



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 10.1.2007
COM(2006) 851 final

COMUNICAREA COMISIEI

**Anchetă efectuată în temeiul articolului 17 din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 în
sectoarele europene ale gazului și energiei electrice (raport final)**

SEC (2006) 1724

COMUNICAREA COMISIEI

Anchetă efectuată în temeiul articolului 17 din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 în sectoarele europene ale gazului și energiei electrice (raport final)

1. INTRODUCERE

1. Existența unor piețe energetice funcționale care să garanteze securitatea aprovizionării cu energie la prețuri competitive constituie un factor esențial în vederea creșterii și a bunăstării consumatorului în Uniunea Europeană. Pentru atingerea acestui obiectiv, UE a hotărât deschiderea spre concurență a piețelor europene de gaz și energie electrică, precum și crearea unei piețe unice europene în sectorul energiei. Procesul de deschidere a piețelor a adus modificări semnificative în ceea ce privește modul de funcționare a piețelor, a oferit noi posibilități de desfacere și a condus la introducerea unor noi produse și servicii. Inițial, concurența a făcut ca prețurile la energie să scadă în Europa, în conformitate cu fundamentele pieței.
2. Cu toate acestea, chiar dacă s-au făcut progrese, obiectivele deschiderii pieței nu s-au atins încă. Cu toate că s-a realizat liberalizarea pieței interne de energie, continuă să existe totuși obstacole în calea liberei concurențe. Creșterile semnificative ale prețurilor de vânzare en gros în sectorul gazului și al energiei electrice, care nu se explică în întregime prin creșterea prețurilor la combustibilul primar și prin obligațiile privind protecția mediului, plângerile persistente privind obstacolele întâlnite la intrarea pe piață, precum și posibilitățile limitate ale consumatorilor de a-și manifesta libertatea de alegere au condus la deschiderea unei anchete din partea Comisiei în luna iunie 2005 privind modul de funcționare a piețelor europene de gaz și energie electrică. Această anchetă, efectuată în temeiul articolului 17 din Regulamentul 1/2003¹ privind punerea în aplicare a regulilor de concurență din Tratat, a vizat evaluarea condițiilor de concurență existente, precum și stabilirea cauzelor care contribuie la proasta funcționare a pieței. Acest raport final (Comunicarea Comisiei) sintetizează rezultatele anchetei, prezentate în detaliu în anexa tehnică² la raportul final.
3. În timp ce ancheta sectorială a fost lansată potrivit ideii că, în ceea ce îi privește pe consumatori, aceștia nu au beneficiat în întregime de pe urma liberalizării, ar trebui ca de la bun început să se sublinieze faptul că obiectul acestei anchete nu a fost acela de a descrie progresul făcut în domeniul procesului de liberalizare și avantajele care decurg din acesta. Există multe asemenea realizări, iar clienții de pe piețele în care liberalizarea a fost introdusă cu succes se află în continuare printre cei care beneficiază de gama cea mai largă de furnizori și servicii. De asemenea, aceștia plătesc, în medie, prețuri mai mici, în comparație cu clienții din alte state membre.

¹ Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Comisiei din decembrie 2002 privind punerea în aplicare a regulilor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din Tratat (JO L 1 din 4.1.2003, p. 1), modificat prin Regulamentul (CE) nr. 411/2004 (JO L 68 din 6.3.2004, p. 1).

² Un document de lucru al serviciilor Comisiei, raportul DG pentru Concurență privind ancheta sectorială din sectorul energiei electrice – SEC(2006) 1724.

Comisia își păstrează astfel convingerea că nu există alternativă la procesul de liberalizare. În consecință, este esențial să se garanteze transpunerea³ integrală și eficientă a directivelor existente privind liberalizarea. Cu toate acestea, este necesar să se facă mai mult, astfel încât consumatorii să poată profita în întregime de acest proces.

4. Ancheta din Sectorul Energiei s-a concentrat asupra identificării domeniilor în care concurența nu funcționează încă bine și asupra celor care trebuie vizate cât mai rapid posibil, astfel încât liberalizarea să dea rezultate. Pentru realizarea acestei anchete, domeniile cheie au fost grupate în următoarele capitole: (1) concentrarea pieței/puterea pe piață, (2) blocarea verticală (în primul rând decuplarea necorespunzătoare a rețelei și a aprovizionării), (3) lipsa integrării pieței (inclusiv lipsa supravegherii normative privind chestiunile transfrontaliere), (4) lipsa transparenței, (5) formarea prețurilor, (6) piețele în aval, (7) piețele de echilibrare și (8) gazul natural lichefiat (GNL).
5. Neajunsurile identificate în aceste domenii cheie solicită luarea de măsuri urgente. Ar trebui ca următoarele patru domenii să aibă prioritate: (1) realizarea unei decuplări eficiente între rețele și activitățile de aprovizionare, (2) înlăturarea lacunelor normative (în special în ceea ce privește chestiunile transfrontaliere), (3) abordarea concentrării pieței și a barierelor la intrarea pe piață, și (4) mărirea gradului de transparență în ceea ce privește operațiunile de pe piață. Intențiile Comisiei de a face propuneri legislative în acest sens sunt indicate în cadrul Comunicării sale privind „Perspectivele pieței interne de gaz și energie electrică”⁴, prezentată în paralel cu raportul final.

1.1. Contextul mai larg

6. Introducerea concurenței pe piețele europene de gaz și energie electrică reprezintă o parte integrantă a politicii energetice europene, orientate spre atingerea celor trei obiective strâns legate: un sector energetic concurențial și eficient, securitatea aprovizionării și o dezvoltare durabilă. Toți consumatorii europeni, și anume gospodăriile, utilizatorii comerciali și industriali, depind de aprovizionarea sigură și fiabilă cu energie la prețuri competitive. De asemenea, îndeplinirea obiectivului Uniunii privind protecția corespunzătoare a mediului este extrem de importantă, după cum o dovedește angajamentul privind reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră în conformitate cu Protocolul de la Kyoto. În consecință, ancheta sectorială trebuie privită în cadrul acestui context politic larg.
7. Liniile directe ale politicii energetice europene au fost trasate în Comunicarea Comisiei făcută în cadrul Consiliului European de primăvară⁵ 2006 privind strategia reînnoită pentru dezvoltare și locuri de muncă. Această Comunicare plasează crearea unei politici energetice eficiente și integrate în centrul priorităților Comisiei. Acest obiectiv a fost subliniat în cadrul cărții verzi a Comisiei privind „O strategie

³ Comisia efectuează în acest sens proceduri privind încălcarea dreptului comunitar împotriva unor state membre – a se vedea în continuare Comunicarea Comisiei asupra perspectivelor pieței interne de gaz și energie electrică, la care se face referire mai jos.

⁴ COM (2006) 841, Comunicarea Comisiei, Perspective privind piața internă de gaz și energie electrică.

⁵ Necesitatea de a accelera ritmul – Raport anual cu privire la progresele realizate în creșterea economică și ocuparea forței de muncă, 25 ianuarie 2006.

europăană pentru energie durabilă, competitivă și sigură”⁶, adoptată de către Comisie în martie 2006.

8. Raportul final al Anchetei sectoriale este prezentat în paralel cu Evaluarea strategică a energiei europene⁷ și cu Pachetul privind energia care include „Comunicarea asupra perspectivelor piețelor interne de gaz și energie electrică” menționată anterior, precum și urmarea cărții verzi. De asemenea, se iau în considerare și lucrările întreprinse în cadrul Grupului la nivel înalt pentru competitivitate, energie și mediu, care a subliniat nevoia unei mai bune funcționări a piețelor de energie electrică și gaz în primul său raport adoptat în iunie 2006.
9. Din toate aceste documente rezultă faptul că cele trei obiective politice privind „competitivitatea, securitatea aprovizionării și dezvoltarea durabilă” sunt strâns legate și complementare. Piețele competitive dau semnalele necesare investițiilor, ceea ce permite asigurarea securității aprovizionării la prețul cel mai rentabil. De asemenea, crearea unei piețe interne competitive va permite societăților din Uniune furnizoare de energie să își desfășoare activitatea pe o piață mai largă, care să îmbunătățească capacitatea lor de a contribui la securitatea aprovizionării. În același timp, forțele pieței îi obligă pe operatorii europeni să folosească metodele de producție cele mai rentabile, ceea ce constituie un factor benefic pentru dezvoltarea durabilă într-un cadru de reglementare corespunzător. Consumatorii vor putea alege între mai mulți furnizori și mai multe formule de contract. Acest lucru va duce la scăderea costurilor la energie electrică și va adapta consumul lor la evoluția pieței. Prețurile competitive care exprimă costurile reale vor încuraja randamentul energetic, ceea ce va putea reduce dependența de furnizori externi, venind astfel în sprijinul obiectivului Uniunii privind dezvoltarea durabilă și securitatea aprovizionării.
10. Raportul final se concentrează asupra aspectelor legate de concurență ale politicii energetice europene și asupra obstacolelor care subzistă încă în calea creării unei piețe unice europene a energiei. Pe lângă faptul că acest aspect în sine merită să fie analizat cu atenție, accentul este, de asemenea, impus de cadrul procedural (Regulamentul 1/2003) în care s-a derulat ancheta. Aceasta nu înseamnă că, de exemplu, obiectivele privind securitatea aprovizionării, vor fi neglijate atunci când se va evalua posibilitatea apariției unor efecte pro sau anticoncurențiale în contextul aplicării regulilor comunitare de concurență în cazuri individuale. Într-adevăr, o piață internă competitivă reprezintă un instrument cheie pentru realizarea acestui obiectiv. Cu toate acestea, obiectivul principal din cadrul Anchetei sectoriale este cel privitor la concurență.

1.2. Procedura care duce la adoptarea raportului

11. Ancheta sectorială privind piețele europene de energie a fost lansată la data de 17 iunie 2005. Rezultatele inițiale au fost prezentate sub forma unui document conținând principalele problematice, publicat la data de 15 noiembrie 2005. Ca urmare a publicării raportului preliminar la data de 16 februarie 2006, Comisia a lansat o consultare publică. În propunerile lor, părțile interesate au întâmpinat favorabil raportul, aducând aprecieri în linii generale în ceea ce privește

⁶ COM (2006) 105 Final, 8.3.2006, SEC (2006) 317.

⁷ COM (2007) 1, Comunicarea Comisiei intitulată „O politică energetică pentru Europa”.

obiectivitatea sa, precum și abundența de informații. Contribuțiile au venit atât din partea societăților care operează în acest sector, cât și a entităților și a operatorilor nou-veniți pe piață, a autorităților naționale de reglementare, a autorităților în materie de concurență, a birourilor de consultanță, a firmelor de avocatură, a comercianților din sectorul energiei, a operatorilor de rețea, a consumatorilor, a asociațiilor industriale și a organismelor guvernamentale naționale.

12. Majoritatea părților interesate sprijină aceste constatări, cu toate că au existat variații în procesul de evaluare a gravității situației și a întrebării dacă situația este pe cale de a se îmbunătăți sau nu. În ceea ce privește modalitățile posibile de acțiune, s-a remarcat faptul că ideile exprimate în raportul preliminar, precum decuplarea structurală, au suscitât atât reacții de susținere cât și de opoziție, în timp ce altele au solicitat luarea de măsuri și mai radicale. În general, companiile consacrate cu integrare verticală nu au fost în favoarea luării de măsuri suplimentare, în timp ce consumatorii, operatorii comerciali/operatorii nou-veniți pe piață și autoritățile au sprijinit invitația de a lua inițiative legislative.

2. CONCLUZIILE

13. Principalele concluzii ale Anchetei sectoriale pot fi grupate – așa cum s-a menționat mai sus – în opt capitole. Cu toate că există unele diferențe evidente între sectoarele gazului și energiei electrice, numeroasele similitudini și relații dintre cele două sectoare pledează în favoarea unei prezentări comune.

2.1. Concentrarea pieței

14. **În domeniul comerțului en gros, piețele de gaz și energie electrică rămân la nivel național în ceea ce privește sfera de aplicare, păstrând, în general, gradul înalt de concentrare din perioada anterioară liberalizării. Acest lucru oferă cadrul necesar exercitării puterii de piață.**
15. Comerțul en gros cu gaz s-a dezvoltat încet, iar furnizorii tradiționali continuă să domine piețele tradiționale, controlând în mare parte importurile în amonte de gaz și/sau producția internă de gaz. Acești furnizori tradiționali vând doar o mică parte a gazului lor în schimburi comerciale în sectorul gazului („platforme comerciale”). Datorită faptului că nu există decât puțini nou-veniți pe piețele cu amănuntul, posibilitatea consumatorului de a alege rămâne limitată și presiunea concurențială redusă. Situația globală în ceea ce îi privește pe nou-veniții potențiali este una de dependență față de furnizorii tradiționali integrați pe verticală în sectorul serviciilor de-a lungul întregului lanț de aprovizionare.
16. Deși comerțul cu energie electrică este mai dezvoltat, vânzările pe piețele en gros de energie electrică reflectă în general nivelul înalt de concentrare în producția de energie. Analiza comerțului privind bursele de energie electrică arată că, în unele dintre acestea, producătorii sunt în măsură să-și exercite puterea de piață, mărin­d prețurile, fapt care reflectă preocupările unui număr mare de clienți. Analizele pozițiilor luate pe piețele la termen, care sunt, de obicei, mai puțin concentrate, denotă faptul că piețele de energie electrică depind de un număr foarte mic de furnizori care dețin poziții lungi (și anume care produc mai mult decât ceea ce

revând). Analiza portofoliilor de producție arată, de asemenea, că principalii producători sunt în măsură să retragă din capacitate pentru a mări prețurile.

17. În contextul acestei anchete, s-a efectuat un studiu al nivelurilor de concentrare în sectorul energiei electrice⁸. O analiză a concentrării efectuată la fiecare oră arată că piețele rămân extrem de concentrate chiar și în afara orelor de vârf, iar nivelurile de concentrare, chiar și în cadrul piețelor mai puțin concentrate, ating cote semnificative în orele de vârf. Analiza bazată pe măsurători ale structurii pieței la fiecare oră arată, de asemenea, că în anumite piețe, contractele pe termen lung și - într-o mai mică măsură – rezervele obligatorii pot accentua nivelurile de concentrare. În continuare, analiza arată că nivelul actual al capacității de interconexiune nu este suficient de mare pentru a reduce în mod semnificativ concentrarea.

2.2. Blocarea verticală

18. **Nivelul actual de decuplare a rețelelor, precum și interesele suscitade în domeniul aprovizionării au repercusiuni negative asupra funcționării pieței și asupra stimulării investițiilor în rețele. Acest lucru reprezintă un obstacol major în calea noilor intrări pe piață, punând în pericol securitatea aprovizionării.**
19. Nou-veniții întâmpină deseori greutăți în accesul efectiv la rețele (în sectorul gazului, precum și în ceea ce privește depozitarea și terminalele GNL), în pofida dispozițiilor existente în materie de decuplare. Se presupune că operatorii de rețele/de infrastructură și-ar favoriza proprii membri (discriminare). Datorită integrării verticale, deciziile operaționale și cele privind investițiile nu sunt luate în interesul funcționării rețelei/infrastructurii, ci pe baza intereselor de aprovizionare ale societății integrate (inclusiv conectarea la rețele în ceea ce privește centralele electrice concurente). Aceasta aduce o atingere gravă securității aprovizionării.
20. O altă formă de blocare verticală a putut fi observată în integrarea producției/importurilor și a intereselor în materie de aprovizionare în interiorul aceluiași grup. Această formă de integrare verticală descurajează furnizorii tradiționali de a interveni pe piețele en gros, conducând la niveluri insuficiente de lichidități pe aceste piețe. În special, preponderența contractelor de furnizare pe termen lung între producătorii de gaz și importatorii tradiționali constituie o piedică în calea accesului nou-veniților pe piețele în amonte. De asemenea, activele producției de energie electrică se află în mâinile unui număr mic de furnizori tradiționali sau sunt controlate indirect de aceștia din urmă, pe baza unor acorduri de achiziție de energie (AAE), care conferă acestor societăți consacrate controlul asupra elementelor esențiale intrate pe piețele en gros. Nivelurile scăzute de lichidități constituie o piedică în calea intrării pe piețele de gaz și de energie electrică.

2.3. Integrarea pieței

21. **În prezent, vânzările transfrontaliere nu exercită o presiune concurențială semnificativă. Furnizorii tradiționali nu penetrează decât rareori pe alte piețe naționale în calitate de concurenți. O capacitate transfrontalieră redusă sau**

⁸

Această chestiune este prezentată într-un capitol separat în Anexa tehnică la Raportul final.

indisponibilă, precum și existența unor structuri de piață diferite împiedică integrarea piețelor.

22. În ceea ce privește sectorul gazului, capacitatea disponibilă de gazoducte de import transfrontalier este limitată. Nou-veniții nu sunt în măsură să asigure o capacitate de tranzit pe liniile esențiale și nici capacitatea de intrare pe noi piețe. Foarte des, capacitatea primară pe gazoductele de tranzit este controlată de furnizorii tradiționali pe baza unor contracte datând din perioada de dinaintea liberalizării nesupuse regulilor obișnuite de acces al terților. Furnizorilor tradiționali li se oferă puține stimulente în vederea unei extinderi a capacității care să răspundă astfel necesităților nou-veniților. Acest fenomen este amplificat de mecanismele ineficiente de gestionare a congestionării, ceea ce face ca obținerea chiar și a unor volume mici de capacitate neîntreruptă, pe termen scurt pe piața secundară să fie dificilă. Deseori, nou-veniții nu au reușit să obțină capacitatea suficientă nici măcar atunci când au avut loc expansiuni ale capacității gazoductelor de tranzit. Aceste expansiuni au fost concepute, în general, în așa fel încât să corespundă nevoilor furnizorilor tradiționali de activități proprii de aprovizionare.
23. În ceea ce privește sectorul energiei electrice, existența unei capacități insuficiente de interconexiune, precum și lipsa unor stimulente corespunzătoare de a investi într-o capacitate suplimentară, care să elimine blocajele de lungă durată, împiedică realizarea integrării. De asemenea, la anumite frontiere există încă rezervări de capacitate pe termen lung, datând din perioada de dinaintea liberalizării, în pofida hotărârii Curții Europene de Justiție, în temeiul căreia asemenea rezervări nu sunt compatibile cu dreptul comunitar, cu excepția cazurilor în care acestea sunt semnalate în Directiva 96/92/CE. Îmbunătățirea accesului la interconexiunile existente necesită metode mai bune de gestionare a congestionării. Cu toate acestea, o mai bună utilizare a capacității este, deseori, în detrimentul operatorilor de rețea integrați pe verticală.

2.4. Transparența

24. Lipsesc informațiile fiabile, furnizate în timp util pe piețe

25. Utilizatorii rețelei solicită o mai mare transparență, care să depășească cerințele minime actuale fixate de legislația UE. Datele privind disponibilitatea rețelei, și în special cele privitoare la interconexiunile de energie electrică și la gazoductele de tranzit sunt deosebit de importante. Informațiile privind funcționarea capacității de producție și stocarea gazului trebuie, de asemenea, să fie disponibile pe o scară mai largă. S-a remarcat că, în special în ceea ce privește sectorul energiei electrice, regulile care guvernează un comportament de piață corespunzător și normele de supraveghere diferă foarte mult de la un stat membru la altul, deoarece cerințele în materie de transparență nu sunt aproape deloc armonizate la nivel european.
26. Pentru a asigura existența unui cadru concurențial uniform, toți participanții de pe piață solicită faptul ca informațiile să fie furnizate în condiții echitabile și în timp util. În prezent există un dezacord al informațiilor între furnizorii tradiționali integrați pe verticală și concurenții lor. O mai mare transparență ar diminua riscurile în ceea ce îi privește pe actorii nou-veniți pe piață, reducând astfel obstacolele la intrarea pe piață și sporind încrederea în piețelele gros, precum și în semnalele legate de prețuri. Desigur că este necesar să se evite orice înțelegere secretă pe baza informațiilor

publicate, dar deși confidențialitatea comercială este importantă, aceasta nu ar trebui să submineze transparența reală, interpretând-o prea amplu.

2.5. Formarea prețurilor

27. **Este necesară o formare a prețurilor mai eficientă și mai transparentă pentru a asigura clienților toate avantajele deschiderii piețelor. Mulți utilizatori nu au decât o încredere limitată în mecanismele formării prețurilor, în timp ce tarifele reglementate privind aprovizionarea sub nivelul prețurilor practicate pe piață descurajează intrarea unor noi concurenți.**
28. Contractele de import de gaze folosesc indicii de prețuri referitoare la derivatele din petrol (de exemplu, păcura ușoară sau grea), ceea ce a făcut ca prețurile să urmărească îndeaproape evoluția din piețele petroliere. Această legătură duce la faptul că prețurile în gros reacționează la fluctuațiile din dinamica cererii și ofertei de gaze, ceea ce compromite securitatea aprovizionării. Nu s-a remarcat nici o tendință clară spre aplicarea unor mecanisme de fixare a prețurilor bazate pe principiile pieței în ceea ce privește contractele de import pe termen lung. Este esențial să se asigure lichidități, astfel încât să se ajungă la o mai mare încredere în privința formării prețurilor pe platformele comerciale de gaze, ceea ce va permite o slăbire a relației cu sectorul petrolului.
29. Formarea prețurilor în sectorul energiei electrice este o operație complexă. Creșterea prețurilor la combustibilii primari a jucat cu siguranță un rol în evoluția recentă a prețurilor la energie electrică, în special în centralele electrice marginale. Acest fenomen nu pare totuși în măsură să explice în totalitate creșterea recentă a prețurilor. De asemenea, nu se cunoaște încă în mod clar efectul schemei europene de comercializare a emisiilor de CO₂ asupra prețurilor din sectorul energiei electrice.
30. În mai multe state membre, tarifele reglementate au avut efecte negative asupra dezvoltării piețelor concurențiale, deoarece au fost fixate la niveluri foarte joase în comparație cu prețurile de pe piață, acoperind o mare parte a acestora și conducând în felul acesta la o re-reglementare. De asemenea, multe state membre au avut în vedere luarea de măsuri speciale vizând reducerea facturilor la energie electrică în cazul industriilor de mare intensitate energetică. Aceste sisteme trebuie să fie compatibile cu regulile antitrust și cu cele privind ajutoarele de stat.

2.6. Piețele în aval

31. **Concurența la nivelul vânzării cu amănuntul este deseori limitată. Durata contractelor de furnizare pentru clienții industriali și societățile locale de distribuție poate avea un mare impact asupra perspectivelor pe care alți furnizori le vor avea de a intra cu succes pe piață.**
32. Efectul cumulativ al contractelor de lungă durată, al contractelor pe durată nedeterminată, precum și al celor cu clauze de reînnoire tacită și de termene de scadență foarte lungi privind rezilierea poate fi considerabil. Analiza arată că natura relației pe termen lung dintre clienții industriali și furnizorii tradiționali este foarte diferită de la un stat membru la altul.

33. Clienții solicită existența unor oferte mai competitive din partea noilor furnizori, regretând absența unor oferte paneuropene în domeniul aprovizionării. Numărul ofertelor competitive pe care le primesc clienții este deosebit de nesatisfăcător în anumite state membre caracterizate printr-un nivel ridicat de concentrare.
34. În ceea ce privește sectorul gazului, restricțiile privind modul în care clienții pot dispune de gazul lor, alături de practicile restrictive ale furnizorilor referitoare la punctele de livrare, limitează concurența și îi împiedică pe acești clienți să realizeze randamentul scontat. În sectorul energiei electrice, anumite contracte standard conțin restricții care pot, de asemenea, ridica probleme privind concurența.

2.7. Piețele de echilibrare

35. **În prezent, piețele de echilibrare îi favorizează deseori pe furnizorii tradiționali și creează obstacole nou-veniților. Dimensiunea zonelor actuale de echilibrare este prea mică, ceea ce duce la costuri suplimentare, protejând puterea pe piață a furnizorilor tradiționali.**
36. În sectorul gazului, dimensiunea redusă a zonelor actuale de echilibrare sporește complexitatea și costurile transporturilor de gaz din Europa. Costurile sunt mărite datorită regulilor extrem de complexe și divergente din interiorul fiecărei zone în parte, precum și datorită obligației de a rezerva capacitatea la fiecare punct vamal. Aceste probleme sunt accentuate de dimensiunea temporală: cu cât este mai scurtă perioada de echilibrare, cu atât riscul de dezechilibrare în ceea ce îl privește pe furnizor este mai ridicat. Toate aceste aspecte creează obstacole majore în calea intrării pe piață a noilor furnizori, pe care furnizorii tradiționali integrați pe verticală nu sunt incitați să le înlăture. De asemenea, costurile de echilibrare, de compensare, precum și sancțiunile nu sunt transparente, fiind deseori vorba de sancțiuni nejustificate, ceea ce duce la favorizarea furnizorilor tradiționali. Este necesară o decuplare efectivă pentru a realiza un cadru concurențial uniform pe piețele de echilibrare și pentru a reduce obstacolele la intrarea pe piață.
37. În sectorul energiei electrice, piețele de pe care operatorii de sisteme de transport trebuie să obțină energie de echilibrare și de rezervă, sunt extrem de concentrate, ceea ce permite producătorilor să își exercite puterea pe piață. Acest fapt poate ridica obstacole la intrarea pe piață a noilor concurenți, care se confruntă cu riscuri mari în ceea ce privește prețurile ridicate de dezechilibrare și/sau taxele mari de rețea (în măsura în care costurile de echilibrare sunt incluse în costurile rețelei). Concentrarea de pe piețele de echilibrare ar putea fi redusă dacă dimensiunea geografică a zonelor de control ar fi mărită. Armonizarea regimurilor piețelor de echilibrare ar reprezenta o etapă importantă în creșterea dimensiunii acestor zone de control, în îmbunătățirea integrării piețelor și în simplificarea procedurilor de comerț. În unele state membre, relația structurală dintre operatorii de sisteme de transport (OST) și producția generată îi incită pe aceștia să cumpere o capacitate excesivă de rezervă și/sau să plătească sume mari, ceea ce favorizează departamentul lor de producție afiliat. Rezultatele indică faptul că volumul rezervelor de capacitate cumpărate diferă foarte mult de la un OST la altul.

2.8. Piețele GNL

38. **Livrările de GNL măresc baza de furnizori în amonte din Europa. În consecință sunt importante atât pentru securitatea aprovizionării, cât și pentru concurența dintre furnizorii în amonte. Potențialul de livrări de GNL care favorizează piețele în aval mai puțin concentrate nu a fost încă realizat.**
39. În mod tradițional, furnizorii naționali consacrați sunt cei care importă GNL și care posedă, de asemenea, terminale de GNL, fapt care a împiedicat ca importurile de GNL să accentueze concurența în aval. Cu toate acestea, s-au remarcat tendințe mai recente care indică faptul că o mai mare parte a capacității se îndreaptă către nou-veniți și către producătorii înșiși. Aceasta ar putea avea un impact pozitiv asupra concurenței în aval, cu condiția ca aceste efecte să nu fie împiedicate de reguli sau practici anticoncurențiale. S-au realizat investiții substanțiale în terminale de GNL. Se prevede că acest fenomen va continua și în anii următori. Investițiile în anumite terminale de GNL au beneficiat de scutiri de obligația de a acorda accesul terților, în urma unui criteriu aplicat de autoritățile naționale de reglementare, sub supravegherea Comisiei. Acest criteriu vizează obținerea unui echilibru între stimulentele *ex ante* orientate spre investiții, pe de o parte, și concurența ulterioară investiției realizate, pe de altă parte. Chiar dacă experiența se dovedește a fi extrem de pozitivă, situația poate fi îmbunătățită.

3. CĂI DE ATAC

40. Pentru a remedia funcționarea necorespunzătoare a pieței, identificată în ancheta sectorială, și pentru a îmbunătăți în mod semnificativ concurența, este necesar să se aplice atât măsuri corective în domeniul concurenței cât și măsuri de reglementare. Chiar dacă aplicarea dreptului concurenței poate aduce o contribuție importantă, aceasta nu constituie în sine un element suficient pentru a deschide piețele și a rezolva toate deficiențele semnalate de ancheta sectorială: de aceea este necesară și luarea de măsuri reglementare.

3.1. Aplicarea dreptului concurenței

41. Este necesară **utilizarea deplină de către Comisie a competențelor care i-au fost conferite în materie de reguli antitrust (articolele 81, 82 și 86 CE), de concentrări economice (Regulamentul 139/2004)⁹ și de control al ajutoarelor de stat (articolele 87 și 88 CE)**, astfel încât să sporească efectul acțiunilor Comisiei vizând respectarea regulilor. Comisia urmărește cu fermitate și în strânsă legătură cu autoritățile naționale de concurență orice încălcare a dreptului comunitar al concurenței (reguli antitrust) din sectoarele în care interesele Comunității o cer.

3.1.1. Concentrarea pieței

42. **Concentrarea pieței constituie o sursă majoră de preocupare în ceea ce privește realizarea cu succes a procesului de liberalizare.** Puterea pe piață a monopolurilor din perioada de dinaintea liberalizării continuă să fie mare. Acest lucru face ca acțiunile Comunității aflate sub incidența regulamentului privind concentrările

⁹ Regulamentul (CE) nr. 139/2004 al Consiliului din 20 ianuarie 2005.

economice să fie esențiale în vederea asigurării unei structuri concurențiale pe piețele interesate (care sunt în prezent mai degrabă naționale în ceea ce privește domeniul de aplicare) care să nu se agraveze în continuare. În anumite cazuri recente de concentrări economice, s-au aplicat măsuri corective de tipul cesiunilor, al contractelor de cesiune și/sau al programelor de cesiune a gazului. De asemenea, efectul contractelor în amonte pe termen lung asupra concentrării în aval se dovedește a fi un subiect crucial.

43. Programele de cesiune a energiei (precum licitațiile privind centralele electrice virtuale și programele de cesiune a gazului) reprezintă un mijloc de dezvoltare a lichidității pieței și de îmbunătățire a oportunităților de intrare pe piață. Acestea reprezintă măsuri corective care contribuie la înlăturarea problemelor de concurență, nu numai în sectorul concentrărilor, ci și în sectorul care intră sub incidența regulilor antitrust. Pentru a fi pe deplin eficiente, aceste măsuri trebuie să fie concepute în mod corespunzător și să fie difuzate pe scară largă. Autoritățile naționale de concurență și cele de reglementare (de exemplu în Spania, Franța, Austria și Germania), precum și Comisia Europeană (în cazurile de concentrări economice) au dobândit o experiență substanțială cu ajutorul acestor programe, ceea ce le-a permis să evite capcanele și să garanteze eficiența acestora. În ceea ce privește sectorul gazului, asemenea programe de cesiune prezintă un alt avantaj, și anume posibilitatea de a îmbunătăți lichiditatea platformelor de schimb, ceea ce permite introducerea semnalelor de prețuri care să nu fie influențate de legătura dintre prețul gazului și al petrolului.
44. În anumite cazuri, regulile în materie de antitrust permit aplicarea altor măsuri structurale ca o cale de atac împotriva încălcării regulilor de concurență. Aceasta se întâmplă atunci când măsurile corective privind comportamentul ar fi mai puțin eficiente în a pune capăt încălcărilor, precum și atunci când există un risc important în ceea ce privește încălcările de durată sau cele repetate care provin chiar din structura întreprinderii, sau atunci când aceste măsuri corective privind comportamentul ar fi mai dificile¹⁰.

3.1.2. *Blocarea verticală*

45. **De fiecare dată când încălcările regulilor de concurență sunt facilitate de integrarea verticală a furnizării, a producției, a infrastructurii, precum și a unei decuplări nesatisfăcătoare, Comisia trebuie să își folosească în întregime puterile de care dispune pentru a împiedica eventuale abuzuri în viitor.**
46. Ancheta sectorială a confirmat, de asemenea, necesitatea legăturii verticale a piețelor prin intermediul contractelor în aval pe termen lung în vederea examinării anumitor cazuri individuale de dreptul concurenței, precum și necesitatea orientării, atunci când se cere. Atunci când asemenea contracte, încheiate cu întreprinderi care dețin o poziție dominantă, blochează piața, s-ar încălca articolul 81 sau 82 CE, cu excepția cazurilor în care ar exista o eficiență compensatorie de care să beneficieze

¹⁰ A se vedea articolul 7 alineatul (1) și motivul 12 din Regulamentul 1/2003.

consumatorii¹¹ De asemenea, acordurile de achiziție de energie din sectorul energiei electrice pot avea efecte de blocare.

47. În plus, faptul că un număr mic de furnizori tradiționali dețin majoritatea contractelor de import de gaz este unul din motivele principale pentru care concurența nu joacă un rol la nivelul următor al comerțului. Chiar dacă această particularitate nu pune la îndoială contractele în amonte existente și viitoare, este necesară supravegherea efectelor lor pe piețele în aval.

3.1.3. Integrarea pieței

48. **Blocarea se poate produce și la alte niveluri ale lanțului de valori, în special în ceea ce privește accesul la infrastructură (rețele de transport și distribuție și/sau instalații de depozitare), mai ales în cazurile în care se pune problema accesului transfrontalier, împiedicând astfel integrarea piețelor.** Acest acces poate fi blocat prin contracte de transport pe termen lung, precum și datorită riscului aferent acumulării de capacități. Orice intervenție în acest domeniu ar trebui să cuprindă o analiză a efectelor pe care le au contractele pe termen lung din perioada anterioară liberalizării asupra concurenței, precum și compatibilitatea acestora cu regulile de concurență.
49. De asemenea, lipsa și întârzierea investițiilor de către societățile de transport înspre companiile de furnizare integrate vertical constituie alte surse importante de îngrijorare. Se amintește faptul că o autoritate națională de concurență a constatat că un operator de rețea integrat vertical a blocat în mod deliberat un proiect de investiție, pentru a acorda avantaje sucursalei sale de furnizare, împiedicând accesul concurenților la o capacitate mai mare¹².
50. **Segmentarea pieței rămâne unul dintre obstacolele cele mai importante în calea integrării pieței.** Acțiunile întreprinse în domeniul antitrust acordă o prioritate luptei împotriva înțelegerilor secrete între furnizorii tradiționali, ceea ce reflectă prioritatea generală a Comisiei vizând combaterea tentativelor întreprinderilor de a-și coordona acțiunile mai degrabă decât de a concura.

3.2. Problemele structurale și cadrul reglementar favorabil concurenței

51. Concluziile anchetei sectoriale vor permite Comisiei să își concentreze măsurile de aplicare asupra chestiunilor celor mai serioase identificate în raport. Comisia va putea, de asemenea, să definească mai ușor anumite măsuri eficiente care să ducă la soluționarea problemelor de concurență relevante de diferite cazuri concrete.
52. Cu toate acestea, **va trebui să se facă față în paralel chestiunilor esențiale privind structura pieței și cadrul reglementar**, astfel încât funcționarea necorespunzătoare a piețelor, scoasă în evidență de anchetă, să fie remediată.

¹¹ La evaluarea contractelor pe termen lung sunt luate în considerare investițiile irecuperabile, în caz că s-au făcut asemenea investiții de către părți; a se vedea orientările Comisiei privind punerea în aplicare a articolului 81 alineatul (3) din Tratat [JO C 101 din 27.4.2004, pagina 97, alineatul (44)].

¹² Autoritatea italiană de concurență a luat de curând măsuri împotriva tacticilor unui operator consacrat vizând întârzierea extinderii unei conducte importante de import.

Ancheta sectorială a identificat următoarele deficiențe fundamentale în structura concurențială a piețelor actuale de energie electrică și gaz:

- **Conflicte structurale de interese: un conflict sistemic de interese cauzat de o decuplare insuficientă** dintre rețele și părțile din sectorul respectiv supuse concurenței;
- **Lacune în cadrul reglementar: un deficit reglementar persistent**, în special în ceea ce privește chestiunile transfrontaliere. Sistemele de reglementare existente prezintă diverse lacune;
- **O lipsă cronică de lichidități**, atât pe piețele en gros de energie electrică, cât și pe cele de gaz: piețelor noastre le lipsește vitalitatea, iar puterea de piață a monopurilor de dinaintea liberalizării persistă;
- **O lipsă generală a transparenței** în operațiunile de pe piață din sectorul respectiv.

Comisia dezbate opțiunile privind anumite acțiuni de reglementare la nivel comunitar în Comunicarea sa intitulată „Perspective pentru piața internă de gaz și energie electrică”. Concluziile Anchetei sectoriale și lipsurile enumerate mai jos sprijină și confirmă analiza prezentată de Comisie în această comunicare.

3.2.1. *Decuplare*

53. **Ancheta sectorială confirmă constatarea conform căreia este esențial să se rezolve conflictul de interese inerent integrării verticale a activităților de furnizare și de rețea**, ceea ce a dat naștere unei lipse a investițiilor în infrastructură, precum și discriminării. Este esențial ca proprietarii și/sau operatorii de rețea să nu fie descurajați de către interesele sucursalelor lor de furnizare. Aceasta are o importanță deosebită într-un moment în care Europa are nevoie de investiții considerabile pentru a asigura securitatea aprovizionării și pentru a crea piețe integrate și concurențiale.
54. În vederea obținerii acestui lucru este necesar să se accentueze în mod clar decuplarea, care este nesatisfăcătoare în prezent. Aceasta va facilita, în schimb, cooperarea dintre operatorii de rețea.
55. Probe de ordin economic arată că disocierea completă a legăturilor de proprietate constituie mijlocul cel mai eficient de garantare a posibilității de a alege pentru utilizatorii de energie, precum și de încurajare a investițiilor. Acest fenomen se datorează faptului că societățile individuale furnizoare de rețele nu sunt influențate de cumulul intereselor de aprovizionare/producere, atunci când iau decizii de a face investiții. De asemenea, aceasta duce la evitarea unor acte legislative detaliate și complexe, precum și a unor sarcini administrative disproporționate. Abordarea independentă a operatorilor de rețele ar putea conduce la un statu-quo mai bun, însă ar solicita adoptarea unor acte legislative mai detaliate, mai constrângătoare și mai costisitoare, fiind mai puțin eficientă în abordarea factorilor de descurajare a investițiilor în rețele.

56. De asemenea, consultarea publică nu a relevat existența niciunui efect semnificativ de sinergie legat de integrarea pe verticală. Într-adevăr, experiența arată că acolo unde s-a pus în aplicare disocierea legăturilor de proprietate atât activitatea de rețea, cât și activitatea de (producție și) aprovizionare continuă să prospere după ce s-au separat.

3.2.2. *Cadrul reglementar*

57. În timp ce disocierea legăturilor de proprietate ar contribui în mod considerabil la reducerea problemelor privind puterea de pe piață și lipsa lichidităților, este evident că vor fi necesare și alte măsuri. După cum se confirmă în ancheta sectorială, **Europa are nevoie de o consolidare substanțială a puterilor autorităților de reglementare și de o mai bună coordonare la nivel european.** Această constatare este conformă cu concluziile prezentate de Comisie în comunicarea sa intitulată „Perspective pentru piața internă de gaz și energie electrică”. Numai un cadru de reglementare consolidat poate pune la dispoziție condițiile necesare privind transparența, stabilitatea și nediscriminarea de care are nevoie sectorul, astfel încât concurența să se poată dezvolta, iar investițiile viitoare să se realizeze.

58. Acest cadru consolidat trebuie să cuprindă elementele următoare:

- puteri mai mari acordate autorităților de reglementare naționale independente din domeniul energiei,
- o coordonare mai bună între autoritățile de reglementare naționale din sectorul energetic,
- o cooperare mai mare între operatorii de sisteme de transport (OST), și
- o coerență mai avansată a reglementărilor în ceea ce privește chestiunile transfrontaliere.

59. **Va fi necesară o coordonare mai mare între autoritățile naționale de reglementare din sectorul energetic, precum și o supraveghere mai intensă din partea Comunității vizând garantarea intereselor pieței interne,** în special în ceea ce privește chestiunile transfrontaliere și punctele cele mai critice de intrare pe piață, astfel încât să se depășească diferența de reglementare transfrontalieră actuală, care nu poate fi remediată numai prin aplicarea regulilor de concurență. Comisia dezbate opțiunile privind luarea anumitor măsuri de reglementare la nivel comunitar în Comunicarea sa intitulată „Perspective pentru piața internă de gaz și energie electrică”.

3.2.3. *Lipsa cronică de lichidități*

60. Aplicarea de reguli mai stricte în materie de decuplare, precum și îmbunătățirea cadrului de reglementare privind în special chestiunile transfrontaliere ar trebui să reducă în mod substanțial și durabil, pe termen mediu, problemele privind puterea de piață și lipsa lichidităților, procurând aprovizionări suplimentare piețelor naționale concentrate. Cu toate acestea, **subzistă preocupări importante pe termen scurt, în ceea ce privește lipsa de lichidități,** precum și menținerea puterii de piață pe

piețeleen gros, ceea ce duce la prețuri mai ridicate pe piețele cu amănuntul, în timp ce liberalizarea trebuie realizată pe deplin până la data de 1 iulie 2007.

61. După cum s-a menționat mai înainte, măsurile vizând respectarea dreptului concurenței constituie un instrument important pentru a face față practicilor anticoncurențiale din acest domeniu. Cu toate acestea, va fi nevoie și de alte măsuri. Deoarece nivelurile de concentrare pe piețele de gaz și energie electrică au rămas ridicate, reflectând deseori monopolurile din perioada de dinaintea liberalizării, autoritățile naționale de reglementare din domeniul energiei ar trebui să analizeze condițiile existente pe diferitele lor piețe în cooperare cu autoritățile de concurență și să facă propuneri corespunzătoare. Măsurile luate în trecut de un număr de state membre cuprind programe de cesiune (precum licitațiile centralelor electrice virtuale și programele de cesiune a gazului).
62. Se amintește, de asemenea, faptul că anumite state membre au introdus, în cadrul legislației lor naționale, plafoane privind proprietatea instalațiilor de producere de energie electrică și controlul asupra contractelor în amonte pe termen lung din sectorul gazului (importuri și producție națională), ceea ce se consideră a fi o măsură eficientă de reducere rapidă a puterii de piață. În ceea ce privește sectorul energiei electrice, asemenea măsuri implică fie cesiunea, fie schimburile de active ale centralelor electrice la scară europeană. În sectorul gazului, ar putea fi vorba de cesiuni de contracte, de schimburi de contracte și/sau de cesiuni ale producției naționale, măsuri care au fost aplicate în cazuri recente de concentrări economice. Extinderea zonelor OST de dimensiune mică și introducerea unor proceduri mai deschise și mai flexibile de achiziționare pentru energia de echilibrare ar putea reduce nivelurile actuale ridicate de concentrare, înlăturând obstacolele la intrare, ceea ce va avea, la rândul său, efecte pozitive pe piețeleen gros.
63. De asemenea, ancheta sectorială a scos în evidență importanța îmbunătățirii perspectivelor de intrare prin intermediul investițiilor în infrastructuri noi de producție și de import de gaz, precum și prin aplicarea strictă a dispozițiilor „utilizării obligatorii sub sancțiunea pierderii” în ceea ce privește infrastructura și locurile corespunzătoare de producere.

3.2.4. *Lipsa transparenței în operațiunile de pe piață*

64. Există o recunoaștere generală a necesității unui **acces mai mare la informațiile privind piața**. Orice informație relevantă din acest domeniu ar trebui publicată în mod regulat și la timp. Eventualele excepții ar trebui să fie foarte strict limitate la ceea ce este necesar pentru a reduce riscul unor înțelegeri secrete. Orientările generale, precum și supravegherea și adaptarea în final a reglementărilor existente ar trebui să contribuie la o mai mare transparență în sectorul gazului și al energiei electrice. Sunt prezentate propuneri legate de aceasta în Comunicarea privind „Perspectivele pentru piața internă de gaz și energie electrică”.

3.2.5. *Alte chestiuni importante*

65. În afara acestor patru domenii fundamentale, există și alte aspecte ale cadrului unei piețe favorabile concurenței care ar trebui examinate. Asupra acestora, Comisia prezintă sugestii de acțiuni de reglementare la nivel comunitar în Comunicarea sa intitulată „Perspective pentru piața internă de gaz și energie electrică”.

66. **Tarifele cu amănuntul reglementate pot avea efecte puternic denaturate**, iar în anumite cazuri împiedică crearea unor piețe liberalizate. Este extrem de important să se examineze efectul tarifelor de distribuție reglementate care subzistă încă asupra dezvoltării concurenței, precum și să se înlăture distorsionările¹³.
67. Pentru a evita ca accesul la noile infrastructuri să nu fie limitat în mod abuziv, Comisia ar trebui să continue să vegheze asupra faptului ca **derogările de la dispozițiile privind accesul să nu dăuneze dezvoltării concurenței**. Este important să se continue supravegherea proiectelor de la caz la caz, în timp ce aplicarea strictă a principiilor concurenței ar trebui să realizeze un echilibru adecvat între stimulentele privind investițiile *ex ante* și concurența *ex post*, precum și simplificarea procedurilor de derogare.
68. Pentru a realiza o rețea unică europeană din perspectiva utilizatorului de rețea, este necesară o armonizare corespunzătoare a **concepției pieței, mai ales în ceea ce privește metodele care au un efect asupra comerțului transfrontalier**. Este necesară luarea de măsuri, atunci când capacitatea nu este suficientă, astfel încât capacitatea interconexiunii să fie sporită, condiție absolut necesară dezvoltării concurenței și integrării piețelor. În vederea atingerii acestor obiective, este necesară o cooperare mai mare între autoritățile naționale de reglementare, ceea ce ar trebui să incite OST la o cooperare transfrontalieră într-un cadru procedural bine definit.
69. Pentru a **mări capacitatea de transport de gaze pe piață**, este esențial să se clarifice situația juridică a contractelor pe termen lung privind transportul de gaze din *perioada de dinaintea liberalizării*, în conformitate cu a doua directivă privind gazul¹⁴. Aceste contracte fac deja obiectul unor reguli stricte de „utilizare obligatorie sub sancțiunea pierderii”, precum și a unor reguli de drept al concurenței.
70. Sunt necesare și alte schimbări privind metoda **alocării unei capacități limitate de interconexiune**. În sectorul energiei electrice, ar trebui să se încurajeze cât mai mult licitațiile de o zi sau luarea de măsuri similare, astfel încât interconexiunile să fie folosite la capacitatea lor maximă. OST ar trebui să fie, de asemenea, incitați să își maximizeze volumul de capacități transfrontaliere puse la dispoziție pe piață¹⁵.
71. Pentru a acorda garanții suficiente în vederea realizării unui acces eficient, ar trebui **să se revizuiască modalitățile de acces al terților la stocul de gaz, astfel încât să se obțină un echilibru corespunzător între nevoia unui acces eficient și menținerea stimulentele în vederea dezvoltării noilor capacități de stocare**.
72. **Un sistem de monitorizare a comerțului de pe piețele en gros (de ex. bursele de energie electrică)** ar spori încrederea în piață a participanților și ar limita riscul manipulării pieței. Autoritățile de reglementare ar trebui să fie abilitate să strângă și să schimbe informații relevante în acest sens. Ar trebui să fie abilitate să formuleze

¹³ În ceea ce privește segmentul pieței consumatorilor rezidențiali, este necesară găsirea unui echilibru între concurență și obligațiile universale de serviciu public.

¹⁴ Directiva 2003/55/CE din 26 iunie 2003 privind regulile comune de pe piața internă de gaze naturale (JO 2003 L 176/57). Înlocuiește prima directivă privind gazul.

¹⁵ De ex. Capacitatea scăzută păstrată în rezervă de anumiți OST pentru situații de criză poate fi oferită pe piață ca și capacitate întreruptibilă, putând fi răscumpărată atunci când este nevoie, cu ajutorul unor formule de închiriere de congestie transfrontalieră.

recomandări privind luarea de măsuri de respectare a reglementărilor sau să fie abilitate să ia ele însele asemenea măsuri.

4. CONCLUZIE

73. Ancheta sectorială a identificat un număr de deficiențe importante care îi împiedică pe utilizatorii și consumatorii de energie europeni să beneficieze în întregime de avantajele procesului de liberalizare. Aceste concluzii vin în sprijinul celor din comunicarea privind „Perspectivele unei piețe interne de gaz și energie electrică”, prezentată de Comisie ca urmare a cărții verzi, cu ocazia elaborării revizuirii strategice a energiei UE. Aceste inițiative prezintă intențiile Comisiei privind propunerile de reformă legislativă, în scopul creării unei piețe interne de energie care să contribuie la dezvoltarea durabilă, la competitivitate și la securitatea aprovizionării. Pe lângă acestea și în paralel, raportul final trage concluzii în ceea ce privește măsurile care trebuie luate pentru respectarea dreptului comunitar al concurenței. Ambele documente vizează identificarea și eliminarea obstacolelor din calea creării unei piețe unice europene de energie, în care consumatorii să beneficieze pe deplin de deschiderea piețelor către concurență.