

PRACTICI ANTICONCURENȚIALE ȘI POLITICI ANTITRUST ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

Autor: **FUGARU CRISTINA**

Profesor coordonator: **Conf. Univ. Dr. Sîrghi Nicoleta**

Master **Studii Europene și Relații Internaționale**

Facultatea de Economie și de Administrare a Afacerilor

Universitatea de Vest Timișoara

Rezumat:

Concurența este un concept global care determină orientarea tuturor politicilor concurențiale asupra calității producției și produselor destinate pieței. Problematika concurenței și a protecției ei în economia concurențială, reprezintă un subiect complex și de actualitate. În abordarea acestui subiect, prioritare sunt măsurile și politicile în domeniul protecției concurenței, pentru crearea și menținerea unui mediu concurențial sănătos și funcțional. Dată fiind vastitatea problemelor care trebuie avute în vedere în acest domeniu, precum și faptul că investigarea, constatarea și sancționarea practicilor anticoncurențiale sunt procese care ocupă timp și resurse financiare considerabile, subiectul s-a dovedit a fi unul deosebit de controversat.

Lucrarea analizează mediul concurențial și factorii săi de influență insistând pe respectarea concurenței, asigurarea protecției sale, menținerea și stimularea concurenței în vederea promovării concurenței loiale. Partea finală a lucrării prezintă un studiu de caz comparativ România - Uniunea Europeană privind reglementarea și respectarea protecției concurenței, pornind de la considerentul ca mediul economic concurențial trebuie să fie capabil să promoveze progresul economic, apărarea intereselor consumatorilor, competitivitatea produselor și serviciilor, asigurând astfel o creștere economică susținută.

Cuvinte cheie: *concurența, politica în domeniul concurenței, mediul concurențial, abuzul de poziție dominantă.*

1. Introducere

Protecția concurenței prezintă un interes deosebit la nivelul economiei naționale, dar și european care s-a confruntat și se confruntă cu abuzul de poziție dominantă, înțelegerile și concentrările anticoncurențiale, practici neloiale care au drept rezultat înrăutățirea mediului concurențial. Prin prezenta lucrare îmi propun să analizez mediul concurențial și factorii săi de influență.

Concurența este chintesența economiei de piață. Ea semnifică posibilitatea de a alege dintre mai multe alternative de produse sau servicii oferite. Acolo unde există concurență se ajunge la o mai eficientă alocare a resurselor deoarece producătorul urmărește permanent raportul dintre acestea și cheltuieli. Totuși, producătorul nu influențează piața de unul singur, ci o face numai prin raporturile de concurență cu alți producători care determină întotdeauna o scădere a prețurilor și implicit creșterea pieței prin stimularea cumpărărilor.

Concurența modifică sistemul de valori al consumatorilor în sensul creșterii exigenței, a nevoii de informare, a vitezei de reorientare spre alți ofertanți.

În lupta pentru cucerirea pieței, ofertanții aplică o serie de principii, precum concepte sofisticate în materie de strategii de întreprindere și de marketing, concepte pentru câștigarea de cote de piață dominante în segmentele vizate, un angajament simultan către o calitate înaltă și o productivitate puternică fără a se face rabat la strategia exigenței înalte privind performanțele sau o orientare către ramurile economice care presupun utilizarea tehnologiilor înalte și diminuarea treptată a activităților în domeniile aflate în declin.

Adeseori, din dorința de a obține o poziție dominantă pe piață, de a atrage cât mai mulți clienți și de a elimina concurenții actuali și potențiali, agenții economici recurg la o serie de acțiuni și fapte ilegale care au un efect negativ asupra mediului concurențial. Din păcate, aceste efecte sunt resimțite nu numai de ceilalți competitori, dar și de consumatori și chiar de societate în ansamblu. De aceea, toate aceste fapte ilegale sunt sancționate de către lege. În acest sens, în țara noastră este în vigoare Legea Concurenței nr. 21/1996 care își propune să protejeze, să mențină și să stimuleze concurența și mediul concurențial normal. Cercetarea științifică în domeniu este axată pe descoperirea de noi legități și norme specifice și pe îmbunătățirea celor existente și este orientată spre găsirea unor strategii cât mai eficiente în vederea luării deciziilor.

Trebuie subliniat faptul că politica de concurență nu este un scop în sine, ci unul din mijloacele pentru atingerea unui țel care, cel mai adesea, este definit ca fiind satisfacerea intereselor consumatorilor. Pe fondul preocupărilor firești înscrise pe calea spre progres, dezvoltare și modernizare a producției și distribuției, precum și de creare a unei jurisprudențe specifice privind raporturile contractuale între agenții economici, necesitatea creării mediului concurențial și a respectării comportamentelor loiale ale celor care se confruntă în lupta pentru câștigarea unor poziții favorabile pe piață devine tot mai acută și mai reală. Una dintre condițiile esențiale pentru nașterea și consolidarea unei economii de piață este existența unui mediu concurențial funcțional.

2. Politica concurenței și practicile anticoncurențiale

Concurența poate fi definită ca fiind *ansamblul relațiilor dintre agenții economici generate de dorința acestora de a obține un loc cât mai bun pe piață și un preț cât mai avantajos*¹. Privită din punct de vedere economic, concurența este întotdeauna legată de tranzacțiile efectuate pe piață, de cerere și ofertă și de procesul de schimb. Astfel, concurența este strâns legată de libertatea de a alege. Este cunoscut faptul că „forța regulatoare cea mai importantă a economiei de piață este concurența”². Astfel, „concurența este însăși forma activă a liberei inițiative, liberă inițiativă generată de proprietatea privată, aceasta constituind, la rândul ei, o trăsătură esențială a economiei de piață, al cărei mecanism este concurențial. Ea reprezintă confruntarea deschisă, rivalitatea dintre agenții economici vânzători ofertanți pentru a atrage de partea lor clientela. Totodată, concurența exprimă comportamentul specific interesat al tuturor subiecților pe proprietate, comportament care se realizează în mod diferit, în funcție de cadrul concurențial și particularitățile diverselor piețe.”³

Definim *politica concurențială* ca fiind un ansamblu de reglementări, obiective și instituții care acționează pentru asigurarea unui climat concurențial normal, în care agenții economici să poată să se manifeste în mod liber, pe baza propriilor lor decizii și comportamente orientate sistematic pentru obținerea avantajelor valorice, ca expresie a eficienței activității lor pe piața considerată.

„Exercitarea concurenței constituie un drept al tuturor agenților economici. Ca orice drept recunoscut și protejat de lege, dreptul la concurență trebuie exercitat cu bună credință și potrivit uzanțelor cinstite (articolul 1- Legea nr. 11 din 1991) fără să încalce dreptul și libertățile agenților economici precum și ale cetățenilor.”⁴

În ultimii ani s-a pus un accent din ce în ce mai mare pe politica concurenței deoarece funcționarea normală a pieței depinde, în mare măsură, de concurență, iar lupta împotriva infracțiunilor din acest domeniu a devenit o preocupare generală și a cunoscut „o reglementare ascendentă”⁵.

Problema concurenței nelocale și a practicilor anticoncurențiale s-a pus pentru prima dată la Bruxelles la data de 14 decembrie 1900 o dată cu introducerea articolului 10 bis în Convenție, articol care prevedea că toate țările din Uniune vor beneficia de protecție acordată împotriva concurenței nelocale. Acest articol a suferit modificări cu prilejul revizuirii de la Washington în 2 iunie 1911, țările contractante angajându-se să le asigure cetățenilor protecție efectivă împotriva concurenței nelocale. Însă, revizuirea de la Haga din 6 noiembrie 1925 a prevăzut obligativitatea țărilor contractante de a asigura cetățenilor care fac parte din Uniune protecția asupra actelor anticoncurențiale.

Principalii actori implicați în politica în domeniul concurenței sunt următorii:

¹ Colectivul de Economie - „Microeconomie – note de curs – ediția a II- a, revizuită”, Editura Universității de Vest, Timișoara 2006, pag. 88

² Moșteanu, Tatiana- „Concurența. Abordări teoretice și practice”, Editura Economică, București 2000, pag 13

³ Moșteanu, Tatiana- „Concurența. Abordări teoretice și practice”, Editura Economică, București, 2000, pag. 31

⁴ Căpățână, Octavian- „Noțiunea concurenței comerciale”- Revista de drept comercial, nr. 1/1992, pag 31

⁵ Pop, Octavian- „Infracțiunea de concurență nelocală”, Editura Mirton, Timișoara, 2002, pag. 14

■ **Instituția responsabilă la nivel comunitar de modul în care este implementată politica în domeniul concurenței este Comisia Europeană.** Aceasta ia deciziile formale prin majoritate simplă, asemenea unui organism colectiv. Aceste decizii sunt pregătite de Direcția Generală pentru Concurență care raportează Comisarului responsabil cu politica concurenței. Comisia poate fi sesizată într-o problemă privind concurența fie prin notificare, fie urmare a unei plângeri înaintate de o firmă sau de un stat, fie poate acționa din proprie inițiativă (*ex officio*) pentru a investiga anumite situații specifice sau chiar un întreg sector economic. Comisia poate penaliza orice încălcări ale regulilor privind concurența, penalizările putând reprezenta până la 10% din veniturile companiei incriminate.

■ Ultimul arbitru și cel care poate decide dacă acțiunea Comisiei a fost în limitele puterilor stabilite în mod legal este **Curtea Europeană de Justiție (CEJ)**. CEJ este îndreptățită să acționeze atât în cazul unor solicitări făcute de instanțele naționale, cât și în cazul unor acțiuni inițiate împotriva Comisiei în fața **Tribunalului de Primă Instanță**. Cu totul remarcabil pentru o instanță juridică, CEJ solicită Comisiei, în anumite împrejurări, mai degrabă argumente de ordin economic decât de ordin formal(juridic).

■ Rolul **Parlamentului European** e redus la a evalua acțiunile Comisiei printr-un raport anual și, de asemenea, la a face observații privind evoluțiile importante din acest domeniu. Intervențiile **Consiliului de Miniștri** se rezumă la a autoriza excepțiile în bloc, precum și la a face modificări în baza legală a politicii concurențiale.

■ În afara Comisiei, în cadrul politicii în domeniul concurenței acționează și **autoritățile naționale** investite cu competențe în acest domeniu.

Obiectivele⁶ mari pe care le are în vedere politica în domeniul concurenței în UE sunt următoarele:

- Integrarea piețelor prin fluidizarea comerțului peste frontiere și a alocării resurselor în funcție de cele mai avantajoase condiții;
- Protejarea întreprinderilor mici și mijlocii, care contribuie la menținerea unui mediu competitiv;
- Protejarea consumatorilor: maximum de beneficii pentru consumatori;
- Favorizarea atingerii obiectivului coeziunii economice și sociale;
- Dezvoltarea unor întreprinderi de dimensiuni optime pentru a face față concurenței în plan global.

Acquis-ul din sectorul concurenței acoperă atât politicile antitrust, cât și politicile de control al ajutorului de stat, include norme și proceduri de combatere a comportamentului anticoncurențial al societăților comerciale precum înțelegerile restrictive între agenții economici și abuzul de poziție dominantă și de împiedicare a acordării de către guverne a ajutoarelor de stat care distorsionează concurența pe Piața Internă. În general regulile de concurență sunt direct aplicabile în întreaga Uniune, iar Statele Membre trebuie să coopereze îndeaproape cu Comisia în aplicarea acestora, adoptând o politică economică în concordanță cu principiile economiei de piață deschisă, bazată pe concurență loială. *Politica antitrust*⁷ este un termen american prin care se desemnează totalitatea reglementărilor, măsurilor pe care le pot lua guvernul și organismele sale, precum și a mijloacelor de care acestea se pot folosi pentru a limita și controla formarea trusturilor, creșterea capacității diferitelor firme sau grupuri de firme

⁶ Birsan, Maria- „Integrarea economică europeană. Volumul II”, Editura Fundației CDIMM, Maramureș, 1999, pag. 44

⁷ Dobrotă, Niță - „, Dicționar de economie” - Editura Economică, București, 1999, pag. 353

de a exercita practici restrictive pe piață, de a impune un comportament de monopol pe căi considerate anormale sau ilegale.

Practicile anticoncurențiale constau într-o gamă largă de practici în afaceri, prin intermediul cărora o firmă sau un grup de firme se angajează pentru a restrânge concurența pe piață, cu scopul de a-și menține sau de a-și întări poziția pe piață și a-și mări profiturile, fără efortul de a reduce costul sau de a spori calitatea unui produs:

▣ **înțelegeri sau a practici concertate abuzive**, incluzând și pe cele determinate de **poziția dominantă**, apropiată celei de monopol;

▣ **concentrările economice** potențial generatoare de poziții puternice și comportamente tendențioase în dominația pieței;

▣ **ajutoarele de stat** acordate în avantajul privilegiat al unor operatori economici;

▣ **comportamentele întreprinderilor reprezentante ale monopolului statului** sau ale **altor drepturi exclusive acordate de către autoritățile publice**.⁸

Politica Comună în Domeniul Concurenței este prima politică supranațională, în care instituțiile comunitare au fost cele mai active și consecvente, pe o tendință ascendentă și care „generează consonanțe de natură federală pentru țările membre”⁹. Prevederile privind această politică sunt înscrise ca obligații ferme și au avut cel mai mare impact asupra țărilor care au aderat recent la UE, inclusiv asupra României.

În baza Tratatului de la Amsterdam privind instituirea UE, politica în domeniul concurenței este reglementată în special prin articolele 2, 3, 12, 31, 36, 73, 80, 81, 82, 85, 86, 87, 88, 92, 93, care privesc atât cadrul general, cât și mecanismele concurențiale în Piața Unică(a bunurilor, serviciilor, capitalului și forței de muncă) cu un accent special pe piața bunurilor, respectiv: protecția împotriva practicilor anticoncurențiale. Promovată riguros și instituționalizată prin reglementări și organisme, politica concurenței în Uniunea Europeană a căpătat astăzi dimensiunile necesare pentru a deveni condiția hotărâtoare a funcționării economiei de piață. Beneficiarul unei asemenea politici a creării mediului concurențial normal și a protecției concurenței este consumatorul.

Reglementarea concurenței în România printr-o lege organică, Legea Concurenței nr.21/1996 , a devenit necesară în vederea creării disciplinei specifice pieței libere care reglează echilibrul și determină efectele favorabile dezvoltării normale a economiei și protecției consumatorilor. Adoptarea Legii Concurenței, în vigoare de la 1 februarie 1997, a reprezentat un pas decisiv în crearea în România a unui mediu economic cu caracter concurențial și în impunerea regulilor în acest sens. Prin Legea Concurenței nr. 21/1996 și prin legislația secundară emisă în aplicarea acesteia, România și-a îndeplinit obligațiile prevăzute în Acordul de Asociere încheiat cu Uniunea Europeană privind politica în domeniul concurenței, asigurându-se un grad înalt de compatibilitate referitor la modul de tratare și reglementare a înțelegerilor, practicilor concertate, abuzului de poziție dominantă și controlului concentrărilor economice.

Legislația în domeniul concurenței a urmat linia legislației europene, art. 5 care sancționează înțelegerile anticoncurențiale și art. 6 care sancționează abuzul de poziție

⁸ Moșteanu, Tatiana- „Concurența. Abordări teoretice și practice” , Editura Economică, București, 2000, pag. 91

⁹ Gavrilă Ilie, Gavrilă Tatiana, Popescu Anisia - „ Mediul concurențial și politica Uniunii Europene în domeniul concurenței”, Colecția Prelegeri Nr. 14 , Editura Economică, București, 2006, pag. 44

dominantă fiind corespondentele art. 81 și art. 82 din Tratatul CE. Astfel, conform articolului 5, alin. (1)¹⁰ „sunt interzise orice înțelegeri exprese ori tacite între agenții economici ori asociațiile de agenți economici și orice practici concertate, care au ca obiect sau ca efect restrângerea, împiedicarea ori denaturarea concurenței pe piața românească sau pe o parte a acesteia”. Alineatul 2 al articolului prezintă excepțiile de la interdicția stabilită la alineatul precedent.

Conținutul legii se adresează¹¹:

- a. agenților economici sau asociațiilor de agenți economici, persoane fizice și persoane juridice, de cetățenie, respectiv de naționalitate română sau străină, care prin actele și faptele lor comerciale provoacă efecte de îngrădire a concurenței pe piața liberă;
- b. organelor de administrație publice centrale și locale, pentru deciziile prin care acestea intervin în operațiunile pieței, având efecte asupra concurenței, excepție făcând situațiile când măsurile sunt luate pentru apărarea unui interes major.

Obiectivul Legii Concurenței este asigurarea condițiilor comportamentale specifice pentru stimularea și protejarea concurenței, iar scopul final este dezvoltarea unei economii echilibrate, eficiente și competitive pe piața mondială. Toate acestea reprezintă o garanție pentru bunăstarea socială și protejarea consumatorilor: „comercianții sunt obligați să își exercite activitatea cu bună-credință, potrivit uzanțelor cinstite, cu respectarea intereselor consumatorilor și a cerințelor concurenței loiale”¹².

Pentru aplicarea legii, în sensul administrării investigațiilor și sancțiunilor acordate abaterilor, dar și al promovării politicii de încurajare și protecție a concurenței, de creare a condițiilor pentru instaurarea regulilor jocului pieței libere în România, s-au înființat cele două instituții: Consiliul Concurenței și Oficiul Concurenței.

Legislația referitoare la concurență din România tratează pe larg următoarele trei tipuri de comportamente anticoncurențiale:

1. Înțelegerile între întreprinderi

Din punct de vedere economic, înțelegerile se clasifică¹³ în:

- *acorduri orizontale*, care privesc agenții economici situați la același nivel al proceselor economice (de exemplu, acorduri între producători, acorduri între distribuitori);
- *acorduri verticale*, care privesc agenții economici situați la niveluri diferite ale aceluiași proces economic (de exemplu, acorduri între producătorii și distribuitorii aceluiași produs).

Acordurile dintre agenții economici intră sub incidența interdicțiilor prevăzute de articolul 5 al Legii Concurenței atunci când există probabilitatea de a avea un impact negativ substanțial asupra formelor de manifestare a concurenței pe piață, cum ar fi concurența prin preț, prin calitatea și cantitatea produselor, prin inovație, prin diversitatea și noutatea ofertei. Acordurile pot avea asemenea efecte prin reducerea considerabilă a competiției între părțile înțelegerii sau între părțile acesteia și terți.

¹⁰ „Legislația concurenței” actualizată iunie 2005, Editura All Beck, București, 2005, pag.9

¹¹ „Legislația concurenței” actualizată iunie 2005, Editura All Beck, București, 2005, pag.8

¹² Articolul 1, alineatul 1) al Legii privind combaterea concurenței neloiale numărul 11 din 29 ianuarie 1991

¹³ Moșteanu, Tatiana- „Concurența. Abordări teoretice și practice”, Editura Economică, București, 2000, pag.293

2. Abuzul de poziție dominantă

Articolul 6 din Legea 21 precizează: „ este interzisă folosirea în mod abuziv a unei poziții dominante deținute de unul sau mai mulți agenți economici pe piața românească sau pe o parte substanțială a acesteia, recurgând la practici anticoncurențiale care au ca obiect sau pot avea ca efect afectarea comerțului sau prejudicierea consumatorilor”.

3. Fuzionările și alte forme de concentrări între întreprinderi

Fundamentul politicii de control al achizițiilor și fuziunilor în România este reprezentat de articolele 10-15 din Legea Concurenței. Astfel, „ sunt interzise concentrările economice care, având ca efect crearea sau consolidarea unei poziții dominante, conduc sau ar putea conduce la restrângerea, înlăturarea sau denaturarea semnificativă a concurenței pe piața românească sau pe o parte a acesteia”.

Împotriva deciziilor prin care se aplică amenzi cominatorii se poate face plângere, în termen de 15 zile de la luarea la cunoștință, la președintele Consiliului Concurenței sau, după caz, la șeful Oficiului Concurenței, care se pronunță prin decizie motivată. În situația în care organele administrației publice nu se conformează deciziei Consiliului Concurenței, acesta are posibilitatea de a ataca acțiunea la Curtea de Apel București.

3. Studiu comparativ România – U.E: Concurența în sectorul energetic

În opinia Societății Academice din România¹⁴, piața de energie din România este foarte competitivă în comparație cu alte țări europene, dar câteva măsuri recente și oprirea reformelor începute în urmă cu zece ani riscă să limiteze serios concurența. Este cazul în special al probabilei înființării a două companii¹⁵ ”mamut” de energie sau al contractelor în afara pieței cu firme care se bucură de tratament preferențial.

Multă vreme s-a considerat că în sectorul energetic nu poate exista o piață cu adevărat competitivă, din cauza caracteristicilor acestui sector: rețelele de transmisie și distribuție sunt monopoluri naturale; energia electrică nu se poate stoca, se produce continuu pe când consumul este variabil pe parcursul unei zile, ceea ce presupune o formă de administrare coordonată; istoric, au existat monopoluri de stat integrate în electricitate și gaz în întreaga Europă, etc. Totuși, în ultimii ani s-a descoperit că și în energie se poate lucra competitiv, iar tendința în Uniunea Europeană este de liberalizare a sectorului și de așezare a sa pe baze de piață. Aceste direcții de acțiune – liberalizare, interconectare, deschiderea piețelor naționale – sunt în mod clar trasate în Agenda Lisabona lansată în 2000, la care au subscris toate guvernele din statele membre.

Pe scurt, **sectorul energetic poate fi competitiv** dacă:

- **Activitățile cu caracter de monopol natural sunt separate de cele în care poate apărea concurență** (producție, furnizare). Separarea activităților pe verticală înseamnă că nici un producător nu controlează rețeaua de transmisie, deci nu are posibilitatea de a bloca accesul concurenților la rețea, iar activitățile de furnizare de electricitate sunt separate de cele de distribuție. Separarea orizontală înseamnă că rețeaua de distribuție

¹⁴http://www.sar.org.ro/art/campanii_actuale/compania_nationala_de_electricitate_%C3%A2%E2%82%AC%E2%80%9C_idee_buna_sau_masura_anti_reforma_-316-ro.html

¹⁵ http://www.sar.org.ro/art/policy_briefs/anti_reforma_in_sectorul_energie-371-ro.html

este împărțită geografic între mai multe companii care au obligația să-și închirieze una alteia rețelele;

• **Piața este liberalizată, iar consumatorii (industriali și casnici) își pot alege liber furnizorii**, inclusiv din afara țării, în piața unică UE. Cu alte cuvinte, din liberalizarea pieței, teoretic, un craiovean nu mai este obligat să cumpere electricitate de la Electrica Oltenia, ci poate cumpăra curent și de la Electrica Moldova, de pildă. Prin separarea verticală, Electrica Moldova și Electrica Oltenia și-au separat administrarea rețelilor de distribuție de serviciile de furnizare de electricitate. Prin separarea orizontală, Electrica Oltenia este obligată să pună rețeaua de distribuție din Oltenia la dispoziția serviciului de furnizare Electrica Moldova, la preț reglementat de Autoritatea Națională de Reglementare în domeniul Energiei (ANRE) pentru monopolul natural.

De la sfârșitul anilor '90 România a trecut prin reforme care merg în direcția dorită de Comisia Europeană, depășind chiar state vechi membre (Franța, Germania) în privința gradului de liberalizare și separării pe verticală și orizontală a activităților competitive de cele cu monopol natural. Mai mult, avem una dintre cele mai competitive burse de energie din Europa (Operatorul Pieței de Energie Electrică din România-OPCOM), care a început recent să se extindă regional prin acordul cu Ungaria de anul trecut; există semnale încurajatoare și din partea Austriei.

În ciuda acestor evoluții pozitive, în ultimii patru-cinci ani ritmul reformelor a încetinit, iar unele propuneri de schimbări în sectorul energetic pot fi chiar o întoarcere din drum a reformelor de până acum. Riscurile privesc în principal libera concurență pe piața de energie. În prezent, există două riscuri majore pentru concurența în domeniul energetic, care pot fi și penalizate de Comisia Europeană:

1. Posibila înființare a două companii cu poziție dominantă pe piață ce grupează entități reprezentând cea mai mare parte a sectorului energetic (electricitate / gaz / cărbune), în special dacă măsura se suprapune peste nefinalizarea reformelor de separare verticală a distribuției de furnizare;

2. Contractele bilaterale cu electricitate, încheiate de companii de stat cu parteneri privați, la prețuri defavorabile statului .

Pe lângă aspectele de mai sus, există încă distorsiuni pe piețele de electricitate și gaz cauzate de nefinalizarea reformelor în sectorul energetic românesc. Problemele privesc în special faptul că liberalizarea piețelor, operațională pe hârtie, nu este la fel și în practică. Spre exemplu, prețurile la gazul din producția internă sunt mai mici decât cele ale gazului din import și sunt folosite pentru subvenționarea unor companii sau industrii (în mod curios, lideri de opinie sau chiar decidenți cu experiență în sistem prezintă public această practică drept un exemplu de bună practică, ce ar trebui perpetuată cât mai mult posibil).

1. Restructurarea sectorului energetic: riscuri pe piața de energie

Dacă anul trecut se discuta despre crearea unei companii integrate de electricitate, măsură abandonată o dată cu schimbarea guvernului, acum guvernul are intenția să restructureze întregul sector energetic (electricitate, gaz, cărbune) prin înființarea a două companii de energie integrate. Deși nu s-au dat prea multe detalii în legătură cu funcționarea lor, se știe deocamdată că acestea vor avea următoarea componență:

- **Prima (S1)** ar include cele 3 complexuri energetice (**Turceni, Rovinari, Craiova**); două unități de la Hidroelectrică (**Vâlcea, Slatina**); nuclear (**unitățile 1 și 2 Cernavodă**); compania de lignit (SNLO); și o parte din Electrica. Ea va avea o structură de producție 34% nuclear, 10% hidro, iar restul termo și va deține 48% din producția de electricitate;
- **Cea de-a doua (S2)** va include cea mai mare parte din Termoelectrică (**Deva, Paroșeni Paroșeni, ELCEN**); restul din Hidroelectrică (**Porțile de Fier; SH Sebeș, Buzău, Târgu Jiu, Caransebeș, Hațeg, Argeș, Cluj, Bistrița, Sibiu**); compania de ulei (**CNH**); Romgaz; restul din Electrica. Structura sa de producție va fi 38% hidro iar restul termo și va deține 44% din totalul producției.

Cu toate că inițial cele două companii grupează practic întreg sectorul energetic care a rămas neprivatizat (3 Electrica, producție de electricitate și gaz, sector minier), Ministerul Economiei se așteaptă ca în câțiva ani investițiile private să reducă dominanța pe piață a celor doi mari operatori. După intrarea în funcțiune a investițiilor private în producția de electricitate, ponderea pe piață a acestor entități s-ar reduce până în 2013 la 41%, respectiv 34%. În compensare, Petrom va ajunge la 10% prin centrala de 860 MW de la Brazi; iar Enel va ajunge la rândul său la 9% din piață.

În sine restructurarea nu conduce automat la probleme de concurență, însă noua structură a sectorului ar putea crește riscurile ca pe piața de energie să poată apărea **abuzuri de poziție dominantă**, sau să se acorde ajutoare de stat nejustificate și contracte preferențiale în afara pieței, din cauză că:

- Nu se știe exact structura celor două companii, modul în care acestea vor funcționa, nici dacă vor fi privatizate în viitor. De pildă, constituirea celor două companii se poate face prin fuziune sau prin crearea unui grup în care entitățile rămân separate. Chiar și în al doilea caz, nu se știe dacă tranzacțiile dintre entitățile din aceeași companie vor fi în termeni competitivi; de exemplu Electrica de stat (care și în prezent sunt integrate vertical, activitatea de furnizare și cea de distribuție nefiind separate de facto) pot cumpăra prioritar energie de la producătorii din grupul din care fac parte, dezavantajându-i pe ceilalți producători. Dacă însă companiile vor fi fuzionate fără a se separa clar din punct de vedere financiar-contabil entitățile componente, tranzacțiile dintre entități vor fi și mai greu de urmărit. Există riscul ca în S2 pierderile Termoelectrică să fie acoperite de Hidroelectrică sau Romgaz prin subvenții încrucișate, iar în S1 Nuclearelectrică să susțină financiar CNH. Șansele ca acest lucru să se întâmple sunt cu atât mai mari cu cât România a negociat cu UE eliminarea totală a subvențiilor pentru ulei până la 1 ianuarie 2011, lucru dificil de realizat.

În ultimele luni sindicaliștii CNH au solicitat ștergerea penalităților și majorărilor la datoriile CNH la buget și prelungirea perioadei de acordare a subvențiilor până în 2014-2018. Sub presiune socială, într-un holding este mai ușor de adoptat măsuri anti-competitive ad-hoc decât ar fi în cazul unor entități separate tranzacționând pe piață. Toate aceste aspecte trebuie atent urmărite pentru a preîntâmpina probleme de necompetitivitate în aplicarea reformelor în sectorul energie;

- Nu este clar de ce s-a preferat o variantă cu doar două companii, deși studiul inițial pe care l-a făcut Ministerul Economiei cu consultanți străini a luat în calcul ca fezabile și variante cu mai multe entități. Riscul ca unul dintre actorii de pe piață să obțină o poziție dominantă de care să abuzeze e cu atât mai mare cu cât sunt mai puțini astfel de actori. Întrucât studiul ministerului nu e public, nu putem ști nici motivele pentru care, de pildă, nu s-ar putea sparge producția de electricitate în mai multe unități de producție, care ar

putea fi și privatizate pentru obținerea de fonduri de investiții. Mai mult decât atât, experiența arată că pe piețele unde există un număr mai mare de producători, prețurile la energie sunt mai mici, în beneficiul consumatorilor.

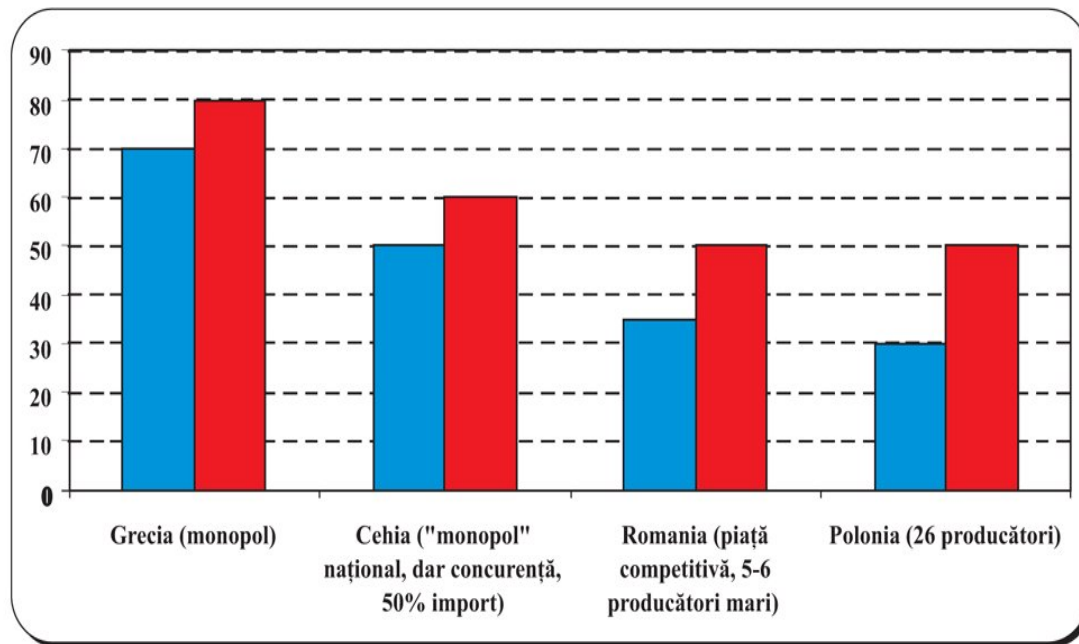


Fig. 1. Prețuri pe piețele spot în anul 2008¹⁶, EUR/MWh, minime și maxime

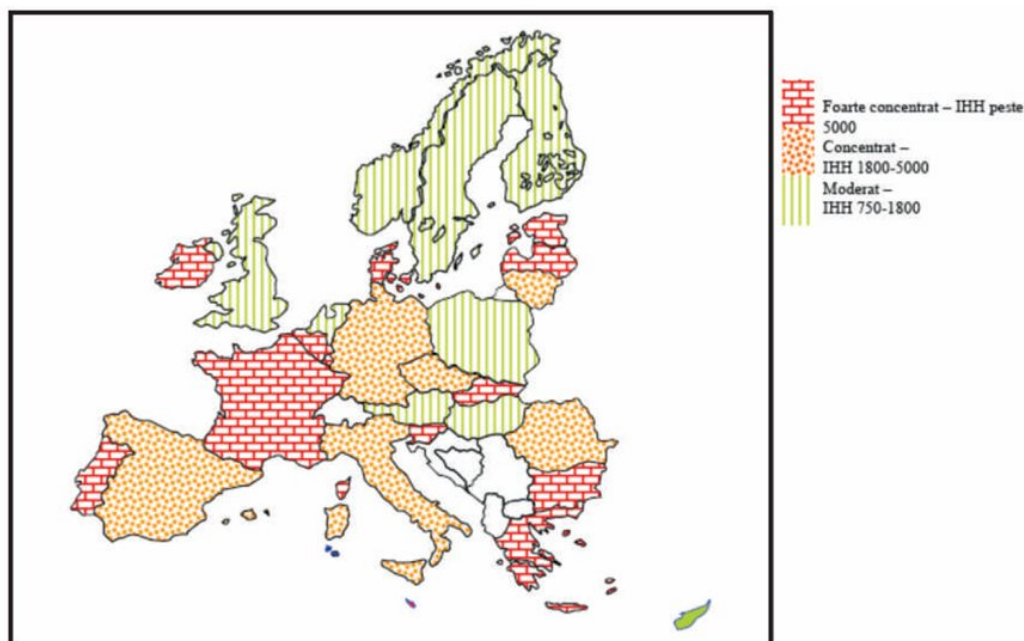
- Concurența pe piața românească de electricitate este oricum restrânsă de interconectarea limitată a pieței românești de energie: în electricitate, nu se poate tranzacționa peste graniță mai mult de 10% din producție. Problema este aceeași peste tot în UE, obstacolul major în calea liberei concurențe și pieței unice de energie reprezentându-l slaba interconectare a piețelor naționale. Cu alte cuvinte, dacă ne construim singuri companii mari avem toate șansele să le transformăm în companii dominante local mai curând decât în actori importanți regional;

- Chiar acum, înainte de înființarea celor două companii, concentrarea pe piața energiei electrice, deși este la nivel puțin sub media UE, este totuși peste nivelul la care UE aspiră. Există doar opt state membre cu concentrare medie, cum și-ar dori Comisia Europeană (IHH 750-1800); șase state cu nivel mare de concentrare (IHH¹⁷ 1800-5000, printre care și România) și 13 state cu concentrare foarte mare (IHH peste 5000). Gruparea oricăror entități în societăți mari cu mix de producție crește acest grad de concentrare, în contra tendinței la nivel U.E.

¹⁶ <http://www.ire.ro/Energetica.php>

¹⁷IHH = Indicele Herfindahl-Hirschman, măsurând gradul de concentrare a pieței. Reprezintă suma pătratelor cotei de piață deținute de firme. Procentele sunt luate ca numere întregi (50%=50), deci IHH maxim este 10000. Dacă IHH<100, piața e foarte competitivă; dacă IHH>1800, se consideră că piața e concentrată.

Fig.2. Gradul de concentrare pe piața de electricitate în statele UE¹⁸ în anul 2008



- Ministrul Economiei a declarat în presă¹⁹ că datoriile istorice la buget ale Termoelectrica (535 milioane RON) și ale CNH (3 miliarde RON) vor fi șterse. Dacă nu sunt însoțite de măsuri de restructurare reală (altele decât gruparea pur contabilă în cei doi operatori naționali), care să elimine riscurile ca în viitor să se acumuleze din nou astfel de datorii, sprijinul acordat acestor entități reprezintă ajutor de stat incompatibil;

Capacitatea de reglementare a sectorului energetic este încă limitată. ANRE e o agenție de reglementare înființată în 1999, fuzionând în 2007 cu reglementatorul sectorului de gaz, care până acum a avut practic experiența reglementării doar pe o piață cu mulți actori. O piață cu puțini actori, dominanți, este mult mai greu de reglementat decât o piață cu actori atomizați;

- Până în prezent nu a fost finalizată de facto separarea verticală a distribuției de furnizare (în cadrul celor opt Electrica, de stat și private). Altfel spus, deși consumatorii au din 2007 posibilitatea să-și aleagă furnizorii, în realitate gradul de liberalizare efectivă a pieței a rămas pe la 50% și stagnează de câțiva ani, iar motivele sunt cel puțin parțial legate de dificultatea de a schimba efectiv furnizorul;

- Crearea unor actori dominanți pe piață riscă să reducă volumul tranzacțiilor de pe bursa OPCOM, o piață foarte competitivă. Creșterea tranzacțiilor pe bursa OPCOM a însemnat îngustarea nișei pentru contracte preferențiale (Fig. 3). OPCOM a crescut rapid de la înființarea sa în 2005, cu cca 3-5% din piață în 2006, iar în prezent pe platforma OPCOM

¹⁸ http://www.consiliulconcurentei.ro/documente/Raport%20concurenta_18423ro.pdf

¹⁹ <http://www.money.ro/energie/cc-stergerea-datoriilor-cnh-si-termoelectrica-fara-restructurare-este-ajutor-de-stat-incompatibil.html>

se tranzacționează cca 36% din electricitatea din România (prin comparație, bursa de energie din Franța²⁰ nu depășește 7-8%).

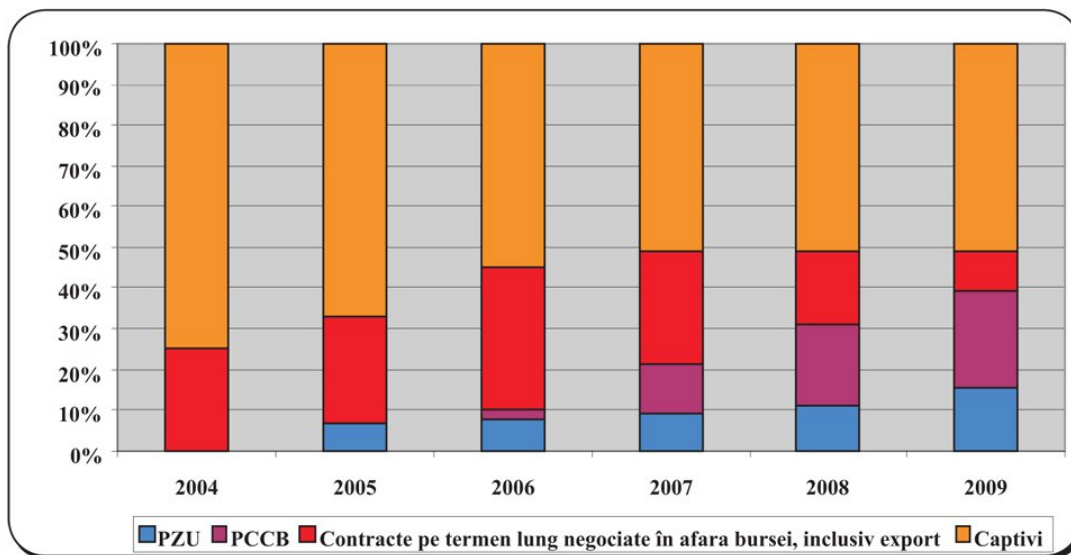


Fig.3. Concurența pe piața de electricitate din România

Sursa: OPCOM²¹. PZU = piața pentru ziua următoare; PCCB = piața contractelor bilaterale.

2. Contractele bilaterale încheiate în afara pieței competitive

O parte din energia electrică produsă în România face obiectul unor contracte pe termen lung. Unele dintre aceste contracte se încheie pe piața OPCOM (Piața Contractelor Bilaterale, PCCB), în mod competitiv. O altă parte se încheie în afara bursei sau prin prelungirea celor anterioare. Din această ultimă categorie fac parte și contractele încheiate de producători de stat cu companii private. În 2002-2004, Hidroelectrică a încheiat contracte cu 11 firme și *trader*-i, supuse prelungirii anuale. În 2008 ele au reprezentat 10 TWh, respectiv 70% din producția anuală a Hidroelectrică, sau aproape 20% din energia electrică tranzacționată în România. Prețurile contractelor negociate în afara bursei sunt cu 50% mai mici decât cele de pe OPCOM.

Teoretic, în baza unui ordin al Ministrului Economiei (445/2009) toate companiile de stat sunt acum obligate să încheie contracte noi de vânzare de electricitate doar pe bursă, pentru a oferi acces competitiv. Motivul pentru care acest ordin a fost emis privește riscurile de guvernanță implicite care apar în cazul companiilor de stat. Ordinul nu se aplică volumelor de energie electrică aferente contractelor reglementate - prețuri stabilite la ANRE, cantităților de energie electrică tranzacționate pe Piața de Echilibrare și cantităților de energie electrică aferente contractelor aflate în derulare. Ofertele de vânzare a energiei vor fi avizate de Consiliul de Administrație, iar administratorii companiilor vor informa trimestrial conducerea ministerului și Adunarea Generală a

²⁰ http://ec.europa.eu/energy/observatory/electricity/doc/qreem_2009_quarter3.pdf

²¹ <http://www.opcom.ro/portal/>

Acționarilor cu privire la respectarea prevederilor Ordinului 445, pe baza rapoartelor lunare ale conducerilor executive ale societăților de stat.

În afara necesității unei transparențe a tranzacțiilor cu energie electrică, emiterea acestui ordin a fost justificată și de faptul că prețul energiei livrate atât populației, cât și consumatorilor comerciali, este "substanțial mai mare decât prețul de achiziție de la producători (uneori poate dublu), din cauza tarifelor de transport, distribuție, servicii de sistem, care, la rândul lor, sunt stabilite tot de autoritatea de reglementare".

Responsabilitatea punerii în aplicare a prevederilor Ordinului nou semnat - 445/2009 - revine reprezentanților Ministerului Economiei în Adunările Generale ale Acționarilor la societățile comerciale cu capital integral sau majoritar de stat, filialelor acestora, respectiv în Consiliul de Administrație al Regiei Autonome pentru Activități Nucleare, producători de energie electrică aflați sub autoritatea Ministerului Economiei și conducerii executive a acestor operatori economici. Desigur, pe o piață competitivă cu actori raționali, care își urmăresc propriul interes economic, orice participant poate intra liber în contracte bilaterale negociate cu partenerii săi, în termeni stabiliți de comun acord, prin care fiecare firmă dorește să-și maximizeze profitul (acționează în interesul acționarilor săi). Lucrurile trebuie nuanțate însă când unul dintre participanți la o tranzacție bilaterală este o companie de stat, unde acționari sunt contribuabilii, iar controlul lor asupra managementului este limitat. În cazul companiilor de stat riscurile de guvernanta sunt mai mari, deoarece managementul poate fi mai motivat de câștigul personal decât de profitabilitatea companiei, iar acționarii nu au posibilitatea de a sancționa prompt un asemenea comportament, cum s-ar întâmpla într-o companie privată²².

Prin acest ordin s-a urmărit tocmai minimizarea acestui risc de guvernanta: companiile de stat își scot producția de electricitate la licitație, iar cumpărătorul va fi cel care oferă cel mai bun preț. Scandalurile din presă privind contractele bilaterale negociate s-au referit tocmai la vânzarea de electricitate de la producători de stat (în principal Hidroelectrică) către furnizori sau consumatori, în afara pieței transparente și la prețuri mici, considerate avantajoase doar pentru partenerii privați și dezavantajoase pentru Hidroelectrică (adică pentru contribuabilii-acționari). În urma unor astfel de aranjamente opace apar două probleme:

1) electricitatea "ieftină" iese de pe piața la care avem acces toți ceilalți, deci prețul pentru consumatorul final crește;

2) dacă o companie de stat vinde ieftin energie unor firme în baza unor contracte preferențiale (ieșind eventual chiar în pierdere), efectul este acela al unui ajutor de stat dat prin intermediul unei companii de stat unor firme private.

De altminteri, există un precedent în ceea ce privește recunoașterea de către Comisia Europeană a subvențiilor mascate de la stat către privați ca ajutor de stat incompatibil. În Ungaria, există o companie de stat (MVM) care are un monopol pe piața angro de electricitate. Aceasta a încheiat contracte pe termen lung (unele până în 2024), în condiții necompetitive, cu producători privați, de la care cumpără energie pentru a o vinde mai departe. Prețurile sunt foarte avantajoase pentru producătorii privați și dezavantajoase pentru compania de stat MVM, ceea ce a făcut Comisia Europeană să reacționeze pe motiv de ajutor de stat incompatibil.

²² Fenomen arhi-cunoscut în teoria managementului public, sub eticheta de dilema proprietar-agent (*principal-agent dilemma*).

În anumite cazuri, contractele bilaterale descrise mai sus pot distorsiona și concurența între *trader*-i, deoarece numai unii beneficiază de condiții preferențiale, alții neavând acces decât la electricitate mai scumpă. Riscul este cu atât mai mare cu cât companiile implicate tranzacționează cantități mai mari. De aceea, dacă se vor înființa cele două companii de electricitate, iar acest tip de contracte vor ajunge în portofoliul unor companii cu poziție dominantă și vor acoperi o mare parte a consumului eligibililor, va fi distorsionată grav concurența. Acesta este un risc real, cu atât mai mult cu cât companiile cuprinse în Ordinul nr. 445 sunt nominalizate, iar până la modificarea ordinului, cu includerea numelor celor două companii, acestea ar putea fi practic scutite de obligația de a vinde electricitatea pe bursă (perioadă în care se pot încheia rapid niște contracte pe termen lung, care să fie ulterior prelungite).

Pe lângă problemele menționate, apar distorsiuni punctuale pe piețele de electricitate și de gaz, cauzate de nefinalizarea reformelor.

1. Liberalizarea de facto este încă incompletă. Aproape jumătate dintre consumatorii de electricitate, de pildă, nu-și schimbă furnizorii (sunt “captivi”). Aceștia cumpără de fapt un “coș” de electricitate, așa cum era înainte de liberalizarea teoretică a pieței din 2007, la preț de vânzare care este practic reglementat de ANRE. Același lucru se întâmplă și pe piața de gaz, unde se face un “coș” de gaze din producția internă și import. “Coșul” perpetuează însă existența consumatorilor “captivi”: deși în realitate aceștia ar putea să cumpere electricitate de pe piață de la alți producători, “coșul” este mult mai avantajos, incluzând electricitate “ieftină” de la Hidroelectrică și Nuclearelectrică, care nu ar putea fi cumpărată de un consumator “eligibil”;

2. Subvenționarea industriei cu “gaz ieftin”. Prețurile la gaz ar fi trebuit aliniat la nivelul celor de import până la sfârșitul anului 2008 (fapt care ar fi desființat și “coșul” pe piața de gaz). Paritatea prețului la import a fost de-a lungul timpului o condiție a FMI, preluată și de UE în condițiile de aderare. Scopul era ca prețurile aliniat la competiția externă să ofere stimulente pentru explorarea de noi rezerve, care ar fi devenit rentabile dacă prețurile ar fi fost libere. Totuși, gazul din producție internă este în continuare ținut mai ieftin și e folosit ca instrument de subvenționare a industriei consumatoare (în special combinatele chimice).

3. Suprareglementarea autorizărilor pentru proiecte. În sectorul gazelor, deși orice proiect este realizat de către un proiectant, care se presupune că trebuie să aibă competențe tehnice, proiectul trebuie avizat și de un “verificator atestat” (orice titular de licență specifică exploatarea obiectivului). Prin aceasta se limitează intrarea pe piață a noilor concurenți, deoarece un titular de licență specifică exploatarea obiectivului respectiv nu este interesat să avizeze un proiect pentru un obiectiv pe care îl va exploata un viitor concurent al său. În plus, se reduce responsabilitatea proiectantului, iar costul proiectului crește, ducând la costuri mai mari și pentru consumatorul final.

4. Concluzii finale

Soluțiile acestor probleme, pentru Ministerul Economiei și ANRE, sunt:

- Restructurarea sectorului energetic nu trebuie făcută înainte de a analiza atent piața de energie, pentru a permite libera concurență, beneficii maxime pentru consumatorul final și o concentrare cât mai mică a pieței. Structura finală a sectorului trebuie să fie conformă Directivelor UE privind separarea verticală și orizontală. De asemenea trebuie respectate directivele comunitare privind ajutorul de stat.
- Aplicarea Ordinului nr. 445/2009 pentru producătorii de electricitate deținuți de stat. Astfel, potrivit noului ordin²³, 445/2009, vânzarea angro a energiei electrice este derulată obligatoriu prin OPCOM.
- Finalizarea reformelor de liberalizare și separare a activităților integrate vertical și orizontal, cum s-a agreat cu Comisia Europeană pe parcursul negocierilor de aderare. Aceasta înseamnă implicit și renunțarea la prețuri administrate, desigur cu excepția tarifelor reglementate pentru activitățile de monopol (rețelele de transmisie și distribuție).

În concluzie, singurul mod de control eficient al practicilor comerciale restrictive este respectarea cu strictețe a legislației cu privire la concurență deoarece doar respectarea legislației în domeniul concurenței asigură protecția, menținerea și stimularea concurenței în vederea promovării concurenței loiale.

Bibliografie

1. Birsan, Maria- „Integrarea economică europeană. Volumul II”, Editura Fundației CDIMM, Maramureș, 1999;
2. Căpățână, Octavian- „Noțiunea concurenței comerciale”- Revista de drept comercial, nr. 1/1992;
3. Colectivul de Economie - „Microeconomie – note de curs – ediția a II- a, revizuită” , Editura Universității de Vest, Timișoara 2006;
4. Dobrotă, Niță - „ Dicționar de economie”- Editura Economică, București, 1999;
5. Gavrilă Ilie, Gavrilă Tatiana, Popescu Anisia - „ Mediul concurențial și politica Uniunii Europene în domeniul concurenței”, Colecția Prelegeri Nr. 14 , Editura Economică, București, 2006;
6. Moșteanu, Tatiana- „Concurența. Abordări teoretice și practice”, Editura Economică, București 2000;

²³ <http://www.finantesiafaceri.ro/articol.php?articol=475>

7. Pop, Octavian- „Infrațiunea de concurență neloială”, Editura Mirton, Timișoara, 2002;

X - „Legislația concurenței” actualizată iunie 2005, Editura All Beck, București, 2005.

Surse Internet:

1. <http://www.ire.ro/Energetica.php>
2. <http://www.opcom.ro/portal/>
3. <http://www.finantesiafaceri.ro/articol.php?articol=475>
4. http://www.consiliulconcurentei.ro/documente/Raport%20concurenta_18423ro
5. <http://www.money.ro/energie/cc-stergerea-datoriilor-cnh-si-termoelectrica-fara-restructurare-este-ajutor-de-stat-incompatibil.html>
6. http://ec.europa.eu/energy/observatory/electricity/doc/qreem_2009_quarter3.pdf
7. http://www.sar.org.ro/art/campanii_actuale/compania_nationala_de_electricitate_%C3%A2%E2%82%AC%E2%80%9C_idee_buna_sau_masura_anti_reforma_-316-ro.html
8. http://www.sar.org.ro/art/policy_briefs/anti_reforma_in_sectorul_energie-371-ro.html