat un cost adițional de 29 RON/MWh în ianuarie). Această valoare este un alt cost substanțial nerecunoscut (spre exemplu, pentru CEZ a însemnat 6-7 milioane pe lună). Asemenea situație se poate ivi de fiecare dată când este o situație de forță majoră și producătorii nu pot servi cantitățile contractate, ceea ce înseamnă că întreaga pierdere este transferată către distribuitori.

3. Costul mediu ponderat al capitalului (WACC). Costul în prezent este de 10% pentru distribuitorii privați, iar ANRE a propus pe baza unui studiu să îl reducă la 8.5%, Argumentul ANRE este că consultantul contractat de ei cu acest scop a recomandat ca WACC să fie sub 9%. Distribuitorii și-au angajat propriul consultant care a produs cifre diferite, de la 9.4% la 12.6%. Probabil procentajul final ar fi o valoare negociată, între propunerea ANRE și a distribuitorilor sau păstrarea celor 10%. Faptul că WACC este încă necunoscut nu a afectat obligația distribuitorilor de a trimite către ANRE în martie planul de investiți și pentru următoarea perioadă de reglementare. Au realizat acest lucru cu anumite condiții (de exemplu, CEZ a propus un plan de investiții de 50 milioane euro/an, care să fie amendat pe baza unui viitor WACC agreat). În plus, planul de investiții depus de distribuitori în martie pentru 2013-2017 nu include ajustările necesare pentru implementarea noii legi a energiei, care solicită distribuitorilor să extindă rețele din propriile fonduri și să implementeze măsurarea inteligentă.
   Investitorii privați au o reglementare mai favorabilă pentru WACC (venitul reglementat pentru BAR) decât cei deținuți de stat. Distribuitorii privați au un WACC recunoscut care este cu 2-3 procente mai mare decât în cazul celor deținuti de stat (12% în comparație cu 10% pentru prima perioadă de reglementare, 10% față de 7% în cea de-a doua perioadă). Această discriminare pozitivă, introdusă la privatizare, era destinată să fie un stimulent suplimentar pentru investitorii străini pentru a veni în România, având în vedere că mediul legal și de reglementare era mai puțin sigur și predictibil. În cazul unei noi privatizări, investitorul ar beneficia cel mai probabil de un tratament preferențial similar.

4. Calitatea serviciilor. Calitatea serviciilor este măsurată ca întreruperi, iar ANRE publică un raport anual despre întreruperi pentru a compara calitatea serviciilor în rândul rețelelor de distribuție. Totuși, acuratețea măsurării diferă substanțial de la distribuțiile deținute de stat la cele privatizate. Aceasta se întâmplă pentru că cele privatizate au investit deja în aparat de măsurare moderne, în timp ce trei companii deținute de stat nu au făcut-o; fiecare dintre cei 8 distribuitori care propria bază de date și sistem de măsurare și acestea trebuie unificate înainte de a permite o evaluare adecvată între grilele de distribuție. Mai mult, cele private au imboldul de a publica cifre factual (dacă azi raportează mai puține întreruperi decât în realitate și apoi ar trebui să raporteze mai multe întreruperi pe viitor, ar părea o deteriorea a calității serviciilor, din care ar putea rezulta de plătit penalități semnificative). Pe de cealaltă parte, managerii distribuitorilor publici, în majoritate numiți politic, nu au același imbold, au o perspectivă pe termen lung și doresc să raporteze servicii de calitate superioară față de predecesorii sau succesorii lor. O propunere din partea distribuitorilor este ca ANRE să accepte temporar să nu existe incluziuni ale calității serviciilor în metodologia de calculate tarifele. Această idée nu este rezonabilă sau corectă, pentru că ANRE trebuie să aibă control peste calitatea serviciilor oferite de către distribuitori și reglementatorul ar trebuie să fie responsabil și față de clienți, nu numai față de distribuitori. Distribuitorii propun în schimb să includă monitorizarea dispozitivelor în cadrul planurilor de investiții și să reintroducă calitatea serviciilor în metodologie odată ce această calitate este monitorizată adecvat și permite compararea adecvată între cele opt companii de distribuție.
5. Tarif binomial. Una dintre cele mai importante schimbări propuse de către distribuitori este introducerea tarifului binominal, menționat în reglementările existente ca o propunere pentru cea de-a treia perioadă de reglementare, dar care ar trebui detaliată pentru introducerea noii metodologii. Potrivit propunerii, tariful ar avea două componente, o “taxă pe capacitate” (RON/KW instalați) și tariful de distribuție în RON/KWh. Ideea este că mulți consumatori industriali conectați la distribuitori au exces de capacititate, care generează pierderi (și deci CTP mai mare, în special pentru rețele de tensiune medie și mare). Tariful binomial ar schimba de asemenea și capacitatea instalată și deci ar penaliza capacitatea în exces, stimulând consumatorii să limiteze capacitatea la ceea ce este folosit de fapt. Combinat cu CTP recunoscut, diferențiat pe tensiune (foarte scăzut pentru tensiune medie și ridicată), tariful binomial ar stimula reducerea pierderilor. Tariful binomial este util și pentru o problemă tehnică recentă, conectarea generatoarelor regenerabile direct la rețeaua de distribuție (care transformă practic distribuția într-un fel de rețea de transport). Taxa de capacitate ar fi aplicată și producătorilor conectați la rețea (în special fotovoltaic), ca o constrângere pentru supra-conexiuni (și ar limita distorsiunea introdusă de cele șase extra-generoase certificate pentru putere solară).

Table 2: Noi provocări pentru distribuție

Acordurile de conectare pentru energii regenerabile, direct la rețelele de distribuție	4.9 GW vânt, 0.5 GW solar
Creșterea consumului de electricitate în orașe	40% în ultimii 10 ani, fără investiții majore înaintea privatizărilor
Creșterea consumului în București (una dintre cele mai învechite rețele)	40%, cea mai mare țeapă între 2004-2007

6. Definiția pentru OPEX controlabil pentru 2013 și factorul de eficiență (măsura până la care OPEX-ul controlabil poate fi redus), ca de altfel și împărțirea câștigurilor de eficiență între consumatori și distribuitori, sunt subiecte pentru cea de-a treia perioadă de reglementare. Distribuitorii consideră că OPEX-ul controlabil recunoscut azi este mai scăzut decât cheltuielile oeprațională controlabile care pot fi obținute în mod real. O propunere este să se reglementeze OPEX-ul controlabil pentru 2013 ca o medie între ținta curentă și cea obținută de fapt în 2012 pentru a reduce decalajaul între valorile recunoscute de către ANRE și ceea ce se întâmplă în realitate.

7. Discuția despre cea de-a treia perioadă de reglementare nu include implementarea metodologiei detaliate "tarif coș plafon", dar pornește de la prezumția că metoda ar continua să fie bazată pe plafoanele (indexate) după nivelul de voltaj. Pe viitor, metoda "tarif coș plafon" ar putea fi introdusă și îmbunătățită, pentru a asigura dezvoltarea rețelei bazată pe cerere (spre exemplu, tariff zonal, similar tarifului nodal în transmitere pentru a asigura diferențeirea tarifelor pentru consumatori unde este aglomerare, în zone foarte dense etc)

Caseta 8: Evaluare comparativă privind calitatea reglementărilor
Există puține comparații internaționale pentru calitatea reglementărilor. Un nou raport de evaluare comparativă pentru Europa central (2011) subliniază un număr de indicatori pe care evaluatorii îi pot folosi pentru a compara efectele reglementatorilor buni: consum per capita (kWh); pierderile de transmisie și distribuție (% din producție); prețul casnic, incluzând taxe (US$/kWh); % din populație fără electricittate. În cazul României, consumul casnic per capita este încă foarte scăzut, aproximativ jumătate din media UE datorită bazei scăzute în 1990 și gradului de dezvoltare economică scăzut, precum și a standadelor de viață, în general. Prețurile casnice sunt reglementate artificial la un nivel scăzut, pe cheltuiala investițiilor pentru generare și rețele. Există multe persoane care nu sunt conectate la current electric – în 2011 erau 61.000 de case în 2100 de sate, care necesitau peste 200 de milioane de euro pentru a fi conectate. În timp ce este destul de dificil să agregi indicatorii într-o singură măsură, aceasta demonstrează că România sacrifică obiective importante de reglementare pentru a urmări altele în mod excesiv, cum ar fi prețurile scăzute la energie (vezi și Protecția consumatorului, mai jos)

2. Protecția consumatorilor

Când este vorba de protecția consumatorilor reglementatorul de energie nu ar trebui să se ocupe cu menținerea prețurilor scăzute în mod artificial pentru utilizatorii finali în detrimentul investițiilor în producție, rețele sau eficiența energetică, în schimb ar trebui să fie preocupat de:

- Asigurarea calității aprovizionării fără întreruperi, precum și cel mai înalt nivel posibil de concurență între furnizori
- Răspunsul la plângerile consumatorilor împotriva furnizorilor pentru anumite chestiuni care sunt mai tehnice decât cele de care se ocupă agenția de protecția consumatorilor; responsabilitatea ANRE e în mod explicit în directivele de energie și noua lege a energiei, ca și dreptul de a schimba furnizorii
- Garantarea faptului că furnizorii oferă informații adecvate cu privire la sursele de energie, certificate verzi, bonus de cogenerare, componente de preț cum ar fi tarife reglementate etc
- Consiliere pentru consumatorii asupra drepturilor pe care le au și cum pot optimiza facturile lor, economisirea de energie sau evitarea deconectărilor, inclusiv o linie telefonică pentru consiliere a consumatorilor și a răspunde reclamațiilor consumatorilor[8]
- Răspuns rapid la cererea participanților la piață pentru instrumente mai flexibile de tranzacționare de energie electrică

Caseta 9: ANRE trebuie să răspundă rapid la nevoia de instrumente de piaţă noi

Două probleme au fost ridicate până în acest an de cumpărătorii de energie în piață: necesitatea unui instrument nou de piață pentru contracte mari de energie, de tip multianual, precum și necesitatea de a permite tranzacționarea ușor pentru PPA, în contextul noii legi a energiei. În ambele cazuri, ANRE are ultimul cuvânt:

- Cu privire la contractele mari, OPCOM şi 14 mari consumatori au discutat și au definit un nou instrument pe piața, PCCB- negociere directă, care permite tranzacționarea transparentă pentru mai multi ani contracte cu formula pe bază de prețuri, pentru care contractele bilateral existente pe piață nu au fost suficient de flexibile. Contractul standardizat a fost prezentat la ANRE spre aprobare la începutul lunii octombrie și ANRE trebuie să revizuiască și să dea avizul său.
- Legea nouă a energiei impune tuturor producătorilor să tranzactioneze competitiv pe OPCOM, situaţie în care investitorii în energia regenerabilă ar întâmpina dificultăţi, deoarece ar dori să încheie PPA pe termen lung înainte de construcția centralei electrice în scopul de a garanta un împrumut bancar pentru finanțare. PPA nu pot fi tranzacționate pe OPCOM acum, deoarece toți producătorii admişi pe OPCOM trebuie să prezinte licenţă de producători, care este posibilă numai după ce centrala a fost construită. Există mai multe moduri pentru a rezolva ușor această problemă fără a modifica legea; licențelor: deschiderea regenerabile să tranzacţioneze PPA pe OPCOM; interpretarea oficială a legii precum că investitorii care nu au încă centrală sunt exceptaţi de la dispoziţiile cu pricina, prin urmare nu intră sub incidența acestor prevederi ale legii, etc Toate aceste ajustări pot fi făcute prin regulament și legislația secundară, fără modificarea legii primare.

.

[8] http://www.ofgem.gov.uk/domestic-consumers/smebd/Pages/smebd.aspx

- Deși nu e în mod explicit menționată în legislație ca o chestiune de protecție a consumatorului, este, de asemenea, foarte important ca informațiile pe site-ul autorității de reglementare să fie prezentate într-o manieră ușor accesibilă pentru orice cititor obişnuit, pentru a înțelege misiunea de reglementare și de funcționare a pieței.

Caseta 10: Practica Ofgem a informării publice
Ofgem, agenţia de reglementare în domeniul energiei din Marea Britanie, publică informații pentru utilizatoulr general despre toate activitățile sale, în formă unor "fișe informative". De exemplu, "Asigurarea furnizării de energie electrică din Marea Britanie " explică într-un mod foarte usor de înţeles funcționarea întregii pieței de energie electrică, inclusiv concepte sofisticate, cum ar fi "servicii tehnice de sistem" sau "piața de echilibrare". Acest lucru permite consumatorului să înțeleagă mai bine atât drepturile sale și ceea ce face agenţia de reglementare, dar contribuie şi la creșterea responsabilității Ofgem.
Sursa
: http://www.ofgem.gov.uk/Media/FactSheets/Documents1/5337-soselecupdatemay05.pdf

3. Monitorizarea pieței

Capacitatea ANRE de monitorizare pieței este relativ scăzută, în special atunci când vine vorba de zone sensibile din punct de vedere politic.

România are nevoie de reglementări pentru a simula comportamentul pieței de energie electrică. După cum am descris în Introducere, sectorul energetic românesc nu este o piață competitivă, cu o concentrație scăzută de producători. În schimb, aceasta este formată din:

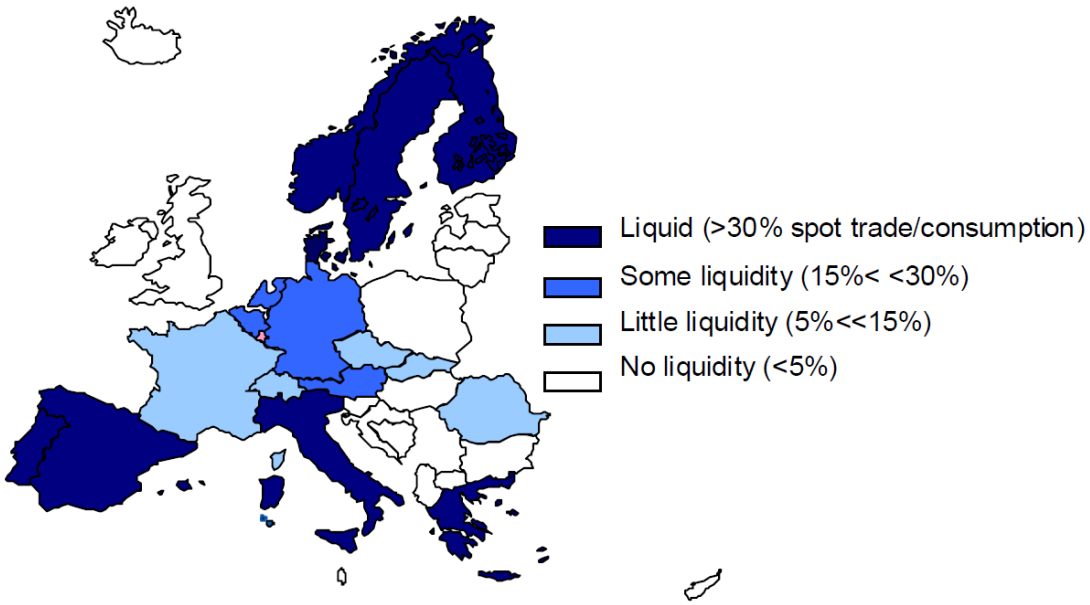
- 80-85% actori de stat, cele mai multe fiind deținute de aceeași entitate, Ministerul Economiei
- 5%, surse regenerabile care supravietuiesc prin ajutor de stat
- 10% PetromBrazi CCGT, care beneficiază de un regim preferențial, justificat de necesitatea de a corecta una dintre distorsiunile din piata de gaze, dar care elimină orice concurență pe energie electrică din surse convenționale, permițând Brazi un preț preferențial pentru combustibil în comparație cu orice CCGT nou

Sectorul energetic nu ar putea funcționa ca o piață fără reglementări suplimentare care forțează participanții de pe piață să nu abuzeze de poziția lor:
- firmele de stat ar putea acționa în mod concertat pentru a elimina concurenții (în cazul în care acestea ar fi interesate de maximizarea profitului) - prin urmare, legea interzice acțiunile care sunt tipice pentru un comportament concertat, ca subvenții încrucișate, de exemplu. Prin impunerea ca furnizorii de stat să ofere la licitație producția lor, managerii devin în mod vizibil răspunzători pentru performanța companiei lor si tind sa se comporte ca maximizatori de profit. De asemenea, unele reguli în platforma de tranzacționare inhibă tranzacțiile lipsite de transparentă, unde un actor de stat ar putea fi tentat să încheie contracte preferenţiale (de exemplu,

regula anonimatului pentru ofertele pe piața pentru ziua următoare și alocarea automată a cererii și ofertei după prețurile corespunzătoare)
- Energiile regenerabile sunt beneficiari ai ajutorului de stat, între 2/3 şi 6/7 din veniturile lor nu sunt "comerciale", ci impuse consumatorilor, ca un “earmarked tax” asupra consumului de energie electrică (certificatele verzi diferă de earmarked tax doar în termeni de administrare). Brazi beneficiază, de asemenea, de un regim special ce nu este disponibil pentru oricare altă centrală de alimentare cu gaz, sau altor investitori noi, sau CET-urilor locale sau centralelor Termoelectrica. Acest lucru este, de asemenea, un motiv suplimentar ca actorii din energia regenerabilă și Brazi să fie obligaţi să urmeze aceleași reguli ca orice alt beneficiar al finanțării publice și ar trebui să fie obligaţi să tranzacţioneze competitiv, să nu existe un tratament diferit față de întreprinderile de stat.
- Unii participanți pe piață sugerează că există unele dovezi de comportament concertat pe piață, în special în rândul unităților care pot produce pentru piața de echilibrare. În unele perioade de timp, piața de echilibrare a atins chiar și 20% din comerțul total de energie electrică, iar câteva dintre părțile interesate au făcut declaratii care sugerează că participarea pe piața de echilibrare a devenit "voluntară" în loc de obligatorie. Există riscul ca unii producători să se abțină să oferteze pe OPCOM și să facă oferte coordonate pe piața de echilibrare, speculând prețuri mai mari pentru echilibrare (aceasta seamănă cu un caz similar unde a fost implicat RWE din Germania, când și-au limitat capacitatea de producție și, prin urmare, au crescut în mod artificial prețurile de pe piață). Dacă este adevărat, un astfel de comportament nu ar fi posibil decât dacă există o acțiune concertată între producători - în caz contrar, producătorii ar fi îngrijoraţi că și-ar putea pierde clienți și ar licita la prețuri competitive de pe OPCOM. Există, de asemenea, unele supoziţii că Hidroelectrica, confruntată cu probleme grave de flux de numerar înainte de procesul de insolvabilitate, ar fi acționat simultan ca un furnizor de pe piața de echilibrare în timp ce unele dintre dezechilibrele sale au fost cauzate de "forță majoră" pentru obligațiile sale contractuale – ceea ce e foarte probabil, pentru ca Hidroelectrica are o poziție puternică, dominantă pe această piață (detine 70-80% din rezerva secundară, 60-70% din rezerva terțiară rapidă și aproximativ 40-50% din rezerva terțiară lentă). Aceste aspecte ar trebui investigate în continuare de Consiliul Concurenței și ANRE, dacă există într-adevăr suspiciuni de abuz de piață.

De fapt, în ciuda unor afirmații că "OPCOM" este o piață "prea lichidă" (!), Piața de electricitate din România are o lichiditate relativ scăzută în comparație cu alte țări din Europa continentală. Acesta este motivul pentru tranzacționare obligatorie pe platforme centralizate, văzute ca un mijloc de a corecta tendința normală dintre principalii jucatori de a nu acționa în mod competitiv.

Figura 7. Piața în România nu este "excesiv de lichidă". Sursa: Raportul CE privind progresele înregistrate în crearea pieței interne a gazelor naturale și a energiei electrice, 2010


Liquid (>30% spot trade/consumption)
Some liquidity (15%< <30%)
Little liquidity (5%<<15%)
No liquidity (<5%)

Annex 1 - Scorecard ANRE

	2004	2010	2011	2012*	2012**	2013	2014	Masuri imediate (sfarsit 2012)	Măsuri pe termen mediu (2013-2014, pentru a atinge ţintele)
GUVERNARE									
Independenţă								**Par: refacerea procesului de selectie a comitetului de reglementare**	**Par: control exercitat doar prin aprobarea Raportului întocmit de ANRE; posibilitate de revocare**
Buget şi subordonare								Par: analiza raportari financiare ANRE	Par: verificarea informaţiilor financiare din Raport
Schimbări ale conducerii								Par: selectie corecta a comitetului de reglementare	Par: înlocuirea conducerii dacă Raportul este respins
Presiuni politice informale								Par: selectie corecta a comitetului de reglementare	Par: fără presiuni pt preţuri scăzute; ANRE: aplicare calendar liberalizare
Relaţia cu sectorul reglementat								Par: selectie corecta a comitetului de reglementare; ANRE: aplicare lege + sanctiuni interne	ANRE: eliminarea relaţiilor nepotrivite cu companiile (deţinere de acţiuni, nepotism etc) prin aplicarea legii
Responsabilitate								**ANRE: raport de activitate adecvat (macar la nivelul din 2004); raport financiar complet, auditat**	**ANRE: performanţă şi raportări financiare**
Raportare şi confirmare /verificare a conducerii								Par: schimbarea conducerii doar prin analiza performantei	Par: schimbări în structura de management doar pe criterii de performanţă si transparent
Responsabilitate faţă de consumatori, operatori din sector, public								Par: comitet reglementare. ANRE: transparenta in dezbaterea deciziilor, consultari serioase cu consiliul consultativ	ANRE: raportare completă a activităţii adaptată pentru diverse categorii de public
Financiar şi auditare								ANRE: publicarea şi auditarea declaraţiilor financiare	ANRE: publicarea rapoartelor financiare auditate
Etică şi punere în practică a reglementărilor								ANRE: reintroducerea Codului de Conduită, adaptarea, respectarea şi publicarea acestuia	ANRE: continuarea publicării rezultatelor generate de politica de menţinere a standardelor de etică
Transparenţă								**ANRE: publicizare şi consultare în privinţa tuturor deciziilor majore; rapoarte pe site la nivelul celor din 2004**	**ANRE: raportare completă asupra performanţei pe site (ţinta Ofgem)**
Publicarea deciziilor								ANRE: publicarea deciziilor din comisii cu efect reglementator şi conectarea deciziilor cu obiectivele	ANRE: publicarea tuturor deciziilor privind obiectivele, monitorizarea termenelor limită, explicarea întârzierilor
Consultări reale								ANRE: organizarea de consultări publice si postarea pentru comentarii pe internet a tuturor deciziilor majore	ANRE: lansarea de dezbateri on-line asupra deciziilor majore şi publicarea tuturor comentariilor
Răspunsuri la cererile de informaţii publice								ANRE: răspunsuri complete la toate cererile de informaţii publice, indiferent de sursa	ANRE: răspunsuri complete la toate cererile de informaţii publice
Predictibilitate								**ANRE: menţinerea consistenţei între perioadele de reglementare**	**ANRE: corelarea deciziilor cu scopuri şi obiective sustenabile**
Consistenţă şi justificarea modificărilor introduse								ANRE: publicarea de justificări pentru toate modificarile de reglementari; program de lucru bazat pe obiective	ANRE: program de activitate complet bazat pe obiective, explicarea abaterilor sau modificărilor
Adaptabilitate la schimbările din mediu								ANRE: dezbatere completă asupra modificărilor (de tarife, analiza impact)	ANRE: identificarea şi lansarea unor dezbateri privind schimbările în mediu
SUBSTANŢA (Activităţii)									
Tarife si preturi								**ANRE: aplicare calendar liberalizare; dezbatere a treia perioada de reglementare pt retele**	**ANRE: revizuirea politicii privind tarifele pentru acces în piaţă, calendar liberalizare**
Eficiente din punct de vedere economic								ANRE: recunoasterea costurilor adecvate	ANRE: revizuirea tarifelor pentru servicii de reţea (distribuţie, transport - tranzit, tarif zonal)
Reevaluări periodice								ANRE: schimbarea tarifelor doar în urma unor modificări fundamentale, aplicarea integrala a reglementarilor	ANRE: anunţarea din timp a recalculărilor de tarife şi discutarea / dezbaterea modificărilor
Monitorizarea pieţelor şi acordarea licenţelor								**ANRE: clarificarea şi punerea în practică a reglementărilor; monitorizarea pieţei de energie**	**ANRE: reconcentrare a activităţii către pieţe, nu către tarife şi preţuri reglementate**
Capacitatea de a sancţiona nerespectarea deciziilor								ANRE: sancţiuni adecvate, inclusiv pentru jucătorii de stat	ANRE: Cod de sancţiuni cu proceduri complete
Criterii transparente pentru acordarea/retragerea licenţelor								ANRE: ghiduri de aplicare a reglementărilor	ANRE: Ghiduri pentru sancţiuni
Protecţia consumatorilor, managementul plângerilor contra industriei								ANRE: să răspundă la plângeri cu justificări clare, să impună sancţiuni celor care încalcă reglementările	ANRE: Drepturile consumatorilor

* 15 octombrie
** 23 octombrie
Nesatisfăcător
Moderat satisfăcător
Bună
Bună practică
N/A sau nu există date

Modificare sau menţinere calificative 2012 (explicaţii în Raport):

1. **Independenţă**: ANRE ar fi putut fi depolitizată dacă se respecta legea; procesul de numire în comitetul de reglementare în ședința din Parlament arată că nu există intenția de depolitizare a reglementatorului în energie, lucru care încalcă spiritul Directivei și contravine interesului public. ANRE devine independentă financiar.
2. **Responsabilitate**: Consiliul Consultativ va fi repus în funcțiune; ANRE răspunde în faţa Parlamentului; dar nerespectarea spiritului legii odată cu numirea face ca probabil analiza rapoartelor în Parlament să fie la fel de irelevantă; ANRE nu este auditat
3. **Transparenţă**: Răspunde la L544, însă calitatea răspunsurilor pe temele cele mai sensibile nu este foarte bună; rapoartele publice nu conţin informaţii despre chestiuni sensibile politic.
4. **Predictibilitate**: Tarifele respectă metodologii, însă ANRE nu îşi aplică consecvent propriile reglementări (cost pass through sau modificarea tarifelor după formula din metodologie)
5. **Tarife şi preţuri**: Nerecunoașterea costurilor justificate pt furnizarea reglementată, problema veniturilor amânate și a întârzierii dezbaterilor pe a treia perioadă de reglementare (ex. distribuție energie electrică și gaze)
6. **Monitorizare piaţă**: Nu monitorizează / sancționează companiile de stat şi măsurile Guvernului cu potenţial efect anticompetitiv

Anexa 2 – Chestiuni de securitate energetică (comentariu peer reviewer)

Una din provocările regelementărilor ANRE ce nu a fost atinsă in raport este responsabilitatea sa cu privire la siguranța alimentarii cu energie. Tranzacțiile in energie nu ar trebuie sa puna in pericol securitatea operațională a sistemului fizic. Instrumentele cheie pentru asigurarea sigurantei alimentarii cu energie sunt cele specifice pietelor pentru servicii tehnice de sistem si de echilibrare. Acestea nu sunt piete obisnuite, ci instrumente competitive la dispoziția operatorului de transport pentru a preveni congestiile in transport si a reduce constrangerile operationale ale sistemului. Deci toate tranzactiile ar trebui sa fie in echilibru inainte de aplicarea acestor instrumente de piata, adică înainte de notificare.

Din pacate ANRE nu se asigura ca nimeni nu are dreptul de a intra in ziua de livrare fara sa fie in echilibru. Chiar si energia din surse regenerabile ar trebui sa se echilibreze de una singura (desigur ca in ziua de livrare se va confrunta cu incertitudini, deci intotdeauna are nevoie de resurse de echilibrare). Cu un sistem bun de programare al TEL, proportia pe care o are piata de echilibarare nu poate fi mai mare de cateva procente. Transelectrica cunoaste aceasta conditie, dar continuă să accepte notificări în dezechilibru.

Cat despre serviciile tehnologice de sistem, dupa 10 ani tot nu avem o piata functionala. Exista mai multe motive pentru care s-a ajuns la aceasta situatie, printre care si faptul ca au o definitie deficient în lege si ponderea mare a energiei hidro. Aceasta piata nu influenteaza direct pretul energiei; capacitatea de rezerva cumparata de TEL in avans pe aceasta piata este in primul rand folosita ca energie pentru echilibrare. Pe scurt, in urmatoarea perioada reglementatorii ar trebui sa se focuseze pe consolidarea pietei in primul rand, si ar trebui sa inteleaga functionalitatea sistemului fizic.

Peer review

Dl. Jean Constantinescu, Doctor inginer în Sisteme electroenergetice, a fost Preşedinte al Institutul Naţional Român pentru Studiul Amenajării şi Folosirii Surselor de Energie – IRE, reprezentantul României la Eurelectric, şi preşedinte al Colegiului revistei "Energetica". Este cercetător senior într-un proiect european de cercetare FP7 în care se dezvoltă o platformă unitară pentru creşterea siguranţei si eficienţei sistemelor electroenergetice şi pieţei regionale de energie electrică din Europa de Sud–Est. Între 2007 şi2008 a fost Consultant senior din partea International Resources Group (IRG), Washington DC, contractor în proiectul USAID "Regional (South East Europe) Energy Security and Market Development". În acest context a acordat sprjin autorităţilor şi companiilor de energie din ţările sud – est europene pentru respectarea obligaţiilor asumate prin tratatul Energy Community în ceea ce priveşte constituirea de pieţe concurenţiale funcţionale de energie electrică. Între 2005 şi 2007 a fost Coordonator din partea International Resources Group (IRG), Washington DC, al Programului USAID de asistenţă a României în domeniul energiei (REP 3), poziţie în care a acordat sprijin autorităţilor publice pentru finalizarea reformei energiei şi constituirea sistemului de ajutoare sociale pentru energie. N trecut a fost pe rând preşedinte al companiei integrate de electricitate CONEL, preşedinte Transelectrica şi preşedinte ANRE. A introdus Codurile Tehnic şi Comercial de piaţă care sunt valabile şi azi şi a fost un puternic promotor al reformei sistemului energetic în România.

Dl. Jan Ondřich, partener la Candole Partners, este reponsabil pentru partea analitica a activitatii firmei. El ofera consultanta privind reglementarile si riscurile pietelor in Europa Centrala si de Est atat investitorilor financiari cat si celor strategici. Este expert in sectorul utilitatilor, energiei si serviciilor financiare, citat deseori in presa locala si internationala de specialitate. Jan a absolvit un master la London School of Economics and Political Science.

Raportul a beficiat de sugestiile si comentariile unui expert in energie si drept al Comisiei Europene; ale unui expert in economie si competitie ce colaboreaza cu Divizia Antitrust a SUA; si un expert cu vechime in reglementatorul pietei de energie intr-un stat membru UE.