



Bruxelles, 14.10.2013
C(2013) 6891 final

AVIZ AL COMISIEI

din 14.10.2013

în temeiul articolului 3 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 715/2009 și al articolului 10 din Directiva 2009/73/CE - România - Certificare a Companiei naționale de transport al energiei electrice „Transelectrica S.A.”

AVIZ AL COMISIEI

din 14.10.2013

În temeiul articolului 3 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 715/2009 și al articolului 10 din Directiva 2009/73/CE - România - Certificare a Companiei naționale de transport al energiei electrice „Transelectrica S.A.”

I. PROCEDURA

La data de 15 august 2013, Comisia a primit o notificare din partea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei (denumită în continuare „ANRE”), în conformitate cu articolul 10 alineatul (6) din Directiva 2009/72/CE (denumită în continuare „directiva privind energia electrică”), cu privire la un proiect de decizie de certificare a Companiei naționale de transport al energiei electrice „Transelectrica” S.A. (denumită în continuare „Transelectrica”) ca operator de sistem independent (*Independent System Operator* - ISO) pentru rețeaua de transport al energiei electrice din România.

În temeiul articolului 3 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 714/2009 (denumit în continuare „regulamentul privind energia electrică”), Comisiei îi revine sarcina de a examina proiectul de decizie notificat și de a transmite un aviz autorității naționale de reglementare relevante cu privire la compatibilitatea deciziei cu articolul 10 alineatul (2) și cu articolul 9 din directiva privind energia electrică.

II. DESCRIEREA DECIZIEI NOTIFICATE

Transelectrica operează rețeaua de transport de energie electrică din România.

În prezent, Transelectrica este deținută de către statul român (58,688 %), S.C. Fondul Proprietatea (13,499 %), S.I.F. Oltenia (7,04 %) și de către alți acționari (20,8 %), fiecare deținând mai puțin de 3 % din acțiunile societății Transelectrica¹. Aceasta este listată la Bursa de Valori din România. Ea urmărește să fie certificată prin aplicarea modelului operatorului independent de sistem (denumit în continuare „modelul ISO”), astfel cum se menționează la articolul 9 alineatul (8) din directiva privind energia electrică.

În proiectul de decizie, ANRE analizează dacă cerințele de certificare a societății Transelectrica ca ISO sunt îndeplinite, ținând cont de dispozițiile legislației românești de punere în aplicare a directivei privind energia electrică. ANRE consideră că Transelectrica poate fi certificată preliminar ca un operator de transport și de sistem pentru rețeaua de transport cu condiția ca Transelectrica:

„În termen de șase luni de la data prezentei decizii Compania Națională de Transport al Energiei Electrice „Transelectrica” S.A. are obligația să îndeplinească în integralitate condițiile prevăzute la art. 34 alin. (1) lit. a), b) și c), alin. 2) și alin. 3) din Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012², inclusiv prin eliminarea posibilității de a se exercita asupra sa sau asupra activității sale sau asupra proprietarului rețelei electrice de transport, prin orice mijloace de

¹ Conform documentației furnizate de ANRE în notificarea trimisă de aceasta.

² Articolul 34 alineatele (1), (2) și (3) din Legea nr. 123/2012 transpune în legislația română articolul 9 alineatul (1) literele (b), (c), (d) și articolul 9 alineatul (2) din directiva privind energia electrică.

*coordonare, de subordonare sau prin orice alte mijloace, influențe decisive/determinante de către o persoană care exercită controlul sau vreun drept asupra unui operator economic care desfășoară oricare dintre activitățile de producere sau de furnizare de energie electrică sau de gaze naturale”.*³

III. OBSERVAȚII

Pe baza prezentei notificări, Comisia face următoarele observații cu privire la proiectul de decizie.

1. Alegerea modelului ISO

În conformitate cu articolul 9 alineatul (8) litera (a) din directiva privind energia electrică, modelul ISO poate fi aplicat în cazurile în care, la data de 3 septembrie 2009, sistemul de transport a aparținut unei întreprinderi integrate vertical (denumită în continuare „IIV”).

Pentru a se stabili dacă se poate aplica modelul ISO la Transelectrica, este necesar să se evalueze în primul rând dacă Transelectrica a fost parte a unei IIV la data de 3 septembrie 2009. La data de 3 septembrie 2009, unicul acționar care deținea controlul asupra societății Transelectrica era statul român, care, în același timp și prin intermediul aceluiași minister (la momentul respectiv Ministerul Economiei și Comerțului, în prezent Ministerul Economiei), deținea pachete mari de acțiuni, inclusiv pachete prin care exercita controlul într-un număr important de societăți comerciale din România, active în producția, distribuția și furnizarea de energie electrică, precum și de gaze. În decizia sa preliminară, ANRE menționează că ministerul poate fi astfel considerat o întreprindere integrată vertical din care Transelectrica făcea parte. La momentul respectiv, Ministerului Economiei și Comerțului i-a fost atribuită și competența de a gestiona proprietățile statului în domeniul electricității, inclusiv al transportului de energie electrică.

Comisia este de acord că alegerea modelului ISO este, în principiu, legitimă, considerând că sistemul de transport vizat aparținea unei IIV la data de 3 septembrie 2009. Cu toate acestea, având în vedere aspectele următoare, Comisia consideră că alegerea modelului ISO este, totuși, nepotrivită în cazul de față, întrucât gradul de separare între autoritățile publice care trebuie să existe în cazurile de aplicare a modelului ISO nu a fost atins.

Gestionarea drepturilor de proprietate ale statului român asupra Transelectrica a fost transferată, începând cu 3 septembrie 2009, Ministerului Finanțelor Publice, care exercită toate drepturile și își asumă toate obligațiile statului român ca acționar la Transelectrica, deținând majoritatea drepturilor de vot reprezentate. Ministerul își exercită aceste drepturi prin numirea de reprezentanți în adunarea generală a societății Transelectrica, care, cu majoritate simplă, numește și revocă, *inter alia*, membrii consiliului de supraveghere al societății Transelectrica, stabilește bugetul acesteia și îi aprobă planul de management și strategia.⁴ De asemenea, statul român deține interese importante, inclusiv interese care conferă control, în principalele societăți din România care au ca obiect de activitate generarea, furnizarea și distribuția energiei electrice, precum și în principalele societăți de producție, furnizare și distribuție a gazului. Drepturile de proprietate ale statului român asupra acestor societăți sunt exercitate de către Departamentul pentru energie.

³ Articolul 2 din proiectul notificat de decizie de certificare.

⁴ Având în vedere necesitate întrunirii cvorumului în reuniunile adunării generale pentru a se adopta o decizie, statul român trebuie să fie întotdeauna reprezentat.

Comisia reamintește că, în conformitate cu normele modelului ISO, proprietatea asupra sistemului de transport este, prin definiție, deținută de o altă persoană decât ISO. Această persoană, deținătorul sistemului, este strict limitată în exercitarea drepturilor de proprietar. În plus, ea este supusă unor obligații specifice, care au drept obiectiv să ofere ISO posibilitatea să își îndeplinească atribuțiile de transport în mod independent față de deținătorul sistemului.

Totuși, în cazul de față, rețeaua de transport operată de Transelectrica este parțial deținută de însăși Transelectrica în mod direct și parțial de către statul român. Într-adevăr, statul român deține aproximativ 55 %, în termeni de valoare, din rețeaua de transport a energiei electrice. Transelectrica deține în mod direct o cotă de aproximativ 45 %. Cota de proprietate deținută de Transelectrica nu va face decât să crească, întrucât activele nou achiziționate nu pot reveni decât societății Transelectrica. În plus, astfel cum se explică în detaliu mai jos, există legături directe și indirecte între Transelectrica și Departamentul pentru energie, care exercită drepturile de proprietate ale statului într-un număr de întreprinderi în domeniul furnizării și generării de energie electrică.

Comisia constată că, în cazul de față, având în vedere faptul că Transelectrica deține 45 % din activele de transport de energie electrică, ISO este în prea mare măsură aceeași persoană cu deținătorul sistemului. Acesta nu reprezintă fondul tipic pentru care a fost creat modelul ISO, și anume, o situație în care o societate energetică integrată vertical, care a fost reticentă să își vândă activele de transport, ar putea plasa operarea lor în mâinile unui operator complet separat, împiedicând astfel orice conflicte de interese cu privire la operarea rețelei. Această separare este absentă în cazul de față, dat fiind că Transelectrica deține o proporție semnificativă, și din ce în ce mai mare, din activele rețelei de transport de energie electrică.

Prin urmare, Comisia este de părere că modelul ISO nu este cel mai potrivit pentru a fi aplicat societății Transelectrica. În schimb, Comisia consideră că separarea drepturilor de proprietate în cadrul statului ar constitui o opțiune mai adecvată pentru a asigura separarea efectivă a activităților de transport de interesele statului în materie de furnizare și generare de energie electrică.

Atât în cadrul modelului ISO, cât și al celui de separare a drepturilor de proprietate, separarea efectivă în cadrul statului trebuie să fie asigurată în cazul în care separarea are loc între autoritățile publice. Articolul 9 alineatul (6) din directiva privind energia electrică oferă statului posibilitatea, în contextul modelului separării drepturilor de proprietate și în scopul conformării cu cerințele de la articolul 9 alineatul (1) literele (b), (c) și (d), de a controla activitățile de transport, precum și cele de generare, producție și/sau furnizare. Cu toate acestea, activitățile respective sunt exercitate de către entități publice separate. Această dispoziție se aplică și modelului ISO.⁵ În acest context, două organisme publice separate ar trebui, deci, să fie considerate drept două persoane distincte și ar trebui să fie în măsură să controleze activitățile de generare și/sau furnizare, pe de o parte, și activitățile de transport, pe de altă parte, cu condiția să se poată demonstra că ele nu sunt sub influența comună a unei alte entități publice, încălcând regulile privind separarea. Organismele publice în cauză trebuie să fie separate efectiv. În aceste cazuri, trebuie să se demonstreze că cerințele de la articolul 9 alineatul (1) literele (b), (c) și (d) din directiva privind energia electrică sunt respectate în mod corespunzător.

⁵ A se vedea articolul 13 alineatul (2) litera (a) din directiva privind energia electrică, care obligă candidatul să demonstreze că îndeplinește cerințele de la articolul 9 alineatul (1) literele (b), (c) și (d) din directiva privind energia electrică.

Conform legislației române, prim-ministrul conduce guvernul și coordonează activitățile membrilor săi, în limitele obligațiilor lor prevăzute prin lege⁶. Îndatoririle legale ale ministerelor sunt diferite și sunt stabilite prin legi diferite, corespunzătoare domeniilor respective. Ministerele sunt entități juridice distincte, fără nicio subordonare între ele. În conformitate cu articolul 93 alineatul (19) din Legea 123/2013, orice acțiune împotriva independenței OTS este considerată ca o încălcare a legii. Întrucât Departamentul pentru energie este un departament separat din punct de vedere juridic, el este subordonat coordonării de către ministrul economiei.

Comisia consideră că Departamentul pentru energie nu poate fi considerat ca fiind un organism public separat de Ministerul Economiei în sensul articolului 9 alineatul (6) din directiva privind energia electrică. Comisia ar putea fi de acord cu faptul că Ministerul Finanțelor Publice, pe de o parte, și Ministerul Economiei, pe de altă parte, pot fi considerate organisme publice independente în sensul articolului 9 alineatul (6) din directiva privind energia electrică. Totuși, Comisia consideră că nu a fost demonstrat suficient că prim-ministrul nu poate interfera cu ministrul finanțelor publice, pe de o parte, și cu Ministerul Economiei și Departamentul pentru energie, pe de altă parte. De exemplu, nu s-a demonstrat că prim-ministrul nu are competența de a da instrucțiuni acestor organisme publice.

În plus, Comisia menționează că separarea între Ministerul Finanțelor Publice, pe de o parte, și Ministerul Economiei și Departamentul pentru energie, pe de altă parte, pare să fie insuficientă, din cauza faptului că există un acord de concesiune care pare să ofere Ministerului Economiei drepturi vizavi de societatea Transelectrica. Departamentului pentru energie, care este subordonat ministrului economiei, îi este, de asemenea, atribuită responsabilitatea de a gestiona proprietățile statului român în ceea ce privește transportul energiei electrice. În plus, Departamentul pentru energie este responsabil de coordonarea operațională și metodologică a Dispecerului național, parte din Transelectrica, conform descrierii de la punctul 4 al prezentului capitol. Astfel, Departamentul pentru energie își exercită influența asupra societății Transelectrica într-un mod care nu este reconciliabil nici cu separarea în cadrul statului, nici cu rolul său de proprietar de sistem.

De asemenea, Comisia menționează că articolul 3 alineatul (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2013⁷ prevede că, chiar dacă Ministerul Finanțelor Publice va numi și va revoca membrii consiliului de administrație ai societății Transelectrica, acești membri trebuie să acționeze în conformitate cu politicile și strategiile în domeniul energiei și gazului, astfel cum au fost întocmite de ministrul de resort și anume, Departamentul pentru energie. În timp ce este adecvat ca membrilor consiliului de administrație numiți de către statul român să le poată fi solicitat să acționeze în limitele politicilor și strategiilor generale stabilite de statul român, inclusiv cele formulate de către Departamentul pentru energie, Comisia este de părere că astfel de cerințe ar trebui să excludă în mod explicit posibilitatea ca astfel de măsuri să interfereze cu independența și funcționarea de zi cu zi a societății Transelectrica.

În acest context, Comisia consideră că, în situația de față, nu există suficiente motive pentru a concluziona că gradul de separare necesar în temeiul articolului 9 alineatul (6) din directiva privind energia electrică, în contextul unui model ISO, este atins.

⁶ Articolul 13 din legea 90/2001.

⁷ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2013, care prevede transferul acțiunilor deținute de stat în CNTEE Transelectrica SA și SNTGN Transgaz SA.

2. Interesele acționarilor minoritari

Articolul 13 alineatul (2) litera (a) din directiva privind energia electrică stabilește, *inter alia*, că ISO trebuie să fie în conformitate cu cerințele de la articolul 9 alineatul (1) literele (b) și (c) din directiva privind energia electrică, cu scopul de a asigura independența operatorului de transport și de sistem de interesele în domeniul generării sau al furnizării.

În cazul de față, există doi acționari minoritari ai societății Transelectrica, respectiv S.C. Fondul Proprietatea (13,499 %) și S.I.F. Oltenia (7,04 %), fiecare deținând interese și în societăți de producție și furnizare de gaz și energie electrică. S.C. Fondul Proprietatea și S.I.F. Oltenia nu dețin controlul asupra societății Transelectrica, dar pot vota și propune alegerea membrilor consiliului de administrație în cazul societăților în care dețin acțiuni. Legislația română facilitează și numirea membrilor consiliului de administrație de către acționarii minoritari în societățile deținute de stat prin așa-numitele „drepturi de vot cumulative”.⁸ În consecință, Comisia concluzionează că acești acționari minoritari dețin interese și pot exercita drepturi care sunt incompatibile cu dispozițiile articolului 9 alineatul (1) literele (b) și (c)⁹ din directiva privind energia electrică.

Comisia menționează că este necesar să se asigure conformitatea cu articolul 9 alineatul (1) literele (b) și (c) din directiva privind energia electrică indiferent dacă este aplicat modelul ISO sau modelul separării proprietății. Aceasta ar putea fi realizată prin stabilirea, de exemplu, în statutul societății Transelectrica, a faptului că acționarii principali¹⁰ nu își pot exercita drepturile de proprietate asupra Transelectrica decât în cazul în care ANRE a primit asigurări că acești acționari nu dețin interese în alte societăți, incompatibile cu cerințele din directiva privind energia electrică.

3. Independența membrilor consiliului de administrație al societății Transelectrica

Articolul 9 alineatul (1) litera (d) din directiva privind energia electrică stabilește că nu este posibil ca un membru al consiliului de administrație sau un membru al unui organism care reprezintă în mod legal un OTS să fie, în același timp, membru al consiliului de administrație al unei întreprinderi active în domeniul furnizării energiei electrice sau al generării acesteia. Pentru câțiva membri ai consiliului de administrație al societății Transelectrica, ANRE nu a fost în măsură să certifice dacă aceștia dețin interese sau sunt membri în alte consilii incompatibile cu articolul 9 alineatul (1) litera (d) din directiva privind energia electrică. În plus, în cazul unui membru al consiliului de administrație numit de către guvern, ANRE a demonstrat că el este membru și al consiliului de administrație al societății Hidroelectrica, un important generator de energie electrică din România.

⁸ Ordonanța de urgență nr. 109/2011 privind guvernarea corporativă a întreprinderilor publice. Această ordonanță prevede că un acționar care deține, fie individual, fie în comun cu alți acționari, cel puțin 10 % din acțiunile unei întreprinderi deținute de stat poate solicita aplicarea procedurii votului cumulativ pentru alegerea membrilor consiliului de administrație sau ai consiliului de supraveghere. În timp ce această posibilitate facilitează desemnarea membrilor consiliului de administrație de către acționarii minoritari, normele nu sunt concepute astfel încât ei să obțină controlul. Fondul Proprietatea deține interese minoritare în transportul de energie electrică deținut de stat, precum și în societățile de generare a energiei electrice.

⁹ În plus față de drepturile care pot fi derivate din Ordonanța de urgență nr. 109/2011, se pare că S.C. Fondul Proprietatea beneficiază de anumite drepturi minoritare, care îi permit să numească membrii consiliilor de administrație din anumite societăți generatoare de energie electrică și drepturi în ceea ce privește anumite tipuri de decizii.

¹⁰ Cum ar fi entitățile care dețin o cotă din drepturile de vot de 5 % sau mai mult în sensul articolului 228 din legea română nr. 227 privind piața de capital - legea pieței de capital sau entitățile care beneficiază de Ordonanța de urgență 109/2011.

Comisia menționează că este necesar ca ANRE să evalueze activitățile tuturor membrilor consiliului de administrație înainte ca respectarea dispozițiilor de la articolul 9 alineatul (1) litera (d) din directiva privind energia electrică să poată fi asigurată. Este necesar să se asigure conformitatea cu articolul 9 alineatul (1) litera (d) din directiva privind energia electrică indiferent dacă este aplicat modelul ISO sau modelul separării proprietății.

Comisia menționează, de asemenea, că este necesar ca ANRE¹¹ să dețină competențele necesare pentru a determina ca toți potențialii membri ai consiliului de administrație să respecte toate cerințele relevante din directiva privind energia electrică, înaintea numirii lor.

4. Competențele Departamentului pentru energie conferite prin lege cu privire la dispecerizare

Articolul 13 alineatele (4) și (5) din directiva privind energia electrică limitează strict competențele proprietarului sistemului asupra ISO. Articolul 13 alineatul (2) stabilește că ISO este responsabil de îndeplinirea sarcinilor menționate la articolul 12. Dispecerizarea este o funcție esențială a operării sistemului de transport.

Din decizia preliminară a ANRE, reiese că Transelectrica acționează ca Dispecer național pentru energia electrică în România, în sensul codului rețelei de energie electrică din România¹²: mai precis, ea gestionează operarea rețelei de transport din România și interconexiunile acesteia cu țările învecinate. Pe scurt, aceasta implică gestionarea rețelei după programe transmise în ziua precedentă, inclusiv asigurarea stabilității rețelei, echilibrarea și gestionarea congestiunilor.

Totuși, legislația română prevede că Dispecerul național pentru energia electrică¹³ rămâne sub coordonarea metodologică și operațională a ministrului delegat pentru energie¹⁴.

Comisia consideră că o astfel de dispoziție este incompatibilă cu dispozițiile directivei privind energia electrică. Comisia este de părere că activitatea de coordonare metodologică și operațională a Dispecerului național pentru energie este o sarcină fundamentală a OTS și trebuie exercitată în mod independent și de către însuși OTS.

Reținerea competenței de a coordona metodologic și operațional Dispecerul național pentru energie de către Departamentul pentru energie este cu atât mai discutabilă cu cât acest departament gestionează și interesele României în domeniul generării de energie electrică, mijloacele de furnizare și distribuție, astfel încât ar fi puțin probabil ca OTS să poată îndeplini această sarcină principală în mod independent.

Comisia menționează că rămâne posibil ca Departamentul pentru energie să stabilească politica generală în ceea ce privește sectorul energiei electrice, incluzând adoptarea de legi care – în limitele stabilite la articolul 15 din directiva privind energia electrică – pot afecta dispecerizarea.

Pe baza observațiilor de mai sus, Comisia este de părere că nu există suficiente motive pentru certificare în cadrul modelului ISO. Comisia recomandă ANRE să acționeze, în cooperare cu organismele relevante ale statului român, în sensul separării drepturilor de proprietate asupra

¹¹ Faptul că această obligație revine ANR și cerința privind competențele necesare decurg din articolul 37 alineatul (1) litera (b) și din articolul 37 alineatul (4) din directiva privind energia electrică.

¹² Codul Tehnic Al Rețelei Electrice de Transport, Revizia I. Aprobat prin Ordinul ANRE nr. 20/27.08.2004.

¹³ La fel ca și Dispecerul național pentru gaze, și anume Transgaz, OTS-ul României pentru gaze.

¹⁴ Articolul 5 alineatul (2), Ordonanța de urgență nr. 18/2013.

societății Transelectrica prin aplicarea articolului 9 alineatul (6) din directiva privind energia electrică, care să permită separarea în cadrul statului, ceea ce, în mod necesar, implică și faptul că legislația română trebuie să fie modificată în regim de urgență, astfel încât conțină acest model de separare.

Într-o astfel de situație, exercitarea drepturilor de proprietate ale statului român asupra societății Transelectrica poate rămâne în cadrul Ministerului Finanțelor Publice. Ministerul Economiei și Departamentul pentru energie ar putea să-și mențină participațiile lor respective în societățile care au ca obiect activitatea de generare și/sau de furnizare, precum și sarcinile lor respective în ceea ce privește politica energetică la nivel național. Cu toate acestea, Ministerul Finanțelor Publice ar trebui să devină autoritatea contractantă a acordului de concesiune (care, ca o observație generală, ar trebui să se bazeze pe condiții juste) și să obțină responsabilitatea de a gestiona proprietățile statului român în ceea ce privește transportul de energie electrică, care, în prezent, revin, respectiv, Ministerului Economiei și Departamentului pentru energie. Articolul 3 alineatul (4) din Ordonanța de urgență nr. 18/2013 ar trebui modificat în conformitate cu cele de mai sus. În cele din urmă, Departamentul pentru energie ar trebui să renunțe la coordonarea metodologică și operațională a Dispecerului național, coordonare care trebuie considerată o sarcină esențială a societății Transelectrica și care trebuie desfășurată în mod independent.

IV. CONCLUZIE

În conformitate cu articolul 3 alineatul (2) din regulamentul privind energia electrică, ANRE va ține seama în cel mai strict sens de observațiile de mai sus ale Comisiei atunci când adoptă decizia sa finală cu privire la certificarea societății Transelectrica, iar atunci când o adoptă, o comunică Comisiei.

Poziția Comisiei cu privire la prezenta notificare nu aduce atingere niciunei alte poziții pe care Comisia ar putea să o aibă față de autoritățile naționale de reglementare cu privire la orice alte proiecte de măsuri notificate privind certificarea sau față de autoritățile naționale responsabile de transpunerea legislației UE în ceea ce privește compatibilitatea oricărei măsuri de implementare naționale cu legislația UE.

Comisia va publica prezentul document pe site-ul ei de internet. Comisia consideră că informațiile din prezentul document nu sunt confidențiale. ANRE este invitată să informeze Comisia în termen de cinci zile lucrătoare de la primirea prezentului document în cazul în care consideră că, în conformitate cu normele UE și cu cele naționale privind confidențialitatea comercială, el conține informații confidențiale a căror eliminare o solicită înaintea publicării. O astfel de solicitare trebuie justificată.

Adoptată la Bruxelles, 14.10.2013.

Pentru Comisie
Johannes HAHN
Membru al Comisiei

