



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 10.1.2007
COM(2006) 841 final

COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

Perspective privind piețele interne de gaz și de energie electrică

{SEC(2006) 1709}
{SEC(2007) 12}

COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

Perspective privind piețele interne de gaz și de energie electrică

1 EXPERIENȚA ACUMULATĂ ÎN PIEȚELE INTERNE DE GAZ ȘI DE ENERGIE ELECTRICĂ

1.1 Context

Începând cu perioada 1999-2000 a fost pusă treptat în aplicare în întreaga Uniune Europeană o piață internă de energie electrică și gaz concurențială¹. De atunci, au fost întocmite în mod regulat rapoarte anuale „de evaluare comparativă” privind punerea în aplicare și rezultatele practice ale directivelor. Pe parcursul anului 2006, Comisia a continuat să monitorizeze punerea în practică, în special, prin analize detaliate de țară și prin anchetă sectorială. Această monitorizare arată că au fost obținute unele progrese, deși uneori inegale.

Pe de o parte, în cursul acestei perioade, noțiunile de bază de piață internă de energie electrică au fost integrate în cadrul legal, în regimurile instituționale și în infrastructura fizică, precum echipamentul IT. Cu toate acestea, în majoritatea statelor membre nu există o concurență semnificativă. Deseori, consumatorii nu beneficiază de posibilitatea reală de a opta pentru un furnizor diferit. Chiar și consumatorii care au reușit să-și schimbe furnizorul sunt deseori nesatisfăcuți de gama de oferte primită. În concluzie, nivelul de încredere a părților interesate în piața internă nu este foarte ridicat. Ca o consecință a acestor deficiențe, Comisia a desfășurat în perioada 2005-2006 o anchetă asupra sectoarelor de gaz și energie electrică, în conformitate cu regulile concurenței. Rezultatele acestei anchete se publică în paralel cu prezentul document².

1.2 Rezultatele pozitive ale concurenței

Eficiența

Liberalizarea a condus în mod incontestabil, în special în prima fază, la îmbunătățirea aprovizionării cu energie și la facilitarea de economii pentru consumatori. Cu toate acestea, recenta creștere a prețurilor cu ridicata la energie electrică și gaz se resimte, mai mult sau mai

¹ Inițial, prin Directiva 96/92/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 decembrie 1996 privind regulile comune pentru piața internă de energie electrică (JO L 027, 30.1.1997, p. 1), și Directiva 98/30/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 privind regulile comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale (JO L 204, 21.7.1998, p. 1); și ulterior prin Directiva 2003/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă de energie electrică și de abrogare a Directivei 96/92/CE (JO L 176, 15.7.2003, pp. 0037 – 0056), Directiva 2003/55/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 98/30/CE (JO L 176, 15.7.2003, p. 0057 – 0078), Regulamentul (CE) nr. 1228/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2003 privind condițiile de acces la rețea pentru schimburile transfrontaliere de energie electrică (JO L 176, 15.7.2003, pp. 0001 – 0010), Regulamentul (CE) nr. 1775/2005 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 septembrie 2005 privind condițiile de acces la rețelele pentru transportul gazelor naturale (JO L 289, 3.11.2005, p. 1). Unele state membre au făcut deja câțiva pași spre deschiderea pieței înainte de luarea acestor măsuri.

² COM(2006)851, Comunicarea Comisiei, „Ancheta sectorială în conformitate cu articolul 17 din Regulamentul 1/2003 privind piețele de gaz și de energie electrică (Raport final)”.

puțin, în facturile beneficiarilor finali și neutralizează o parte dintre reducerile precedente, în special cele pentru utilizatorii industriali, cei mai mari consumatori de energie. Se pare că sporirea eficienței nu se răsfrânge suficient de mult asupra consumatorilor. Nu este foarte clar dacă prețul gazului și al energiei electrice este rezultatul unui proces concurențial real sau este, mai degrabă, rezultatul direct al deciziilor întreprinderilor cu putere pe piață.

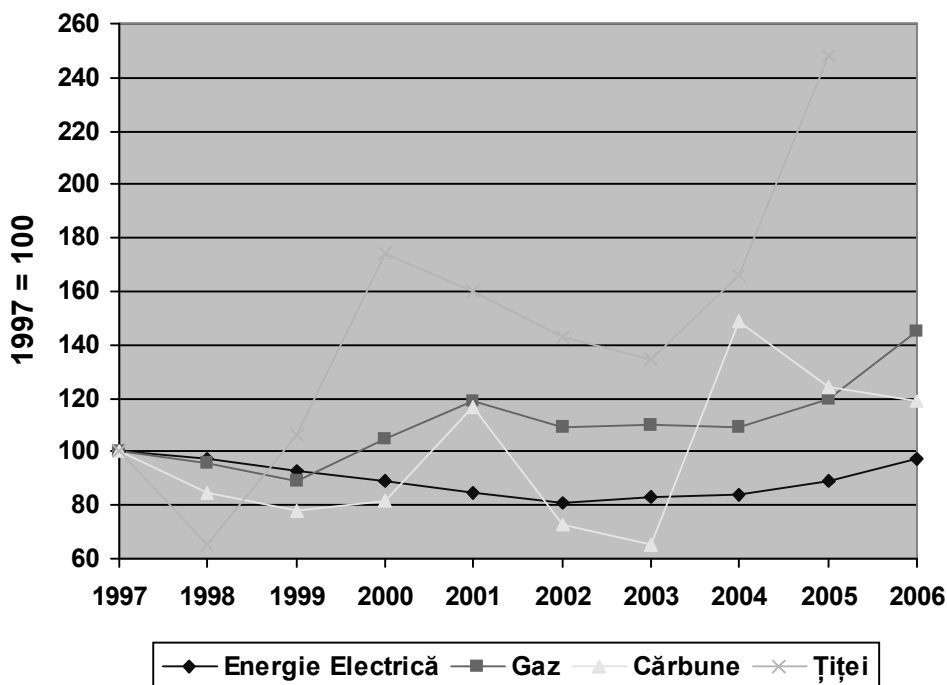
Există o serie de cauze care justifică nivelul crescut al prețurilor, printre care și costurile ridicate ale combustibililor primari, nevoia continuă de investiții și extinderea obligațiilor privind mediul, inclusiv schema Uniunii Europene de comercializare a emisiilor (SCE),³ precum și dezvoltarea de surse de energie regenerabilă.⁴ Cu toate acestea, trebuie subliniată lipsa permanentă a presiunii concurențiale și nivelul ridicat de concentrare pe piețele comerciale cu ridicata, precum și lipsa transparenței pieței.

Prețurile medii⁵ prețurilor pentru energie electrică și gaz la beneficiarul final în țările UE15 începând din 1997 (la nivelul prețurilor din 1997)

³ Având elasticitate scăzută a cererii, sectorul energetic poate transmite prețurilor la energie costurile oportunității indemnizațiilor primite gratuit în conformitate cu schema de comercializare a emisiilor. Intr-adevăr, estimările modelelor empirice și de simulare pentru Germania și Țările de Jos arată că partea din costurile privind CO₂ care a fost transferată către consumatori variază între 60 și 100% în funcție de factorii specifici ai pieței și ai tehnologiei. În consecință, industriile intensiv energetice reglementate de SCE nu suportă numai costurile privind CO₂, ci și costuri de producție mai ridicate datorită creșterii prețurilor energiei electrice.

⁴ A se vedea Comunicarea Comisiei din 7 decembrie 2005, Susținerea energiei din surse regenerabile (COM(2005) 627 final). Conform estimărilor aproximative, costul sistemelor de susținere a energiei din surse regenerabile, după cum se reflectă în prețurile la energie electrică, se situează de exemplu pentru Germania, Spania și Regatul Unit între 4% și 5% (pagina 45).

⁵ Media ponderată a prețurilor pentru marii consumatori industriali, pentru consumatorii industriali și pentru consumatorii casnici. Sursa: Eurostat. Evoluția prețurilor pentru fiecare categorie de consumatori se găsește în tabelele 3.7 și 3.8 din documentul de lucru al serviciilor Comisiei: Date privind politica UE în domeniul energiei electrice, SEC(2007)12. Pentru marii consumatori, prețurile au crescut de la nivelul de referință de 100 în iulie 2007, la 121 pentru energie electrică și 201 pentru gaz în iulie 2006.



După cum se indică în graficul de mai sus, faptul că prețurile cu amănuntul pentru energia electrică, în medie pentru toți consumatorii, rămân relativ constante în termeni reali în cursul perioadei respective, chiar dacă prețul combustibililor primari a crescut în mod evident, demonstrează creșterea eficienței în furnizarea de energie electrică. Prețul energiei electrice, în special pentru consumatorii casnici, ar fi, de fapt, mai scăzut dacă am exclude efectele fiscalității. În ceea ce privește gazul, introducerea sau neintroducerea concurenței nu ar fi împiedicat apariția factorilor care influențează prețurile, precum necesitatea orientării spre surse de aprovizionare mai scumpe cum ar fi gazul natural lichefiat (GNL) și relația permanentă dintre anumite importuri de gaz și prețul petrolului. Trebuie reținut că prețurile pentru energie electrică nu pot rămâne definitiv scăzute, indiferent de factorii externi. Comisia a remarcat acest lucru în comunicarea prin care propunea inițial cel de-al doilea set de directive⁶. O piață deschisă și competitivă ar oferi, totuși, beneficiarilor finali precum și industriilor energetice intensive cele mai bune prețuri.

Siguranța aprovizionării

Piața internă contribuie intens la obiectivele siguranței aprovizionării, precum și la creșterea eficienței. Perspectiva unei piețe extinse de energie electrică și gaz a UE cu reguli comune reprezintă un stimulent puternic pentru noile investiții. În acest context, ultimul tip de raport de conformitate al operatorilor de sistem, este relevant. Acesta prevede că, deși există o creștere de vârf a cererii de 1,5-2,0% pe an, indicând faptul că investițiile în curs și în proiect sunt disponibile la timp, există o capacitate actuală de producție superioară cererii de vârf în cadrul UE. În acest caz, noile investiții răspund clar semnalelor prețurilor cu ridicata și piețelor de echilibrare unde acestea pot funcționa corect. Totuși, apar probleme și în statele membre care au prețuri strict controlate unde există o creștere anuală impresionantă a cererii de energie electrică, cum ar fi Spania și Portugalia.

⁶ Realizarea pieței interne de energie electrică. Comunicarea Comisiei către Consiliul și Parlamentul European, COM(2001) 125, pagina 8.

Piețele concurențiale sprijină, de asemenea, diversificarea prin încurajarea flexibilității în a răspunde la condițiile pieței. O piață integrată oferă, totodată, întreprinderilor europene din sectorul energetic o poziție de negociere mai puternică în aprovizionarea cu energie pe piețele mondiale, deoarece beneficiază de o gamă largă de posibilități în ceea ce privește căile de aprovizionare și accesul la consumatori. Numeroase investiții în domeniul infrastructurii importului de gaz sunt deja în curs sau în proiect. Toate acestea au fost rezultatele procesului de liberalizare și existența unui cadru mai concurențial ar determina o creștere a siguranței aprovizionării.

Siguranța aprovizionării nu mai poate fi considerată o chestiune strict națională. Mijloacele de soluționare a unor astfel de probleme traversează frontierele naționale și depășesc puterile unei țări acționând în mod individual. În special, dezvoltarea și exploatarea rețelelor energetice europene necesită o mai bună coordonare pe viitor, cel puțin la nivel regional, pentru a evita viitoare perturbări. Nu este, însă, cazul în prezent, iar obiectivul unei rețele europene sigure și coerente este departe de a se concretiza.

Pana de curent din 4 noiembrie 2006 la nivel paneuropean demonstrează vulnerabilitatea aprovizionării cu energie electrică în Europa. În avizul transmis la cererea Comisiei la 20 decembrie 2006, ERGEG a conchis că, deoarece nu s-au pus în aplicare concluziile formulate în urma penei de curent din Italia din 2003, a fost nevoie de încă o astfel de experiență pentru a evita pe viitor scufundarea Europei în beznă⁷.

- Adoptarea, la propunerea Comisiei Europene, a unor norme de siguranță operațională obligatorii din punct de vedere juridic;
- Punerea în aplicare de către Comisie a unui cadru pentru rețeaua electrică în contextul strategiei sale energetice;
- Îmbunătățirea colaborării dintre operatorii rețelei electrice europene care ar trebui să răspundă public pentru acțiunile lor.

Durabilitate

Piețele concurențiale asigură în modul cel mai eficient posibil aprovizionarea cu energie electrică și elimină profiturile nejustificate de monopol. Piața concurențială permite, de asemenea, consumatorilor contactul cu producătorii de energie electrică regenerabilă și o aplicare eficientă a instrumentelor politice, precum schema de comercializare a emisiilor și impozitarea în sectorul energetic pentru îmbunătățirea tarifului energiei fosile.⁸ Existența unor piețe comerciale cu ridicata pentru energie electrică transparente și lichide semnalează, de asemenea, eficiența energiei electrice.

În plus, existența unor norme clare și transparente pentru etichetarea surselor utilizate în producerea de energie electrică favorizează cererea de energie electrică cu caracteristici

⁷ Raportul intermediar al ERGEG privind concluziile ce trebuie formulate în urma perturbării masive în cadrul sistemului european de alimentare cu energie electrică din 4 noiembrie 2006, Ref: E06-BAG-01-05. Până în februarie 2007 ERGEG va elabora un raport final.

⁸ Pentru ca aspectele de mediu ale producerii energiei electrice să se reflecte în impozitare, statele membre pot scuti de la impozitare energia electrică obținută din surse regenerabile, în conformitate cu Directiva privind impozitele la energie (Directiva 2003/96/CE a Consiliului din 27 octombrie 2003 privind restructurarea cadrului comunitar de impozitare a produselor energetice și a electricității, JO L 283, 31.10.2003, p. 51).

durabile superioare.

1.3 Punerea incorectă în aplicare a cadrului legal actual

Este esențial ca legislația europeană curentă să poată fi transpusă în mod adecvat în legislațiile naționale pentru a permite funcționarea piețelor și deschiderea lor efectivă către toți consumatorii la 1 iulie 2007. În consecință, Comisia a lansat 34 de proceduri privind încălcarea dreptului comunitar împotriva a 20 de state membre pentru încălcarea și netranspunerea directivelor în vigoare. După transmiterea scrisorilor de somare în aprilie 2006 și, dacă a fost necesar, înainte de începerea procedurii în fața Curții Europene de Justiție, la 12 decembrie 2006, Comisia a decis să transmită 26 de avize motivate către 16 state membre incluzându-le și pe cele mai mari.⁹

Transpunerea noilor directive privind piața internă prezintă următoarele deficiențe:

- Prețurile reglementate împiedică pătrunderea noilor actori pe piață
- Disocierea operatorilor rețelelor de transport și distribuție nu este suficientă pentru a le garanta independența
- Accesul discriminatoriu al terților la rețea, în special în ceea ce privește accesul preferențial acordat operatorilor istorici pentru contracte pe termen lung
- Competențe insuficiente ale operatorilor
- Comisia nu a primit nicio informație privind obligațiile serviciului public, în special în privința tarifelor de furnizare reglementate
- Originea energiei electrice nu a fost suficient de detaliată, lucru esențial în special pentru promovarea energiei regenerabile.

Menținerea acestor infracțiuni, timp de aproape doi ani și jumătate de la introducerea obligației de transpunere a directivelor la 1 iulie 2004, arată în mod clar insuficiența și deficiențele cadrului legal european actual prevăzut de directive. Reglementatorii nu pot dispune de competențele și de independența necesare pentru a putea asigura punerea în practică a unor piețe deschise care să funcționeze într-un mod eficace și nediscriminatoriu. În plus, cadrul legal actual nu prevede reguli adecvate și eficiente în ceea ce privește chestiunile transfrontaliere referitoare la accesul la rețelele de gaz și energie electrică. Accesul preferențial acordat în permanență interconectării transfrontaliere demonstrează deficiențele normelor actuale. În concluzie, disocierea din punct de vedere juridic și funcțional a operatorilor de rețea care sunt integrați pe verticală cu activitățile de producție și furnizare, prevăzută în directivele actuale, nu reușește să asigure egalitatea accesului la rețea pentru toți furnizorii.

1.4 Obstacole în calea concurenței

Deși trebuie recunoscute rezultatele anterior menționate, trebuie subliniat, de asemenea, că Uniunea Europeană este încă departe de obiectivul unei adevărate piețe interne a energiei electrice unde fiecare consumator UE nu numai că are dreptul legal de a-și alege liber furnizorul de energie electrică și gaz dintre întreprinderile UE, dar exercitarea acestui drept este și un act real, simplu și eficace. La fel de important este și faptul că noii veniți pot investi

⁹ A se vedea <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/481&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

în noile capacități de producție și de import de gaz, în timp ce operatorii istorici, în lipsa unei disocieri corespunzătoare, beneficiază probabil de o stare de criză artificială.

De asemenea, în prezent, Uniunea Europeană este, departe de a putea garanta tuturor întreprinderilor din UE dreptul de a vinde energie electrică și gaz în orice stat membru în condiții de egalitate cu întreprinderile naționale existente fără nicio discriminare sau dezavantajare. În special, nu există încă un acces nediscriminatoriu la rețele și un nivel eficace de supraveghere reglementară în fiecare stat membru.

În plus, Uniunea Europeană nu dispune încă de soluția adecvată pentru investițiile la nivelul noii infrastructuri bazate pe un cadru de reglementare european comun și stabil în sprijinul piețelor interne. În prezent nu există încă nivelul necesar de coordonare între rețelele energetice naționale în ceea ce privește standardele tehnice, normele de echilibrare, calitatea gazului, stabilirea contactelor și mecanismele de gestionare a congestionării rețelei necesare asigurării unei funcționări eficace a comerțului transfrontalier.

Atât ancheta sectorială cât și analizele de țară efectuate de către Comisie pe parcursul anului 2006 au evidențiat o serie de exemple specifice care arată deficiențele cadrului de reglementare în vigoare, după cum urmează:

- Marile întreprinderi și/sau întreprinderile integrate pe verticală beneficiază de un avantaj considerabil în ceea ce privește informațiile pe care le pot utiliza în formularea strategiei lor comerciale. Pe de altă parte, întreprinderile mai mici au descoperit prea târziu anumite probleme, cum ar fi întreruperile de producție, pentru a-și mai putea ajusta pozițiile.
- În unele cazuri, în grupurile integrate pe verticală persistă confuzia în ceea ce privește responsabilitatea pentru funcțiile de bază ale operatorului de sistem de transport (OST), cum ar fi de exemplu serviciile de transmitere și de echilibrare.
- Deseori, în special în cazul integrării pe verticală, se întâmplă ca OST să nu poată crea condițiile favorabile piețelor concurențiale lichide, de exemplu prin menținerea zonelor de echilibrare distincte în loc de a facilita integrarea la nivel național și transfrontalier. Aceasta poate fi efectul lipsei de încredere între OST total disociați și ceilalți.
- OST par să nu fi acționat suficient de mult pentru creșterea capacității transfrontaliere, fie prin investiții, fie prin alte modalități. Aceasta este deseori rezultatul modului neadecvat de stimulare prevăzut prin cadrul de reglementare.
- Este evident că, atât OST cât și reglementatorii tind să se concentreze mai mult asupra preocupărilor naționale pe termen scurt în loc să încerce să fie pro-activi și să dezvolte piețe integrate. De exemplu, congestia a fost în unele țări transferată asupra frontierelor naționale, iar capacitatea transfrontalieră va fi prima afectată de constrângeri. Unii reglementatori au tergiversat luarea unei decizii privind punerea în aplicare a dispozițiilor fundamentale deja prevăzute în legislație, de exemplu, alocarea capacităților bazate pe piață.
- În multe cazuri, anumiți reglementatori sunt constrânși în relațiile lor cu industria, neavând competențele și prudența corespunzătoare. Aceasta se întâmplă, în special, în cazul chestiunilor pe care directivele nu le-au plasat sub responsabilitatea ex-ante a reglementatorului cum ar fi regulile de disociere funcțională, condițiile de acces netarifare, punerea informațiilor la dispoziția utilizatorilor rețelei și stocarea gazului.

- Reglementatorii au fost puși uneori în situația în care deciziile lor contravin obiectivului realizării unei piețe interne unice de energie electrică și gaz, de obicei datorită influenței directe sau indirecte a guvernelor naționale. Stabilirea neadecvată a tarifelor de aprovizionare este cel mai clar exemplu, deși nu singurul.
- Piețele naționale concentrate tind să încurajeze reglementatorii să introducă reglementări care aduc atingere pieței comerțului cu ridicata și piețelor de echilibrare, stabilind de exemplu limite de preț, fapt ce descurajează puternic investițiile. În același timp, mecanismele de capacitate nu sunt deloc coordonate, conducând la eventuale denaturări.
- Statele membre mai mici au luptat deseori pentru introducerea unei concurențe reale, izolat față de vecinii lor și nu au reușit realizarea unei piețe lichide a comerțului cu ridicata de energie electrică și gaz. În aceste cazuri, concurența nu va fi posibilă fără o reglementare coordonată între jurisdicțiile învecinate.
- În concluzie, în multe cazuri, operatorii sistemelor de distribuție (OSD) par a fi insuficient pregătiți pentru deschiderea competiției către consumatorii casnici începând din iulie 2007.

În plus, cadrul de reglementare existent a dat naștere unor probleme în materie de circulație a capitalului.¹⁰ Mai întâi, existența unor nivele diferite de disociere în statele membre creează situații asimetrice care pot denatura concurența între operatorii pe piață la scara UE și care sunt greu de conciliat cu principiul comunitar al liberei circulații a capitalurilor. Mai mult decât atât, aceasta defavorizează statele membre care au un grad mai ridicat de disociere. În al doilea rând, în unele cazuri în care deschiderea transfrontalieră s-a făcut prin preluarea de către un producător dintr-un anumit stat membru a unei întreprinderi dintr-un alt stat membru sau prin fuziunea acestora, reglementatorii naționali în domeniul energiei au intervenit în mod nejustificat în conformitate cu principiul liberei circulații a capitalurilor,¹¹ motivând că este necesară o procedură de autorizare pentru garantarea obiectivelor siguranței publice și interesului general.

Ca urmare a acestor deficiențe generale, întreprinderile istorice de energie electrică și gaz își mențin în principiu poziția dominantă pe piețele „lor” naționale. Aceasta a permis în multe state membre menținerea unui control strâns asupra prețurilor energiei electrice și gazului la beneficiarul final. Din păcate, acest lucru de regulă îngrădește mult concurența. Deși Comisia recunoaște că această dominație necesită o acțiune de reglementare și consumatorii pot avea nevoie de protecție împotriva manipulării prețurilor, aceste plafoane de preț generalizate împiedică funcționarea pieței interne de energie electrică. De asemenea, acestea maschează semnalele economice prin care prețurile indică necesitatea unor noi capacități și, prin urmare, prin descurajarea investițiilor, afectează siguranța aprovizionării și pot duce pe viitor la apariția unor crize de aprovizionare. UE nu poate permite dezvoltarea unei asemenea situații. O încercare de abordare indirectă a problemelor de pe piața comerțului *cu ridicata*, de obicei prin controlarea pieței comerțului *cu amănuntul*, ar conduce la blocarea ambelor piețe. Aceasta ar fi în detrimentul intereselor pe termen lung ale consumatorilor.

Controlul prețurilor către beneficiarii finali corespunde cu obligațiile serviciului public, care

¹⁰ În conformitate cu art. 56 din Tratatul CE.

¹¹ În sectoarele de energie electrică nu există un echivalent al „pașaportului european” existent în cadrul serviciilor financiare. Reglementatorul fiecărui stat membru eliberează autorizațiile (de exemplu, procedura de autorizare pentru noile centrale prevăzută la articolul 6 din Directiva 2003/54/CE privind energia electrică).

sunt, dacă nu discriminatorii, incompatibile cu articolul 3 din directiva care impune asigurarea de către OSP a unui acces egal la consumatori pentru toate întreprinderile. În al doilea rând, dacă sunt implicate plăți compensatorii, acestea trebuie să respecte normele privind ajutoarele de stat. În al treilea rând, în materie de discriminări privind prețurile și restricțiile la re-vânzare se aplică dreptul concurenței. **Comisia a lansat deja o serie de proceduri privind încălcarea tarifelor reglementate și va continua să se asigure că toate aceste obligații respectă prevederile dreptului comunitar.**

Comisia a semnalat aceste probleme actuale de pe piața de energie electrică și gaz în raportul publicat la sfârșitul anului 2005.¹² La acel moment s-a considerat că este prea devreme pentru a trage concluzii legislative definitive. Cu toate acestea, Comisia a luat în nume propriu o serie de măsuri după cum urmează:

- (1) Comisia a efectuat analize de țară detaliate prin interviuarea operatorilor pe piață din fiecare stat membru, inclusiv a întreprinderilor mai mici și a celor nou intrate pe piață.¹³
- (2) Pe baza avizului Grupului de reglementatori europeni pentru energie electrică și gaze naturale (ERGEG), orientările generale privind gestionarea congestiei rețelei pentru schimburile transfrontaliere de energie electrică au fost adoptate la 9 noiembrie și au intrat în vigoare la 1 decembrie 2006.¹⁴
- (3) ERGEG a lansat inițiativele regionale și depune eforturi în direcția eliminării obstacolelor în calea integrării pieței în următoarele domenii: transparență, acces la capacitate și dezvoltarea centrelor de comercializare a gazului.
- (4) Comisia a finalizat ancheta sectorială.¹⁵ Au fost lansate o serie de investigații asupra întreprinderilor din sectoarele de energie electrică și gaz.

De asemenea, Comisia a lansat proceduri privind încălcarea dreptului comunitar în vederea remedierii problemelor identificate în materie de circulație a capitalului.

Comisia are acum în vedere abordarea problemelor rămase în următoarele domenii:

- Asigurarea accesului nediscriminatoriu la rețelele bine dezvoltate,
- Îmbunătățirea reglementării accesului la rețele la nivel național și la nivelul UE,
- Reducerea posibilităților unei concurențe neloiale,
- Introducerea unui cadru clar pentru investiții,
- Soluționarea problemelor privind consumatorii casnici și consumatorii comerciali mai mici.

Secțiunea 2 cuprinde un rezumat al măsurilor vizate de Comisie. Legislația introdusă în 2003,

¹² COM(2005)568.

¹³ A se vedea documentul însoțitor: Documentul de lucru al serviciilor Comisiei - Raportul de punere în aplicare privind cadrul de reglementare al UE în domeniul energiei electrice și gazului: analize de țară, SEC(2006)1709.

¹⁴ Decizia 2006/770.

¹⁵ A se vedea Comunicarea Comisiei, „Ancheta sectorială în conformitate cu articolul 17 din Regulamentul 1/2003 privind piețele de gaz și de energie electrică (Raport final)”, COM (2006)851.

corect pusă în aplicare, cuprinde multe dintre cerințele fundamentale de dezvoltare a unei piețe europene concurențiale, precum deschiderea totală a pieței, introducerea accesului reglementat al terților și obligația de a înființa o autoritate de reglementare. Cu toate acestea, este necesară consolidarea prevederilor existente. Comisia va face aceste propuneri în cursul anului 2007 ca urmare a unei evaluări complete a impactului și pe baza datelor anchetei sectoriale.

2 PROBLEME ESENȚIALE NESOLUȚIONATE

2.1 Asigurarea accesului nediscriminatoriu la rețele prin disociere

Disocierea juridică a operatorilor sistemelor de transport (OST) a adus deja o îmbunătățire a accesului părților terțe (ATP) la rețele. S-au stabilit principii fundamentale ale nediscriminării și s-au elaborat, pentru cea mai mare parte, structuri tarifare care încurajează dezvoltarea concurenței. Sau eliminat treptat subvențiile încrucișate. Acest proces este încă în curs pentru operatorii sistemului de distribuție, pentru care disocierea juridică nu este necesară până în iulie 2007.

Deși din 2004 s-au înregistrat unele progrese, datele detaliate în secțiunea 1, atât din evaluarea de țară, cât și din ancheta sectorială, arată că disocierea juridică și funcțională impusă de legislația actuală nu este suficientă pentru a asigura dezvoltarea unei adevărate piețe europene competitive pentru energie electrică și gaz.

Problemele semnalate nu sunt universale și nu ar trebui subestimate eforturile considerabile depuse. Cu toate acestea, problemele supuse în mod regulat atenției Comisiei constituie cauza principală a denaturării existente și potențiale.

Inerent, disocierea juridică nu elimină conflictele de interese care apar din integrarea verticală, cu riscul ca rețelele să fie considerate ca fiind active strategice în serviciul interesului comercial al entității integrate, în loc să deservească interesul general al consumatorilor rețelei. Dovezile strânse atât în cadrul anchetei sectoriale¹⁶ cât și în cadrul analizelor de țară arată că aceasta duce în unele cazuri la apariția următoarelor probleme.

În primul rând, nu se poate asigura accesul nediscriminatoriu la informații. Obstacolele în materia informării instituite prin reglementarea actuală în materie de disociere, nu pot garanta că OST nu vor furniza informații comerciale sensibile către sectoarele de producție sau furnizare din cadrul întreprinderilor integrate.

În al doilea rând, reglementarea actuală în materie de disociere nu elimină stimularea discriminărilor privind accesul terților. Operatorii istorici care sunt proprietarii rețelei pot utiliza, prin urmare, aceste active pentru a face mai dificilă pătrunderea pe piață a concurenței. Condițiile de acces discriminatorii cuprind conectarea de noi centrale pentru cei nou intrați pe piață, accesul inegal la capacitățile rețelei (acumulare de capacități), menținerea unei zone de echilibrare artificială reduse sau refuzul de a pune la dispoziție capacitățile neutilizate.

În al treilea rând măsurile de stimulare pentru investiții sunt denaturate. Operatorii de rețea integrați pe verticală nu sunt stimulați să dezvolte rețeaua în interesul general al pieței, facilitând astfel pătrunderea noilor veniți la nivelul producției sau furnizării. Există dovezi

¹⁶ Anexa tehnică la Comunicarea Comisiei, „Ancheta sectorială în conformitate cu articolul 17 din Regulamentul 1/2003 privind piețele de gaz și de energie electrică (Raport final)”, SEC (2006)1724, începând cu alineatele (144) (gaz) și (474) (energie electrică).

suficiente conform cărora deciziile întreprinderilor integrate pe verticală privind investițiile se adresează nevoilor filialelor cu rol de aprovizionare.¹⁷ Aceste întreprinderi par dezinteresate de creșterea, de exemplu, a capacității importului de gaz prin procedură deschisă, care, în unele cazuri a generat probleme de siguranță a aprovizionării. Același lucru se întâmplă în unele cazuri și cu disponibilitatea capacității de conectare pentru noile centrale.

Comisia a examinat îndeaproape problema disocierii și a conchis că numai niște dispoziții stricte privind disocierea vor putea stimula suficient operatorii sistemului spre exploatarea și dezvoltarea rețelei în interesul tuturor utilizatorilor.

În consecință, Comisia a luat în calcul două alternative principale pentru stabilirea noilor măsuri de disociere a OST, având în vedere prezentarea unor propuneri formale privind:

- **OST total disociate (în ceea ce privește proprietatea):** OST vor fi atât proprietari ai mijloacelor de transport, cât și operatori de rețea. Titlurile de proprietate vor fi deținute în mod independent, mai exact, întreprinderile de aprovizionare/de producție nu vor mai putea avea o participare semnificativă în OST. Mulți susțin că problemele complexe detaliate mai sus vor fi rezolvate numai odată cu disocierea totală a proprietății OST. Acest lucru ar prezenta într-adevăr o serie de avantaje, după cum urmează: accesul nediscriminatoriu al terților la rețele ar fi garantat și vizibil, încurajând astfel investițiile în infrastructura de producție și de import de gaz. OST ar putea schimba mai ușor informații potențial sensibile pentru piață, sporind eficacitatea. Mai mult, ar permite acordarea unor stimulente clare pentru mărirea capacității infrastructurii interne a UE din moment ce deciziile de investiție nu vor mai fi denaturate de interesele aprovizionării. În plus, ar facilita fuziunea transfrontalieră a întreprinderilor de transport, ceea ce ar permite o gestionare mai eficace a chestiunilor transfrontaliere. În concluzie, există un echilibru clar între nivelul de disociere și nivelul de control al reglementării. Disocierea totală a proprietății ar reduce necesitatea stabilirii unei reglementări apăsătoare pentru ca supravegherea reglementării destinată detectării discriminărilor să poată fi cât mai puțin detaliată. Supravegherea relativ dificilă vizând garantarea independenței OST integrați pe verticală poate fi îmbunătățită considerabil. În plus, ar putea fi cu certitudine pusă în aplicare mai ușor și mai repede, prin aplicarea unei reglementări mai ușoare.
- **operatori de sistem diferiți fără disocierea proprietății:** Această soluție ar necesita disocierea operatorilor sistemului de deținere a activelor. Întreprinderile de aprovizionare/producție nu mai pot avea o participare semnificativă privind operatorii de sistem independenți (OSI). Cu toate acestea, mijloacele de transport pot rămâne într-un grup integrat pe verticală. Operatorul de sistem va fi singurul răspunzător pentru exploatare și expediere, fiind interfața primară cu utilizatorii rețelei și va deține controlul asupra deciziilor de întreținere și dezvoltare. Operatorii de sistem vor avea nevoie de fonduri suficiente și de personal care să nu fie angajat în același timp de către grupul integrat pe verticală. Modelul OSI ar necesita reglementare detaliată și controlul permanent al reglementării.

¹⁷ A se vedea capitolele naționale privind operatorii de rețea și disocierea în cadrul Documentului de lucru al serviciilor Comisiei, Raportul de punere în aplicarea cadrului de reglementare al UE în domeniul energiei electrice și gazului: analize de țară, SEC(2006)1709 și anexa tehnică a Comunicării Comisiei, „Ancheta sectorială în conformitate cu articolul 17 din Regulamentul 1/2003 privind piețele de gaz și de energie electrică (Raport final)”, SEC (2006)1724, în special începând cu alineatele (157) (gaz) și (487) (energie electrică).

Datele economice indică faptul că disocierea proprietății constituie mijlocul cel mai eficace de asigurare a unei alternative pentru consumatorii de energie și de încurajare a investițiilor. Acest lucru se explică prin faptul că întreprinderile din rețele diferite nu sunt influențate de cumulul de interese de aprovizionare/producție privind deciziile de investiție. Se evită, de asemenea, reglementarea excesiv detaliată și complexă, precum și sarcinile administrative disproporționate.

Abordarea operatorului de sistem independent ar aduce o îmbunătățire a status quo, dar ar necesita reguli mai detaliate, stricte și costisitoare și ar fi mai puțin eficace în abordarea descurajării investițiilor în rețele. În răspunsul său la cartea verde a Comisiei, ERGEG arată că abordarea sa preferată se bazează pe disocierea proprietății.¹⁸

Comisia va studia îndeaproape ambele opțiuni atât în privința rețelilor de energie electrică cât și a celor de gaz, ținând cont de caracteristicile individuale ale fiecărui sector. Obiectivul va fi, în ambele cazuri, asigurarea accesului echitabil la rețea pentru toate întreprinderile și asigurarea că există suficiente măsuri de stimulare a OST pentru a furniza capacități adecvate, în special prin noua infrastructură.

Soluția aleasă pentru disociere trebuie să fie aplicabilă tuturor operatorilor și tuturor piețelor naționale pentru a putea evita incompatibilitățile dintre dimensiunea națională a competențelor de reglementare și dimensiunea comunitară a pieței unice de energie electrică.¹⁹ Trebuie remarcat că motivele imperative de interes general (de exemplu, siguranța aprovizionării) pot justifica un eventual efect restrictiv al opțiunilor propuse pentru dreptul de stabilire și libera circulație a capitalurilor. Întrucât disocierea proprietății a fost deja introdusă în 11 state membre, Comisia va evalua ulterior experiența lor în comparație cu cea a statelor membre care au introdus disocierea juridică. Există o legătură între disociere și reglementare. Piețele în care există o disociere a proprietății mai mică necesită o reglementare mai detaliată, complexă și prescriptivă. În asemenea condiții, reglementatorii naționali au nevoie, în special de un caracter mai incisiv și responsabil pentru a evita discriminarea. Cu toate acestea, descurajarea investițiilor în rețele fără disocierea proprietății nu poate fi în nici un caz abordată în întregime de către reglementatori.

2.2 Îmbunătățirea reglementării accesului la rețele la nivel național și la nivelul UE.

2.2.1 Întărirea rolului reglementatorilor naționali.

Directivele din 2003 privind energia electrică și gazul au introdus obligația statelor membre de a stabili reglementatori cu competențe specifice. Cu toate acestea, în numeroase cazuri, experiența arată că eficacitatea reglementatorilor este în mod frecvent limitată datorită lipsei independenței guvernului, a deținerii de puteri depline și a discreției. De exemplu, evaluările de țară arată că reglementatorii nu au puteri ex-ante discreționare și eficace în mai multe chestiuni, precum stabilirea regulilor pentru disociere funcțională sau a condițiilor de acces netarifare. În alte cazuri, obligațiile reglementatorilor sunt împărțite între autoritatea de reglementare specifică și minister sau autoritatea în materie de concurență. Analizele de țară confirmă faptul că acordarea unor puteri insuficiente reglementatorilor naționali conduce la luarea de decizii incoerente și la respectarea insuficientă a acestora. Acest lucru a fost confirmat și de raportul

¹⁸ Răspunsul Consiliului european al reglementatorilor de energie (CERE) la Cartea verde privind energia electrică din 11 iulie 2006 (C06-SEM-18-03).

¹⁹ În conformitate cu articolul 26, alineatul (1) din Directiva 2003/54 privind energia electrică, micile rețele izolate pot primi o derogare de la regulile privind disocierea.

separat al unui consultant asupra competențelor reglementatorilor care a concluzionat că: „persistă unele insuficiențe în sfera activităților, competențelor disponibile și capacității reglementatorilor de a exercita o reglementare independentă” și că aceasta „crează probleme reziduale de asimetrie de reglementare și, în unele cazuri, împiedică dezvoltarea corespunzătoare a concurenței”.²⁰

În consecință, Comisia a ajuns la concluzia că trebuie sporite competențele reglementatorilor de energie la nivel național și că aceștia trebuie să aibă un anumit nivel de maturitate care să le permită luarea deciziilor în toate problemele importante. Comisia consideră că reglementatorii necesită importante puteri ex-ante în următoarele domenii: i) toate aspectele legate de accesul terților la rețea, ii) accesul la utilitățile de depozitare a gazului, iii) mecanisme de echilibrare, iv) supravegherea pieței, de exemplu, pentru bursele de energie electrică, v) respectarea disocierii funcționale și contabile pentru operatorii sistemului de distribuție, vi) toate chestiunile transfrontaliere, vii) protecția consumatorului inclusiv controlul prețului la beneficiarul final, viii) colectarea de informații, ix) sancțiuni în caz de nerespectare. **Comisia intenționează, în consecință, să propună o consolidare a directivelor în baza acestora.**

Este, de asemenea, esențială asigurarea că deciziile luate la nivel național nu influențează în mod negativ aspectele cele mai importante ale intrării pe piață și evoluția către o piață internă comunitară, respectiv, cea a gazului și a energiei electrice. În acest scop, anumite decizii naționale individuale de reglementare, în special cele privind chestiuni transfrontaliere și eficacitatea dezvoltării concurenței, trebuie notificate Comisiei. Această structură este deja utilizată pentru derogările privind accesul terților la noua infrastructură (în conformitate cu articolul 22 din Directiva 2003/55 privind gazul și articolul 7 din Regulamentul 1288/2003 privind energia electrică și în comunicarea electronică de sector din 2003. **Comisia va examina criteriile corespunzătoare conform cărora alte asemenea decizii ar necesita notificarea și controlul Comisiei**²².

2.2.2 Coordonarea reglementatorilor la nivelul UE

Crearea unei rețele integrate de transport a UE²³ implică schimbarea cadrului de reglementare. Înlăturarea contradicțiilor existente la nivelul deciziilor de investiții și exploatarea rețelei au implicații financiare, printre care și alocarea costurilor și riscurilor asociate cu creșterea capacității. De asemenea, există încă probleme legate de incompatibilitățile la nivel național, de exemplu între structurile tarifelor, normele de alocare a capacității, măsurile de echilibrare, calendarul activităților comerciale și măsurile de siguranță în aprovizionare. Rezultatul acestor diferențe în proiectarea pieței este segmentarea acesteia incluzând chiar și unele piețe naționale rămase împărțite pe diferite zone „tarifare” sau „de echilibrare” care se opun dezvoltării pieței interne. Această segmentare a pieței europene sporește efectul dominației unui număr mic de furnizori și afectează siguranța aprovizionării.

²⁰ „Studiu privind puterile și competențele reglementatorilor de energie electrică și transport”, Economie Europeană și SIT, octombrie 2006.

²¹ Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (directivă-cadru), JO L 108, 24.4.2002, pp. 33–50, articolul 7.

²² Comisia consideră că astfel de puteri de control ar putea fi necesare în următoarele domenii: i) derogările de la ATP pentru noua infrastructură, ii) reglementarea prețurilor la beneficiarul final, iii) toate deciziile privind chestiuni transfrontaliere, inclusiv punerea în aplicare în detaliu a orientărilor generale, și iv) chestiuni privind dominarea pieței, în special în ceea ce privește absența unei lichidități adecvate, precum și decizii privind gestionarea contractelor de transport existente.

²³ A se vedea punctul 2.4 de mai jos.

Reglementatorii încearcă deja să rezolve astfel de probleme prin ERGEG și, în mod explicit, inițiativele regionale privind energia electrică și gazul.²⁴ Există semne încurajatoare că se vor face progrese semnificative în această direcție. Progresul este posibil dacă toți reglementatorii implicați sunt de acord cu aceste îmbunătățiri și dispun de competențele și responsabilitățile necesare. Pentru aceasta este nevoie de un elan mai mare, inclusiv de o coordonare a UE mai detaliată care necesită mai multe resurse. Acest lucru va fi subliniat în raportul Comisiei asupra experienței privind Regulamentul 1228/2003 care va include și o listă de acțiuni concrete.²⁵ Sunt posibile trei configurații principale, reprezentând delegările de competențe necesare în conformitate cu Tratatul CE, care ar necesita amendarea cadrului legislativ, în special în ceea ce privește cea de-a doua și cea de-a treia opțiune.

- **Evoluția progresivă a abordării actuale:** întărirea colaborării dintre reglementatorii naționali, în special, prin solicitarea acordării de către statele membre către reglementatorii naționali a unui obiectiv comunitar și introducerea unui mecanism care să permită Comisiei examinarea anumitor decizii ale reglementatorilor naționali în domeniul pieței interne de energie electrică.²⁶
- **O rețea europeană a reglementatorilor independenți (“ERGEG”):** Prin acest mecanism se va oficializa rolul deținut de ERGEG și i se va atribui sarcina de a structura decizia pentru reglementatorii și operatorii relevanți de pe piață, cum ar fi operatorii de rețea, bursele de energie electrică sau producătorii, în ceea ce privește anumite probleme tehnice bine definite și mecanismele referitoare la chestiuni transfrontaliere. Va fi necesară implicarea în mod corespunzător a Comisiei, dacă este cazul, pentru a se asigura că s-a ținut bine cont de interesul comunitar.
- Se va înființa **un nou organism unic la nivel comunitar**. Acesta va răspunde, în special, de adoptarea unor decizii individuale pentru piața europeană de energie electrică și gaz privind chestiunile tehnice și de reglementare relevante pentru buna funcționare a schimburilor transfrontaliere.²⁷

Dintre cele trei opțiuni, Comisia consideră că prima, dezvoltarea treptată a abordării curente, nu va fi suficientă, în special, datorită faptului că progresul se va baza în continuare pe acordul voluntar dintre cei 27 de reglementatori naționali care vor avea deseori interese diferite. Prin urmare, abordarea minimală în măsură să creeze un progres rapid și eficient în concordanță cu chestiunile tehnice necesare pentru a asigura funcționarea eficientă a comerțului transfrontalier, ar fi abordarea ERGEG+.

²⁴ ERGEG a lansat Inițiativa regională privind energia electrică (IRE) la 27 februarie 2006, urmată la 25 aprilie 2006 de Inițiativa regională privind gazul (IRG).

²⁵ A se publica la începutul anului 2007: raportul identifică șapte domenii în care ar putea fi necesar un nivel mai mare de coordonare reglementară, numai câteva fiind în întregime acoperite de către regulamentul: a) norme de securitate, b) reguli de conectare la rețea, c) reguli de comercializare a energiei electrice, d) transparența, e) dispoziții în materie de schimb, echilibrare și reglare, putere de rezervă, f) schimbul de date g) semnalele de localizare și stimularea investițiilor.

²⁶ După cum se precizează mai sus, aceasta se bazează pe abordarea deja utilizată în sectorul comunicării electronice și pentru derogările privind accesul terților la noua infrastructură de gaz și energie electrică.

²⁷ În conformitate cu proiectul de Acord interinstituțional privind cadrul de funcționare a agențiilor europene de reglementare (COM(2005)59 final), acest organism poate fi, în special, însărcinat cu aplicarea normelor comunitare cazurilor specifice, ceea ce include și puterea de a adopta decizii individuale obligatorii din punct de vedere juridic pentru terțe părți (articolul 4).

Întrucât importanța proiectelor de investiții în aducerea gazului la frontierele europene, se preconizează ca ERGEG să joace, de asemenea, un rol important în dialogul cu partenerii internaționali ai Europei în domeniul energetic. Aceasta ar permite o puternică promovare a cooperării internaționale la nivelul reglementatorilor. Trebuie, de asemenea, menținută colaborarea cu Europa de Sud-Est, Europa Mediteraneană și rețeaua internațională de reglementare a sectorului energetic și pot fi explorate noi căi de colaborare cu Rusia și cu alte țări, cum ar fi, de exemplu, dialogul UE-SUA.

2.3 Reducerea posibilităților unei concurențe neloiale

După cum s-a arătat în mod repetat de către Comisie în rapoartele de monitorizare și după cum s-a constatat ulterior în cadrul anchetei sectoriale, numeroase piețe naționale se caracterizează printr-un nivel ridicat de concentrare și prin temeri cu privire la manipularea pieței cu ridicata. Atât piața de gaz, cât și cea de energie electrică sunt predispuse la concentrare datorită existenței monopolurilor de pre-liberalizare și datorită caracteristicilor lor naturale.

În special, energia electrică reprezintă un produs cu un grad scăzut de flexibilitate a cererii, astfel încât, chiar și la prețuri relativ ridicate, consumatorii nu își reduc în mod semnificativ consumul. Acest fapt, efectele saturării și nevoia de echilibru continuu între cerere și ofertă, măresc posibilitățile de dominare a pieței. În ceea ce privește gazul, dificultățile concurenței provin de asemenea din structura industriei gazului în afara UE, precum și din producția națională în statele membre.

Aceste probleme se agravează datorită dimensiunii naționale a pieței și datorită absenței integrării. Progresele abordate în secțiunile 2.1 și 2.2 mai sus menționate, oferă un puternic impuls integrării pieței și diminuează aceste probleme.

În plus, cu timpul, și când va exista un acces echitabil la rețele, noile investiții ale operatorilor non-istorici vor contribui și ele la subminarea concentrării. Acest lucru va fi încurajat în special dacă operatorii istorici sau OST vor publica o listă a locațiilor adecvate pentru producerea de energie electrică sau pentru stocarea gazului și vor adopta mecanisme de cedare a acestora către noii investitori. Operatorii pe piață au identificat o serie de alte posibile măsuri pe termen scurt care vor sprijini, de asemenea, procesul de trecere la o piață de energie electrică și gaz mai concurențială și disputabilă în ceea ce privește: a) transparența, b) structurile contractuale și c) stocarea gazului.

2.3.1 Transparența

Problema concentrării se agravează atunci când întreprinderile dominante nu sunt obligate să dezvăluie informații celorlalți operatori pe piață. De exemplu, modificarea prețurilor cu ridicata este deseori determinată de variațiile producției sau de utilizarea capacităților de import de către marile întreprinderi de energie electrică și gaz. Operatorii pe piață mai mici vor fi dezavantajați dacă nu pot urmări cauzele principale ale modificărilor prețurilor pieței. Un grad mai ridicat de transparență ar permite, de asemenea, o mai bună supraveghere a pieței. ERGEG a propus deja orientări generale privind transparența și a recomandat Comisiei ca acestea să fie obligatorii din punct de vedere legal.

În consecință, Comisia intenționează să stabilească orientări obligatorii privind transparența, fie printr-o nouă legislație, fie prin modificarea Regulamentului nr. 1228/2003 actual privind energia electrică. De asemenea, își propune să îmbunătățească

cerințele privind transparența pentru gaz prin Regulamentul nr. 1775/2005. În ambele cazuri se va porni de la recomandarea ERGEG.

2.3.2 Contractele de transport de gaz pe termen lung și activitățile în aval

Comisia a recunoscut în mod repetat rolul contractelor pe termen lung între producătorii externi (adică cei din amonte) și întreprinderile furnizoare de consumatori în cadrul Uniunii Europene.²⁸ Aceste contracte pe termen lung reflectă nevoia de investiții directe și joacă un rol important în ceea ce privește accesul la un consum rentabil de energie electrică. Cu toate acestea, astfel de acorduri se extind deseori în aval și servesc la blocarea pieței din aval prin contracte de transport prioritare și contracte de furnizare pe termen lung disproporționate, fie cu furnizorii locali, fie direct cu consumatorii finali. Aceasta are deseori ca urmare crearea unei piețe închise în cadrul Uniunii Europene.

Regulamentul privind gazul impune deja, pentru contractele de transport, condiții stricte de tipul „utilizării obligatorii sub sancțiunea pierderii”. Aici sunt incluse și contractele încheiate în conformitate cu Directiva 91/296/CEE privind tranzitul gazelor naturale prin rețelele magistrale. Aceste cerințe, împreună cu investiții suplimentare în rețelele de gaz, pot ajuta la depășirea blocajului actual care împiedică o concurență veritabilă. Dezvoltarea ulterioară a principiului „utilizării obligatorii sub sancțiunea pierderii” ar ajuta, de asemenea, la dezvoltarea mai rapidă a concurenței. **Comisia va monitoriza strict respectarea cerințelor Regulamentului nr. 1775/2005 și va dezvolta orientări generale ulterioare în conformitate cu regulamentul. Comisia consideră, de asemenea, că toate deciziile de reglementare cu privire la aceste contracte trebuie să fie supuse examinării de către Comisie în conformitate cu măsurile dezbătute la punctul 2.2.1.**

2.3.3 Accesul la utilitățile de stocare a gazului

Un al doilea factor care afectează concurența în sectorul gazului este disponibilitatea limitată a capacității de stocare, aflată deseori în mâinile întreprinderilor istorice. Chiar dacă stocarea nu constituie un monopol natural, utilitățile în anumite locații pot avea un impact semnificativ asupra funcționării pieței interne. Orientările generale de bună practică cu caracter voluntar privind operatorii sistemului de depozitare (GPSSO) au fost adoptate în 2004, dar concluziile raportului final din 2006 al ERGEG referitor la controlul aplicării orientărilor generale²⁹ ilustrează o imagine ușor decepționantă în ceea ce privește conformitatea. Ancheta sectorială semnalează, de asemenea, o serie de probleme în acest sens. **Comisia intenționează, prin urmare, să examineze măsurile care ar echilibra cel mai bine nevoia unui acces eficace, menținând stimularea dezvoltării de noi spații de stocare. Pentru aceasta ar putea fi necesar un cadru de reglementare specific care necesită următoarele: a) disocierea juridică, b) adoptarea unor orientări generale obligatorii la recomandarea ERGEG, și c) sporirea puterii agenților de reglementare în ceea ce privește stocarea de gaz pe baza utilităților individuale.**

2.4 Asigurarea coordonării între operatorii rețelelor de transport

²⁸ A se vedea, spre exemplu, considerentul nr. 25 din Directiva 2003/55/CE sau considerentele nr. 8 și 11 combinate cu articolele 5 și 6 din Directiva 2004/67/CE.

²⁹ Document disponibil la adresa:
http://www.ergge.org/portal/page/portal/ERGEG_HOME/ERGEG_DOCS/ERGEG_DOCUMENTS_NEW/GAS_FOCUS_GROUP

Gazul și energia electrică trebuie să poată circula liber în toată Uniunea Europeană în conformitate cu regulile tehnice compatibile. Acest lucru este esențial nu numai pentru asigurarea unei piețe concurențiale ci și pentru garantarea siguranței aprovizionării. Pentru aceasta, este important ca OST trebuie să pună la dispoziție o capacitate de transport suficientă pentru a satisface cererea și a asimila piețele naționale fără a periclita calitatea aprovizionării. Rețeaua din statele membre a fost concepută pentru a răspunde nevoilor mai multor piețe naționale separate, nu celor ale pieței unice europene. Prin urmare, ca obiectiv pan-european, este necesară sporirea investițiilor în rețea. Aceasta necesită o planificare comună a dezvoltării sistemului și alocarea costurilor și riscurilor pentru sporirea interconectării transfrontaliere. Pe de altă parte, pe lângă construirea de noi importante interconexiuni, există multe alte moduri în care OST pot spori capacitatea. De exemplu, înlocuirea transformatorilor principali, instalarea de schimbătoare de fază sau, pentru gaz, echipamentele de compresie adiționale pot, de asemenea, determina o importantă creștere a capacității. Alte măsuri derivă pur și simplu dintr-un schimb de informații mai regulat între OST și tehnicile operaționale precum redistribuirea, îmbunătățirea practicilor de gestionare a saturării, precum utilizarea mai extinsă a cuplării pieței coordonate cu ziua precedentă, precum și alocarea în cursul zilei. **În consecință, toate aceste măsuri necesită un nivel foarte ridicat de cooperare și un cadru clar de reglementare.**

În mod similar, pentru o funcționare eficientă și sigură la nivel transfrontalier, OST trebuie, de asemenea, să se fi pus de acord asupra normelor operaționale detaliate aplicabile între ele. Aceasta necesită un nivel ridicat de cooperare între OST, inclusiv schimbul detaliat de informații, atât în vederea planificării pe termen lung a rețelei, cât și în vederea exploatarea sale în timp real. Din perspectiva utilizatorilor rețelei, aceste probleme de interoperabilitate trebuie să fie cât mai puțin perceptibile.

Experiența Comisiei indică îndoiala că acest lucru poate fi posibil în cadrul actual în care atât OST cât și reglementatorii tind sau chiar sunt forțați să urmeze perspectiva națională. Aceasta este tema cheie a analizelor de țară efectuate pentru unele state membre.

Un nivel ridicat al coordonării OST ar necesita un nou cadru legislativ la nivelul CE. Asociațiile OST existente ar beneficia de un rol instituțional *asociat cu unele obligații și obiective formale*³⁰ („soluția ETSO+GTE+”).³¹ De exemplu, Comisia sau reglementatorii pot solicita grupului OST, în special în vederea asigurării siguranței aprovizionării, să raporteze exploatarea rețelei europene și investițiile, precum și dezvoltarea normelor tehnice pentru siguranța rețelei dezbătute mai sus. ETSO+GTE+ pot fi responsabile de adoptarea recomandărilor privind chestiuni tehnice clar definite, precum normele și regulile operaționale. Acestea pot răspunde, de asemenea, în special de monitorizarea dezvoltării rețelelor, dar și de îmbunătățirea capacităților de transport între statele membre. ETSO+GTE+ vor fi, de asemenea, responsabile de evaluarea progreselor investițiilor în infrastructură, de exemplu la fiecare doi ani, și pot, de asemenea, servi drept interfață cu populația locală afectată de aceste investiții.

- **Se vor face, de asemenea, eforturi pentru evoluția progresivă către operatorii de sistem regionali.** Vor fi stabiliți operatorii sistemului transfrontalier. Aceștia ar fi independenți în ce privește proprietatea și ar necesita o disociere suplimentară, după cum s-a discutat mai sus.

³⁰ Aceasta s-ar putea face sub forma unui grup consultativ stabilit de către Comisie sau a unui acord voluntar asupra co-reglementării.

³¹ ETSO - Operatorii de sisteme europene de transport și GTE – Transportul european de gaz sunt asociații ale operatorilor rețelelor europene de energie electrică și gaz.

2.5 Crearea unui cadru clar pentru investițiile în instalații de generare / infrastructura importului și transportului de gaz

Experiența introducerii concurenței în alte regiuni ale lumii a generat inițial temeri cu privire la stimularea construirii de noi instalații și infrastructuri de gaz într-o piață competitivă. Cu toate acestea, s-a remarcat imediat că acesta a fost rezultatul, acum evident, al unor greșeli de concepție în acordurile comerciale, precum și al unei posibile manipulări a pieței de către anumiți operatori pe piață. Directivele din 2003 conțin garanții pentru evitarea unor astfel de probleme, iar directivele privind siguranța aprovizionării cu gaz și energie electrică au consolidat ulterior acest aspect.³² De asemenea, după cum s-a observat în dezvoltarea cadrului competitiv la nivel național, creșterea siguranței juridice la nivelul UE va acționa ca un adevărat magnet pentru viitoarele investiții și va facilita siguranța aprovizionării. Crearea unui mediu stabil și atrăgător pentru investiții trebuie să constituie o prioritate în cadrul viitoarelor acțiuni la nivelul UE. În acest sens, este de asemenea necesară consolidarea cadrului de reglementare pentru a asigura coerența și pentru a facilita siguranța reglementării, ceea ce necesită unele modificări ulterioare, astfel cum se prevede în secțiunea 2.2.

Mai mult decât atât, trebuie subliniat că, în sectorul energetic, la fel ca și în alte sectoare, crearea cadrului necesar pentru sporirea investițiilor în cercetare și dezvoltare precum și în inovație trebuie să constituie o prioritate la nivelul UE și la nivelul statelor membre. Tendința investițiilor în CDT în sectorul energiei electrice va fi urmată îndeaproape.

2.5.1 Investițiile în infrastructura și producerea de energie electrică

Sunt necesare investiții considerabile pentru înlocuirea centralelor electrice europene învechite și în prezent aceasta se face în mod competitiv răspunzând nivelurilor prețurilor actuale. Problemele apărute în anumite state membre, în cazul în care nu provin din disocierea necorespunzătoare, sunt în principal rezultatul unor controale inadecvate, atât la nivelul prețurilor cu ridicata cât și la cel al prețurilor cu amănuntul și în acele state membre în care nu există o piață a comerțului cu ridicata lichidă și sigură. Este important de subliniat că directiva conferă oricărei întreprinderi dreptul de a investi într-un proiect de producție de energie electrică sau import de gaz. Chiar dacă multe proiecte sunt dezvoltate de către marii operatori istorici, există și excepții.

Potențialii investitori au totuși nevoie de informații actualizate asupra evoluțiilor pe termen scurt și pe termen lung ale pieței. Crearea Oficiului de observare a energiei, responsabil de culegerea și monitorizarea datelor esențiale din sectorul energetic, va fi o măsură suplimentară importantă pentru facilitarea de noi investiții eficiente. Având în vedere directivele privind siguranța aprovizionării cu gaz și energie electrică, Comisia va înființa, de asemenea, un grup de monitorizare a investițiilor necesare în domeniul producției de energie electrică și pentru examinarea cadrului de investiții pentru a asigura deținerea unor capacități suficiente în statele membre. Există alte politici care, de asemenea, influențează investițiile în producerea de energie, de exemplu, alocarea certificatelor de emisie sau efectul măsurilor specifice de stimulare, precum cele pentru sursele de energie regenerabile. Aceste chestiuni mai ample nu pot fi tratate mereu în cadrul directivei. Cu toate acestea, Comisia le va trata în alte domenii ale

³² Directiva 2004/67/CE a Consiliului din 26 aprilie 2004 privind măsurile de garantare a securității aprovizionării cu gaz natural (JO L 127 29.4.2004 pp. 0092 – 0096) și Directiva 2005/89/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 18 ianuarie 2006 privind măsurile menite să garanteze siguranța aprovizionării cu energie electrică și investițiile în infrastructuri (JO L 033, 4.2.2006, pp. 0022 - 0027).

politicii energetice menționate în Planul de acțiune privind evaluarea strategică a energiei electrice.

Dezvoltarea unei infrastructuri eficiente de energie electrică este, de asemenea, sprijinită la nivelul comunitar, în special prin orientările generale privind rețelele transeuropene de energie (TEN-E).³³

2.5.2 Investiții în infrastructura importului de gaz

Semnalele pieței au determinat, de asemenea, o serie de proiecte de investiții pentru aducerea gazului pe piața europeană. În unele cazuri s-a recurs la procedura de scutire stabilită de articolul 22 din directiva privind gazul. În alte cazuri ar putea fi necesar un cadru comunitar consolidat cu participarea ERGEG, în special atunci când sunt afectate mai multe state membre. **Comisia intenționează să își păstreze competențele actuale privind astfel de scutiri, precum și să modifice directiva privind gazul pentru crearea unui cadru comunitar în conformitate cu mecanismele menționate în secțiunea 2.2.2. pentru scutirea privind conductele noi care afectează mai mult de două state membre. Va lua, de asemenea, în calcul și pregătirea unor noi orientări generale pentru toate scutirile, ceea ce va oferi mai multă siguranță potențialilor investitori.**

2.6 Probleme privind consumatorii comerciali mai mici și cei casnici

Începând din 2007 toți consumatorii de energie electrică și gaz vor avea dreptul să schimbe furnizorul din cadrul întreprinderilor istorice. Pentru ca această fază finală să fie realizată cu succes trebuie tratate o serie de chestiuni rămase încă nerezolvate. Analizele de țară arată că în anumite state membre pregătirile pentru deschiderea totală a pieței în 2007 nu au avansat prea mult, în timp ce ancheta sectorială a confirmat, de asemenea, existența unor obstacole semnificative la nivel de distribuție.

2.6.1 Disocierea OSD

Deschiderea totală a pieței necesită asigurarea de către întreprinderile de distribuție a unui acces echitabil la rețele, o procedură funcțională pentru schimbări și confidențialitate în tratarea informațiilor. Cu toate acestea, evaluările de țară ale Comisiei și ancheta de sector dezvăluie că de multe ori nu se întâmplă așa. Există multe temeri privind frecvența subvențiilor încrucișate, discriminarea în ceea ce privește modul în care sunt tratate informațiile, precum și probleme privind procedurile de schimbare a furnizorului și stabilirea încărcării, inclusiv interacțiunea cu regulile de echilibrare.

Multe dintre aceste dificultăți fi puse pe seama disocierii insuficiente între întreprinderile din rețea și cele de aprovizionare. În conformitate cu directivele existente, OSD cu peste 100 000 de consumatori au același regim de disociere ca și OST. Mai multe state membre nu au reușit să pună în aplicare disocierea funcțională, cu toate că li se ceruse acest lucru începând din 2004. Disocierea juridică a OST este obligatorie începând cu iulie 2007. **Comisia va continua urmărirea statelor membre care nu au suficiente norme de reglementare a OSD.**

Mai mult decât atât, anumiți operatori pe piață susțin că directivele existente nu permit o consolidare suficientă la nivelul statelor membre. ERGEG a pregătit deja o recomandare privind cele mai bune practici de schimbare a furnizorului care trebuie pusă în aplicare.

³³ A se vedea Comunicarea Comisiei, „Plan prioritar de interconectare”, COM(2006)846.

Comisia intenționează, în consecință, consolidarea puterilor reglementatorilor pentru a pune în aplicare disocierea funcțională.

Mai mult decât atât, OSD cu mai puțin de 100 000 de consumatori sunt în prezent excluse de la cerințele de disociere de bază din cadrul directivelor actuale privind energia electrică și gazul. Este deci puțin probabil, în lipsa unei reglementări stricte, ca alți potențiali utilizatori să aibă un acces echitabil la rețele. **Comisia va reexamina caracterul adecvat al limitei de 100.000.**

2.6.2 Segmentul de piață al consumatorilor casnici: protecția consumatorului și deficiența energetică

Experiența a demonstrat că prețurile cu ridicata la energie electrică prezintă un grad semnificativ de instabilitate. Acest lucru ridică problema modului în care clienții finali, inclusiv cei vulnerabili, trebuie expuși acestor fluctuații. Directivele privind gazul și energia electrică solicită punerea în aplicare a unor măsuri de prevenire pentru protejarea consumatorilor și conțin, de asemenea, noțiunea de serviciu universal pentru energie electrică. În concluzie, anexele la directive conferă, de asemenea, acestor consumatori dreptul la structuri contractuale transparente, la un mecanism de rezolvare a disputelor și la protecție împotriva vânzării abuzive.

Fără energie electrică, nu se poate trăi în mediul economic și social actual. Energia electrică este esențială pentru viața cotidiană a oamenilor. Deseori, aceasta are repercusiuni asupra disponibilității multor servicii fundamentale. Consumatorii casnici cu venituri scăzute plătesc proporțional mai mult pentru energie electrică decât consumatorii casnici cu venituri mai mari. De asemenea, consumatorii casnici din zone rurale plătesc proporțional mai mult pentru energie electrică decât cei din zone urbane. Pentru marea majoritate a cetățenilor din cadrul UE, accesul la serviciile de aprovizionare cu energie electrică este satisfăcător. Acest lucru a fost evidențiat recent printr-un sondaj Eurobarometru și un studiu de satisfacție a consumatorului.³⁴ Media de satisfacție a consumatorilor la nivelul UE este 7,6 (pe o scară de la 1 la 10)³⁵.

Comisia consideră că nivelul de reglementare a serviciului public trebuie să fie cel mai ridicat pe tot teritoriul UE. Schimbările ce au loc în cadrul pieței energetice europene trebuie să protejeze în totalitate dreptul consumatorilor de a li se furniza suficientă energie pentru satisfacerea nevoilor esențiale, la prețuri rezonabile, transparente și ușor de comparat. Pot fi luate, de asemenea, măsuri speciale pentru asigurarea protecției cetățenilor cei mai vulnerabili, în special în ceea ce privește nivelul precar al combustibililor. În concluzie, directivele privind energia electrică și gazul prevăd protecția împotriva practicilor neloiale de vânzare și dreptul

³⁴ Ancheta Eurobarometru din 2006 privind satisfacția consumatorilor în ceea ce privește serviciile de interes general (EU25) și Ancheta IPSOS privind satisfacția consumatorilor din 2006, urmează a fi publicate.

³⁵ Accesul la energie electrice este dificil pentru 4% dintre consumatori. Aproape toți cetățenii europeni care au acces la energie electrică o utilizează în mod eficient. Din 72% dintre consumatorii care au acces la gaz, 74% îl utilizează. Între 2004 și 2006 accesibilitatea energiei electrice a rămas relativ constantă, cu excepția Greciei și Italiei (tendință de creștere) și a Maltei (scădere puternică). 66% dintre cetățenii europeni susțin că prețurile serviciilor de energie electrică sunt accesibile, în timp ce pentru 16 % dintre ei prețurile nu sunt accesibile iar 15 % consideră prețurile excesiv de mari. Numai câțiva consumatori au depus plângeri referitoare la furnizarea de energie electrică și gaz (60% pentru energie electrică și 5% pentru gaz). În medie, 62% dintre consumatorii UE consideră că interesele lor sunt bine protejate. În unele țări mari (Germania, Italia și Spania) această cifră este sub 50%.

cetățenilor la informațiile necesare pentru a avea posibilitatea alegerii și schimbării furnizorului.

Aceste prevederi trebuie puse în aplicare la nivel național într-un mod transparent și nediscriminatoriu. Acestea nu trebuie să împiedice deschiderea pieței interne de energie electrică către toți consumatorii în 2007. Obligațiile serviciului public și ale serviciului universal (OSP și OSU), bine orientate, incluzând reglementarea proporțională a prețurilor, trebuie să rămână parte integrantă a procesului de deschidere a pieței. Consumul de energie electrică este relativ inflexibil. Deseori consumatorii vor reacționa la fluctuațiile de preț prin investiții în echipamente noi care vor permite reducerea consumului. Multe state membre au păstrat totuși controale mai generale asupra tarifelor de furnizare cu amănuntul. Chiar dacă controalele prețurilor îi împiedică pe consumatori să primească semnalele prețurilor referitoare la costurile viitoare, poate fi necesară reglementarea de prețuri țintă pentru a-i proteja pe consumatori în anumite circumstanțe specifice, cum ar fi, de exemplu în perioada de tranziție către o concurență efectivă. Aceste reglementări trebuie să fie echilibrate astfel încât să nu împiedice deschiderea pieței, să nu creeze discriminări între furnizorii de energie electrică din cadrul UE, să nu favorizeze denaturările concurenței sau să restricționeze re-vânzarea.

Liberalizarea poate fi însoțită de strategii de comercializare și de vânzare agresive și înșelătoare folosite de întreprinderile energetice pentru a-i obliga pe consumatori să schimbe furnizorul. Directiva privind practicile comerciale neloiale instaurează un cadru solid în privința acestor chestiuni.³⁶

Nu există o imagine clară a măsurilor naționale pe care trebuie să le ia statele membre pentru transpunerea directivelor energetice în ceea ce privește consumatorii. Informațiile disponibile arată că statele membre au folosit în mod parțial OSP țintă în tratarea problemei clienților vulnerabili. Într-adevăr, numai jumătate dintre statele membre au încercat însă să definească acest grup și numai cinci dintre acestea au anumite tarife sociale. Există, de asemenea, diferențe substanțiale în ceea ce privește întreruperile furnizării (numai 8 state membre dispunând de sisteme de rambursare), precum și de coduri de conduită privind transparența prețurilor și condițiile contractuale.

Comisia va evalua, prin urmare, legislația națională în acest domeniu, impactul său asupra operatorilor precum și asupra consumatorilor casnici. În special, prin proceduri privind încălcarea dreptului comunitar, aceasta va furniza orientări privind conformitatea măsurilor naționale cu dreptul comunitar.

De asemenea, Comisia va supraveghea în permanență piețele comerțului cu amănuntul pentru a evalua efectele liberalizării asupra consumatorilor casnici, în vederea sporirii încrederii consumatorilor în piața de energie electrică și pentru a limita riscul manipulării pieței.

În concluzie, Comisia va lansa o vastă campanie de informare și sensibilizare în perspectiva deschiderii totale a pieței în iulie 2007 și își propune să dezvolte o carte a consumatorilor de energie electrică vizând (i) lupta împotriva nivelului precar al combustibililor, (ii) sporirea nivelului minim de informații puse la dispoziția cetățenilor pentru a-i ajuta să aleagă între

³⁶ Directiva 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de pe piața internă față de consumatori și de modificare a Directivei 84/450/CEE a Consiliului, a Directivelor 97/7/CE, 98/27/CE și 2002/65/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 al Parlamentului European și al Consiliului (Directiva privind practicile comerciale neloiale), JO L 149/22, 11.06.2005 (JO 2005 L 149/22), aplicabilă începând cu 12 decembrie 2007.

furnizori și opțiunile de furnizare (iii) reducerea formalităților administrative impuse consumatorilor la schimbarea furnizorului și (iv) protecția consumatorului privind practicile neloiale de vânzare în conformitate cu directivele CE relevante.

2.6.3 Frecvența citirii contoarelor

Unele probleme legate de piețele comerciale cu ridicata pot proveni din flexibilitatea insuficientă a cererii. De exemplu, instabilitatea prețurilor pe piețele comerciale cu ridicata este parțial determinată de faptul că micii consumatori sunt izolați de fluctuația prețurilor cu ridicata pe termen scurt, ceea ce face ca acestea să devină mai instabile. Chiar dacă prețurile nu sunt deloc controlate, măsurarea intermitentă a consumului împiedică orice reacție la cerere din partea anumitor consumatori.

Utilizarea mai extinsă a contoarelor inteligente ar consolida concurența și alte obiective politice precum eficiența energiei electrice și siguranța aprovizionării, încurajând inovația în prestarea serviciilor energetice. De asemenea, contoarele inteligente sunt utile, permițându-le consumatorilor citirea mai frecventă și oferindu-le oportunitatea de a-și modifica modelul de consum. Directiva 2006/32/CE privind eficiența energetică la utilizatorii finali și serviciile energetice prevede deja posibilitatea ca statele membre să utilizeze măsurătorile inteligente pentru a atinge obiectivele eficienței energetice. **Comisia va cerceta dacă sunt necesare acțiuni viitoare specifice în acest domeniu.**

3 CONCLUZII ȘI ETAPE URMĂTOARE

Observațiile anterioare constituie principalele concluzii ale Comisiei privind experiența acumulată în ultimii șapte ani în punerea în aplicare a unei piețe europene concurențiale pentru energie electrică și gaz. Această inițiativă a fost considerată un succes. Cu toate că s-au înregistrat puține rezultate pozitive, concluziile anchetei sectoriale și ale evaluărilor de țară au oferit Comisiei o imagine exactă asupra stadiului actual al procesului de liberalizare arătând că, în pofida deficiențelor semnificative, s-au făcut unele progrese și pot fi obținute anumite beneficii ulterioare considerabile.

Comisia consideră că o piață integrată competitivă rămâne singura modalitate de a asigura un viitor energetic sigur și durabil pentru Europa, bazat pe o piață de energie electrică și gaz coerentă, formată din 500 de milioane de consumatori, toți utilizând același cadru de reglementare și de concurență.

Comisia consideră că este momentul evaluării opțiunilor posibile pentru a face un ultim pas spre o piață de energie electrică și de gaz perfect funcțională la nivel european, astfel cum se precizează în secțiunile 2.1-2.6 de mai sus.

Comisia a inițiat deja o procedură de evaluare a impactului pentru identificarea celor mai potrivite metode de punere în practică a acestor proiecte. Acest exercițiu va fi finalizat în cursul anului 2007. De asemenea, va pregăti o nouă comunicare către Consiliu și Parlament cuprinzând propunerile formale detaliate.

Comisia solicită Consiliului și Parlamentului European să confirme că obiectivele cheie ce trebuie urmate pentru obținerea unei piețe interne de energie electrică sunt cele definite de către Comisie și să sprijine intenția Comisiei de prezentare a noilor măsuri care să asigure realizarea acestora.