

PROIECTUL NOII LEGI CU PRIVIRE LA ENERGIA ELECTRICĂ ÎN CONTEXTUL IMPLEMENTĂRII PLANULUI DE ACȚIUNI UE-MOLDOVA

Ion PREAȘCA

În vederea respectării condițiilor de aderare a Republicii Moldova la Tratatul Comunității Energetice a Europei de sud-est, Guvernul a înaintat spre aprobare Parlamentului proiectul unei noi Legi cu privire la energia electrică. Dacă va fi aprobat, proiectul va înlocui Legea cu privire la energia electrică, adoptată acum 10 ani și care necesită de mult timp o modificare radicală. [1]

Proiectul nu are o argumentare economico-financiară

Nota informativă (semnată de Prim-viceprim-ministrul, ministrul economiei și comerțului, Igor Dodon) ce însoțește proiectul conține o argumentare vagă, iar pe alocuri chiar „utopică”, stabilind că „armonizarea legislației ce reglementează sectorul electroenergetic cu principiile sistemului de drept al UE face parte dintr-un proces mai extins de armonizare a legislației naționale cu *acquis-ul* comunitar lansat la nivelul Parlamentului și Guvernului în cadrul implementării angajamentelor Republicii Moldova, a promisiunilor asumate la semnarea Planului de Acțiuni UE - Republica Moldova”.

Nota nu specifică clar despre ce fel de promisiuni este vorba, dar Guvernul menționează că „în conformitate cu Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 958 din 21.08.2007, unul din obiectivele strategice ale politicii energetice naționale, îl constituie obținerea statutului de membru cu drepturi depline la Tratatul Comunității Energetice, iar pentru realizarea acestuia este necesară transpunerea pe plan intern a *acquis-ului* comunitar”. Mai mult, potrivit Guvernului „implementarea principiilor UE va face posibilă dezvoltarea în continuare a sectorului electroenergetic din Republica Moldova, astfel încât acesta să poată fi integrat în UCTE (Uniunea pentru Coordonarea Transportului de Electricitate), devenind un spațiu sigur și viabil de tranzit al resurselor energetice pe axa est-vest”. În argumentarea sa Guvernul face trimitere și la o serie de acte ale Uniunii Europene, în special, la Directiva UE 2003/54/CE din 26.06.2003, cu privire la normele comune pentru piața internă a energiei electrice.[2]

Prima întrebare pe care o suscită proiectul este argumentarea sumară a necesității adoptării lui, lipsa așezării AIR (Analiza Impactului Regulatoriu) și absența unei fundamentări economico-financiare. Cu atât mai mult cu cât noua lege prevede o serie de modificări la capitolul activitatea întreprinderilor din domeniul energetic.

Moldova și Tratatul Comunității Energetice a Europei de Sud-Est

Din argumentarea Guvernului reiese că noua lege este necesară pentru „respectarea condițiilor de aderare a Republicii Moldova la Tratatul Comunității Energetice a Europei de Sud-Est”.

Deși Republica Moldova nu este Parte contractantă la acest Tratat, având, deocamdată, doar statutul de observator, Planul de Acțiuni UE-Moldova, aprobat la 22 februarie 2005 include prevederi aferente sectorului energetic (paragrafele (62) – (66)). [3]

Paragraful 63, prevede printre altele: *(1) că Moldova trebuie să elaboreze o listă de măsuri privind aderarea treptată la principiile pieței energiei electrice și gaze ale UE; (2) dezvoltarea ulterioară a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică (ANRE) și consolidarea independenței acesteia (3), axarea pe problemele aferente calculării prețurilor și tarifelor din sectorul energetic pentru a elimina distorsiunile și a îmbunătăți nivelul colectărilor.*

Paragraful 20 al Planului de Acțiuni notează că Moldova va îmbunătăți funcționarea economiei de piață și a climatului de afaceri prin implementarea reformelor structurale corespunzătoare, orientate spre asigurarea transparenței și previzibilității condițiilor afacerilor, la fel va continua să implementeze cadrul legislativ și regulatoriu necesar realizării acestui scop.

Liberalizarea pieței

În vederea îndeplinirii prevederii din Paragraful 63 al Planului de Acțiuni UE-Moldova, potrivit căruia *Moldova trebuie să elaboreze o listă de măsuri privind aderarea treptată la principiile pieței energiei electrice și de gaze ale UE* noua lege stipulează că „Deschiderea pieței energiei electrice se va efectua pe etape stabilite de ANRE, după coordonarea cu Guvernul, în următoarele termene:

- a) pentru consumatorii noncasnici – în perioada de până la 1 ianuarie 2013;
- b) pentru consumatorii casnici – în perioada de până la 1 ianuarie 2015”. [4]

Potrivit proiectului, Guvernul va separa, din punct de vedere contabil și organizațional, activitatea de transport și cea de dispecerat central. Totodată, până la 1 ianuarie 2013 unitățile de distribuție pot fi concomitent și furnizori de energie electrică la tarife reglementate. În același timp, fiecare din unitățile de distribuție va separa legal și funcțional activitatea de distribuție de cea a furnizării energiei electrice la tarife reglementate, prin reorganizare, creând două întreprinderi: de distribuție și de furnizare. Întreprinderile nou-create vor fi succesorii licențelor de distribuție și, respectiv, de furnizare a energiei electrice la tarife reglementate, deținute la momentul intrării în vigoare a acestei legi. Dacă vor fi realizate, aceste măsuri vor fi un pas înainte spre stimularea concurenței în acest domeniu.

De notat că în prezent în Moldova activează trei întreprinderi de distribuție și furnizare a energiei electrice: ÎCS „RED Union Fenosa” SA – circa 792 00 consumatori, „RED Nord” SA – circa 290 000 consumatori, iar „RED Nord Vest” SA – aproximativ 180 000 consumatori, ele urmând să-și separe activitățile.

Divizarea acestor activități este necesară nu doar pentru a delimita clar activitatea de distribuție de cea de furnizare, dar și pentru a facilita accesul la activitatea de furnizare și altor firme, ceea ce în final va stimula concurența pe piață. Totodată, acest lucru este necesar și pentru a evita apariția unor conflicte de interese în cadrul unei companii. În acest sens *Neelie Kroes, Comisarul European pentru concurență*, susținea într-un discurs ținut la 26 martie 2007 la Düsseldorf (Germania) că: *„Directivele de liberalizare ale Uniunii Europene au introdus un sistem de „spargere” legală în funcție de obiectul de activitate. Acest lucru a avut drept scop ca operatorul tradițional să nu se folosească de proprietatea asupra rețelelor de distribuție și transport pentru a împiedica noi firme să obțină acces la piață. Atunci când o companie controlează rețelele energetice ca și producția și vânzarea, există un conflict de interese fundamental în interiorul companiei. Permișiunea nediscriminatorie a accesului terțelor părți la rețea este un element cheie al competitivității pieței. Dar acesta nu poate fi compatibil întotdeauna cu optimizarea profitabilității altor părți ale unei astfel de afaceri integrate.”*[5]

Conform prevederilor incluse în proiectul analizat, liberalizarea deplină a pieței energiei electrice ar urma să aibă loc până la 1 ianuarie 2015. Termenele par a fi rezonabile și perfect realizabile, însă, ținând cont de precedentele existente în realizarea unor decizii din domeniu, ne putem aștepta la orice.

Astfel, în anul 2003, Parlamentul a adoptat modificări la legislație care stabileau termenul-limită pentru liberalizarea pieței de energie electrică (luna martie 2005), după care termenul a fost prelungit pentru luna iulie 2007. Dar prelungirile nu au dat nici un rezultat notabil, astfel încât Guvernul a solicitat Parlamentului amânarea liberalizării complete a pieței energiei electrice, pentru 1 ianuarie 2015. Printre motivele obiective ale acestei amânări se numără:

- Nefinalizarea creării sistemului automatizat de evidență a fluxurilor de energie electrică tranzacționate pe piața energiei electrice (SAECE), precum și a sistemului automatizat de dispecerizare (SCADA). Formarea acestor sisteme este prevăzută în cadrul componentei 3 a Proiectului Energetic II, care urmează a fi implementată până la sfârșitul anului 2009;
- Capacitățile reduse de interconexiune cu sistemele energetice ale statelor vecine, pentru tranzacțiile de energie. În prezent sistemul de transport poate acorda servicii fără limitări doar la transportul energiei electrice produse de centralele electrice autohtone. Construcția liniilor electrice aeriene LEA – 330 kV Bălți-Novodnestrovsk, LEA – 400 kV Bălți-Suceava și LEA – 110 kV Fălciu – Gotești pentru a spori capacitatea de interconexiune cu țările vecine, conform planului de dezvoltare a ÎS „Moldelectrica”, este prevăzută pentru anii 2008-2010.
- Capacitățile de producere de energie electrică autohtone sunt reduse și centralele existente asigură mai puțin de 30% din consumul intern. Totodată, nu este posibilă extinderea capacităților de producție în viitorul apropiat.
- Piața regională de energie electrică atractivă (Ucraina) este monopolizată, fapt ce face imposibilă pătrunderea pe această piață a consumatorilor eligibili și a furnizorilor la tarife nereglementate. În același timp pe piața energiei electrice din România, prețurile sunt prea mari.
- Liberalizarea pieței este imposibilă fără stabilirea tarifelor diferențiate pe nivele de tensiune, la energia electrică furnizată consumatorilor finali. Implementarea acestora va avea ca impact majorarea tarifelor pentru consumatorii conectați la rețelele electrice cu tensiunea de 0,4 kV, în marea lor majoritate consumatori casnici. [6]

ANRE dependentă de Guvern

Noul proiect de lege nu schimbă cu mult prevederile legale existente privind dezvoltarea ulterioară a autorității de reglementare – ANRE și consolidarea independenței acesteia.

Se știe că stabilirea unui cadru de reglementare sănătos, stabil și independent este crucial pentru a integra și liberaliza piețele energetice, facilitarea concurenței, reducerea riscurilor pentru noi participanți, elaborarea regulilor egal aplicate tuturor părților interesate, monitorizarea comportamentului pieței, aplanarea conflictelor și crearea continuității și încrederii în relațiile dintre participanții pieței.

ANRE i s-au dat suficiente atribuții pentru a corespunde cu cerințele Directivei UE 2003/54/CE din 26.06.2003, privind normele comune pentru piața internă de energie electrică și a Directivei 2003/55/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de fapt, se compară favorabil cu alte autorități de reglementare din Europa de Sud-Est. Directivele prevăd că țările membre trebuie doar să desemneze organe competente drept autorități de reglementare care ar fi total independente de sectorul electroenergetic sau de gaze. Această cerință este impusă prin **articolul 23 (1) al Directivei cu privire la energia electrică și articolul**

25 (1) al Directivei 2003/55/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale. [7]

Directivele mai prevăd că cel puțin organele de reglementare trebuie să fie responsabile pentru asigurarea ne-discriminării, concurenței sănătoase și funcționarea eficientă a pieței în sectoarele electroenergetic, termoeenergetic și de gaze. În plus, Directivele stabilesc domeniile specifice pe care organul de reglementare trebuie să le monitorizeze. [8] Structura și funcțiile actuale ale ANRE corespund cerințelor menționate mai sus, însă, există unele aspecte legale care limitează independența ANRE și împiedică agenția să-și îndeplinească obligațiile sale de monitorizare.

Unul dintre acestea este *dependența ANRE de Guvern la desemnarea și destituirea Directorilor* (inclusiv Directorul General). [9] Această prevedere rămâne în vigoare și în noul proiect de lege. [10] Singura noutate pozitivă ține de prelungirea mandatului unui director, care urmează să fie de 6 ani în loc de 4 ani. În situația existentă, nu este doar limitată independența ANRE, ci și amenințată serios capacitatea Agenției de a acționa prompt și rezonabil.

Independența ANRE ar putea fi consolidată și prin includerea în proiectul de lege a prevederii că Parlamentul, și nu Guvernul, va desemna și destitui Directorii Consiliului de Administrație al ANRE, inclusiv Directorul General.

Al doilea aspect ține de *implicarea Guvernului în formarea bugetului ANRE*, Guvernul având dreptul să aprobe bugetul ANRE și astfel să exercite controlul politic. Experți ai USAID și UE au recomandat în mai multe rânduri modificarea acestor prevederi. Se pare că această recomandare a fost luată în calcul și noua lege exclude intervenția Guvernului în procesul de formare a bugetului ANRE. Astfel potrivit articolului 10, în fiecare an, către 15 noiembrie, Agenția își formează bugetul pentru anul următor, în baza: a) plăților regulatorii aplicate anual de Agenție titularilor de licențe; b) plăților pentru eliberarea licențelor; c) altor surse prevăzute de legislație. Proiectul prevede că Agenția aprobă bugetul la nivelul de 0,08 - 0,15 la sută din costul anual al energiei electrice, al gazelor naturale furnizate consumatorilor, al produselor petroliere principale și al gazelor lichefiate importate. De asemenea se prevede că Agenția are dreptul unic de a utiliza mijloacele de pe contul său, iar mijloacele neutilizate în exercițiul financiar curent se transferă la bugetul anului următor.

Mai mult, dacă pe parcursul exercițiului financiar curent se formează un deficit de fonduri, Agenția este în drept să-l recupereze din bugetul anului următor, corectând corespunzător plățile regulatorii sau chiar să contracteze împrumuturi bancare, la dobânzi rezonabile, pentru acoperirea cheltuielilor curente ce nu pot fi acoperite din plățile regulatorii colectate.

Al treilea aspect este legat de *caracterul ambiguu al articolului 5(3) din legile cu privire la energia electrică și gaze* (în vigoare), care prevede că „Guvernul în conformitate cu această lege aprobă Regulamentul Agenției”, caracter menținut și în noua variantă a legii. Articolul 6(3) din proiectul analizat este formulat astfel: „Regulamentul Agenției se elaborează în conformitate cu prezenta lege și se aprobă de către Guvern”. De notat că nici una din legi nu indică limitele Regulamentului ANRE aprobat de către Guvern, iar Regulamentul în vigoare reproduce multe din prevederile legilor cu privire la energia electrică și gaze, referitoare la ANRE. Nu există o necesitate aparentă pentru un astfel de Regulament, dar însăși existența lui presupune capacitatea Guvernului de a determina sfera de activitate a ANRE. Deși acest lucru nu este interzis de către Directiva UE, însă luând în calcul obstacolele privind independența care au apărut în practică, ar fi util de acordat ANRE mai multe atribuții decât cele prevăzute de Directivă. Iar eliminarea controlului din partea Guvernului asupra regulamentului ANRE ar fi un prim pas în această direcție.

O problemă similară o constituie *procedura prin care intră în vigoare hotărârile ANRE*. Pentru ca o decizie să poată fi aplicată, ea trebuie publicată în Monitorul Oficial; la rândul ei publicarea poate avea loc numai după ce decizia este înregistrată la Ministerul Justiției. [11] Refuzând înregistrarea acestei decizii, Ministerul Justiției poate împiedica sau tergiversa intrarea în vigoare a unei sau altei decizii a

ANRE. Aici poate fi amintit cazul din anul 2005, când Guvernul a fost cel care a adoptat noua variantă a Regulamentului cu privire la furnizarea și utilizarea energiei electrice, deși anterior această funcție îi revenea ANRE. În calitate de motiv al acestei decizii în 2005 a fost invocată o prevedere din vechea variantă a art. 12 alin. (1) al Legii cu privire la energetică care stipula că „Furnizarea și consumul combustibililor, gazelor naturale, energiei electrice și termice se efectuează conform unor regulamente aprobate de Guvern. [12]

Ulterior, s-a constatat că Regulamentul necesită o serie de modificări și ajustări, pe care Guvernul nu avea timp să le facă. Așa că redacția anterioară a regulamentului, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1194 din 22.11.2005, a fost abrogată de către Guvern prin Hotărârea nr. 88 din 4.02.2009. Însă aceasta doar după ce Parlamentul a modificat art. 12, alin. (1) al Legii cu privire la energetică, care acum stipulează că furnizarea și consumul gazelor naturale, energiei electrice și termice se efectuează conform unor regulamente aprobate de ANRE. La 11 februarie ANRE a anunțat că a adoptat o nouă redacție a Regulamentului cu privire la furnizarea și utilizarea energiei electrice. [13]

În fine, independența ANRE nu poate fi asigurată și în contextul în care, potrivit Legii cu privire la reglementarea activității de întreprinzător, din 20 iulie 2006, autoritatea de reglementare trebuie să supună proiectele actelor sale normative spre avizare Grupului de Lucru pentru Reglementarea Activității de Întreprinzător, fapt care îngreunează în unele cazuri procedura de aprobare a acestor acte normative. De exemplu, prevederile art. 14 din Legea cu privire la reglementarea activității de întreprinzător, stipulează în mod expres faptul că normele privind inițierea, desfășurarea sau lichidarea afacerii trebuie prevăzute la nivel de lege. În acest context, nu este clar în ce măsură Agenția poate să adopte regulamente instituind obligațiile ce trebuie respectate de întreprinderile electroenergetice la desfășurarea activității lor. Or, una din funcțiile Agenției potrivit actualei Legi cu privire la energia electrică, este adoptarea de acte normative care să reglementeze în mod echitabil, transparent și nediscriminatoriu raporturile între întreprinderile electroenergetice, precum și dintre acestea și consumatorii de energie electrică. De altfel, în art. 1 din Legea cu privire la reglementarea activității de întreprinzător, este prevăzut că sectorul financiar (reglementat și el) este exceptat de la aplicarea prevederilor Legii. O asemenea prevedere ar putea fi făcută și în cazul ANRE.

Totodată, și fără Legea cu privire la reglementarea activității de întreprinzător ANRE era și este obligată la elaborarea proiectelor să lanseze o procedură activă de consultare atât a autorităților de resort, cât și a participanților pe piața energiei electrice, inclusiv a consumatorilor casnici (prin intermediul organizațiilor reprezentative) și a consumatorilor non-casnici.

Recomandări:

1. Includerea în proiectul de lege a prevederii că Parlamentul, și nu Guvernul, va desemna și destitui Directorii Consiliului de Administrație al ANRE, inclusiv Directorul General;
2. Bugetul ANRE să fie stabilit de Agenție, dar auditat de o companie de audit selectată prin concurs transparent;
3. Eliminarea controlului din partea Guvernului asupra regulamentului ANRE;
4. Avizarea de către Ministerul Justiției a actelor normative aprobate de ANRE să aibă loc anterior adoptării actelor;
5. Eliminarea prevederilor precum că ANRE trebuie să supună proiectele actelor sale normative spre avizare Grupului de Lucru pentru Reglementarea Activității de Întreprinzător.

Surse:

1. Proiectul noii Legi poate fi găsit pe pagina WEB a Parlamentului, <http://www.parlament.md/download/drafts/en/21.2009.doc>.
2. <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=285615:cs&lang=ro&list=432023:cs,287826:cs,287825:cs,287824:cs,285615:cs,&pos=5&page=1&nbl=5&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>

3. Textul integral al Planului poate fi găsit aici http://www.europa.md/upload/File/plan_actiuni/PlanulActiuniRM_UE.pdf.
4. Art 48, par.2 din proiectul Legii cu privire la energia electrică. <http://www.parlament.md/download/drafts/en/21.2009.doc>
5. Fragment din “Îmbunătățirea piețelor energetice europene prin mai multă concurență” discursul al Dnei Neelie Kroes, Comisarul European pentru concurență, http://www.competitions.ro/newsletter/nr3_mar_07_ro.pdf.
6. Liberalizarea pieței energiei electrice ar putea fi amânată pentru anul 2015, Revista „Energia”, nr. 46, 2007
7. <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=285615:cs&lang=ro&list=432023:cs,287826:cs,287825:cs,287824:cs,285615:cs.&pos=5&page=1&nbl=5&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte> și <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=285616:cs&lang=ro&list=285616:cs,413956:cs,285615:cs,413955:cs,285614:cs,285613:cs,285506:cs,285415:cs,285411:cs,285410:cs.&pos=1&page=3&nbl=61&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>
8. Ibidem
9. Vezi articolul 8 (3), (4), (5) al Legilor cu privire la energia electrică și gaze în vigoare http://lex.justice.md/index.php?search=true¤t_page=1.
10. Vezi articolul 9 (3), (5) și (6) din proiectul Legii cu privire la energia electrică. <http://www.parlament.md/download/drafts/en/21.2009.doc>
11. În conformitate cu Hotărârea Guvernului, nr. 1104 din 28.11.1997, cu privire la modul de efectuare a expertizei juridice și înregistrării de stat a actelor normative departamentale și potrivit Legii privind publicarea în Monitorul Oficial, nr. 17306.07.1994, și Legea 31718.07.2003 înaintea publicării lor în Monitorul oficial, actele normative departamentale se expediază Ministerului Justiției pentru avizare și expertizare.
12. http://www.anre.md/upl/file/Lege_en_el.doc
13. <http://www.anre.md/news/index.php?vers=1&sm=41&ct=155>

Policy Brief №4, 2 martie 2009

Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT

Adresa: str. V. Alecsandri nr. 97,
Chișinău, MD-2012,
Republica Moldova

Tel.: (+373 22) 21 29 92

Fax: (+373 22) 21 34 94

E-mail: adept@e-democracy.md

Web: www.e-democracy.md



Responsabilitatea pentru cele afirmate în acest articol aparține doar autorului. Opiniile exprimate nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al ADEPT sau FSM.

© Asociația ADEPT, 2009.
Toate drepturile rezervate.

Acest *Policy Brief* a apărut în cadrul proiectului “Relațiile Moldova-UE – Îmbunătățirea Informării și Dezbaterei Publice asupra Principalelor Evoluții”, realizat de Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT, cu sprijinul Fundației Soros-Moldova.

ADEPT este un centru independent de analiză și consultanță privind procesul decizional, politic, electoral și social-economic din Republica Moldova și din regiune.

Misiunea ADEPT constă în promovarea valorilor democratice și sprijinirea participării active a cetățenilor la viața publică.

Obiective strategice:

- contribuirea la realizarea eficientă a strategiilor guvernamentale orientate spre dezvoltarea social-economică și democratizarea Republicii Moldova;
- promovarea și consolidarea instituțiilor și procedurilor democratice;
- încurajarea și facilitarea participării cetățenilor la procesul decizional.