

## **Despre liberalizarea pieței de gaze naturale: OUG 64/2016 și efectele sale**

**Radu Dudău**

**Martie 2017**

### **Justificarea și prevederile OUG 64/2016**

Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 64 din 5 octombrie 2016 liberalizează piața angro de gaze naturale, începând cu 1 aprilie 2017. Sunt eliminate restricțiile de preț pentru volumele destinate consumatorilor casnici și producerii energiei termice pentru consumul populației, precum și alocarea prioritară a volumelor de gaze de către producători pentru piața reglementată. Totodată, producătorii și furnizorii de gaze naturale sunt obligați să încheie „contracte pe piețele centralizate din România, în mod transparent și nediscriminatoriu, în conformitate cu reglementările emise de ANRE, pentru vânzarea [respectiv cumpărarea-vânzarea] unei cantități minime de gaze naturale ... care nu poate fi mai mică decât cea reprezentată de o cotă procentuală, stabilită prin hotărâre a Guvernului, din cantitatea de gaze naturale pentru care se încheie contracte de vânzare-cumpărare, în perioada respectivă.”

Astfel, actul normativ impune cerințe de transparență și nediscriminare pe piață, cu scopul dezvoltării unor platforme lichide de tranzacționare în România, pe care prețul gazelor să se formeze în mod concurențial.

OUG 64/2016 fost fundamentată prin necesitatea de a „remedia situația juridică pe baza căreia Comisia Europeană consideră că România a instituit, contrar legislației europene”, restricții privind exporturile de materii prime. De asemenea, fundamentarea trimite, indirect, la posibilitatea ca finanțarea europeană a proiectului BRUA să fie afectată. Astfel, este parțial îndeplinită obligația de liberalizare a pieței naționale de gaze naturale și sunt eliminate restricțiile legale în calea exporturilor de gaze naturale, prevăzute în cel de-al Treilea Pachet Energetic al UE și asumate în *draft*-ul Strategiei Energetice a României 2016-2030, cu perspectiva anului 2050, publicat în decembrie 2016.

Potrivit cerințelor OUG 64/2016, HG 778/2016 a stabilit, în octombrie 2016, cotele procentuale de tranzacționare obligatorie, transparentă și nediscriminatorie, pe piețele centralizate: pentru producători, 30% din volumele vândute, între 1 decembrie 2016 și 31 decembrie 2017; pentru furnizori, în aceeași perioadă, 20% din volumele cumpărate și 30% din cele vândute către clienții angro.

ANRE trebuia să emită, cu avizul Consiliului Concurenței, regulile și reglementările specifice de funcționare a piețelor centralizate de gaze naturale în condiții concurențiale și de transparență. Din motive care includ, probabil, și hiatusul cauzat de schimbarea guvernamentală, aceste măsuri nu au fost luate la timp. Astfel, nu va exista, până la 1 aprilie 2017, o piață națională centralizată, reglementată, de tranzacționare a gazelor naturale cu diferite maturități ale contractelor. Directorul General al OPCOM a declarat recent că, deși introducerea instrumentelor de tranzacționare după modelul celor de pe piața de electricitate se poate face în termen scurt, ar fi necesare circa șase luni pentru pregătirea participaților la piață.

Pe de altă parte, au avut loc deja tranzacții notabile de gaze naturale pe Bursa Română de Mărfuri (BRM). Acestea au însumat circa 14 milioane MWh în trimestrul IV 2017 (imediat după intrarea în consultare publică a OUG 64), ceea ce a reprezentat nu mai puțin din 10% din consumul total anual de gaze naturale al României. De asemenea, a avut loc o creștere graduală a tranzacționării de gaze naturale în trimestrul I 2017 (circa 1,6 milioane MWh). Dar, dintre tranzacțiile acestui trimestru, doar trei contracte ale Romgaz, a câte 450.000 MWh cu livrare la nouă luni, reprezintă nu mai puțin de 1,3 milioane MWh, ceea ce arată lipsa de lichiditate a pieței. Pentru restul contractelor, maturitatea este de o lună. Astfel, deși BRM demonstrează că au deja loc tranzacții cu gaze naturale pe piața bursieră, sunt necesare reglementări care să ducă la creșterea transparenței și a lichidității pieței centralizate de gaze naturale.

## **Cât va costa gazul natural pentru consumatorii casnici de la 1 aprilie 2017?**

Ca urmare a prevederilor OUG 64/2016, prețul gazelor pe piața consumatorilor casnici va fi stabilit în corelație cu prețul pe piața angro, concurențială – fără ca variațiile prețului de achiziție să fie imediat transferate în prețul reglementat; reglementatorul (ANRE) va monitoriza și analiza prețul de achiziție al gazelor de către furnizori pentru un interval de, probabil, un an (deși metodologia de tarifare permite ca diferențele față de costurile de achiziție să fie calculate trimestrial, semestrial sau anual) și, *ex post*, va recunoaște condiționat formarea prețului la consumatorul final pe baza tarifelor și a adaosurilor reglementate. Astfel, piața de retail reglementată va reflecta fluctuațiile pieței angro.

Pe de altă parte, dacă OUG 64/2016 va fi abrogată sau dacă intrarea sa în vigoare va fi amânată, se va reveni la prevederile HG 488/2015, prin care a fost stabilită ultima formă a calendarului de dereglementare al prețurilor gazelor naturale. Prin HG 461/2016, prețul gazelor pentru consumatorii casnici a fost ulterior „înghețat” la nivelul de 60 lei/MWh pentru perioada 1 iulie 2016 - 31 martie 2017. În acest scenariu, începând cu 1 aprilie se revine la prevederile HG 488/2015 (adică la calendarul de dereglementare a prețurilor), care stipulează un preț de 72 lei /MWh – în afară de cazul în care un nou act normativ emis până la 1 aprilie (probabil o nouă OUG) nu va stipula altceva.

Trebuie subliniat că OUG 64/2016 stabilește doar liberalizarea componentei angro a pieței de gaze naturale, prin dereglementarea prețului de achiziție a gazelor naturale destinate consumatorilor casnici și producerii energiei termice pentru populație, cu menținerea reglementării componentei de retail, din considerente de protecție a consumatorului final. În segmentul pieței cu amănuntul, până în 2021, prețul se formează nu prin libera concurență dintre companiile de furnizare, ci este reglementat de ANRE, în modul prezentat mai sus. Acest fapt transferă către piața de retail presiunea rezultată din, pe de o parte, liberalizarea prețurilor pe piața angro și, pe de altă parte, din efortul autorităților (guvern, parlament) de a realiza protecție socială prin prețuri controlate, cât mai scăzute ale energiei.

În aceste condiții, furnizorii de gaze naturale anticipează posibilitatea unor creșteri semnificative de preț pe piața angro (estimate de ANRE a nu depăși, totuși, 10% din luna aprilie) și dificultatea recunoașterii ulterioare a acestor creșteri în factura consumatorului final, mai ales în condițiile în care metodologia ANRE de stabilirea prețului gazelor naturale este suficient de vagă pentru a permite acest lucru.

Ca răspuns tipic la astfel de îngrijorări, se face îndeobște trimitere la liberalizarea și la funcționarea pieței de energie electrică. Cu toate acestea, percepția unor riscuri sporite pe piața de gaze naturale este întreținută de următoarele deosebiri:

- Piața angro de gaze naturale prezintă un grad de concentrare semnificativ mai mare, cu dominația a doi producători și a existenței, *de facto*, a unui singure surse de import. Desigur, *hub*-ul de la Baumgarten (Viena) ar delimita o marjă de creștere a prețurilor pe piața domestică, dată de prețul mediu al gazelor naturale în contractele pe termen scurt de pe bursa vieneză, plus costul de transport până în România și de rezervare de capacitate – desigur, în condițiile în care există suficientă capacitate de import disponibilă.
- Calendarul de dereglementare a prețurilor gazelor naturale prezintă o deficiență structurală față de cel de dereglementare a prețurilor electricității. Acesta din urmă a fost construit prin creșterea treptată, în pași semestriali, a ponderii volumelor de energie electrică din piața concurențială (la 1 ianuarie 2017, această pondere a devenit deja de 80% din „coșul” consumatorilor casnici). Prin contrast, calendarul de dereglementare a prețurilor gazelor naturale a fost construit, în mod impropriu, prin creșterea a prețurilor gazelor prin decizii administrative anuale. Prin natura lor, acestea sunt slab corelate cu piața concurențială.
- Sistemul electroenergetic național, în ansamblu, are un grad de standardizare și de funcționalitate superior celui de gaze naturale. De exemplu, recente eforturi de implementare a unui nou cod al rețelei de transport de gaze naturale se confruntă cu dificultăți serioase, ce afectează operațiunile utilizatorilor sistemului național de transport de gaze. Funcționarea mai eficientă a sistemului de transport ar permite economii de costuri și, în consecință, tarife diminuate – deci o presiune mai mică asupra facturii consumatorului final. În România, circa 40% din prețul gazelor la

consumatorul final (fără taxe și TVA) este dat de tarife reglementate de înmagazinare, transport, distribuție și furnizare, nivel sensibil superior mediei europene.

## **Cum se poziționează actorii de pe piața gazelor naturale în chestiunea liberalizării pieței?**

Producătorii de gaze sunt în favoarea liberalizării pieței și a deschiderii exporturilor. Totuși, competitivitatea lor față de sursele de import este afectată de perpetuarea taxării „veniturilor suplimentare rezultate din dereglementarea prețului gazelor naturale”, care cauzează un evident dezavantaj producătorilor indigeni.

Totodată, producătorii sunt reticenți față de impunerea unor cote obligatorii de tranzacționare obligatorie pe piețele angro centralizate – deși procentele stabilite prin HG 778/2016 sunt rezonabile. Diferențele mari de cerere sezonieră (de până la șapte ori între vară și iarnă) și existența, până la 31 martie a.c., a unor „benzi” distincte de preț pentru consumatorii casnici, respectiv pentru cei non-casnici, fac ca, pe termen scurt, tranzacționarea bursieră în proporție ridicată să fie dificil de operaționalizat. Pentru procente mai mari sunt necesare tipuri diversificate de contracte, cu maturități diferite. În plus, este de dorit ca piața să se dezvolte pe mai departe în mod natural, fără coerciția unor decizii guvernamentale. În orice caz, ideea recent vehiculată a tranzacționării obligatorii 100% pe piața centralizată este nepractică pe termen scurt, neputând fi realizată decât, eventual, printr-o liberalizare completă a pieței, care să includă și segmentul de retail.

De cealaltă parte, din motivele deja enunțate, furnizorii de gaze naturale nu consideră oportună intrarea în vigoare a OUG 64/2016 la termenul prevăzut de 1 aprilie 2017. Deși nu se opun *de plano* liberalizării pieței angro de gaze naturale, ei acuză lipsa unor reguli și reglementări pe care le consideră cruciale pentru buna funcționare a pieței. În același timp, ei sunt deschiși scenariului liberalizării complete a pieței gazelor naturale, care să acopere atât segmentul angro cât și cel de retail.

Există și suspiciunea că opoziția față de tranzacționarea centralizată ține și de interesul marilor actori de pe piață (atât în sectorul *upstream* cât și în cel *downstream*) de a perpetua opacitatea anumitor relații comerciale privilegiate. Dar tocmai creșterea gradului de transparență pe piață și formarea unor niveluri de referință ale prețului vor îngusta substanțial un astfel de spațiu de manevră.

Astfel, măsura prevăzută de OUG 64/2016 de a impune tranzacționarea centralizată transparentă a unei ponderi semnificative, dar realiste, din volumele de gaze naturale comercializate în România este îndreptățită, fiind un pas necesar în dezvoltarea pe termen lung a unei piețe naționale a gazelor, cu potențial de a dobândi relevanță regională.

## **Cum va fi afectat consumatorul final de gaze naturale?**

Liberalizarea pieței de gaze naturale va pune tot mai acut problema protecției consumatorului vulnerabil și a măsurilor de combatere a fenomenului de sărăcie energetică în România. Legea venitului minim de inserție nr. 196/2016 avansează o definiție a consumatorului vulnerabil, dar această lege va intra în vigoare abia de la 1 aprilie 2018. În plus, chiar și după intrarea în vigoare a legii va persista, cu siguranță, problema acoperirii și a eficienței ajutoarelor sociale pentru consumatorii vulnerabili. Or, liberalizarea piețelor de energie nu poate fi acceptată social dacă nu este însoțită de măsuri robuste de protecție socială a consumatorilor vulnerabili, precum și (după caz) de susținere a consumatorilor industriali energo-intensivi. În lipsa unor asemenea măsuri, nu este deloc exclus ca, pe fondul naționalist-populist prevalent în discursul politic actual, să aibă loc o mobilizare politică anti-liberalizare, de revenire la sistemul centralist reglementat și izolaționist al gazelor naturale în România.

Este de așteptat, în aceste condiții, menținerea presiunii politice asupra ANRE de a acționa – contrar funcției sale – în sensul asigurării protecției sociale a consumatorilor de energie prin prețuri reglementate cât mai scăzute ale energiei – contrar prevederilor celui de-al Treilea Pachet Energetic, care prevede protecția socială prin ajutoare sociale judicios direcționate, nu prin intervenții în funcționarea pieței. Pe o piață liberalizată a energiei, instituțiile chemate să asigure protecție socială sunt Guvernul, prin politici energetice și politici sociale adecvate; Consiliul Concurenței, prin combaterea practicilor de cartelizare; și Agenția pentru Protecția Consumatorului, pentru asigurarea calității serviciilor energetice furnizate consumatorilor casnici.

De la începutul anului 2017, s-au putut observa o lipsă de acțiune din partea Ministerului Energiei precum și o atitudine preponderent reactivă a ANRE. Pe acest fond, inițiativa decizională în chestiunea OUG 64/2016 a fost preluată de Comisia de Industrii și Servicii a Camerei Deputaților. În dezbaterile găzduite de această comisie de specialitate au fost formulate amendamente, incluse în proiectul de lege privind aprobarea ordonanței de urgență. În momentul de față, dată fiind proximitatea termenului de 1 aprilie, o eventuală intervenție legislativă de modificare sau abrogare a OUG 64 nu s-ar putea realiza, în mod realist, decât printr-o nouă ordonanță de urgență a guvernului.

## **Concluzii**

Apropierea termenului de aplicare a OUG 64/2016 fără o suficientă pregătire instituțională și normativă a acutizat conflictul de interese dintre părțile interesate și a mărit gradul de imprevizibilitate al pieței, precum și riscul ca volatilitatea pieței angro de gaze naturale să se reflecte, începând cu anul următor, în factura consumatorului final. Pe acest fond, ținând cont de acțiunile din cursul lunii martie, nu este exclusă o acțiune legislativă de amânare a intrării în vigoare sau chiar de abrogare a OUG 64/2016 sau de transformare substanțială a documentului.

O eventuală amânare nu trebuie să fie decât pe termen scurt – nu mai mult de trei luni, astfel încât liberalizarea să poată, totuși, demara în conjunctura de piață a verii, favorabilă

consumatorului. Esențial este ca orice astfel de amânare să fie folosită eficient pentru producerea reglementărilor și a pașilor instituționali necesari, de manieră acceptată de către actorii pieței. ANRE trebuie să elaboreze neîntârziat metodologia și cadrul de funcționare al unei platforme diversificate de tranzacționare centralizată a gazului natural, care să permită actorilor de pe piață controlul riscurilor (*hedging*).

De asemenea, ANRE, în dialog cu părțile interesate, va trebui să clarifice în termen cât mai scurt metodologia de formare și aprobare a prețului gazelor naturale, eliminând ambiguitățile care afectează predictibilitatea recuperării de către companiile de furnizare a costurilor cu achiziția de gaze naturale de pe piața angro.

Pe de altă parte, în eventualitatea (inoportună) a abrogării OUG 64/2016, este necesar ca Guvernul României să adopte, în maximum trei luni, un nou calendar de dereglementare, după modelul celui de pe piața de electricitate, bazat pe creșterea graduală a volumelor de gaze în „coșul” pentru consumatorii casnici – fapt ce ar permite o mai bună corelare a prețului de retail către consumatorii casnici cu prețul mediu al pieței angro.

În ciuda riscurilor și a imperfecțiunilor prezentate mai sus, experiența românească arată că etapele critice de liberalizare nu au fost niciodată precedate de suficientă pregătire instituțională și că reșezarea pieței interne s-a produs, de fiecare dată, ulterior intrării în vigoare a unor astfel de decizii. Și totuși, în ciuda costurilor generate de lipsa planificării și coordonării adecvate, etapele de liberalizare a piețelor de energie au generat, de fiecare dată, certe beneficii și un progres net în sensul apropierii României de regulile și mecanismele piețelor energetice europene.

Astfel, opțiunea preferabilă este aprobarea prin lege, fără întârziere, a OUG 64/2016, pentru progresul necesar în direcția unei piețe funcționale, concurențiale, lichide și transparente de gaze naturale și pentru ca România să-și poată realiza potențialul de a fi un lider energetic regional.

Copyright © 2017 **Energy Policy Group**

Str. Buzești 75-77, 011013

București, Romania

[www.enpg.ro](http://www.enpg.ro)

[office@enpg.ro](mailto:office@enpg.ro)