

CUM POATE ROMANIA SATISFACE CERINTELE EUROPENE IN DOMENIUL ENERGIEI? TREI SCENARII

Comisia Europeana ne cere sa reformam sectorul energetic rapid si eficient. Ca atare, tocmai a lansat, in data de 29 Septembrie 2011, o noua procedura de infringement impotriva Romania, de data aceasta pentru necomunicarea la timp a modificarilor legislative luate pentru traspunerea celui de-al Treilea Pachet Energetic. Ce optiuni avem in acest contextar ? Intr-un nou raport SAR, Corina Murafa detaliaza trei posibile scenarii de europenizare a domeniului energetic, de la schimbarea cosmetica, ce ar duce cel mai probabil la noi etape in procedura de infringement, la cea radicala, si discuta consecintele pentru companiile de stat, consumatori si buget in noul context.

I. Cum stam acum?

Sectorul energetic din Romania sufera de probleme structurale mai vechi chiar decat inceputul liberalizarii in tara noastra. Din nefericire, desi procesul de restructurare prin "spargerea" companiilor integrate vertical - considerate daunatoare concurentei reale, si implicit economiei de piata - a inceput relativ devreme, - in 1998 pentru electricitate, respectiv in 2000 pentru gaz, practicile comerciale neconcurentiale si deciziile proaste de administrare au persistat mult timp dupa aceea. Un scurt diagnostic al felului in care functioneaza piata electricitatii din Romania arata ca aceasta sufera in continuare deficiente profunde. Astfel, peste 75% din comertul cu electricitate are loc in afara bursei nationale specializate (OPCOM), prin intermediul asa-numitelor contracte bilaterale, negociate sau reglementate.

Desi exista o piata centralizata a contractelor bilaterale (necesare pentru asigurarea predictibilitatii transferurilor si preturilor mai ales in cazul marilor consumatori), aceasta este profund neexplorata, numai 8% din comertul en-gros cu electricitate avand loc in acest cadru reglementat. In absenta transparentei in tranzactionare, parte din aceste contracte bilaterale nu respecta o logica a pietei, ci una politica. Este vorba despre deja celebrele de pe acum "contracte cu baietii

destepti", in care traderi sau consumatori industriali beneficiaza de energie ieftina de la productie de stat. Ordinul 445/2009 al Ministerului Economiei obliga companiile de stat sa incheie contracte bilaterale transparente, in cadrul OPCOM, insa ulterior gigantul Hidroelectrica a fost exceptat de la aceasta prevedere. Chiar si asa, mutarea contractelor pe bursa nu garanteaza incetarea comportamentului pagubos al companiilor de stat. Un caz notoriu, semnalat si de Consiliul Concurentei, in raportul sau "Provocarile pietei unice si concurenta in sectoarele sensibile", este tranzactia din decembrie 2010, incheiata pe piata bilaterale a contractelor centralizate, intre Hidroelectrica si Sidex Galati, la un pret de 138 RON/ MWh, in conditiile in care la vremea respectiva pretul pietei era de 160 RON/ MWh.

Pe langa contractele bilaterale sub pretul pietei, in interiorul sau in afara OPCOM, sectorul energiei electrice prezinta in continuare tarife mici in sectorul reglementat (47% din piata de retail in 2010, conform ANRE), astfel incat producatorii de electricitate se vad nevoiti sa practice subventia incrucisata, recuperandu-si pierderile pe seama consumatorilor industriali. Una din procedurile de infringement impotriva Romaniei declansate de Comisia Europeana, in iunie 2009, a vizat in-

tocmai aceste tarife reglementate, nejustificate de autoritatile romane pe baza asa-numitei obligatii de serviciu public.

In conditiile tarifelor reglementate si a contractelor en-gros sub pretul pietei, operatorii retelei de distributie acuza ca nu pot efectua investitiile necesare in retea. Un calcul sumar arata ca Romania ar avea nevoie de investitii de 15-20 miliarde EUR numai in reseaua de distributie in urmatorii 20 de ani.

Acestor probleme li se adauga mentinerea pe linia de plutire a producatorilor de energie electrica inefficienti si poluanti, in general din ratiuni de protectie sociala, cazul de notorietate fiind Termoelectrica, cu pierderi acumulate la sfarsitul anului 2009 de 2,5 miliarde de lei. In plus, in cadrul unei actiuni declansate de Comisie impotriva Romaniei in iunie 2010 s-au reprodus si alte practici negative in sectorul energiei electrice: lipsa de transparenta a operatorului de transmisie Transelectrica si lipsa de capacitate de interconectare, datorata in principal lipsei de proceduri de management al congestiei pentru comertul in aceiasi zi. Investitorii si institutiile financiare internationale reproseaza de asemenea Romaniei lipsa de predictibilitate in elaborarea si implementarea reformelor ce vizau restructurarea pietei de energie electrica. Povestea campionilor nationali (unul la inceput, doi ulterior) treneaza din 2008, cu hotarari de guvern atacate succesiv in justitie si cu valuri de critici venite din partea sectorului privat si a mediului academic pe seama faptului ca guvernul incearca sa salveze falimentarul carbune pe spatele energiei hidro, aceasta din urma fiind, de bine, de rau, o afacere competitiva. Nu discutam acum daca cei doi mamuti energetici ar fi fost o afacere buna sau rea (desi suntem de parere ca ar fi fost una rea), ci denuntam numai ca de patru ani incoace guvernul nu este in stare sa implementeze restructurarea sectorului energetic romanesc.

In sectorul gazului natural, distorsiunile din piata sunt chiar mai grave decat in sectorul energiei electrice. In primul rand, reglementatorul stabileste in mod indirect pretul productiei de gaz domestic (aproximativ 70% din consumul intern, existand variatii de la an la an), la un nivel aproximativ de trei ori mai mic decat pretul pietei. In plus, acesta impune si restrictii cantitative, prin asa-numitul "cos de gaze", un aranjament, spune guvernul, menit sa faciliteze accesul tuturor con-

sumatori la gazul ieftin (artificial mentinut ieftin) de productie interna. Datorita lipsei unei definitii adecvate a consumatorului vulnerabil, principalii beneficiari ai generoasei subventii guvernamentale la gaz nu sunt pensionarii saraci (indreptatiti, conform legislatiei europene, la protectie adecvata), ci marii consumatori industriali (80% din consumul intern de gaz natural este de tip industrial). In plus, au existat masuri temporare adoptate de guvern, din iunie 2009 pana in octombrie 2010, care au permis marilor consumatori industriali sa consume numai gaz de productie interna, fapt care a exercitat mare presiune asupra rezervelor interne.

Semne clare ca piata de gaz natural nu functioneaza competitiv sunt indicii mari de concentrare si lipsa de lichiditate in toate segmentele pietei. In segmentul en-gros al pietei, cel putin pe partea de productie domestica se poate vorbi de un oligopol (Romgaz si Petrom fiind singurii actori), iar aceasta concentrare se rasfrange si

Investitorii si institutiile financiare internationale reproseaza de asemenea Romaniei lipsa de predictibilitate in elaborarea si implementarea reformelor ce vizau restructurarea pietei de energie electrica... De patru ani incoace guvernul nu este in stare sa implementeze restructurarea sectorului energetic romanesc.

asupra segmentului de retail, cu valori ai indicilor de concentrare de doua pana la patru ori mai mari decat cele normale.

Nu in ultimul rand, in ciuda obligativitatii participarii la piata comuna de gaz natural, singura conducta de gaz care leaga piata romaneasca de pietele europene (conducta Szeged - Arad) nu permite fluxul reversibil de gaze, deci in realitate este practic imposibil sa exporti gaze din Romania. Intr-una din cele mai recente actiuni de infringement, Comisia Europeana acuza operatorul de transmisie din sectorul gazelor naturale (Transgaz) ca nu respecta prevederile celui de-al doilea pachet legislativ in domeniul energiei, neoferind acces ferm si neintreruptibil tertilor (asa-numitul "third party access").

Ca deficienta generala a pietei romanesti de energie, care afecteaza atat sectorul gazului natural, cat si cel al energiei electrice, trebuie mentionata lipsa de independenta a reglementatorului. SAR a discutat pe larg despre acest subiect in Policy Brief-ul nr. 49/ Octombrie 2010 (Propunere de nerefuzat. Redati puterile ANRE in schimbul bunei guvernante). Intr-o scrisoare informala adresata statului

roman, datand din aceiasi luna, Comisia semnaliza capturarea graduala a reglementatorului de interese politice - un pas semnificativ in acest sens fiind dizolvarea independentei sale bugetare prin Legea 329/ 2009 si prin H.G. 1428/ 2009.

Rezumand, cand discutam despre energie in Romania, trebuie sa retinem urmatoarele deficiente structurale: lipsa de independenta a reglementatorului, preturi mult sub media pietei in segmentele reglementate, subventii incrucisate, indici ridicati de concentrare in toate segmentele pietelor, lipsa de investitii in retele, stocare, si diversificarea supply-ului, lipsa de transparenta a operatorilor de transmisie, lipsa capacitatii de

interconectare, si protectia nejustificata a consumatorilor industriali. Specific pentru sectorul electricitatii, discutam in plus de contracte bilaterale mult sub pretul pietei, care urmeaza logica politicii, nu a economiei si lipsa de transparenta a tranzactiilor en-gros. Specific pentru sectorul gazului natural, avem de-a face cu o combinatie de restrictii cantitative si de pret, sub forma "cosului de gaze" si a pretului mediu recomandat indirect de reglementator pentru productia interna. Comisia Europeana cunoaste prea bine aceste deficiente, iar guvernul roman a primit sanctionari in nenumarate randuri, ultima procedura de infringement datand din 29 Septembrie 2011.

II. Unde trebuie sa ajungem?

Nici celelalte state membre nu sunt campioane in domeniul liberalizarii pietelor de energie si progresului spre participarea la piata comuna. Ce-i drept, in cele mai multe cazuri nu putem vorbi de defecte structurale atat de grave ca in Romania - lipsa de independenta a reglementatorului, afaceri paguboase cu energie derulate de companii de stat in favoarea clientilor politici, ori restrictii cumulate atat de pret cat si de cantitate, ca in cazul gazului natural romanesc. Cu toate ca Statele Membre (in special Germania si Franta) duc o lupta eterna cu institutiile europene pentru a amana deschiderea pietelor lor nationale, Comisia Europeana ramane ferm de parere ca electricitatea si gazul sunt bunuri europene ca oricare altele, care trebuie sa circule fara restrictii in piata comuna, astfel incat consumatorul sa beneficieze in sfarsit in mod real de pe urma competitiei si economiei de piata.

De aceea, prin pachete legislative successive, Comisia incearca de circa zece ani sa impuna competitia in acele segmente de piata care pot fi supuse competitiei - productia, respectiv furnizarea. Restul - transmisia si distributia - se bazeaza pe retele de conducte si cabluri de tip monopol natural. Odinioara, toate aceste patru segmente de piata erau integrate in companii unice, nationale, detinute si controlate de stat. Intr-o piata comuna perfect functionala, operatorii independenti ai retelelor de transmisie si distributie trebuie sa asigure accesul liber al oricarui agent economic (producator sau furnizor de gaz, respectiv electricitate), indiferent de tara de provenienta ori de structura actionariatului acestuia. Cu alte cuvinte,

Comisia se lupta practic pentru spargerea acestor companii integrate vertical si pentru indepartarea oricaror bariere din calea comertului liber intracomunitar, atat cu gaz, cat si cu energie electrica.

O ancheta extrem de laborioasa derulata de Comisie si publicata la inceputul lui 2007, cu privire la felul in care functioneaza pietele europene de energie electrica si gaz natural a dezvaluit realitati nelinistitoare:

- pietele de energie raman in esenta nationale si capacitatea de interconectare ramane una foarte mica;
- pietele pastreaza acelasi nivel de concentrare ca in perioada de dinaintea inceperii procesului de liberalizare;
- companiile integrate impiedica intrarea noilor actori pe piata;
- preturile sunt foarte volatile;
- operatorii retelelor de transmisie nu ofera date transparente cu privire la capacitatile de alocare;
- tarifele reglementate persista, asemenea contractelor pe termen lung in pietele de retail.

In aceste conditii, desi nici mai mult, nici mai putin de saizeci (60!) de proceduri de infringement impotriva Statelor Membre ramasesera deschise in 2009, Comisia se si grabea cu cel de-al Treilea Pachet de Liberalizare. Astfel, pana la data de 4 martie 2011, Statele Membre, Romania inclusiv, trebuiau sa transpuna in legislatia nationala doua noi directive si trei noi regulamente, menite sa dea inca un impuls pietei comune, dupa cum urmeaza:

- Directiva 2009/72/EC cu privire la piata comuna in domeniul energiei electrice;
- Directiva 2009/73/EC cu privire la piata comuna in domeniul gazului natural;
- Regulamentul 714/2009 privind accesul la retea pentru schimburile transfrontaliere de energie electrică;
- Regulamentul 715/ 2009 privind accesul la rețelele de transmisie de gaz natural;
- Regulamentul 713/2009 pentru infiintarea Agentiei Europene pentru Cooperarea Reglementatorilor din Energie.

Noutatile principale aduse de acest pachet legislativ sunt, conform Comisiei, urmatoarele:

- standarde inalte si mai bine precizate pentru protectia consumatorului si pentru obligatia de serviciu public in general;
- noi masuri pentru separarea activitatilor de operare a rețelilor de cele competitive (producție, respectiv vanzare catre consumatori) - asa-numitul “unbundling”;
- puteri crescute si mai multa independenta pentru reglementatorii nationali;
- noi unelte pentru armonizarea pietelor la nivel european (coduri tehnice comune, planuri comune de dezvoltare a rețelilor si mai ales nou-infiintatul ACER).

Vazand ca nici de data aceasta Statele Membre nu se inghesuie sa transpuna pachetele legislative europene, Comisia a adoptat primul pas in declansarea procedurii de infringement, cerand explicatii unui numar de 18 state pentru neadoptarea la timp a Directivei pe Gaz, si unui numar de 17 state in cazul directivei pe Electricitate. Romania se regaseste pe ambele liste.

In opinia noastra, continutul real al pachetului nu se ridica nici pe departe la inaltimea asteptarilor cerute de dorinta de a transforma piata energetica europeana intr-una unificata si competitiva. Astfel, pachetul reia multe din prevederile directivelor si regulamentelor precedente, noutatile reale aduse fiind insuficiente pentru a remedia problemele structurale ale pietelor europene. Astfel, noile prevederi legate de unbundling (separarea companiilor integrate vertical) sunt atat de diluate, incat Statele Membre au suficiente portite de scapare pentru a mentine controlul concomitent asupra activitatilor de transmisie si de productie/ vanzare.

In aceste conditii, nu se poate spera ca pietelor vor deveni prea curand mult mai putin concentrate decat sunt in prezent. Pe de alta parte,

pachetul contine prevederi clare legate de separarea stocarii gazelor naturale de celelalte activitati economice din domeniu, si implicit de acces liber si nediscriminatoriu la depozite acordat tertilor. In aceste conditii, guvernul roman va trebui sa actioneze asupra Romgazului, care controleaza in prezent atat extractia, cat si stocarea gazelor naturale.

Din pacate insa, pachetul nu prescrie suficiente stimulente pentru incurajarea investitiilor in cresterea capacitatii de interconectare transfrontaliera. Cele doua rețele pan-europene ale operatorilor de transmisie (una pentru electricitate, una pentru gaz) vor alcatui, impreuna cu ACER, planuri pe zece ani de investitii in rețele, insa remedierea unei chestiuni precum imposibilitatea de a exporta gaze naturale din Romania catre Ungaria ramane in afara sferei de actiune a celui de-al treilea pachet.

Noul pachet obliga operatorii de transmisie sa publice informatii de interes pentru actorii economici de piata intr-o maniera mult mai clara si standardizata decat pana acum. Din pacate insa, pachetul nu contine prevederi in plus referitoare la transparenta formarii preturilor, astfel incat, teoretic, companiile romanesti nu pot fi obligate

Noile prevederi legate de unbundling (separarea companiilor integrate vertical) sunt atat de diluate, incat Statele Membre au suficiente portite de scapare pentru a mentine controlul concomitent asupra activitatilor de transmisie si de productie/ vanzare.

sa tranzactioneze pe OPCOM sau pe o platforma similara destinata comertului cu gaz.

Si mai grav din perspectiva deficientelor structurale din piata romaneasca de energie, prin accentul pe care pachetul il pune pe protectia consumatorilor (statele sunt libere sa defineasca “consumatorul vulnerabil” si “obligatia de serviciu public”), acesta lasa excesiv de mult spatiu de manevra statelor membre in pastrarea tarifelor reglementate.

Prin nou-infiintata Agentie de Cooperare a Reglementatorilor Energetici, alaturi de cele doua rețele de operatori de transmisie, pachetul pare ca rezolva problema design-ului incompatibil al pietelor de energie (astfel incat tranzactiile transfrontaliere vor fi teoretic facilitate). In plus si foarte important pentru Romania, prevederile minutioase legate de sporirea independentei reglementatorului da speranta ca ANRE-ul poate redeveni un campion european al profesionalismului si impartialitatii in reglementare.

Pe scurt, cel de-al Treilea Pachet energetic nu cere aparent foarte multe de la noi: independ-

enta reglementatorului, separarea activitatilor de productie de cele de stocare a gazelor naturale, definirea consumatorului vulnerabil, transparenta sporita a operatorilor de sistem si participarea in noile institutii europene menite sa asigure unificarea pietelor energetice (ACER, cele doua retele ale operatorilor de transmisie).

Actiunile acestora din urma, pe termen lung, probabil vor creste integrarea pietelor nationale de energie, insa deocamdata este prea devreme pentru a prognoasta un astfel de efect.

Din pacate insa, pachetul nu obliga companiile de stat sa joace dupa reguli comerciale si nu politice, si nu stopeaza in mod direct tarifele reglementate. In mod evident, pe fondul caracteristicilor fundamentale ale pietelor de energie din Romania atat de contrare functionarii economice normale, un pachet legislativ si asa diluat de insistentele marilor puteri europene de a-si pastra monopolurile nationale nu poate avea un efect foarte puternic pe plan domestic.

III. Si totusi, ce scenarii avem la dispozitie?

A. “Sa revizuim, dar sa nu schimbam nimic”

Indiciile pe care le-am primit pana acum din informatiile publicate pe site-ul Ministerului Economiei cu privire la proiectele de modificarii a Legii Gazelor, respectiv a Legii Energiei Electrice, nu ne conving ca directivele cuprinse in cel de-al Treilea Pachet vor fi transpuse in mod corect. Spre exemplu, asa cum arata un Policy Brief publicat recent de Expert Forum, conform modificarilor propuse de guvern ANRE-ului i se va oferi independenta, in schimb acesta nu va fi responsabilizat printr-un sistem adecvat de “checks and balances”.

In plus, propunerile merg pe varianta minimala de “unbundling”, nefacandu-se transferul de proprietate intre companiile de stat active in productie, si operatorii de transmisie, Ministerul Economiei exercitand control asupra tuturor. In domeniul gazului natural, nu este de asemenea clar in ce fel se va face separarea stocarii de productie. O serie de alte ambiguitati domina ambele texte de lege, astfel incat, concluzioneaza Expert Forum, in varianta actuala a propunerilor nu se poate vorbi nici pe departe de o transpunere adecvata.

In aceste conditii, Comisia Europeana va trimite o Scrisoare Formala de Notificare, data 30 Septembrie 2011, intreband de ce Romania nu adoptat inca legislatie nationala pentru transpunerea celui de-al Treilea Pachet Energetic. Reprezentanta Permanenta a Romaniei pe langa Uniunea Europeana ne-a informat ca deocamdata procedura de infringement este strict una pentru necomunicare, nu una de fond, subliniind totodata ca guvernul se afla inca la stadiul in care discuta neoficial cu Comisia continutul modificarilor legislative. Pentru moment, Comisia nu a discutat public continutul propunerilor legislative inaintate

deja de guvern, desi dat fiind continutul acestora, vor aparea cat de curand si critici pe continut.

Este clar asadar ca in momentul de fata ne apropiem cel mai mult de un prim scenariu pe care il putem intitula “Sa revizuim, dar sa nu schimbam nimic”. Cu alte cuvinte, Romania poate urma si de aceasta data calea specifica tarilor cu tranzitii nefinalizate, respectiv adoptarea formala a unui cantitati masive de legislatie europeana fara implementarea ei adecvata. Practicile curente (“business as usual”), dar si noile propuneri legislative publicate recent de Ministerul Economiei par sa indice ca ne indreptam in aceasta directie. Fara indoiala, data fiind declansarea recenta a infringement-ului, propunerile legislative vor fi modificate, insa intr-un format de tip “business-as-usual”, ne temem. Ce ar implica asadar un astfel de scenariu?

Atat Transgaz, cat si Transelectrica se vor alatura noilor ENTSO-uri (retelele europene de coordonare a operatorilor de sistem), astfel incat vor elabora alaturi de ceilalti operatori de transmisie europeni coduri comerciale si tehnice comune, inclusiv reguli privitoare la interconectare, alocare de capacitati, management-ul congestiei, etc.

Cu toate acestea, prevederile neclare din cel de-al Treilea Pachet cu privire la felul in care vor fi facilitate in practica schimburile transfrontaliere de energie vor permite Romaniei sa continue lipsa de interconectare in domeniul gazului natural, in timp ce, cel mai probabil, schimburile comerciale transfrontaliere in domeniul electricitatii, si asa relativ dezvoltate (in anii buni, Romania exporta pana la 10% din cantitate de electricitate pe care o produce), vor putea sa continue traseul ascendent. Prevederile legate de transparenta operatorului de sistem pot fi aplicate fara

prea multe costuri de Romania, problema lipsei de transparenta in domeniul tranzactiilor putand sa persiste fara probleme.

Avand in vedere prevederile detaliate cu privire la independenta reglementatorilor, cel mai probabil chestiuni precum independenta bug-etara vor fi aplicate, insa un scenariu de tip “Sa revizuim, dar sa nu schimbam nimic” va putea permite implementarea legii in litera sa, dar nu si in spiritul sau. Astfel, reforme mai radicale precum inlocuirea numirilor politice la conducerea ANRE cu numiri tehnice ori trecerea raportului de activitate al autoritatii prin Parlament vor putea fi evitate cu brio. ACER ramane deocamdata o agentie europeana fara dinti, avand in principal un rol consultativ, astfel incat nu se poate spera ca ANRE-ul sa fie intarit prea curand prin participarea sa in procesele de lucru ale ACER.

Cel mai important poate, clauzele legate de protectia consumatorului din cel de-al Treilea Pachet pot actiona, in cazul unui astfel de scenariu, ca o sabie cu dublu tais. Pe de o parte, cerinte precum obligatia ca schimbarea furnizorului sa fie incheiata in maxim trei saptamani de la depunerea cererii de catre consumator, furnizarea de date relevante in privinta consumului catre clienti, crearea unei noi institutii de tip “ombudsman” (avocat al poporului) in domeniul energiei vor fi respectate, cel mai probabil, fara probleme de catre autoritati.

Evident, implementate corect (desi tot normele metodologice vor fi decisive si in aceasta instanta) aceste reforme pot aduce beneficii reale pentru consumatori. Pe de alta parte insa, faptul ca pachetul permite statelor membre sa defineasca “consumatorul vulnerabil” si “obligatia de serviciu public” (evident, in consultare cu Comisia) va duce, intr-un astfel de scenariu minimal de implementare la tergiversari nesfarsite intre Comisie si guvern, in incercarea disperata a acestuia din urma de a mentine neschimbat sistemul de tarife reglementate. In aceste conditii, un scenariu de tip “Sa revizuim, dar sa nu schimbam nimic” ar aduce urmatoarele consecinte:

- in plan economic: acumularea de costuri prin tarife reglementate si subventii incrucisate va continua, astfel incat investitiile in infrastructura vor putea si fi amanate; marile datorii ale companiilor de stat vor duce la adancirea deficitului bugetar si deteriorarea finantelor publice;
- in plan politic: in sfera domestica, amanarea unor reforme necesare dar cu potentiale consecinte negative din punct de vedere social ar

putea fi pe placul tuturor partidelor politice (fie din ratiuni clientelare, fie din ratiuni electorale); in sfera internationala insa, o astfel de atitudine a autoritatilor romane va duce la deteriorarea relatiilor tarii noastre cu Fondul Monetar International si cu autoritatile europene; acestea din urma pot decide continuarea procedurilor de infringement la Curtea Europeana de Justitie, putandu-se vorbi inclusiv de sanctiuni financiare la adresa Romaniei; parte din actiunile promise deja de autoritatile romane prin Scrisoarea de Intentie adresata FMI-ului, data 9 iunie 2011, ca parte a Acordului Preventiv de tip Stand-by nu au fost indeplinite (ex: privatizarea unui pachet minoritar de actiuni al Petrom; calendarul de redare a independentei ANRE - in fapt, propunerile de transpunerea a Pachetului Trei publicate de Ministerul Economiei in martie anul curent nu au dus nicaieri, recent fiind publicate pe site-ul Ministerului noi versiuni, nu semnificativ imbunatatite), si multe alte actiuni sensibile, precum publicarea unui calendar de liberalizare a preturilor la electricitate si gaze, urmand a fi efectuate pana la finele acestei luni;

- in plan social: industriile grele si ineficiente (sectorul minier, sector ingrasamintelor chimice, aluminiul) continua sa ofere slujbe romanilor din orase monoindustriale mici, iar facturile la energie pentru consumatorul domestic raman neschimbate; desi dezirabil din punct de vedere social pe termen scurt, pe termen lung costurile economice ale acestui scenariu vor ajunge sa depaseasca beneficiile sale sociale.

Castigatori neti in cadrul acestui scenariu sunt consumatorii industriali nerentabili, inclusiv asa-numitii “baieti destepti”. In aceiasi tabara se vor afla consumatorii domestici, insa efectele negative ale unui astfel de scenariu s-ar resimti in buzunarul acestora pe termen mediu si lung. Cei care pierd fara drept de apel sunt producatorii si furnizorii privati (ex: Petrom, CEZ, E.ON, Gas de France), care isi acopera in continuare costurile operatiunilor, dar nu isi exploateaza nici pe departe potentialul economic maxim. Statul in sine pierde si el, intrucat producatorii rentabili (ex: Hidroelectrica) realizeaza un profit mult mai mic decat in conditiile unei pieti competitive, iar companiile aflate in pierdere acumuleaza arierate in continuare.

B. “Sa schimbam pe ici, pe colo”

Desi cel de-al Treilea Pachet nu este, in opinia noastra, suficient de puternic pentru a impul-

siona cu adevarat crearea pietei comune in domeniul energiei, el poate avea efect de presiune asupra Romaniei, mai ales in conjunctie cu angajamentele luate de guvern in cadrul acordului cu FMI si tinand cont de recent deschisa procedura de infringement. Intr-un astfel de context, se poate imagina un scenariu de implementare al celui de-al Treilea Pachet in care guvernul roman foloseste presiunea externa exercitata atat de Comisie, cat si de FMI, pentru a implementa reforme graduale in sectorul energetic.

Astfel, toate acele elemente din cel de-al Treilea Pachet a caror implementare ar fi fost si in cazul unui scenariu de tip A, "business as usual", imposibil de evitat, se regasesc si in Scenariul pe care l-am intitulat "Sa schimbam pe ici, pe colo". Vrand nevrând guvernul va trebui sa acorde mai multa independenta reglementatorului, operatorii de transmisie vor colabora in dezvoltarea codurilor tehnice si comerciale comune si vor deveni mai transparenti in privinta capacitatii de alocare si in privinta furnizarii de date catre terti (producatori sau furnizori) pentru a oferi acestora acces nediscriminatoriu la retea.

Atat in sectorul de gaz, cat si in cel de electricitate un scenariu de reforma incrementala ar insemna continuarea deschiderii pietei (care deschidere stagneaza de cativa ani in jurul a 53% din piata pentru electricitate, si de 56% pentru gaz), insa fara obligarea consumatorilor sa renunte la statutul de "captivi".

In plus, in cazul gazului s-ar realiza separarea stocarii de productie, iar pretul la gazul de productie interna ar creste gradual, pe principiile pietei libere si functionand totodata dupa logica promovata de Comisie de a mentine pe piata acel pret care sa faciliteze competitia si de a stimula totodata investitia in retea. In aceste conditii, convergenta pretului gazului domestic cu cel al gazului importat ar insemna si ca guvernul ar putea foarte bine sa permita exportul de gaze - in conditiile cresterii capacitatii de stocare si diversificarii supply-ului, Romania ar putea deveni un exportator semnificativ de gaz.

O schimbare ne-radicala ar fi si definirea corecta a consumatorului vulnerabil, astfel incat aceasta sa cuprinda cea mai mare parte a consumatorilor domestici dar si micile afaceri, in concordanta cu recomandarile europene in domeniu. Solutia cea mai corecta din punct de vedere al legislatiei europene pentru asigurarea protectiei

acestor consumatori ar fi subventiile sociale, inasa se poate imagina si un aranjament cu producatorii de gaz (privati si de stat) in care acestia ar accepta sa ofere tarife sociale pentru segmentul de piata redus al consumatorilor vulnerabili in schimbul eliminarii cosului de gaze. Indiferent de solutia adoptata, consumatorul vulnerabil trebuie definit. In mod logic, un scenariu de acest fel ar implica implementarea de programe sociale si de reconversie profesionala in acele zone geografice afectate de falimentul industriilor protejate in prezent prin subventiile la gaz oferite consumatorilor industriali - intrucat din punct de vedere social, intr-un scenariu de tip B, "Sa schimbam pe ici, pe colo" costurile sociale nu vor fi de neglijat, asa cum vom arata in randurile de mai jos. In ceea ce priveste generarea in sectorul electricitatii, scenariul ar impune privatizarea de pachete minoritare in cea mai mare parte a companiilor de stat. Obligatiile de transparenta din cel de-al treilea pachet ar fi interpretate ca referindu-se nu numai la transparenta operatorului de transmisie, ci la mutarea graduala a tuturor tranzactiilor pe OPCOM.

In aceste conditii, acest scenariu al reformelor graduale ar avea urmatoarele consecinte:

- in plan economic: pierderile cauzate in bugetele individuale ale consumatorilor si pierder-

Convergenta pretului gazului domestic cu cel al gazului importat ar insemna si ca guvernul ar putea foarte bine sa permita exportul de gaze - in conditiile cresterii capacitatii de stocare si diversificarii supply-ului, Romania ar putea deveni un exportator semnificativ de gaz.

ile de slujbe din industriile subventionate indirect cu energie ieftina vor insemna in mod evident rezultate negative; in acelasi timp, castiguri nete pentru bugetul de stat vor rezulta din privatizarea unitatilor de generare si din marja ridicata a profiturilor acelor companii de productie care acum nu functioneaza la potential maxim din pricina tranzactiilor politice incheiate in afara OPCOM; pe termen lung, cresterea veniturilor pentru actorii din piata (publici si privati) ar oferi posibilitatea investirii in retelele de distributie si in crearea de unitati mai eficiente de generare; acest scenariu al reformei incrementale ar functiona cel mai bine in conditiile unei cresteri economice scazute, asa cum se prevede in lunile urmatoare;

- in plan politic: preturile mai ridicate la energie si disponibilizarile, daca nu vor fi compensate de transferuri sociale, inclusiv programe de recon-

versie profesionala si integrare pe piata muncii catre acei consumatori cu adevarat vulnerabili, catre cei disponibilizati, ar putea atrage pedepsirea PDL-ului la alegerile din 2012;

- in plan social: costurile sociale vor fi mai ridicate pe termen scurt decat in scenariul de baza (Scenariul A); pe termen mediu, faptul ca vor exista in continuare consumatori vulnerabili, definiti corect si protejati in mod adecvat, si faptul ca in general consumatorii vor iesi pe piata libera im mod voluntar, vor estompa aceste efecte sociale negative.

Perdanti clari in acest scenariu vor fi reprezentantii industriei grele (producatori de aluminiu, de ingrasaminte chimice). Companiile energetice falimentare, care vor fi inchise pentru ca se vor dovedi in continuare nerentabile, vor pierde in sine, insa statul in ansamblu va castiga de pe urma fluxurilor ridicate la bugetul de stat (generate de cei care vor castiga net de pe urma unui astfel de scenariu, respectiv producatorii, atat de gaz cat si de electricitate, atat de stat, cat si privati).

Guvernul va avea de asemenea sansa sa isi creasca reputatia la nivel european, insa pe plan domestic exista riscuri ca alegatorii sa pedepseasca chiar si cele mai mici reforme. Depinde de eficienta masurilor de protectie sociala ca aceste consecinte negative in plan domestic sa fie aplanate.

C. "Sa schimbam in punctele esentiale"

In conditii de crestere economica ridicata si de presiune extrem de agresiva din partea UE/ FMI, se poate imagina un scenariu in care guvernul opteaza pentru o varianta maximala de transpunere a celui de-al Treilea Pachet si pentru masuri suplimentare, relativ drastice, de reforma.

In sectorul gazului, cateva astfel de masuri ar fi: renuntarea la cosul de gaz, coroborata insa cu o definitie foarte stricta pentru "consumator vulnerabil", astfel incat majoritatea gospodariilor si toti agentii economici sa nu se califice pentru niciun fel de ajutor social; convergenta totala a preturilor in mai putin de un an si crearea unui fel de OPCOM pentru gaz. In sectorul energiei electrice, schimbări esentiale ar fi privatizari masive in productie, inclusiv de pachete majoritare, si deschidere fortata a pietei. Masuri intermediare de protejare a consumatorilor industriali mici nu vor exista intr-un astfel de scenariu al masurilor radicale.

In mod esential, atat scenariul B, cat si sce-

nariul C, se indreapta catre aceiasi directie, anume dereglementarea si liberalizarea. Diferă insa viteza reformelor si felul in care acestea vor fi insotite de masuri de protectie sociala. Consecintele se vor radicaliza si ele, dupa cum urmeaza:

- in plan economic: privatizarile masive ar insemna castiguri nete in economia romaneasca; in acelasi timp insa, astfel de privatizari se pot imagina numai in conditiile unei cresteri economice robuste pe plan mondial si implicit a disponibilitatii investitorilor sa ofere preturi ridicate pentru preluarea pachetelor majoritare; bugetele consumatorilor ar fi insa afectate, ceea ce ar duce la diminuarea si mai drastica a consumului, cu efecte negative in intreg lantul economic.

- in plan politic: cu siguranta cresterea tarifulor pentru consumatorii domestici ar fi speculata de opozitie drept argument impotriva partidului de guvernare in campania electorala din 2012; in acelasi timp, un discurs anti-european si-ar face rapid simtita prezenta;

- in plan social: costurile sociale vor fi cele generate de disponibilizarile care vor avea loc in intreprinderile de stat falimentare sau restructurate/ privatizate, precum si de cele care vor avea loc in acele ramuri industriale afectate de pretul crescut al energiei; este greu de crezut ca intr-un timp suficient de scurt aparatul de protectie sociala se poate misca astfel incat sa absoarba acest soc.

Distributia castigatorilor si perdantilor ar fi in mare parte aceiasi cu cea din scenariul precedent. Industria miniera si termocentralele vor intra cel mai probabil in colaps, intrucat nu se vor gasi posibilitati de restructurare. In aceste conditii, Romania s-ar putea transforma, din exportator net de electricitate in importator. Producatorii romani de gaze isi vor majora veniturile, iar furnizorii vor avea de asemenea de castigat, astfel incat, din redevente, impozite si venituri din privatizari si statul va avea de castigat.

Cu toate acestea, este greu de crezut ca, dat fiind ca cei mai loviti vor fi consumatorii domestici cu venituri medii (care nu se vor putea califica pentru a deveni consumatori vulnerabili), scaderea consumului care va avea inevitabil loc va putea fi compensata prin veniturile mentionate mai sus.

Tabelul de la pagina urmatoare rezuma cele trei posibilitati de transpunere a celui de-al Treilea Pachet de Energie.

Factori de influenta	S1: "Sa revizuim, dar sa nu schimbam nimic"	S2: "Sa schimbam pe ici, pe colo"	S3: "Sa schimbam in punctele esentiale"
Crestere economica	scazuta	scazuta	ridicata
Presiune UE/ FMI	scazuta	ridicata	ridicata
Actori cu influenta	- industria grea care profita de energia ieftina furnizata - consumatori domestici -> prin presiune electorala	- Comisia Europeana/ Curtea Europeana de Justitie - FMI - producatori si furnizori privati - consumatori domestici -> prin presiune electorala	- investitori privati (interesati sa investeasca in companii producatoare de electricitate) - producatorii domestici de gaz - FMI - (intr-o masura mai mica decat in S2) UE
Principalele reforme/ actiuni luate in temeiul celui de-al Treilea Pachet de Energie	- cresterea independentei ANRE - cresterea cooperarii intre operatorii de transmisie - transparenta in privinta retelor/ capacitatilor de alocare - amanarea definirii consumatorului vulnerabil -> continuarea protectiei "in masa" - mentinerea subventiilor incrucisate - mentinerea unei pieti izolate (in special pentru gaz)	- cresterea independentei ANRE - cresterea cooperarii intre operatorii de transmisie - transparenta in privinta retelor/ capacitatilor de alocare - transparenta tranzactiilor (OPCOM) - separarea stocarii de productie (pentru gaz) - intrarea graduala si voluntara a consumatorilor in segmentele competitive ale pietelor - privatizarea de pachete minoritare in companiile de generare - permiterea exportului la gaze - eliminarea cosului de gaze in schimbul de tarife sociale de la furnizori SAU definitie generoasa a consumatorului vulnerabil (pentru a include cei mai multi casnici si micile afaceri) - cresterea capacitatii de stocare - diversificarea supply-ului - pastrarea acelor mine rentabile si subventionarea lor (profitand ca UE a prelungit subventia la carbune pana in 2018)	- cresterea independentei ANRE - cresterea cooperarii intre operatorii de transmisie - transparenta in privinta retelor/ capacitatilor de alocare - transparency of transactions (OPCOM, structura tip OPCOM pentru gaz) - separarea stocarii de productie (pentru gaz) - definirea foarte stricta a consumatorului vulnerabil (pentru a include numai cativa consumatori domestici) - convergenta pretului la gaz in mai putin de un an - intrarea obligatorie a consumatorilor pe piata competitiva - privatizarea de pachete majoritare - permiterea exportului la gaze - eliminarea cosului la gaze - risc de dependenta de importuri in absenta cresterii stocarii si diversificarii supply-ului - inchiderea minelor - posibila dependenta de importuri de electricitate
Impact politic	deteriorarea relatiilor cu UE - FMI; masuri populiste de protectie inainte de alegeri	Romania devine un actor strategic in UE; electorarul "pedeaste" guvernul intr-o masura mai mica	electorarul si opozitia sanctioneaza reformele drastice
Impact economic	cresterea arieratelor si a acumularii de costuri; industrii mentinute artificial	veniturile din privatizari si cresterea eficientei compenseaza cheltuielile sociale crescute	impact economic masiv pentru gospodarii, riscul de manipulare a preturilor de catre producatori in absenta diversificarii supply-ului si stocarii
Impact social	cel mai mic	mediu, daca se asigura protectie sociala adecvata, in special in orasele monoindustriale	puternic
Castigatori	industria subventionata, consumatorii casnici	producatorii si furnizorii autohtoni, statul (venit din privatizari si din impozite pe profit mai mari)	producatori si furnizori autohtoni, in special cei privati, statul
Pierzatori	producatori si furnizori autohtoni	industria subventionata, statul (intr-o masura mai mica decat in S3, datorita cheltuielilor sociale crescute)	industria

IV. Recomandarea noastra

Recomandarea noastra este adoptarea unui scenariu de tip B ("Sa schimbam pe ici, pe colo"), inclusiv adoptarea, cat mai rapida a schimbarilor legislative necesare pentru evitarea continuarii procedurii de infringement. Realist vorbind, in conditiile unei cresteri economice, globale dar si pe plan national, extrem de firave si in conditiile venirii anului electoral 2012, numai o reforma graduala poate fi fezabila in Romania. Din propunerile legislative propuse de Ministerul Economiei pentru modificarea Legii Gazelor si Legii Energiei Electrice in vederea transpunerii celui de-al Treilea Pachet este clar din pacate ca autoritatile romane doresc mai degraba un scenariu de tip A, anume o implementare superficiala care sa nu aduca de fapt decat putine schimbari reale in sectorul energetic.

In schimb, masuri precum intarirea independentei ANRE, cresterea transparentei operatorilor de transmisie dar si a tranzactiilor prin mutarea acestora pe OPCOM, separarea clara a stocarii gazului natural de productie concomitent cu cresterea capacitatii de stocare, intrarea voluntara treptata a consumatorilor pe segmentele competitive de piata, privatizarea de pachete minoritare de actiuni in cadrul intreprinderilor de stat (desi acordul stand-by cu FMI-ul, care prevede astfel de privatizari, dateaza din martie 2011, singurele incercari in aceasta directie facute de guvernul roman au esuat), si un mecanism prin care cei mai multi consumatori domestici de gaz natural sa fie in continuare subventionati (insa incetarea subventiilor industriale), sunt realizabile si ar aduce mari beneficii in plan economic si social.

Este nevoie de vointa politica si de gandire strategica, iar faptul ca alegerile bat la usa nu este de bun augur, data fiind capacitatea scazuta de guvernare a Romaniei. Sa speram insa ca presiunea europeana va actiona ca o ancora externa suficient de puternica.