



COMISIA EUROPEANĂ
SECRETARIATUL GENERAL

Bruxelles,
SG-Greffe(2019) D/

REPREZENTANȚA PERMANENTĂ
A ROMÂNIEI PE LÂNGĂ
UNIUNEA EUROPEANĂ
Rue Montoyer, 12
1000 BRUXELLES
BELGIQUE

Subiect: Scrisoare de punere în întârziere – Încălcarea nr. 2019/2036

Secretariatul General vă roagă să aveți bunăvoința de a transmite Ministerului Afacerilor Externe scrisoarea prezentată în anexă.

Pentru Secretarul General,

Robert ANDRECS

În anexă: C(2019) 1801 final

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 7.3.2019

2019/2036
C(2019) 1801 final

Stimate domnule ministru,

Aș dori să vă atrag atenția asupra incompatibilității anumitor norme naționale cu *acquis*-ul UE privind piața internă a energiei electrice și a gazelor, anume cu *Directiva 2009/73/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 2003/55/CE*¹, precum și cu *Regulamentul (UE) 2017/1938 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2017 privind măsurile de garantare a siguranței furnizării de gaze și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 994/2010*.

I. Situația de fapt și procedura

De la aderarea României la piața internă a UE, Comisia a încercat să sprijine România în eforturile sale de a crea o piață internă lichidă a energiei și de a-și alinia legislația la legislația UE. În 2012, Comisia a inițiat o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor² în ceea ce privește dispozițiile din legislația română care limitau exporturile de gaze. Se părea că o soluție de compromis pentru rezolvarea acestei chestiuni a putut fi găsită în 2016, în cadrul contactelor bilaterale dintre România și Comisie; aceasta se baza, printre altele, pe decizia Comisiei de a susține tronsonul de pe teritoriul României al coridorului Bulgaria-România-Ungaria-Austria, astfel încât conducta să contribuie la siguranța furnizării de gaze în regiune. Soluția de compromis din 2016, pusă în aplicare

¹ JO L 211, 14.8.2009, p. 94 (Directiva 2009/73/CE).

² Încălcarea nr. 2012/2114.

Teodor-Viorel MELEȘCANU
Ministru al Afacerilor Externe
Aleea Alexandru 31
Sector 1
RO - 011822-BUCUREȘTI

prin Ordonanța de urgență nr. 64/2016³, prevedea, printre altele, ridicarea interdicției de export, precum și liberalizarea pieței angro a gazelor din România, care, la momentul respectiv, era ultima piață importantă din UE în cadrul căreia prețul angro era reglementat. Reglementarea prețului angro a fost eliminată, însă reglementarea prețului pentru clienții casnici rămâne în vigoare până în 2021.

Modificările substanțiale aduse Legii nr. 123/2012, care anulează progresele realizate de compromisul din 2016 și care au un impact semnificativ asupra funcționării piețelor energiei electrice și gazelor, au fost adoptate odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 167/2018 în noiembrie 2018 și în special a Ordonanței de urgență nr. 114/2018 (denumită în continuare „ordonanța de urgență”) în ianuarie 2019.

Comisia a primit mai multe plângeri în care sunt exprimate îngrijorări în ceea ce privește conformitatea noilor norme adoptate cu *acquis*-ul UE. În acest context, Comisia constată, de asemenea, că unii dintre principalii investitori în proiectul de producție de gaze naturale din Marea Neagră (Exxon, OMV Petrom, Black Sea Oil & Gas) și-au amânat, în noiembrie 2018, decizia finală de investiții.

Prin urmare, Comisia a deschis o investigație *ex officio* cu privire la conformitatea noilor dispoziții legislative adoptate în România cu Directiva 2009/72/CE și cu Directiva 2009/73/CE, în vederea evaluării unei posibile neconformități cu legislația UE. Ancheta s-a axat în special pe normele privind reglementarea prețurilor, restricțiile la export și independența și competențele autorității naționale de reglementare, precum și pe normele privind protecția consumatorilor.

În noiembrie 2018, comisarul Cañete a adresat o scrisoare ministrului energiei, solicitând clarificări și o evaluare a potențialului efect al modificărilor recente asupra dezvoltării pieței și asupra investițiilor.

Autoritățile naționale au răspuns prin scrisoarea din 9 ianuarie 2019. Deși în scrisoare sunt explicate motivele politice care au condus la această decizie națională, explicațiile furnizate de autoritățile române nu răspund preocupărilor de ordin juridic ale Comisiei în ceea ce privește conformitatea legislației naționale cu legislația UE, din motivele menționate mai jos.

Comisia este preocupată în special de faptul că măsurile recente (în special reintroducerea reglementării prețului angro), menite să protejeze cetățenii români, vor fi în cele din urmă în detrimentul integrării României pe piața energiei din UE și vor conduce la denaturări de durată ale pieței, în detrimentul nu numai al consumatorilor și al societăților din afara României, ci și al consumatorilor români, care vor fi privați de beneficiile oferite de piețele de energie integrate și lichide.

³ Ordonanța de urgență nr. 64/2016 pentru modificarea și completarea Legii energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012, aprobată prin Legea nr. 171/2018.

II. Evaluarea compatibilității legislației naționale cu legislația UE

A. Legislația națională

Articolul 124 alineatele (1¹), (1²) și (1³) din Legea nr. 123/2012, astfel cum a fost modificată prin ordonanța de urgență, prevede următoarele⁴:

*„(1¹) În perioada 1 aprilie 2019-28 februarie 2022, **producătorii**, inclusiv filialele acestora și/sau afiliații aparținând aceluiași grup de interes economic care desfășoară atât activități de extracție, cât și activități de vânzare a gazelor naturale extrase de pe teritoriul României **au obligația să vândă cu prețul de 68 lei/MWh cantitățile de gaze naturale rezultate din activitatea de producție internă curentă către furnizori și clienți finali eligibili.** În această perioadă, producătorul **are obligația să vândă cu prioritate către furnizori, în condiții reglementate de ANRE, pentru asigurarea întregului necesar de consum al clienților casnici, din producția curentă și/sau din depozitele de înmagazinare.***

*(1²) **Producătorii, inclusiv filialele acestora și/sau afiliații aparținând aceluiași grup de interes economic care desfășoară atât activități de extracție cât și activități de vânzare a gazelor naturale extrase de pe teritoriul României nu vor mai încheia contracte de vânzare cu livrare pe teritoriul României, la prețuri mai mari de 68 lei/MWh. Diferențele de costuri de achiziție din anii 2018 și 2019 ale furnizorilor, nerecuperate prin prețurile practicate, se vor recupera până la data de 30 iunie 2022, conform reglementărilor ANRE.***

*(1³) **Prețul de achiziție plătit de furnizori pentru gazele din producția internă curentă necesare pentru acoperirea consumului clienților finali nu poate depăși valoarea de 68 lei/MWh, indiferent de vânzător.***”

Articolul 124 alineatele (1¹), (1²) și (1³) din Legea nr. 123/2012, astfel cum a fost modificată prin ordonanța de urgență, introduce în principal următoarele trei măsuri care au un impact asupra pieței gazelor:

- Introducerea unui preț angro reglementat

În conformitate cu articolul 124 alineatele (1¹), (1²) și (1³) din ordonanța de urgență, producătorii, în loc să negocieze prețul cu furnizorii și traderii din România și din alte țări, au obligația de a vinde gazul la un preț uniform de 68 RON/MWh începând cu 1 aprilie 2019. Se consideră că prețul de 68 RON/MWh se situează cu mult sub nivelul recent al prețului angro din România.

⁴ Marcajul textului cu caractere aldine a fost adăugat de Comisie.

Această măsură se referă la piața de furnizare angro de gaze, și anume la vânzările de gaze către societățile care își desfășoară activitatea în domeniul vânzării și al tranzacționării gazelor naturale în România și la nivel transfrontalier⁵.

- Introducerea unui preț reglementat pentru clienții industriali la nivelul pieței cu amănuntul

Conform articolului 124 alineatele (1¹) și (1²), clienții industriali, care ar fi trebuit să aibă acces la prețurile pieței până în 2021, nu vor avea această posibilitate și se vor aproviziona la un preț uniform de 68 RON/MWh de la 1 aprilie 2019 până la sfârșitul lunii februarie 2022.

- Introducerea unor restricții privind exporturile de gaze

Legislația recent adoptată reintroduce, de asemenea, o obligație a producătorilor de a vinde „cu prioritate” furnizorilor care deservește piața din România⁶; aceasta înseamnă că traderii sau furnizorii care doresc să utilizeze gazele pentru alte tranzacții angro pe piața internă a UE (de exemplu furnizarea de gaze către țările învecinate) pot lua în considerare astfel de tranzacții numai după satisfacerea nevoilor furnizorilor interni. O asemenea obligație este în măsura să afecteze siguranța furnizării de gaze în statele învecinate astfel încât este analizată în lumina prevederilor Regulamentului (UE) 2017/1938⁷. Neavând caracteristicile unei măsuri bazate pe piață, o astfel de restricție poate fi de asemenea în detrimentul funcționării pieței interne per ansamblu. În acest sens, analiza în baza Regulamentului (EU) 2017/1938 poate fi complementară analizei asupra compatibilității legislației naționale cu prevederile Articolelor 3(1) și 3(2) ale Directivei privind gazele naturale.

B. Caracteristici speciale ale piețelor angro de energie din România

Normele UE privind piața energiei⁸ sunt menite să pună în aplicare o *pieță a energiei integrată la nivelul UE*, în care energia să poată circula liber între statele membre, pe baza unor principii de piață echitabile și a concurenței dintre furnizori. Deschiderea piețelor naționale către concurență și conectarea piețelor naționale le vor permite

⁵ Articolul 100 punctul 43 din Legea nr. 123/2012, în conformitate cu articolul 2 alineatele (7) și (8) din Directiva privind gazele naturale, clarifică faptul că „furnizori” sunt toate întreprinderile care sunt implicate în activitatea comercială de vânzare (inclusiv revânzare) a gazelor naturale. A se vedea, de exemplu, pentru distincția dintre piețele de furnizare angro și cu amănuntul de gaze, deciziile Comisiei privind fuziunile IV/M.1383 – Exxon/Mobil (punctul 69); COMP/M. 1673 – Veba/Viag (punctul 184); COMP/M.2822 - EnBW/ENI/GVS (punctele 14-15).

⁶ A se vedea articolul 124 alineatul (1¹) din Legea nr. 123/2012, a doua teză: „(...) În această perioadă, producătorul are obligația să vândă cu prioritate către furnizori, în condiții reglementate de ANRE, pentru asigurarea întregului necesar de consum al clienților casnici, din producția curentă și/sau din depozitele de înmagazinare.”

⁷ A se remarca faptul că prezenta procedura nu aduce atingere în vreun mod oricărei poziții pe care Comisia Europeană o poate adopta în ceea ce privește procedura nr. 2012/2114 asupra prevederilor privind restricțiile la export.

⁸ A se vedea, în special, Directiva 2009/73/CE privind gazele naturale, Regulamentul (CE) nr. 715/2009 privind gazele naturale, Regulamentul (CE) nr. 713/2009 ACER, codurile de rețea pentru gaze și orientările adoptate în temeiul Regulamentului (CE) nr. 715/2009 și al Regulamentului (CE) nr. 1227/2001 (REMIT), precum și legislația relevantă privind infrastructura, cum ar fi Regulamentul (UE) nr. 347/2013 („TEN-E”) sau Regulamentul (UE) nr. 1316/2013 de instituire a Mecanismului pentru Interconectarea Europei.

clienților să se aprovizioneze cu energie la prețuri mai mici decât în lipsa concurenței; creșterea alternativelor de aprovizionare prin conectarea la surse din alte state membre va spori, de asemenea, siguranța furnizării. Acest obiectiv axat pe consumatori al normelor UE privind piața energiei este stabilit în mod clar în legislația UE din domeniul energiei⁹.

Piața angro joacă un rol esențial în ceea ce privește crearea unor piețe transfrontaliere funcționale. Având în vedere caracterul omogen al gazului și al energiei electrice, fapt care nu permite diferențierea produselor sau permite doar o diferențiere slabă a acestora, concurența la nivelul comerțului angro este o condiție prealabilă pentru dezvoltarea concurenței la nivelul comerțului cu amănuntul. Piețele angro lichide reprezintă o condiție prealabilă pentru ca consumatorii să beneficieze de avantajele oferite de piețele energiei electrice din UE. În cazul în care companiile de gaze care aprovizionează consumatorii finali nu au altă opțiune la nivelul comerțului angro, concurența la nivelul comerțului cu amănuntul va rămâne nesemnificativă.

Acesta este motivul pentru care procesul de liberalizare în cadrul UE a început la nivelul angro¹⁰ și acesta este motivul pentru care un set foarte dens de norme ale UE încearcă să protejeze concurența la nivelul angro¹¹.

În contextul pieței interne, efectul reglementării prețurilor la nivelul pieței angro este semnificativ diferit de efectul reglementării prețurilor la nivelul pieței cu amănuntul. Pe o piață interconectată, modificările prețurilor angro dintr-o țară au un *efect direct* asupra prețurilor angro din alte țări, afectând astfel și prețurile cu amănuntul. Pe piețele conectate, unde energia este tranzacționată prin intermediul schimburilor de energie între statele membre, schimbările de preț dintr-o țară vor duce la o *schimbare a fluxurilor de gaze*, dat fiind că, de obicei, sensul fluxului de gaze este de la zonele cu preț scăzut către zonele cu preț ridicat. Dacă cererea și oferta determină prețul, acest comerț transfrontalier nu numai că alocă gazul în mod optim, asigurând cele mai scăzute costuri pentru consumatori, ci prețurile aferente comerțului transfrontalier, rezultate din cerere și din ofertă, pot, de asemenea, să garanteze că gazele naturale ajung acolo unde există cea mai mare nevoie. Acest lucru este deosebit de relevant în perioadele de penurie de gaze, de exemplu iarna¹².

Din cauza efectului deosebit de dăunător al reglementării prețurilor angro asupra altor state membre, există un larg consens în Uniune cu privire la faptul că reglementarea prețurilor angro nu își mai are locul în reglementarea de la nivel național. Acesta este

⁹ A se vedea, de exemplu, considerentul 1 și articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2009/73/CE privind gazele naturale; considerentul 1 și articolul 1 din Regulamentul (CE) nr. 715/2009 privind gazele naturale.

¹⁰ A se vedea, de exemplu, începerea deschiderii pieței la nivelul angro, articolul 37 din Directiva 2009/73/UE privind gazele sau normele stricte privind separarea la nivel de OTS prevăzute la articolul 9 și la articolele următoare din Directiva privind gazele naturale sau atenția acordată de Agenția pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din Domeniul Energiei (ACER) nivelului angro.

¹¹ A se vedea normele detaliate privind separarea și accesul terților din Directiva 2009/73/CE privind gazele naturale, Regulamentul (CE) nr. 715/2009 privind gazele naturale, codurile de rețea pentru gaze și orientările adoptate în temeiul Regulamentului (CE) nr. 715/2009.

¹² A se vedea detaliile referitoare la importanța piețelor pentru a se asigura siguranța furnizării.

motivul pentru care reglementarea prețurilor angro, acolo unde aceasta încă exista, a fost abandonată în Europa în ultimele două decenii¹³.

România este un producător important de gaz în Europa de Sud-Est, care dispune de diferite legături cu țări din UE și din afara acesteia (Ungaria, Bulgaria, Moldova, Ucraina). Având în vedere nivelul ridicat de dependență de un singur furnizor, integrarea pieței este o prioritate pentru regiunea de sud-est¹⁴, iar UE finanțează diferite proiecte de interconectare, pentru o mai bună integrare a României cu vecinii săi¹⁵. Integrarea României în piața interconectată a UE este importantă nu numai pentru a permite o concurență sporită și mai multe opțiuni în România, ci și pentru a integra mai bine Bulgaria și Grecia pe piața UE, pentru care accesul pe piața din România este esențial, dată fiind poziția lor geografică. Nivelul actual limitat de integrare a pieței a fost identificat drept unul dintre principalele obstacole în calea dezvoltării pieței în România și în regiune; au fost instituite diverse inițiative pentru creșterea urgentă a interconectivității dintre România și vecinii săi, menite să sporească capacitățile transfrontaliere în timp util¹⁶.

C. Compatibilitatea legislației naționale cu cerințele legislației UE

1. Introducerea unui preț angro reglementat

Examinarea ordonanței de urgență și a informațiilor furnizate de autoritățile române până în prezent conduce la concluzia că sistemul prețurilor angro reglementate aplicat pe piața gazelor naturale din România nu respectă cerințele articolului 3 alineatul (1) din Directiva privind gazele naturale și, prin urmare, încalcă legislația UE.

a) Incompatibilitatea reglementării prețurilor angro cu normele UE referitoare la piața angro

Deschiderea obligatorie a piețelor de gaz din UE spre concurență a fost deja impusă de Regulamentul (CE) nr. 55/2003. Cel de-al treilea pachet privind energia a îmbunătățit și mai mult normele la nivelul pieței angro, introducând norme foarte detaliate privind tranzacționarea, accesul la rețea și operarea rețelelor. Regulamentul (CE) nr. 715/2009 și, în special, „codurile de rețea” și „orientările” aferente adoptate în temeiul acestuia asigură eliminarea barierelor rămase în calea comerțului transfrontalier cu gaz (de exemplu, platformele centrale de tranzacționare, introducerea unui sistem de „intrare/ieșire”, gestionarea congestiei și normele privind alocarea capacității pentru a facilita comerțul transfrontalier).

¹³ Totuși, în unele țări, acest lucru s-a produs numai după intervenția Comisiei sau a Curții; a se vedea, de exemplu, cauza C-36/14 (Comisia/Polonia).

¹⁴ A se vedea, de exemplu, Comunicarea privind reziliența pe termen scurt a sistemului gazier european – Capacitatea de reacție în cazul unei posibile întreruperi a aprovizionării cu gaz din est în toamna și în iarna 2014/2015, COM(2014) 654 final din 16.10.2014.

¹⁵ A se vedea diferitele proiecte din cadrul inițiativei CESEC: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/high-level-groups/central-and-south-eastern-europe-energy-connectivity>

¹⁶ A se vedea, pentru cele trei proiecte de infrastructură cofinanțate în cadrul Mecanismului pentru interconectarea Europei: <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-energy/projects-by-country/romania>; a se vedea, de asemenea, extinderea planificată a infrastructurii transfrontaliere, ca urmare a cazului de concurență COMP-AT/40.335 gestionat de Comisie – *Romanian gas interconnectors* (Interconexiunile de gaze naturale ale României).

În conformitate cu Directiva privind gazele naturale, începând cu 1 iulie 2007, prețul pentru furnizarea gazelor naturale în UE este determinat doar de mecanismul cererii și al ofertei. Acest lucru rezultă din însăși finalitatea și din structura generală a directivei, care are drept obiectiv realizarea în mod progresiv a unei liberalizări totale a pieței gazelor naturale în cadrul căreia toți furnizorii pot livra în mod liber produsele lor tuturor consumatorilor. În acest scop, articolul 3 alineatul (1) din Directiva privind gazele naturale impune statelor membre să se asigure că întreprinderile din sectorul gazelor naturale funcționează în conformitate cu principiile directivei, în vederea realizării unei „piețe de gaze naturale concurențiale”, printre altele¹⁷.

Reglementarea prețurilor angro afectează achizițiile de gaz în scopul revânzării, și anume operațiunile dintre producători și furnizor pe piața angro. O astfel de activitate de revânzare conduce la creșterea lichidității și la formarea eficace a prețurilor pe piața angro, care ar fi limitată de reglementarea prețurilor. Reglementarea prețurilor angro denaturează grav acest mecanism, care este fundamental pentru funcționarea pieței interne a gazelor, și îi privează pe clienți de beneficiile unei piețe integrate și competitive.

Prețurile angro reglementate distorsionează nu numai concurența dintre producătorii interni și producătorii din țările învecinate (în special dacă prețurile sunt stabilite la un nivel scăzut în mod artificial sub prețul pieței). Reglementarea prețurilor angro poate constitui, de asemenea, o barieră în calea investițiilor noi pe piața gazelor, ceea ce poate conduce la dezavantaje grave pentru clienții români. În plus, prețurile angro reglementate distorsionează fluxurile de energie între țări la nivelul comerțului angro, ceea ce, după cum se explică în continuare, poate constitui un pericol grav pentru siguranța furnizării în alte țări și un risc privind siguranța furnizării pentru clienții români în cazul în care prețul reglementat în România (care este scăzut în comparație cu prețul din regiune) nu este suficient de mare pentru a atrage livrări de gaze către România în perioadele de val de frig. Reglementarea prețurilor angro denaturează, de asemenea, concurența între utilizatorii de energie (de exemplu, întreprinderile mari consumatoare de energie), întrucât concurenții din România pot beneficia de prețuri menținute în mod artificial sub prețul pieței, în timp ce vecinii lor sunt expuși la prețuri angro nereglementate¹⁸.

¹⁷ A se vedea, în acest sens, cauza C-265/08 *Federutility*, punctele 18 și 19: „Deși nu rezultă în mod expres din acest din urmă text și nici, de altfel, din celelalte dispoziții ale acestei directive că prețul furnizării de gaze naturale ar trebui să fie stabilit, începând de la 1 iulie 2007, doar prin mecanismul ofertei și al cererii, această cerință rezultă din însăși finalitatea și din structura generală a directivei menționate care, astfel cum prevăd considerentele (3), (4) și (18) ale acesteia, are drept obiectiv realizarea în mod progresiv a unei liberalizări totale a pieței gazelor naturale în cadrul căreia, între altele, toți furnizorii pot livra în mod liber produsele lor tuturor consumatorilor. Articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2003/55 impune, în consecință, statelor membre, pe baza organizării lor instituționale și cu respectarea principiului subsidiarității, să asigure ca întreprinderile din sectorul gazelor naturale să fie exploatate în conformitate cu principiile acestei directive, în vederea realizării în special a unei «piețe a gazelor naturale concurențiale».”

¹⁸ A se vedea, în acest context, și concluziile privind efectele negative ale măsurilor nebazate pe piață, cum ar fi reglementarea prețurilor angro, din cadrul „testelor de rezistență privind energia” efectuate de Comisie în 2014 [Comunicarea privind reziliența pe termen scurt a sistemului gazier european – Capacitatea de reacție în cazul unei posibile întreruperi a aprovizionării cu gaz din est în toamna și în iarna 2014/2015, COM(2014) 654 final din 16.10.2014].

Reglementarea prețurilor angro este, prin urmare, o măsură care denaturează în mod deosebit piața, afectând întregul lanț valoric, de la producție și continuând până la vânzările către clienții finali.

Într-un astfel de context, prețurile reglementate pentru furnizarea de gaze naturale, cu alte cuvinte prețurile stabilite prin intervenția statului și care nu sunt determinate doar de cerere și ofertă, sunt măsuri care, prin însăși natura lor, constituie un obstacol în calea realizării unei piețe interne operaționale a gazelor naturale și, prin urmare, obstrucționează obiectivele Directivei privind gazele naturale.

Având în vedere situația actuală a integrării pieței, o măsură care introduce reglementarea prețurilor angro pe o perioadă de aproape trei ani nu poate fi considerată, de regulă, conformă cu sistemul actual al normelor UE privind tranzacționarea angro, astfel cum se prevede la articolul 3 alineatul (1) din Directiva privind gazele naturale.

b) *Nerespectarea articolului 3 alineatul (2) din Directiva privind gazele naturale și a standardului de jurisprudență stabilit de cauza „Federutility”*

Articolul 3 alineatul (2) din Directiva privind gazele naturale permite statelor membre să impună, în anumite condiții, „obligații de serviciu public” (OSP) întreprinderilor din sectorul gazelor naturale, care pot viza, în special, „prețul de furnizare”. Scopul principal al acestei dispoziții a fost de a crea posibilitatea de a proteja *clienții finali* în anumite circumstanțe (de exemplu, în cazul piețelor în curs de dezvoltare) împotriva creșterilor nejustificate ale prețurilor¹⁹. Scopul articolului 3 alineatul (2) nu a fost de a proteja concurenții (societățile din domeniul energiei și traderii de energie) de la nivelul angro de prețurile pieței, ci de a proteja clienții finali, de exemplu în cazurile în care concurența la nivelul pieței angro nu s-a dezvoltat încă suficient²⁰. Prin urmare, termenul „furnizare” în sensul articolului 3 alineatul (2) din Directiva privind gazele naturale ar trebui înțeles ca referindu-se la „furnizare către clienții finali”.

Cu toate acestea, chiar dacă s-ar presupune că noțiunea de „preț de furnizare” de la articolul 3 alineatul (2) din Directiva privind gazele naturale se referă, de asemenea, la operațiunile dintre producători și societățile din domeniul energiei de la nivel angro, ar fi exclusă o justificare în cazul de față. Pragul pentru intervenții în stabilirea prețurilor la nivel angro, în cazul în care ar fi posibil, trebuie să fie *semnificativ* mai mare decât în cazul reglementării prețurilor pentru clienții casnici, având în vedere efectele de denaturare (la nivel transfrontalier) semnificativ mai ridicate ale reglementării prețurilor angro, întrucât prețul de pe piața angro determină prețurile aferente comerțului transfrontalier.

¹⁹ A se vedea, de asemenea, în acest context, acordul politic recent care clarifică semnificația actualului articol 3. Articolul 3 era menit să protejeze clienții mici, nu furnizorii angro. Directiva revizuită va permite forme limitate de reglementare a prețurilor numai pentru prețurile pentru *gospodări și microîntreprinderi*.

²⁰ A se vedea, de exemplu, C-121/15 *Anode*; C-265/08 *Federutility*; C-242/10 *Enel Produzione*.

Astfel, se va considera că prețurile angro reglementate sunt în conformitate cu legislația UE numai dacă și în măsura în care respectă condițiile prevăzute la articolul 3 alineatul (2). În conformitate cu jurisprudența constantă a Curții de Justiție²¹, **obligățiile** de serviciu public legate de prețul gazului trebuie:

- i) să fie adoptate în interesul economic general,*
- ii) să fie clar definite, transparente, nediscriminatorii și verificabile, să garanteze accesul egal al întreprinderilor din sectorul gazelor naturale din UE la consumatorii naționali și*
- iii) să îndeplinească o cerință privind proporționalitatea.*

Comisia consideră că niciuna dintre aceste cerințe nu este îndeplinită în cazul de față, din motivele explicate mai jos:

În primul rând, Ordonanța de urgență nr. 114/2018 care a modificat, printre altele, articolul 124 din Legea nr. 123/2012, nu demonstrează că ar urmări un astfel de scop în interesul economic general prin reglementarea prețului gazului pe piața din România.

Conform Notei de fundamentare²² la Ordonanța de urgență nr. 114/2018, măsura este justificată de un *scop bugetar*, în special reducerea inflației anuale cu o marjă de 1,6 puncte procentuale. Trebuie menționat faptul că dispozițiile în cauză au fost introduse în ordinea juridică națională ca parte a unui pachet legislativ mai amplu propus de Ministerul Finanțelor cu scopul de a adopta măsuri bugetare cu impact asupra bugetului național.

În plus, preambulul la Ordonanța de urgență nr. 114/2018 menționează că principalul motiv care a stat la baza adoptării măsurii este *riscul ca furnizorii de gaze naturale să acumuleze pierderi* din cauza prețurilor necontrolate aplicate producției naționale de gaze. Ordonanța de urgență precizează, de asemenea, că o creștere a prețurilor gazelor ar pune în pericol alimentarea cu gaze naturale a „clienților finali”²³.

De asemenea, argumentele nu par a fi conforme cu nota de fundamentare sau cu preambulul Ordonanței de urgență nr. 114/2018, în care, la momentul adoptării măsurilor, principalul lor scop declarat părea să fie *reducerea pierderilor suferite de furnizori și reducerea inflației la nivel național*.

În scrisoarea din 9 ianuarie 2019, autoritățile române au explicat de asemenea că liberalizarea piețelor energiei din România, finalizată în 2017, a avut un impact negativ asupra funcționării piețelor de gaze și energie electrică, ducând la o creștere a prețurilor. În consecință, reglementarea prețurilor a fost considerată necesară ca o formă temporară

²¹ C-265/08 Federutility; C-242/10 Enel Produzione.

²² *Nota de Fundamentare - OUG nr. 114/28.12.2018.*

²³ „Ținând cont că în situația neadoptării acestor măsuri există riscul ca furnizorii să acumuleze pierderi considerabile, care, pe de o parte, vor genera creșteri deosebit de importante ale prețului la consumatorii finali și, pe de altă parte, vor afecta puternic situația financiară a furnizorilor și capacitatea lor de a asigura cantitățile de gaz necesare clienților lor, punând astfel în pericol continuitatea alimentării cu gaze naturale.”

de control pentru perioada 1 aprilie 2019-28 februarie 2022, pentru a proteja „clienții finali”.²⁴

În scrisoarea menționată mai sus, autoritățile române explică că reglementarea prețurilor atât pentru gaz, cât și pentru energia electrică, reprezintă o măsură de *protecție a consumatorilor finali* împotriva prețurilor tot mai mari. Trebuie remarcat faptul că îndeplinirea obiectivului de protecție a *consumatorilor* nu rezultă în mod clar și direct din dispozițiile legislative în cauză, care protejează furnizorii și traderii de creșterea prețurilor de către producători.

Potrivit concluziilor Curții în cauza C-265/08 *Federutility*²⁵, protecția consumatorilor trebuie să fie echilibrată cu obiectivele de liberalizare a pieței energiei. În hotărârea sa, Curtea a recunoscut că statele membre au dreptul să definească amploarea obligațiilor de serviciu public, ținând cont de obiectivele propriei lor politici și de circumstanțele naționale. Cu toate acestea, Curtea a subliniat o serie de condiții stricte pe care statele membre trebuie să le demonstreze pentru a îndeplini cerința proporționalității.

Deși Comisia înțelege dificultățile trecerii de la o piață a gazului complet reglementată la o piață competitivă și obiectivul de a evita creșterea inutilă a prețurilor pentru clienții finali (de exemplu, ca urmare a unei puneri în aplicare incomplete a concurenței pe piața internă sau a unei interconectări insuficiente), reglementarea prețurilor de pe piața angro nu este o măsură adecvată pentru a asigura protecția consumatorilor. În cazul de față, efectele negative puternice ale reglementării prețurilor angro sunt susceptibile de a contracara obiectivul de a proteja consumatorii de prețurile ridicate.

Introducerea reglementării prețurilor angro creează incertitudine în materie de reglementare, care va avea un impact asupra deciziilor de investiții actuale și viitoare ale producătorilor și ale actorilor de pe piață, reducând probabilitatea ca actorii respectivi să investească sau să intre pe piață. Acest lucru contravine obiectivului de dezvoltare a unei piețe concurențiale și provoacă pierderea unor efecte economice pozitive ale unor investiții mai mari. Din acest motiv, Comisia se teme că introducerea reglementării prețurilor angro ar putea conduce la *denaturări grave pe termen mediu și lung* și că dezavantajele pentru consumatorii și pentru concurenții din țările vecine vor depăși cu mult presupusele avantaje pe termen scurt pentru furnizorii și clienții din România. Pe lângă efectele imediate asupra prețurilor și a fluxurilor de gaze din regiune, descurajarea investițiilor actuale și viitoare este contrară planurilor privind integrarea mai strânsă a României în rețeaua de gaze a UE. Pot fi puse în pericol o serie de noi proiecte de infrastructură care leagă România de țările vecine și care sunt aproape de finalizare²⁶.

Ordonanța de urgență contrazice ideea legăturilor de pe piață și a creat o barieră artificială în calea comerțului, prin introducerea unui preț fix care nu corespunde cererii și ofertei din regiune. În condițiile în care prețurile sunt reglementate, noua infrastructură ar putea rămâne neutilizată, iar prețul din România relativ scăzut ar putea să nu atragă fluxuri de gaze către România. Acest lucru nu numai că ar putea afecta rentabilitatea proiectelor actuale de infrastructură, ci ar putea pune în pericol și proiecte viitoare, în

²⁴ Scrisoarea nr. 100046 din 9 ianuarie 2019 emisă de Ministerul Energiei.

²⁵ *Federutility*, punctul 18.

²⁶ A se vedea <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-energy/projects-by-country/romania>.

detrimentul consumatorilor, care vor fi privați de oportunitățile pe care le oferă concurența transfrontalieră.

Măsura propusă interferează cu segmentul din amonte și cel median al lanțului valoric din sectorul gazelor și, prin urmare, depășește în mod clar ceea ce ar fi necesar în scopul protecției consumatorilor. Având în vedere efectele secundare (afectarea comerțului transfrontalier, descurajarea investițiilor), există îndoieli că stabilirea prețului angro va avea în final vreun efect benefic pentru consumatorii din România.

România menține deja prețuri reglementate pentru clienții casnici la niveluri care sunt printre cele mai scăzute din UE, ceea ce ar trebui să îi protejeze suficient de creșterile de prețuri. De asemenea, ar trebui menționat faptul că, în ultimii ani, România a înregistrat progrese în ceea ce privește asigurarea accesului la energie la prețuri accesibile pentru consumatorii săi cei mai vulnerabili²⁷.

În cazul prețului angro fix, furnizorii și traderii din România *pot* beneficia de prețurile reglementate (în funcție de nivelul prețului - mai mic decât prețul de piață sau mai mare decât acesta), dar chiar și atunci când achiziționează gaze la un preț de maxim 68 RON/MWh, aceștia sunt totuși obligați să respecte obligația de serviciu public în ceea ce privește prețurile de furnizare către clienții eligibili, astfel cum a fost stabilită de ANRE.

Prin urmare, nu poate fi înțeles modul în care fixarea prețului angro pentru *furnizori*, pe lângă sistemul de protecție aferent prețului de consum, contribuie la obiectivul de protecție a consumatorilor, pentru care există un sistem specific în România.

Având în vedere considerațiile de mai sus, chiar dacă se admite că măsurile în cauză urmăresc un obiectiv de interes economic general în sensul articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2009/73/CE (adică protecția consumatorilor și siguranța furnizării), măsura este concepută astfel încât depășește cu mult ceea ce este necesar pentru atingerea acelor obiective și, prin urmare, cauzează un prejudiciu nejustificat. Prin urmare, *măsura nu ar respecta principiul proporționalității*. Jurisprudența constantă arată că o OSP ar trebui să fie limitată în ceea ce privește durata la ceea ce este strict necesar pentru a atinge obiectivul pe care aceasta îl urmărește, adecvată pentru a atinge acest obiectiv și nu ar trebui să depășească ceea ce este necesar în acest sens; de asemenea, ar trebui să fie proporțională în ceea ce privește beneficiarii acesteia.²⁸

²⁷ Cu toate acestea, ar trebui remarcat faptul că există tendințe pozitive; în ultimii 4-5 ani s-au înregistrat îmbunătățiri semnificative cu privire la % consumatorilor care își pot plăti facturile și la % consumatorilor care își pot încălzi locuința.

Întârzieri la plata facturilor de utilități – ancheta EU-SILC [ilc_mdcs07]

GEO/TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
România	23,5	25,1	26,5	27,3	29,7	29,7	21,5	17,4	18,0	15,9

Incapacitatea de a încălzi suficient de bine locuința – ancheta EU-SILC [ilc_mdcs01]

GEO/TIME	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
România	:	33,3	24,4	22,1	20,1	15,6	15,0	14,7	12,9	13,1	13,8	11,3

²⁸ C-265/08 *Federutility*, punctele 33-43, C-242/10 *Enel Produzione*, punctele 55-80.

Măsura în cauză vizează piața angro și, prin urmare, are repercusiuni pentru toți participanții la piață. Ca atare, măsura nu este proporțională în ceea ce privește protecția clienților casnici. Scopul secundar al măsurii, astfel cum se afirmă în corespondența cu autoritățile române, și anume acela de a proteja consumatorii de creșteri nejustificate ale prețurilor, poate fi realizat la fel de eficient prin intermediul unor măsuri care să garanteze în mod direct că clienții nu sunt afectați de prețuri nejustificate de ridicate (de exemplu, sprijin social pentru clienții vulnerabili sau reglementarea prețurilor pentru clienții casnici).

Având în vedere scăderea cu 28 %, între 2012 și 2016, până la 1,77 %, a procentajului mediu din venitul disponibil cheltuit de gospodăriile din România pentru gaze, procentajul fiind apropiat de media UE, acest lucru sugerează că prețurile gazului ar putea fi aduse către niveluri care să reflecte costurile, pentru a sprijini piața liberalizată, fără a cauza prejudicii semnificative gospodăriilor²⁹. Ar trebui să fie utilizate bunele practici în ceea ce privește sprijinul specific pentru consumatorii vulnerabili și afectați de sărăcia energetică, pentru a atenua impactul aducerii prețurilor cu amănuntul către niveluri care reflectă costurile. Reglementarea prețurilor angro este o măsură transversală care are consecințe negative semnificative și care nu oferă o soluție specifică pentru reducerea sărăciei energetice.

În plus, noua legislație stabilește un preț pe o durată de aproape trei ani la nivelul de 68 RON/MWh, fără a explica de ce a fost ales acest nivel de preț și fără a analiza consecințele asupra furnizorilor și clienților finali din România și din afara țării. Fiind vorba despre un preț fix, producătorii nu mai au nicio posibilitate de a reacționa la evoluția cererii și a ofertei și rămâne neclar modul în care nivelul prețului se raportează la costurile de producție reale și la prețul pieței. De asemenea, rămâne neclar motivul pentru durata aleasă a intervenției pe piață.

Astfel cum s-a arătat mai sus, efectele de denaturare și dezavantajele pentru consumatorii și concurenții din România și din alte țări ale UE ca urmare a reglementării prețurilor angro sunt semnificative. Deși obligația este limitată în ceea ce privește durata, *legislația română nu impune nicio examinare periodică a necesității de a continua reglementarea prețurilor*³⁰. În plus, durata de 3 ani a măsurii privind prețurile reglementate *nu este justificată de niciun criteriu obiectiv*. Nici nivelul prețului, nici durata nu par să facă obiectul unei analize economice subiacente. De asemenea, este de menționat faptul că prețul pentru consumatorii finali (și anume, clienții industriali) este stabilit la același nivel ca și prețul angro (care este, de obicei, mai mic decât prețul cu amănuntul, chiar și pentru majoritatea consumatorilor industriali).

²⁹ Studiu din 2018 privind prețurile, costurile și subvențiile pentru energie și impactul acestora asupra industriei și gospodăriilor, anexe la raportul final, Fișă informativă pentru România, p. 340.

³⁰ *Federutility*, punctul 35.

c) Neconformitatea cu articolul 6 coroborat cu articolul 8 alineatul (1) și cu articolul 12 alineatul (5) și cu articolul 9 din Regulamentul (UE) 2017/1938 privind măsurile de garantare a siguranței furnizării de gaze

În conformitate cu articolul 6 din Regulamentul (UE) 2017/1938 privind măsurile de garantare a siguranței furnizării de gaze:

„(1) Autoritatea competentă solicită anumitor întreprinderi din sectorul gazelor naturale pe care le identifică să ia măsurile care vizează asigurarea furnizării de gaze către clienții protejați din statul membru în fiecare dintre următoarele cazuri: (a) temperaturi extreme pentru o perioadă de vârf de 7 zile, constatate statistic o dată la 20 de ani; (b) orice perioadă de 30 de zile în care cererea de gaze este excepțional de mare, constatată statistic o dată la 20 de ani; (c) o perioadă de 30 de zile în cazul perturbării infrastructurii principale unice de gaze în condiții de iarnă normale.”

(2) Orice standard în materie de furnizare de gaze pe o durată mai mare de 30 de zile menționată la alineatul (1) literele (b) și (c) sau orice obligație suplimentară impusă din motive de siguranță a furnizării de gaze se bazează pe evaluarea riscurilor, se reflectă în planul de acțiuni preventive și: (a) respectă articolul 8 alineatul (1); (b) nu are un efect negativ asupra capacității altui stat membru de a asigura furnizarea către clienții protejați în conformitate cu prezentul articol într-o situație de urgență la nivel național, regional sau la nivelul Uniunii; și (c) respectă articolul 12 alineatul (5) într-o situație de urgență la nivel regional sau la nivelul Uniunii. [...]

(4) Obligațiile impuse întreprinderilor din sectorul gazelor naturale pentru respectarea standardelor în materie de furnizare de gaze prevăzute la prezentul articol sunt nediscriminatorii și nu impun sarcini nejustificate întreprinderilor în cauză. ”

Articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2017/1938 are ca obiectiv asigurarea furnizării de gaze către clienții protejați în cazuri de perturbare a furnizării descrise la literele (a) – (c). *Clienții protejați*³¹ pot fi consumatori casnici și, în cazul în care statul membru decide astfel, pot include, de asemenea, cu anumite limitări, servicii sociale esențiale, IMM-uri și instalații de termoficare care deservește clienții protejați. În temeiul Regulamentul (UE) 2017/1938, Ministerul Energiei din România a notificat definiția clienților protejați cu volume de consum relevante. În conformitate cu această notificare, consumul clienților casnici este de 30 954 355 MWh sau 23,83 % din consumul final total anual de gaze din România.

³¹ Un client protejat este definit în regulamentul drept un client casnic care este racordat la o rețea de distribuție a gazelor; în plus, în cazul în care statul membru în cauză decide astfel, această definiție mai poate cuprinde una sau mai multe dintre entitățile următoare, cu condiția ca întreprinderile sau serviciile menționate la literele (a) și (b) să nu reprezinte, împreună, mai mult de 20 % din consumul final total anual de gaze din statul membru respectiv: (a) o întreprindere mică sau mijlocie, cu condiția să fie racordată la o rețea de distribuție a gazelor; (b) un serviciu social esențial, cu condiția să fie racordat la o rețea de distribuție sau de transport de gaze; (c) o instalație de termoficare, în măsura în care aceasta furnizează energie termică clienților casnici, întreprinderilor mici sau mijlocii sau serviciilor sociale esențiale, cu condiția ca o astfel de instalație să nu poată funcționa cu alți combustibili decât gazele.

Introducerea unui preț angro reglementat pentru gaze nu poate fi considerată o măsură care pune în aplicare cu strictețe standardul în materie de siguranță a furnizării de gaze de la articolul 6 alineatul (1). Mai exact, România nu a inclus nicio restricție referitoare la volum pentru care ar urma să se aplice plafonul de preț. În plus, România este în măsură să acopere aproximativ 85 % din consumul național din producția internă³², ceea ce înseamnă că un volum semnificativ de gaz vândut la un preț reglementat ar fi în beneficiul unor clienți, alții decât clienții protejați, în sensul Regulamentului (UE) 2017/1938.

Prin urmare, impunerea, la nivel angro, a unui plafon de preț pentru vânzarea totalității gazului produs la nivel național, depășește domeniul de aplicare al articolului 6 alineatul (1) și ar trebui analizată în lumina articolului 6 alineatul (2) din regulament. Mai precis, măsurile naționale ar trebui să respecte principiul proporționalității, să evite perturbarea pieței și să nu pună în pericol în mod grav situația furnizării de gaze în alte state membre sau în Uniune.

Articolul 6 alineatul (2) din Regulamentul (UE) 2017/1938 este o posibilă derogare de la standardul în materie de furnizare prevăzut la articolul 6 alineatul (1) din respectivul regulament. Ca atare, acesta ar trebui interpretat în mod restrictiv.

Directiva privind gazele naturale și Regulamentul (UE) 2017/1938 sunt formulate într-un mod foarte similar. Singurele diferențe constau în faptul că la articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2009/73/UE se menționează garantarea „*accesului egal al întreprinderilor comunitare din sectorul gazelor naturale la consumatorii naționali*” și în adăugarea termenului „*proporționate*” la articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2017/1938. Ambele instrumente vizează asigurarea unei piețe interne a energiei funcționale pentru gaze, oferind în același timp protecția necesară celor mai vulnerabili cetățeni ai UE, ceea ce justifică un test strict al proporționalității, în conformitate cu criteriile *Federutility* (a se vedea evaluarea de mai sus).

Principiul proporționalității implică, în primul rând, faptul că măsura este **necesară** pentru atingerea obiectivului pe care îl urmărește, în special pentru a se garanta că se furnizează gaz clienților protejați la prețuri accesibile.

Comisia a publicat rapoarte care identifică, printre altele, modul în care prețurile angro ale gazului au evoluat în UE în ultimii ani³³. Conform datelor disponibile, prețurile gazului au fluctuat în intervalul cuprins între 13 EUR/MWh și 40 EUR/MWh. Fluctuațiile prețurilor la gaze nu indică o situație care ar putea fi considerată ca necesitând intervenția statului. Prețul angro al gazului în România, de 68 RON/MWh (14,33 EUR/MWh) este mult inferior prețului angro al gazului și, prin urmare, creează un avantaj pentru toți furnizorii și clienții finali eligibili din România care achiziționează gaze produse la nivel local. Autoritățile române au prezentat doar explicații parțiale privind motivul pentru care acest avantaj ar fi necesar pentru aprovizionarea

³² A se vedea în special <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/99fc30eb-c06d-11e8-9893-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-79929745>

³³ <https://ec.europa.eu/energy/en/data-analysis/market-analysis>

gospodăriilor și nu au prezentat studii, evaluări de impact sau consultări publice în sprijinul prețului astfel stabilit.

Întrucât nu au existat modificări radicale ale prețului gazului la nivel angro în Europa, ceea ce ar implica o „situație de urgență”, Comisia nu a putut concluziona că o astfel de reglementare a prețurilor era necesară.

În plus, având în vedere Regulamentul (UE) 2017/1938, siguranța furnizării de gaze nu mai este un obiectiv pe care fiecare stat membru trebuie să îl urmărească pe cont propriu. Regulamentul introduce evaluări regionale și naționale ale riscurilor, precum și planuri de acțiuni preventive și de urgență pentru a aborda situațiile de criză, care să permită fluxurile de gaze către clienții protejați. Logica aplicată de România se bazează exclusiv pe o abordare națională și nu ține cont de situațiile din țările vecine. Necesitatea nu ar trebui analizată doar la nivel local, ci și la nivel regional. În mod special, acesta este cazul în ipoteza în care legislația națională restrânge libertatea producătorilor de a export gaz.

Regulamentul³⁴ impune ca măsurile privind siguranța furnizării să nu denatureze în mod nejustificat concurența și să nu împiedice funcționarea pieței interne, în spiritul solidarității. În plus, măsurile nu ar trebui să pună în pericol în mod grav situația furnizării de gaze în alte state membre sau în Uniune. Aceste argumente sunt de asemenea relevante pentru analiza proporționalității în conformitate cu dispozițiile Articolului 3 alineatul (2) al Directivei privind gazele naturale.

Vânzarea prioritară către piața internă limitează cantitatea totală care poate părăsi România. În plus, prețurile plafonate, care nu reflectă penuria potențială într-o situație de criză, nu stimulează consumul mai mic sau orice răspuns din partea cererii care ar putea elibera volume pentru clienții protejați de la nivel intern sau pentru țările învecinate. În plus, prioritatea la achiziție acordată furnizorilor și anumitor clienți direcți în România reduce posibilitatea producătorilor români de a exporta gaze în țările învecinate, care sunt vulnerabile în ceea ce privește riscurile aferente importului de gaze³⁵.

Potrivit informațiilor de care dispune Comisia, nu a fost efectuată nicio evaluare a riscurilor pentru a evalua impactul acestei măsuri asupra piețelor vecine și asupra pieței Uniunii, iar autoritățile competente din statele membre învecinate nu au fost consultate.

³⁴ A se vedea în special articolul 6 alineatul (2), coroborat cu articolul 8 alineatul (1) și articolul 12 alineatul (5) litera (a) și articolul 6 alineatul (4) din regulament.

³⁵ ENTSOG a realizat o simulare la nivelul UE a întreruperii aprovizionării și a perturbării infrastructurilor (https://www.entsog.eu/sites/default/files/entsog-migration/publications/sos/ENTSOG%20Union%20wide%20SoS%20simulation%20report_INV0262-171121.pdf). Potrivit scenariului nr. 6 pentru regiunea transbalcanică și scenariului nr. 1 privind existența unor perturbări în Ucraina, Bulgaria este țara cea mai vulnerabilă; se recunoaște faptul că limitările legate de infrastructură reprezintă principalul motiv. În cazul în care ruta principală de aprovizionare nu mai poate fi utilizată, această țară va avea nevoie de întregul volum de gaz pe care îl poate importa fizic.

În plus, ca o nouă măsură care nu se bazează pe piață, adoptată după 1 noiembrie 2017, aceasta ar fi trebuit să fie notificată Comisiei Europene, descriind, de asemenea, impactul acesteia asupra pieței naționale a gazelor, în conformitate cu articolul 9 alineatul (5) din Regulamentul (UE) 2017/1938.

Având în vedere cele de mai sus, Comisia consideră că legislația națională nu este în conformitate cu articolul 6, cu articolul 8 alineatul (1), cu articolul 12 alineatul (5) și cu articolul 9 alineatul (5) din Regulamentul (UE) 2017/1938.

2. Introducerea unui preț reglementat pentru clienții industriali la nivelul pieței cu amănuntul

Legislația națională în cauză introduce, de asemenea, o măsură de reglementare a prețurilor la nivelul pieței cu amănuntul pentru clienții noncasnici. În timp ce reglementarea prețurilor pe piața cu amănuntul nu interferează direct cu comerțul transfrontalier cu gaze, aceasta are, în general, un efect de denaturare mai redus decât prețurile fixe pe piața angro. Cu toate acestea, Comisia este de părere că consecințele negative ale stabilirii unui preț fix pentru vânzările efectuate de producători către clienții industriali în cuantum de 68 RON per KW/h depășesc consecințele benefice preconizate (protecția consumatorilor industriali de prețurile ridicate) și nu pot fi justificate, din motivele prezentate mai jos.

Clienții noncasnici cuprind, spre deosebire de clienții casnici, actori profesioniști cu interese economice puternice și cu o putere de negociere mai mare. Prin urmare, chiar dacă protecția consumatorilor ar putea fi, în anumite condiții, un argument valabil pentru a avea în vedere reglementarea prețurilor *pentru clienții casnici*, aceasta nu justifică intervenția statului în contextul consumatorilor noncasnici.

Piața de vânzare cu amănuntul a gazelor din România a cunoscut o concurență din ce în ce mai mare de la deschiderea pieței în 2007 pentru a permite libera alegere a furnizorilor. Legea nr. 123/2012 a României privind energia electrică și gazele naturale a eliminat prețurile reglementate pentru clienții noncasnici în 2015 și a stabilit că reglementarea prețurilor pentru clienții casnici urma să se încheie în 2021. Liberalizarea și anunțarea ulterioară a eliminării tarifelor reglementate par să fi avut efecte pozitive asupra indicatorilor concurenței de pe piața cu amănuntul din România. *În urma introducerii Legii nr. 123/2012, numărul furnizorilor activi din România a crescut cu 37 % între 2012 și 2016.*³⁶

Astfel cum s-a explicat în secțiunea anterioară, scopul *protecției consumatorilor* poate fi atins prin intervenții multiple, printre altele prin sprijinul acordat de stat pentru plata facturii la energie a consumatorilor vulnerabili sau, în condițiile jurisprudenței Federutility, prin reglementarea prețurilor pentru clienții casnici. De la intrarea în vigoare al celui de-al 3-lea pachet privind energia, statele membre, inclusiv România, în 2015, au

³⁶ Studiu din 2018 privind prețurile, costurile și subvențiile pentru energie și impactul acestora asupra industriei și gospodăriilor, anexe la raportul final, Fișă informativă pentru România, p. 338.

eliminat treptat reglementarea prețurilor pentru clienții noncasnici pe piața cu amănuntul a gazelor³⁷.

Cu toate acestea, prețurile cu amănuntul reglementate ale gazului pentru clienții casnici au fost stabilite cu mult sub nivelul costului. Au fost observate marje negative de - 11 EUR/MWh în 2014 și de - 10 EUR/MWh în 2015³⁸. Continuarea reglementării prețurilor sub nivelul costului este în detrimentul concurenței, chiar și în segmentul clienților casnici, prin faptul că, din cauza deficitelor tarifare, furnizorii înregistrează pierderi, ceea ce conduce la creșterea datoriilor și la creșterea sarcinii fiscale pentru stat.

În conformitate cu hotărârea Curții în cauza *C-36/14 Comisia/Polonia*, reglementarea prețurilor la aprovizionarea cu gaze naturale trebuie să fie proporțională, având în vedere domeniul de aplicare personal al acesteia și, mai precis, beneficiarii acesteia (punctul 61). Prin urmare, dacă are loc reglementarea prețurilor, *ar trebui să existe o distincție între grupurile de consumatori*, întrucât situația întreprinderilor este diferită de cea a consumatorilor casnici, iar obiectivele urmărite și interesele respective nu sunt în mod necesar aceleași.³⁹ De asemenea, ar trebui să se facă o distincție între întreprinderi în funcție de dimensiunea lor, având în vedere că există diferențe obiective între ele.⁴⁰ În legislația română nu se fac astfel de distincții în ceea ce privește aplicabilitatea prețurilor reglementate.

În acest sens, ar trebui subliniat faptul că multe întreprinderi mari fac obiectul măsurii. Acest lucru este valabil în ceea ce privește furnizorii de gaze. Este de asemenea valabil în ceea ce privește clienții noncasnici finali. În acest context, ar trebui reamintit faptul că, în cauza *Federutility*, Curtea a corelat măsurile de protecție a consumatorilor cu gospodăriile și întreprinderile mici (și mijlocii) în calitate de clienți finali ca posibili beneficiari ai reglementării prețurilor⁴¹. *Per a contrario*, întreprinderile mari sunt excluse din domeniul de aplicare al măsurilor de protecție a consumatorilor⁴², întrucât situația lor pe piață și puterea lor de negociere sunt foarte diferite.

Clienții noncasnici au ample posibilități în activitățile lor de afaceri de a căuta cele mai avantajoase condiții de aprovizionare de pe piață, în special dacă sunt furnizori și întreprinderi mari de tipul celor vizați de măsură. Reglementarea prețurilor în cazul lor subminează concurența efectivă. Dacă scopul măsurii este de a proteja nivelul prețurilor pentru clienții casnici, iar măsura nu se limitează la acești clienți, este clar că aceasta depășește orice astfel de scop. Prin urmare, măsura în cauză pare disproporționată în ceea ce privește *ratione personae* în raport cu pretinsul scop urmărit de protecție a consumatorilor.

³⁷ 5 state membre aveau încă prețuri reglementate pentru clienții noncasnici în 2016, în timp ce 11 state membre au eliminat prețurile reglementate pentru clienții noncasnici de la intrarea în vigoare al celui de-al 3-lea pachet privind energia, inclusiv România, în 2015.

³⁸ Studiu din 2018 privind prețurile, costurile și subvențiile pentru energie și impactul acestora asupra industriei și gospodăriilor, anexe la raportul final, Fișă informativă pentru România, p. 342.

³⁹ *Federutility*, punctul 42.

⁴⁰ *Federutility*, punctul 42.

⁴¹ *Federutility*, punctul 41.

⁴² A se vedea concluziile avocatului general R.J. Colomer, punctul 72: „tarifele obligatorii pentru utilizatorii comerciali depășesc obiectivul de apărare a consumatorilor care, în ultimă instanță, justifică intervenția publică pe piață”.

În cele din urmă, ar trebui remarcat și faptul că, în acest caz, reglementarea prețurilor, deși pare să constituie o OSP, nu a fost notificată Comisiei în conformitate cu articolul 3 alineatul (11) din Directiva privind gazele naturale. În temeiul acestei norme, la punerea în aplicare a directivei respective, statele membre informează Comisia în legătură cu toate măsurile adoptate pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu public, inclusiv protecția consumatorului și a mediului și în legătură cu posibilul lor efect asupra concurenței interne și internaționale.

Prin urmare, se consideră că legislația română încalcă articolul 3 alineatul (1) coroborat cu articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2009/73/CE, precum și articolul 3 alineatul (11) din aceasta.

III. Concluzie

Având în vedere cele de mai sus, Comisia consideră că România nu și-a respectat obligațiile în temeiul:

- articolului 3 alineatul (1) coroborat cu articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2009/72/CE,
- articolului 6 coroborat cu articolul 8 alineatul (1), articolul 12 alineatul (5) și articolul 9 din Regulamentul (UE) 2017/1938.

Comisia invită guvernul dumneavoastră să își prezinte, în conformitate cu articolul 258 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, observațiile cu privire la cele de mai sus în termen de două luni de la primirea prezentei scrisori.

După examinarea acestor observații sau dacă nu se transmite nicio observație în termenul stabilit, Comisia își rezervă dreptul de a emite, dacă este cazul, avizul motivat prevăzut la același articol.

Cu deosebită considerație,

Pentru Comisie

Miguel ARIAS CAÑETE

Membru al Comisiei

COPIE CONFORMĂ CU ORIGINALUL
Pentru Secretarul general,

Jordi AYET PUIGARNAU
Director Grefă
COMISIA EUROPEANA