



Bruxelles, 12.10.2015
C(2015) 7053 final

AVIZ AL COMISIEI

din 12.10.2015

**în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 714/2009 și cu
articolul 10 din Directiva 2009/72/CE - România - certificarea Companiei Naționale de
Transport al Energiei Electrice „Transelectrica” S.A.**

AVIZ AL COMISIEI

din 12.10.2015

în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 714/2009 și cu articolul 10 din Directiva 2009/72/CE - România - certificarea Companiei Naționale de Transport al Energiei Electrice „Transelectrica” S.A.

I. PROCEDURA

La 15 august 2015, 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”), referitoare la un proiect de decizie din 12 august 2015 privind certificarea Companiei Naționale de Transport al Energiei Electrice „Transelectrica” S.A. (denumită în continuare „Transelectrica”) ca operator de sistem de transport („OST”) al energiei electrice.

În conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 714/2009 (denumit în continuare „Regulamentul privind energia electrică”), Comisia are obligația de a examina proiectul de decizie notificat și de a emite un aviz autorității naționale de reglementare relevante, referitor la compatibilitatea cu articolul 10 alineatul (2) și cu articolul 9 din Directiva privind energia electrică.

II. DESCRIEREA DECIZIEI NOTIFICATE

1. Context

Transelectrica exploatează sistemul de transport al energiei electrice din România.

Transelectrica este deținută de statul român, prin Ministerul Economiei, Comerțului și Turismului (denumit în continuare „Ministerul Economiei”) (58,688 %), de S.I.F. Oltenia (5,667 %) și de alți acționari (35,645 %). Transelectrica este cotate la Bursa de Valori București.

În conformitate cu Ordinul nr. 90 din 11 decembrie 2013, Transelectrica a fost certificată de ANRE ca operator de sistem independent („OSI”) pentru sistemul de energie electrică din România.

În avizul său din 14 octombrie 2013¹ referitor la decizia preliminară a ANRE privind certificarea, Comisia și-a exprimat, de asemenea, îngrijorarea cu privire la respectarea de către Transelectrica a cerințelor din Directiva privind energia electrică în ceea ce privește mai multe aspecte. Măsura în care aceste deficiențe au fost rezolvate este examinată în secțiunea III a prezentului aviz. În avizul său, Comisia a considerat, de asemenea, că alegerea modelului OSI nu era adecvată în cazul Transelectrica și a recomandat, între altele, implementarea separării dreptului de proprietate prin aplicarea articolului 9 alineatul (6) din Directiva privind energia electrică, permițând separarea dreptului de proprietate în cadrul statului.

¹ C(2013)6891, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2013_082_ro_ro.pdf.

2. Prezenta notificare

În contextul prezentei proceduri, Transelectrica a solicitat din nou certificarea, în conformitate cu modelul de separare a dreptului de proprietate.

În proiectul său de decizie, ANRE a analizat dacă Transelectrica respectă cerințele modelului de separare a dreptului de proprietate prevăzute în legislația românească de punere în aplicare a Directivei privind energia electrică. ANRE a concluzionat că Transelectrica poate fi certificată cu titlu preliminar ca operator de sistem de transport pentru rețeaua de transport, în conformitate cu modelul de separare a dreptului de proprietate.

III. OBSERVAȚII

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

1. Alegerea modelului de separare a dreptului de proprietate

În contextul certificării menționate anterior a Transelectrica în 2013, conform modelului OSI, Comisia a considerat că modelul OSI nu era cel mai potrivit model de aplicat în cazul Transelectrica. Această concluzie era întemeiată în special pe faptul că, la momentul respectiv, Ministerul Economiei, acționarul majoritar al Transelectrica, deținea de asemenea participații majore, inclusiv majoritare, într-o serie de companii importante care își desfășurau activitatea în producția, distribuția și furnizarea de energie electrică și de gaz în România².

În plus, Comisia a remarcat că situația în care Transelectrica deține aproximativ 45 % din activele de transport al energiei electrice, în timp ce statul român deține aproximativ 55 % din rețeaua de transport al energiei electrice, nu reprezenta contextul tipic pentru care a fost instituit modelul OSI, dat fiind că rețeaua de transport se afla în proprietatea unei întreprinderi integrate pe verticală (IIV) și era exploatată de operatorul de sistem independent.

Prin urmare, Comisia a considerat că separarea dreptului de proprietate în cadrul statului ar constitui o opțiune mai adecvată pentru a asigura separarea efectivă a activităților de transport de interesele statului în domeniul furnizării și generării de energie electrică.

În acest context, modelul ales pentru separare în acest caz este separarea dreptului de proprietate, mai precis opțiunea menționată la articolul 9 alineatul (6) din Directiva privind energia electrică, în cazul căreia activitățile de transport sunt separate din punct de vedere juridic de orice activități de producție sau de furnizare de gaz sau de energie electrică realizate de stat, iar ambele tipuri de activitate se află în responsabilitatea și sub controlul unor organisme publice separate din cadrul statului.

În urma unor schimbări legislative, modelul de separare a dreptului de proprietate a devenit disponibil pentru Transelectrica în temeiul Legii nr. 123/2012 a energiei electrice și a gazelor naturale care transpune Directiva privind energia electrică.

2. Separarea în cadrul statului

² Drepturile de proprietate ale statului român în ceea ce privește aceste companii erau exercitate de Departamentul pentru Energie din cadrul Ministerului Economiei.

Articolul 9 alineatul (6) din Directiva privind energia electrică deschide posibilitatea ca, în cadrul modelului de separare a dreptului de proprietate, statul să controleze activitățile de transport, precum și activitățile de generare, de producție și de furnizare, însă cu condiția ca activitățile respective să fie exercitate de entități publice separate. În sensul normelor privind separarea dreptului de proprietate, două organisme publice separate, ar trebui, prin urmare, să fie privite ca două persoane separate și ar trebui să poată controla activitățile de generare și de 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, ceea ce ar încălca normele privind separarea dreptului de proprietate. Organismele publice în cauză trebuie să fie cu adevărat separate. În aceste cazuri, trebuie să se demonstreze că cerințele privind separarea dreptului de proprietate de la articolul 9 din Directivele privind energia electrică și gazele sunt consacrate în legislația națională și sunt respectate în mod corespunzător. Acest fapt trebuie evaluat de la caz la caz.

Articolul 9 alineatul (1) litera (b) punctul (i) din Directiva privind energia electrică interzice aceleași sau aceleiași persoane să exercite, direct sau indirect, controlul asupra unei întreprinderi care desfășoară oricare dintre activitățile de producție sau de furnizare și să exercite, direct sau indirect, controlul sau să exercite vreun drept asupra unui operator de sistem de transport sau asupra unui sistem de transport. Articolul 9 alineatul (1) litera (b) punctul (ii) din Directiva privind energia electrică interzice aceleași sau aceleiași persoane să exercite, direct sau indirect, controlul asupra unui operator de sistem de transport sau asupra unui sistem de transport și să exercite, direct sau indirect, controlul sau să exercite vreun drept asupra unei întreprinderi care desfășoară oricare dintre activitățile de producție sau de furnizare. Articolul 9 alineatul (3) din Directiva privind energia electrică cuprinde o trimitere încrucișată la operatorii de sisteme de transport și la întreprinderile care desfășoară oricare dintre activitățile de producție sau de furnizare în sensul Directivei 2009/73/CE privind gazele.

În proiectul său de decizie, ANRE menționează că, drept urmare a schimbărilor legislative aduse de intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 86/17.12.2014, Ministerul Economiei exercită toate drepturile și îndeplinește toate obligațiile care decurg din statutul său de acționar al Transelectrica în numele statului și, mai mult, același minister este autoritatea contractantă pentru concesiunea activelor rețelei de transport al energiei electrice și a terenurilor pe care se află aceasta.

ANRE afirmă de asemenea că, în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 47/2013 privind organizarea și funcționarea Ministerului Economiei, acest minister nu are în subordinea sau în coordonarea sa întreprinderi care au ca activitate producția sau furnizarea de energie electrică sau de gaz natural, și nici nu deține participațiuni în astfel de întreprinderi.

Cu toate acestea, proiectul de decizie notificat de ANRE nu oferă nicio informație cu privire la proprietatea și la gestionarea intereselor statului român în ceea ce privește furnizarea și generarea de energie electrică, care erau anterior deținute de Departamentul pentru Energie din cadrul Ministerului Economiei.

În consecință, decizia preliminară nu evaluează dacă sunt îndeplinite cerințele articolului 9 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind energia electrică, și nici nu oferă suficiente informații pentru a realiza această evaluare.

Comisia este conștientă de faptul că, în urma unei restructurări a administrației din România, a fost creat Ministerul Energiei care, printre altele, deține și gestionează participațiile statului

român în întreprinderile care își desfășoară activitatea în domeniul generării și furnizării de energie; cu toate acestea, Comisia consideră că este necesar ca ANRE să includă o evaluare a structurii de proprietate a acestor participații în decizia finală de certificare.

Având în vedere cele de mai sus, Comisia invită ANRE să analizeze și să descrie, în decizia sa finală, participațiile pe care statul român le deține în întreprinderi care își desfășoară activitatea în domeniul generării și furnizării de energie și să realizeze o evaluare privind respectarea sau nu, în cazul în speță, a cerințelor articolului 9 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind energia electrică, ținând seama de măsurile necesare prezentate de ANRE în decizia sa finală din 12 decembrie 2013 pentru a asigura separarea în cadrul statului.

În acest context, Comisia reamintește, de asemenea, observațiile formulate în avizul său din 14 octombrie 2013 privind necesitatea de a stabili, atunci când se evaluează dacă există un grad suficient de separare a două ministere, faptul că prim-ministrul nu poate da instrucțiuni sau interveni prin niciun alt mijloc în ceea ce privește ministerele respective care reprezintă, pe de o parte, interesele statului român în Transelectrica și, pe de altă parte, participațiile în întreprinderi care își desfășoară activitatea în domeniul generării și furnizării de energie și că aceste ministere sunt cu adevărat separate unul de celălalt. ANRE ar trebui să includă o astfel de evaluare în decizia sa finală.

3. Proprietatea asupra activelor de transport

Articolul 9 alineatul (1) litera (a) din Directivele privind energia electrică și gazele prevede că, în cadrul modelului de separare a dreptului de proprietate, fiecare întreprindere care deține un sistem de transport acționează ca operator de sistem de transport.

În proiectul său de decizie, ANRE afirmă că Transelectrica deține părți din activele utilizate pentru transportul energiei electrice, în valoare de aproximativ 4,3 miliarde RON, în timp ce statul român deține, prin Ministerul Economiei, alte active de transport în valoare de aproximativ 6 miliarde RON. Transelectrica a primit drepturi de utilizare a acestor din urmă active prin intermediul unui contract de concesiune încheiat cu Ministerul Economiei. Ca urmare a acestui contract, Transelectrica are dreptul de a utiliza și dezvolta o porțiune a rețelei de transport al energiei electrice, precum și întreaga responsabilitate pentru desfășurarea activităților operatorului de sistem de transport.

Comisia consideră că, pentru a stabili dacă Transelectrica poate fi considerată proprietara rețelei pe care o exploatează, este necesară realizarea unei evaluări aprofundate a drepturilor și a obligațiilor în temeiul contractului de concesiune. În vederea conformării cu cerința de la articolul 9 alineatul (1) litera (a) din Directivele privind energia electrică și gazele, trebuie să se stabilească faptul că drepturile de utilizare și de dispunere ale concesionarului în ceea ce privește activele rețelei pot fi considerate ca fiind echivalente cu cele ale unui proprietar³.

În proiectul său de decizie, ANRE analizează anumite aspecte ale contractului de concesiune. Ea remarcă, în acest context, faptul că baza de active reglementate luată în considerare în cadrul procesului de aprobare de către ANRE a tarifelor aplicate de OST pentru transportul de energie electrică include active care sunt obiectul contractului de concesiune și faptul că investițiile realizate de Transelectrica în aceste active sunt capitalizate de OST. Pe această bază, ANRE consideră că Transelectrica îndeplinește condiția stabilită la articolul 9 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind energia electrică.

³ Avizul Comisiei C(2014)3255 privind proiectul de decizie de certificare al ERSE privind REN și RENGasodutos, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_094_095_pt_en.pdf.

Cu toate acestea, Comisia este de părere că analiza ANRE referitoare la drepturile de utilizare și de dispunere cu privire la activele rețelei care decurg din contractul de concesiune nu stabilește într-o măsură suficientă dacă aceste drepturi pot fi considerate ca fiind echivalente cu cele ale unui proprietar.

Prin urmare, Comisia invită ANRE ca, înainte de a adopta deciziile sale finale de certificare, să își extindă analiza, luând în considerare în special capacitatea concesionarului de a folosi activele care fac obiectul contractului de concesiune ca garanție pentru obținerea de finanțare pe piețele de capital, precum și dreptul la despăgubiri pentru investițiile efectuate de OST în activele respective în cazul unei rezilieri a contractului de concesiune.

Dacă, pe baza analizei sale, ANRE concluzionează că drepturile concesionarilor în ceea ce privește activele rețelei pot fi considerate ca fiind echivalente cu cele ale unui proprietar, Comisia consideră că exploatarea rețelelor în baza unei concesiuni nu reprezintă un obstacol pentru certificarea solicitantului în temeiul dispozițiilor privind separarea dreptului de proprietate. În caz contrar, Comisia consideră că ANRE ar trebui să condiționeze certificarea Transelectrica de punerea în aplicare a unor eventuale modificări suplimentare ale contractului de concesiune, necesare pentru a asigura conformitatea cu articolul 9 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind energia electrică.

4. Observațiile Comisiei din avizul C(2013)6891 din 14 octombrie 2013

Pe lângă observațiile cu privire la alegerea unui model de separare și separarea în cadrul statului, avizul Comisiei din 14 octombrie 2013 privind certificarea ca OSI a Transelectrica a identificat mai multe cazuri de nerespectare a cerințelor de separare prevăzute la articolul 9 alineatul (1) literele (b) și (c) din Directiva privind energia electrică. Aceste cerințe sunt aplicabile atât în cazul separării dreptului de proprietate, cât și în contextul OSI [a se vedea articolul 13 alineatul (2) litera (a) din directivă]. Având în vedere că în prezent se dorește certificarea conform modelului de separare a dreptului de proprietate, este necesar să se evalueze în ce măsură deficiențele au fost remediate.

În primul rând, în avizul său din 14 octombrie 2013, Comisia a concluzionat că doi acționari minoritari ai Transelectrica, S.C. Fondul Proprietatea și S.I.F. Oltenia, dețineau de asemenea interese în companii de producție și de furnizare a energiei electrice și a gazului. Cu toate că acești acționari minoritari nu exercitau un control asupra Transelectrica, ei puteau vota și propune alegerea de membri ai consiliului de administrație în cadrul companiilor la care dețineau acțiuni. În consecință, Comisia a concluzionat că acești acționari minoritari dețin interese și pot exercita drepturi care sunt incompatibile cu dispozițiile articolului 9 alineatul (1) literele (b) și (c) din Directiva privind energia electrică. Potrivit proiectului de decizie din 12 august 2015 al ANRE, S.I.F. Oltenia deține în prezent 5,667 % din acțiunile Transelectrica.

În urma deciziei finale a ANRE cu privire la certificarea Transelectrica drept OSI, actul constitutiv și procedurile interne ale Transelectrica au fost modificate pentru a prevedea ca acționarii care dețin cel puțin 5 % din capitalul social al Transelectrica și care exercită control sau drepturi asupra unei întreprinderi având ca activitate producția sau furnizarea de energie electrică să nu își poată exercita drepturile de vot, și nici competența de a numi membri în consiliul de supraveghere, în conducerea sau în alte organisme reprezentative ale Transelectrica.

În al doilea rând, în avizul său din 2013 Comisia și-a exprimat opinia că ANRE nu a fost în măsură să determine cu certitudine, în proiectul său de decizie din 2 august 2013, că niciunul dintre membrii consiliului de administrație al Transelectrica nu deținea interese sau alte funcții de conducere incompatibile cu articolul 9 alineatul (1) litera (d) din Directiva privind energia electrică, menționând că ANRE ar trebui să dețină competențe de investigare adecvate⁴.

În proiectul său de decizie din 12 august 2015, ANRE prezintă măsurile de investigare desfășurate pentru a evalua independența membrilor consiliului de administrație al Transelectrica, constatările rezultate în urma acestei investigații, inclusiv potențialele conflicte de interese din cauza unor participatii la întreprinderi care își desfășoară activitatea în domeniul producției sau furnizării de energie electrică, precum și măsurile luate pentru a garanta respectarea cerințelor Directivei privind energia electrică.

Având în vedere măsurile menționate mai sus, Comisia consideră că motivele de îngrijorare exprimate în avizul său din 14 octombrie 2013 cu privire la interesele acționarilor minoritari ai societății Transelectrica au fost eliminate. De asemenea, Comisia a luat act de investigațiile efectuate de către ANRE în ceea ce privește independența membrilor consiliului de supraveghere și conducerii Transelectrica. Cu toate acestea, având în vedere faptul că o serie de cadre de conducere ale Transelectrica au fost numite în funcție înainte de modificările menționate anterior în ceea ce privește drepturile acționarilor minoritari, Comisia consideră că ANRE ar trebui să reevalueze independența membrilor consiliului de administrație, inclusiv orice potențial conflict de interese în legătură cu acționarii minoritari în cauză.

În al treilea rând, în avizul său din 2013 Comisia a considerat că competențele conferite prin lege Departamentului pentru Energie cu privire la dispecerizare erau incompatibile cu cerințele Directivei privind energia electrică, conform căreia dispecerizarea este o funcție esențială a funcționării sistemului de transport. Prin urmare, Comisia a considerat că Departamentul pentru Energie ar trebui să renunțe la coordonarea metodologică și operațională a dispecerului național. În decizia sa finală privind certificarea Transelectrica drept OSI, ANRE a stabilit modificările legislative necesare pentru a remedia această problemă.

Cu toate acestea, având în vedere restructurarea administrației române, Comisia este de părere că ANRE ar trebui să reevalueze, în decizia sa finală, dacă au fost implementate integral măsurile care au ca scop asigurarea conformității cu Directiva privind energia electrică prin repartizarea către Transelectrica a responsabilității exclusive pentru dispecerizare. În plus, Comisia este de părere că ANRE ar trebui să condiționeze certificarea Transelectrica de implementarea integrală a acestor măsuri.

IV. CONCLUZIE

În temeiul articolului 3 alineatul (2) din Regulamentul privind energia electrică, ANRE trebuie să țină cu prioritate seama de observațiile de mai sus ale Comisiei atunci când adoptă decizia finală privind certificarea Transelectrica și, atunci când adoptă această decizie, să o comunice Comisiei.

Poziția Comisiei în privința acestei notificări nu aduce atingere niciunei poziții pe care ar putea-o lua față de autoritățile naționale de reglementare cu privire la orice alte proiecte de

⁴ Faptul că această sarcină îi revine ANR, precum și cerința privind competențele necesare decurg din articolul 37 alineatul (1) litera (b) și alineatul (4) din Directiva privind energia electrică.

măsuri notificate privind certificarea sau față de autoritățile naționale responsabile pentru transpunerea legislației UE în ceea ce privește compatibilitatea oricărei măsuri naționale de punere în aplicare cu dreptul UE.

Comisia va publica prezentul document pe site-ul său web. Informațiile din prezentul document nu sunt considerate confidențiale de către Comisie. ANRE este invitată să informeze Comisia, în termen de cinci zile lucrătoare de la primirea documentului, în cazul în care consideră că, în conformitate cu normele UE și cu normele naționale privind confidențialitatea comercială, prezentul document conține informații confidențiale pe care dorește să le elimine înaintea publicării. Pentru orice astfel de solicitare trebuie să se prezinte motive.

Adoptată la Bruxelles, 12.10.2015.

Pentru Comisie
Maroš ŠEFČOVIČ
Vicepreședinte al Comisiei

COPIE CONFORMĂ CU ORIGINALUL
Pentru Secretarul general,

Jordi AYET PUIGARNAU
Director Grefă
COMISIA EUROPEANA