



**CONSILIUL CONCURENȚEI**  
**COMPETITION COUNCIL**

**CENTRUL  
ROMÂN  
DE POLITICI  
ECONOMICE**



**ROMANIAN  
CENTER  
FOR ECONOMIC  
POLICIES**



**sar**

when ideas do work

# **PROVOCĂRILE PIETEI UNICE ȘI CONCURENȚA ÎN SECTOARE SENSIBILE**

---

## **THE CHALLENGES OF THE SINGLE MARKET AND THE COMPETITION IN SENSITIVE SECTORS**

# **2010**

# **PROVOCĂRILE PIETEI UNICE ȘI CONCURENȚA ÎN SECTOARE SENSIBILE**

---

**The challenges of the Single Market and  
the competition in sensitive sectors**

Consiliul Concurenței mulțumește tuturor experților care au contribuit la elaborarea prezentului raport, atât de la Centrul Român de Politici Economice (CEROPE) cât și de la Societatea Academică din România (SAR).

Experiența experților CEROPE, respectiv Gheorghe Oprescu, Oana Diaconu, Alexis Gressier, Ionuț Purica, și Amalia Fugaru, alături de cea a experților SAR – Sorin Ioniță, Ana Otilia Nuțu, Jean Constantinescu, Mihail Biolan și Eliade Mihăilescu – și-a pus amprenta asupra raportului de față, reliefând aspecte importante ale mecanismelor de funcționare a piețelor, atât din punct de vedere structural, cât și concurențial.

Sperăm ca și pe viitor să continuăm astfel de colaborări extrem de utile, în urma cărora pot fi obținute puncte de vedere fundamentate asupra unor probleme sensibile de concurență.

**The Competition Council thanks all the experts who have contributed to this report, both of the Romanian Center for Economic Policies (CEROPE) and of the Romanian Academic Society (SAR).**

**The experience of CEROPE's experts, namely Gheorghe Oprescu, Oana Diaconu, Alexis Gressier, Ionuț Purica, and Amalia Fugaru and of the SAR's experts – Sorin Ioniță, Ana Otilia Nuțu, Jean Constantinescu, Mihail Biolan and Eliade Mihăilescu – have put the mark on the report, highlighting important aspects of the market functioning mechanisms, from the structural and competitive viewpoints.**

**We hope to continue this very useful cooperation, because it can produce well grounded viewpoints on certain competition sensitive issues.**

## CUPRINS

CUVÂNT ÎNAINTE.....	6
INTRODUCERE.....	8
PREȚURILE REGLEMENTATE ȘI IMPACTUL LOR ÎN ECONOMIE.....	14
SECTORUL AGROALIMENTAR ROMÂNESC – ÎNTRE STAREA ACTUALĂ ȘI PRESIUNILE CONCURENȚIALE.....	30
CONCURENȚA ÎN SECTORUL DE RETAIL ALIMENTAR.....	44
CONCURENȚA ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE.....	70
CONCURENȚA PE PIEȚELE DE ELECTRICITATE.....	92
PIAȚA DE GAZ NATURAL DIN ROMÂNIA.....	120
CONCURENȚA PE PIAȚA COMUNICAȚIILOR – PROBLEME DE CONCURENȚĂ PRIVIND AMPLASAREA ÎN SUBTERAN A REȚELELOR DE COMUNICAȚII ELECTRONICE.....	134
CONCURENȚA ÎN SECTORUL TRANSPORTULUI FERROVIAR.....	156
CONCURENȚA ÎN SECTORUL ASIGURĂRILOR DIN ROMÂNIA.....	176

## CONTENTS

<b>FOREWORD .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>9</b>
<b>REGULATED PRICES AND THEIR IMPACT IN THE ECONOMY .....</b>	<b>15</b>
<b>ROMANIAN AGRO-FOOD SECTOR - CURRENT SITUATION AND COMPETITIVE PRESSURES.....</b>	<b>31</b>
<b>COMPETITION IN THE FOOD RETAIL SECTOR .....</b>	<b>45</b>
<b>COMPETITION IN PUBLIC PROCUREMENT.....</b>	<b>71</b>
<b>COMPETITION ON ELECTRICITY MARKETS .....</b>	<b>93</b>
<b>THE ROMANIAN NATURAL GAS MARKET .....</b>	<b>121</b>
<b>COMPETITION ON THE COMMUNICATIONS MARKET – COMPETITION ISSUES ON BUILDING UNDERGROUND INFRASTRUCTURE FOR ELECTRONIC COMMUNICATION NETWORKS.....</b>	<b>135</b>
<b>COMPETITION IN THE RAIL INDUSTRY.....</b>	<b>157</b>
<b>COMPETITION ON THE ROMANIAN INSURANCE MARKET .....</b>	<b>177</b>

## CUVÂNT ÎNAINTE



În actualul context economico-social, autoritatea de concurență din România se află în fața unor adevărate provocări legate de menținerea și stimularea mediului concurențial. Atribuțiile conferite de lege asigură Consiliului Concurenței capacitatea de a interveni acolo unde există tendințe, mai mult sau mai puțin vizibile, de manifestare a unor practici anticoncurențiale, cu efecte nocive asupra economiei.

La un an de la lansarea primului raport privind situația concurenței în sectoare cheie ale economiei naționale, Consiliul Concurenței aduce în atenția publică un nou Raport intitulat: „*Provocările pieței unice și concurența în sectoare sensibile*”.

Obiectivul raportului este de a identifica o serie de probleme din nouă domenii ale economiei naționale respectiv: energetic, transport feroviar, achiziții publice, comunicații electronice, prețuri reglementate, agroalimentar, retail, asigurări și gaze naturale, din perspectiva relației concurență – competitivitate – bunăstarea consumatorului final. Totodată, prin acest raport intenționăm să formulăm o serie de recomandări factorilor de decizie, pentru a lua toate măsurile necesare eliminării oricăror bariere în funcționarea normală a sectoarelor vizate.

Sperăm ca acest raport să suscite un real interes în rândul tuturor celor interesați, în vederea identificării celor mai adecvate măsuri pentru creșterea gradului de concurență, scăderea prețurilor și îmbunătățirea opțiunilor consumatorului.

**Președinte,**  
**Bogdan M. CHIRIȚOIU**

## FOREWORD

In the current socio-economic context, the Romanian Competition Authority is facing certain challenges in preserving and enhancing the competitive environment. The legal powers of the Competition Council ensure its capacity to intervene where there are more or less visible expressions of anti-competitive practices, with adverse effects on the economy.



At one year after launching the first report on the state of competition in key sectors of the national economy, the Competition Council brings into the public attention a new report entitled: “*The challenges of the Single Market and the competition in sensitive sectors*”.

The present report is aiming to identify a number of problems in nine areas of the national economy, namely: energy, rail transport, public procurement, electronic communications, regulated prices, agribusiness, retail, insurances and natural gas, in terms of the relationship competition - competitive - final consumer welfare. Moreover, through this report we intend to give a number of recommendations to policy makers so as to take all the necessary measures to eliminate any barriers in front of the smooth functioning of the envisaged sectors.

We hope that this report will stir great interest among all stakeholders for identifying the most appropriate measures designed to increase the competition, to lower the costs and to improve consumer choices.

**President,  
Bogdan M. CHIRIȚOIU**



## INTRODUCERE

Aflată încă sub influența crizei economico-financiare, economia României încearcă să găsească resursele necesare depășirii acestei situații delicate, ce se manifestă, de altfel, cu diferite intensități la nivelul tuturor statelor membre ale Uniunii Europene.

În acest context, politica de concurență dobândește valențe deosebite, având un rol esențial în protecția, menținerea și stimularea concurenței, precum și în definitivarea unuia dintre cele mai valoroase elemente ale Uniunii Europene, respectiv piața unică.

Într-un an extrem de dificil atât pentru autorități, cât și pentru mediul de afaceri, Consiliul Concurenței și-a intensificat eforturile pentru identificarea și sancționarea practicilor anticoncurențiale, monitorizarea piețelor, acordarea de consultanță în elaborarea schemelor de ajutor de stat, precum și privind colaborarea mult mai activă cu celelalte autorități de concurență de la nivel comunitar, dar și internațional.

În ultimul timp, un loc aparte în activitatea autorității de concurență îl reprezintă monitorizarea anumitor sectoare economice, cu precădere a celor sensibile, din cauza trecerii de la monopol la concurență și/sau ca urmare a importanței pentru consumatori (cum ar fi energia, gazele naturale, medicamentele, comunicațiile electronice, asigurările, transportul, etc).

Începând cu anul 2009, Consiliul Concurenței a lansat un raport privind situația concurenței în România, care are o periodicitate anuală. Acest raport dorește să surprindă evoluțiile importante din anumite sectoare economice atât pe piețe libere, cât și în domenii reglementate, alături de prezentarea realizărilor proprii în direcția eliminării barierelor nenesesare, a sancționării practicilor anticoncurențiale și formulării de propuneri de soluții privind funcționarea mai bună a mecanismelor de piață.

De exemplu, **sectorul bancar** a reprezentat pentru Consiliul Concurenței un domeniu de interes, cu impact direct asupra consumatorului de astfel de servicii. Colaborarea activă și permanentă cu Autoritatea pentru Protecția Consumatorului s-a concretizat în elaborarea și aprobarea de către Guvernul României a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.50/2010 *privind contractele de credit pentru consumatori*. Acest act normativ creează cadrul necesar pentru relansarea acordării de credite în condiții de transparență și liberă concurență, instituindu-se astfel mecanisme care să mențină un grad suficient de solvabilitate atât a debitorilor, cât și a creditorilor. Totodată, se încurajează mobilitatea consumatorilor, în sensul de a li se permite acestora mutarea împrumuturilor de la un creditor la altul în condiții contractuale mai avantajoase, precum și posibilitatea consumatorilor de a rambursa anticipat sumele contractate fără a plăti penalități excesive, în condițiile generate de criza economico-financiară.

## INTRODUCTION

Still under the influence of the economic and financial crisis, the Romanian economy tries to find the necessary resources to overcome this delicate situation, which has, indeed, different intensities in all EU Member States.

In this context, the competition policy acquires special valences, playing a key role in protecting, maintaining and stimulating the competition as well as in the completion of one of the most valuable elements of the EU, namely the Single Market.

In an extremely difficult year for the authorities and for businesses, the Competition Council has intensified the efforts to identify and penalize anticompetitive practices, to monitor the markets, to grant specialized assistance for the development of State aid schemes and for cooperating more actively with other EU and international competition authorities.

Lately, a special place in the activity of the competition authority is being occupied by the monitoring of sectors, especially those sensitive, because of the transition from monopoly to competition and/or as a result of their importance for the population (such as energy, natural gas, drugs, electronic communications, insurance, transports etc.).

Starting with 2009, the Competition Council releases an annual report on the state of competition in Romania. This report intends to highlight the important developments in certain sectors - both free markets and regulated areas -, along with presenting the Competition Council's achievements in eliminating the unnecessary barriers, sanctioning anticompetitive practices and formulating solutions for a better functioning of the market mechanisms.

For example, **the banking sector** was another area of interest for the Competition Council, with direct impact on the consumers of such services. The continuous active collaboration with the Authority for Consumer Protection has resulted in the development and approval by the Romanian Government of the Emergency Ordinance no.50/2010 *on credit contracts for consumers*. This document creates the framework for recovering the loans in terms of transparency and free competition, by establishing mechanisms that are sufficient to maintain the solvency of both debtors and creditors. It is also encouraging consumer mobility in the sense of freely move their loans from one lender to another in more advantageous contractual conditions. Moreover, it enhances the ability of consumers to early reimburse the loans, without excessive penalty amounts, taking into account the effects of the current economic and financial crisis.

O altă piață aflată în vizorul autorității de concurență a fost cea a **profesiilor liberale**, autoritatea de concurență recomandând factorilor decizionali **eliminarea reglementărilor care restricționează în mod vădit și nenecesar concurența** și care sunt disproporționate în raport cu scopul urmărit, respectiv asigurarea unui nivel cât mai ridicat de calitate al serviciilor oferite la prețuri competitive, accesibile pentru un segment cât mai mare din populație. Numeroasele discuții purtate cu reprezentanții notarilor, corelate cu evoluția de ansamblu a economiei din ultimul an, au constituit un punct de plecare în decizia de reducere a tarifelor notariale pentru anumite categorii de servicii.

De asemenea, **domeniul energetic** se află în continuare în analiza autorității de concurență, atât din punctul de vedere al impactului operațiunilor de concentrare economică asupra mediului concurențial, cât și din perspectiva mecanismelor de funcționare a pieței angro și de *retail*.

**Anul acesta, Consiliul Concurenței lansează în dezbatere cel de-al doilea raport privind situația concurenței, cu accent deosebit pe sectorul agroalimentar, vânzarea cu amănuntul, precum și pe domeniul prețurilor reglementate.**

**Sectorul agroalimentar** românesc a cunoscut, în ultimii 20 de ani, evoluții sinuoase, legate atât de modificările structurale înregistrate în domeniu, cât și de o serie de influențe externe sectorului. Retrocedarea terenurilor agricole, procesul de privatizare, liberalizarea prețurilor, necesitatea de adaptare la rigorile comunitare, precum și alte măsuri de politică specifică și-au pus din plin amprenta asupra nivelului actual de eficiență și competitivitate sectorială în relație cu piața națională și internațională.

Semnalele primite din piață prin intermediul presei sau direct de la consumatori, problemele similare cu care se confruntă celelalte state membre ale Uniunii Europene, precum și propriile observații în calitate de consumatori, dar și de inspectorii de concurență, au condus la demararea unor anchete sectoriale care au pus în evidență funcționarea mecanismelor de piață și unele disfuncții. Până în prezent, au fost analizate sectoarele cerealelor de panificație (grâul) și cel al laptelui de vacă, în stadiul economic producător-procesator, fiind transmise factorilor decidenți o serie de **recomandări de eliminare a unor disfuncționalități**, în vederea asigurării funcționării în bune condiții a mecanismelor de piață.

Analiza **sectorului de retail** pune în evidență faptul că, pe acest segment, piața este deschisă, dinamică, concurențială, cu bariere la intrare relativ reduse pentru întreprinderi, fără posibilitatea ca vreunul dintre marii retailer-i de pe piață să aibă capacitatea să se manifeste independent față de restul competitorilor (moderni sau tradiționali) sau față de consumatori.

Cu toate acestea, există încă o serie de reglementări ce nu concură la o bună funcționare a mecanismelor de piață, cel puțin din punct de vedere concurențial. Din această perspectivă, Consiliului Concurenței susține că **elementele care nu permit, în totalitate, transferul de bunăstare către consumatorul final trebuie eliminate din cuprinsul oricăror acte normative**. Mai mult decât atât, există și tendința de supra-reglementare, care nu face altceva decât să inducă incertitudine în piață, ridicând bariere nejustificate la intrarea sau extinderea pe piață, sau intrând chiar în contradicție cu directivele comunitare.

Another market that came under the magnifying glass the competition authority was of the **liberal professions**, the competition authority recommending **the elimination of the regulations that clearly and unnecessary are restricting the competition** and which are disproportionate to the aim pursued, namely to ensure the highest level of quality (of the services) at competitive prices, which are affordable for the largest possible segment of the population. Numerous discussions with the representatives of notaries, in conjunction with the overall evolution of the economy from the last year, were a starting point in order to reduce notary fees for certain services.

Furthermore, **the energy field** remains under the analysis of the competition authority, as regards the economic impact over the competition generated by the concentration operations carried out through the establishment of two national companies and concerning the market functioning mechanisms (wholesale and retail markets).

**This year, the Competition Council launches debates on the second report on the state of competition, with particular emphasis on the agro-food sector, on the retail sector, as well as on the administrated prices.**

Over the past 20 years, **the Romanian agro-food sector** has experienced winding developments related to the structural changes and to certain external influences over the sector. The land restitution, the privatization, the price liberalization, the need to adapt to the Community requirements and to other specific policy measures have put a full mark on the current national efficiency of the sector and on the international competitiveness.

The market signals received through the press or directly from consumers, which are similar problems faced in other EU Member States, and the observations as consumers, but also as competition inspectors, have led to the launching of sector surveys highlighting the functioning of market mechanisms and of certain market dysfunctions. So far, the bread cereals (wheat) and the cow milk – the producer-processor economic segment - were analyzed and a series of **recommendations were provided to decision makers so as to eliminate certain market dysfunctions** in order to ensure smooth operation of market mechanisms.

The analysis of **the retail sector** reveals that on this segment the market is open, dynamic, and competitive, with relatively low entry barriers, without any possibility for the large retailers to manifest independently to the remaining competitors (modern or traditional) or to consumers.

However, there are still regulations not leading to a well-functioning of the market mechanisms, at least in terms of competition. From this perspective, the position of the Competition Council is that **the restrictions of the fully welfare transfer to the final consumer should be eliminated from any legislation**. Moreover, there is a tendency to over regulate, which does nothing else but to induce uncertainty in the market, by bringing undue entry market barriers or market expansion barriers, or even by contradicting the EU directives.

**Prețurile reglementate sau administrate** reprezintă o parte importantă a politicii economice și modul de articulare și aplicare a acestui tip de politică economică trebuie să se integreze în ansamblul celorlalte politici economice, astfel încât echilibrele macroeconomice să nu fie afectate negativ. Prețurile administrate au o contribuție semnificativă la formarea anticipațiilor inflaționiste. Așteptările inflaționiste ale populației sunt diferite în funcție de impactul mărfii/serviciului cu preț administrat asupra altor prețuri din economie. În România, variația prețului la mărfurile nealimentare și serviciile cu prețuri administrate nu reliefează o strategie cu privire la motivația și mărimea efectelor procesului de administrare. Prețurile administrate pot afecta negativ creșterea economică, deoarece nu au influențe numai asupra ratei inflației, ci, dacă modalitatea și tipul mărfurilor și serviciilor administrate nu sunt coordonate cu ansamblul macroeconomic, ele pot determina scăderea investițiilor și implicit, datorită lipsei capitalului necesar, să reducă bazele creșterii economice.

Alături de aceste domenii, prezentul raport surprinde o serie de probleme legate și de alte sectoare de activitate, respectiv: achiziții publice, energie, comunicații electronice, asigurări, gaze naturale și transportul feroviar. Aceste domenii sunt, de altfel, în permanență în atenția autorității de concurență, printr-un proces de monitorizare continuă, al cărui scop este de a detecta manifestarea unor posibile practici anticoncurențiale, mai ales de natura abuzului de poziție dominantă.

Sperăm că acest raport să suscite un real interes din partea tuturor actorilor vieții economice și să reprezinte totodată un punct de plecare în fundamentarea tuturor deciziilor de politică economică ce influențează funcționarea mecanismelor de piață pe baze real concurențiale.

**Administered or regulated prices** are an important part of the economic policy and the manner of implementing this type of economic policy should be integrated in the overall economic policies so as macroeconomic balances should not be adversely affected. Administered prices have a significant contribution to the formation of the inflationary expectations. Household inflationary expectations differ depending on the impact in the economy of the goods/services with regulated prices. In Romania, the price variation of the non-food goods and services with administered prices does not highlight any strategy on the motivation and size as regards the effects of this administration process. Administered prices may affect adversely the economic growth. In the economy, administered prices do not influence just the rate of inflation. In the economy, administered prices do not influence just the inflation rate. If the manner of running the process and the type of the administered goods and services are not coordinated with the overall macroeconomic framework, this can lead to reduced investment and, as a result of the missing required capital, they decrease the bases of the economic growth.

Along these areas, this report captures a series of problems and other sectors, namely: public procurement, energy, electronic communications, insurances, natural gas and rail transport. These areas are always under the attention of the competition authority, through a continuous monitoring process, with the aim to detect the possible anticompetitive practices, especially the abuse of dominant position.

We hope that this report will stir great interest among all actors of the economic life and will be a starting point for the foundation of all economic policy decisions that influence the functioning of the market mechanisms on real competitive basis.

## PREȚURILE REGLEMENTATE ȘI IMPACTUL LOR ÎN ECONOMIE

### Rezumat

*Prețurile administrate sunt un segment important al politicii economice și modul de aplicare a acestui tip de politică economică trebuie să se integreze în ansamblul celorlalte politici economice, astfel echilibrele macroeconomice să nu fie afectate negativ.*

*Elementul determinant al nivelului general al prețurilor, atunci când rata inflației anuale este exprimată cu o singură cifră, este format din așteptările populației cu privire la evoluția viitoare a prețurilor. Prețurile administrate au o contribuție semnificativă la formarea anticipațiilor inflaționiste. Așteptările inflaționiste ale populației sunt diferite în funcție de impactul mărfii/serviciului cu preț administrat asupra altor prețuri din economie. În România, variația prețului la mărfurile nealimentare și serviciile cu prețuri administrate nu reliefează o strategie cu privire la motivația și mărirea efectelor procesului de administrare.*

*Prețurile administrate pot afecta negativ creșterea economică. Prețurile administrate din economie nu au influențe numai asupra ratei inflației, ci dacă modalitatea de administrare și tipul mărfurilor și serviciilor reglementate nu sunt coordonate cu ansamblul cadrului macroeconomic, ele pot determina scăderea investițiilor și, datorită lipsei capitalului necesar, să reducă bazele creșterii economice.*

**Cuvinte cheie:** prețuri, reglementări, inflație, creștere economică.

În România, reorganizarea sectoarelor de tip monopolist, caracterizate, în general, prin existența unui monopol integrat pe verticală (în principal industriile „de rețea”, care aveau o componentă importantă de infrastructură de tip monopol natural) a început la mijlocul anilor '90, fiind separate într-o primă etapă diferitele activități, cu scopul de a identifica și „izola” partea de monopol natural de celelalte activități care puteau fi exercitate în condiții de concurență.

Acest proces a fost urmat de înființarea unor instituții publice al căror rol a fost acela de a elabora reglementările necesare trecerii de la monopol la concurență, respectiv de a lua măsuri operative pentru funcționarea noilor piețe, inclusiv de a adopta măsuri de control al prețurilor în cazurile de „eșec al pieței”.

Competențele autorităților de reglementare și ale autorității de concurență sunt complementare, în sensul că autoritatea de concurență poate interveni în aceste domenii sensibile din punct de vedere concurențial dacă constată că se încalcă regulile de concurență (ex-post), iar autoritatea de reglementare are rolul de a preveni

## REGULATED PRICES AND THEIR IMPACT IN THE ECONOMY

### **Abstract**

*Administered prices are an important part of the economic policy and the manner of implementing this type of economic policy should be integrated in the overall economic policies so as macroeconomic balances should not be adversely affected.*

*When the annual inflation rate is expressed by a single figure, the determinant factor for the general price level is represented by people's expectations about future price developments. Administered prices have a significant contribution to the formation of inflationary expectations. Household inflationary expectations differ depending on the impact of the administrated price of the goods/services over other prices in the economy. In Romania, the price variation of the non-food goods and services with administered prices does not highlight any strategy on the motivation and size as regards the effects of this administration process.*

*Administered prices may affect adversely the economic growth. In the economy, administered prices do not influence just the rate of inflation. If the manner of running the process and the type of the administrated goods and services are not coordinated with the overall macroeconomic framework, they can lead to reduced investment and, as a result of the missing required capital, they decrease the bases of the economic growth.*

**Key words:** *regulated prices, inflation, economic growth.*

In Romania, the restructuring of monopolistic sectors, generally characterized by the existence of a vertically integrated monopoly (mainly “network” industries, which had an important component of natural monopolistic infrastructure) began in the mid 90s. In a first stage, their various activities were separated in order to identify and “isolate” the natural monopoly from other activities that could be exercised under competition conditions.

This was followed by the establishment of public institutions with the role of developing the necessary regulations for the transition from monopoly to competition, namely to take the operational measures for the functioning of the new markets, including to adopt price control measures in case of “market failures”.

The powers of the regulators and of the competition authorities are complementary in the sense that the competition authority can intervene in these competition sensitive areas if it finds out that the competition rules are being infringed (ex post), and the regulator has the role to prevent a breach of the competition rules by operative measures



încălcarea regulilor de concurență prin măsuri operative (ex-ante) și de a continua procesul de dezvoltare concurențială a piețelor. *Autoritățile de reglementare*, pe de altă parte, au un set mult mai larg de preocupări (dar pe un singur sector, cel pe care activează).

Printre atribuțiile autorităților de reglementare se află și aceea de a reglementa anumite categorii de prețuri, în special ale unor produse sau servicii care se produc/prestează în condiții de monopol și de a urmări comportamentul producătorilor/prestatorilor pe piață, în folosul consumatorilor. Aceste prețuri, denumite și prețuri administrate, continuă să reprezinte un factor foarte important în evoluția indicelui prețurilor de consum (IPC) (datorită aportului semnificativ al acestora în inflație), chiar și după mai bine de 10 ani de la înființarea acestor autorități.

Comparația prețurilor administrate la nivelul statelor membre ale UE nu oferă informații suplimentare despre cea mai bună practică cu privire la prețurile administrate pentru că prețul acestor tipuri de mărfuri și servicii este rezultatul modului de administrare a resurselor la nivelul companiilor, motivației pentru care guvernul decide să reglementeze acel domeniu și disciplinei financiare.

## 1. Aportul prețurilor reglementate în nivelul inflației

**Prețurile administrate au o contribuție semnificativă în nivelul inflației.** Aceasta derivă din două aspecte.

*În primul rând*, ponderea produselor și serviciilor cu prețuri administrate în totalul coșului de consum, care măsoară rata inflației, este semnificativă (16,3% în anul 2010).

*În al doilea rând*, o parte din produsele și serviciile care au prețuri administrate determină reacții în lanț asupra altor prețuri din economie (de exemplu, prețul gazelor naturale), ceea ce înseamnă că modificarea prețurilor administrate induce schimbări ale așteptărilor cu privire la nivelul viitor al prețurilor.

Produsele și serviciile cu prețuri administrate incluse în IPC sunt:

- Mărfuri nealimentare:
  - energie electrică;
  - medicamente;
  - gaze naturale;
  - energie termică.
  
- Servicii:
  - apă, canal, salubritate;
  - telefonie fixă (începând din 2010, prețul nu mai este administrat);
  - transport urban de călători;
  - transport de călători pe calea ferată.

(ex ante) and to further develop competitive markets. *Regulatory authorities*, on the other hand, have a much broader set of concerns (but on one single sector, on which it is activating).

The regulation of certain categories of prices, in particular of the products or services that are produced/provided under monopoly conditions, and the monitoring of the market behaviour of the producers/providers, for the benefit of consumers, are some of the attributions of the regulatory authorities. These prices, also called administered prices, remain an important factor in the evolution of the consumption price index (CPI) (due to their significant contribution to inflation), even after more than 10 years from the creation of these authorities.

The comparison of the administered prices in the EU Member States does not provide information about the best practice in the field because the price of these type of goods and services is actually the result of the resources management at the level of the companies, of the reason the government decide to regulate a particular sector, and of the financial discipline.

## 1. The contribution of regulated prices to inflation

**Regulated prices have taken a significant contribution to inflation.** This derives from two aspects.

*Firstly*, the share of the products and services with administered prices in the total consumer basket, which measures the inflation rate, is significant (16.3% in 2010).

*Secondly*, some of the products and services with administered prices are causing chain reactions on other prices in the economy (for example, gas prices), which means that the administered price changes induce changes in the expectations on future prices.

The products and services with administered prices that are included in the CPI are the following ones:

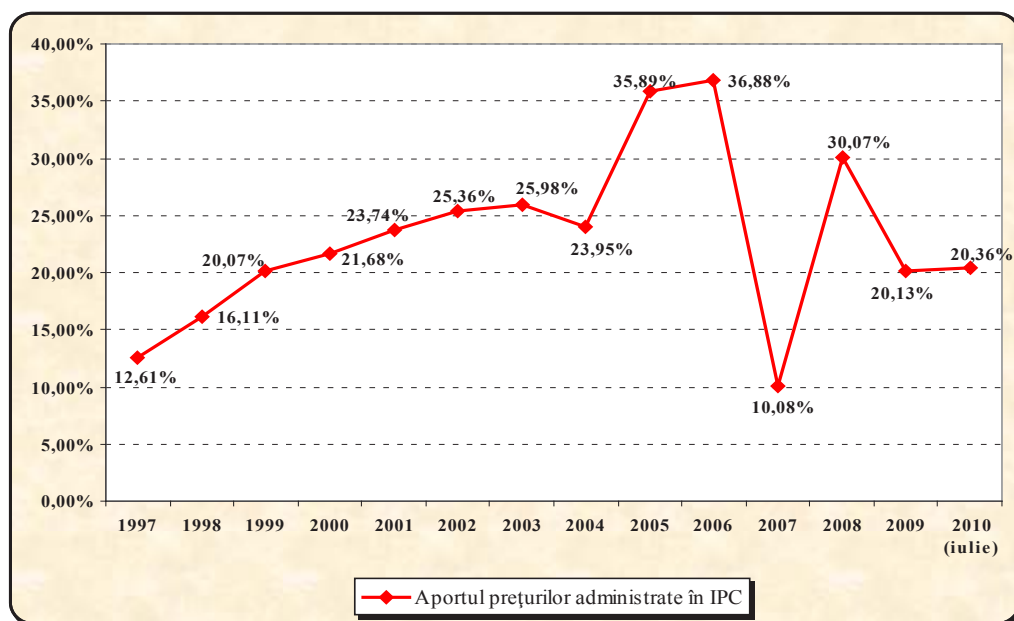
- Food products:
  - electricity;
  - drugs;
  - natural gas;
  - heating energy.
  
- Services:
  - water, sewerage and sanitation services;
  - telephony (from 2010, the prices are no longer regulated);
  - urban passenger transport;
  - passenger rail transport.

Pe lângă aceste elemente există și alte servicii incluse în coșul de consum, care au prețuri reglementate, dar care sunt incluse în grupa „alte servicii” datorită ponderii foarte mici. Aici se încadrează:

- Taxa pentru eliberarea pașaportului;
- Taxa pentru eliberarea cărții de identitate;
- Taxa pentru eliberarea permisului de conducere.

**Aportul prețurilor administrate în creșterea anuală a prețurilor** este încă destul de ridicat, în luna iulie a anului 2010 fiind de **20,36%** (**Graficul nr.1**). Trebuie precizat că valorile corespunzătoare anilor 1997 și 1998 nu includ și aportul datorat telefoniei fixe.

**Graficul nr.1. Aportul prețurilor administrate în creșterea anuală a prețurilor, în perioada 1997 - iulie 2010**



Sursa: Calculații pe baza datelor INS.

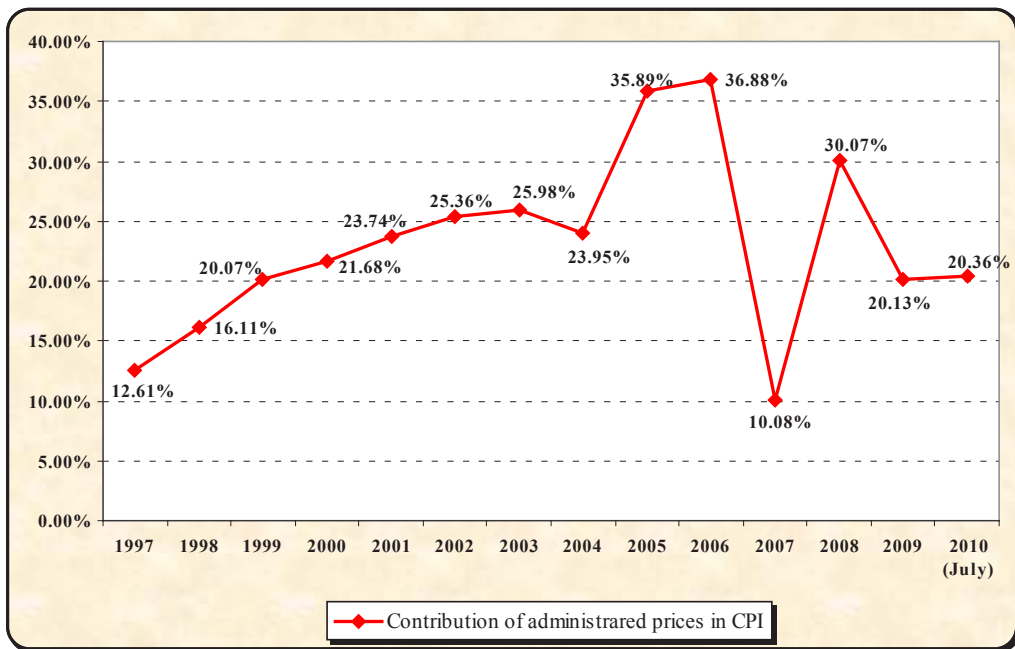
Pentru a putea ajunge la o concluzie corectă asupra efectelor prețurilor reglementate în cadrul IPC, este necesar a lua în calcul și **ponderea lor în cadrul indicelui**. Păstrând exemplul lunii iulie 2010, ponderea a fost de **16,3%**. Astfel, în perioada 1997- iulie 2010, ponderea prețurilor administrate în total s-a majorat cu 7,33 puncte procentuale, respectiv de la 8,97% în anul 1997 la 16,3% în iulie 2010 (**Graficul nr.2**).

In addition to these components, other services with regulated prices are included, but in the group “other services”, as their share is very small, namely:

- Passport issuing tax;
- Identity card issuing tax;
- Driving license issuing tax.

The contribution of administered prices in the annual price increase is still quite high; in July of 2010 it was of **20.36%** (Graph no.1). It should be noted that the figures for 1997 and 1998 did not include the contribution of the fixed telephony.

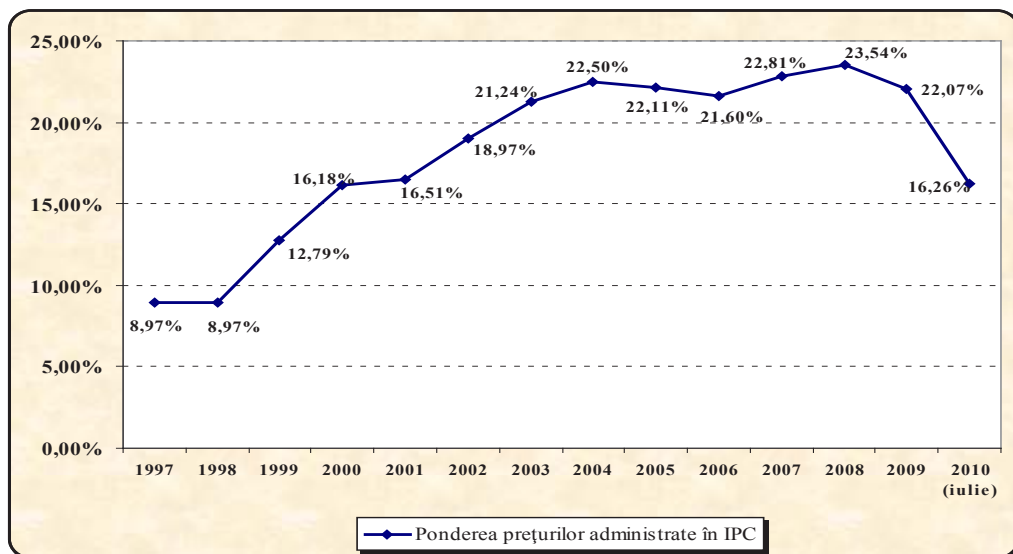
**Graph no.1. The contribution of administered prices in the annual price increase (1997 - July 2010)**



Source: Calculations based on INS data.

For reaching a correct conclusion on the effects of regulated prices in the CPI, it is necessary to take into account **their weight in the index**. Keeping the example of July 2010, the share was of 16.3%. Thus, between 1997 - July 2010, the share of the administered prices in the total has rose by 7.33 percentage points, respectively from 8.97% in 1997 to 16.3% in July 2010 (Graph no.2).

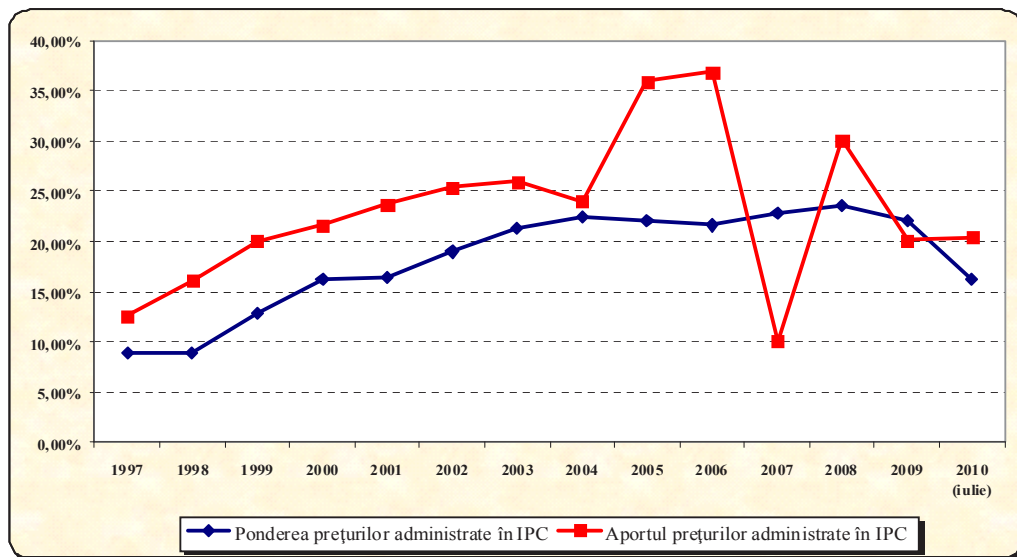
**Graficul nr.2. Ponderea prețurilor administrate  
în creșterea anuală a prețurilor (1997 - iulie 2010)**



Sursa: Calculații pe baza datelor INS.

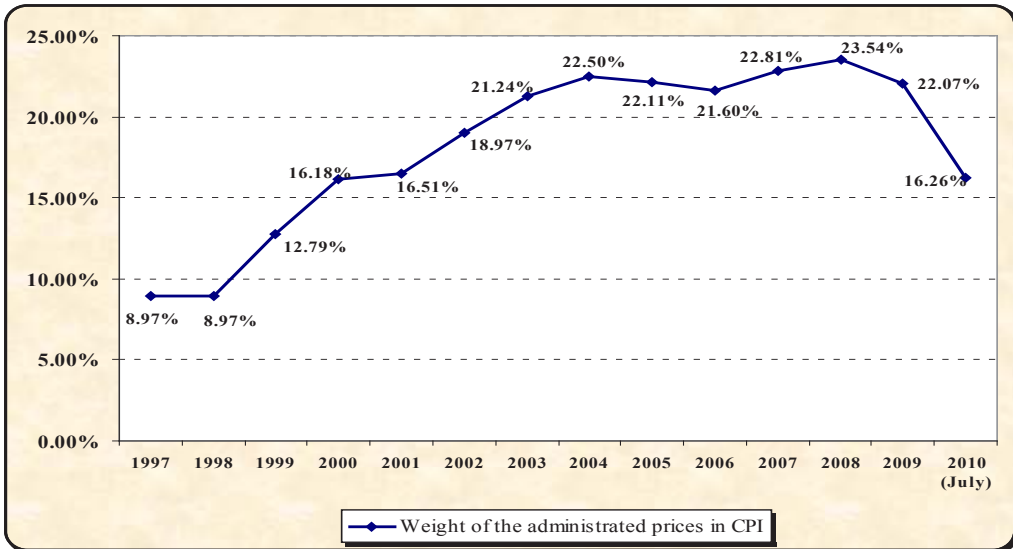
Comparând cele două elemente, se poate concluziona că **aportul prețurilor reglementate în IPC a fost semnificativ mai mare decât ponderea acestora**. Aceasta nu este doar o situație particulară pentru anul 2010, ci, cu excepția anilor 2007 și 2009, este o caracteristică a întregii perioade de analiză, așa cum rezultă și din graficul de mai jos (**Graficul nr.3**).

**Graficul nr.3. Ponderea și aportul prețurilor administrate  
în creșterea anuală a prețurilor (1997- iulie 2010)**



Sursa: Calculații pe baza datelor INS.

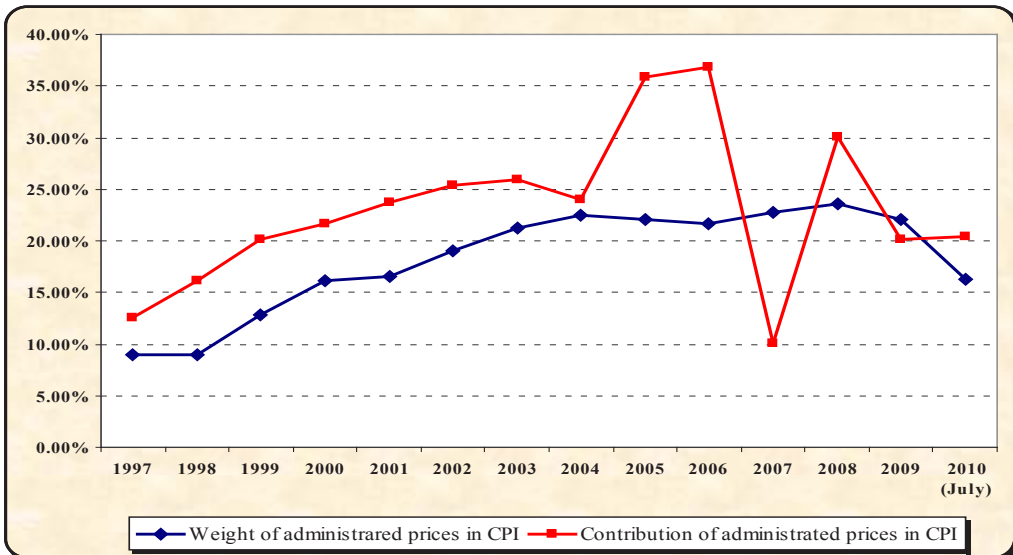
Graph no.2. The weight of administered prices  
in the annual price increase (1997 - July 2010)



Source: Calculations based on INS data.

By comparing the two elements, it can be concluded that **the contribution of regulated prices in the CPI was significantly higher than their weight**. This is not just a particular situation for July 2010, but, excluding the years 2007 and 2009, it is a feature of the whole period of analysis, as shown in the graph below (Graph no.3).

Graph no.3. The contribution and the weight of administered prices  
in the annual price increase (1997 - July 2010)



Source: Calculations based on INS data.

## 2. Prețurile administrate – România versus UE

Adoptarea monedei unice presupune încadrarea în criteriile de convergență nominală și reală. Substratul acestor criterii de convergență se referă la modificările structurale din economie. În cazul în care prețurile administrate reprezintă domenii în care modificările structurale nu sunt finalizate, realizarea convergenței rămâne un obiectiv de perspectivă și implicit este amânată posibilitatea adoptării monedei unice.

Criteriul de convergență nominală în cazul ratei inflației este calculat pe baza indicelui armonizat al prețurilor de consum (IAPC), acesta permițând comparația între țările membre ale UE, pe baza clasificării mărfurilor și serviciilor după destinația de consum.

Conform teoriei, există patru categorii de prețuri pe care statul le influențează în mod direct:

- Prețurile mărfurilor și serviciilor distribuite de întreprinderile aflate în proprietatea statului (ex. salubritate);
- Prețurile aprobate de organisme guvernamentale (ex. transportul de călători pe calea ferată);
- Prețurile fixate în mod direct de o agenție (ex. gazele naturale);
- Prețurile care reprezintă o taxă percepută pentru un serviciu prestat de către guvern (ex. taxa de emisie a pașaportului, etc).

La nivelul Eurostat, există o clasificare pe două niveluri de includere a prețurilor administrate: (i) prețuri în întregime administrate și (ii) prețuri în majoritate administrate, diferența între ele fiind că în prima categorie doar guvernul (și alte instituții de stat) decide nivelul prețului, în timp ce în cea de-a doua guvernul (și alte instituții de stat) au influență.

Oricare dintre clasificări este adoptată în ceea ce privește nivelul ratei inflației și este esențial ca **prețul mărfurilor sau serviciilor administrate să nu includă subvenții nerăționale.**

Din punctul de vedere al numărului de elemente cuprinse în IAPC și care au prețuri în întregime administrate, majoritatea statelor membre ale UE au sub cinci, permițând mai multe elemente în categoria prețurilor în majoritate administrate. România are șapte elemente pentru care prețul este în totalitate administrat. Maximul de elemente cu prețuri reglementate - 12 - este în Austria și Ungaria.

Greutatea specifică a grupei prețurilor administrate diferă astfel în IAPC de la țară la țară, pe primul loc, cu cea mai mare pondere a prețurilor administrate, situându-se Slovacia (23,6%), iar România fiind pe locul al treilea, cu o pondere de 16,3% la nivelul anului 2010.

Prețul gazelor naturale este unul dintre prețurile administrate cu pondere importantă în totalul indicelui prețului de consum din România și cu un efect semnificativ asupra așteptărilor inflaționiste.

## 2. Administrated prices – Romania versus EU

Adopting the single currency requires that nominal and real convergence criteria must be met. The foundation of such convergence criteria relates to the structural changes in the economy. If administered prices are areas where structural changes are not finalized, the convergence remains a perspective objective and hence the possibility of adopting the single currency is delayed.

The nominal convergence criterion for inflation is calculated by the Harmonised Index of Consumption Prices (HICP), which allows the comparison between EU countries on the basis of the classification of goods and services based on the consumption destination.

According to the theory, there are four categories of prices the State has a direct impact on:

- Prices of goods and services distributed by State-owned enterprises (for example, the sanitation services);
- Prices approved by Governmental bodies (for example, the passenger rail transport);
- Prices set directly by an agency (for example, the natural gas);
- Prices which are taxes charged for services provided by the Government (for example, the passport issuance tax, etc.).

Eurostat has a two-level classification of administered prices: (i) fully administered prices and (ii) mostly administrated prices; the difference between them is that for the first category the price is decided only by the Government (and other State institutions), while in the second case, the Government (and other State institutions) have an influence on their setting.

Any of the two classification is adopted in terms of the inflation rate, it is essential for the **price of goods or services not to include subsidies given unreasonable.**

In terms of the number of elements included in the HICP and which having prices fully administrated, the majority of EU Member States have less than five, allowing more items in the category of partially administered prices. In Romania's case there are seven items for which price are fully administered. Austria and Hungary have the maximum of items with regulated prices - 12.

The specific gravity of the administered prices group in HICP differs from country to country. Slovakia (23.6%) is on the first place (with the largest share of administered prices) and Romania occupies the third place, with a share of 16.3% in the year 2010.

Gas price, as noted above, is one of the administrated prices with a high share in the total consumption price index in Romania and with a significant effect on inflationary expectations.



Între statele membre ale UE, doar șase au prețul la gazele naturale în întregime administrat, între acestea fiind și România. Ponderea acestui element în totalul indicelui prețului de consum este cea mai mare în cazul României (3,9%), urmată la mică distanță de Ungaria (3,6%). Statele membre ale UE care înregistrează în mod curent cele mai mici prețuri la gazele naturale (Bulgaria și statele Baltice) nu au prețul la gaze administrat în totalitate (cu excepția Estoniei). Aceasta dovedește că un preț mai mic al gazelor pentru consumator nu este legat în mod intrinsec de administrarea acestuia de către stat.

Același efect semnificativ asupra așteptărilor inflaționiste în România îl are prețul transportului de călători pe calea ferată. La nivelul statelor membre ale UE, conform datelor cu privire la IAPC, doar șapte țări au prețul la acest tip de serviciu în totalitate administrat de stat. Ponderea cea mai mare în totalul IAPC pentru acest serviciu este în Ungaria (0,43%), urmată de România (0,39%) și Republica Cehă (0,37%). Pentru celelalte state, ponderea acestui serviciu administrat este în jur de 0,2%. Administrarea prețului acestui serviciu și ponderea acordată lui în totalul coșului de consum nu este garanția investițiilor din domeniu, așa cum arată diferența dintre România și Ungaria, ținând cont de faptul că viteza medie de rulare garantată pe căile ferate din Ungaria este de 110 km/h (cu maxim de 170 km/h pe anumite sectoare), și de doar 45 km/h în România (cu maxim de 110 km/h pe anumite sectoare).

Analiza variației anuale a prețurilor administrate calculate pe baza IAPC la nivelul statelor membre ale UE arată că recesiunea (pe baza comparației dintre anii 2008 și 2009) a dus la o accelerare a ritmului de creștere a acestora în șase state, cea mai mare fiind în Malta. Pentru restul țărilor, ritmul de creștere al prețurilor administrate a fost mai mic în 2009 decât în 2008, însă pentru majoritatea acestor state, prețurile administrate au crescut mai mult decât a crescut nivelul ratei inflației, exact așa cum sugerează și teoria.

În ceea ce privește relația dintre prețurile administrate din România și modificările structurale care trebuie să aibă loc pentru a satisface criteriile de convergență reală, este de așteptat ca prețul serviciilor să continue să crească. Administrarea prețurilor din acest domeniu trebuie, însă, să fie pusă în corelație cu efectul de substituție și consecințele perverse ale alegerilor care rezultă. În acest sens este important efectul de substituție între transportul pe calea ferată și cel auto și efortul suplimentar în termenii cheltuielilor de investiții publice pentru dezvoltarea rețelei de transport rutier comparativ cu cel pe calea ferată.

### 3. Unele concluzii privind prețurile administrate

**Administrarea prețurilor serviciilor ar trebui să fie făcută și prin prisma factorilor de elasticitate a cererii.** În România, în perioada 2005 – 2010, creșterea prețului serviciului de apă, canal, salubritate a fost exprimată cu două cifre, fără ca aceasta să afecteze consumul (așa cum o dovedește relativa constanță a ponderii acestui element în coșul de consum), ceea ce duce la o primă concluzie, și anume aceea că este un serviciu de bază, cu cerere relativ inelastică.

**Administrarea prețurilor în perioada de realizare a convergenței nominale și reale trebuie să permită o mai mare flexibilitate datorită modificărilor structurale semnificative.** Astfel, metodologia de calcul a prețurilor administrate ar trebui să pornească

Among the EU Member States, only six have fully administrated price for the natural gas, including Romania. The share of this element in the total HICP is the largest in Romania (3.9%), followed at a short distance by Hungary (3.6%). EU Member States currently recording the lowest gas prices (Bulgaria and the Baltic states) do not have fully administrated prices (excluding Estonia). This proves that a lower gas price for consumers is not linked intrinsically to its administration by the State.

The same significant effect on the Romanian inflationary expectations is the passenger rail transport. According to HICP data, from the 27 EU Member States, only seven have fully administrated price for this service. The highest share in total HICP for this service is in Hungary (0.43%), followed by Romania (0.39%) and Czech Republic (0.37%). For the other states, the share of this regulated service is around 0.2%. The administration of the price of this service and its share in the total consumption basket does not guarantee investments in the area. This is proven by the difference between Romania and Hungary as regards the guaranteed average running speed on the railways: in Hungary is of 110 km/h (with up to 170 km/h on certain sectors), and only of 45 km/h in Romania (with a maximum of 110 km/h on certain sectors).

The analysis of the annual variation of the administered prices in the EU Member States, calculated based on HICP, shows that the recession (based on the comparison between 2008 and 2009) led to the acceleration of their growth rate in six states, the highest being in Malta. For other countries, the increase of the administered prices was lower in 2009 than in 2008, but for most of these countries administered prices increased more than the inflation rate, exactly as theory suggests.

The relation between the administered prices in Romania and the structural changes that must be implemented to meet the criteria of real convergence is expected to continue to increase the prices for services. However, the administration of prices in this area must be made in conjunction with the substitution effect and with the *perverse* consequences resulting from the choices made. In this regard, the substitution effect between rail transport and car transport is an important component, being connected to the additional public investment for developing the road networks, compared to the financial effort for developing the rail infrastructure.

### 3. Administered prices and sector restructuring

**Price administration of services must be also made in terms of the elasticity factors of the demand.** In Romania, during 2005 - 2010 the increase of the price of water, sewerage and sanitation services have been expressed by two figure numbers, without affecting the consumption (as evidenced by the relatively constant share of this element in the consumption basket), leading to a first conclusion that they are basic services, with inelastic demand.

**Administering prices during the achievement of the nominal and real convergence must allow greater flexibility due to significant structural changes.** Thus, the calculation methodology of administered prices should be based on the hypothesis that

de la faptul că anumite mărfuri și servicii pot să treacă din categoria acelor care nu pot fi exportate în categoria de produse exportabile, cu implicațiile de rigoare asupra creșterii productivității și nevoii de scădere a prețului.

**Din punctul de vedere al formulării politicii economice în domeniul prețurilor administrate, este esențial să existe o coordonare clară între prețurile administrate și cadrul macroeconomic.** În acest sens, trebuie analizate permanent disciplina financiară la nivelul companiilor producătoare pentru a evita decapitalizarea, necesitatea recurgerii la administrare luând în considerare modificarea condițiilor de concurență de pe piață și a ponderii în consum, evoluția cursului de schimb, care are implicații asupra inflației.

- **De ce problema prețurilor administrate interesează Consiliul Concurenței?**

Este dovedit că prețurile administrate au o influență determinantă asupra formării anticipațiilor inflaționiste ale firmelor și populației. Anticipațiile inflaționiste, la rândul lor, determină modificări în comportamentul firmelor pe piețele în cauză, prin comparație cu situația unei piețe concurențiale. Comportamente distorsionate față de comportamentul concurențial normal nu pot fi decât în detrimentul bunăstării consumatorului.

În plus, deși din punct de vedere legal Consiliul Concurenței are dreptul să intervină pe aceste piețe atunci când există indicii privind eventuale practici anticoncurențiale, totuși poate întâmpina dificultăți semnificative în a proba astfel de practici, atâta vreme cât ele pot fi determinate de implicarea directă a statului în politica de prețuri sau în alte tipuri de decizii vizând comportamentul pe piață al firmelor respective. În jurisprudența Consiliului Concurenței există numeroase cazuri în care comportamentele anticoncurențiale ale firmelor au fost determinate de decizii, reglementări sau chiar acte normative ale statului.

- **Analiza pune în evidență faptul că diferite piețe cu prețuri reglementate influențează în mod diferit și, uneori neașteptat, anticipațiile inflaționiste**

Astfel, gazele naturale și transportul de călători pe calea ferată au un impact substanțial în formarea anticipațiilor. Asta deși gazele naturale au o pondere de 320 de puncte în totalul coșului de consum, în vreme ce transportul de călători pe calea ferată are o pondere de doar 11 puncte. Pe de altă parte, serviciul de apă, canal, salubritate – cu o pondere apropiată de gazele naturale, respectiv 231 de puncte – are o influență minoră asupra anticipațiilor.

Aceasta înseamnă că impactul primelor două sectoare asupra modificării comportamentelor concurențiale este mult mai mare și că factorii de decizie trebuie să cunoască acest lucru în momentul formulării de politici economice ce pot avea efecte asupra mediului de afaceri.

certain goods and services that can pass from the category of those that can not be exported to the exported products category - with the related implications on productivity growth and with the need to lower the price.

**From the standpoint of defining the economic policy on administered prices, it is essential to have a clear coordination between administered prices and the macroeconomic framework.** In this respect, the financial discipline should be analysed permanently so as to avoid the decapitalization of the companies; the administration process must take into account the changing conditions of the competition on the market and of the share of the consumption, and of the exchange rate, which has implications over the inflation.

- **Why regulated prices are in the area of interest of the Competition Council?**

There is evidence that prices have taken a decisive influence on the formation of the firms' inflationary expectations. Compared to the competitive market scenario, in this case inflationary expectations are causing changes in the behaviour of the firms activating on those markets. Distorted behaviours, compared to normal competitive behaviours, can only be detrimental to consumer welfare.

In addition, although the Competition Council has the legal right to intervene on the markets where there are indications of possible anticompetitive practices, however, it may face significant difficulties of proving such practices as long as they can be caused by the direct involvement of the State in the price formation or in other types of decisions aimed at the market conduct of the respective firms. The case-law of the Competition Council includes many instances where the anticompetitive behaviour of the firms has been caused by the State's decisions, rules or regulations.

- **The analysis reveals that different markets with regulated prices affect differently and sometimes unexpected the inflationary expectations**

Thus, natural gas and passenger rail transport have a substantial impact in shaping the expectations. This is happening although the natural gas has a weight of 320 points in the total consumer basket, while passenger rail transport accounts only for 11 points. On the other hand, water, sewerage and sanitation services - with a share close to the one of the natural gas, namely of 231 points - has a minor influence on the expectations.

This means that the impact of the first two sectors on changing the competitive behaviour is much greater and that policy makers need to know this when formulating economic policies that can have effects on the business environment.

- **Analiza pune în evidență că procesul de reglementare a prețurilor are efecte diferite pe piețe diferite**

Astfel:

- Prețul serviciului de apă, canal, salubritate a continuat să crească cu același ritm constant exprimat cu două cifre;
- Evoluția prețului gazelor naturale a intrat în teritoriu negativ;
- Rata de creștere a prețului la transportul de călători pe calea ferată este zero începând cu trimestrul al treilea din anul 2008.

În primul caz, explicația poate avea legătură cu modul de management al resurselor în firmele de pe piețele respective. Astfel, poate fi vorba de o practică obișnuită într-un mediu economic în care disciplina financiară este slabă, o practică în cazul căreia păstrarea marjelor de profit (traduse prin menținerea câștigurilor celor care activează în aceste companii) reprezintă principalul obiectiv. Evident, mai pot fi luate în considerare și alte argumente, precum o anumită inelasticitate a cererii sau faptul că absența concurenței elimină presiunea pentru limitarea marjei profitului.

În cazul gazelor naturale, evoluția prețurilor sugerează existența unor anumite presiuni extra-economice, care au legătură probabil cu conștientizarea rolului important al acestui sector în formarea anticipațiilor inflaționiste.

Pe piața transporturilor feroviare, dinamica prețurilor arată că slaba disciplină financiară în companiile de stat permite perpetuarea pierderilor operaționale și în final decapitalizarea, prin reducerea investițiilor.

Aceste exemple sugerează că obiectivul general de deschidere a piețelor la concurență trebuie urmărit caz cu caz, de la piață la piață, fiind evident că alegerea mărfurilor nealimentare și serviciilor ale căror prețuri sunt administrate nu s-a făcut pornind de la același tip de problemă care trebuia rezolvată la nivel microeconomic. În același timp, diferite piețe au diferite probleme structurale și, deci, diferite soluții de deschidere a lor la concurență.

- **Analiza pune sub semnul întrebării necesitatea menținerii unui sistem de prețuri administrate pe anumite piețe**

Astfel, utilitatea continuării politicii de administrare a prețului la transportul de călători pe calea ferată este dificil de susținut. În primul rând, continuarea acestui sistem descurajează disciplina financiară la nivel de companie cu consecințe negative la adresa investiției și dezvoltării companiei. În al doilea rând, administrarea prețului nu se adresează unui monopol în domeniu pentru că există concurență, fiind active și alte companii care transportă călători pe liniile deținute de compania CFR Infrastructură. În al treilea rând, administrarea prețului nu constituie o politică socială deoarece impactul măririi prețului asupra anticipărilor inflaționiste este mai dăunător decât protecția obținută pentru un număr limitat de utilizatori. În plus, practica arată că firmele concurente (atât din transportul pe calea ferată cât și din cel rutier) sunt competitive în ciuda acceptării aceluiași regim de deduceri ca și la CFR.

- **The analysis reveals that the process of price regulation has different effects on different markets**

Thus:

- The price of water, sewerage and sanitation services continued to grow steadily, reaching a 2-digit level;
- The price development of the natural gas became negative;
- Starting with the third quarter of 2008, the rate of the price increase in passenger rail transport is zero.

In the first case, the explanation may be related to how firms on those markets are managing their resources. This may be a common practice in an economic environment where the financial discipline is weak, practice where preserving profit margins (translated by maintaining the operating earnings of these companies) is the main objective. Obviously, more other arguments can be taken into account, such as the level of the demand inelasticity or the absence of competition, which removes the pressure of limiting the profit margins.

In the case of the natural gas, the price development trends suggest the existence of certain extra-economic pressures in the formation of the inflationary expectations, probably related to awareness of the importance of this sector.

On the railway transport market, price dynamics shows that a poor financial discipline in the State companies, which allows the continuation of operational losses and, finally, the de-capitalization by reducing the investments.

These examples suggest that the overall objective of opening markets to competition should be sought case by case, from market to market, including the fact that the choice of non-food goods and services whose prices are administered was not performed by addressing the same type of problem to be solved at microeconomic level. At the same time, different markets have different structural problems, and therefore there are different solutions to their opening to competition.

- **The analysis questions the need to maintain a system of administered prices in certain markets**

Thus, the usefulness of further price policy management in passenger rail transport is difficult to sustain. Firstly, the maintaining of this system discourages the financial discipline at the level of the companies, with negative consequences to the investments and development. Secondly, the price administration is not envisaging a monopoly, because there is competition in the field - other companies are transporting passengers on the railway infrastructure owned by the CFR Infrastructură. Thirdly, the price administration is not a social policy, because the impact on the inflationary expectations of the price increases is more harmful than the protection obtained for a limited number of users. In addition, the practice shows that competing firms (such as rail transport and road transport) are competitive, despite the acceptance of the same deduction system, as in the CFR case.

## SECTORUL AGROALIMENTAR ROMÂNESC – ÎNTRE STAREA ACTUALĂ ȘI PRESIUNILE CONCURENȚIALE

### Rezumat

*La 3 ani de la intrarea în Uniunea Europeană, sectorul agroalimentar românesc se confruntă cu numeroase probleme, ale căror efecte se repercutează asupra nivelului de performanță și competitivitate al sectorului și, implicit, asupra gradului de satisfacere a necesarului de consum intern.*

*În calitatea sa de stat membru al UE, România dispune de un potențial agricol și de prelucrare semnificativ comparativ cu alte state membre, însă nivelul de organizare, fărâmițarea excesivă, finanțarea inadecvată, etc, nu concură la obținerea unui nivel de performanță adecvat, pentru a putea face față presiunilor concurențiale din ce în ce mai puternice din acest domeniu.*

*Modul de formare a prețurilor pe fiecare verigă a lanțului agroalimentar, corelat cu evoluția importurilor și cu puterea de cumpărare a populației se reflectă direct atât asupra operatorilor economici participanți la procesul de producție și comercializare – producători agricoli, intermediari, procesatori și comercianți – cât mai ales asupra consumatorului final.*

*Față de aceste considerente, vom încerca să surprindem pe parcursul acestui material câteva dintre problemele cu care se confruntă sectorul agroalimentar românesc, precum și intervențiile autorității de concurență în încercarea de reglare a mecanismelor de piață din punct de vedere concurențial.*

**Cuvinte cheie:** concurență, competitivitate, sector agroalimentar.

### 1. Unde se află sectorul agroalimentar românesc pe harta europeană?

Sectorul agroalimentar românesc a cunoscut, în ultimii 20 de ani, evoluții sinuoase, legate atât de modificările structurale înregistrate în domeniu, cât și de o serie de influențe externe sectorului. Retrocedarea terenurilor agricole, procesul de privatizare, liberalizarea prețurilor, necesitatea de adaptare la rigorile comunitare, precum și alte măsuri de politică specifică și-au pus din plin amprenta asupra tabloului actual de eficiență și competitivitate sectorială.

Ultimele date publicate de Comisia Europeană,<sup>1</sup> referitoare la indicatorii macroeconomici ai sectorului agricol european, pun în evidență poziția României față de celelalte 26 de state membre. Cu toate că ocupă un onorant loc 6 în privința suprafeței agricole utilizate (2008), reprezentând 7,7% din suprafața agricolă utilizată pe total UE-27, România deține în continuare cel mai mare număr de exploatații agricole (3931000), plasând-o pe ultima poziție. Aceeași situație se regăsește și în privința ponderii populației ocupate în agricultură, unde

<sup>1</sup> Agriculture in the European Union - Statistical and economic information 2009, [http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2009/table\\_en/index.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2009/table_en/index.htm).

## ROMANIAN AGRO-FOOD SECTOR – CURRENT SITUATION AND COMPETITIVE PRESSURES

### **Abstract**

*At 3 years after joining the European Union, the Romanian agro-food sector is facing many problems whose effects are reflected on the performance and competitiveness of the sector, and thus on the satisfaction of the domestic consumption.*

*Compared to other EU Member States, Romania has a significant agricultural processing potential, but the organization, the excessive fragmentation, the inadequate funding etc. are hampering the achievement of an adequate level of performance that is necessary to cope with the increasingly competitive pressures.*

*The price formation on each link of the food chain, correlated to the development of the imports and the population's purchasing is directly reflected on the economic operators involved in the production and marketing - farmers, intermediaries, processors and retailers - and especially on the final consumer.*

*In light of these considerations, in this study we shall try to present some of the problems faced by the Romanian agro-food sector and the competition authority's interventions towards adjusting, from the competition viewpoint, the market mechanisms.*

**Key words:** *competition, competitiveness, agro-food sector.*

### **1. Where is the Romanian agro-food sector on the European map?**

Over the past 20 years, the Romanian agro-food sector has experienced winding developments related to the structural changes and to certain external influences over the sector. The land restitution, the privatization, the price liberalization, the need to adapt to the Community requirements and to other specific policy measures have put a full mark on the current efficiency and competitiveness status.

The latest data on the macroeconomic indicators of the European agricultural sector published by the European Commission<sup>1</sup>, highlight Romania's position compared to the other 26 Member States. Although in 2008 it occupied an honourable 6<sup>th</sup> place, as regards the used agricultural area (representing 7.7% of the agricultural area used by all the 27 EU Member States), Romania still has the highest number of farms (3931000), placing it on the last position. The same situation is reflected in the share of the agricultural

<sup>1</sup> Agriculture in the European Union- Statistical and economic information 2009, [http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2009/table\\_en/index.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2009/table_en/index.htm).



România, cu cele 28,8 procente, depășește cu mult media europeană de 5,4%, fiind devansată de toate celelalte state membre.

Potențialul agricol al României poate constitui, în condiții de eficiență și competitivitate, un bun „atu” în dezvoltarea acestui sector, atât în amonte cât și în aval, fapt pus de altfel în evidență de rezultatele obținute în anul 2008. Astfel, dacă la nivelul valorii producției agricole și consumului intermediar, România ocupă locul 8, după țări precum Franța, Germania, Italia, Spania, Marea Britanie, Olanda și Polonia, la nivelul valorii adăugate brute, poziția se mută pe locul 5, după Franța, Italia, Spania și Germania. Cel mai relevant indicator - ponderea agriculturii în PIB – situează România pe locul 1 din cele 27 de state membre, cu o pondere de 6% față de media europeană de 1,2%.

Este evident faptul că prin aplicarea unor politici adecvate și prin creșterea performanței, sectorul agroalimentar poate asigura necesarul de consum intern al populației. Cu toate acestea, o problemă importantă rămâne cea a ponderii încă ridicată a cheltuielilor cu alimentele în bugetul total al unei familii.

La nivelul anului 2008, în România, ponderea cheltuielilor cu alimentele în total buget al familiei reprezentau 31,5 %, față de doar 16% media europeană, plasându-ne pe ultimul loc în UE-27. Cu ponderi mai mari de 20% a cheltuielilor cu alimentele în coșul de consum se situează Lituania (30,9%), Ungaria (26,7%), Estonia (24,8%), Letonia (24,6%), Cehia (23,3%), Slovacia (22,8%), Cipru (21,6%), Irlanda (20,6%) și Malta (20%).

Cele mai recente informații ale Eurostat pun în evidență faptul că față de media UE-27, prețurile la alimente în România sunt mai mici cu 34%, cu oscilații de la o categorie de produse la alta. Astfel, în timp ce la categoria „*tutun*” prețurile din România sunt cu 53% mai reduse decât media europeană, la categoria „*lapte, brânză și ouă*” acestea sunt mai mici cu doar 7% (**Tabelul nr.1**).

population, where Romania (28.8 percent) is well above the European average of 5.4%, being ahead of the rest of the Member States.

In good terms of efficiency and competitiveness, Romania's agricultural potential could be a good "asset" of this sector, both for the upstream and downstream sectors, which was confirmed by the performances recorded in 2008. Thus, Romania occupies the 8<sup>th</sup> place in terms of the value of the agricultural output and of the intermediate consumption, after countries such as France, Germany, Italy, Spain, UK, the Netherlands and Poland. Moreover, in terms of the gross value added, Romania moved on the 5<sup>th</sup> place, after France, Italy, Spain and Germany. The most relevant indicator - the share of the agriculture in the GDP - places Romania on the 1<sup>st</sup> place of the 27 Member States, accounting for 6% weight compared to the EU average of 1.2%.

It is clear that by applying appropriate policies and by increasing the performance, the agro-food sector can satisfy the domestic consumption. However, one important issue still remains: the high share of the food expenditure in the total budget of a family.

In 2008, the Romanian share of the food expenditure in the total family budget accounted for 31.5 percent, compared to the European average of only 16%, ranking us on the last place in the EU 27. Other states recorded weights of the food expenditure over 20% - Lithuania (30.9%), Hungary (26.7%), Estonia (24.8%), Latvia (24.6%), the Czech Republic (23.3 %), Slovakia (22.8%), Cyprus (21.6%), Ireland (20.6%) and Malta (20%).

The latest Eurostat data reveal that compared to the EU-27 average, in Romania food prices are by 34% lower, with swings from one category to another product. Thus, while in Romania the prices of the category "*tobacco*" are by 53% lower than the European average, for the category "*milk, cheese and eggs*" they are smaller by only 7% (**Table no.1**).

**Tabelul nr.1. Evoluția comparativă a indicilor prețurilor la alimente  
și a venitului mediu net anual în statele membre UE-27**

	Indicii prețurilor produselor agroalimentare în 2009 față de media UE-27 (UE-27 = 100)						Venitul mediu net anual (euro, 2008)
	Alimente și băuturi nealcoolice					Tutun	
	Total, d.c.	Pâine și cereale	Carne	Lapte, brânză și ouă	Băuturi alcoolice		
Belgia	115	116	121	122	101	108	25271,43
Bulgaria	68	52	59	92	77	46	1905,86
Cehia	75	69	69	82	89	75	7339,79
Danemarca	139	146	131	115	135	117	
Germania	111	110	126	92	91	119	
Estonia	80	78	70	86	106	58	6600,17
Irlanda	129	132	121	137	167	217	25165,17
Grecia	101	117	95	132	105	72	16269,38
Spania	97	111	86	105	84	73	14838,71
Franța	110	113	122	104	95	133	19607,58
Italia	108	103	112	124	113	104	
Cipru	108	116	90	137	119	88	
Letonia	85	81	75	89	118	62	5030,92
Lituania	74	78	63	77	99	51	4931,4
Luxembourg	117	123	117	120	96	88	26485,53
Ungaria	79	71	72	89	84	51	6291,61
Malta	93	84	75	113	98	94	9021,6
Olanda	98	99	115	93	99	111	24584,65
Austria	116	126	128	100	95	97	
Polonia	64	58	56	63	89	52	5957,05
Portugalia	92	106	80	111	86	85	10346,74
România	66	61	58	93	70	47	3436,55
Slovenia	96	101	91	101	102	65	9153,91
Slovacia	81	78	68	92	97	73	5378,11
Finlanda	120	128	120	111	170	110	
Suedia	104	114	107	90	138	130	
Marea Britanie	97	84	102	95	117	166	22830,91

Sursa: Calculații proprii pe baza datelor din Eurostat.

Aceste date trebuie, însă, interpretate cu atenție întrucât pot exista și alte cauze ce conduc la valorile de mai sus. De exemplu, la categoria „lapte, brânză și ouă”, apropierea de nivelul european poate fi explicată, printre altele, și prin diminuarea ponderii produselor vândute la raft provenite din România<sup>2</sup> față de totalul produselor vândute pe segmentul de retail. Altfel spus, importurile de produse alimentare joacă un rol important în fluctuațiile de prețuri ale produselor agroalimentare la raft.

2 Conform anchetei sectoriale realizată de Consiliul Concurenței pe piața comercializării produselor alimentare, în perioada 2005-2009, pentru produsul „lapte dulce de consum”, ponderea produselor provenite din România și comercializate prin rețeaua de retail, s-a diminuat cu 15,6%, respectiv de la 99,41% în 2005 la 83,82% în 2009. Aceeași tendință de reducere se înregistrează de altfel și pentru alte produse, cum ar fi: ouă (-4,38%), ulei de floarea soarelui (-12,62%), pâine (-1,22%), vin (-7,59%), etc.

Table no.1. Comparative trends in the food price indexes  
and the medium annual wage in the EU-27

	Food price indexes in 2009 compared to the EU-27 average (EU-27 = 100)						Medium annual wage (euro/ month, 2008)
	Food and non-alcoholic drinks				Alcoholic drinks	Tobacco	
	Total, out of which.	Bread and cereals	Carne	Milk, cheese and eggs			
Belgium	115	116	121	122	101	108	25271.43
Bulgaria	68	52	59	92	77	46	1905.86
Czech Republic	75	69	69	82	89	75	7339.79
Denmark	139	146	131	115	135	117	
Germany	111	110	126	92	91	119	
Estonia	80	78	70	86	106	58	6600.17
Ireland	129	132	121	137	167	217	25165.17
Greece	101	117	95	132	105	72	16269.38
Spain	97	111	86	105	84	73	14838.71
France	110	113	122	104	95	133	19607.58
Italy	108	103	112	124	113	104	
Cyprus	108	116	90	137	119	88	
Latvia	85	81	75	89	118	62	5030.92
Lithuania	74	78	63	77	99	51	4931.4
Luxembourg	117	123	117	120	96	88	26485.53
Hungary	79	71	72	89	84	51	6291.61
Malta	93	84	75	113	98	94	9021.6
The Netherlands	98	99	115	93	99	111	24584.65
Austria	116	126	128	100	95	97	
Poland	64	58	56	63	89	52	5957.05
Portugal	92	106	80	111	86	85	10346.74
Romania	66	61	58	93	70	47	3436.55
Slovenia	96	101	91	101	102	65	9153.91
Slovakia	81	78	68	92	97	73	5378.11
Finland	120	128	120	111	170	110	
Sweden	104	114	107	90	138	130	
UK	97	84	102	95	117	166	22830.91

Source: Own calculations based on Eurostat data.

These data should, however, be interpreted with caution because there may be other causes leading to the above values. For example, the closeness of the category “milk, cheese and eggs”, to the European level can be explained, *inter alia*, by the reduction of the share of Romanian products<sup>2</sup> sold on the shelves from to all products sold in retail. In other words, imports of food products play an important role in the fluctuations of the food products prices on the shelves.

<sup>2</sup> According to the sector inquiry on the food products retail conducted by the Competition, during 2005-2009, for the product “fresh consumption milk”, the share of the Romanian products sold through the retail network, decreased by 15.6%, respectively from 99.41% in 2005 to 83.82% in 2009. The same trend of reduction is recorded for other products, such as the eggs (-4.38%), the sunflower oil (-12.62%), the bread (-1.22%), the wine (-7.59%), etc.

## 2. Ce prevăd reglementările comunitare în materie de concurență pentru sectorul agroalimentar?

Aplicarea normelor de concurență în domeniul producției și comerțului cu produse agricole constituie unul dintre elementele politicii agricole comune. Printre obiectivele PAC, așa cum sunt menționate în Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE), se regăsesc:

- Asigurarea dezvoltării raționale a producției agricole, prin utilizarea optimă a forței de muncă;
- Asigurarea unui nivel de trai echitabil pentru populația agricolă, în special prin majorarea venitului individual al lucrătorilor din agricultură;
- Stabilizarea piețelor;
- Garantarea siguranței aprovizionărilor;
- Asigurarea unor prețuri rezonabile de livrare către consumatori.

Pentru realizarea acestor obiective, organizarea comună de piață poate îmbrăca una dintre următoarele forme:

- Reguli de concurență;
- Coordonarea obligatorie a diferitelor organizări naționale ale pieței;
- Organizarea europeană a pieței.

De asemenea, organizarea comună de piață poate include toate măsurile necesare pentru realizarea obiectivelor definite mai sus și în special reglementarea prețurilor, a subvențiilor pentru producerea și comercializarea diferitelor produse, a sistemelor de depozitare și a mecanismelor comune de stabilizare a importurilor sau a exporturilor. Organizarea comună de piață se limitează la urmărirea obiectivelor PAC și trebuie să excludă orice discriminare între producătorii și consumatorii din UE.

La nivel comunitar, modul de aplicare a regulilor de concurență în sectorul agricol a fost stabilit încă din 1962, prin adoptarea **Regulamentului Consiliului Comunității Economice Europene nr. 26 din 4 aprilie 1962** de aplicare a anumitor reguli de concurență în domeniul producției și comercializării de produse agricole.

Prevederile referitoare la orice practici concertate ce pot aduce atingere comerțului dintre statele membre și care au ca obiect sau ca efect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței în interiorul pieței interne, nu se aplică acordurilor, deciziilor și practicilor privind agricultorii, asociațiile de agricultori sau asociațiile de astfel de asociații dintr-un singur stat membru dacă, fără să presupună obligația de a practica un preț stabilit, acestea se referă la producția sau vânzarea de produse agricole sau la utilizarea de instalații comune de depozitare, de prelucrare sau de transformare a produselor agricole, cu condiția ca, prin aceste activități, Comisia să nu constate excluderea concurenței sau periclitarea obiectivelor PAC.

## 2. What do the Community rules on competition provide for the agro-food sector?

The application of the competition rules in the field of production and trade of agricultural products, which are provided by the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), is one of the CAP essentials. Among its objectives, as they are specified by TFEU are:

- Ensuring the rational development of the agricultural production through optimal use of labour;
- Ensuring a fair standard of living for farmers, in particular by increasing the individual earnings of persons engaged in agriculture;
- Stabilizing the markets;
- Ensuring the availability of supplies;
- Ensuring that consumer receive reasonable prices for the supplies.

For achieving these objectives, the common market organization can take one of the following forms:

- Common rules on competition;
- A binding coordination of different national market organizations;
- An European market organization.

In addition, the common market organization may include all the measures required to achieve the objectives defined above and, in particular, the regulation of prices, subsidies for production and marketing of various products, storage systems and common mechanisms for stabilizing imports or exports. The common market organization is limited to the CAP objectives and shall exclude any discrimination between producers and consumers in the EU.

At Community level, the application of the competition rules in the agricultural sector has been established since 1962, by **Council Regulation no.26/4 April 1962** *for the application of certain competition rules in the production and marketing of agricultural products*.

The provisions concerning the concerted practices which may affect trade between Member States and which have as object or effect the prevention, restriction or distortion of competition within the internal market shall not apply to the agreements, decisions and practices of farmers, farmers' associations or associations of such associations belonging to a single Member State if, without providing an obligation to charge identical prices, they concern the production or sale of agricultural products or the use of joint facilities for the storage, treatment or processing of agricultural products and if the Commission does not find that competition is thereby excluded or that the PAC objectives are jeopardized.

Din 1962 și până în prezent au mai fost adoptate 2 regulamente, unul în 2006<sup>3</sup> și celălalt în 2007<sup>4</sup>, ce acoperă diferite tipuri de produse agricole, ultimul dintre acestea regrupând practic toată legislația cu privire la sectorul agroalimentar și regulile aplicabile acestuia.

Regulile de concurență prevăd și o serie de excepții de la prevederile art. 101 (1) din TFUE pentru acordurile, deciziile și practicile exploataților agricole, asociațiilor de exploatați agricoli sau asociațiilor unor asemenea asociații:

- Care aparțin unui singur stat membru;
- Care se referă la producția, la vânzarea produselor agricole sau utilizarea instalațiilor comune de stocare, de tratare sau de transformare a produselor agricole;
- Din care nu decurge obligația de a practica prețuri identice, cu excepția cazului în care Comisia constată că astfel concurența este exclusă sau că obiectivele PAC sunt periclitate.

### 3. Recomandări adresate de Consiliul Concurenței factorilor cu atribuții în domeniul sectorului agroalimentar

Având în vedere importanța economico-socială a sectorului producției agroalimentare, a necesității de a identifica disfuncționalitățile pieței și, bineînțeles, de a depista și corecta eventualele probleme de concurență, Consiliul Concurenței a demarat o serie de anchete sectoriale în domeniu. Până în prezent, au fost analizate sectoarele cerealelor de panificație (grâul) și cel al laptelui, în stadiul economic producător-procesator, din care s-au degajat o serie de posibile măsuri de eliminare a unor disfuncționalități, în vederea asigurării funcționării în bune condiții a mecanismelor de piață.

Cele 2 anchete sectoriale realizate până în prezent pun în evidență existența a cel puțin trei probleme majore pentru sectorul agroalimentar românesc, cu impact direct asupra nivelului de competitivitate și de performanță al sectorială, respectiv:

- Gradul ridicat de fragmentare a exploatațiilor agricole, care se concretizează în existența unui număr foarte mare de exploatații agricole individuale (de dimensiuni foarte mici), cu impact direct asupra eficienței și profitabilității în sector;
- Puterea de negociere net inferioară a producătorilor agricoli în relația cu procesatorii; puterea de negociere inegală conduce, în cele mai multe cazuri, la stabilirea unilaterală a prețului produselor agricole, la impunerea de condiții dezavantajoase pentru fermier, la lipsa contractelor sau acolo unde acestea există, la condiții net în avantajul unei singure părți; toate aceste aspecte influențează în mod direct sau indirect prețul pe care fermierul îl primește în final pentru marfa oferită; pentru atenuarea acestor dezechilibre, este recomandabilă crearea de forme asociative ale fermierilor, care să le poată reprezenta acestora interesele pe piață; problema asimetriei în puterea de

3 Regulamentul Consiliului (CE) nr.1184/2006 din 24 iulie 2006 privind aplicarea anumitor norme de concurență la producția și comerțul cu anumite produse agricole.

4 Regulamentul Consiliului (CE) nr.1234/2007 din 22 octombrie 2007 de instituire a unei organizări comune a piețelor agricole și privind dispoziții specifice referitoare la anumite produse agricole denumit și Regulamentul unic OCP.

Since 1962, two similar regulations have been adopted in 2006<sup>3</sup> and 2007<sup>4</sup>, covering different types of agricultural products, the last of them basically envisaging all the legislation on the agro-food sector and the specific applicable rules.

The Competition rules also provide the exemptions from the application of art.101(1) of TFEU for the agreements, decisions and practices performed by farmers, agricultural associations and associations of exploiters of such associations:

- Belonging to a single Member State;
- Relating to the production or sale of agricultural products or concerning the use of joint facilities for storage, treatment or processing of agricultural products;
- Not resulting in the obligation to charge identical prices, unless the Commission finds that competition is excluded or that CAP objectives are jeopardized.

### 3. Competition Council's recommendations to the responsible factors in the agro-food sector

Given the economic and social importance of the food production sector, the need to identify market failures and, of course, to detect and correct the potential anticompetitive issues, the Competition Council started a series of sector inquiries in the field. So far, bread cereals (wheat) and milk (the producer-processor segment) have been analyzed, resulting in the recommendation of certain measures designed to eliminate the disturbances so as to ensure a smooth operation of the mechanisms market.

The two sector inquiries finalised until now reveal the existence of at least three major problems for the Romanian agro-food sector, with direct impact on the competitiveness and performance of the sector, namely:

- The high fragmentation of the agricultural exploitations, reflected in the existence of a large number of individual farms (very small), with direct impact over the concretised in a of the agricultural property, which has a direct impact on the efficiency and the profitability of the sector;
- The net inferior bargaining power of the agricultural producers in the relation with the processors; in most cases, the unequal bargaining power leads to unilateral price setting for the agricultural products, to the imposition of unfavourable conditions to farmers, to the lack of contracts, or where they exist, in beneficial net terms only for one party; all these issues affect directly or indirectly the final price received by farmers for the goods they offer; in order to resolve these imbalances, farmers should associate under different forms, so as to promote their interests on the market; the problem of the asymmetry in the bargaining power between farmers and processors

3 Council Regulation (EC) no.1184/2006 of 24 July 2006 applying certain competition rules to the production of, and trade in, of agricultural products.

4 Council Regulation (EC) No 1234/2007 of 22 October 2007 establishing a common organization of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (Single CMO Regulation).



negociere dintre fermieri și procesatori se regăsește într-o oarecare măsură și la nivel european, cu diferența majoră că în alte țări membre ale UE, producătorii agricoli sunt și acționari la societățile comerciale de tip procesator. Acest aranjament industrial are ca scop eludarea negocierii dintre producători și procesatori și evitarea unor situații conflictuale pe acest segment; în România, este dificil să se realizeze această structură, deoarece procesatorii sunt societăți comerciale cu capital privat și cu acționar unic sau majoritar;

- Reținerea producătorilor agricoli față de procesul de asociere după modelele practicate în celelalte state membre UE.

În urma anchetei sectoriale derulate pe **piața cerealelor de panificație (analiza axându-se pe grâu)**, **Consiliul Concurenței a transmis Guvernului României o serie de recomandări**, apreciind că identificarea și punerea în aplicare de către autoritățile abilitate a unor măsuri de eliminare sau de atenuare a factorilor de distorsionare a pieței ar contribui semnificativ la îmbunătățirea condițiilor de concurență în sector. Din cele 3 recomandări, două au fost preluate de factorii decidenți, fiind transpuse în acte normative. Astfel, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 93/2009 stabilește unele măsuri pentru întărirea controlului în scopul combaterii transporturilor ilicite de mărfuri, această reglementare fiind necesară datorită creșterii numărului de transporturi ilicite de produse accizabile și a diversificării formelor de realizare a acestor fapte. De asemenea, în vederea sprijinirii funcționării Fondului de garantare pentru certificatele de depozit, Guvernul a aprobat Ordonanța nr.7/2009 privind instituirea sistemului temporar de sprijinire a derulării afacerilor în domeniul comerțului cu semințe de consum, prin care s-a dispus alimentarea Fondului cu 42 mil. lei.

Aflată sub „lupa” autorității de concurență, analiza pieței laptelui (în stadiul economic producător-procesator) a pus în evidență o serie de aspecte legate de modul de funcționare a pieței, dintre care pot fi menționate următoarele:

- Funcționarea pieței laptelui din România pe segmentul producător-procesator este strâns legată de reglementările legale în materie, reglementări care decurg, în mare măsură, din politicile UE în domeniu;
- Producătorii români de lapte se găsesc într-o poziție defavorabilă din punctul de vedere al puterii de negociere, deoarece încheie contracte de livrare în mod individual și nu dețin acțiuni în cadrul industriei din aval, adică în cadrul firmelor procesatoare;
- Prevederile legii concurenței se aplică integral pe piața laptelui în România (nu există excepții legale pentru sectorul agricol sau agro-alimentar).

Față de aceste aspecte, autoritatea de concurență își propune să colaboreze activ cu Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale în vederea identificării de soluții care să conducă la un echilibru al pieței laptelui, inclusiv din punct de vedere al regulilor de concurență.

În concluzie, se poate aprecia că procesul de asociere a producătorilor agricoli, corelat cu măsurile agreeate de PAC reprezintă un pas în încercarea de soluționare a problemelor sectorului. De asemenea, un loc aparte îl ocupă asigurarea transparenței prețurilor, astfel încât fiecare producător să poată avea informații corecte și în timp util despre prețurile

can be found in some degree even in Europe, the major difference being that in other EU Member States the milk producers are shareholders in the milk processing companies; this industrial arrangement aims to increase the bargaining power of the farmers by overlapping their economic interests with those of the processors; in Romania, it is difficult to achieve this arrangement, because the processors are private companies with sole or majority shareholders;

- The reservations of the farmers to associate according to models applied in other EU Member States.

Following the sector inquiry carried on **the bread grain market (analysis focused on the wheat), the Competition Council transmitted to the Romanian Government a series of recommendations**, appreciating that if the competent authorities will identify and implement measures for eliminating or mitigating the factors distorting the market, this would contribute significantly to improving the conditions for competition in the sector. Out of the three recommendations, two were transposed in normative acts. Thus, Emergency Ordinance no.93/2009 establishes certain measures aiming at strengthening the control actions so as to fight the illicit transport of goods; this regulation was necessary because the illicit transports of taxable goods and the number of such forms of such tax evasion have increased lately. In addition, in order to activate the Deposit Certificates Guarantee Fund, the Government issued Ordinance no.7/2009 on the temporary support system for sustaining the trading of consumption grains, ordering the capitalization of the Fund with 42 mil Lei.

Another analysis that came under the “magnifying glass” of the competition authority was the examination of the milk market (in the economic segment producer-processor) and it highlighted a number of issues related to the functioning of the market, out of which can be mentioned the following ones:

- The functioning of the Romanian milk market (the producer-processor segment) is constrained by the statutory rules, largely related to the EU policies in the field;
- The Romanian milk producers are in a weaker position in terms of the bargaining power, because they are concluding individual delivery contracts and do not hold shares in the downstream industry, i.e. within the processing firms;
- The provisions of the Competition Law fully applies on the Romanian milk market (there are no legal exceptions for agricultural or for the agro-food sector).

Regarding these issues, the competition authority is proposing to work actively with the Ministry of Agriculture and Rural Development to identify solutions that will lead to a balanced milk market, including in terms of the competition rules.

As a conclusion, we can state that the process of association of farmers, linked to the CAP support measures, is an important step in trying to address the sector issues. Ensuring price transparency has an important role, too. Thus, each manufacturer could have accurate

practicat în regiune. Acest fapt poate conduce la consolidarea puterii de negociere a producătorilor în relația cu procesatorii.

În acest sens, autoritățile locale de specialitate ar putea avea un rol extrem de important, implicându-se în procesul de monitorizare și diseminare a informațiilor legate de prețul produselor agricole.

Este evident faptul că și demersurile autorității de concurență sunt canalizate spre asigurarea unei bune funcționări a mecanismelor pieței, cu efecte directe asupra consumatorului final. Acest lucru nu este posibil însă decât printr-o cooperare nemijlocită cu toți factorii de decizie, nu numai din sectorul agroalimentar, astfel încât rezultatele acțiunilor comune să conducă la limitarea posibilelor practici anticoncurențiale și la asigurarea unui beneficiu direct și real pentru consumatorul final.

and timely information about the prices in the region. This can lead to strengthening the bargaining power of producers in relation to processors.

In this respect, the local authorities could play a very important role. They could involve in the monitoring process and in the dissemination of information related to agricultural product prices.

It is clear that these interventions of the competition authority are aiming at ensuring the smooth functioning of market mechanisms, too, with direct effects on the final consumer. But this can be possible only through a direct cooperation with all decision makers, not only from the food sector, so as to achieve better functioning markets, to limit or even eliminate any possible anticompetitive practices.

## CONCURENȚA ÎN SECTORUL DE RETAIL ALIMENTAR

### Rezumat

*Sectorul de retail a dobândit în ultima perioadă de timp o importanță deosebită, atât la nivel național, cât și la nivelul Uniunii Europene, regroupând 4,2% din Produsul Intern Brut al Uniunii Europene, 17,4 mil. angajați și 20% din IMM-urile comunitare<sup>5</sup>. Legăturile strânse pe care le are cu activități economice din amonte, precum și faptul că reprezintă unul din cei mai mari utilizatori de tehnologie a informației conferă sectorului de retail un loc important în economia fiecărei țări, asigurând populației un acces ușor la bunuri și servicii de calitate și de o mare diversitate.*

**Cuvinte cheie:** retail, concurență, reglementări.

Manifestată în toate sectoarele de activitate, criza economică și-a pus amprenta și asupra sectorului de retail, acesta înscriindu-se în trendul economic general de scădere. Reducerea consumului și a veniturilor populației au condus la „reorientări” semnificative în coșul de consum, antrenând după sine modificări importante la nivelul rezultatelor obținute de sectorul de retail.

Din punctul de vedere al consumatorului, la toate categoriile de produse, a început să fie din ce în ce mai important criteriul necesității în cumpărarea anumitor produse, apărând și reorientarea către produse mai economice: de la produse cu prețuri mai ridicate către cele cu prețuri medii, sau de la produse cu prețuri medii la produse cu cel mai mic preț.

În ciuda acestei situații, piața s-a dovedit în continuare dinamică, fiind caracterizată de deschideri de noi magazine, în special la nivelul lanțurilor de magazine, cu produse la prețuri reduse (*discount-eri*), dar și de operațiuni de achiziții, ce au intrat în analiza Consiliului Concurenței, cu scopul de a preveni potențialele efecte anticoncurențiale pe piață.

Datorită gradului mare de dispersare și a puterii de negociere redusă în raport cu furnizorii/producătorii, comerțul tradițional cu produse alimentare nu pare să aibă forța necesară de a exercita o presiune concurențială puternică asupra marilor actori din comerțul modern. Discount-urile acordate de furnizori în funcție de volume, termene de plată, număr de clienți ai *retailer*-ilor și alte elemente explică de ce prețul final la consumator este mai mic, cu câteva procente, în marile magazine, față de magazinele de „cartier”.

În timp ce comerțul tradițional scade, pe segmentul de retail modern pătrund jucători noi, importanți, element ce contribuie la dinamizarea concurențială a acestui segment comercial, **cu efecte benefice asupra consumatorilor finali.**

<sup>5</sup> Raport al Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor. Exercițiu de monitorizare a pieței comerțului și distribuției cu amănuntul „Către o piață internă a comerțului și distribuției mai eficace și mai echitabilă până în 2020”, iulie 2010.

## COMPETITION IN THE FOOD RETAIL SECTOR

### **Abstract**

*The retail sector acquired great importance lately, both nationally and at the EU level; it brings 4.2% of the European Union GDP, 17.4 million employees and 20% of the Community SMEs<sup>5</sup>. Its close links with upstream economic activities and the fact that it is one of the largest users of information technology certify the important role of the retail sector in the economy of each country, thus providing easy access to quality goods and services of a wide variety for the population.*

**Key words:** retail, competition, regulations.

Manifested in all sectors, the economic crisis has put its mark on the retail sector, which is enrolling in the general downward economic trend. The reduction of the consumption and of the incomes has led to a significant “refocus” in the consumption basket, thus generating important changes in the performance of the retail sector.

From the point of view of consumers, for all the categories of products, the necessity criteria began to be increasingly important in purchasing certain products; moreover, consumers refocused to more economical products: from products with higher prices to those with average prices or from products with average prices to products with the lowest price.

Despite this situation, the market remained dynamic: new stores were opened, especially in the case of the chain stores trading products at reduced prices (discount stores), and several acquisitions were implemented, after being analysed by the Competition Council so as to prevent potential anticompetitive effects.

Due to the high degree of dispersion and because of the reduced bargaining power compared to the one of the suppliers/producers, the traditional food trade does not seem to have the necessary force to exert strong competition pressure on the major players of the modern commerce. The discounts given by suppliers depending on volumes, payment terms, number of customers of the retailers, as well as other factors explain why the final price for consumers is a few percent less in the large stores than in the “neighbourhood” stores.

While the traditional trade decreases, new important players are entering on the modern retail segment, which is contributing to the competitive dynamics of this segment, with positive effects for the end users.

5 Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Retail market monitoring report “Towards more efficient and fairer retail services in the internal market for 2020”.

Pentru a obține o imagine de ansamblu asupra sectorului de *retail* românesc, autoritatea de concurență a declanșat încă din 2008 o investigație utilă de cunoaștere a acestui sector. De la finalizarea acesteia în anul 2009, atenția Consiliului Concurenței s-a îndreptat și spre monitorizarea în continuare a acestui sector, în special în ceea ce privește:

- problematica puterii de negociere;
- impactul recomandărilor de modificare a legislației;
- presiunile concurențiale exercitate de produsele străine asupra produselor românești.

## 1. Puterea de negociere asimetrică dintre producători și marii comercianți

Din perspectivă concurențială, puterea de negociere reprezintă unul dintre punctele forte sau slabe ale unui agent economic, în evoluția sa pe diferite piețe. În unele cazuri, ea nu este altceva decât reprezentarea fidelă a puterii de piață a respectivei companii. Din această perspectivă, fiecare dintre companiile de pe o anumită piață va avea o putere de negociere diferită, rezultatele economice viitoare depinzând și de abilitatea de a utiliza acest instrument în relațiile comerciale.

În ceea ce îi privește pe furnizorii marilor lanțuri de magazine, apreciem faptul că un segment de 30-35% dintre aceștia resimt efectele unei puteri de negociere inferioare în raport cu acești *retail*-eri, în timp ce restul consideră că sunt mulțumiți de puterea de negociere pe care o dețin.

Dintre elementele care stau la baza puterii de negociere superioare a marilor *retail*-eri pot fi menționate:

- cantitățile mari de mărfuri pe care le pot achiziționa *retail*-erii;
- dispersia acestora pe piața națională;
- orientarea consumatorului către acest tip de comerț.

## 2. Recomandările Consiliului Concurenței de modificare a unor acte normative din domeniu – impact și propuneri

În calitate de autoritate în domeniul concurenței, Consiliul Concurenței s-a preocupat permanent de urmărirea reglementărilor din domeniu, în vederea eliminării din cuprinsul actelor normative a prevederilor cu potențial impact anticoncurențial.

Referitor la Ordonanța Guvernului nr. 99/2000 *privind comercializarea produselor și serviciilor de piață*, **Consiliul Concurenței a făcut demersuri în vederea eliminării interzicerii vânzării în pierdere, precum și a eliminării definirii unui cost de achiziție sub al cărui nivel prețurile de comercializare să nu coboare**, întrucât aceste principii contravin prevederilor Legii concurenței, având efecte negative asupra economiei românești. Efectul direct al existenței unor asemenea reglementări este perpetuarea unui sistem care nu permite o scădere substanțială a prețurilor la raft de către anumite lanțuri comerciale. Din punct de vedere al Consiliului Concurenței, efectele pozitive asupra consumatorilor ale unei astfel de reglementări sunt nule. A interzice vânzările sub costul de achiziție indiferent de motivație, înseamnă, din punct de vedere economic, a-l împiedica pe comerciant să-și minimizeze pierderile de cele mai multe ori și, în final, a interzice transferul de bunăstare către

In order to get an overview of the Romanian retail sector, the competition authority initiated in 2008 a sector inquiry on this sector. Since its completion in 2009, the Competition Council continued to monitor this sector, particularly as regards:

- the bargaining power issue;
- the impact of its recommendations on the amendment of the legislation;
- the competition pressures exerted by foreign products on the Romanian products.

## 1. The asymmetry in the bargaining power of producers and large retailers

From the competition point of view, the bargaining power is one of the strengths or weaknesses of an economic agent in its evolution on the different markets. In some cases, it is nothing else but the accurate representation of a company's market power. From this perspective, each of the companies in a market will have a different bargaining power, the future economic performance depending on and the ability to use this tool in doing business.

In respect of the suppliers of the large store chains, we appreciate that 30-35% of them are experiencing the effects of a lower bargaining power in relation to the retailers, while the rest are satisfied of their present bargaining power.

Out of the elements underlying the superior bargaining power of the large retailers we are mentioning:

- the large quantities of products retailers can purchase,
- the dispersion of their domestic market,
- the orientation of consumers to this type of trade.

## 2. Competition Council's recommendations for amending certain normative acts in this field - impact and proposals

As competition authority, the Competition Council focused constantly on monitoring the regulations in the field, in order to eliminate the potential anticompetitive provisions from the normative acts.

Regarding the Government Ordinance no.99/2000 *on the commercialization of goods and market services*, **the Competition Council intervened for eliminating the ban on selling below cost and for eliminating the definition of an acquisition cost level below which market prices must not go down**, because these principles are contrary to the provisions of the Competition Law, having negative effects on the Romanian economy. The direct effect of such legislation is that of perpetuating a system that does not allow certain retail chains to decrease substantially the shelf prices. From the point of view of the Competition Council, such legislation has no positive effects for consumers. In economic terms, regardless of the grounding reasons, forbidding the selling below the acquisition cost means in the most cases to impede traders to reduce their losses and thus to prohibit the



consumatorul final. Atâta timp cât comerciantul nu se află în poziție dominantă pe o anumită piață, vânzarea sub costul de achiziție pe o perioadă îndelungată ar însemna ieșirea aceluiași comerciant de pe acea piață, el neavând puterea ca prin această practică să influențeze piața și să-și elimine concurenții care „nu țin pasul” cu prețurile reduse.

În fapt, în forma actuală a actului normativ, vânzările în pierdere sunt interzise, cu excepția anumitor situații punctuale, menționate expres<sup>6</sup>.

**Referitor la stabilirea de termene pentru obligațiile de plată**, prevăzute de Legea nr. 321/2009 *privind comercializarea produselor alimentare*, Consiliul Concurenței consideră că, într-o economie de piață care funcționează normal, relațiile comerciale dintre parteneri trebuie să fie guvernate de principiul libertății contractuale, iar clauzele și termenii unui contract comercial ar trebui să fie rezultatul negocierii dintre părți. **Prin reglementarea unor termene de plată maxime, fără existența posibilității de negociere a acestora de către părțile implicate, apare riscul de a îngreuna libertatea comercială a agenților economici.**

De altfel, încă de anul trecut, din perioada de dezbateri a prevederilor actualei Legi nr. 321/2009, Consiliul Concurenței avertiza că propunerea unor termene de plată poate fi considerată o măsură de protecție a furnizorilor doar pe termen scurt. Pe termen lung însă, această măsură ar putea avea un efect invers celui scontat, în sensul că unii comercianți ar putea reduce valoarea comenzilor sau chiar ar putea renunța la unele produse care se vând mai greu. Urmarea firească ar fi limitarea ofertei de produse către consumatorii finali.

Reglementarea la nivel național a termenelor de plată produce în momentul de față efecte negative asupra producătorilor români; o parte a marilor retaileri confirmă că reglementarea unor termene fixe este de natură a favoriza importul de produse din alte țări, deoarece facturile produselor de import beneficiază de termene de plată mult mai atractive, nefiind supuse restricțiilor stabilite de Legea 321/2009.

**Un segment în care concluziile și recomandările Consiliului Concurenței au avut efectul scontat este cel al clauzei clientului cel mai favorizat**, cunoscută și sub denumirea de clauza MFN<sup>7</sup>.

6 Aceste excepții sunt menționate la art.16 din OG nr.99/2000, respectiv:

- a) vânzări de lichidare;
- b) vânzări de soldare;
- c) vânzări efectuate în structuri de vânzare denumite magazin de fabrică sau depozit de fabrică;
- e) vânzări ale produselor destinate satisfacerii unor nevoi ocazionale ale consumatorului, după ce evenimentul a trecut și este evident că produsele respective nu mai pot fi vândute în condiții comerciale normale;
- f) vânzări ale produselor care într-o perioadă de 3 luni de la aprovizionare nu au fost vândute;
- g) vânzări accelerate ale produselor susceptibile de o deteriorare rapidă sau a căror conservare nu mai poate fi asigurată până la limita termenului de valabilitate;
- h) vânzarea unui produs la un preț aliniat la cel legal practicat de ceilalți comercianți din aceeași zonă comercială, pentru același produs, determinat de mediul concurențial;
- i) vânzarea produselor cu caracteristici identice, ale căror prețuri de reprovizionare s-au diminuat.

7 Clauza clientului cel mai favorizat, denumită și clauza antidiscriminare sau clauza națiunii celei mai favorizate (“most favoured nation”), reprezintă o promisiune a unei părți, de exemplu un furnizor, de a trata un cumpărător (un retailer) la fel cum își tratează cel mai bun client. Dacă furnizorul micșorează prețurile produselor oferite unuia dintre clienții săi, atunci prețurile tuturor clienților care beneficiază de clauză vor fi micșorate la același nivel.

transfer of wealth to the final consumer. So long a producer has no dominant position on a certain market, a long term selling below the acquisition cost would force it to exit the market, because by this practice it has no power to influence the market and to eliminate competitors “not keeping up“ with reduced prices.

In fact, in the current form of the normative act, selling below cost is prohibited, except in certain specific situations, specifically mentioned<sup>6</sup>.

**In respect of the setting of payment time limits**, under Law no.321/2009 *on food products commercialization*, the Competition Council considers that in a normally functioning market economy, the trade relations between partners must be governed by the principle of freedom to contract, and that commercial and contractual terms should be the result of the negotiation between parties. **The regulation of the maximum time limit for payments, without the possibility of the parties to negotiate them, is creating the risk of impeding the freedom of trade operators.**

Moreover, since last year, when the current provisions of Law no. 321/2009 were under debate, the Competition Council warned that the proposal of regulating payment terms can be considered a protective measure for the suppliers only on short-term. But on the long term, this could have an opposite effect to that intended, in the sense that some traders could reduce the value of orders or even might renounce to some products that are being sold harder. The natural effect would be the limiting of supplying products for the final consumers.

The national legislation on the payment time limits is currently producing negative effects for the Romanian producers; certain large retailers confirm that the regulation of fixed payment terms is encouraging the imports of products because the related invoices enjoy more attractive payment terms (not subject to the restrictions established by Law no.321/ 2009).

**Certain conclusions and recommendations of the Competition Council had the desired effect, namely as regards the most favoured customer clause**, known as the MFN clause<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> These exceptions are provided by article 16 of Government Ordinance nr.99/2000, namely:

- a) liquidation sales;
- b) temporary reduced price sales;
- c) the selling made within specific structures, named factory shops or factory warehouses;
- e) the selling of products to meet occasional needs of consumers, after an event has ended and when it is obvious that the products can no longer be sold in normal commercial terms;
- f) the selling of products which were not sold over a period of three months from the supply moment;
- g) accelerated selling of products likely to deteriorate rapidly or that can no longer be preserved until the end of their validity;
- h) selling of a product at a price aligned to the level of the legal price practiced by other traders for the same product and in the same shopping area, as it resulted from the interaction with the competition environment;
- i) selling of products with identical characteristics, whose resupply prices felt.

<sup>7</sup> Most favored customer clause, called the anti-discrimination clause, or MFN clause („*Most Favoured Nation*”), is a promise of a party, e.g. a supplier, to deal with a buyer (retailer) just as it treats its best customer. If the supplier reduces the prices offered to one of its customers, then prices for all customers benefiting from this clause will be reduced at the same level.

Consiliul Concurenței consideră că aplicarea unei clauze prin care comerciantul solicită furnizorului de produse alimentare să nu vândă altor comercianți aceleași produse la un preț unitar net mai mic sau egal cu cel cu care a achiziționat el însuși produsele respective, coroborată cu practicarea taxelor de raft<sup>8</sup> de către unele lanțuri de magazine poate induce costuri suplimentare artificiale, influențând negativ capacitatea acestuia de a concura cu reprezentanții comerțului modern, afectând negativ bunăstarea consumatorilor finali.

Drept urmare, Consiliul Concurenței a considerat oportună introducerea acestui articol în Legea nr. 321/2009, în scopul protejării bunăstării consumatorilor finali și menținerii unui mediu concurențial normal pentru toți agenții economici revânzători prezenți pe piață.

În plus, Consiliul Concurenței atrage atenția asupra încă unei prevederi legislative, care nu își găsește locul în actuala configurație legislativă și economică<sup>9</sup>:

Hotărârea Guvernului nr. 1454/2004 prevede avizarea implantării structurilor de vânzare cu suprafață mare de către o comisie constituită în cadrul consiliilor județene (art. 5). Din respectiva comisie va face parte și un reprezentant al agentului economic din imediata vecinătate a zonei unde ar urma să fie amplasat noul magazin.

Același act normativ prevede, printre altele, faptul ca avizarea trebuie să țină seama de anumite criterii, printre care **influența favorabilă asupra nivelurilor de prețuri cu amănuntul, impactul asupra comerțului existent, numărul și mărimea concurenților, protejarea structurilor de vânzare existente, evitarea disfuncționalităților din mediul concurențial etc.**

Consiliul Concurenței apreciază că proiectarea și execuția structurilor de vânzare trebuie avizate, în primul rând, prin prisma reglementărilor existente în domeniul urbanismului. Impunerea, însă, prin acte normative, a unor condiții privind implantarea unor asemenea structuri comerciale, care invocă rațiuni legate de asigurarea unui mediu concurențial echilibrat, peste cadrul stabilit de Legea concurenței, poate conduce la un protecționism nejustificat al structurilor de retail deja existente, contrar principiilor economiei de piață și liberei concurențe.

Din această perspectivă, Consiliul Concurenței consideră că anumite prevederi ale HG nr. 1454/2004 pot conduce la interpretări și efecte negative pentru desfășurarea unui comerț liber și concurențial.

8 Termenul de taxă de raft reprezintă orice fel de sumă sau alt echivalent valoric solicitat sau primit de către retailerii, fie ca o sumă fixă, plata eșalonată sau raportată la îndeplinirea anumitor angajamente de volum, plătită în bani, bunuri/produse gratuite sau orice altă formă a valorii,

i. ca o condiție a plasării inițiale pe rafturile magazinului a produselor furnizorului sau pentru accesul inițial în spațiile de depozitare ale companiei,

ii. ca o condiție pentru a continua stocarea produselor furnizorului pe raft sau pentru a permite în continuare accesul în spațiile de depozitare ale companiei, sau

iii. pentru realizarea unor promoții sau a oricăror alte tipuri de activități, acoperirea unor costuri sau riscuri, constituirea unor garanții etc.

9 Art. 5 (3) lit. h), art. 8 (1) pct. B lit e) și pct. D, lit. a), b) și c) din Hotărârea Guvernului nr. 1454/2004 pentru aprobarea criteriilor de implementare a structurilor de vânzare cu amănuntul cu suprafață mare și definirea tipologiei structurilor de vânzare.

The Competition Council considers that the application of a clause which requires for the food supplier not to sell a product to other retailers at a lower or an equal unit price compared to the one at it had purchased that product itself, coupled with the shelf tax<sup>8</sup> practiced by certain store chains may induce additional artificial cost that impinge on its ability to compete with the modern trade operators and affect negatively the consumer welfare.

As a result, the Competition Council considered appropriate to introduce an article in Law no.321/2009, in order to protect the welfare of the final consumers and to maintain a normal competitive environment for all the reselling traders in the market.

In addition, the Competition Council draws attention to one more legal provision that has no place in the current legislative and economic configuration<sup>9</sup>:

Government Decision no.1454/2004 requires that any new implantation of a large commercial structure must be approved by a commission established within the county councils (Article 5). The commission includes a representative of the traders from the immediate neighbourhood where the new store is going to be located.

The same legal act provides *inter alia* that this approval should take into account certain criteria, including **the favourable effect on the retail prices, the impact on the existing trade, the number and size of the competitors, the protection of existing commercial structures, and the prevention of the dysfunctions in the competitive environment.**

The Competition Council considers that the design and execution of the commercial structures must be approved, primarily, in terms of the existing town planning regulations. But the imposition of certain conditions on the implantation of such structures through normative acts, invoking reasons of ensuring a balanced competitive environment, over the framework established by the Competition Law, can lead to an unjustified protectionism of the existing retail structures, contrary to the principles of the market economy and free competition.

From this perspective, the Competition Council considers that certain provisions of GD no.1454/2004 may lead to misinterpretations and negative effects on the free trade and on the competitive conduct.

---

<sup>8</sup> The term shelf tax is any amount or other equivalent value requested or received by retailers, either as a fixed sum or instalment payments related to the fulfilment of certain volume commitments, paid in money, in free goods/products or in any other value form

i. as a condition of initial placement of the supplier's products on the store's shelves, for the initial access to the storage areas of the company,  
ii. as a condition for further shelf storage of the supplier's products or for continuing to allow the access to the storage areas of the company, or  
iii. to conduct any promotions or other types of activities, to cover costs or risks, the creation of guarantees etc.

<sup>9</sup> Art 5 (3)(h), art. 8 (a) section B, point e) and section D, let. a), b) and c) of Government Decision no.1454/2004 for approving the criteria for implementing retail structures with large surface and for defining a typology of commercial structures.

Mai mult decât atât, aceste prevederi contravin Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, referitor la dreptul de stabilire, și *Directivei cadru 2006/123/EC privind serviciile în cadrul pieței interne*, care interzic explicit condiționarea exercitării de către statele membre a unei activități economice, prin aplicarea unui test economic care trebuie:

- să dovedească existența unei nevoi economice sau a unei cereri a pieței;
- să evalueze efectele economice potențiale sau curente ale activității.

În plus, directiva europeană interzice intervenția directă sau indirectă a operatorilor concurenți, inclusiv în cadrul organismelor consultative, în acordarea autorizațiilor sau în adoptarea altor decizii ale autorităților competente.

Astfel, devine necesară eliminarea prevederilor menționate din actul normativ național românesc, întrucât acestea încalcă legislația europeană în domeniu. Pentru asigurarea unui mediu concurențial sănătos este suficient și cuprinzător cadrul oferit de legislația românească și europeană actuală în domeniul concurenței.

### 3. Presiunile concurențiale exercitate de produsele străine asupra produselor românești

În mecanismele economiei libere de piață, societățile din domeniul de retail selecționează produsele pe care urmează să le revândă pe baza raportului calitate-preț și conform cererii consumatorilor.

O problemă des ridicată pe canalele media este aceea a originii mărfurilor prezente spre comercializare pe rafturile magazinelor. În mod firesc, autoritatea română de concurență nu este preocupată în mod deosebit de „naționalitatea” mărfurilor, ci de existența unei competiții sănătoase între produse, inclusiv între cele românești și cele de import. Doar astfel consumatorul final român poate beneficia de cele mai mici prețuri și de produse de calitate, indiferent de „naționalitatea” acestora.

Totuși, Consiliul Concurenței a analizat și aspectele reflectate în presă care preocupă de o bună perioadă de timp societatea românească, cu scopul de a oferi o imagine realistă, obiectivă asupra acestor fenomene și de a oferi sugestii pertinente agenților economici români prezenți pe filiera de produs - tocmai pentru a face față mai bine concurenței externe și a consolida, astfel, mecanismele concurențiale, în beneficiul consumatorilor finali.

În ceea ce privește produsele alimentare de bază analizate de către Consiliul Concurenței în cadrul raportului investigației utile (respectiv: lapte, ouă, carne porc, carne pasăre, ulei, pâine, mezeluri și vin) se remarcă faptul că, deși cu o ușoară tendință de descreștere, majoritatea acestor produse alimentare sunt achiziționate de către marii retaileri de la furnizori români (**Tabelul nr.1**).

Moreover, these provisions are contrary to the Treaty on the Functioning of the European Union, as concerns the right of establishment and to the *Framework Directive 2006/123/EC on services in the internal market*, which explicitly prohibit Member States to condition the pursuit of economic activities through applying an economic test that must:

- to prove the existence of an economic need or of a market demand;
- to evaluate the effects of the potential or current economic activity.

In addition, the EU Directive prohibits the direct or indirect intervention of the competitors, including within consultative bodies, in the authorising process or in the decision making performed by the competent authorities.

Thus, it is necessary to eliminate the abovementioned provisions of the Romanian legal act, since it violates the EU legislation in the field. In order to ensure a healthy competitive environment, the current national and European competition framework is sufficient and comprehensive.

### 3. Competition pressures exerted by foreign products on the Romanian products

Within the mechanisms of the free market economy, the retail undertakings operating in the area select the products following to be traded based on the quality-price ratio and on the consumer demand.

An issue often raised by media channels is the origin of the goods put up for sale on the shelves. Naturally, the Romanian competition authority is not particularly concerned about the “nationality” of the goods, but it monitors the healthiness the competition between products, including between the Romanian and the imported ones. This is the only way how the Romanian final consumer may benefit from the lowest prices and from quality products, regardless of their “nationality”.

However, the Competition Council examined the issues reflected in the press, which are concerning the Romanian society for a long time. The aim was to get a realistic and objective image of this phenomenon and to provide relevant suggestions for the Romanian operators from the production chain – so as to cope better with the external competition and thus to strengthen the competitive mechanisms for the benefit of the end users.

As regards the food products examined by the Competition Council in the report of the inquiry (i.e.: milk, eggs, pork meat, poultry meat, oil, bread, salami & sausages, and wine), it is noted that, although it registers a slight decrease trend, the large food retailers purchased most of these products from the Romanian suppliers (**Table no.1**).

**Tablelul nr.1. Ponderea produselor provenite din România,  
pe rafturile marilor retaileri**

	Lapte dulce consum	Ouă găină	Carne porcine	Carne pasăre	Ulei floarea soarelui	Pâine	Mezeluri	Vin
2005	99,48%	98,82%	73,48%	88,80%	99,87%	99,20%	98,05%	91,98%
2009	83,14%	91,88%	73,88%	88,47%	83,41%	98,13%	95,80%	87,34%

Sursa: Raportul investigației utile privind sectorul comercializării produselor alimentare.

În schimb, pe segmentul de legume-fructe, situația se prezintă diferit (**Tablelul nr.2**):

**Tablelul nr.2. Ponderea fructelor și legumelor provenite din România  
pe rafturile marilor retaileri**

	Mere	Pere	Struguri	Caise	Cireșe	Roșii	Morcovi	Fasole boabe	Ceapă uscată	Cartofi	Varză
2005	12,63%	0,68%	4,70%	5,84%	58,71%	18,66%	11,74%	37,50%	39,78%	62,67%	59,20%
2009	7,36%	0,49%	2,50%	17,42%	60,75%	24,49%	17,72%	37,25%	28,00%	49,73%	67,96%

Sursa: Raportul investigației utile privind sectorul comercializării produselor alimentare.

În general, fructele și legumele sunt achiziționate de la furnizori externi. Este un fenomen cel puțin interesant, ținând cont de faptul că, spre deosebire de alte alimente (precum lapte, carne, ulei, pâine etc), fructele și legumele din import sunt relativ mai scumpe decât cele din țară<sup>10</sup>, sau au, cel mult, prețuri similare cu cele ale producătorilor români.

Acest fapt se datorează anumitor deficiențe pe care marii retaileri din România le reproșează producătorilor români: producătorii naționali nu respectă standardele minime necesare comercializării de legume și fructe prin rețelele de retail. În general, aceștia nu dispun de utilaje pentru sortarea și calibrarea produselor, nu dețin capacități de stocare și nu au ambalaje corespunzătoare. În plus, producția de legume și fructe românești înregistrează maxime de producție în perioada de vară, oferta pentru restul sezonelor fiind nesemnificativă, ceea ce conduce automat la realizarea de importuri. Astfel, ponderile de mai sus își găsesc explicația în raportul calitate – preț și sezonalitatea produsului.

Din punct de vedere al balanței comerciale externe, datele furnizate de INS relevă tendințe diferite în privința exporturilor și importurilor de produse agroalimentare, comparativ cu totalul național. Astfel, în perioada mai 2009 – mai 2010, exportul de produse agroalimentare s-a diminuat de la 150,5 mil.euro (mai 2009) la 144,9 mil.euro (mai 2010), respectiv cu 3 puncte procentuale. La polul opus, cele 3 puncte de diminuare a exporturilor s-au transformat în 3 puncte procentuale de creștere a importurilor de produse agroalimentare, care s-au majorat de la 258,8 mil.euro în mai 2009 la 264,6 mil.euro în mai 2010.

<sup>10</sup> Conform răspunsurilor primite de la marii retaileri intervievați de Consiliul Concurenței.

**Table no.1. The weight of products from Romania,  
on the shelves of major retailers**

	Consumption milk	Hen eggs	Pork meat	Poultry meat	Sunflower oil	Bread	Salami & sausages	Wine
2005	99.48%	98.82%	73.48%	88.80%	99.87%	99.20%	98.05%	91.98%
2009	83.14%	91.88%	73.88%	88.47%	83.41%	98.13%	95.80%	87.34%

Source: *The investigation report of the sector inquiry on the food products commercialisation sector.*

In contrast, in the case of vegetables and fruits, the situation is different (**Table no.2**):

**Table no.2. The weight of the Romanian fruits and vegetables  
on the shelves of major retailers**

	Apples	Pears	Grapes	Apricots	Cherries	Tomatoes	Carrots	Beans	Dry onion	Potatoes	Cabbage
2005	12,63%	0,68%	4,70%	5,84%	58,71%	18,66%	11,74%	37,50%	39,78%	62,67%	59,20%
2009	7,36%	0,49%	2,50%	17,42%	60,75%	24,49%	17,72%	37,25%	28,00%	49,73%	67,96%

Source: *The investigation report of the sector inquiry on the food products commercialisation sector.*

In general, fruits and vegetables are purchased from foreign suppliers. The phenomenon is at least interesting, given that, unlike other foods (such as milk, meat, oil, bread, etc.), the imported fruits and vegetables are relatively more expensive than those from our country<sup>10</sup>, or have at most similar prices with the one set by the Romanian producers.

This is due to certain deficiencies invoked by the large Romanian retailers in relation with the national producers: the Romanian producers do not meet the minimum standards required for commercialising fruits and vegetables through the retail networks. In general, they have no equipment for sorting and grading their products, no storage capacity and no appropriate packaging. In addition, the production of Romanian vegetables and fruits records a maximum peak during the summer, the offer for the remaining seasons remaining insignificant - this state of affairs automatically leads to imports. Thus, the weights above are explained by the quality - price index and by the seasonal feature of the production.

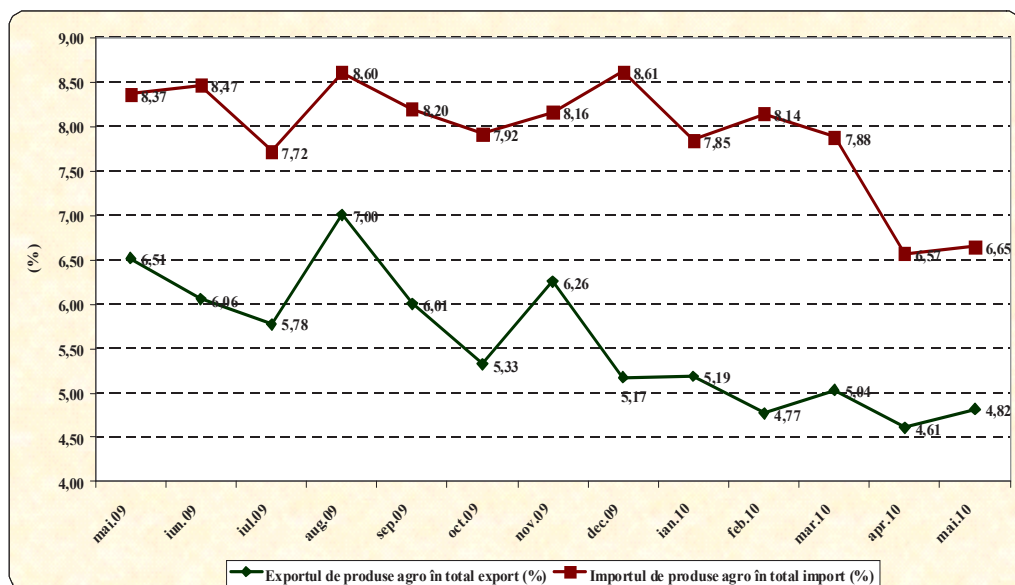
In terms of the external trade balance, the INS data show different trends in exports and imports of agricultural products compared to the national total. Thus, in May 2009 - May 2010, the exports of agricultural products declined from 150.5 million EUR (May 2009) to 144.9 million EUR (May 2010), namely by 3 percentage points. In contrast, the 3-point decrease in exports were converted to 3 percentage points increase in imports of agricultural products, which increased from 258.8 million EUR in 2009 to 264.6 million EUR in May 2010.

<sup>10</sup> Based on the feedback from the large retailers surveyed by the Competition Council.



Ca pondere în totalul exporturilor naționale, exportul de produse agroalimentare și-a diminuat ponderea de la 6,51% în mai 2009 la 4,82% în mai 2010, respectiv o scădere de 26%, în timp ce importurile de produse agroalimentare și-au redus ponderea în total importuri cu 20,5% (de la 8,37% în mai 2009 la 6,65% în mai 2010) (**Graficul nr.1**).

**Graficul nr.1. Evoluția ponderii exporturilor și importurilor de produse agroalimentare în total export și import, în perioada mai 2009-mai 2010 (%)**

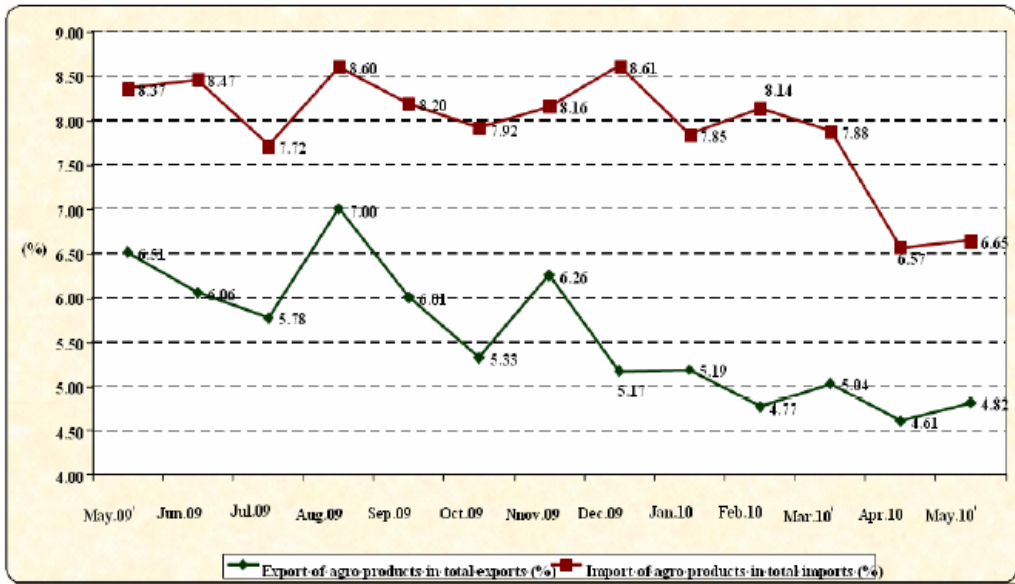


Sursa: Calculații pe baza datelor INS.

Diferențele semnificative între importuri și exporturi au condus la un sold negativ al balanței comerciale pe întreaga perioadă analizată, soldul produselor alimentare și animalelor vii având o pondere de 15% în soldul total al balanței comerciale (**Tablelul nr.3**). O evoluție pozitivă se înregistrează la grupa de băuturi și tutun, datorată, în principal, tutunului brut și prelucrat.

The exports of agricultural products decreased its share in the total national exports from 6.51% in May 2009 to 4,82% in 2010, namely a decrease of 26%, while the imports of food products decreased their share in total imports by 20.5% (from 8.37% in May 2009 to 6.65% in May 2010) (see **Graph no.1**).

**Graph no.1. The evolution of the share of exports and imports of agricultural products in total exports and imports in the period May 2009-May 2010 (%)**



Source: Calculations based on INS data.

The significant differences between imports and exports led to a negative result of the trade balance throughout the period under review, the result of food and livestock having a 15% share in the total result of the trade balance (**Table no.3**). A positive development is recorded by beverages and tobacco group, due mainly to raw and manufactured tobacco.

**Tabelul nr.3. Evoluția soldului balanței comerciale  
 în perioada mai 2009 - mai 2010 (mil.euro)**

	mai.09	iun.09	iul.09	aug.09	sep.09	oct.09	nov.09	dec.09	ian.10	feb.10	mar.10	apr.10	mai.10
<b>Soldul balanței comerciale total, d.c.</b>	-782,6	-756,2	-552,1	-754,4	-1142	-915,7	-842,5	-893	-451,6	-635	-892,7	-865,5	-973
<b>Produse alimentare și animale vii</b>	-117,5	-135,1	-114,2	-118,2	-160,2	-150,2	-132,3	-163	-116,1	-153	-170,5	-129,6	-138,1
Animale vii	7,6	2,4	7,1	7,9	7	7	6,7	1	-0,5	0,5	10,6	6,1	5,6
Carne și preparate din carne	-35,9	-49,3	-49,8	-51,1	-56,1	-47,1	-42	-46,1	-24,6	-27,3	-30,1	-23,9	-25
Produse lactate, ouă de păsări	-13,9	-13,2	-15,3	-14,5	-14,9	-18,1	-18,4	-17,3	-16,3	-18,5	-18,5	-13,5	-14,8
Pește, crustacee, moluște	-9	-8	-9,2	-7,9	-8,3	-8,6	-11,6	-10,6	-7,9	-11,4	-13,3	-8,9	-11,1
Cereale și preparate pe bază de cereale	23,4	22,6	28,5	26,5	18,4	0,3	34,9	7,8	21,9	10	2,8	0,6	6,8
Legume și fructe	-30,3	-24,3	-11,9	-12,8	-11,1	-16,3	-27,1	-36,4	-32,5	-39,9	-52,2	-40,4	-37,4
Zahăr, preparate pe bază de zahăr și miere	-10,8	-8,7	-12	-13,3	-37,3	-7,8	-26,4	-15,6	-15,8	-12,5	-10,7	-3,8	-12,8
Căfea, ceai, cacao, condimente și înlocuitori ai acestora	-13,4	-16,6	-14,6	-14,3	-19,2	-22,1	-20,8	-16,9	-15,3	-19,1	-23,8	-16,6	-18,2
Hrană destinată animalelor (exclusiv cereale nemăcinăte)	-19,9	-22,1	-21,4	-22,4	-21,1	-21,7	-11,2	-17	-13,8	-20,3	-18,1	-16,1	-18,9
Diverse produse și preparate alimentare	-15,3	-17,8	-15,6	-16	-17,5	-15,9	-16,6	-12,5	-11,4	-14,4	-17,3	-13,1	-12
<b>Băuturi și tutun</b>	<b>9,2</b>	<b>9,4</b>	<b>16,9</b>	<b>18</b>	<b>9,4</b>	<b>6,4</b>	<b>11,1</b>	<b>6</b>	<b>18,6</b>	<b>14,4</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>18,4</b>
Băuturi	-4,5	-6,4	-6,5	-3,7	-7,4	-7,4	-9,1	-5,6	-1,2	-6	-4,1	-4	-5,2
Tutun brut și prelucrat	13,7	15,8	23,4	21,7	16,8	13,7	20,4	11,7	19,9	20,4	18	19,8	23,5

Sursa: Calculații proprii pe baza datelor INS.

**Table no.3. Evolution of the result of the trade balance  
during May 2009 – May 2010 (mil.EUR)**

	May.09	Jun.09	Jul.09	Aug.09	Sep.09	Oct.09	Nov.09	Dec.09	Jan.10	Feb.10	Mar.10	Apr.10	May.10
<b>Total result of the trading balance, out of which.</b>	<b>-782.6</b>	<b>-756.2</b>	<b>-552.1</b>	<b>-754.4</b>	<b>-1142</b>	<b>-915.7</b>	<b>-842.5</b>	<b>-893</b>	<b>-451.6</b>	<b>-635</b>	<b>-892.7</b>	<b>-865.5</b>	<b>-973</b>
<b>Food and livestock</b>	<b>-117.5</b>	<b>-135.1</b>	<b>-114.2</b>	<b>-118.2</b>	<b>-160.2</b>	<b>-150.2</b>	<b>-132.3</b>	<b>-163</b>	<b>-116.1</b>	<b>-153</b>	<b>-170.5</b>	<b>-129.6</b>	<b>-138.1</b>
Livestock	7.6	2.4	7.1	7.9	7	7	6.7	1	-0.5	0.5	10.6	6.1	5.6
Meat and meat products	-35.9	-49.3	-49.8	-51.1	-56.1	-47.1	-42	-46.1	-24.6	-27.3	-30.1	-23.9	-25
Dairy products, bird eggs	-13.9	-13.2	-15.3	-14.5	-14.9	-18.1	-18.4	-17.3	-16.3	-18.5	-18.5	-13.5	-14.8
Fish, crustaceans, molluscs	-9	-8	-9.2	-7.9	-8.3	-8.6	-11.6	-10.6	-7.9	-11.4	-13.3	-8.9	-11.1
Cereals and cereal based products	23.4	22.6	28.5	26.5	18.4	0.3	34.9	7.8	21.9	10	2.8	0.6	6.8
Vegetables and fruits	-30.3	-24.3	-11.9	-12.8	-11.1	-16.3	-27.1	-36.4	-32.5	-39.9	-52.2	-40.4	-37.4
Sugar, sugar and honey based products	-10.8	-8.7	-12	-13.3	-37.3	-7.8	-26.4	-15.6	-15.8	-12.5	-10.7	-3.8	-12.8
Coffee, tea, cocoa, spices and substitutes	-13.4	-16.6	-14.6	-14.3	-19.2	-22.1	-20.8	-16.9	-15.3	-19.1	-23.8	-16.6	-18.2
Food for animals (excluding ungrounded cereals)	-19.9	-22.1	-21.4	-22.4	-21.1	-21.7	-11.2	-17	-13.8	-20.3	-18.1	-16.1	-18.9
Various products and food products	-15.3	-17.8	-15.6	-16	-17.5	-15.9	-16.6	-12.5	-11.4	-14.4	-17.3	-13.1	-12
<b>Beverages and tobacco</b>	<b>9.2</b>	<b>9.4</b>	<b>16.9</b>	<b>18</b>	<b>9.4</b>	<b>6.4</b>	<b>11.1</b>	<b>6</b>	<b>18.6</b>	<b>14.4</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>18.4</b>
Beverages	-4.5	-6.4	-6.5	-3.7	-7.4	-7.4	-9.1	-5.6	-1.2	-6	-4.1	-4	-5.2
Raw and processed tobacco	13.7	15.8	23.4	21.7	16.8	13.7	20.4	11.7	19.9	20.4	18	19.8	23.5

Source: Calculations based on INS data.

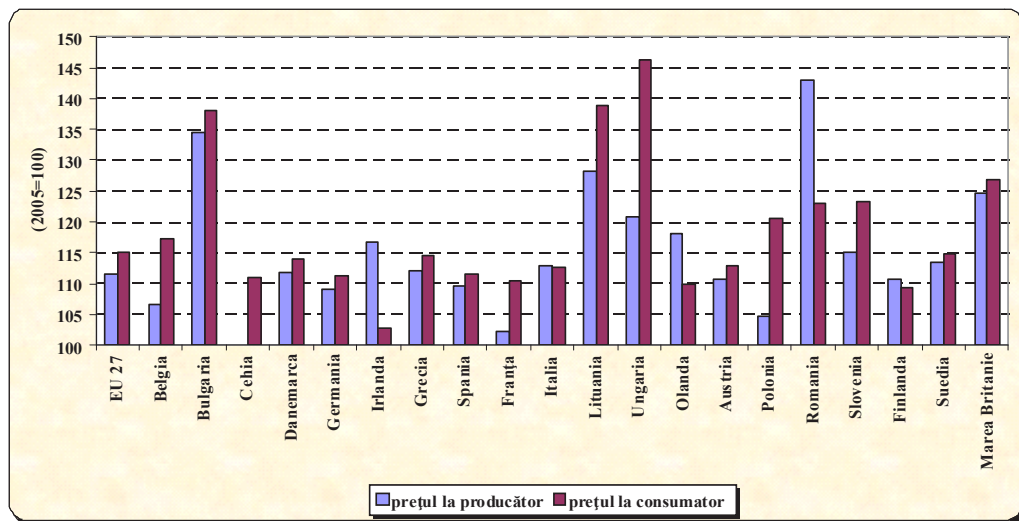
#### 4. Evoluția prețurilor la alimente

Ca element sensibil, dar esențial, prețul produselor alimentare a înregistrat o vizibilă tendință de creștere, atât la nivelul producătorilor, cât și al consumatorului final. Ultimele date statistice furnizate de Eurostat relevă că, la nivelul lunii mai 2010, prețurile la alimente la producător s-au majorat cu 43,07% față de anul 2005.

Comparativ cu celelalte state membre ale UE, România a înregistrat, în mai 2010, cea mai accelerată dinamică a prețurilor la alimente la producător, devansând media europeană cu 31,5 procente, fiind practic pe ultimul loc în UE-27. În schimb, dinamica prețurilor la consumator a fost mult mai redusă, dar pe un trend crescător, respectiv de la 18,9% (mai 2008 față de anul 2005) la 23,08% (mai 2010 față de anul 2005). Cele 23,08 procente de creștere a prețurilor la consumator plasează România pe locul 18 din cele 27 de state membre UE.

Dacă la nivel european tendința este de majorare a prețurilor la consumator<sup>11</sup>, în România situația este exact la polul opus, înregistrându-se o creștere mai puțin accentuată a prețurilor la consumator față de creșterea prețurilor la producător (**Graficul nr.2**).

**Graficul nr.2. Dinamica prețurilor la producător și la consumator în România față de restul statelor membre ale UE în mai 2010 față de 2005 (2005 = 100)**



Sursa: Calculații pe baza datelor Eurostat, 2010.

Această diferență poate fi privită la prima vedere ca un aspect favorabil, în sensul că majorările de prețuri de la producător nu s-au transmis integral la consumatorul final. Cu toate acestea, dinamica prețurilor și transferul la nivelul consumatorului trebuie totuși privite cu o anumită rezervă, în sensul existenței unor posibile distorsiuni pe lanțul agroalimentar, cum ar fi de exemplu, gradul redus de performanță al industriei de prelucrare, importurile de produse agroalimentare, necesitatea de aliniere la anumite cerințe comunitare, etc.

<sup>11</sup> Diferența dintre prețurile la consumator și cele de la producător este la nivelul UE-27 de 3,61 puncte procentuale în luna mai 2010.

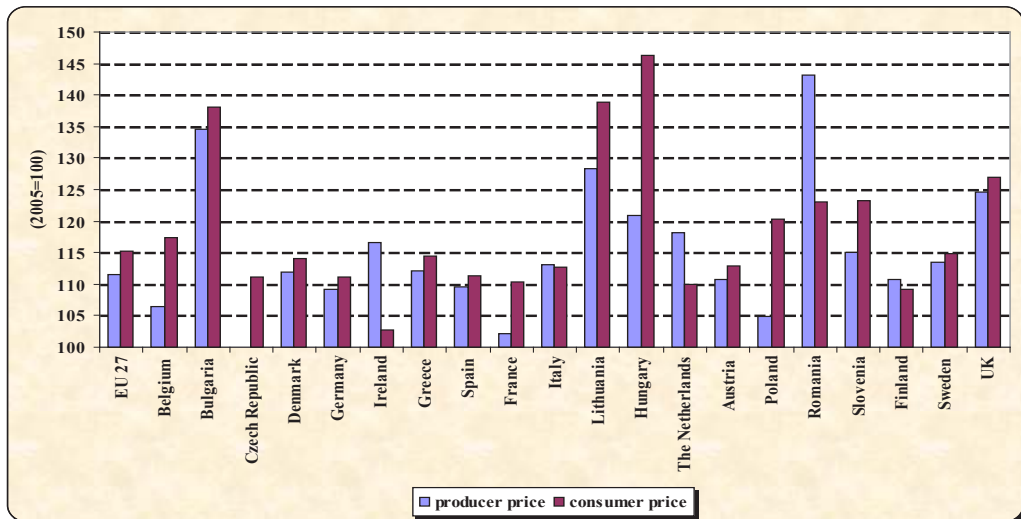
#### 4. The evolution of food prices

Being a sensitive but essential aspect, food prices registered an ascendant trend at the level of producers and of end user. The latest statistics from Eurostat show that during May 2010 the producer food price increased by 43.07% compared to 2005 - 3.87 percentage points more than the value recorded in May 2008.

Compared to other EU Member States, in 2010, Romania recorded the most accelerated dynamics of food producer prices, ahead with 31.5 percent of the European average, virtually occupying the last place in EU-27. In contrast, the dynamics of food consumer prices was much lower, but still on a rising trend, i.e. from 18.9% (in May 2008 compared to 2005) to 23.08% (in May 2010 compared to 2005). The increase of 23.08 percent in consumer prices puts Romania on the 18<sup>th</sup> rank, out of the 27 EU Member States.

If the European trend is to increase consumer prices<sup>11</sup>, in Romania the situation is exactly the opposite; compared with raising producer prices, consumer prices registers a less accentuated increase (**Graph no.2**).

**Graph no.2. The dynamics of producer and consumer prices in Romania and in the rest of the EU Member States in May 2010 compared to 2005 (2005 = 100)**



Source: Calculations based on Eurostat, 2010.

At first glance, this difference can be seen as a positive aspect in the meaning that the producer price increase has not been fully transmitted to the final consumer. However, the price dynamics and the transfer to the consumer must still be viewed with some reservation, bearing in mind the existence of distortions in the agro-food chain, such as for example, the low level of performance of the processing industry, the imports of agricultural products, the need of alignment with the EU requirements, etc.

<sup>11</sup> In the EU-27, the difference between consumer and producer prices is of 3.61 percentage points in May 2010.

Dintr-o altă perspectivă, nivelul de creștere a prețurilor produselor alimentare la consumatorul final nu poate face abstracție și de puterea de cumpărare a populației. De exemplu, la nivelul salariului minim, în anul 2010, România este pe locul 26, cu 141,63 euro/lună<sup>12</sup>, pe ultimul loc situându-se Bulgaria, unde nivelul salariului minim este doar de 122,71 euro ( **Tabelul nr.4**). Aceeași situație se regăsește și la nivelul venitului anual net, puterea de cumpărare fiind extrem de redusă în România comparativ cu celelalte state membre ale UE. Dacă la acestea se adaugă și cele 31,5 procente de cheltuieli ale bugetului unei familii dedicate exclusiv procurării de alimente (aproape dublu față de UE-27, respectiv de 16%), se poate concluziona că suntem încă departe de media europeană.

**Tabelul nr.4. Nivelul salariului minim și al venitului mediu anual net în România comparativ cu alte state membre ale UE-27**

	Salariu minim (euro/lună, 2010)	Venit mediu net anual (euro, 2008)
Belgia	1387,5	25271,43
Bulgaria	122,71	1905,86
Cehia	302,19	7339,79
Estonia	278,02	6600,17
Irlanda	1461,85	25165,17
Grecia	862,82	16269,38
Spania	738,85	14838,71
Franța	1343,77	19607,58
Letonia	253,77	5030,92
Lituania	231,7	4931,4
Luxembourg	1682,76	26485,53
Ungaria	271,8	6291,61
Malta	654,85	9021,6
Olanda	1407,6	24584,65
Polonia	320,87	5957,05
Portugalia	554,17	10346,74
<b>România</b>	<b>141,63</b>	<b>3436,55</b>
Slovenia	597,43	9153,91
Slovacia	307,7	5378,11
Marea Britanie	1076,46	22830,91

Sursa: Date Eurostat, 2010.

Din punctul de vedere al inflației, datele furnizate de INS pentru perioada 1997- iulie 2010 relevă un trend de diminuare atât pe total cât și pe categorii componente, respectiv: mărfuri alimentare, nealimentare și servicii (**Graficul nr.3**).

<sup>12</sup> Datele sunt aferente începutului fiecărui an.

From another perspective, the increase in food consumer prices can not ignore the people's purchasing power. For example, in 2010 the minimum wage in Romania is ranked on the 26<sup>th</sup> place, with 141.63 EUR/month<sup>12</sup>, on the last rank being placed Bulgaria, where the minimum wage is only of EUR 122.71 (**Table no.4**). The same situation is reflected in the annual net income, the purchasing power being very low in Romania compared to other EU Member States. If all these specifics are added with the fact that 31.5 percent of the family expenditure budget are devoted solely to procure food (almost double the EU-27, i.e. 16%), one may conclude that we are still far from the European average.

**Table no.4. The minimum wage level and the average annual net income in Romania compared to other EU Member States-27**

	Minimum wage(EUR/month, 2010)	Annual net income (EUR, 2008)
Belgium	1387.5	25271.43
Bulgaria	122.71	1905.86
Czech Republic	302.19	7339.79
Estonia	278.02	6600.17
Ireland	1461.85	25165.17
Greece	862.82	16269.38
Spain	738.85	14838.71
France	1343.77	19607.58
Latvia	253.77	5030.92
Lithuania	231.7	4931.4
Luxembourg	1682.76	26485.53
Hungary	271.8	6291.61
Malta	654.85	9021.6
The Netherlands	1407.6	24584.65
Poland	320.87	5957.05
Portugal	554.17	10346.74
<b>Romania</b>	<b>141.63</b>	<b>3436.55</b>
Slovenia	597.43	9153.91
Slovakia	307.7	5378.11
UK	1076.46	22830.91

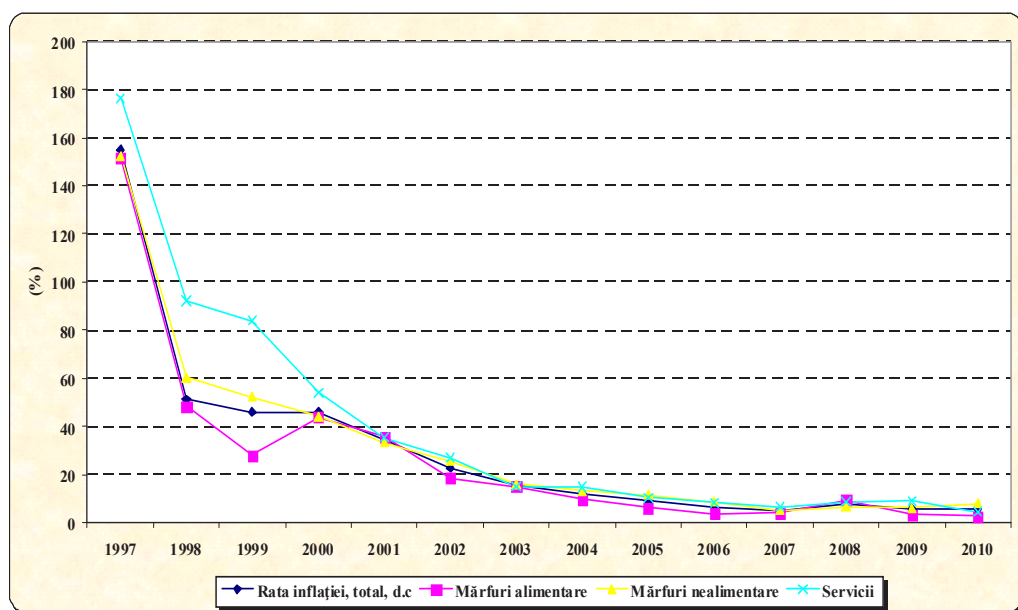
Source: Eurostat data, 2010.

In terms of inflation, the statistical data for the period 1997 - July 2010 shows a trend of decreasing, both on the total, as well as on component categories, namely: food commodities, goods and services (**Graph no.3**).

<sup>12</sup> The data relate to the beginning of every year.



**Graficul nr.3. Evoluția ratei inflației  
în perioada 1997 - iulie 2010 (an ant = 100)**



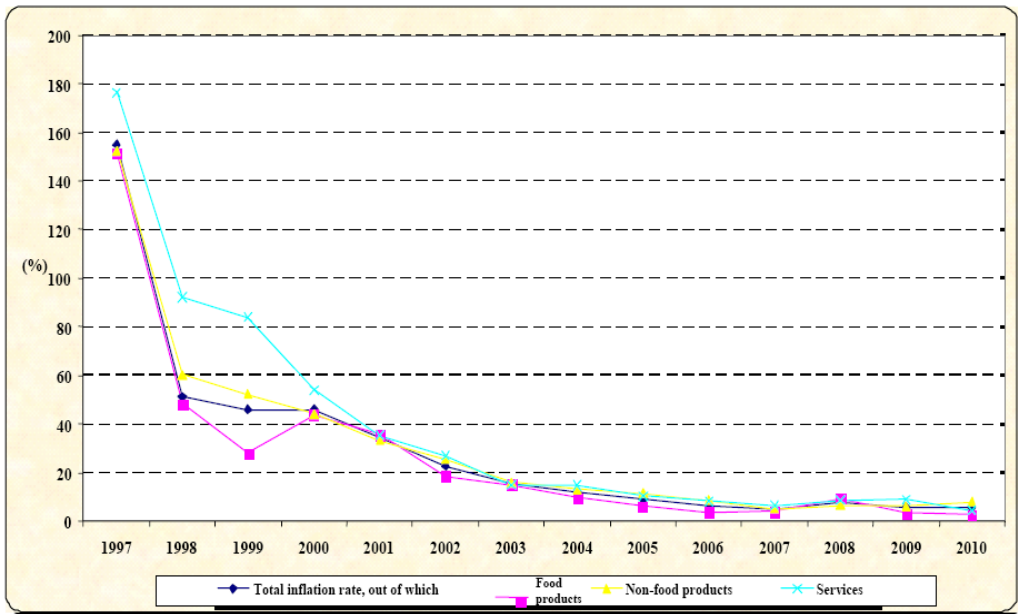
Sursa: Calculații pe baza datelor INS.

De la o inflație cu 3 cifre în 1997, s-a ajuns la doar o cifră după 8 ani, respectiv începând cu anul 2006, trendul de diminuare fiind continuat și în perioada următoare. Astfel, în iulie 2010, comparativ cu luna decembrie a anului precedent, rata inflației s-a situat la 5,6%, fiind efectul agregat al celor 3 componente. Inflația generată de produsele alimentare a fost de 3,3%, pentru ca mărfurile nealimentare să se situeze la un procent dublu, iar inflația generată de servicii să ajungă la 9%. Altfel spus, produsele alimentare nu s-au constituit într-o sursă de alimentare a inflației, ci dimpotrivă, au atenuat creșterea generală a prețurilor. Acest fapt este confirmat și de aportul produselor alimentare în indicele general al inflației.

Aportul produselor alimentare în indicele general al prețurilor de consum s-a situat în perioada 1997-iulie 2010 pe o pantă descendentă. Astfel, dacă în 1997, 69,3 puncte procentuale din inflația anului respectiv erau datorate mărfurilor alimentare, începând cu 2002, există o tendință vizibilă de reducere a aportului produselor alimentare în indicele general al prețurilor de consum (**Tabelul nr.5**).

Ponderea redusă a produselor alimentare în nivelul general al inflației trebuie să fie analizată în strânsă legătură și cu ponderea în coșul de consum. Altfel spus, în 1997, cu o pondere în coșul de consum de 48%, produsele alimentare au contribuit cu 69,32% la inflația generală. În iulie 2010, după 14 ani, ponderea produselor alimentare în coșul de consum s-a diminuat cu 10%, contribuind cu 0,61 puncte procentuale la indicele general al inflației.

Graph no.3. Evolution of inflation rates  
between 1997-July 2010 (previous year = 100)



Source: Calculations based on INS data.

From a 3-digit figure in 1997, the inflation reached only a 1-digit figure after 8 years, namely starting with 2006; the reducing trend was continued in the next period. Thus, in July 2010 compared with December of previous year, the inflation rate was of 5.6%, being the aggregate effect of the three components. The inflation generated by the food products was of 3.3%, and the non-food goods registered a double rate, while the inflation generated by services reached 9%. In other words, the food products were not a source of inflation increasing, but rather, have mitigated the overall raise of the inflation. This is confirmed by the contribution of the food products in the general inflation index.

The contribution of the food products in the general inflation index had a downward trend between 1997 and July 2010. Thus, in 1997, 69.3 percentage points of that year's inflation were generated by the food products; starting with 2002, there was a visible decreasing tendency of the contribution of the food products in the general inflation index (**Table no.5**).

The low share of the food products in the general level of inflation should be examined closely linked to its share in the consumer basket. In other words, in 1997, with a share in the consumption basket of 48%, food products contributed with 69.32% to the general inflation. In July 2010, after 14 years, the share in the consumption basket of the food products declined by 10%, contributing with 0.61 percentage points to the general inflation index.

**Tabelul nr. 5. Aportul mărfurilor alimentare  
în indicele general al prețurilor de consum (puncte procentuale)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Total mărfuri alimentare	69,32	12,22	17,97	21,31	11,41	6,62	5,63	2,70	1,96	0,03	3,17	1,88	-0,23	0,61
Produce de morărit și panificație	13,48	1,91	6,91	5,03	1,55	1,04	3,56	0,35	-0,04	0,43	0,97	0,31	-0,01	0,11
Legume și conserve de legume	10,76	1,31	1,00	2,25	0,07	3,06	0,18	0,14	0,96	-0,65	1,03	-0,03	-0,07	0,12
Fruite și conserve din fructe	2,37	1,55	1,06	0,13	0,53	0,53	0,10	0,18	0,10	-0,03	0,31	0,03	-0,16	0,30
Ulei, slănină, grăsimi	3,72	0,54	0,64	1,53	1,12	0,55	-0,11	0,12	0,02	-0,05	0,58	0,22	-0,27	0,07
Carne, preparate și conserve din carne	23,96	1,88	1,93	8,37	4,49	0,32	0,24	1,32	0,45	-0,08	-0,01	0,59	0,17	0,13
Pește și conserve din pește	1,25	0,34	0,17	0,43	0,36	0,10	0,06	0,07	0,03	0,02	0,00	0,04	0,02	0,01
Lapte și produse lactate	6,97	1,62	1,62	2,30	1,17	0,72	0,81	0,42	0,24	0,18	0,27	0,51	0,01	0,003
Ouă	1,21	-0,08	1,20	0,37	0,25	0,19	0,30	-0,09	0,14	0,03	-0,02	0,02	0,02	-0,16
Zahăr, produse zaharoase, și miere	2,69	0,62	1,56	0,61	0,49	0,20	0,31	0,11	0,04	0,22	0,03	0,07	0,06	0,01
Cacao și cafea	1,79	0,74	1,04	0,22	0,30	0,13	0,09	0,07	0,01	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02
Băuturi alcoolice	1,82	1,64	0,81	0,49	0,40	0,27	0,19	0,11	0,05	0,05	0,02	0,03	0,02	0,03
Alte produse alimentare	1,42	0,61	0,66	0,60	0,41	0,28	0,20	0,09	0,04	0,04	0,04	0,06	0,05	0,03

Sursa: Calculații pe baza datelor INS.

**Table no.5. Contribution of the food products  
in the general inflation index (percentage points)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Total food products	69.32	12.22	17.97	21.31	11.41	6.62	5.63	2.70	1.96	0.03	3.17	1.88	-0.23	0.61
Milling and bakery products	13.48	1.91	6.91	5.03	1.55	1.04	3.56	0.35	-0.04	0.43	0.97	0.31	-0.01	0.11
Vegetable and vegetable cans	10.76	1.31	1.00	2.25	0.07	3.06	0.18	0.14	0.96	-0.65	1.03	-0.03	-0.07	0.12
Fruit and fruit cans	2.37	1.55	1.06	0.13	0.53	0.53	0.10	0.18	0.10	-0.03	0.31	0.03	-0.16	0.30
Oil, lard, fats	3.72	0.54	0.64	1.53	1.12	0.55	-0.11	0.12	0.02	-0.05	0.58	0.22	-0.27	0.07
Meat, meat cans and meat products	23.96	1.88	1.93	8.37	4.49	0.32	0.24	1.32	0.45	-0.08	-0.01	0.59	0.17	0.13
Fish and fish cans	1.25	0.34	0.17	0.43	0.36	0.10	0.06	0.07	0.03	0.02	0.00	0.04	0.02	0.01
Milk and milk products	6.97	1.62	1.62	2.30	1.17	0.72	0.81	0.42	0.24	0.18	0.27	0.51	0.01	0.00
Eggs	1.21	-0.08	1.20	0.37	0.25	0.19	0.30	-0.09	0.14	0.03	-0.02	0.02	0.02	-0.16
Sugar, sugar based products and honey	2.69	0.62	1.56	0.61	0.49	0.20	0.31	0.11	0.04	0.22	0.03	0.07	0.06	0.01
Cacao ad coffee	1.79	0.74	1.04	0.22	0.30	0.13	0.09	0.07	0.01	0.02	0.01	0.02	0.02	0.02
Alcoholic beverages	1.82	1.64	0.81	0.49	0.40	0.27	0.19	0.11	0.05	0.05	0.02	0.03	0.02	0.03
Other food products	1.42	0.61	0.66	0.60	0.41	0.28	0.20	0.09	0.04	0.04	0.04	0.06	0.05	0.03

Source: Calculations based on INS data.

## 5. Concluzii și propuneri

**Analiza sectorului de retail pune în evidență faptul că, pe acest segment, piața este deschisă, dinamică, concurențială**, cu bariere la intrare relativ reduse pentru agenții economici, fără posibilitatea ca vreunul dintre marii retaileri de pe piață să aibă capacitatea să se manifeste independent față de restul competitorilor (moderni sau tradiționali) sau față de consumatori.

Cu toate acestea, există încă o serie de reglementări ce nu concură la o bună funcționare a mecanismelor de piață, cel puțin din punct de vedere concurențial. Din această perspectivă, punctul de vedere al Consiliului Concurenței este că **elementele care nu permit, în totalitate, transferul de bunăstare către consumatorul final trebuie eliminate din cuprinsul oricăror acte normative**. Mai mult decât atât, există și tendința de supra-reglementare, care nu face altceva decât să inducă incertitudine în piață, ridicând bariere nejustificate la intrarea sau extinderea pe piață, sau intrând chiar în contradicție cu directivele comunitare.

**Din punctul de vedere al producătorilor români, aceștia se află în prezent sub acțiunea cumulată a cel puțin 3 factori de influență, respectiv:**

- Puterea de negociere superioară a marilor retaileri sau a procesatorilor mari (în anumite industrii);
- Gradul redus de performanță, cu implicații directe asupra nivelului de competitivitate;
- Concurența producătorilor străini.

**Creșterea eficienței și a competitivității sectorului agroalimentar românesc** poate contribui la îmbunătățirea mecanismelor de funcționare a pieței, precum și la reducerea decalajelor față de celelalte state membre, cu implicații directe asupra cererii solvabile.

**Posibilitățile de accesare de fonduri europene**, corelate și cu alte măsuri din cadrul politicii de dezvoltare rurală a Uniunii Europene permit producătorilor interni modernizarea facilităților de producție și creșterea profitabilității.

Alături de aceste măsuri, un instrument important este **continuarea aplicării normelor în materie de concurență**, pentru a susține combaterea practicilor anticoncurențiale care pot afecta buna funcționare a lanțului de aprovizionare în detrimentul consumatorilor, precum și pentru a asigura condiții de concurență echitabile pentru toți operatorii economici din sectorul de retail.

## 5. Conclusions and proposals

**The analysis of the retail sector reveals that on this segment the market is open, dynamic, and competitive**, with relatively low entry barriers, without any possibility for the large retailers to manifest independently to the remaining competitors (modern or traditional) or to consumers.

However, there are still regulations not leading to a well-functioning of the market mechanisms, at least in terms of competition. From this perspective, the position of the Competition Council is that **the restrictions of the fully welfare transfer to the final consumer should be eliminated from any legislation**. Moreover, there is a tendency to over regulate, which does nothing else but to induce uncertainty in the market, by bringing undue entry market barriers or market expansion barriers, or even by falls in contradiction with the EU directives.

**From the perspective of the Romanian producers, they are currently under the combined action of at least three factors of influence**, namely:

- The superior bargaining power of the large retailers and processors (in certain industries);
- The low level of performance, with direct implications on the competitiveness;
- The competition of foreign producers.

**The increased efficiency and competitiveness of the Romanian agro-food sector** could contribute to improving the functioning of the market mechanisms and to reduce the gap to the other Member States, with direct implications on the solvent demand.

**The possibilities of accessing European funds**, in conjunction with other measures within the EU rural development policy, could allow for the domestic producers to modernize their production facilities and to increase the profitability.

Alongside these measures, an important tool is **to continue the application of the competition rules** in order to support the fight against the anticompetitive practices that may affect the proper functioning of the supply chain to the detriment of consumers and for ensuring a level playing field for all economic operators in the retail sector.

## CONCURENȚA ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE

### Rezumat

*Domeniul achizițiilor publice și concesiunilor constituie unul din elementele de bază ale politicilor de dezvoltare. În același timp, reprezintă principalul mecanism de interacțiune public-privat în materie de alocare de resurse, deci o zonă foarte expusă riscului de practică anti-competitivă, inclusiv prin distorsiunile provocate de corupție. Se estimează că în Uniunea Europeană, în ultimii ani, volumul achizițiilor publice a oscilat în zona 15-16% din PIB. În România, în 2008, au fost publicate peste 82.000 anunțuri de atribuire ca rezultat al unor licitații publice, valoarea totală estimată a contractelor fiind de aproximativ 13 miliarde euro.*

*Date fiind interesele financiare aflate în joc, volumul tranzacțiilor și interacțiunea directă între sectoarele public și privat, preocuparea permanentă pentru integritatea și deschiderea sistemului către competiție corectă este justificată. În acquis-ul comunitar, aceasta este de altfel una din zonele cel mai atent reglementate și monitorizate.*

*Secțiunea de față își propune să prezinte cadrul legal și instituțional al sistemului de achiziții în România, să identifice principalele probleme care apar pe parcursul ciclului de achiziții și să sugereze câteva remedii relevante pentru activitatea Consiliului Concurenței. Credem că, deși în ultimii ani alinierea la cadrul și practica europeană a înregistrat pași importanți, nici un efort nu este de prisos nici mai departe: după cum arată Fig. 1 de mai jos, România ocupă un loc codaș în Uniunea Europeană în ce privește integritatea practicilor de achiziții publice.*

**Cuvinte cheie:** achiziții publice, concurență, reglementări, instituții.

### 1. Cadru legal și instituțional

Anterior apariției *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiuni de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii* (OUG 34/2006) existau probleme grave în legislația și practica achizițiilor din România. Faptul e important, deoarece parte din obiceiurile împământenite atunci încă se prelungesc până astăzi, în ciuda apariției unui cadru legislativ nou, în special prin tendința de a dirija licitațiile către un anume câștigător.

De exemplu, legislația anterioară, atunci când valoarea estimată a unui contract era sub 100.000 euro, nu impunea publicitatea procedurii. Autoritatea contractantă avea doar obligația de a transmite trei cereri de ofertă unor operatori economici și putea încheia contractul cu cea mai bună dintre ofertele primite. În multe cazuri responsabilii autorității își alegeau în avans furnizorul, căruia îi solicitau să obțină alte două oferte cu preț mai mare sau inferioare calitativ de la alți doi operatori neinteresați de contract.

## COMPETITION IN PUBLIC PROCUREMENT

### **Abstract**

*The field of public procurement and concessions is one of the cornerstones of the development policies. Meanwhile, it is the primary mechanism for the public-private interaction in the allocation of resources - an area highly exposed to the risk of anti-competitive practices, including of distortions caused by corruption. It is estimated that in the recent years, the volume of public procurement in the European Union has fluctuated around 15-16% of the GDP. In 2008, over 82,000 awarding announcements were published in Romania as a result of the completion of public bids, with a total value of contracts of about EUR 13 billion.*

*The constant concern for the system's integrity and openness to a fair competition is justified by the financial interests at stake, the volume of transactions and the direct interaction between public and private sectors. In fact, this is one of the areas of the *acquis communautaire* which are most closely regulated and monitored.*

*This section aims to present the legal and institutional framework of the Romanian procurement system, to identify the main issues that arise during the procurement cycle and to suggest some remedies relevant for the Competition Council. Although Romania's alignment to the European framework and practice has made important steps in the recent years, we believe that further improvements are still needed: as shown in Figure 1, Romania occupies a slacker place in the European Union as regards the integrity of public procurement practices.*

**Key words:** *public procurement, competition, regulations, institutions.*

### **1. The legal and institutional framework**

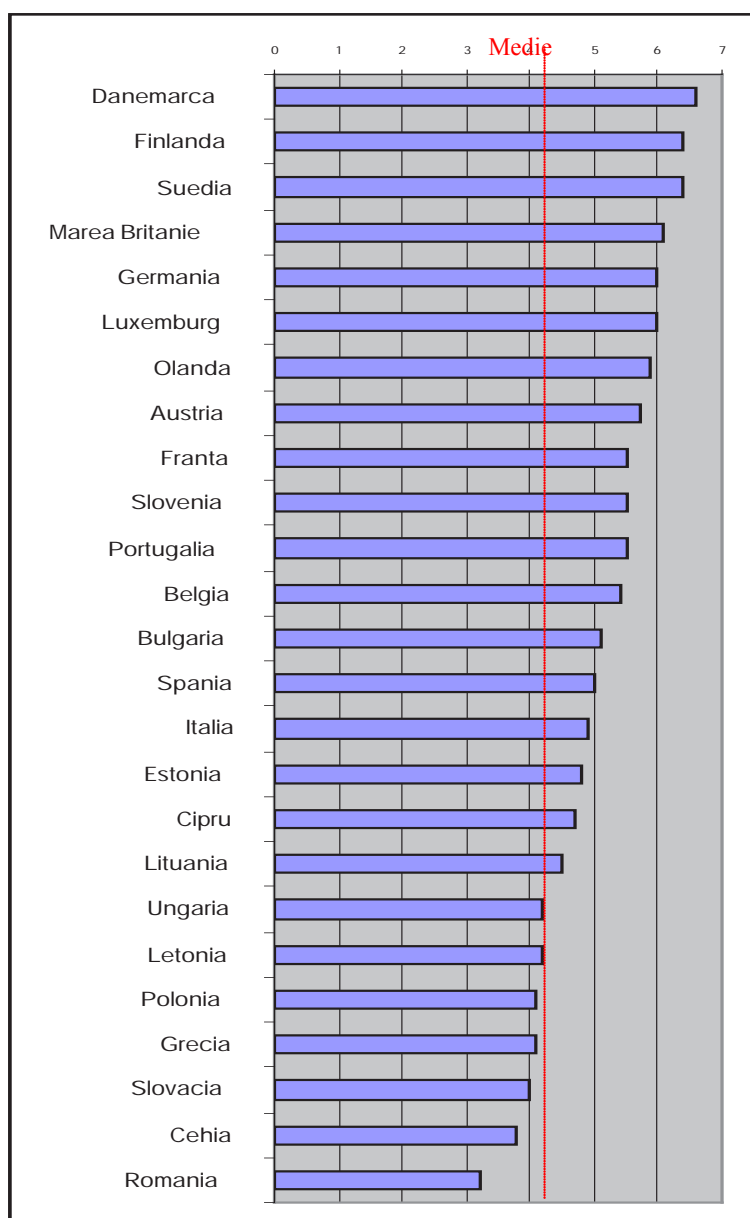
Prior to Government Emergency Ordinance no.34/2006 *on awarding public procurement contracts, concession contracts of public works and services* (GEO no.34/2006), the Romanian legislation and practice on procurement has had serious problems. This is an important issue, because some of the customs from that time were extended until today, despite the emergence of a new legal framework, particularly as regards the tendency to lead certain bids towards a certain winner.

For example, if the value of a contract was estimated at EUR 100,000, the previous legislation did not impose the advertisement of the procedure. The contracting authority was required only to submit three offer applications to economic operators and afterwards it could conclude the contract with the best received offer. In many cases, the contracting authority used to choose the supplier in advance, after it had requested to obtain two other bids with higher prices or of a lower quality from two other competitors uninterested by the contract.



În acest mod s-au acoperit din punct de vedere legal achiziții de produse, servicii sau lucrări contractate la prețuri aberante, de două, trei sau chiar de zece ori prețul pieței. Acest nefast sistem a afectat bugetele multor autorități contractante și a produs la devalizări majore. El a funcționat atât de mult timp încât practica „aranjării la pachet” a unor oferte între firme care se coordonează între ele – sau chiar aparțin aceluiași grup de afaceri – este foarte greu de eradicat astăzi.

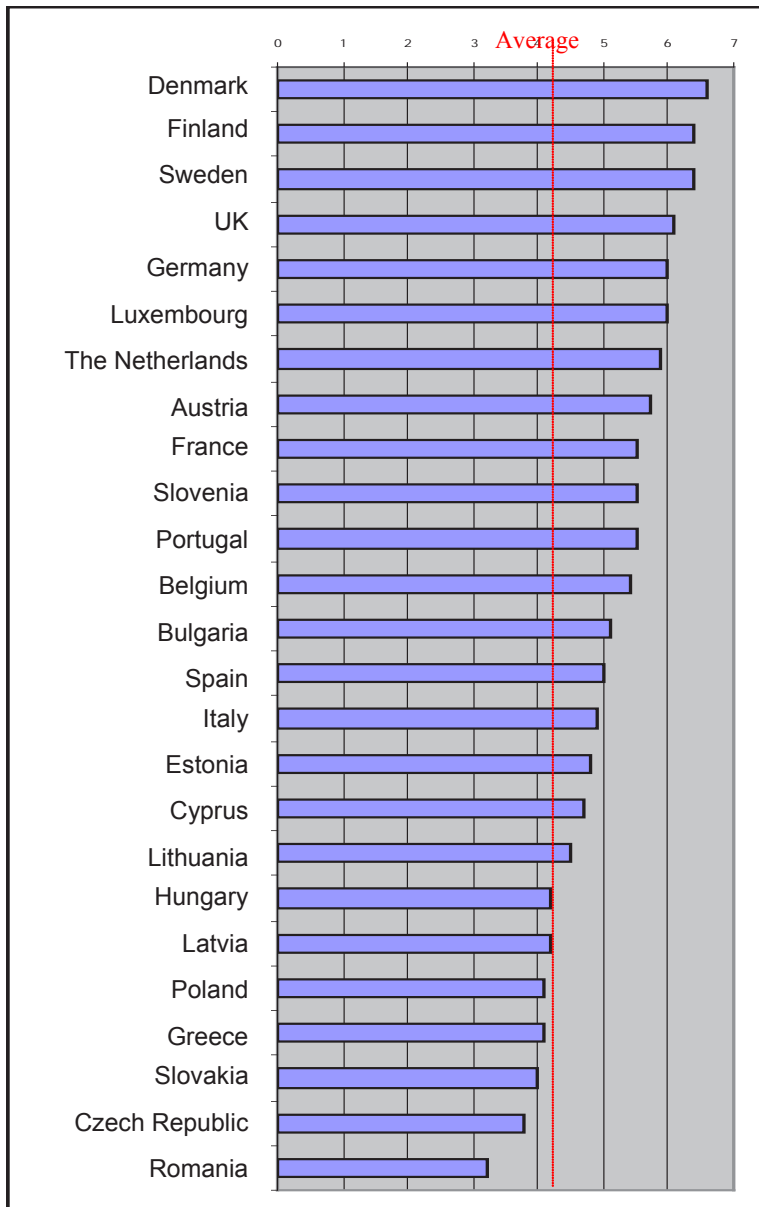
**Fig. 1. Frecvența corupției în achizițiile publice**



Sursa: OCDE, 2007, pe baza **Executive Opinion Survey**. Estimări privind frecvența înțelegerilor, mitei și extra-plăților în contracte publice (1 = de obicei, 7 = niciodată).

In this way, the procurements of products, services or works were legally covered, even if they were contracted at aberrant prices - two, three or even ten times bigger than the market price. This wicked system has affected the budgets of many contracting authorities and has led to major robbing. It has worked for so long that the practice of “arranging” the offers between the companies that were coordinating among themselves - or even belonging to the same group - is very difficult to be eradicated today.

Figure no. 1. Frequency of corruption in public



Source: OECD, 2007, based on **Executive Opinion Survey**. Estimations on the frequency of agreements, bribery and extra payments made in public contracts (1 = usually, 7 = never).

*Acquis*-ul comunitar aplicabil în sistemul de achiziții publice este constituit dintr-un set de Directive și Regulamente europene, plus jurisprudența Curții Europene de Justiție care conține peste 100 de cazuri ce vizează domeniul achizițiilor publice, astfel încât sistemul este unul destul de complex. Când România se pregătea să adere la UE, în 2006, s-a decis ca transpunerea sistemului de achiziții în legislația națională să se facă în mod unitar, printr-un singur act legislativ, anume **OUG 34/2006**. Contractele de concesiune de bunuri proprietate publică au fost, în schimb, reglementate separat prin **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică (OUG 54/2006)**.

De asemenea, s-a decis ca toți parametrii politicii de achiziții publice (praguri valorice, proceduri detaliate, etc) să fie specificați prin legislație națională unitară, primară și secundară, chiar și pentru contractele a căror valoare se situează sub cea prevăzută în Directivele UE. S-a considerat că practica europeană de a avea un cadru legislativ național mai lax, suplimentat de norme și proceduri interne adoptate de fiecare instituție în funcție de specificul activității sale – sistem ce poate avea anumite avantaje – este periculoasă într-o țară ca România, aflată abia la începutul consolidării statului de drept, cel puțin pentru un bun număr de ani de aici înainte. Deci sistemul actual este mai curând unul prudent, prescriptiv.

Acest cadru juridic a fost considerat unul bun și funcțional de către instituțiile europene de profil, acestea recomandând ca eforturile să se concentreze ulterior în aplicarea sa consecventă, unificarea și îmbunătățirea practicii, atât la nivel central, cât și în autoritățile locale, precum și monitorizarea continuă a sistemului pentru a detecta din timp problemele ce apar. Recomandările au fost în direcția unei perioade mai lungi de stabilitate, pentru o bună absorbție a principiilor și spiritului sistemului european de achiziții publice în administrație și pentru a elimina tentația ca ele să fie permanent agresate prin practici la limita legalității.

Îmbunătățiri semnificative ale modului de funcționare a sistemului nu mai pot fi însă obținute de acum înainte decât prin creșterea capacității instituționale și de implementare a legislației, atât la nivelul instituțiilor centrale care gestionează sistemul, cât și la nivelul autorităților contractante. Or, pe această dimensiune a aplicării (*enforcement*) progresele n-au mai fost atât de spectaculoase, cu unele excepții în câteva puncte ale ciclului de achiziții (introducerea și generalizarea sistemului de licitații electronice, sistemul de rezolvare a contestațiilor prin procedură administrativă).

O problemă importantă care a afectat sistemul a reprezentat-o chiar tradiționala instabilitate legislativă: Ordonanța 34/2006 a fost modificată de nu mai puțin de opt ori în trei ani. Deși bine intenționate – ridicarea pragurilor pentru a reduce sarcina administrativă a procedurilor la contractele mici și medii; reducerea posibilităților de a bloca atribuirea contractelor prin contestații repetate – aceste schimbări au creat probleme serioase de învățare instituțională și uniformitate a practicilor în administrație.

Foarte important, modificările propuse anul acesta la Ordonanța 54/2006 – prin ceea ce a fost numit de comentatori „**noua Lege a Parteneriatului Public Privat**”, adoptată în primă instanță de Parlament, trimisă înapoi de către Președinție pentru rediscutare și aprobată în

The EU *acquis* applicable for the procurement system consists of a set of European directives and regulations, added to the jurisprudence of the European Court of Justice which contains more than 100 cases on public procurement; so, the system is quite complex. In 2006, when Romania was preparing to join the EU, it was decided that the transposing of the procurement system in the national legislation must be made uniformly, by a single act, namely **GEO 34/2006**. On the other hand, the concession contracts of public property goods were regulated distinctly by **Government Emergency Ordinance no. 54/2006 on the concession of public property goods (GEO 54/2006)**.

It was also decided that all public policy parameters (thresholds, detailed procedures, etc.) should be specified by the unitary primary and secondary national legislation, even in the case of the contracts with a value below that provided by the EU Directives. The European practice of having a more lax national framework, supplemented by internal rules and procedures adopted by each institution according to its specific activity – system that may have certain advantages – was considered dangerous in a country like Romania, which was just starting to strengthen the rule of law – process that will continue for a good number of years from now on. Consequently, the current system is rather a cautious, prescriptive one.

The relevant European institutions have considered this legal framework to be good and functional, and they have recommended that further efforts should focus on its consistent application, on unifying and improving the practice, at the level of central and local authorities, as well as on a continuous monitoring of the system so as to identify any problem in due time. Recommendations have envisaged the maintaining of a longer period of stability for this framework so as the administration to absorb better the principles and the spirit of European procurement system and to remove any tendency of constantly abusing it by almost unlawful practices.

From now on, the only significant improvements in the functioning of the system can be obtained by increasing the institutional capacity and the implementation of the legislation, at the level of the central institutions managing the system, as well of the contracting authorities. However, on this scale of application, progresses have never been very spectacular, with certain exceptions within the procurement cycle (the introduction and widespread of the electronic bidding system, and the system for resolving the complaints through administrative proceedings).

An important issue affecting the system was the traditional legislative instability: GEO no.34/2006 has been amended no fewer than eight times in three years. Although the raising of the thresholds so as to reduce the administrative burden of the proceeding for small and medium contracts and the reduction of the possibilities to block the award of contracts by repeated complaints were well-intentioned, these changes have created serious problems for the institutional learning and for achieving uniform practices in the administration.

An important fact is that the changes proposed this year to GEO no.54/2006 - which was called by commentators “**the new Law on Public Private Partnership**”, initially adopted by the Parliament, sent back by the Presidency to be rediscussed and finally approved - are

final – se înscriu pe aceeași linie. Ca și în celelalte cazuri, intenția inițială a fost poate bună: de a ușura încheierea unor contracte tip PPP, activitate care până acum nu a fost un „mare succes” în România. Numai că inițiatorul nu a ținut seama de faptul că nu atât cadrul legislativ, ci mai curând slaba capacitate tehnică a autorităților de a gestiona asemenea contracte foarte complexe a fost principala piedică reală în calea parteneriatelor public-privat.

În paralel cu actele normative, instituțiile create ca să governeze sistemul achizițiilor publice sunt Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP), Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAP) din cadrul Ministerului Finanțelor Publice, Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC) și fosta Agenție pentru Serviciile Societății Informaționale (ASSI).

**ANRMAP** a fost înființată în 2005, se află în coordonarea directă a Secretarului General al Guvernului și joacă rolurile de inițiator de legislație în domeniu, consilier metodologic pentru autoritățile contractante, monitor pentru modul de atribuire a contractelor, controlor ex-post și furnizor de programe de instruire.

**UCVAP** a fost înființată în 2006, în cadrul Ministerului de Finanțe, la solicitarea expresă a Comisiei Europene *DG Regio*, care dorea exercitarea un control cuprinzător în zona fondurilor europene înainte de încheierea contractelor. Viziunea *DG Market* era ușor diferită, în sensul că un control ex-ante dur poate duce și la o încetinire nedorită a absorbției fondurilor europene. În forma actuală UCVAP reprezintă soluția de compromis între cele două viziuni, optându-se pentru un așa-numit control *ex-ante light* în fazele premergătoare încheierii contractului: verificare pe bază de eșantion, cu caracter consultativ și de prevenție, a modului efectiv de aplicare a procedurilor, de la publicarea anunțului de participare până la semnarea contractului. Verificarea ex-ante a fost integrată în Ministerul de Finanțe din două motive: în primul rând, DG Market nu a agreat ideea de a însărcina aceeași instituție (ANRMAP) atât cu verificarea ex-ante cât și cu controlul ex-post; în al doilea rând, un astfel de control presupune un număr sporit de personal, inclusiv în teritoriu, și doar Ministerul avea structuri deconcentrate în județe în cadrul cărora s-au putut crea cu costuri minime aceste unități specializate.

**CNSC** a fost înființat în 2006 și a reprezentat, cel puțin la acel moment, singura soluție alternativă la supra-încărcatele instanțe de judecată, care să asigure o rezolvare rapidă a contestațiilor. Consiliul este un organism independent, cu activitate administrativ-jurisdicțională, ce soluționează contestațiile depuse împotriva unor acte considerate nelegale ale autorităților contractante.

**ASSI** a fost înființată în subordinea Ministerului Comunicațiilor și Tehnologiei Informației pentru operarea sistemului național e-government. Cât a funcționat, ASSI a gestionat sistemul electronic al achizițiilor publice (SEAP), adică a asigurat transmiterea automată a anunșurilor către Jurnalul Oficial al Uniunii Europene și a pus la dispoziția autorităților contractante facilități tehnice pentru aplicarea, parțial sau integral, a procedurilor de atribuire prin intermediul SEAP. După desființarea ASSI la restructurarea guvernamentală din 2009, atribuțiile sale au fost preluate de Centrul Național pentru Managementul Societății Informaționale (CNMSI) și Centrul Național România Digitală (CNRD).

of a similar nature. As in other cases, the original intention may have been a positive one: to facilitate the conclusion of such PPP contracts, an activity that has not been very successful in Romania until now. However, the initiator has not taken into account that the legislative framework and the rather weak technical capacity of authorities in managing such complex contracts was the main obstacle in the way of concluding genuine public-private partnerships.

According to the legal framework, the institutions created to govern the public procurement system are the National Authority for Regulating and Monitoring Public Procurement (ANRMAP), the Unit for the Coordination and Verification of Public Procurement (UCVAP) within the Ministry of Public Finance, the National Council for Solving Complaints (CNSC) and the former Agency for Information Society Services (ASSI).

**ANRMAP** was founded in 2005, it is under the direct coordination of the Government Secretary General and it plays the role of legislation initiator, methodological adviser for the contracting authorities, monitoring factor of the awarding of contracts, the ex-post controller and provider of training programmes.

**UCVPP** was founded in 2006 within the Ministry of Finance, at the express request of the European Commission -DG Regio, which wanted to exercise comprehensive control of the EU funds before the end of the contracts. DG Market vision was slightly different in the sense that a tough ex-ante control may lead to an undesirable slow absorption of the EU funds. In its current form, UCVPP is the compromise between two visions, opting for a so-called *ex-ante light control* in the pre-conclusion phases: preventive and consultative verification based on samples lying on the actually application of the procedures, starting from the publication of the announcement to the signing of the contract. The ex-ante evaluation was integrated into the Ministry of Finance for two reasons: firstly, DG Market approved the idea to entrust the same institution (ANRMAP) with both ex-ante and ex post controls, and secondly, such a control requires a larger number of staff, including in the territory, and only the Ministry had decentralized structures in counties thus allowing the establishment of these specialized units at a minimum cost.

**CNSC** was established in 2006 and has represented, at least at that time, the only alternative to the very busy legal courts, for providing a quick resolution of disputes. The Council is an independent body with administrative and judicial activity, which resolves the complaints submitted against acts issued by the contracting authorities that are deemed illegal.

**ASSI** was established under the Ministry of Communications and Information Technology for the operation of the national e-government system. For the time it has functioned, ASSI has managed the electronic public procurement (SEAP), i.e. the automatic transmission of announcements to the Official Journal of the European Union and has made available to contracting authorities the technical facilities for the partially or fully application of procurement processes through SEAP. After ASSI was abolished as a result of the 2009 governmental restructuring, its duties were taken over by the National Centre for the Management of the Information Society (CNMSI) and by the National Centre "Digital Romania" (CNRD).

## 2. Probleme actuale de aplicare practică

Percepția generală în societatea românească este mai curând negativă cu privire la modul în care se derulează procedurile de licitație publică. De exemplu, chiar dacă, statistic vorbind, aplicarea procedurii de negociere fără publicare nu reprezintă o mare problemă (ca procent, suntem sub media europeană), apariția unor cazuri de contracte mari astfel atribuite declanșează automat o reacție critică la adresa întregului sistem de achiziții. În plus, dacă astfel de abateri afectează mai ales contracte mari, atunci proporția sumelor angajate depășește cu mult procentul de contracte ca atare, deci subiectul poate fi într-adevăr unul relevant.

De fapt, problema de substanță cu care se confruntă sistemul achizițiilor publice în prezent o constituie capacitatea slabă a autorităților contractante de a transforma o idee de proiect într-un rezultat concret, chiar când finanțarea există (ex, pe fonduri europene), iar toți actorii implicați au cele mai bune intenții. Cu alte cuvinte, chiar atunci când nu se încearcă neapărat ocolirea prevederilor legii, lipsa de planificare, improvizațiile și incoerența duc la situații care generează suspiciune. Abia după depășirea fazei de planificare beneficiarii finanțării se confruntă cu necesitatea aplicării reglementărilor în domeniul achizițiilor publice.

Acest tip de probleme nu pot fi rezolvate prin intervenție asupra legislației, nici depistate și corectate fiecare în parte de o instituție centrală cu rol de suport tehnic sau de supraveghere, cu atât mai mult cu cât o bună parte dintre ele nu au nici o legătură directă cu reglementările în materie de achiziții, deși sunt percepute uneori ca atare. Însă, în etapele ulterioare pregătirii proiectului sau planului de achiziții, intervin disfuncții care au într-adevăr legătură cu sistemul.

Deși legislația în vigoare conține, în principiu, antidot la practicile anti-concurențiale apărute sub regimul juridic-instituțional anterior, deci efectele lor negative ar putea fi diminuate, acestea nu au fost eliminate cu totul și este un semn de întrebare cu cât au fost de fapt reduse, sau dacă nu și-au găsit cumva canale noi de manifestare. Este vorba de anumite **abuzuri ale autorităților contractante**, folosite des în trecut pentru a influența rezultatul procesului de achiziție, precum cerințele nejustificate sau excesive impuse participanților la licitații, specificațiile tehnice „cu dedicație” introduse în caietele de sarcini, introducerea de factori de evaluare fără relevanță sau punctați complet disproporționați față de importanța lor între criteriile de atribuire a contractului, sau anularea arbitrară a procedurii de atribuire.

De partea cealaltă, în **mediul privat** pot apărea de asemenea practici suspecte, ca de exemplu: exercitarea unor presiuni asupra autorității contractante pentru a se manipula procesul, eventual printr-una din metodele enumerate mai sus (ceea ce reprezintă o practică anticoncurențială de tipul înțelegerii pe verticală), sau cartelizare și coordonarea participărilor la licitație, în diverse forme (ceea ce reprezintă o practică anticoncurențială de tipul înțelegerii pe orizontală).

### 2.1. Când e de vină autoritatea publică?

Modalitatea uzuală prin care poate fi restricționată în mod anormal participarea la competiție este utilizarea unor criterii de calificare disproporționate în raport cu obiectul contractului. Nici

## 2. Current problems of practical application

In the Romanian society, the general perception on how tendering procedures are being carried out is rather negative. For example, even if, statistically speaking, the negotiation procedure without publication is not a big problem (as a percentage, we are below the European average), the large contracts awarded in this manner automatically triggers a critical reaction within the whole procurement system. Moreover, if such irregularities affect mainly the large contracts, then the proportion of the amounts committed exceeds the percentage of the contracts; therefore, the subject can be a really relevant one.

In fact, the public procurement system is currently facing a substantial problem - the weak capacity of the contracting authorities of turning a project idea into a tangible result, even when funding is available (for example, the EU funds) and when all the involved actors have the best intentions. In other words, even if somebody is not necessarily trying to circumvent the law, the lack of planning, the improvisation and the inconsistency result in situations that generate suspicions. Only after overcoming the planning phase, the beneficiaries of funding are facing the need for applying public procurement regulations.

Such problems can not be resolved by changing the law and they can not be detected and corrected individually by a central institution with surveillance or technical support responsibilities, especially since a good part of them have no direct link with the procurement regulations, although they are sometimes perceived as such. However, certain dysfunctions truly relating to the system do occur in the subsequent stages of the project preparation or of the procurement plan.

Although, in principle, the legislation in force contains an antidote for the anticompetitive practices occurred in the previous legal and institutional regime – therefore, their negative effects could be mitigated – they were not completely removed; in this context, a question still exists: were they really reduced, or, somehow, they have found new channels for expression? We are talking about certain **abuses of the contracting authorities**, often used in the past to influence the outcome of the procurement process, such was the case of the unjustified or excessive requirements imposed for the tender participants, the technical “targeted” conditions introduced in the specifications, the use of irrelevant assessment indexes or which were completely disproportioned scored compared to their importance among the criteria for awarding a contract, or the arbitrary cancellation of the awarding procedure.

Such suspicious practices may also appear in the **private sector**, for instance: the pressures on the contracting authority to manipulate the process, by means of the methods listed above (which is a type of vertical anticompetitive agreement) or tender cartelization and tender participation coordination in various forms (which is a horizontal anticompetitive practice).

### 2.1. When the public authority is to blame?

The usual method for abnormally restricting the participation in the procurement procedures is the disproportionate qualification criteria, compared to the object of the contract. Both



legislația primară, nici cea secundară nu impun ca obligație a autorităților contractante folosirea unor astfel de criterii și cu atât mai puțin folosirea lor în mod irațional. Rostul criteriilor de calificare este de a evita atribuirea unui contract de construcție a unei autostrăzi către o firmă de apartament, de exemplu, iar nu acela de a bloca cvasitotal participarea firmelor care au potențial real în a duce la îndeplinire un anumit contract. Solicitarea în exces a unor acte sau documente nerelevante reprezintă, de asemenea, bariere în calea asigurării unei competiții reale.

Astfel de exemple de rele practici, cum ar fi documentele cerute în mod inutil în cadrul procedurilor de atribuire sau cerințele disproporționate impuse operatorilor economici, nu garantează în nici un fel o mai mare integritate sau eficiență a cheltuirii banului public, ci doar complică inutil lucrurile. De pildă:

- Se solicită îndeplinirea unor indicatori financiari (lichiditate, solvabilitate) pentru contracte în care lipsa de lichidități nu e un impediment major în buna îndeplinire a contractului, fie pentru că, oricum, se acordă avansuri lunare (în cazul contractelor de lucrări), fie pentru că operatorii economici au deja relații comerciale bine structurate care le permit să lucreze cu credit-furnizor;
- Se solicită ca ofertantul să fi înregistrat profit pe ultimii trei ani de activitate, cerință nejustificată în aproape toate cazurile imaginabile, întrucât de cele mai multe ori în trei ani consecutivi poate exista un an cu pierdere, ca să nu mai vorbim de situațiile de criză care își pot pune amprenta pe situațiile financiare. Pentru demonstrarea unei situații economico-financiare sănătoase sunt relevante și alte date (lipsa datoriilor restante, cifra de afaceri etc.);
- Se solicită certificate ISO ofertantului care nu produce, ci doar comercializează anumite bunuri, o cerință inutilă în condițiile în care oricum plata se face după recepția produselor;
- Se solicită certificate ISO 14001 sau HACCP în proceduri care nu au nimic de-a face cu protecția mediului său cu securitatea ocupațională;
- Se solicită demonstrarea faptului că ofertantul are un număr minim de angajați, deși foarte multe IMM-uri utilizează un sistem de angajare prin contracte pe o perioadă determinată, în funcție de contractele pe care reușesc să le obțină, fie pe piața privată, fie în zona publică;
- Se solicită demonstrarea faptului că ofertantul deține experiență într-un anumit domeniu (corect), dar acesta e definit extrem de îngust, ca în exemplele următoare:
  - Să fi construit neapărat școli, neacceptându-se ca experiență construcția de blocuri de locuințe;
  - Să fi livrat cel puțin 10.000 de calculatoare, nefiind considerată suficientă livrarea a 4.000 de calculatoare, atât cât reprezintă, de fapt, quantumul obligațiilor care urmează să fie îndeplinite în cadrul viitorului contract;
  - Să fi prestat un anumit tip de serviciu pentru o instituție publică, prestarea aceluiași serviciu pentru un client privat nefiind luată în considerare;
  - Să fi construit drumuri la altitudini mai mari de 600 m, un drum construit la șes nefiind considerat relevant.

primary and secondary legislation do not require the contracting authorities to use such criteria and, even less, to use it irrationally. The purpose of the qualification criteria is, for example, to avoid awarding a contract for the construction of a highway to a very small company. So, the purpose is not to almost block the participation in a tender of the companies with a real potential to carry out a certain contract. The excessive request of irrelevant documents is also a barrier to ensuring a real competition.

Such bad practices - for example, the unnecessarily documents required within the awarding procedures or the disproportionate requirements imposed to the economic operators - do not guarantee a greater integrity or efficiency in spending public money, they are only complicating things unnecessarily. For instance:

- The fulfilment of certain financial indexes (liquidity, solvency) for the contracts where the lack of liquidity is not a major impediment to the proper fulfilment of the contract, either because monthly advances are being given anyhow (in the case of contracts of works), either because the traders have already a well-structured business relationships that allows them to work with credit-suppliers;
- Any bidder is required to have recorded profits in the last three years, which is an unreasonable requirement in almost every imaginable case, because in most instances, during three successive years, there may be a year recording losses, not to mention the crisis situations which can put a mark on the financial statements; to demonstrate a sound financial and economic situation other data could be relevant (no remaining debts, the turnover etc.).
- A bidder that trades certain products and which has no processing activity is required to have ISO certification - this is an unnecessary requirement, given that the payment is made after products are formally received;
- ISO 14001 or HACCP certification are required in procedures having nothing to do with the environment protection or with the occupational safety;
- The proof that the bidder has a minimum number of employees, although many SMEs are using an employment system based on limited duration contracts which is adjusted based on the number of the contracts obtained on the private market or on the public domain;
- To demonstrate that the candidate has experience in a given field (which is a correct approach), but which is defined extremely narrowly, as in the following examples:
  - Mandatory experience in building schools, while the experience in constructing apartment blocks was not accepted;
  - At least 10,000 computers previously delivered, while 4,000 computers previous delivered were considered insufficient even if, in fact, this was the amount of obligations to be met in the contract;
  - Experience in delivering a particular type of service to a public institution, while the experience in delivering the same service to a private client was not accepted;
  - Experience in constructing a road at altitudes higher than 600 m, while the experience in constructing roads in lowland was considered irrelevant.

Imaginația sau lipsa de discernământ a autorităților nu au limite în impunerea de cerințe inutile de calificare. Ca reacție, o serie de operatori economici specializați în afacerile cu statul s-au asigurat preventiv cu toată gama de certificări posibile și nu pot fi eliminați cu ușurință din competiție. Însă excesul de solicitări birocratice și complet nerelevante alungă de la procedurile de achiziție un mare număr de firme care vor să se concentreze pe performanță economică, nu pe investit timp și resurse în acumularea de diplome de la diverse autorități de certificare și pe îndosariatul de hârtii.

Este de analizat cu multă atenție în ce măsură acest comportament excesiv, hiper-protectiv al funcționarilor din autoritățile contractante nu ajunge să ridice serioase bariere la intrarea pe piață a diverșilor operatori, cu efecte asupra gradului de concurență și a costului final al produselor. Dovezi anecdotice precum cele menționate în continuare în secțiunea 2.2 sugerează că așa ceva s-ar putea întâmpla și este nevoie de o analiză foarte atentă pentru a evalua amplitudinea fenomenului și efectele sale socio-economice. Consiliul Concurenței este una din puținele instituții care are capacitatea tehnică de a întreprinde o astfel de analiză tematică.

Invers, există puncte prea slabe în lege care pot fi exploatate sau abuzate, cum ar fi aceea că „autoritatea contractantă are dreptul de a exclude dintr-o procedură pentru atribuirea contractului de achiziție publică” (art. 181) un ofertant în faliment, cu datorii la stat sau cu condamnări anterioare. Formularea aceasta sub forma unui drept, nu a unei obligații de a exclude asemenea candidați, lasă să se înțeleagă că autoritatea poate să excludă sau nu, la discreție, în asemenea situații.

De asemenea, erori costisitoare ale autorităților se fac și la alegerea factorilor de evaluare și în descrierea algoritmului de calcul al punctajului, atunci când se optează pentru „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic”. Manipularea grosolană a acestor factori – de exemplu prin termene nerealiste de scurte de execuție, termene de livrare la fel de inutile de scurte (de genul 6-12 ore) sau garanții neobișnuit de lungi (50 de ani, perioadă ce depășește cu mult durata de viață medie chiar a firmelor în cauză, deci sunt de fapt o promisiune fără acoperire, etc.) – este frecventă și costisitoare, deoarece apare la achizițiile complexe de valori mari și dă rezultate ireversibile, formula ne mai putând fi modificată pe parcursul procedurii.

În ce privește **regimul concesiunilor**, trebuie asigurat un acces nediscriminatoriu la contracte prin competiție, eliminându-se posibilitatea de a transmite, de exemplu, licențe în vigoare în condiții mai blânde decât cele impuse inițial pentru obținerea lor. Practica actuală de a deroga de la principiile statuate într-o lege prin legislație de ordin secundar sau terțiar (de exemplu prin reglementări interne ale unor agenții autonome, precum Autoritatea Națională pentru Resurse Minerale), fără asigurarea aceluiași nivel de dezbatere publică și transparență asupra rostului acestor derogări ca în cazul adoptării legii, reprezintă o serioasă deficiență ce afectează mediul concurențial.

Tot legat de problematica concesiunilor Legea Parteneriatului Public-Privat inițiată anul acesta în Parlament – de fapt, o listă de amendamente la OUG 54/2006 – a fost prezentată ca un instrument urgent și necesar pentru a debloca marile lucrări de infrastructură așteptate în România în următorii ani.

The imagination or the lack of judgment of the authorities has no limits in imposing unnecessary qualification requirements. In response, a number of operators specialized in doing business with the State acquired all the possible certifications and, as a result, they can not be eliminated easily from the competition. A large number of companies that have chosen to focus on economic performance and not on investing their resources in accumulating various official certifications and in assembling procurement dossiers are being driven out of the procurement procedures by the excessive and irrelevant bureaucratic demands.

It must be carefully examined to what extent this excessive hyper-protective behaviour of the contracting authorities is raising serious entry barriers to various actors, thus seriously affecting the competition and the final cost of products. Anecdotal evidences such as those mentioned in Section 2.2 below suggests that something like that might happen and it takes a very careful analysis to assess the magnitude of the phenomenon and its socio-economic effects. The Competition Council is one of the few institutions that have the technical capability to undertake such a thematic analysis.

Conversely, the law has certain too sloppy articles that may be exploited, such as the one stating that “the contracting authority *has the right* to exclude from a procedure for awarding a public procurement contract” (Art. 181) a supplier in bankruptcy, having debts to the State or with previous convictions. In such situations, the formulation of the article - namely stipulating a right, not an obligation - let us believe that the authority may or may not exclude, at its discretion, such candidates.

In addition, the authorities are making costly errors while choosing the assessment factors and whereas describing the score calculation algorithm, namely when selecting “the most advantageous offer from the economic viewpoint”. The gross manipulation of these factors - for example, by requesting unrealistic short deadlines for the implementation, unnecessary delivery deadlines (like 6-12 hours) or unusually long warranties (50 years, a period that exceeds even the average life expectancy for the firms in question, so they are actually an empty promise, etc.) - is common and costly, because it occurs in complex expensive acquisitions and generate irreversible results, since the formula can not be amended during the procedure.

As regards **the regime of concessions**, the competition must ensure a non-discriminatory access to contracts - for example, by eliminating the possibility to transfer valid licenses in milder conditions than in those originally imposed for obtaining them. The current exemption practice from the principles stated in a law, through secondary and tertiary legislation (for example, by regulations of autonomous agencies such as the National Authority for Mineral Resources) without providing the same level of transparency and public debate on the purpose of these exemptions that the one achieved when the law was adopted, is a serious deficiency affecting the competitive environment.

Also related to concessions, the recent draft “PPP Law” initiated this year by the Parliament - in fact, a list of amendments to GEO 54/2006 - was presented as an urgent and necessary tool to unlock the major infrastructure works expected in Romania in the coming years.

De asemenea, va trebui cumva rezolvată ambiguitatea privind legea aplicabilă, pentru că în ultimă instanță PPP rămân tot niște proiecte de achiziție publică, în sensul Directivelor Europene 17/2004 și 18/2004 și a voluminoasei jurisprudențe a Curții Europene de Justiție, indiferent ce idei originale pot avea unii sau alții prin forurile legislative naționale ale țărilor membre. Chiar proiectul de lege în cauză spune că orice este proiect de achiziție este în continuare acoperit de Ordonanțele 34/2006 și 54/2006. Ori, este greu de conceput un PPP care să nu necesite o procedură competitivă de selecție de natura achiziției sau concesiunii, deci nu este clar la ce ar urma să se aplice de fapt noile prevederi.

## 2.2. Când este de vină mediul privat?

Există și o întreagă cazuistică, nu lipsită de semnificație economică, în care operatorii privați se angajează în practici anti-competitive fără implicarea directă a autorității contractante. Din păcate o analiză sistematică a acestei cazuistici nu există, pentru că ea este și mai dificil de documentat decât abuzurile autorităților publice, precum cele prezentate mai sus. Rețeaua de instituții de monitorizare și control a achizițiilor publice a fost construită pentru a detecta și corecta în primul rând erori sau abateri procedurale ale autorității contractante, nu efecte finale (distorsiuni în prețul de achiziție). Aceste instituții nu au nici tipul de resursă umană, nici capacitatea logistică de a întreprinde reale analize de piață.

De exemplu, o achiziție publică tipică pe SEAP este cea de bunuri ușor standardizabile, precum cele achiziționate de spitale, internate, grădinițe sau unități militare: alimente în vrac (făină, cartofi, zahar, ulei, etc), produse de întreținere și curățenie, materiale diverse. În principiu, pe o piață concurențială, aceste bunuri cumpărate în cantități mari și la intervale regulate ar trebui să beneficieze de substanțiale reduceri de preț. În realitate, de multe ori se constată că prețurile de achiziție sunt de fapt mai mari decât cele cu amănuntul în piețe sau super-marketuri, uneori cu până la 50%. Alteori, agenții economici găsesc căi de a încadra formal în cerințele solicitate produse de calitate scăzută, practic inutilizabile, imaginația lor în această direcție fiind nesfârșită, iar metodele de a preveni situația prin specificații ex-ante destul de reduse.

Chiar unii directorii economici ai autorităților contractante sesizează ce se întâmplă, dar legea le interzice să facă cumpărare directă, mai simplă și mai ieftină, fiind siliți să deruleze procesul prin SEAP. În stadiul actual al lipsei de documentare, nu putem decât specula în privința cauzelor fenomenului:

- Fie există totuși elementele de înțelegere pe verticală descrise la 2.1, în sensul că instituția achizitoare direcționează discret contractele către operatori economici favorizați, prin caiet de sarcini, prin tranzacționarea de informație privilegiată, șicane birocratice etc, ceea ce permite operatorilor în cauză să exploateze sistemul și să obțină prețuri mai mari decât ar fi cazul;
- Fie există o cartelizare a producătorilor sau comercianților unui anume bun, care pot controla piața de contracte publice, chiar fără concursul autorităților contractante și pot face o coordonare a „intrării la rând” (cine ia, ce ia, când ia); de multe ori nici nu e vorba de o cartelizare propriu-zisă, la contractele încredințate direct (sub 15.000 euro) firmele aflate teoretic în concurență aparținând aceluiași patron sau fiind în asocieri;

In addition, the ambiguity on what law is applicable must be somehow resolved. This is because, ultimately, PPP are still just procurement projects within the meaning of European Directives 17/2004 and 18/2004 and of the large jurisprudence of the European Court of Justice, despite any original ideas transposed into the national legislations of the Member States by the legislative bodies. Even the draft law in question states that any procurement project is still covered by the Ordinances 34/2006 and 54/2006. It is difficult to conceive a PPP that does not require a competitive selection procedure having a procurement or concession nature, so it is not clear what would actually be the application area of the new provisions.

## ***2.2. When the private sector is to blame?***

There is a whole case law, not devoid of economic significance, demonstrating that private operators are engaging in anticompetitive practices without the direct involvement of the contracting authority. Unfortunately, a systematic analysis of this case law does not exist, because it is more difficult to be studied than the public authorities' abuses, such as those listed above. The network of institutions monitoring and controlling the public procurement field has been built primarily to detect and correct the procedural errors or irregularities of the contracting authority, and not the final effects (distortions of the purchasing price). These institutions do not have the right type of human resource or the logistical capacity to undertake effective market analysis.

For example, a typical SEAP public procurement of goods is easily standardized, such as those purchased by hospitals, boarding schools, kindergartens or military units: bulk foods (flour, potatoes, sugar, oil, etc.), maintenance and cleaning products, different materials. In principle, on a competitive market, the goods purchased in large quantities and at regular intervals should enjoy substantial discounts. In fact, many times it appears that purchasing prices are actually higher than the retail prices from super markets or markets, sometimes up to 50%. Sometimes, undertakers are finding ways so as their low quality products, practically unusable, to meet the requirements formally requested; their imagination is endless in this direction and the methods to prevent this situation by ex ante specifications are relatively few.

Certain managers of contracting authorities report themselves what happens, but the law forbids them to make direct acquisitions, simple and cheap, being forced to carry on the procurement through SEAP. Taking into account the current lack of documentation, we can only speculate on the causes of the phenomenon:

- The vertical agreement elements described in Section 2.1, meaning that the acquiring institution discreetly directs the contracts toward the favoured traders, through specifications, by trading privileged information, by bureaucratic baffles etc., thus allowing the operators in question to exploit the system and to obtain higher prices than would be the case;
- The cartelization of the producers or of the traders of a particular good, which can control the market for public procurement, even without the help of the contracting authorities, and which may undertake an "entry in a row" coordination (who takes, what takes, when it takes); many times, there is no actual cartelization in the case of direct entrustment of contracts (under EUR 15,000), because the firms theoretically competing belong to the same employer or are part of an association;

- Fie, din cauza rigidizării cadrului prescriptiv (cu intenția de a preveni fraudele), apar bariere naturale la intrarea pe aceste piețe de contracte publice, de natură economică, birocratică, informațională etc, ce sunt mult mai ridicate decât la intrarea pe piața liberă, explicându-se astfel prețurile crescute;
- Fie incertitudinea afacerilor în relația cu statul (de pildă, întârzierea plăților, precum în cazul medicamentelor sau materialelor sanitare) este atât de mare încât justifică o primă de risc crescută;
- În fine, cum se întâmplă probabil în realitate, există o combinație de factori menționați.

Situația e aproximativ similară pe piața contractelor de lucrări mici și medii. De exemplu, în sectorul construcții se constată că servicii sau operațiuni incluse într-un proiect public au de multe ori costuri unitare substanțial mai mari decât cele echivalente derulate într-un proiect privat.

Atunci când la baza acestor creșteri de preț stă o înțelegere între agenții economici, aceasta este favorizată de: (i) dificultatea găsirii de probe care să demonstreze aceste înțelegeri; (ii) faptul că, în cazul în care autoritatea poate totuși proba comportamentul anti-competitiv, amenziile sunt mult mai mici decât potențialele câștiguri ale agentului economic sau decât sancțiunile aplicate de cartel celor care reclamă, prin scoaterea definitivă de pe piață.

În toate aceste cazuri, e nevoie urgent de o strategie pentru întocmirea unor analize economice sistematice, pe niveluri (administrație locală/centrală) sau sectoare de activitate uzuale (lucrări de drumuri, lucrări de construcție, piața de birotică, piața de produse de larg consum, piața de materiale sanitare). Doar astfel de analize vor putea releva (i) magnitudinea distorsiunii de preț în aceste domenii, dacă ea există într-adevăr; și (ii) cauzele sale reale. Și doar pe baza unei astfel de analize se pot adopta ulterior măsuri corective în *politica din domeniu*, legislație sau sistemul de *aplicare a legislației*.

Chiar și simpla „cartare” de probleme ale domeniului, pentru a avea o imagine mai bună a ceea ce se întâmplă, ar reprezenta un rezultat valoros. Altminteri, este absurd să ne mulțumim să raportăm că sistemul merge bine, procedurile sunt respectate, gradul de cuprindere al achizițiilor publice în sistemul electronic SEAP crește de la an la an, însă obiectivul principal, de substanță, al întregului efort – anume creșterea gradului de concurență, creșterea calității produselor și serviciilor livrate sectorului public și scăderea costurilor unitare – nu este atins.

### 3. Rolul Consiliului Concurenței și recomandări

Deși inițial Consiliul Concurenței nu a fost prins oficial în rețeaua de instituții care guvernează regimul achizițiilor publice în România, în activitatea sa el vine în mod inevitabil în tangență cu acest domeniu. În orice țară domeniul achizițiilor și concesiunilor publice este din start susceptibil de practici anti-concurențiale, deci trebuie atent monitorizat. Problema este că instituțiile enumerate în secțiunea 2, cu atribuții legale în domeniu, întreprind mai curând o monitorizare curentă pe proceduri și corectitudinea respectării lor. Ele pot detecta și lua măsuri contra comportamentului anti-competitiv de tip înțelegere verticală, mai ales atunci când inițiatorul este chiar autoritatea contractantă, iar neregulile sunt flagrante.

- The rigidity of the prescriptive framework (with the intent of preventing frauds) generate natural entry barriers (of an economic, bureaucratic, informational, etc. nature) on these markets of public contracts, that are much higher than those for entering on the free market, thus explaining the high prices;
- The business uncertainty in relation to the State (for example, late payments, such is the case of medicines or medical materials) is so large that it justifies a higher risk premium;
- Finally, as is likely in reality, there is a combination of factors mentioned.

The situation is roughly similar on the market of small and medium works contracts. For example, the construction sector shows that services or operations included by a public project unit often have costs substantially higher than the equivalent carried out in a private project.

When at the basis of these price increases lies an agreement between operators, this is favoured by: (i) the difficulty of finding proofs for demonstrating the agreement, (ii) the fact that if the authority can, however, prove the anticompetitive behaviour, the fines are more lower than the potential gains of the undertaking or than the sanctions applied by the cartel to those which disclose the agreement - their final removal from the market.

In all these cases, a strategy of a systematic economic analysis must be prepared urgently. It must be undertaken at different levels (local/central administration) or to focus on usual sectors (road works, construction works, the office products market, the market of large consumption products and the market of medical equipments). Only such analysis can reveal (i) the magnitude of the price distortion in these areas, if indeed it exists, and (ii) its real causes. Only on the basis of such analysis, corrective measures in the *specific policy*, the legislation and *the law enforcement system* can be adopted.

Even the simple “mapping” of the problems in the field so as to get a better picture of what happens would be a valuable result. Otherwise, it is absurd just to report that the system works well, the procedures are followed, the coverage degree of the SEAP electronic procurement increases from year to year, while the main objective of the entire effort - to increase the competition, to rise the quality of the products and services delivered to the public sector and to lower costs per unit - is not reached.

### 3. The role of the Competition Council and recommendations

Although initially the Competition Council was not officially included in the network of institutions governing the public procurement regime in Romania, it inevitably comes in contact with this area. In any country, the field of public procurement and concessions is presumed to host anticompetitive practices, so it should be carefully monitored. The problem is that the institutions with legal powers in the field, listed in Section 2, take on a more routine and procedure-orientated monitoring. They can detect and take action against anticompetitive vertical agreements, especially when the initiator is the contracting authority itself and there are flagrant irregularities.



Sunt mult mai dificil însă de detectat, cu actualul sistem, probleme precum cele descrise la pct 2.2, de natura înțelegerilor orizontale. Tipul de resursă umană de care dispun instituțiile de monitorizare sau limitările de număr de personal și logistică, fac dificilă o evaluare substanțială, pe termen mediu și lung, a impactului social-economic a funcționării sistemului de achiziții.

Având în vedere că:

- La nivelul Consiliului Concurenței s-a creat un nucleu de expertiză strict dedicat domeniului achizițiilor publice;
- Există bune practici europene de implicare a unui organism autonom de tip Consiliul Concurenței în analiza pieței de achiziții publice (ex Italia, Germania);
- După cum recomandă diverși parteneri externi ai României, este de dorit o re-priorizare a activității Consiliului Concurenței dinspre activitatea de analiză a fuziunilor și avizare a actelor legislative, predominantă în perioada 2007-2010, către dezvoltarea de instrumente și metodologii de analiză de piață inovatoare, inclusiv în sectoare sensibile precum achizițiile publice,

încheierea protocolului de colaborare cu ANRM (și cu sistemul SEAP) este un pas înainte, pentru a acoperi împreună această activitate de anvergură de analiză a efectelor de piață a funcționării sistemului de achiziții. Utilizând resursa umană cu potențial complementar din cele două instituții, se pot face evaluări economice de profunzime, tematice sau prospective, care să producă valoare adăugată în special pe componenta de înțelege orizontale (2.2), în directă legătură cu activitatea de investigație sectorială a Consiliului.

De exemplu, ca rezultat al acestei cooperări s-ar putea face o construire de repere de cost și o monitorizare mai proactivă a piețelor diverselor tipuri de contractori în relația cu instituțiile publice. În funcție de concluziile la care ajunge analiza, se poate evalua în ce măsură este aplicabilă ideea vehiculată în prezent în mediile guvernamentale, anume aceea de introducere a unor normative de cost unitar pentru lucrările publice licitate, ca măsură împotriva distorsiunilor de preț (în sus sau în jos). Și chiar dacă nu se adoptă ideea normativelor de preț, analiza poate fundamenta un *Ghid de prețuri unitare* cu valoare orientativă și un *Ghid de bune practici de achiziție publică* cu recomandări specifice diverselor domenii sectoriale.

Pe baza informațiilor obținute se vor putea face și propuneri punctuale și realiste de corectare a cadrului normativ, în legislația de achiziții, dar și de aplicare mai bună a legislației din domeniul concurenței. De exemplu, regimul sancțiunilor pentru înțelegeri orizontale între operatorii de pe piața contractelor de achiziție este, potențial, foarte aspru, mergând până la 10% din cifra de afaceri a fiecărui agent implicat, dar Consiliul Concurenței, în funcție de cazistica detectată până în prezent și de principalele zone afectate, nu a putut aplica amenzi care să se apropie de maximumul prevăzut de lege, având în vedere că individualizarea amenzilor se face în funcție de durata și gravitatea faptei. Pentru a altera calculul cost-beneficiu pe care îl fac aceștia și a înclina balanța în favoarea autodenunțurilor<sup>13</sup>, autoritatea de concurență promovează activ politica de clemență, sperând ca pe viitor să poată sancționa înțelegeri de anvergură, astfel încât amenzile să fie luate în seamă de operatori. De asemenea,

<sup>13</sup> Care reprezintă principala armă de luptă contra cartelizării a însăși Comisiei Europene: din 36 de cazuri în perioada 2003-2008, 33 au fost probate prin auto-denumțuri pentru a obține clemență.

The current system is detecting problems more hardly, such as those described in Section 2.2 - the horizontal agreements. The quality of the human resources available to the institutions or the limitations of the personnel and of the logistics make difficult to undertake a substantial assessment on medium and long term. This assessment must regard the social and economic impact of the operation of the procurement system.

Since:

- The Competition Council has created a structure of expertise dedicated strictly to the public procurement;
- There are good European practices of including an autonomous body like the Competition Council in the procurement market analysis (for example, in Italy and Germany);
- as recommended by various external partners of Romania, the activity of the Competition Council should be reprioritized - from legislation review and mergers approval, which prevailed in 2007-2010, to developing innovative market analyzing tools and specific methodologies, including for sensitive sectors, like the public procurement,

the conclusion of the Protocol of cooperation with ANRMAP (and the SEAP system) is a step forward to cover this extensive analysis of the effects generated by the market functioning of the procurement system. Using the human resources and the potential of the two institutions, deep economic evaluations can be performed - thematic or prospective - so as to produce added value, in particular as regards the horizontal agreements component (2.2), directly connected with the sector inquiries of the Council.

For example, this cooperation could result in a cost benchmarks construction and in a more proactive monitoring of the market of various types of contracts concluded with public institutions. Depending on the findings of the analysis, one can evaluate the applicability of the initiative that is currently circulated in Governmental circles, namely the introduction of unit cost norms for public works tenders, as a measure against price distortions (up or down). Even if these pricing norms initiative is not to be adopted, the analysis can substantiate an indicative *Unit price guide* and a *Good practices guide on public procurement* containing specific recommendations for various sectors.

The information obtained could be used for making specific and realistic proposals and for correcting the regulatory framework, the procurement law, and for more others. For example, the penalties for horizontal agreements concluded between the undertakings operating on the market of supplying contracts is potentially very coarse, up to 10% of the turnover of each operator involved, but the Competition Council, based on the case law so far detected and the main areas affected, could not impose fines that approaching the maximum provided by the law, given that the individualization of the fine is depending on the duration and the gravity of the practice. In order to alter their cost-benefit calculations and to enhance self-denunciations<sup>13</sup>, the competition authority promotes actively the leniency policy, hoping that future agreements could be severely penalized, so that fines should be taken into account

<sup>13</sup> Which is the main tool of the European Commission for fighting cartels: out of the 36 cases from 2003-2008, 33 were solved by self-denunciations generated by the need to obtain leniency.

În legislația privind achizițiile publice, s-ar putea introduce o declarație pe propria răspundere la procedura de încredințare directă din care să rezulte că cei trei sau mai mulți ofertanți nu se află în asocieri.

Aparte de monitorizarea piețelor pe care companiile publice sunt jucători importanți, urmărirea mai atentă a rezultatelor proceselor de achiziție și concesionare – principalele forme de interacțiune economică ale statului cu economia privată – reprezintă un obiectiv important și relativ neacoperit în momentul de față în România. O re-priorizare precum cea recomandată aici ar fi binevenită atât pentru întărirea capacității interne de investigație de piață a autorității de concurență, cât și pentru a ne asigura, folosind instrumentele politicii de concurență, că sistemul de achiziții publice oferă cetățeanului contribuitor o valoare a serviciilor mai mare în contrapartidă pentru resursele pe care le investește.

by operators. The legislation on public procurement could be improved by the introduction of sworn statements attesting that the three or more competing bidders are not part of an association.

Apart from market monitoring, where public companies are important players, a more closely examination of the results of the procurement and concession procedures - the main forms of economic interaction with the State's private economy - is an important and relatively uncovered objective at the moment in Romania. A reprioritization like the one recommended would be welcomed so as to strengthen the internal capacity of the competition authority for investigating the markets and, by using the tools of the competition policy, to ensure that the public procurement system provides a higher value of the services compared to the resources invested, in the favour of contributing citizens.

## CONCURENȚA PE PIEȚELE DE ELECTRICITATE

### Rezumat

*În ciuda a ce se crede îndeobște, piața de electricitate din România este competitivă. România a adoptat încă din 2000 unul dintre cele mai liberalizate modele din Europa (concurență pe piața angro și piața de retail). Concurența există într-adevăr, deși marii producători de energie sunt încă controlați de stat. Din nefericire, o concurență reală, în beneficiul consumatorului, este împiedicată de măsuri greșite sau incomplete luate de instituții publice cu atribuții în domeniu. Aici intră politica de prețuri reglementate pentru consumatorii captivi, concentrările economice proiectate, dar și reglementări suboptimale pentru rețeaua de transmisie.*

**Cuvinte cheie:** electricitate, concurență, reglementări.

Discuția recentă privind înființarea a două companii integrate de electricitate, scandalurile din presă cu așa-numiții „băieți deștepți”, dar mai recent criza economică și problemele pe care le pune pentru investiții și consumatori readuc în atenția publicului câteva întrebări legitime. Este piața de electricitate competitivă în aceeași măsură în care poate fi, de exemplu, piața auto? Avem nevoie de furnizori sau intermediari între producător și consumator? Trebuie consumatorul final protejat, și, dacă da, cum? Cum împăcăm protecția consumatorului cu profitabilitatea producătorilor și a furnizorilor? Abia răspunzând la aceste întrebări ne putem da seama, de pildă, dacă e mai bine pentru consumator să avem mulți producători aflați în concurență sau unul-doi producători, de stat, care să domine piața.

### Întrebarea 1. Prin ce se deosebește piața de energie electrică de o piață obișnuită?

Din momentul în care se produce și până la consumatorul final, electricitatea trece prin mai multe etape. Electricitatea se produce în centrale, se transportă pe distanțe mari prin rețele de transmisie, se vinde și se facturează către consumatorul final (furnizare) și se transportă până la ușa acestuia (distribuție). Transmisia, adică transportul de la producător până la distribuitor, și distribuția, adică transportul de la distribuitor până la consumatorul final, sunt strâns legate de rețele, care sunt **monopoluri naturale**<sup>14</sup> cu tarife reglementate de ANRE. După cum se observă din definiție, problema concurenței se pune pe celelalte piețe în care producătorii vând furnizorilor (**angro**) și furnizorii vând consumatorului final (**retail**).

Electricitatea are **o particularitate importantă**, care afectează într-adevăr posibilitatea asigurării unui mediu concurențial în sensul obișnuit al termenului pe piața de electricitate. Energia electrică nu se poate stoca, ceea ce înseamnă în primul rând că trebuie să existe

<sup>14</sup> Sunt acele activități care pot fi desfășurate eficient în condițiile existenței unui singur operator („industriile de rețea”).

## COMPETITION ON ELECTRICITY MARKET

### *Abstract*

*Despite the general opinion, the Romanian electricity market is competitive. Romania has adopted since 2000 one of the most liberalized models from Europe (competition on the wholesale market and on the retail market, competition truly exists, although the big energy producers are still controlled by the state. Unfortunately, a real competition for consumer's benefit is hampered by the wrong or incomplete measures taken by public institutions with attributions in the field. Here we have the policy of regulated prices for the captive consumers, the economic concentrations that are envisaged, but also worst regulations for the delivering network.*

**Key words:** *electricity, competition, regulations.*

The recent discussion concerning the formation of the two integrated electricity companies, the scandals from the mass media with the so called “smart guys”, but more recently the economic crisis and the problems caused to investments and consumers draw the public attention to some justifiable questions. Is the electricity market such competitive as the automotive market for instance could be? Do we need suppliers or intermediary companies between producer and consumer? Does the final consumer have to be protected, and, if positive, how? How do we conciliate the consumer protection with the profitability of the producers and suppliers? Only answering to these questions we can realise, for instance, if is better for the consumer to have many producers in competition or to have one or two state producers dominating the market.

### **First Question. What are the aspects differentiating the energy market of an ordinary one?**

From the moment it is produced till the final consumer, the electricity passes through many stages. Electricity is produced in power stations, transported on long distances through networks, sold and invoiced to the final consumer (supplying) and transported to his door (distribution). The transmission, meaning the transport from the producer to the distributor, and the distribution, meaning the transport from the distributor to the final consumer, are closely tied to networks, which are **natural monopolies**<sup>14</sup> with tariffs regulated by ANRE. As it can be observed from the definition, the competition aspect is interests the other markets where the producers sell to the distributors (**wholesale**) and the distributors sell to the final consumer (**retail**).

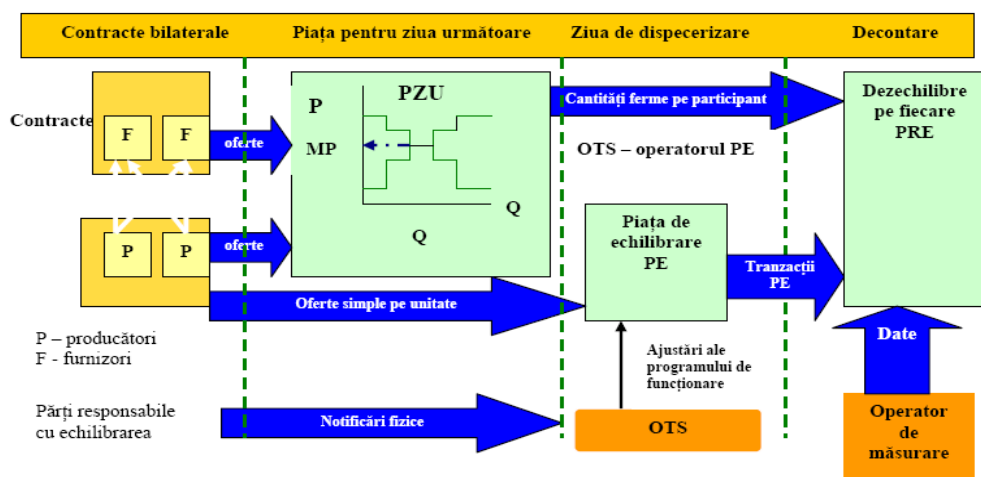
Electricity has **an important particularity** which really affects the possibility to assure a competitive environment in the ordinary meaning of the term. The electric energy cannot be stored, which firstly means that any time it has to be a balance between demand and

<sup>14</sup> Those activities that can be performed efficiently by a single operator (“network industries”).

În orice moment echilibru între cerere și ofertă (altminteri, întregul sistem energetic s-ar dezechilibra și ar apărea întreruperi sau supraîncărcări). Apoi, ar fi desigur cel mai ieftin să producem continuu, în centralele cele mai eficiente; însă consumul variază între diferite ore sau perioade ale anului, iar unele unități (hidro, nuclear) nu pot produce când e secetă. Unele centrale nu se pot opri decât cu costuri foarte mari (de exemplu, cele nucleare), deci acestea trebuie să producă continuu, în timp ce altele pot porni rapid sau lent. Cu toate acestea, piața de electricitate poate fi organizată în așa fel încât să permită concurență, după cum vom vedea în continuare<sup>15</sup>.

## 1. Piața angro

Principala consecință a faptului că e nevoie să se asigure în permanență echilibrul între producția de electricitate și consum e segmentarea pieței (angro) după **termenele** la care se tranzacționează și livrează electricitatea. Schema de mai jos arată modul în care funcționează piața angro. Piața angro are două componente voluntare (a contractelor bilaterale și piața pentru ziua următoare) și două componente obligatorii (de echilibrare și a serviciilor tehnologice de sistem). Le vom explica pe rând (cu riscul suprasimplificării).



Sursa: ANRE, 2010.

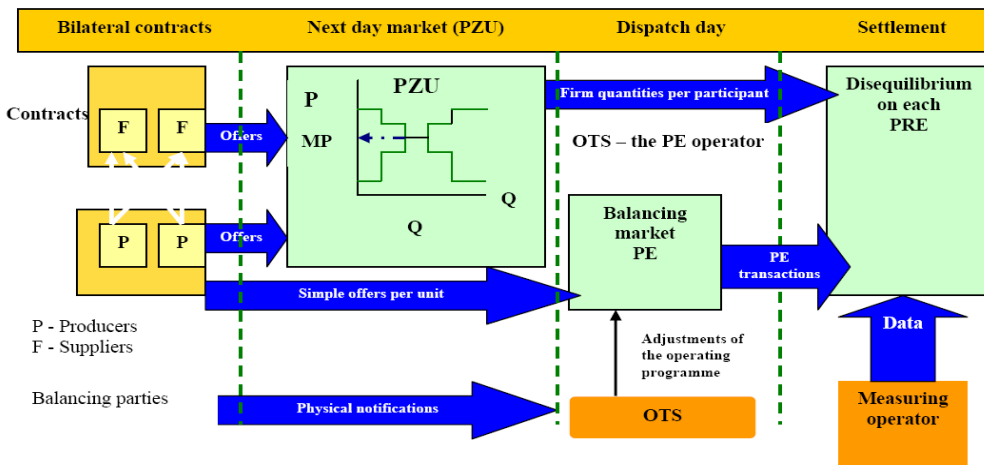
1. Avem întâi o **pieță pe care se vinde electricitate pe termen lung**, piața contractelor bilaterale. De exemplu, se știe că niciodată consumul nu scade sub un anumit nivel și atunci pentru acea cantitate se pot încheia contracte pe termen chiar și foarte lung (mai mulți ani). Această piață e interesantă pentru centralele care produc continuu sau cu opriri sau porniri scumpe și ineficiente, sau centrale care produc ieftin și nu sunt necesare pentru echilibrarea sistemului (Nuclearelectrica). De asemenea, se știe și că consumul este ciclic (la anumite ore sau perioade din an e mai mare, iar acest lucru e previzibil); se poate cumpăra electricitate prin contracte pe termen lung și pentru aceste vârfuri de consum previzibile.

<sup>15</sup> În analiza de față nu sunt abordate alte două piețe gestionate de OPCOM, piața certificatelor verzi și piața certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră. Certificatele verzi sunt o formă de susținere a electricității din surse regenerabile, iar prin tranzacționarea certificatelor de emisii se sprijină prin mecanisme de piață reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră. Ambele piețe sunt însă irelevante pentru concurența pe piața de electricitate despre care e vorba în raport.

supply (otherwise, the whole energetic system would unbalance, discontinuities and surcharges would appear). Then, it would be cheaper to continuously produce, in the most efficient power stations, but the consumption oscillates among different hours or periods of the year, and other units (hydro, nuclear) cannot produce when it is drought. Some power stations cannot be stopped without very big costs (for instance, the nuclear ones), therefore these power stations have to produce continuously, while others can be switched on rapidly or slowly. Despite these, the electricity market can be organised in such a way to permit competition, as we will see further on<sup>15</sup>.

## 1. The wholesale market

The main consequence of the fact that a balance between electricity production and consumption must be permanently assured is the segmentation of the market (wholesale) after the **periods** when electricity is traded and delivered. The figure below shows the way wholesale market functions. The wholesale market has two voluntary components (of bilateral contracts and the market for next day) and two compulsory components (of balancing and of the system technological services). We will explain them one by one (with the risk of simplifying).



Source: ANRE, 2010.

1. Firstly we have a **market on which electricity is sold on long term**, the market for the bilateral contracts. For instance, it is known that the consumption never decrease below certain level, therefore, for that quantity contracts even for very long terms can be concluded (many years). This market is interesting for the power stations that produce continually or with expensive and inefficient switch offs, or for the power stations that produce cheaply and are unnecessary for balancing the system (Nuclearelectrica). It is also known that the consumption is cyclic (at certain hours or periods of the year the consumption is bigger, and this thing is predictable); electricity can be bought through long term contracts for these consumption predictable peaks too.

<sup>15</sup> In the present analysis other two market administrated by OPCOM are not tackled, the market for green certificates and the market for the greenhouse gas emission certificates. The green certificates are a form of sustaining the electricity derived from green sources, and through the trading of gas emission certificates the reduction of greenhouse gas emissions is sustained. Both markets are still irrelevant for the competition on the electricity, which makes the object of the report.



Piața la termen e voluntară și funcționează la fel ca orice altă piață. La noi, aici intră PCCB (piața centralizată a contractelor bilaterale) de pe OPCOM, dar și tranzacții bilaterale în afara OPCOM, între care și așa-numitele contracte cu „băieții deștepți”. În România, pe PCCB se tranzacționează cam 10% din electricitate; dar volumul total al contractelor bilaterale e de cca. 5 ori mai mare decât ce se tranzacționează pe OPCOM.

PCCB de la OPCOM are două componente, o piață pe care se fac licitații centralizate „forward” și o piață cu negociere continuă, asemănătoare contractelor „futures” de pe bursele obișnuite. La negocierea continuă termenii ofertelor sau cererilor sunt standardizați (termene, cantități, oferte pentru bandă, vârf de consum sau gol) și implicit și tranzacționarea e mult mai „lichidă”. La licitațiile centralizate orice participant poate veni cu orice termeni pentru oferta sau cererea sa, pe care o scoate la licitație și-și selectează partenerul care îi oferă cel mai bun preț.

### **PCCB, Hidroelectrică, guvernanta corporativă și „băieții deștepți”**

Dacă participanții la segmentele voluntare ale pieței *angro* ar fi toți privați, aceștia ar fi liberi să-și selecteze partenerii după cum cred de cuviință, folosind OPCOM sau tranzacționând în afara acestuia. Totuși, atunci când avem de-a face cu o companie de stat, e nevoie de reglementări speciale pentru a ne asigura că managementul obține cei mai avantajoși termeni pentru acționariat (statul, adică Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri care îi reprezintă pe toți cetățenii, acționarii „finali”). Ni se pare firesc, de pildă, ca firmele de stat să fie supuse legislației privind achizițiile publice, adică să cumpere prin licitație produse la cel mai mic preț pentru o calitate acceptabilă, în așa fel încât managementul să minimizeze costurile în beneficiul acționarului. Un principiu similar ar trebui să se aplice și vânzătorilor, adică firmele de stat să fie obligate să vândă cui dă mai mult, ca să ne asigurăm că firma de stat își maximizează și veniturile (MECMA). Exact din acest motiv, MECMA a dat Ordinul nr. 445/2009 prin care producătorii de stat de electricitate sunt obligați să vândă transparent, prin OPCOM, celui care oferă cel mai bun preț.

Ordinul nr. 445/2009 se aplică tuturor companiilor de stat din sectorul energie, mai puțin Hidroelectrică. De-a lungul timpului, Hidroelectrică a argumentat că nu poate vinde electricitate pe OPCOM din cauză că are nevoie de contracte pe termen lung, pentru a avea un cash-flow constant pe mai mulți ani care să-i acopere necesarul de investiții. Dar PCCB cu licitație publică ar fi exact cadrul transparent în care Hidroelectrică ar putea scoate la licitație un contract pe 5 ani, de exemplu. Hidroelectrică are într-adevăr contracte încheiate netransparent între 2002-2004, cele mai lungi fiind pe 10 ani, însă pe măsură ce acestea expiră electricitatea disponibilă ar trebui vândută prin OPCOM. În loc de aceasta, vechile contracte sunt prelungite la prețuri puțin mai mari, dar mult sub cele la care se tranzacționează pe OPCOM (chiar la jumătate).

În cele din urmă, câteva dintre contractele pe termen lung ale Hidroelectricii au expirat din 2008-2009 și compania a scos pentru prima oară pe OPCOM o cantitate de energie de 1,7 TWh la sfârșitul lui 2008. Cu toate acestea, tranzacția s-a derulat contrar spiritului în care a fost emis Ordinul nr. 445/2009, adică Hidroelectrică să ofere pe OPCOM energie și să vândă cui dă mai mult. În loc să se întâmple așa, un cumpărător (ArcelorMittal – Sidex) a venit cu o cerere de 1,7 TWh la care oferea un preț de 138 lei/MWh, iar Hidroelectrică a răspuns imediat ofertei, deși prețul pe piață pentru electricitate pe OPCOM la momentul respectiv era de cca 160 lei/MWh.

Ce s-ar fi întâmplat dacă Hidroelectrică vindea în spiritul Ordinului nr. 445/2009? Cum prețul pieței era de 160 lei/MWh, Hidroelectrică ar fi putut cere un preț ușor mai mic (să zicem, 159 lei/MWh) și ar fi avut cerere din partea celor care cumpărau oricum la 160, iar ArcelorMittal fie ar fi acceptat prețul, fie alții ar fi cumpărat cantitatea respectivă de electricitate la preț mai bun pentru Hidroelectrică. În alte cuvinte, Hidroelectrică a pierdut  $(159-138) \times 1.000.000$ , adică 21 de milioane, doar din această tranzacție.

The market on term is voluntary and functions as any other market. In our case, here we have PCCB (the centralised market for bilateral contracts) on the OPCOM, but also bilateral transactions outside the OPCOM, among which we mention the so called contracts with the “the smart guys”. In Romania, on PCCB it is traded more almost 10% of the total electricity; but the total volume of the bilateral contracts is almost five times bigger than what is traded on OPCOM.

PCCB from OPCOM has two components, one market on which centralised „forward” auctions are organised and a market with continuous negotiation, similar to the “futures” contracts on the ordinary stock exchange. For the continuous negotiation the terms of the bids and asks are standardised (terms, quantities, bids for band, peak of consumption or clearance) and implicitly trading is more “fluid”. For the centralised auctions, any participant can come with any terms for his bid or ask, put it in auction and selects the part who gives him the best price.

#### **PCCB, Hidroelectrica, the corporative governance and the “smart guys”**

If all the participants to the voluntary stages of the wholesale market were private, they would be free to select the partners as they would personally consider, using OPCOM or trading outside of it. Nevertheless, when we are dealing with a State company, special regulations are needed in order to be sure that the management assures the most advantageous terms for the shareholders (the State, meaning the Ministry of Economy, Commerce and Business Environment which represents all the citizens, the “final” shareholders). It seems natural for instance that State companies comply with the public acquisition legislation, namely they buy through auction products at the smallest price for an acceptable quantity, in such a way the management could minimise the costs in the benefit of shareholder. A similar principle should be applied to the sales too, meaning that the state companies should be forced to sell to whom gives more, in order to assure that the state company maximises its profit (MECMA). Exactly for this reason, MECMA gave the Order no. 445/2009 providing that the electricity state producers are forced to sell transparently, through OPCOM, to whom gives the best price.

The Order no. 445/2009 applies to all State companies from the energetic sector, other than Hidroelectrica. Hidroelectrica argued that it cannot sell electricity to OPCOM because it needs long term contracts, in order to have a constant cash-flow for many more years satisfying the necessary of investments. But PCCB with public auction would be exactly the transparent framework within Hidroelectrica could bring in an auction a contract for five years, for instance. During 2002-2004, Hidroelectrica really has contracts concluded non-transparently; the longest ones being on ten years, but as these expire the available energy should be sold through OPCOM. On the contrary, the old contracts are extended with bigger prices, but much under those traded on OPCOM (even at half).

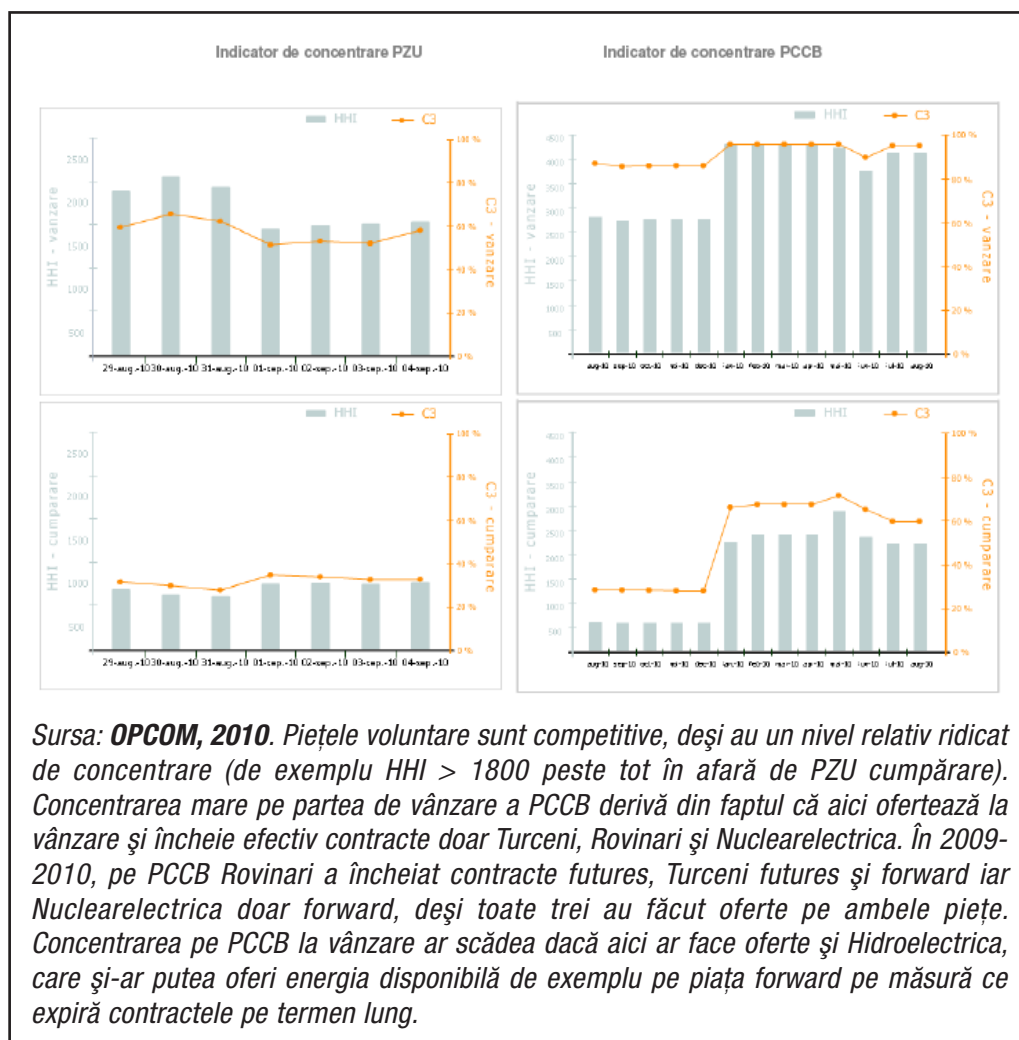
Finally, some of the long term contracts of Hidroelectrica expired in 2008-2009 and the company brought for the first time on OPCOM a quantity of energy of 1.7 TWh at the end of 2008. Despite this, the transaction was concluded breaching the spirit of the Order no. 445/2009, namely Hidroelectrica to offer on OPCOM energy and to sell it to whom gives more. On the contrary, a buyer (ArcelorMittal - Sidex) came with a demand of 1.7 TWh offering a price of 138 Lei/MWh, and Hidroelectrica immediately accepted the offer, even though the market price for electricity was at that moment approximately 160 lei/MWh.

What could happen if Hidroelectrica would have sold in the spirit of the Order no.445/2009? With the market price of 160 lei/MWh, Hidroelectrica could have asked a smaller price (let's say, 159 Lei/MWh) and would have demand from those who were buying at 160 anyway, and ArcelorMittal either would have accepted the price or others would have bought that quantity of electricity at a better price for Hidroelectrica. In other words, Hidroelectrica lost  $(159-138)*1.000.000$ , namely 21 millions, only from this deal.

2. Ce se întâmplă dacă consumul sau producția variază altfel decât s-a prognozat inițial? Vom avea nevoie întâi de o **piață spot** pe care se fac tranzacții voluntare între participanți, pentru ziua ce urmează, de pildă atunci când știu că mâine voi consuma mai mult decât mi-am planificat acum un an. La noi, acesta este principalul rol al PZU (piața pentru ziua următoare), administrată de OPCOM. Din nou, și această piață poate fi la fel de concurențială ca orice altă piață, nu există nicio restricție de tranzacționare pentru participanți. În România, PZU e cea mai activă dintre piețele de electricitate (contribuția în consum a tranzacțiilor cu livrare a energiei electrice în ziua următoare a ajuns la cca 25% în august 2010).

Pe ambele piețe voluntare concentrarea e monitorizată de OPCOM.

### Concentrarea pe piețele voluntare de electricitate



3. Ce se întâmplă dacă în ziua ce urmează apar variații neprevăzute, sau dacă din tranzacțiile voluntare s-ar ajunge a doua zi în dezechilibru în anumite zone (de exemplu, rețeaua de transmisie e congestionată într-un anumit loc și nu permite transferul unei

2. What happens if the consumption or the production oscillate differently that it was firstly predicted? We will firstly need a spot market where the participants make voluntary transactions, for the next day, for instance when they know that the next day they will consume more than they planned a year ago. In our case, this is the main role of PZU (the market for the next day), administrated by OPCOM. Again, this market could be as competitive as any other market, having no trading restriction for the participants. In Romania, PZU is the most attractive from the electricity market (the transactions of energy with delivery for next day contributed to the consumption with approximately 25% in August 2010).

OPCOM is monitoring the concentration of the two voluntary markets.

### Concentration on voluntary electricity markets



3. What would happen if the days after the sudden changes occur, or if as a result of the voluntary transactions, imbalance will occur in certain areas during the next day (for example, the transmission grid is congested in a certain place and does not allow the

cantități mari de energie rezultate dintr-o tranzacție voluntară)? E necesară o **piață de echilibrare** a cererii cu oferta, fără de care nu s-ar putea asigura stabilitatea întregului sistem energetic național.

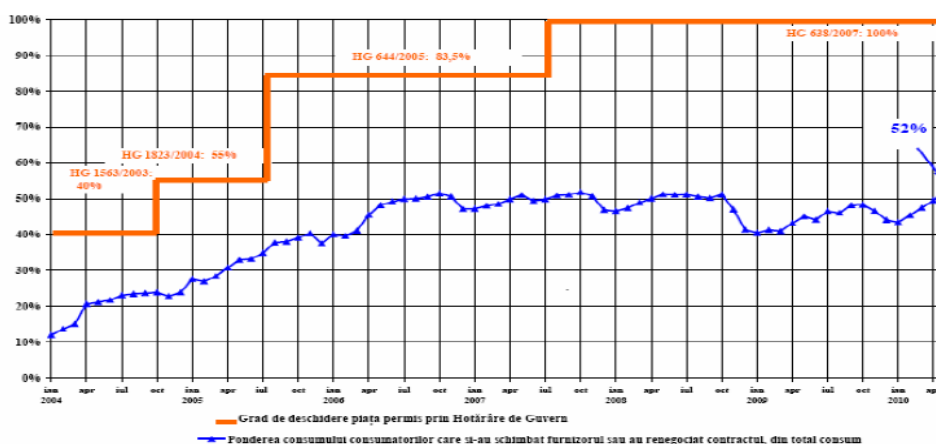
**Pe această piață de echilibrare intră doar cca. 5-15% din electricitatea produsă.** În alte cuvinte, piața de electricitate constă în 85% piață „clasică”, în care participanții intră în tranzacții fără restricții și pe care concurența funcționează ca pe orice altă piață, și doar 15% e o piață care funcționează după reguli diferite (dar totuși piață). Pentru cine e interesat, funcționarea acestei piețe ceva mai complicate și implicațiile pentru concurență sunt descrise pe scurt în **Anexă**.

## 2. Piața de retail

Pe piața de *retail* furnizorii încheie contracte cu consumatorii finali. Aici avem două componente: o piață competitivă, în care consumatorul (eligibil) își poate alege liber furnizorul, și una reglementată, unde consumatorul „captiv” cumpără la un preț reglementat de la un anumit furnizor „implicit”. Ideal, toți consumatorii ar trebui să-și poată alege furnizorii pe o piață liberă și, cel puțin conform legislației, toți consumatorii din România sunt eligibili din 2007. În alte cuvinte, dacă locuiesc în București și vreau să-mi schimb furnizorul, pot încheia un contract cu Electrica Transilvania Nord: furnizorul Electrica Transilvania Nord îmi oferă electricitatea, iar distribuitorii sunt obligați să-mi asigure transportul prin rețeaua de distribuție la tarifele reglementate de ANRE.

Deși gradul de deschidere al pieței este 100%, în realitate, piața este liberalizată doar parțial, ajungând pe la 50% și rămânând la acest nivel de 4 ani. Asta înseamnă că, deși teoretic am libertatea de a-mi schimba furnizorul, în realitate nu o fac, deoarece costurile schimbării furnizorului sunt prohibitive. Din acest motiv, Comisia Europeană a declanșat o procedură de infringement împotriva României în iunie 2009.

### Evoluția gradului de deschidere a pieței de energie electrică în perioada 2004 – mai 2010



Sursa: ANRE, 2010.

transfer of large amounts of energy resulting from a voluntary transaction)? It is necessary **to balance the supply and demand on the market**, without which the stability of the entire national energy system could not be ensured.

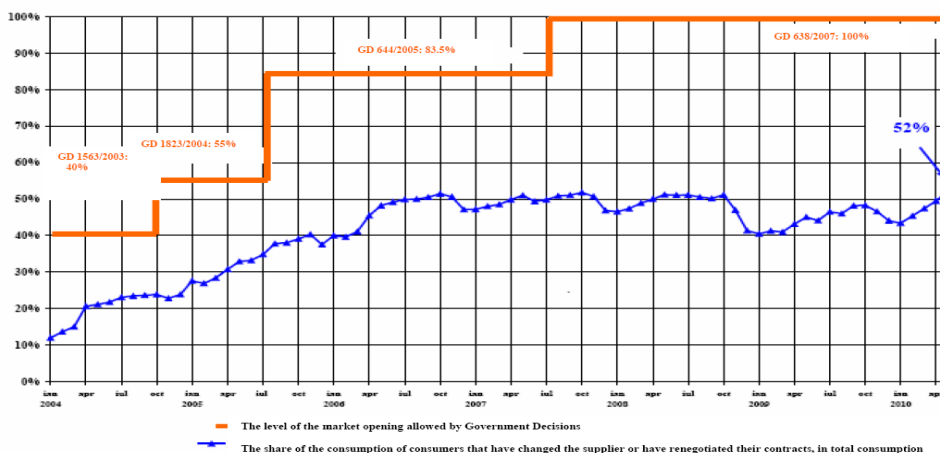
**Only approx. 5-15% of the electricity produced enters on this balancing market.** In other words, the market for electricity is 85% a “classical” market, where participants are making transactions without restrictions and where competition works like in any other market, and only 15% is a market operated by different rules (but which is still a market). For anyone who is interested, the operation of this some more complicated market and the implications on the competition are summarized in the **Appendix**.

## 2. The retail market

On the retail market, the suppliers conclude contracts with the final consumers. Here we have two components: a competitive market where (eligible) consumers can freely choose their supplier, and a regulated market, where “captive” consumers buy at a regulated price from a particular “default” supplier. Ideally, in a free market all consumers should be able to choose suppliers and, at least according to the law, of all residential consumers in Romania are eligible since 2007. In other words, if I live in Bucharest and I want to change my provider, I can contract with Electrica Transilvania Nord: supplier Electrica Transilvania Nord gives me electricity, and the distributors are required to provide for me the transport at the tariffs regulated by ANRE through the distribution network.

Although the degree of market opening is 100%, in reality, the market is liberalized only partially, reaching 50% and has remained at that level for four years. This means that while theoretically I have the freedom to change my provider, actually I do not, because switching costs are prohibitive. For this reason, the European Commission initiated an infringement procedure against Romania in June 2009.

**Evolution of the opening of the electricity market during 2004 - May 2010**



Source: ANRE, 2010.

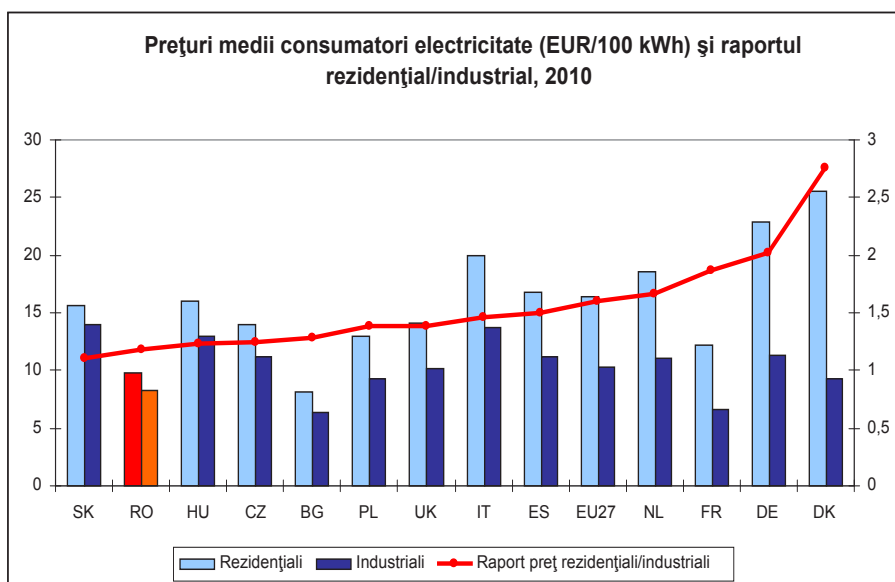
Suspiciunea CE în legătură cu consumatorii captivi e faptul că prețurile reglementate de ANRE pentru aceștia sunt mult prea mici față de prețurile care rezultă dintr-o piață competitivă, ceea ce-l determină pe consumatorul captiv să nu „iasă” pe piață. În alte cuvinte, o distorsiune a concurenței pe piața de retail. Energia pentru consumatorii eligibili e cu cca 35% mai ieftină decât pentru consumatorii captivi. Există câțiva indicatori care sugerează că există într-adevăr distorsiuni ale concurenței:

1. Prețurile la care cumpără consumatorul final constau din prețul electricității plus tarifele reglementate pentru transmisie și distribuție. Cu toate acestea, dacă ne uităm la câteva ordine ale ANRE de la sfârșitul anului 2009 (100-103) constatăm că **prețurile reglementate pentru consumatorii captivi sunt mai mici decât tarifele de transmisie plus distribuție**. Să luăm de exemplu un consumator captiv casnic social din Muntenia Nord cu consum de 2 kWh/zi. Tariful pe care îl plătește este 0,1804 lei/kWh. Dar pentru un consumator final din zona respectivă tariful de distribuție ar fi  $(13,26+34,92+120,97)/1000$  adică 0,1691 lei/kWh, iar cel de transmisie e  $(17+20,68+0,3+6,86+12,01)/1000$ , adică 0,0569, în total 0,2260 lei/kWh. Ca să poată da consumatorului captiv energia la 0,1804 RON/kWh, asta înseamnă că furnizorul implicit plătește de la el *din buzunar* diferența  $(0,2260-0,1804)$ ! Desigur, acest lucru nu s-ar putea întâmpla decât dacă furnizorul implicit își acoperă pierderea pe segmentul consumatorilor captivi pe seama eligibililor, prin subvenție încrucișată, explicit interzisă de Legea energiei și directivele europene. Cum pierderile sunt „aruncate” pe consumatorii eligibili, prețul energiei pentru aceștia crește, iar consumatorul captiv nu are nici un interes să intre pe această piață în care prețurile vor fi mai mari. De asemenea, între furnizorii implicați există și diferențe privind gradul de subvenționare încrucișată, ceea ce poate afecta potențialul lor competitiv pe piața eligibililor.
2. Datele sugerează și existența unor **subvenții încrucișate între consumatorii casnici și cei industriali**, ceea ce din nou distorsionează piața de retail și intră în contradicție cu Legea energiei și directivele europene. În mod normal, consumatorii rezidențiali au prețuri la electricitate mai mari decât consumatorii industriali, din cauza costurilor mai mari de distribuție pentru rezidențiali, nu sunt „interruptibili”, dar și faptului că *industrialii* consumă cantități mai mari, beneficiind de discount. În medie, raportul prețurilor în UE27 este 1,6, în timp ce la noi raportul e de doar 1,18. În alte cuvinte, consumatorii industriali plătesc mai mult decât ar fi cazul pentru ca prețurile pentru rezidențiali să rămână jos.

EC suspicion on captive consumers is that the prices for them, which are regulated by ANRE, are too small compared to the prices resulting from a competitive market, and this makes captive consumers not to get “out” of the market. In other words, this is a distortion of the competition on the retail market. The energy for eligible customers is by about 35% cheaper than for captive customers. There are several indicators suggesting that there really are distortions of the competition:

1. Purchasing prices of electricity for the final consumer consist of regulated tariffs for transmission and distribution too. However, if we look at several orders of ANRE from the end of 2009 (100-103), we find out that **regulated prices for captive consumers are lower than the tariffs of transmission plus the ones for the distribution**. Take for example a captive domestic consumer from the northern Muntenia, consuming 2 kWh/day. The tariff paid is of 0.1804 euro/kWh. But for a final consumer in the area, the distribution tariff would be  $(13.26+34.92+120.97)/1000$ , namely 0.1691 euro/kWh, while the transmission tariff is  $(17+20.68+0.3 +6.86 +12.01)/1000$ , namely of 0.0569: in total 0.2260 Lei/kWh. In order to sell to captive consumers the energy at 0.1804 Lei/kWh, the default supplier pays *from the pocket* the difference  $(0.2260-0.1804)$ ! Of course, this could not happen unless the default supplier covers the loss generated by the captive consumers at the expense of the eligible consumers by cross-subsidisation, which is explicitly prohibited by the Energy Law and the EU Directives. As such losses are “thrown” on to eligible customers, the energy price increases for them and captive consumers have no incentive to enter this market, where prices are higher. Moreover, there are differences between default suppliers as regards the degree of cross-subsidisation, which may affect their competitive potential on the market of eligible consumers.
2. The data also suggest the existence of **cross subsidies between residential and industrial consumers**, which again distort the retail market and contradict with the Energy Law and the European Directives. Normally, residential consumers have higher electricity prices than industrial consumers because of the higher distribution costs for them, because they do not “interrupted” the consumption, but also because *industrials* consume larger quantities, thus benefiting from discounts. In average, the ratio of the prices in the EU27 is of 1.6, while in Romania, it is of only 1.18. In other words, industrial consumers pay more than would be the case, so as for the residential prices to remain down.





Sursa: Eurostat, 2010.

### 3. Rețele

Pe piața electricității există două zone de monopol natural, rețelele de transmisie și distribuție. Există două aspecte care trebuie reglementate (de ANRE): tarifele pentru serviciile oferite și impactul rețelelor asupra concurenței pe piața angro și retail.

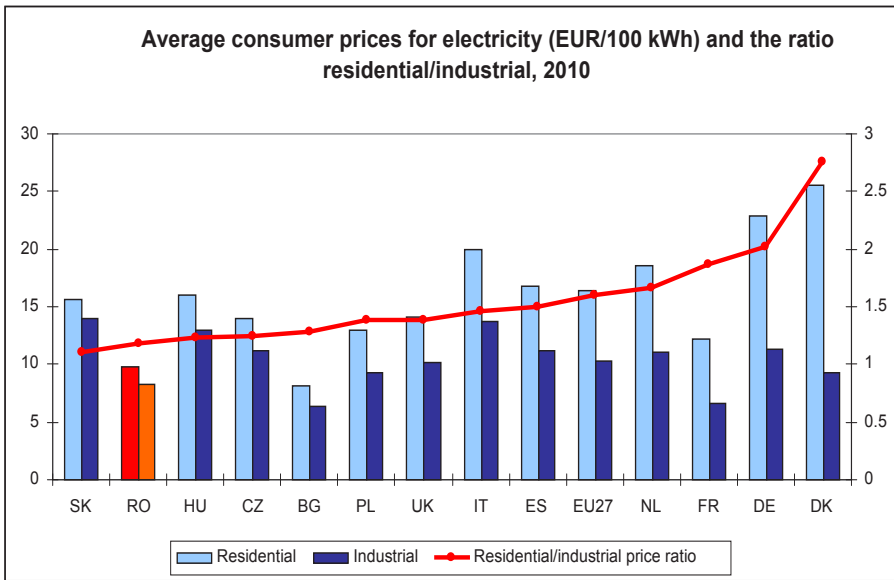
**Tarifele** de distribuție sunt stabilite prin reglementări „price cap”. Pentru transmisie, există o dublă reglementare, un venit anual necesar („revenue cap”) pentru toată Transelectrica și tarife zonale „price cap”.

Pe de altă parte, de **accesul** la aceste rețele depinde concurența pe piețele angro și retail. De pildă, pentru a se asigura concurența pe piața angro între producători, trebuie ca orice producător care îndeplinește anumite condiții tehnice (valabile pentru toată lumea) să aibă acces la rețeaua de transmisie. ANRE trebuie să monitorizeze că aceste condiții tehnice nu exclud de pe piață în mod nejustificat anumiți producători.

Prețurile reglementate de ANRE și reglementările de acces trebuie **să nu distorsioneze piețele angro și retail**. De pildă, modalitatea de reglementare a tarifelor zonale și venitului anual necesar sau reglementarea modului în care sunt alocate capacitățile de interconexiune duce la posibilele distorsiuni pe piața angro (vezi **Box din Anexă**).

#### Întrebarea 2. Avem nevoie de furnizori?

Furnizorii au fost deseori *demonizați* de opinia publică drept intermediari inutili ce „căpușează” sectorul energetic. În realitate, pe o piață realmente competitivă și transparentă furnizorii îndeplinesc un rol esențial: dispersează riscurile și își asumă responsabilități pe care consumatorii nu și le doresc.



Source: Eurostat, 2010.

### 3. The networks

The electricity market has two natural monopoly areas: transmission and distribution networks. Two aspects must be regulated (by ANRE): the charges for the services provided and the impact of the networks on the competition on the wholesale and retail markets.

Distribution **tariffs** are set through price cap regulations. For the transmission, there is a dual regulation - an annual required income (revenue cap) for Transelectrica and regional price cap tariffs.

On the other hand, **the access** to these networks depends on the competition on the wholesale and retail markets. For example, for ensuring competition between the producers from the wholesale market, any producer that meets certain technical conditions (valid for everyone) must have access to the transmission grid. ANRE should monitor that technical conditions do not exclude unduly certain producers from the market.

The prices regulated by ANRE and the access rules should not **distort the wholesale and retail markets**. For example, the manner of establishing regional tariffs and the annual required income or the regulations on the allocation of interconnection capacities leads to distortions on the wholesale market (see **Box in the Annex**).

#### Question 2. Do we need suppliers?

Suppliers were often *demonized* by the public as useless intermediaries that “rob” the energy sector. In reality, truly competitive and transparent market suppliers play a significant role: they disperse the risks and responsibilities unwanted by consumers.

Astfel, furnizorii cumpără electricitate de la mai mulți producători și își fac un „coș” de electricitate. Furnizorul este interesat să-și facă un astfel de „coș” pe o piață concurențială pentru dispersarea riscului. De pildă, electricitatea din surse *hidro* se produce doar dacă plouă; dacă e secetă se va produce mai mult *termo*; furnizorul va cumpăra electricitate din mai multe surse pentru a nu ajunge în situația în care să nu poată să-și onoreze contractul de furnizare. Furnizorul va fi interesat și de optimizarea propriului portofoliu de consumatori.

### Întrebarea 3. Cum putem proteja consumatorul fără a afecta piețele angro și retail și profitabilitatea actorilor de pe aceste piețe?

Am văzut distorsiunile de pe piața de retail introduse de reglementările ANRE pentru consumatorii captivi. Cu toate acestea, e de înțeles dorința statului ca rezidențialii, de pildă, să aibă acces la electricitate, la prețuri suportabile, pentru asigurarea unui standard minim de calitate a vieții. Însă acest lucru nu trebuie să pună în pericol capacitatea actorilor din piață de a face investiții, și nici nu trebuie să elimine stimulentele pentru consumatori de a economisi energie.

Cum s-ar putea face acest lucru? Întâi, este nevoie ca legislația să definească în mod clar conceptul de „serviciu universal” sau de „obligații de interes general”, adică standarde minime de calitate și acces la electricitate pentru consumatori. În același timp însă, dacă statul obligă furnizorii să asigure acest „serviciu universal” și pentru consumatori care ar reprezenta o pierdere, trebuie să existe mecanisme adecvate prin care tot statul să asigure compensarea pierderilor. Sunt două soluții acceptabile:

- Se aprobă tarife sociale, mai mici, pentru consumatori din anumite categorii defavorizate, iar statul instituie mecanisme transparente prin care să despăgubească furnizorul în pierdere, nu cum se întâmplă azi, când furnizorii își acoperă pierderea pe seama celorlalți consumatori, sau
- Statul oferă direct subvenții de venit persoanelor defavorizate și aceștia plătesc integral costul electricității, întocmai ca orice consumator.

A doua variantă e totuși de preferat, deoarece ar fi mai simplu de gestionat (în politica socială a guvernului) și are șanse să fie mai transparentă.

### Ce concluzii putem trage pentru concurență?

- 1. Piețele de energie pot fi competitive**, în aceeași măsură în care sunt și celelalte piețe. Nu este nevoie de un monopol de stat sau de companii dominante pentru a crește eficiența economică a producerii și furnizării de electricitate. Trebuie asigurată concurența pe toate segmentele pieței de electricitate, fără distorsiuni introduse de politici publice netransparente.
- 2. Înființarea companiilor integrate duce la monopolul câte uneia din cele două companii pe toate segmentele de piață angro**, voluntare (PZU și PCCB) și obligatorii (echilibrare și servicii tehnologice de sistem STS).

Thus, suppliers buy electricity from several producers and make their own energy “basket”. On a competitive market, suppliers are interested to make such a “basket” for dispersing the risks. For example, the electricity from *hydro* sources is produced only if it rains; if a drought occurs the *thermo* production is increased; suppliers will buy electricity from multiple sources so as to be able to honour the supplying contract. Suppliers will also be interested in optimizing their portfolios of customers.

### Question 3. How can we safeguard consumers without affecting the wholesale and retail markets and the profitability of the players on these markets?

We have seen the distortions for the captive consumers introduced by ANRE regulations on the retail market. However, it is understandable that the State wants that residentials, for instance, to have access to electricity at bearable prices, so as a minimum standard of life quality to be ensured. But this should not jeopardize the ability of the market players to invest, nor should it eliminate incentives for consumers to save energy.

How this could be done? First, the legislation must clearly define the concept of “universal service” or of “general interest obligations”, namely minimum quality standards and access to electricity for consumers. At the same time, if the State requires suppliers to provide that “universal service” also for non-economical consumers, there should be appropriate mechanisms to ensure that the State would provide compensations for all losses. There are two acceptable solutions:

- Lower social tariffs approved for disadvantaged consumers and where the State should institute transparent mechanisms to compensate the related losses of the supplier, not what happens today, when suppliers are covering the losses on the account of other customers, or
- Direct subsidies granted by the State for the disadvantaged people, who would pay the full cost of electricity, just like any consumer.

The second version is preferable because it would be easier to be managed (within the Government’s social policy) and is likely to be more transparent.

### What conclusions can we draw for the competition?

1. **Energy markets can be competitive**, like any other market. For increasing the efficiency of the production and of the supply of electricity there is no need for a State monopoly or dominant companies. The competition should be fostered in all segments of the electricity market without distortions introduced by non-transparent public policies.
2. **The establishment of the integrated companies leads to the monopolisation, by each of the two companies, of all segments of the wholesale market:** voluntary (PZU and PCCB) and mandatory (balancing and system technological services STS).

- a. Se reduce concurența pe piața OPCOM chiar dacă, de exemplu, cele două companii ar pune în continuare aceeași cantitate de energie pe OPCOM (și nu, cum au anunțat, cantități mai mici). De pildă, Turceni, Rovinari, Craiova și Nuclearelectrica, singurele companii care tranzacționează pe PCCB, vor face parte din aceeași companie, ceea ce face ca **Electra să aibă monopol pe oferta de electricitate din PCCB.**
- b. **Dacă s-ar păstra structura de producție din 2009, pe piața de echilibrare și a serviciilor tehnologice de sistem Hidroenergetica ar deține monopol.** Aceasta se întâmplă din cauză că Electra va păstra integral acea parte din Hidroelectrică care deține și azi majoritatea serviciilor de sistem (peste 80%) și adaugă și serviciile tehnologice furnizate de ELCEN, Deva, Termoelectrică<sup>16</sup>.
- 3. Reglementatorul ANRE trebuie întărit și trebuie asigurată independența sa** pentru a asigura competența necesară reglementărilor pe o piață de energie modernă. ANRE trebuie să aibă capacitatea tehnică de a înțelege și acele aspecte pe care le gestionează azi, cu succes, Transelectrica (în special reglementări tehnice de acces la rețele sau prețurile pentru servicii tehnologice de sistem și echilibrare).
- 4. Reglementările ANRE de tarife pentru monopoli naturali trebuie să nu distorsioneze piețele angro.** Ideal, ANRE ar trebui să reglementeze doar tarife pentru zonele de monopol natural (transmisie, distribuție, STS), lăsând mecanismele de piață să funcționeze pe celelalte zone, cum e cazul consumatorilor captivi. Reglementările privind tarifele de transmisie trebuie să permită Transelectrica să-și optimizeze utilizarea rețelei și investiții în zonele congestionate, în limita venitului anual necesar (revenue cap). În același timp, ANRE trebuie să monitorizeze activitatea Transelectrica pentru a evita eventuale distorsiuni ale pieței (congestii false, în diferite zone sau pentru alocarea capacității de interconexiune).
- 5. Reglementările ANRE trebuie să permită buna funcționare a pieței de retail, în condiții competitive.** Este nevoie de o definiție a conceptului de serviciu public, prin care să se stabilească obligațiile de furnizare (acces la electricitate, calitate). Consumatorii captivi trebuie împărțiți în vulnerabili, pentru care într-adevăr este nevoie de sprijin, precum persoanele cu venituri foarte mici, și care nu-și pot permite prin forțe proprii obținerea unor astfel de servicii, și consumatori care pot intra pe piața *eligibililor*. Pentru primii, e recomandabil ca aceștia să primească subvenții de venit în cadrul politicilor sociale. Reglementările ANRE **nu trebuie să forțeze furnizorii să subvenționeze încrucișat consumatorii rezidențiali cu cei eligibili, pe piața de retail**, deoarece acest lucru va descuraja orice consumator captiv să intre pe piața eligibililor, unde ar plăti prețuri mai mari.
- 6. Subvențiile încrucișate pe piața angro trebuie evitate.** Până la aplicarea integrală a Ordinului nr. 445/2009, ANRE trebuie să solicite date și să verifice dacă eventualele tranzacții între companiile energetice nu ascund subvenții

<sup>16</sup> Situația poate fi diferită dacă restructurarea celor două companii se face după ce centrala de la Lotru, în curs de reabilitare, va funcționa integral, și dacă într-adevăr Lotru (sucursala Vâlcea a Hidroelectrică) va rămâne în componența Electra. Trebuie amintit că anul trecut au avut loc mai multe schimbări în structura propusă a celor două companii, inclusiv înlocuirea uneia din centralele hidro (Slatina) cu alta (Târgu Jiu) în structura Electra.

- a. The competition on the OPCOM market is being reduced even if, for example, the two companies would still make the same amount of energy through OPCOM (and not, as announced, smaller quantities). For example, Turceni, Rovinari, Craiova and Nuclearelectrica, the only companies that trade on PCCB, will be part of the same company, which makes **Electra to have a monopoly on providing electricity through PCCB.**
- b. **If the 2009 production structure would be maintain, Hidroelectrica would hold the monopoly on the balancing market and on the market of system technological services.** This will happen because Electra will maintain fully the part of Hidroelectrica holding today the majority of the system services (over 80%) and will add the technological services provided by ELCEN, Deva, and Termoelectrica<sup>16</sup>.
3. **ANRE should be strengthened and its independence must be ensured** so as to ensure the necessary competence for regulating modern energy markets. ANRE should have the technical capability to understand and manage those issues solved successfully today by Transelectrica (in particular, technical regulations on network access or the prices for system technologic services and balancing).
4. **The ANRE regulations on the tariffs for natural monopolies should not distort the wholesale markets.** Ideally, ANRE should cover only the areas of natural monopoly tariffs (transmission, distribution, STS), allowing market mechanisms to work on other areas, as is the case of captive customers. Regulations on transmission tariffs should allow Transelectrica to optimize its employ of the network and the investments in congested areas, in the limit of the annual required income (revenue cap). Meanwhile, ANRE must monitor the activity of Transelectrica so as to avoid market distortions (fake congestion in various areas and the allocation of interconnection capacity).
5. **ANRE regulations should ensure the smooth operation of the retail market, in competitive conditions.** The concept of public service must be defined so as to establish the supplying obligations (the access to electricity, the quality). Captive consumers must be divided in vulnerable - which really need support - and people with low income - which can not afford obtaining such services - and consumers which can enter the market eligible consumers. For the first, it is advisable that they should receive income subsidies under social policies. ANRE regulations **should not force providers to cross-subsidize residential consumers with the eligible ones on the retail market**, as this will deter any captive customer to enter the market of eligible consumers, where they would have to pay higher prices.
6. **Cross-subsidies should be avoided on the wholesale market.** Until the full implementation of Order no.445/2009, ANRE should request data and verify if any transactions between energy companies hide cross-subsidies (for example,

<sup>16</sup> The situation may be different if the restructuring of the two companies will be done after the Lotru unit, which is under rehabilitation, will operate fully, and if indeed Lotru (the Vâlcea branch of Hidroelectrica) will remain under Electra. It should be recalled that last year there were several proposed changes in the structure of the two companies, including the replacement of one hydro unit (Slatina) with another (Târgu Jiu) in Electra's structure.

- încrucișate (de exemplu, Termoelectrica ar putea cumpăra ieftin de la Hidroelectrică pentru a-și asigura energie mai ieftină). Astfel de tranzacții pot fi evitate prin tranzacționarea exclusiv pe OPCOM a cantităților de energie disponibilă a producătorilor de stat (aplicarea Ordinului nr. 445/2009).
7. Acolo unde ANRE suspectează comportamente anticompetitive în piețele de energie, poate **coopera cu Consiliul Concurenței pentru a sancționa prompt orice abuzuri**. În acest context, există un Protocol de cooperare între cele două instituții cu rolul de a formaliza acest proces și a asigura monitorizarea piețelor de energie din punct de vedere al unei concurenței funcționale.

Termoelectrica could buy cheaper from Hidroelectrica to secure cheaper energy). Such transactions may be avoided by trading the available quantities of energy produced by State operators (application of Order no.445/2009) exclusively on OPCOM.

7. If ANRE is to suspect anticompetitive behaviour on the energy markets, it **should cooperate with the Competition Council so as to promptly punish any abuses**. In this context, there is a protocol of cooperation between the two institutions designed to formalize this process and to monitor energy markets in terms of a functional competition.



## FUNCȚIONAREA PIEȚEI DE ECHILIBRARE ȘI A SERVICIILOR TEHNOLOGICE DE SISTEM

Piața de echilibrare asigură în permanență echilibrul cererii și ofertei de energie electrică, „completând” piețele voluntare din care pot rezulta mici dezechilibre (cca 5-15% din consumul de electricitate). Dezechilibrele fiind cauzate de ce se întâmplă pe piețele voluntare, participanții de acolo (grupați în „părți responsabile cu echilibrarea”) trebuie să-și asume responsabilitatea echilibrării sistemului atunci când din tranzacțiile lor rezultă astfel de dezechilibre. Ei trebuie să „plătească” Transelectrica pentru dezechilibrele induse și pe care Transelectrica le rezolvă prin operațiuni pe piața de echilibrare. Pe de altă parte, Transelectrica la rândul ei poate fi responsabilă de dezechilibre între cerere și ofertă, de exemplu acolo unde din piețele voluntare rezultă un anumit transfer de energie pe care Transelectrica nu îl poate asigura din cauză că rețeaua e congestionată într-o anumită zonă. Decontarea financiară pentru toate dezechilibrele se face prin OPCOM.

Cum funcționează această piață? Din piețele voluntare rezultă notificări fizice de cantități de energie care trebuie livrate a doua zi. Din aceste notificări și față de ce se întâmplă efectiv a doua zi cu consumul și producția pot rezulta dezechilibre care trebuie reglate cu ajutorul pieței de echilibrare. Pe piața de echilibrare, toți producătorii care participă la piețele voluntare sunt obligați să facă Transelectrica o unică ofertă, cu mai multe perechi preț-cantitate, pentru cantități pe care sunt dispuși să le furnizeze în plus sau în minus față de producția contractată în piețele voluntare. Producătorii sunt obligați să ofere pe piața de echilibrare toată energia necontractată în tranzacții voluntare. Consumatorii pot face și ei oferte de reducere a consumului în mod voluntar: de pildă, dacă accept să fie deconectat o perioadă, fiind recompensat pentru asta. Contrapartida pentru fiecare tranzacție de pe piața de echilibrare este Transelectrica. Transelectrica selectează perechile cantitate-preț cele mai avantajoase la care poate face tranzacțiile pentru echilibrarea sistemului energetic. Pe această piață, tranzacțiile nu sunt voluntare; administratorul întregului sistem (Transelectrica) dă „ordine”, de exemplu, unor grupuri de producție să producă mai mult sau mai puțin în funcție de nevoile întregului sistem la un moment dat.

În termeni economici, cei 15% care formează piața de echilibrare sunt în realitate o piață segmentată după timpul la care pot răspunde la variații producătorii sau consumatorii „dispecerizabili” (producători care își pot crește sau reduce energia livrată, dar și consumatori care consumă pentru stocare de energie, de exemplu centrale de pompare). Variațiile pot fi în sus (creștere) sau în jos (reducere).

În alte cuvinte, la variațiile de cerere și ofertă vor intra în funcțiune:

- Reglajul primar, adică posibilitatea de adaptare la variații mici, mai repede de 30 secunde, pe care trebuie să o aibă orice centrală conectată la sistemul energetic național;
- Reglaj secundar, răspuns automat la variații de frecvență în maxim 15 minute;
- Reglaj terțiar rapid, care refacă rezerva de reglaj secundar;
- Reglaj terțiar lent, pentru refacerea rezervei de reglaj terțiar rapid.

## THE FUNCTIONING OF THE BALANCING MARKET AND OF THE SYSTEM TECHNOLOGICAL SERVICES

The balancing market ensures the constant balance of supply and demand of electricity, by “filling” the voluntary market that can generate small imbalances (about 5-15% of the electricity consumption). Since imbalances are caused by what happens on voluntary markets, the participants on that segment (grouped into “balancing parties”) should take the responsibility of balancing the system when their transactions generate such imbalances. They must “pay” Transelectrica for the induced imbalances that are resolved by Transelectrica through balancing market operations. Moreover, Transelectrica itself may be responsible for imbalances between supply and demand, for example from a transfer of energy in voluntary markets that can not be ensured by Transelectrica because the network is congested in a certain area. The financial settlement for all imbalances is done through OPCOM.

How does this market work? Voluntary markets can generate physical notifications of energy amounts to be delivered the next day. The differences between these notifications and what actually happens on the next day consumption and production can result in imbalances to be settled through the balancing market. On the balancing market, all producers participating in voluntary markets are bound to make a single bid to Transelectrica, with more price-quantity pairs, for the amounts they are willing to provide more or less than the contracted production on voluntary markets. Producers are required to provide on the balancing market all the energy not contracted in voluntary transactions. Consumers can offer voluntarily to reduce their consumption too: for instance, if a consumer accepts to be disconnected for a limited time, he will be rewarded accordingly. The counterparty for each transaction in the balancing market is Transelectrica. Transelectrica select the best quantity-price pairs for trading so as to balance the energy system. On this market, transactions are voluntary; the entire system administrator (Transelectrica) gives “orders”, for example, to production groups to generate more or less energy depending on the needs of the entire system at a time.

In economic terms, the 15% forming the balancing market are actually divided based on the time producers and “dispatched” consumers can respond (producer that may raise or lower the energy delivered, but also consumers using storage energy, for example, pumping stations). Variations can be up (increase) or down (reduction).

In other words, when changes in demand and supply occur, the following will become operational:

- Primary adjustment, namely the capacity to adapt in less than 30 seconds to small changes, capacity that must be specific for any unit connected to the national energy system;
- Secondary adjustment, namely the automatic reaction within 15 minutes to frequency changes;
- Rapid tertiary adjustment, which restores the secondary adjustment reserve;
- Slow tertiary adjustment, for the rapid recovery of the tertiary adjustment reserve.

Altfel spus, reglajul secundar, terțiar rapid și terțiar lent sunt practic **trei segmente de piață**, care diferă prin viteza de răspuns la variațiile cererii și ofertei.

Aceeași unitate dispecerizabilă poate fi folosită pentru mai multe tipuri de reglaj, adică o unitate poate fi pusă pe toate cele 3 segmente de piață, desigur în perioade diferite pentru a evita conflictele. Pentru optimizarea resurselor, întâi toate ofertele se fac pentru reglajul terțiar lent, în timp ce o anumită cantitate, de energie mai scumpă, e păstrată pentru reglajul secundar sau terțiar rapid; după selecția de terțiar lent cel mai ieftin, toate ofertele rămase se fac pentru reglaj terțiar rapid și o anumită cantitate se rezervă pentru reglajul secundar. Pentru echilibrarea în timp real, întâi e folosit reglajul secundar, iar în fiecare oră se pot „rearanja” unitățile disponibile pentru reglajul terțiar pentru a trece în reglaj secundar dacă e nevoie. Ofertanții pe această piață primesc prețul la care au licitat pentru reglajul terțiar și cost marginal pentru reglaj secundar. În alte cuvinte, **deși piața de echilibrare nu e o piață voluntară, alocarea resurselor disponibile se face după criteriile de eficiență economică, participanții cu prețurile cele mai bune fiind recompensați. Așadar, și pe piața de echilibrare există concurență.**

Piața de echilibrare e o piață de energie disponibilă. Pentru a se asigura că Transelectrica are în orice moment rezerve pentru a face reglajul, în spatele pieței de echilibrare există și o piață de rezerve (piața serviciilor tehnologice de sistem STS). Pe aceasta se tranzacționează **rezervele de capacitate** prin licitație sau contracte bilaterale, pe cele 3 tipuri de rezerve (reglaj secundar, terțiar rapid, terțiar lent). Din nou, și în cazul STS avem de a face cu o **pieță pe care alocarea resurselor se face după criteriile economice de eficiență și există concurență între ofertanți**. Legătura dintre piața serviciilor tehnologice de sistem și piața de echilibrare e că orice participant calificat să ofere servicii de reglaj cumpără servicii tehnologice de sistem și trebuie să ofere o cantitate echivalentă de energie pe piața de echilibrare.

Cât de **concurrentiale** sunt însă aceste două piețe? Deși pe piața serviciilor tehnologice de sistem și piața de echilibrare există mai mulți participanți, în România ambele piețe sunt foarte concentrate, fiind dominate de Hidroelectrică (aceasta deține chiar până la 80% din serviciile tehnologice de sistem). Ca urmare, reglementatorul energiei ANRE tratează aceste servicii aproape ca pe un **monopol reglementat**. Prețurile pentru STS și piața de echilibrare sunt aprobate de ANRE după o metodologie „price cap”; de exemplu, în 2009, prețurile de ofertare pe piața de echilibrare nu au putut depăși 400 Lei/MWh.

In other words, the secondary adjustment, the rapid tertiary adjustment and the slow tertiary adjustment are basically **three market segments**, defined based on the speed of responding to changes in supply and demand.

The same dispatched unit can be used for several types of adjustment, namely, a unit can be placed to avoid conflicts on all three market segments, of course at different times. To optimize resources, all bids are made first for the tertiary slow adjustment, while a certain amount of more expensive energy is stored for secondary or tertiary rapid adjustment; after the selection of the cheapest tertiary slow adjustment, all remaining bids are for the rapid tertiary adjustment and a certain amount is reserved for the secondary adjustment. For a real-time balancing, the secondary adjustment is used first, and every hour the available units can be “rearranged” for the tertiary adjustment so as to shift to the secondary adjustment if needed. Bidders in the market receive the price they offered for the tertiary adjustment, and the marginal cost for the secondary adjustment. In other words, **although the balancing market is not a voluntary market, the allocation of the available resources is done on economic efficiency criteria, participants with the best prices being rewarded. So there is competition on the balancing market too.**

The balancing market is a market of available energy. In order to ensure that Transelectrica has reserves to make the adjustment at any time, behind the balancing market is a market of reserves (STS - system technological market). **Capacity reserves** are traded on this market, by tender or bilateral contracts, depending on the three types of reserves (secondary adjustment, rapid tertiary adjustment and slow tertiary adjustment). On **the STS market, the allocation of the resources is being done based on economic efficiency criteria too and there is competition between bidders.** The link between the market of system technological services and the balancing market is that any participant qualified to offer adjustment services purchase system technological services and have to provide an equivalent amount of energy on the balancing market.

But how **competitive** are these two markets? Although in Romania there are many players on the market of system technological services and on the balancing market, both markets are highly concentrated, being dominated by Hidroelectrica (it holds even up to 80% of system technological services). As a result, ANRE treats such services almost as a **regulated monopoly**. Prices for STS and for the balancing market are approved by ANRE through a “price cap” methodology as, for example, was in 2009, when tender prices in the balancing market were prohibited to exceed 400 Lei/MWh.

## Valorile indicatorilor de concentrare a pieței de echilibrare (%)

	Tip reglaj	Sens reglaj	2006	2007	2008	2009
C1	Reglaj secundar	Creștere	80	60	71	64
		Scădere	80	56	71	64
	Reglaj terțiar rapid	Creștere	69	51	70	55
		Scădere	53	30	38	47
	Reglaj terțiar lent	Creștere	29	29	27	39
		Scădere	31	19	27	32
HHI	Reglaj secundar	Creștere	6510	3915	5438	4526
		Scădere	6612	3538	5367	4501
	Reglaj terțiar rapid	Creștere	5061	2979	5065	3543
		Scădere	3452	1590	2319	2843
	Reglaj terțiar lent	Creștere	2203	1769	2021	2478
		Scădere	2582	1276	1838	2017

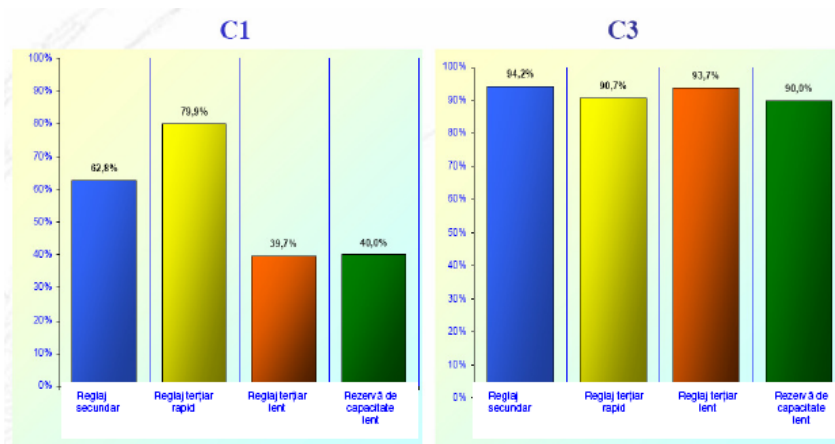
Sursa: Raport anual ANRE, 2009.

## Concentrarea pe piața serviciilor tehnologice de sistem

Anul 2009		Rezervă reglaj secundar	Rezervă terțiară rapidă	Rezervă terțiară lentă	Rezervă de capacitate
Componenta reglementată	Cantitate contractată (h*MW)	3418580	5209885	2571450	0
	C1 (%)	62,2	80,2	71,7	0
	C3 (%)	88,7	90,4	100	0
Componenta concurențială	Cantitate contractată (h*MW)	0	0	1530106	1987304
	C1 (%)	0	0	42,1	34,2
	C3 (%)	0	0	82,7	86,1
	HHI	0	0	2869	2692

Sursa: Raport anual ANRE, 2009.

## Cota de piață a celui mai mare/primilor 3 participanți la piața serviciilor tehnologice de sistem



Sursa: Transelectrica 2010. Datele sunt valabile pentru luna iunie 2010.

Values of the concentration indexes for the balancing market (%)

	Type of adjustment	Way of adjustment	2006	2007	2008	2009
C1	Secondary adjustment	Increase	80	60	71	64
		Decrease	80	56	71	64
	Rapid tertiary adjustment	Increase	69	51	70	55
		Decrease	53	30	38	47
	Slow tertiary adjustment	Increase	29	29	27	39
		Decrease	31	19	27	32
HHI	Secondary adjustment	Increase	6510	3915	5438	4526
		Decrease	6612	3538	5367	4501
	Rapid tertiary adjustment	Increase	5061	2979	5065	3543
		Decrease	3452	1590	2319	2843
	Slow tertiary adjustment	Increase	2203	1769	2021	2478
		Decrease	2582	1276	1838	2017

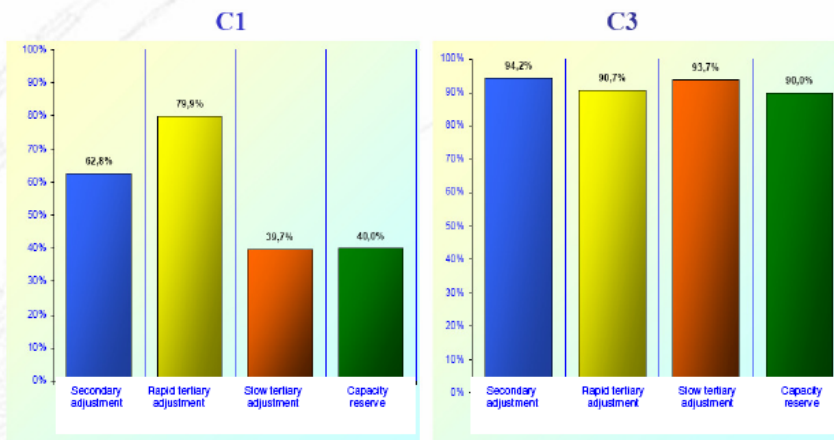
Source: Annual Report, ANRE, 2009.

Concentration on the market of system technological services

Year 2009		Secondary adjustment reserve	Rapid tertiary adjustment reserve	Slow tertiary adjustment reserve	Capacity reserve
Regulated component	Contracted quantity (h* $MW$ )	3418580	5209885	2571450	0
	C1 (%)	62.2	80.2	71.7	0
	C3 (%)	88.7	90.4	100	0
Competitive component	Contracted quantity (h* $MW$ )	0	0	1530106	1987304
	C1 (%)	0	0	42.1	34.2
	C3 (%)	0	0	82.7	86.1
	HHI	0	0	2869	2692

Source: Annual Report, ANRE, 2009.

The market share of the largest/first three participants on the market of system technological services



Source: Transelectrica 2010. The data are available for June 2010.

Piața de echilibrare e foarte importantă pentru întreaga piață angro, inclusiv pentru componentele ei voluntare; fără această piață întregul sistem nu ar putea funcționa tehnic. Reglementările comerciale ale ANRE și aplicarea lor, monitorizarea concurenței pe piața angro și stabilirea plafoanelor de preț pentru monopoluri (de pildă STS) necesită competențe tehnice deosebite. Din acest motiv, este **esențial ca reglementatorul ANRE să fie competent, independent, responsabil și să reușească să-și păstreze personalul tehnic cheie**. În caz contrar, alte instituții din sectorul energetic vor trebui să compenseze lipsa acestei competențe tehnice. De pildă, valoarea prețurilor pentru STS și pentru energia de echilibrare este azi practic stabilită prin negocieri între Transelectrica și Hidroelectrică și acceptată de ANRE.

#### **Ce rol joacă Transelectrica în concurența din piețele de electricitate?**

Transelectrica are o importanță crucială pentru concurența pe piețele angro de electricitate. De pildă, operatorul de transmisie ar putea limita accesul unui producător pe piața angro dacă nu i-ar permite conectarea la rețea – acesta e un motiv pentru care operatorul de transmisie trebuie să fie independent de companiile din sistem. De asemenea, concurența poate fi afectată dacă rețeaua în unele zone este prea congestionată și nu mai permite tranzacții suplimentare cu energie. O parte din piața de echilibrare are drept rol tocmai gestiunea congestiilor de rețea. De exemplu, dacă avem două zone, A și B, un producător din A vrea să vândă unui consumator din B și rețeaua nu-i permite să transfere electricitatea de la A la B, Transelectrica trebuie să vândă energia produsă de producător altcuiva în zona A și să cumpere energie din zona B pe care s-o poată da cumpărătorului.

Modul în care reglementatorul rezolvă azi aceste situații este să aprobe tarife zonale diferențiate pentru Transelectrica, după metoda price cap, și un venit anual necesar (revenue cap). Dezavantajul e că acest lucru nu încurajează Transelectrica să-și optimizeze programul de investiții pentru zonele cele mai congestionate; o reglementare alternativă și mai apropiată de regulile economice ar putea fi stabilirea doar a venitului anual necesar lăsând la discreția Transelectrica modul în care își stabilește propriile tarife zonale (nedepășind desigur venitul anual necesar). Acest lucru ar însemna însă și că reglementatorul ar trebui să aibă competență deosebită pentru monitorizarea Transelectrica, în așa fel încât operatorul de transmisie să nu creeze limitări artificiale ale concurenței.

Același principiu va trebui aplicat și pentru capacitatea de interconexiune (transportul de energie peste graniță): în limitele venitului anual necesar, ANRE trebuie să vegheze ca Transelectrica să nu creeze limitări artificiale pentru tranzacțiile cross border, de exemplu pentru a favoriza o companie națională într-o tranzacție în UE.

La nivel UE, funcționarea unei piețe unice de energie implică și faptul că transmisia nu trebuie să impună restricții suplimentare pentru tranzacțiile peste graniță. Tarifal de transmisie se aprobă pentru intrarea în rețea (TG) și la punctul de ieșire (TL). Nicio țară din UE nu are dreptul să colecteze tarife de tranzit, care ar limita concurența în spațiul comunitar; în realitate însă, toți operatorii naționali își doresc să impună tarife la granițe. ANRE trebuie să se asigure că un asemenea tarif nu va fi aprobat, altminteri riscăm un infringement din partea Comisiei.

În plus, Transelectrica are azi o bună parte din atribuțiile unui reglementator, se ocupă practic de reglementările tehnice (deși formal ANRE le aprobă), dar și de orientarea plafoanelor de preț pentru STS.

Deși lucrurile funcționează acceptabil azi, este nevoie ca rolurile Transelectrica și ANRE să fie clar separate, iar ANRE să-și (re)câștige capacitatea tehnică și competențele pentru un cadru adecvat de reglementare. Dacă ANRE nu-și poate îndeplini rolul de reglementator, Transelectrica este obligată să intervină, însă Transelectrica nu are nici mandatul și nici nu ar trebui să aibă responsabilitatea pentru reglementarea sectorului energetic.

The balancing market is very important for the entire wholesale market, including for its voluntary components; without this market, the entire market system could not technically work. ANRE trade regulations and their enforcement, monitoring competition in the wholesale market and price ceilings for monopolies (for example, STS) require special technical skills. For this reason, **it is essential for ANRE to be competent, independent, and responsible and to successfully maintain key technical personnel.** Otherwise, the energy sector institutions will have to compensate for this lack of technical skills. For example, the prices for STS and for the balancing energy are now virtually established through the negotiations between Transelectrica and Hidroelectrica and are accepted by ANRE.

**What is the role played by the competition on the electricity markets?**

Transelectrica is crucial for the competition in wholesale electricity markets. For example, the transmission operator may limit a producer to access the wholesale market if it would not allow the producer to connect to the network - this is one reason for the transmission operator to be an independent from the companies within the system. Moreover, competition may be affected if the network is too congested in certain areas and would not allow further energy transactions. A part of the balancing market serves just for managing network congestions. For example, if we have two zones, A and B, a producer from the A area wants to sell to a customer from the B area and the network does not allow electricity to pass from A to B, Transelectrica must sell the energy to another operator from the A area and to purchase energy from area B that he could give to the buyer.

Today, these situations are solved by the regulator through approving differentiated area tariffs for Transelectrica through the price-cap method, and an annual required income (revenue cap). The disadvantage is that this does not encourage Transelectrica to optimize the investment program for the most congested areas; an alternative regulation, more closer to the economic rules, might be to establish the annual required income and to leave the manner of determining its own area tariffs by Transelectrica (certainly with the condition not to exceed the annual required income). This would also mean that the regulator should have special competence to monitor Transelectrica, so that the transmission operator should not create artificial restriction of competition.

The same principle would be applied to the interconnection capacity (transport of energy across the border): in the limits of the annual required income, ANRE would have to oversee that Transelectrica would not create artificial limitations on cross border transactions, for example to promote a national company in an EU transaction.

At the EU level, the operation of a single energy market involves that the transmission should not impose additional restrictions on transactions abroad. The transmission tariff approved for entering into the network (TG) and at the exit point (TL). No EU country has the right to collect transit tariffs, which would limit competition in the Community area; in fact, all national operators want to impose tariffs at the borders. ANRE should ensure that such charge will not be approved; otherwise we risk an infringement procedure initiated by the Commission.

In addition, Transelectrica has today a large part of the powers of a regulator, dealing essentially with technical rules (although formally approved by ANRE), and also with the orientation of price ceilings for STS.

Although things are working acceptable today, it is necessary for the roles of Transelectrica and ANRE to be clearly separated and ANRE to (re)gain the technical capacity and skills for a proper regulatory framework. If ANRE can not fulfil its role as regulator, Transelectrica is required to intervene, but Transelectrica has no mandate and should not be responsible for regulating the energy sector.



## PIAȚA DE GAZ NATURAL DIN ROMÂNIA

### Rezumat

*Contextul geopolitic, integrarea României în Uniunea Europeană, noile cerințe de securitate regională și globală, precum și evoluția internă a pieței de gaz din România fac necesară o analiză asupra elementelor de concurență, mai ales în perspectiva evoluției acestora. În acest context, trebuie cercetate atât aspectele regionale ale pieței, cât și cele interne.*

*Având în vedere toate acestea, prezentul material își propune să evalueze nivelul de concurență prezent și condițiile ce pot îl pot face să evolueze.*

*Este important să remarcăm că stadiul actual al pieței de gaz din România se găsește la un nivel de concurență suficient de robust pentru a asigura un nivel de funcționare competitivă a pieței, deși există factori externi și interni ce pot conduce la influențe semnificative asupra acesteia.*

**Cuvinte cheie:** concurență, gaze naturale, infrastructură.

### 1. Rezervele și consumul de gaz natural în România

Spre deosebire de alte piețe din zonă, România are rezerve substanțiale de gaz natural, estimate de Cedigaz<sup>17</sup> la circa 630 mld. mc. Astfel, producția internă acoperea mai mult de 70% din consumul total de gaz. Datorită disponibilului intern, gazul a jucat un rol important în mix-ul energetic al României, furnizând aproape 35% din consumul total de energie. Pe măsură ce zăcămintele locale au fost exploatare, producția locală a scăzut, de la 35 mld. mc în 1988 la numai 11 mld. mc în 2009. Această scădere a făcut ca România să depindă din ce în ce mai mult de importurile din Rusia.

În perioada 2003-2008, România a importat din Rusia, în medie, 30% din nevoia sa de gaz. Această situație este în contrast cu cea de la începutul anilor 1990, când se importa numai 18% din necesitățile de consum. Anul 2009 a fost un an special, în care România a redus drastic importul din Rusia, la circa 2 mld. mc/an (adică 15% din consumul total), deoarece consumul local a fost redus de criza financiară globală.

De la sfârșitul anilor 1980, consumul a scăzut de la valorile de circa 40 mld. mc, la aproximativ 13 mld. mc, în anul de recesiune economică 2009. Explicația rezidă din schimbările structurale petrecute în economie pe parcursul ultimilor 20 de ani, ce au redus ponderea industriei grele în favoarea sectorului de servicii. În plus, scăderea producției interne și eforturile de creștere a eficienței și conservării energiei au contribuit la scăderea cererii de gaz în România.

<sup>17</sup> Asociație internațională în domeniul gazelor naturale, creată în 1961 de un grup de companii internaționale în domeniu și de Institutul Francez al Petrolului.

## THE ROMANIAN NATURAL GAS MARKET

### **Abstract**

*The existent geopolitical context, Romania's EU integration, the new regional and global security requirements and the development of the Romanian gas market call for a competitive assessment, particularly as regards the expected evolutions. In this context, we must examine the regional as well as the domestic characteristics of the market.*

*Given all this, the present section is intended to assess the current level of competition and the conditions that could make it evolve.*

*It is important to note that the Romanian gas market has a robust level of competition which is sufficient to ensure a proper competitive functioning, although there are external and internal factors potentially leading to significant influences.*

**Key words:** *competition, natural gas, infrastructure.*

### **1. Romania's natural gas reserves and consumption**

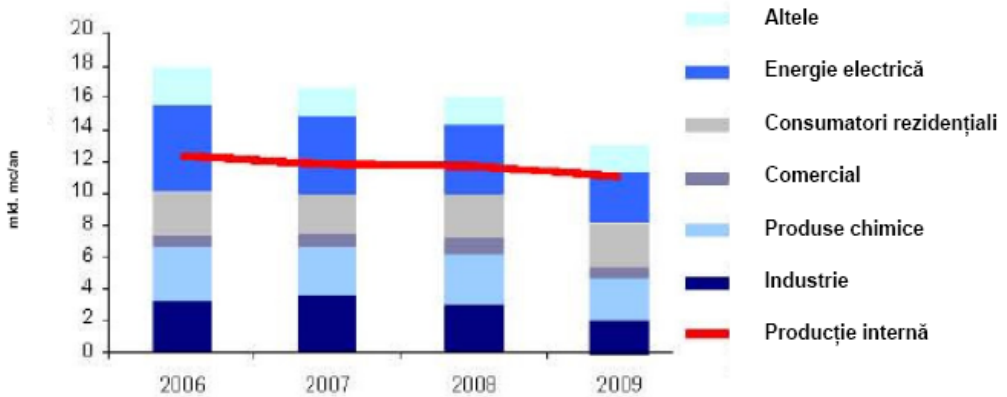
Unlike other markets in the region, the Romanian one has substantial natural gas reserves, estimated by Cedigaz<sup>17</sup> at about 630 Bcm. Thus, the country's production used to cover more than 70% of the total gas consumption. Due to the internal reserves, the gas has played an important role in Romania's energy mix, providing nearly 35% of the total energy consumption. As the local deposits continued to be exploited, the local production has dropped from 35 Bcm in 1988 to only 11 Bcm billion in 2009. This decrease has led Romania to depend even more on the imports from Russia.

On average, during 2003-2008, Romania has imported from Russia 30% of its gas needs. This is in contrast to the early 1990s when the country was importing only 18% of its consumption needs. 2009 was a special year, when Romania has drastically reduced the imports from Russia, at about 2 Bcm/y (i.e. 15% of total consumption), as the local consumption was reduced by the global financial crisis.

Since the late 1980s, the consumption has dropped from values of around 40 Bcm to about 13 Bcm in the 2009 recession year. The explanation lies in the structural changes that had occurred in the economy over the past 20 years - the share of the heavy industry has reduced in the favour of the services sector. In addition, the decreased domestic production and the efforts to enhance the energy efficiency and conservation have contributed to a lower gas demand in Romania.

<sup>17</sup> International association established in 1961 by a group of international gas companies and by the French Oil Institute

Graficul nr. 1. Consumul versus producția de gaz natural

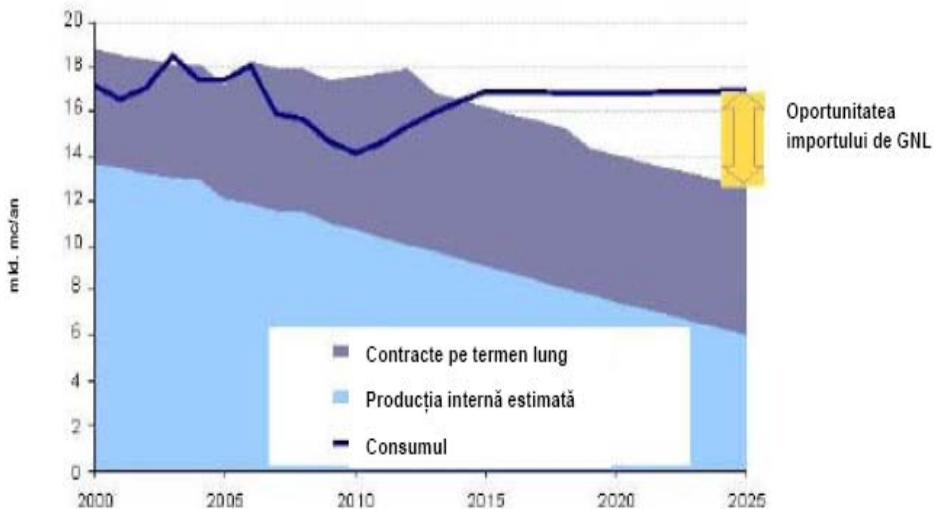


Sursa: Autoritatea Națională de Reglementare în domeniul Energiei.

Un alt aspect important al pieței de gaz din România este structura sezonieră a consumului, datorată climatului continental al țării, cu ierni lungi și veri calde. Conform ANRE, consumul poate varia de la 25 mil. mc într-o zi tipică de vară, la aproape 75 mil. mc într-una de iarnă. Pentru a face față unei asemenea variații, România a dezvoltat capacități de stocare de gaz în zăcăminte săracite. Azi, România poate să se bazeze din ce în ce mai mult pe depozite pentru gestiunea consumului de iarnă, având un maxim de extragere din depozite de 26 mil. mc/zi. Cu toate acestea, în zilele foarte friguroase de iarnă, există încă reduceri de furnizare, când stocarea subterană nu acoperă vârful de consum.

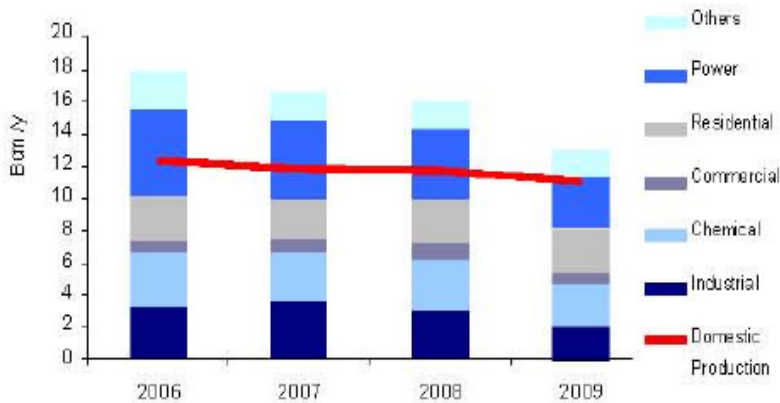
Perspectiva de balanță a producției și consumului de gaz arată disponibil pentru stocare fie în rezervoare de gaz natural lichefiat (GNL), fie în depozite săracite.

Graficul nr. 2. Balanța ofertă-cerere de gaz natural în România



Sursa: Poten&Partners.

Graph no.1. Romania's consumption vs. gas production

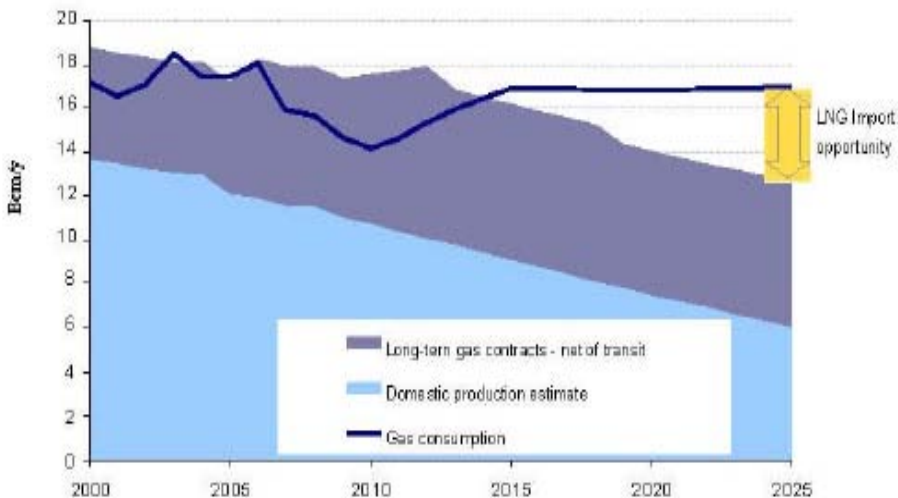


Source: National Regulatory Authority in the Energy field.

Another important feature of the Romanian gas market is the seasonal structure of the consumption determined by the continental climate with long winters and hot summers. According to the National Regulatory Authority in the Energy field (ANRE), the consumption may vary from 25 Mcm in a typical summer day to nearly 75 Mcm in a winter day. In order to cope with such variations, Romania has developed gas storage capacities in depleted reservoirs. Today, Romania can rely increasingly more on the deposits designed to cope with the winter consumption, which registers a maximum deposit extraction of 26 Mcm/day. However, during the very cold winter days, there are still supply reductions, since the underground storages are not able to cover consumption peaks.

The perspective of the balance of gas production and consumption shows available LNG storage capacities in tanks in or in depleted deposits.

Graph no.2. Romanian supply-demand balance for natural gas



Source: Poten&Partners.

## 2. Poziția României în cadrul infrastructurii regionale de transport a gazelor naturale

România are un rol important pentru tranzitul de gaz din Rusia către Bulgaria și Turcia, având posibilitatea să joace un rol mai important odată cu construcția conductei NABUCO și cu importul de GNL la Constanța. De asemenea, menționăm și recentul memorandum semnat de România, Azerbaidjan și Georgia privind construcția conductei de gaze AGRI.

Pentru a crește capacitatea de tranzit de gaz către țările vecine, România planifică interconectarea cu țările din jur: Ungaria, Serbia și Moldova.

În ce privește perspectiva geopolitică a proiectelor de alimentare cu gaz, precum și a celor de stocare, fie în zăcăminte sărăcite, fie în rezervoare de GNL, este de remarcat importanța poziției strategice regionale a României, cât și capacitatea sa masivă de stocare a gazului. De asemenea, infrastructura națională a rețelei de conducte de gaz este bine dezvoltată.

În contextul în care România importă gaz de la o singură sursă, Federația Rusă, trebuie menționat că politica acesteia în legătura cu exportul de gaz în întreaga Uniune Europeană este bazată pe un sistem de conducte de mare capacitate, din care numai una trece prin România, cu stație de conectare la Isaccea.

De asemenea, precizăm că firma Gazprom are în diverse stadii de construcție două proiecte majore, unul în nordul Europei și celălalt în sud.

În paralel, se dezvoltă și proiectul NABUCO, destinat să diversifice sursele de import. Participarea României la aceste proiecte va putea produce o situație diferită de cea prezentă, cu influențe și pe piața de gaz internă.

## 3. Caracteristici ale pieței de gaz în România și Uniunea Europeană

Piața internă de gaz constă din două segmente principale:

- **Un segment reglementat**, unde prețurile sunt stabilite de agenția de reglementare sectorială – ANRE – și care vizează furnizarea gazelor naturale în baza contractelor-cadru către consumatori, administrarea contractelor comerciale și de echilibrare contractuală a pieței interne, transportul gazelor naturale, înmagazinarea subterană a acestora, distribuția, tranzitul gazelor naturale, cu excepția celui desfășurat prin conducte magistrale dedicate, precum și ale activității subsecvente care sunt necesare și decurg din activitățile menționate anterior.

Volumul total din aceasta piață a fost în 2008 de 4,8 mld. mc, fiind vândut de 38 de companii către clienții captivi. În acest segment există doi jucători principali, GDF Suez Energy România și E.ON Gaz România, fiecare dintre aceștia controlând circa 45% din piață.

## 2. Romania's position within the regional transport infrastructure of natural gas

Romania has an important role in the gas transit from Russia to Bulgaria and Turkey, being able to play a superior role after the NABUCCO pipeline will be finalised and the imports of LNG will be carry out in Constanța. In addition, we are mentioning the recently signed memorandum between Romania, Azerbaijan and Georgia concerning the construction of the AGRI gas pipeline.

In order to enhance the gas transit to neighbouring countries, Romania plans to interconnect with the nearby countries: Hungary, Serbia and Moldova.

In the light of the geopolitical gas projects, including the ones regarding the storage in depleted reservoirs or in LNG tanks, it is worth mentioning the importance of the regional strategic position of Romania and its massive gas storage capacity. Moreover, the national gas grid infrastructure is well developed.

Taking into account that Romania imports gas from only one source, the Russian Federation, it should be noted that the policy in connection with the gas exports across the EU is based on a large system of pipelines, out of which only one passes through Romania, with a connection station in Isaccea.

In addition, we underline that Gazprom has two major projects in various stages of construction, one in the northern Europe and the other in the south.

In parallel, the NABUCCO project is being developed, aiming at diversifying the sources of imports. Romania's participation in these projects will modify the present situation, having influences on the internal gas market too.

## 3. The characteristics of the gas market in Romania and the European Union

The domestic gas market consists of two main segments:

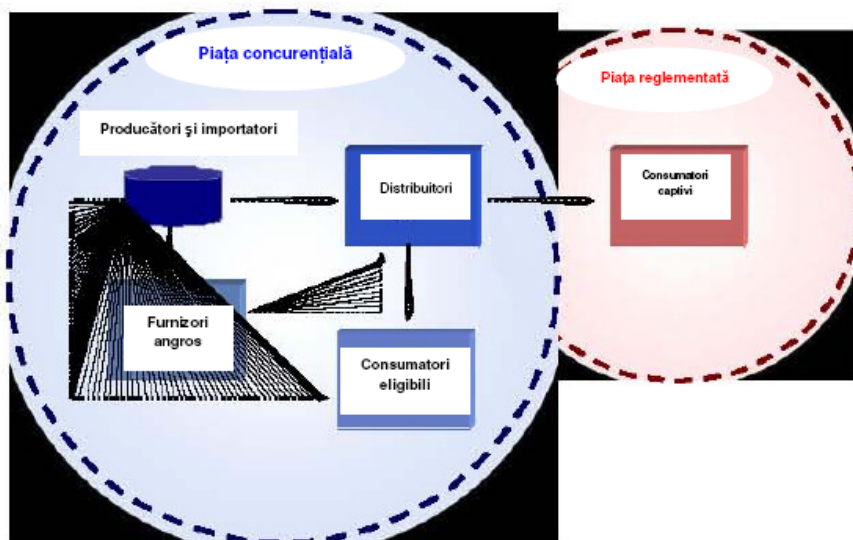
- **A regulated segment**, where prices are set by the sector regulatory agency - ANRE - and which envisages the supply of natural gas to consumers based on framework contracts, the management of commercial contracts and of the contracts for balancing the internal market, the transport of the natural gas, the underground storage and its distribution, natural gas transit, except that held by pipelines dedicated, and the subsequent activities that are necessary under the above activities.

In 2008, the total volume of this market was of 4.8 Bcm and 38 companies have traded the natural gas to captive customers. In this segment there are two main players, GDF Suez Energy Romania and E. ON Gaz Romania, each controlling about 45% of the market.

- **Un segment concurențial**, unde prețurile sunt determinate de piață, pe baza cererii și ofertei, care cuprinde comercializarea gazelor naturale între furnizori și între furnizori și consumatorii eligibili.

În 2008, volumul acestei piețe era de 8,5 mld. mc, pe această piață activând un număr de 32 companii. Jucătorii principali sunt Romgaz, Interagro, Petrom și GDF Suez.

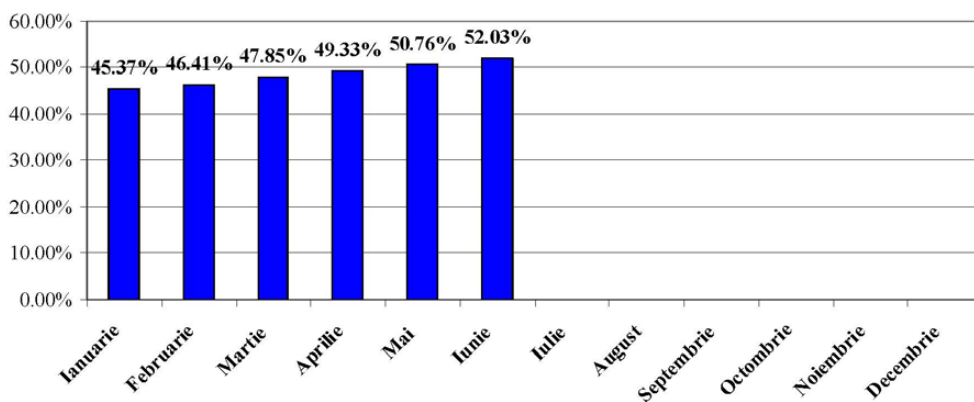
**Figura nr. 1. Structura pieței de gaz din România**



Sursa: Poten & Partners.

Unul dintre elementele care constituie o măsură a concurenței este și gradul de deschidere al pieței. În graficul următor, este redată evoluția acestui grad pentru anul 2010.

**Graficul nr. 3. Gradul de deschidere al pieței de gaz în anul 2010**

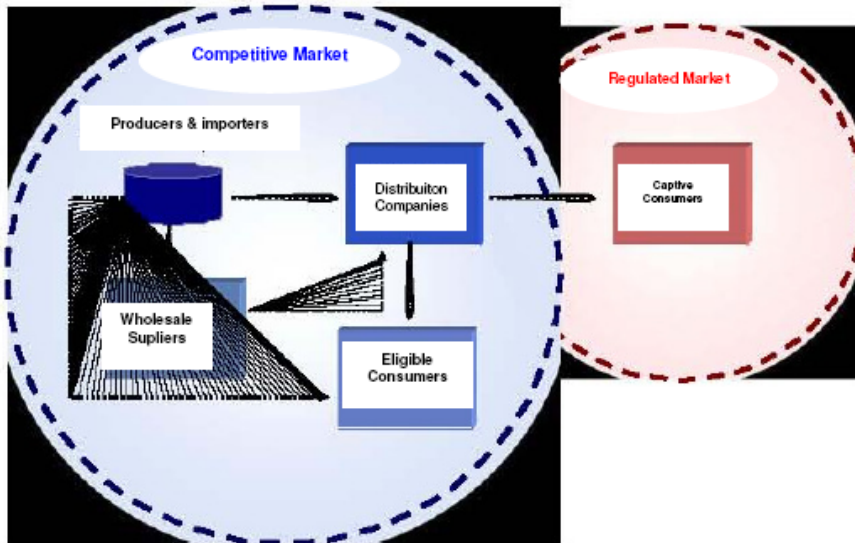


Sursa: Autoritatea Națională de Reglementare în domeniul Energiei.

- **A competitive segment**, where prices are formed on market based on the supply and the demand, which includes the trade of the natural between suppliers and between suppliers and eligible customers.

In 2008, the volume of the market was of 8.5 Bcm and 32 companies were operating on this market. The main players are Romgaz Interagro Petrom and GDF Suez.

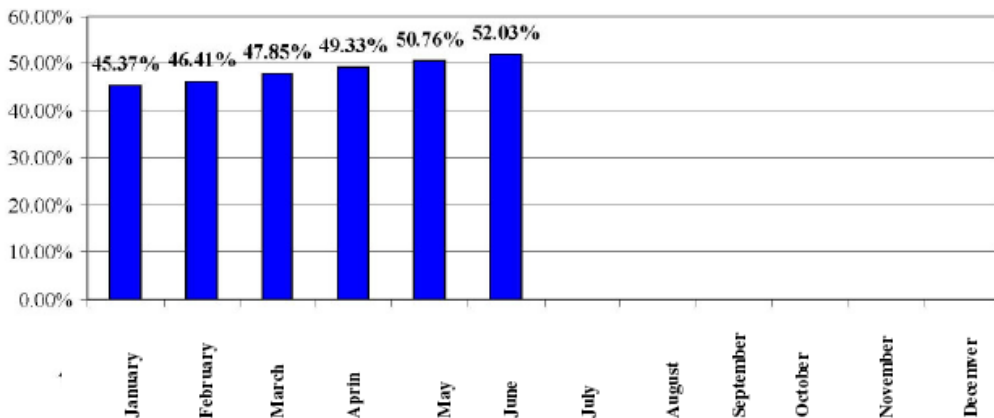
Figure no.1. Gas market structure in Romania



Source: Poten & Partners.

The opening level of the market is another component relevant for assessing the competition. The following chart describes the evolution of this level in 2010.

Graph no.3. Opening level of the gas market in 2010



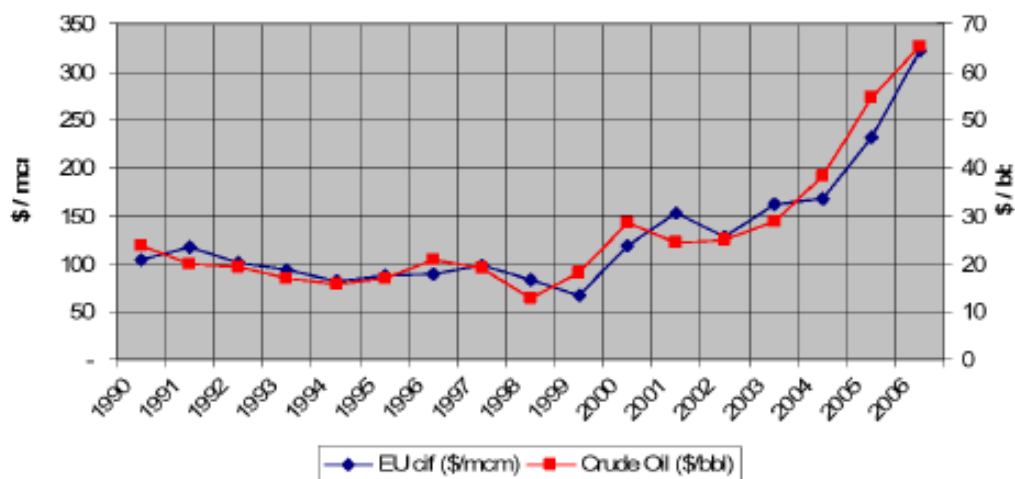
Source: National Regulatory Authority in the Energy field.



Directivile comunitare sunt destinate să ofere elementele de bază pentru asigurarea unui mediu concurențial în piețele de gaz din Uniunea Europeană. Este important de remarcat faptul că, prin întărirea rețelei de conducte de gaz, este posibil să se ajungă la o piață unitară, în mod similar cu piața de energie electrică.

Orice discuție în privința prețurilor din piața de gaz trebuie să ia în considerare și prețul petrolului. Prezентăm mai jos evoluția prețurilor gazului și al petrolului în Uniunea Europeană.

**Graficul nr. 4. Prețurile de gros ale gazului natural și ale petrolului în Uniunea Europeană**



Sursa: Pan European Institute, Finlanda.

Graficul de mai sus demonstrează o corelație clară a evoluțiilor de preț dintre cele două produse energetice.

Prețul importurilor românești este legat de petrol cu o întârziere și un discount aparent față de valoarea Brent<sup>18</sup>. Prețurile de import au crescut în 2008, urmărind creșterea prețurilor petrolului din acel an. *Discount*-ul față de Brent este de circa 25%.

În perspectivă istorică, gazul natural din producția internă a fost vândut la prețuri mai joase decât cele ale gazului din import. Prin menținerea prețului gazului intern la valori mai mici decât ale celui din import, s-a reușit ca, în România, gazul să înregistreze unul dintre cele mai joase prețuri din Europa. Pe lângă avantajul pentru industrie și consumatorii rezidențiali, aceasta a condus și la o situație nefavorabilă pentru investițiile necesare în sector, mai ales în perspectiva dezvoltării exploatărilor din străinătate.

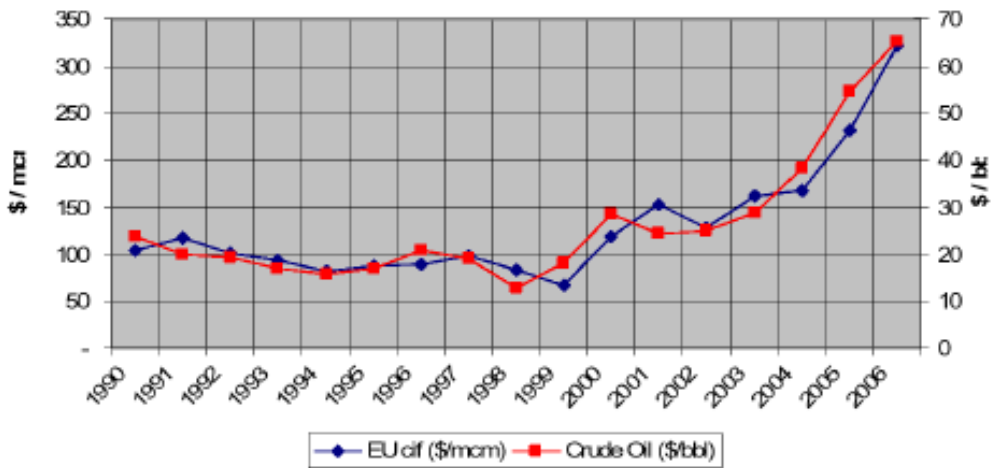
În relația cu Uniunea Europeană, armonizarea prețurilor interne și din import creează o situație în care România trebuie să-și gestioneze un avantaj competitiv – rezervele proprii de gaz – în raport cu capacitatea de negociere a Uniunii Europene cu Rusia.

<sup>18</sup> Valoare de referință utilizată în piața de petrol.

Community directives are designed to provide the basics for providing a competitive environment in the EU gas markets. It is important to note that, by strengthening the gas pipeline network, a unified market could be achieved, similar to the electricity market.

Any discussion on the gas market prices should take into account the price of the oil. The developments of the gas and oil prices in the European Union are presented below.

**Graph no.4. EU wholesale prices for natural gas and oil**



Source: Pan European Institute, Finland.

The graph above shows a clear correlation in the price developments between the two energy products.

The Romanian oil import price is linked with a delay and an apparent discount to the Brent value<sup>18</sup>. Import prices have rose in 2008, following that year’s oil price increase. The discount compared to Brent is about 25%.

From the historical perspective, the natural gas produced domestically was sold at prices lower than of of imported one. Keeping Romanian domestic gas prices to levels inferior to the imports resulted in maintaining one of the lowest gas prices in Europe. Besides the benefits for the industry and for the residential consumers, this has led to an unfavorable situation for the investments in the sector, especially considering the future developments of foreign exploitations.

In relation to the European Union, the harmonization of import and domestic prices creates the circumstances for Romania to value its competitive advantage - the gas reserves – so as to balance the EU negotiation ability with Russia.

<sup>18</sup> Benchmark value used in the oil marke.

Procesul de negociere intracomunitar este complex, iar extremele se rezumă la:

- a egaliza prețul intern cu cel din import al UE, acceptând astfel ca prețul gazului românesc să fie practic stabilit la Moscova sau
- a crește puterea de negociere a Uniunii Europene (e.g. prin extinderea capacității de stocare), astfel încât prețul din import să scadă la nivelul prețului din România.

Evident, realitatea este între aceste situații extreme.

Avantajul Uniunii Europene în negociere îl constituie marimea consumului; evident acest avantaj ar putea fi exploatat prin crearea unei entități care să poată negocia în numele întregii Uniuni Europene, fie că aceasta ar fi Comisia Europeană sau un organism creat ad-hoc.

Infrastructura de risc, element introdus prin reglementări comunitare, aduce o nouă componentă în modul cum funcționează piața de gaz, mai ales în situațiile critice, când va trebui ca entitățile ce acționează în piață să aibă o reacție bine stabilită, ce nu se mai bazează pe criteriile comerciale și pe concurență, ci pe criteriile de securitate și siguranță în funcționare, indiferent de costurile acestor acțiuni. Implementarea acestei cerințe comunitare va determina definirea unor situații și acțiuni specifice, asociate cu proceduri clare. Este de așteptat să apară domenii specifice de asigurare a entităților din piață pentru asemenea situații. Mai mult, vor trebui definite limitele de renunțare la concurență și de finanțare a acestor acțiuni în colaborarea dintre companii în cazurile critice, precum și rolul guvernului în asemenea situații.

## Concluzii

Este important să remarcăm că stadiul actual al pieței de gaz din România se găsește la un nivel de concurență suficient de robust pentru a asigura un nivel de funcționare competitivă. Există, însă, factori externi și interni care pot conduce la influențe semnificative asupra funcționării competitive a pieței:

### • Numărul de jucători în piață

Atât la nivelul producției, cât și la cel al distribuției există câțiva jucători mari și un număr în creștere de jucători mici. Existența jucătorilor mari poate genera riscul apariției unor înțelegeri anticoncurențiale de împărțire a pieței. Această tendință este contracarată de numărul mare de companii mici, care ar semnala apariția unor asemenea comportamente. Pe de altă parte, jucătorii mici și multi pot genera vânzări multiple de gaz între acestea, fapt ce ar aduce dezavantaje economice consumatorilor.

Componenta reglementată a pieței protejează consumatorii captivi, însă tendința este de deschidere totală a pieței. Important este ca autoritatea de reglementare să colaboreze în continuare cu Consiliul Concurenței pentru a urmări comportamentul operatorilor pe piață și schimbările în structura ecresteia și să se încurajeze în continuare intrarea de noi operatori pe piață.

The intra-Community negotiation process is a complex one, the opposite alternatives being the following ones:

- equalizing the domestic price with the EU import price, and thus accepting that the Romanian gas price is going to be set actually in Moscow or
- increasing the negotiating power of the European Union (e.g. by extending the storage capacity) so that import prices fall at the level of the Romanian price.

Obviously, the reality is between these extreme situations.

The EU negotiating advantage is the size of the intra-community consumption; obviously, this advantage could be exploited by creating an entity that can negotiate on the behalf of the entire European Union - the European Commission or an ad hoc created body.

The critical infrastructure is an element introduced by the Community legislation, bringing a new component in the functioning of the gas market, especially in critical situations, when the entities operating on the market must react in a well established manner that is no longer based on the trade and competition criteria, but on grounds of security and reliability, regardless of the costs involved. The implementation of the EU requirements will determine the definition of specific situations and actions associated with clear procedures. It is expected that new insurance domains will arise on the market, specialised in providing insurance services so as to cover the risks of the market entities in such critical situations. Moreover, the limits of renouncing competition and of financing the actions to be taken in critical cases should be defined through a cooperation mechanism implemented by companies, as well as the role of Government in such situations.

## Conclusions

It is important to note that the Romanian gas market has a robust level of competition which is sufficient to ensure a proper competitive functioning. There are, however, external and internal factors that can lead to significant influence on the competitive running of the market:

- **The number of market players**

Few big players and a growing number of small players are operating in the production as well as in the distribution market segments. The existence of large players can create the risk of market sharing. This trend is counterbalanced by the large number of small companies, which would signal the emergence of such negative behaviours. Moreover, the numerous small players could transact multiply the gas between them, which would bring economic disadvantages for consumers.

The regulated market component protects captive consumers, but the trend is towards opening the market. What is important is for the regulator to continue collaborating with the Competition Council so as to track the behaviour of operators on the market and its changes and to further encourage new market entries.

- **Infrastructura critică**

Legiferată la nivel comunitar, aceasta introduce noi limite ale comportamentului concurențial legat de aspectele de securitate a rețelelor de gaz. Este clar că, în contextul strategic al pieței de gaz, vor fi definite proceduri de reacție la situații critice, în care va trebui ca jucătorii din piață să coopereze în fața unor amenințări comune, cu efecte socio-economice importante. Aceste situații ies din limitele unei piețe concurențiale și vor necesita și definirea precisă a rolului organismelor de stat competente să intervină.

- **Integrarea în piața de gaz a Uniunii Europene**

Ca și în cazul energiei electrice, în Uniunea Europeană există tendința de a constitui o piață integrată de gaz. În prezent, se fac investiții de interconectare a diverselor piețe naționale și regionale.

Poziția geografică, existența resurselor interne și a unei capacități de stocare semnificative pune România într-o poziție avantajoasă, cel puțin la nivel regional. În acest context, este necesară efectuarea unei pregătiri serioase a obiectivelor noastre strategice, cel puțin la nivel regional, precum și a măsurilor de atingere a acestora.

În vederea asigurării unui nivel optim de concurență pe piață, va trebui să evaluăm modalitatea de acces la rezervele de gaze, cât și politica de realizare și folosire a stocurilor.

- **Proiectele internaționale de transport de gaz și de terminale GNL**

Fie ca vorbim de NABUCO, South Stream, White Stream (GNL) sau AGRI, ne referim la prezența pe teritoriul țării a unor infrastructuri internaționale, care pot avea influențe semnificative asupra funcționării concurențiale a pieței.

În final, menționăm faptul că, pentru o mai bună funcționare a pieței, Consiliul Concurenței susține utilitatea **organizării unei burse a gazelor naturale**.

- **The critical infrastructure**

Regulated at the EU level, it introduces new limits for the market competitive behaviour, in the context of the security issues of the gas networks. Taking into account the strategic dimension of the gas market, it is clear that certain procedures for responding to critical situations will be defined. These procedures will predetermine the cooperation conduct of the market players so as to offset common threats having socio-economic effects. These cases exceed the limits of a competitive market and will require a precise definition of the role of the competent State bodies.

- **The integration into the EU gas market**

Like in the case of the electricity, the European Union tends to integrated the gas market. Currently, investments are being made to interconnect various national and regional markets.

The geographical location, the existing internal resources and the significant storage capacity put Romania in an advantageous position, at least regionally. In this context, it is necessary to conduct a serious preparation of our strategic objectives, at least regionally, as well as of the measures for achieving them.

In order to ensure an optimal level of competition in the market, we shall have to evaluate the access to gas reserves, as well as the policy of creating and using the stocks.

- **International gas transport projects and LNG terminals**

Whether we are speaking about NABUCCO, the South Stream, the White Stream (LNG) or AGRI, we are referring to the in-country presence of international infrastructures, which may have significant influence on the competitive functioning of the market.

Finally, we underline that, for a better functioning of the market, the Competition Council supports the **organisation of a natural gas commodity market**.

## CONCURENȚA PE PIAȚA COMUNICAȚIILOR – PROBLEME DE CONCURENȚĂ PRIVIND AMPLASAREA ÎN SUBTERAN A REȚELOR DE COMUNICAȚII ELECTRONICE

### Rezumat

*Comunicațiile reprezintă astăzi pentru România, ca și pentru majoritatea statelor lumii, un sector strategic al economiei naționale. Amploarea investițiilor atrase, expansiunea rapidă și mai ales capacitatea de a include un efect multiplicativ de creștere economică, prin potențialul deosebit de stimulare a dezvoltării altor sectoare, au transformat în ultimii 20 de ani comunicațiile în unul dintre cele mai importante sectoare ale economiei, atât la nivelul fiecăruia dintre statele lumii, cât și la nivel global.*

*Dezvoltarea ofertelor bazate pe infrastructura proprie de acces la utilizatori a înregistrat un succes notabil în țara noastră, pe fundalul cererii în continuă creștere, mai ales în ceea ce privește serviciile de comunicații electronice de badă largă, alimentate de preferințele de consum tot mai sofisticate ale utilizatorilor români.*

**Cuvinte cheie:** *comunicații electronice, acces la rețea, infrastructură, concurență.*

### 1. Considerații generale și principii în materie de dreptul concurenței privind amplasarea în subteran a rețelilor de comunicații electronice,

Consiliul Concurenței consideră că realizarea unei concurențe efective, pe bază de infrastructuri, între furnizorii de rețele și servicii de comunicații electronice, constituie cel mai bun mijloc de a menține și stimula concurența și de a asigura un mediu concurențial normal, în vederea promovării intereselor consumatorilor.

Un element important al realizării concurenței pe bază de infrastructuri, îl constituie *dreptul de acces pe proprietăți* în vederea edificării/extinderii infrastructurii asociate<sup>19</sup> rețelilor de comunicații electronice. Astfel, este esențial ca *dreptul de acces pe proprietăți* să nu constituie o barieră de natură administrativă în calea operatorilor de comunicații electronice care doresc să-și edifice propriile infrastructuri asociate (de exemplu canalizație). În consecință, este necesar ca acest drept să fie acordat în mod nediscriminatoriu de către organele administrației publice (centrale sau locale), asigurându-se totodată posibilitatea valorificării acestui drept de către operatori economici/întreprinderi care au solicitat acordarea acestui drept. Condițiile care sunt impuse pentru acordarea *dreptului de acces pe proprietăți* trebuie să fie nediscriminatorii față de toți beneficiarii acestui drept și să se refere numai la plata unui preț rezonabil (determinate pe baza unei metode de calcul ce se aplică tuturor beneficiarilor unui asemenea drept), la respectarea regulilor de siguranță și ușurință

<sup>19</sup> Infrastructura asociată constă în lucrări de inginerie civilă (stâlpi, canalizație, alte lucrări de inginerie civilă).

## COMPETITION ON THE COMMUNICATION MARKET – COMPETITION ISSUES ON BUILDING UNDERGROUND INFRASTRUCTURE FOR ELECTRONIC COMMUNICATION NETWORKS

### **Abstract**

*Nowadays, for Romania, as for most countries, communications is a strategic sector of the national economy. The volume of investments attracted, the fast development and especially the capacity to produce a multiplicative effect of economic growth through its particular potential to stimulate the development of other sectors have transformed the communications in one of the most important sectors of the economy in the last 20 years at the level of each country in the world, as well as globally.*

*The development of the offers for consumers, based on self-owned infrastructure for accessing users, had a remarkable success in our country. This was possible due to a constant increase of the demand, especially as concerns the broad band electronic communications which were enhanced by the more and more sophisticated consumption preferences of the Romanian consumers.*

**Key words:** *electronic communications, network access, infrastructure, competition.*

### **1. General considerations on the communications market and on the competition law principles concerning the underground location of electronic communication networks**

The Competition Council considers that achieving effective infrastructure based competition between suppliers of electronic communication networks and services is the best way to maintain and stimulate the competition and to ensure a normal competitive environment, so as to promote consumers' interests.

An important element in the completion of the infrastructure based competition is the *right to access properties* for building/extending the associated infrastructure<sup>19</sup> for electronic communication networks. It is essential that *the right to access properties* would not constitute an administrative barrier in the way of electronic communication operators who wish to build their associated infrastructure (for example, the underground networks). Therefore, the public authorities (central or local) must grant this right without discrimination, while preserving the possibility of making use of this right by the operators/companies who have applied for it. The conditions that are imposed for granting the *right to access properties* must be non-discriminatory for all the beneficiaries and to envisage only the payment of a reasonable price (determined based on a calculation method applicable to all the beneficiaries of such a right), the observance of the safety rules and of the ones aiming at lessening the motor vehicle and pedestrian traffic, the urban

<sup>19</sup> The associated infrastructure is civil engineering works (poles, underground networks and other civil engineering works).



a traficului auto și pietonal, de planificare urbană și de inginerie civilă, sau la alte condiții de natură tehnică, de protecție a mediului înconjurător sau de sănătate publică.

Privitor la acordarea *dreptului de acces pe proprietăți de către autoritățile publice (centrale sau locale)*, pot exista unele constrângeri de natură obiectivă ce nu pot fi înlăturate și care fac imposibilă acordarea de noi drepturi de acces pe proprietăți în vederea edificării de noi infrastructuri asociate sau de extindere a acestora (de exemplu, cele impuse de regulile de siguranță și ușurință a traficului auto și pietonal, de regulile de planificare urbană și cele privitoare la ingineria construcțiilor civile). În această situație, este necesar să se asigure utilizarea în mod partajat a unei infrastructuri asociate deja existente, și să nu se limiteze libertatea comercială a operatorilor de comunicații electronice de a alege între diferiți furnizori de infrastructură asociată (și/sau de rețele de comunicații electronice) deja existenți.

Până în prezent, amplasarea rețelelor de comunicații electronice, în spațiile urbane, s-a realizat, în general, în spațiul aerian, neexistând obligativitatea amplasării acestora în spațiul subteran. De altfel, instalarea de rețele de comunicații electronice s-a făcut în mare parte pe baza investițiilor private realizate de diverși furnizori de rețele de comunicații electronice, care și-au dezvoltat propriile rețele, creându-se astfel o piață concurențială, bazată pe infrastructuri diferite.

Însă lipsa unui cadru legal care să reglementeze în mod expres drepturile de acces pe proprietăți a condus la existența unor proceduri administrative îndelungate și netransparente, la tarife stabilite în mod discreționar de către autoritățile locale, precum și la practici discriminatorii din partea acestora.

În ultima perioadă, se observă preocuparea autorităților publice locale din municipiile semnificative de a impune obligativitatea amplasării subterane a rețelelor de comunicații electronice, justificată de necesitatea sistematizării urbane și a asigurării siguranței cetățenilor. În vederea realizării acestui deziderat și din necesități economice, autoritățile locale implicate propun dezvoltarea de proiecte de edificare de rețele metropolitane de infrastructură de comunicații electronice, amplasate subteran. Realizarea acestor proiecte îmbracă forma unor parteneriate public-privat (fie prin asociere în participațiune a primăriilor cu firma care va realiza lucrările publice de edificare și va administra infrastructura, fie prin concesionarea lucrărilor publice și cesionarea dreptului de administrare a infrastructurii).

Edificarea unei rețele de infrastructură asociată subterane (canalizație) este mult mai costisitoare decât edificarea unei rețele de infrastructură asociată supraterană (stâlpi), cel puțin datorită unor lucrări de inginerie civilă care presupun decopertări de asfalt, săpături, instalare de tuburi/tubete, crearea de camere de tragere a cablurilor, acoperirea săpăturii și refacerea asfaltului. În consecință, în condițiile în care o autoritate locală interzice amplasarea aeriană a rețelelor de comunicații electronice, obligând deținătorii/administratorii de rețele de comunicații electronice să reamplaseze rețelele lor în subteran, aceasta trebuie să se asigure că:

planning and civil engineering or other technical requirements, environmental protection or public health.

As regards the granting by the public authorities (central or local) of the *right to access properties*, there may be certain objective constraints, which can not be removed and which make impossible the granting of new rights to access properties for building new associated infrastructure or for their extension (for example, those required by safety regulations, by the rules on lessening the motor vehicle and pedestrian traffic, by the urban planning rules and by civil engineering). In this case, it is necessary to ensure the shared use of existing associated infrastructure, and not to restrict the commercial freedom of the electronic communications operators in choosing from the existing providers of associated facilities (and/or of electronic communication networks).

So far, the location of electronic communications networks in urban areas was done generally in the air, because there was no requirement for their underground placing. Moreover, the installation of electronic communication networks was largely based on private investments made by various providers of electronic communication networks, which have developed their own networks, thus creating a competitive market, based on different infrastructures.

But the lack of a legal framework explicitly regulating the rights to access properties has lead to lengthy and opaque administrative procedures, to tariffs established discretionarily by the local authorities and to discriminatory practices performed by them.

Lately, the local authorities - the large municipalities - have imposed the mandatory underground location of the electronic communication networks, justified by the need to ensure the urban systematisation and the safety for the citizens. To achieve this goal and as a result of the economic requirements, the local authorities have proposed the development of metropolitan networks of electronic communication infrastructures, placed underground. The implementation of these projects should take the form of public-private partnerships (either by the municipalities entering in joint venture with the company which will conduct the building public works and will manage the infrastructure, or by leasing the public works and by selling the right to manage the infrastructure).

Building a network of associated underground infrastructure (underground networks) is more expensive than building a network of associated infrastructure above ground (poles), at least because of the civil engineering works involving scraping the pavement, excavation, installation of pipes/small pipes, creating drawing rooms for cables, excavation and restoration of the asphalt cover. Consequently, the conditions under which a local authority prohibits the placement of electronic communication networks in the air, forcing the owners/operators of electronic communications networks to relocate them underground must ensure that:

1. Măsurile întreprinse nu conduc la stabilirea de condiții discriminatorii pentru activitatea agenților economici furnizori de rețele și servicii de comunicații electronice și/sau de servicii de acces la infrastructura asociată;
2. Fiind o măsură impusă, autoritățile locale trebuie să asigure o alternativă viabilă din punct de vedere economic, astfel încât migrarea rețelelor de comunicații electronice de la amplasamentele aeriene către cele subterane să nu implice costuri disuasive pentru operatorii vizați și să nu distorsioneze competiția pe piață.

În acest context, măsuri precum:

1. Acordarea unui drept exclusiv pentru construirea/instalarea de rețele electronice,
2. Stabilirea de termene prea scurte pentru migrarea în subteran a rețelelor aflate la suprafață,
3. Nerespectarea libertății comerciale a agenților economici care nu optează pentru edificarea propriilor infrastructuri asociate de utilizare, de utilizare în mod partajat a oricărei infrastructuri asociate, a oricărui agent economic furnizor de asemenea infrastructură, potrivit intereselor comerciale ale acestora

conduc pe de o parte la crearea unor monopoluri locale pe piața serviciilor de acces la infrastructura fizică, iar pe de altă parte, pot afecta structura concurențială a pieței serviciilor de comunicații electronice, în special a serviciilor de bandă largă furnizate la puncte fixe.

Fără a contesta existența unui interes legitim pentru crearea unui cadru clar și complet în domeniul realizării rețelelor de comunicații electronice, precizăm că implementarea acestui cadru trebuie să fie neutru din puncte de vedere concurențial, eventualele restrângeri în ceea ce privește acordarea drepturilor de acces fiind temeinic justificate și să nu aducă atingeri semnificative concurenței pe piețele serviciilor de comunicații electronice, așa cum s-a arătat mai sus. Mai mult, măsurile luate de către autoritățile locale nu pot crea o poziție dominantă pe piață și nici nu pot restrânge concurența.

Dacă aceste măsuri sunt implementate de către un terț, pe baza unui contract încheiat cu autoritățile publice locale, autoritățile trebuie să se asigure că accesul la infrastructură se realizează în mod nediscriminatoriu pentru toți furnizorii de rețele de comunicații electronice, iar tarifele practicate în vederea exercitării acestui acces sunt orientate în funcție de costuri, astfel încât să nu permită realizarea unor profituri excesive de către administratorul infrastructurii. De asemenea, Consiliul Concurenței consideră că autoritățile publice locale trebuie să se asigure că operatorii de rețele de comunicații electronice beneficiază de dreptul de acces pe proprietăți publice, în condiții similare cu cele oferite terțului care operează infrastructura publică.

Actele normativ emise de către autoritățile locale pe baza cărora sunt implementate proiectele de dezvoltare în subteran a rețelelor de telecomunicații, de tipul celor inițiate în București, Cluj-Napoca și Piatra-Neamț, sunt dovada faptului că autoritățile publice locale nu urmăresc în activitatea lor respectarea prevederilor legislației din domeniul concurenței.

Pornind de la aceste considerente, vom încerca să abordăm câteva aspecte de concurență legate de amplasarea în subteran a rețelelor de comunicații electronice fixe în municipiile București<sup>20</sup>,

<sup>20</sup> Proiectul Netcity.

1. The measures taken do not lead to the establishment of discriminatory conditions for the economic operators providers of electronic communication networks and services and/or of access to facilities services;
2. Being an imposed measure, the local authorities must provide a viable economical alternative, so that the migration of electronic communications networks from the ground to air sites should not entail any disincentive for the operators concerned and should not distort the competition on the market.

In this context, measures such as:

1. Granting an exclusive right to build/deployment of electronic networks;
2. Setting too short deadlines to migrate underground networks at the surface;
3. The infringement of commercial freedom of traders who do not choose to build their own associated infrastructure, the shared use of any associated infrastructure of any provider of such infrastructure, according to their business interests

are leading to the creation of local monopolies on the market of access to physical infrastructure, and may affect the competitive structure of the market of electronic communication services, especially the broadband services provided in fixed points.

Without disputing the existence of a legitimate interest in creating a clear and complete framework for achieving electronic communication networks, we point out that the implementation of this framework should be neutral in terms of competition. The possible restrictions regarding the granting of access rights are duly justified and must not bring significant harm to the competition in the markets of electronic communication services, as noted above. Moreover, the measures taken by the local authorities should not create a dominant position, nor can they restrict competition.

If these measures are implemented by a third party, under a contract with the local administrations, they should ensure that the access to infrastructure is made without discrimination for all providers of electronic communication networks and that the tariffs for exercising this access right are oriented based on the costs so as to not allow excessive profits for the infrastructure manager. Also, the Competition Council considers that the local authorities must ensure that the operators of electronic communication networks should have the right to access public properties in similar terms to third parties operating public infrastructure.

The normative acts issued by the local authorities based on which underground development projects are implemented in respect to the telecommunications networks, such as those initiated in Bucharest, Cluj-Napoca, Piatra Neamț, are the proof that local authorities do not pursue the compliance of the competition law provisions.

Starting from these reasons, we will try to approach several competition aspects related to building underground the optical fiber networks for telecommunication in Bucharest<sup>20</sup>,

<sup>20</sup> Netcity Project.

Cluj-Napoca<sup>21</sup> și Piatra Neamț, precum și aspecte legate de prevederile cu impact anticoncurențial prevăzute în proiecte de acte normative ale administrației publice centrale și locale.

## 2. Aspecte de concurență privitoare la actele normative emise de unele autorități locale în vederea amplasării în subteran a rețelelor de comunicații electronice

### • Nectcity, București

Încă din martie 2009, Consiliul Concurenței atenționează Primăria Generală a Municipiului București (PMB) și membrii Consiliului General al Municipiului București (CGMB) asupra necesității revizuirii actelor normative privind implementarea proiectului, în sensul compatibilizării cu principiile de concurență.

Consiliul Concurenței arată că este esențial ca dreptul de acces pe proprietăți să fie acordat în mod nediscriminatoriu de către organele administrației publice, asigurându-se posibilitatea valorificării acestui drept de către întreprinderile care îl solicită.

Autoritatea de concurență a evidențiat și faptul că normele legale (Hotărârile HCGMB nr.252/2008 și nr.173/2009), care constituie cadrul legislativ incident drepturilor de acces pe proprietăți în vederea edificării de infrastructură asociată pentru rețele de comunicații electronice, precum și modul de implementare a acestora au provocat și îngrijorarea Comisiei Europene.

Data fiind calitatea României de stat membru al Uniunii Europene, este necesar ca orice act normativ emis de către autoritățile publice centrale sau locale, referitor la drepturile de acces pe proprietăți în vederea edificării de infrastructură asociată, să respecte prevederile *Directivei 2002/77/CE privind concurența pe piețele de rețele și servicii de comunicații electronice* și ale *Directivei 2002/21/CE privind un cadru de reglementare comun pentru rețele și servicii de comunicații electronice*.

Ținând cont că Instituția Prefectului Municipiului București are la îndemână instrumente legale prin care poate impune autorităților locale să elimine din textul hotărârilor CGMB toate prevederile care creează riscul afectării mediului concurențial, Consiliul a cerut intervenția acestuia și și-a exprimat, totodată, disponibilitatea de a conclucra cu acesta și cu cei implicați în proiectul Nectcity în vederea asigurării respectării legislației în materie de concurență.

### Contradicțiile cu regulile de concurență vizează:

#### I. Tratament discriminatoriu

##### a. Obligatorietatea obținerii avizului SC NETCITY TELECOM SRL

Avizul executantului proiectului rețelei Nectcity (SC NETCITY TELECOM SRL), ce trebuia obținut de către administratorii/proprietarii de infrastructură asociată pentru punerea la dispoziția

<sup>21</sup> Proiectul Ductcity.

Cluj-Napoca<sup>21</sup> and Piatra Neamț. As well, aspects regarding provisions with anticompetitive impact contained by the normative acts drafted by central and local public administration will be discussed.

## 2. Competition issues relating to the regulations issued by certain local authorities as regards the location of underground electronic communications networks

### • Netcity, Bucharest

Even from March 2009, the Competition Council drew the attention of the Bucharest City Hall (PMB) and of the members of the General Council of Bucharest (CGMB) over the need to amend the normative acts regarding the project implementation, in order to make them compatible with the competition principles.

The Competition Council showed that it is necessary for the public authorities to grant rights to access the properties without discrimination, ensuring the possibility for the undertakings to benefit from this right.

The competition authority underlined that both the normative acts (HCGMB decisions no.252/2008 and no.173/2009) establishing the legal framework on the access to the rights to access the properties in order to build the associated infrastructure for electronic communication networks and their implementation raised the European Commission concern.

In Romania, Member State of the European Union, it is necessary that each normative act issued by central or local public authorities, with regard to access the properties in order to build associated infrastructure, to observe the provisions of the *EC Directive 77/2002 on competition in the markets for electronic communication networks and services* and *EC Directive 21/2002 on a common regulatory framework for electronic communication networks and services*.

Taking into account that the Bucharest Prefecture has all the legal instruments to compel the local authorities to remove from the CGMB decisions all the provisions that may affect the competition environment, the Competition Council requested Prefecture's intervention and expressed its availability to collaborate with all parties involved in the Netcity Project in order to ensure the observance of the competition law.

### Provisions not observing the competition rules refer to:

#### I. Discriminatory treatment

##### a. Obtaining the binding opinion of SC NETCITY TELECOM SRL

The managers/owners of the associated infrastructure must obtain the opinion of the NetCity network project contractor (SC NETCITY TELECOM SRL) so as to making it

<sup>21</sup> Ductcity Project.

terților a infrastructurilor pe care le dețin/operează, îmbracă forma unui aviz obligatoriu care creează posibilitatea legală a acestei întreprinderi de a restrânge libertatea comercială sau autonomia **operatorilor de comunicații electronice, privitor la posibilitatea acestora de edificare a propriilor infrastructuri asociate (canalizație) sau de amplasare a rețelelor lor de comunicații electronice în alte infrastructuri asociate existente, alternative infrastructurii Netcity.** Astfel, aceste prevederi ale cadrului normativ în cauză, sunt de natură să atragă incidența prevederilor art. 9 alin. (1) din Legea concurenței nr.21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare (numită în continuare *lege*). De asemenea, pe lângă posibila încălcare a art.9 alin.(1) din *lege* de către autoritățile locale ale Municipiului București amintită mai sus, faptul că aceeași întreprindere deține un drept exclusiv conferit de o autoritate publică de a desfășura o anumită activitate, precum și dreptul de a aviza desfășurarea unor activități similare de către concurenți<sup>22</sup>, creează premisele ca, în condițiile unei poziții dominante pe piață a întreprinderii respective (în speță, SC NETCITY TELECOM SRL), aceasta să abuzeze de poziția pe piață pe care o deține și, implicit, să încalce<sup>23</sup> atât art.102 din *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene*, cât și art.6 din *lege*;

Pe de altă parte, necesitatea obținerii acordului Primăriei Municipiului București de către proprietarii/administratorii de infrastructură sau de rețele de comunicații electronice, scutiți prin lege sau prin alte acte normative de la plata ocupării domeniului public, care vor să pună la dispoziția terților infrastructură asociată și/sau rețele de comunicații electronice, este de natură să creeze posibilitatea limitării liberei concurențe pe piață între acești furnizori prin acordarea avizului respectiv pe baze discriminatorii, cu atât mai mult cu cât acest aviz al Primăriei Municipiului București se acorda în temeiul normelor metodologice de aplicare a *HCGMB nr.252/2008* (în speță *Normele*), menționate de art. 2 al acestui act normativ.

**Soluția propusă de Consiliul Concurenței** pentru eliminarea acestor probleme **este ca avizul PMB să aibă natura unui aviz tehnic, acordat pe baza unui set de reguli obiective, nediscriminatorii și transparente** asigurându-se totodată neutralitatea din punct de vedere concurențial a politicii de taxe locale, care să permită proprietarilor/administratorilor de infrastructură asociată sau de rețele de comunicații electronice respectivi să furnizeze în mod competitiv serviciile lor.

#### *b. Instituirea unui drept exclusiv în beneficiul concesionarului*

Deși autoritățile locale ar trebui să asigure fără discriminare accesul la proprietatea publică în vederea instalării de rețele de comunicații electronice, prin obligațiile contractuale asumate față de concesionar (SC UTI Systems SA, inclusiv afiliatul acestuia SC Netcity Telecom SA), se întâmplă contrariul. Astfel, potrivit *Contractului de concesiune de lucrări publice pentru executarea Rețelei metropolitane de fibră optică a Municipiului București pentru telecomunicații „Netcity”*, autoritățile din capitală se obligă:

<sup>22</sup> Realizându-se o cumulare, la nivelul aceleiași entități, a funcțiilor de reglementare (ca atribute ale autorității) cu cele operaționale (ca atribute ale întreprinderilor).

<sup>23</sup> Curtea de Primă de Instanță s-a pronunțat în sensul că nerespectarea principiului separării funcțiilor de reglementare de cele operaționale constituie o încălcare a prevederilor art. 82 din *Tratatul de instituire a Comunităților Europene* în cazurile T-133/95 și T-204/95 *International Express Carriers Conference (IECC) v. Commission*. În cazul C-475/00 *Ambulanz Glockner v. Landkreis Sudwestpfalz*, Curtea de Justiție a Comunităților Europene a stabilit că obligația consultării unui concurent într-o procedură de autorizare pentru a furniza servicii similare, asigură acestui concurent un avantaj, și a considerat că aceste prevederi încalcă dispozițiile art. 82 din *Tratatul* mai sus menționat. Actualmente, prevederile art.82 din *Tratatul* mai sus menționat sunt reluate în art.102 din *Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene*.

available to third parties. This opinion takes the form of a binding opinion that creates the legal possibility for the firms to restrict the commercial freedom or the autonomy of the electronic communications operators, as regards the possibility of building their own associated infrastructure (underground networks) or the location of their electronic communication networks in other existing associated infrastructure alternatives for the NetCity infrastructure. Thus, these provisions of the relevant regulatory framework are likely to fall under Art.9(1) of the Competition Law no. 21/1996 republished, with the subsequent amendments and completions (hereinafter *the law*). In addition to the possible violation of Article 9(1) of the *law* by the Bucharest local authorities mentioned above, that same company has the exclusive right granted by a public authority to conduct certain activities, as well as the right to approve the performing of similar activities by competitors<sup>22</sup>. This creates the potential situation that, if the undertaking is in a dominant position on the market (in this case, SC NetCity TELECOM SRL), it could abuse of it and thus violating<sup>23</sup> both Art.102 of the *Treaty on the Functioning of the European Union*, as well as art.6 of the *law*.

On the other hand, the fact the owners/operators of infrastructure or electronic communication networks - exempted by the law or by other regulations from the payment of public sector employment and which will make available to third parties the associated infrastructure or electronic communication networks - must obtain the approval of the Bucharest City Hall and this is likely to limit the free market competition among these suppliers by providing the opinion on discriminatory basis, especially as this opinion is granted under detailed rules for implementing *HCGMB nr.252/2008 (the Norms)*, mentioned by Art.2 of the above-mentioned legislation.

**To eliminate these problems, the Competition Council recommended PMB to issue a technical opinion, based on a set of objective, non-discriminatory and transparent rules, which will also ensure the impartiality when charging local taxes and will allow the owners/administrators of associated infrastructure or of electronic communication networks to supply their services in a competitive manner.**

*b. Creating an exclusive right for the benefit of the grantee*

Although local authorities should ensure without discrimination the access to public properties in order to establish electronic communication networks, the contract obligations assumed towards the grantee (SC UTI Systems SA, including its affiliate SC NetCity Telecom SA) contains opposite provisions. Thus, according to the *Concession contract of public works for the performance of metropolitan fiber network of Bucharest for telecommunications "NetCity"*, the Bucharest authorities take the following obligations:

<sup>22</sup> Accomplishing an aggregation, in the same entity, of the regulatory functions (as attributes of the authority) with the operational one (as attributes of businesses).

<sup>23</sup> In cases T-133/95 and T-204/95 *International Express Carriers Conference (IECC) v Commission*, the Court of First Instance has ruled that the violation of the separation principle of regulatory from operational functions constitutes a violation of Art.82 of the Treaty establishing the European Communities. In case C-475/00 *Glöckner v. Landkreis Ambulanz Südwestpfalz*, the Court of Justice decided that the requirement of consulting a competitor in an authorising procedure for providing similar services, ensure for this competitor an advantage, and found that such provisions are infringing Art.82 of the aforementioned Treaty. Currently, the provisions of Art.82 of the aforementioned Treaty are reproduced by Art.102 of the Treaty on the Functioning of the European Union.



- să nu acorde autorizații de construire pentru rețele de telecomunicații similare rețelei Netcity, pe teritoriul mun. București, pe traseul rețelei Netcity și
- să impună celorlalți administratori de rețele edilitare obligația de a nu permite instalarea și utilizarea de rețele de comunicații electronice pentru terți.

În acest fel, PMB protejează executantul și administratorul rețelei Netcity contra concurenței venite din partea celorlalți furnizori de infrastructură, conferindu-i primului dreptul exclusiv pentru furnizarea de infrastructură fizică (canalizație și fibră optică neechipată) pentru rețele de comunicații electronice în Municipiul București. Implementarea acestei măsuri are drept consecință încălcarea de către autoritățile din mun. București a prevederilor europene și naționale (*Directiva 2002/21/CE privind un cadru de reglementare comun pentru rețele și servicii de comunicații electronice și Legea concurenței*, republicată, cu modificările și completările ulterioare).

**Consiliul Concurenței solicită PMB ca prin acțiunile pe care le întreprinde să se asigure că nu creează condiții discriminatorii pentru activitatea întreprinderilor și să nu protejeze sau să favorizeze un anumit concurent în detrimentul celorlalți.**

*c. Costuri descurajante pentru migrarea către rețeaua Netcity*

În vederea conformării cu Normele PMB, operatorii de rețele bazate pe alte tehnologii decât cele de fibră optică, care nu își edifică propria infrastructură asociată subterană, sunt obligați să migreze la tehnologii compatibile cu proiectul Netcity. Cum Netcity propune o infrastructură care, deocamdată, poate fi utilizată numai pentru amplasarea rețelelor de fibră optică, rezultă că nu există o alternativă viabilă care să se preteze la tehnologiile și topologiile rețelelor de comunicații electronice altele decât cele bazate pe fibră optică.

În consecință, măsurile întreprinse de autoritățile locale sunt susceptibile să conducă la creșterea substanțială a costurilor acestor întreprinderi față de concurenții ce operează deja rețele compatibile cu infrastructura Netcity și, implicit, la condiții discriminatorii pentru activitatea întreprinderilor care acționează pe aceste piețe.

**Consiliul Concurenței recomandă aplicarea principiilor transparenței, nediscriminării și a neutralității tehnologice în ceea ce privește accesul la infrastructura Netcity**, așa încât migrarea să nu implice costuri exagerate, descurajante, pentru operatorii care optează pentru amplasarea rețelelor în canalizația rețelei Netcity sau pentru cei care nu au o alternativă de amplasare a propriilor rețele.

## II. Reguli privind desfășurarea activității pe piață

*a. Termene necorelate pentru reamplasarea în subteran a rețelelor de comunicații electronice*

Deținătorii/administratorii rețelelor de comunicații electronice sunt obligați să înceapă amplasarea rețelelor aeriene de comunicații în spațiile subterane proprii, special amenajate, sau în canalizația Netcity, în termen de 60 zile de la data finalizării unui tronson.

- **not to grant building authorization for telecommunication networks similar to the Netcity network**, on the territory of Bucharest, and
- **to impose to other administrators of Bucharest networks the obligation to not allow third parties to establish and use electronic communication networks.**

In this manner, **PMB protects the executor and administrator of the Netcity network from the competition of other infrastructure suppliers, granting to Netcity the exclusive right to supply infrastructure (channelling and unequipped optical fiber) for electronic communication networks in Bucharest.** The application of this measure would mean that Bucharest authorities would infringe the European and national provisions (*EC Directive 21/2002 on a common regulatory framework for electronic communication networks and services* and the Competition Law, republished, with further amendments and completions).

**The Competition Council requests PMB to take all the necessary measures so as to not create discriminatory conditions for undertakings and to not protect nor support a certain competitor, thus harming the others.**

*c. Discouraging costs for migration to Netcity network*

In order to comply with the PMB Norms, the network operators based on other technologies than those of optical fiber which do not build their own associated underground infrastructure are obliged to migrate to technologies compatible with Netcity Project. As Netcity project proposes an infrastructure that, for the time being, could be used only for setting optical fiber networks, there is no viable alternative to be compatible with the technologies and topologies of electronic communication networks other than those based on optical fiber.

Consequently, the measures taken by the local authorities are susceptible to lead to costs increase for these undertakings in comparison with those of competitors that already operates networks compatible with Netcity infrastructure and, implicitly, to discriminatory conditions for undertakings operating on this market.

**The Competition Council recommends the application of principles of transparency, non-discrimination and neutral technology as concerns the access to Netcity infrastructure**, so that the migration itself not to involve very high and discouraging costs for the operators that choose to set their own network in the Netcity underground system or for those that have no alternative to set their own network.

## **II. Rules for carrying out the activities on the market**

*a. Not correlated terms for re-setting the electronic underground communication network*

The owners/administrators of electronic communication networks are compelled to start setting the aerial communication networks in their underground places especially arranged, or in the underground system of Netcity, in 60 days from the date of the completion of a section.

Termenul scurt, raportat la momentul finalizării unui tronson al rețelei metropolitane Nectcity, este susceptibil de a împiedica valorificarea dreptului operatorilor de comunicații electronice de a-și edifica propria infrastructură asociată.

Consiliul Concurenței consideră că **termenele trebuie să fie rezonabile, corelate cu durata obținerii autorizațiilor necesare și cu intervalul de timp necesar pentru edificarea infrastructurii asociate și, respectiv, pentru reamplasarea în subteran a rețelei de comunicații electronice.**

*b. Limitarea libertății comerciale a întreprinderilor de a alege orice rețea disponibilă*

Potrivit prevederilor Normelor adoptate de CGMB prin Hotărârea nr.173/2009, după expirarea termenului de 120 zile de la finalizarea unui tronson, rețelele de comunicații electronice și echipamentele aferente care nu sunt amplasate în subteran, fie în canalizație proprie, fie în canalizația Nectcity, vor fi dezafectate.

Din interpretarea acestor dispoziții rezultă că operatorii care nu își permit edificarea propriei infrastructuri nu pot opta decât pentru utilizarea infrastructurii Nectcity, orice alte infrastructuri asociate alternative fiind eliminate.

**În acest mod, este limitată libertatea comercială a întreprinderilor, fie că sunt administratori/proprietari ai unor infrastructuri asociate, fie că sunt utilizatori ai acestora, de a furniza, și, respectiv de a alege, orice rețea disponibilă.**

**Autoritatea de concurență a solicitat PMB compatibilizarea deplină a normelor cu regulile de concurență, așa încât să se asigure respectarea principiilor fundamentale ale concurenței.**

#### • Ductcity, Cluj-Napoca

În iunie 2010, Consiliul Concurenței a considerat ca fiind oportună și necesară intervenția sa și pe lângă membrii Consiliului Local al Municipiului Cluj-Napoca și Primarul Municipiului Cluj-Napoca în vederea modificării cadrului normativ incident proiectului Ductcity.

#### I. Acordarea unui drept exclusiv

Prin modelul de contract de asociere în participațiune încheiat între Consiliul Local al Municipiului Cluj-Napoca (CLCN) și beneficiar (SC CFO Integrator SRL), se acordă acestuia din urmă un **drept exclusiv de instalare a elementelor unei rețele de comunicații electronice** pe domeniul public/privat al mun. Cluj-Napoca.

**Mai mult**, prin Hotărârea CLCN nr.705/2005, **beneficiarului**, în calitate de unic administrator de profil, **i se conferă și dreptul de a aviza desfășurarea de activități similare de către concurență**, fapt care creează premisele ca, în condițiile unei poziții dominante pe piață, acesta să abuzeze de poziția deținută și să încalce, astfel, atât prevederile art. 102 din

The short term, reported to the moment of completion of a section, is susceptible to impede the right of electronic communication operators to build their own associated infrastructure.

Competition Council considers that **the terms have to be reasonable, correlated with the duration for getting the authorization and with the time needed for building the associated infrastructure** as well as **for re-setting underground electronic communication network.**

*b. Limitation of the freedom to trade of undertakings in choosing any available network*

According to the BGC Norms provided by Decree no.173/2009, after 120 days from completion of a section, the electronic communication networks and its own equipments that are not yet situated underground or in its own underground system or in the Nectcity system shall be close down.

The interpretation of these provisions shows that the operators that do not afford to build their own infrastructure could choose only to use Nectcity infrastructure, any other alternative associated infrastructure being eliminated.

**This way, the freedom to trade of undertakings in supplying and choosing any available network is limited**, either they are the administrators/owners of an associated infrastructure or they are the users of the infrastructure.

**The competition authority requested PMB to make compatible the provisions of the Norms with the competition rules, so as to ensure the observance of the fundamental competition principles.**

• **Ductcity, Cluj-Napoca**

In June 2010, the Competition Council has considered as necessary and opportune its intervention to Cluj-Napoca Local Council and to the Mayor of Cluj-Napoca in order to modify the Normative Framework on Ductcity project.

**I. Granting of an exclusive right**

Through the model of the association contract concluded between Cluj-Napoca Local Council (CNLC) and the beneficiary (SC CFO Integrator SRL), the latest is granted an **exclusive right to install electronic communication elements** on public/private domain of the Cluj- Napoca city.

**Moreover**, through the CNLC Decree no.705/2005, **the beneficiary**, as unique administrator, **is granted the right to approve similar activities carried out by the competitors.** This creates the premises that, in the condition of a dominant position on the market, the beneficiary could abuse of its position and thus infringing of art.102 of the Treaty on the

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, cât și pe cele ale art.6 din Legea concurenței, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

### **Consiliul Concurenței solicită eliminarea acestor prevederi anticoncurențiale din Contract și din hotărârea CLCN.**

O altă obligație contractuală asumată de autoritatea locală în acest caz este aceea de a asista beneficiarul în îndeplinirea formalităților legale pentru demararea lucrărilor de execuție a rețelei Ductcity.

**Consiliul Concurenței avertizează autoritățile locale din Municipiul Cluj-Napoca că aceste prevederi sunt de natură să atragă intervenția sa în baza art.9 din Legea concurenței**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în cazul în care intervenția s-ar materializa în aplicarea unui regim mai favorabil pentru beneficiar față de ceilalți operatori care solicită dreptul de acces pe proprietăți.

### **II. Fixarea de termene necorelate pentru reamplasarea în subteran a rețelelor de comunicații electronice**

Obligația de migrare în subteran în termen de 45 zile de la finalizarea fiecărui tronson impusă furnizorilor de rețele și/sau de servicii de comunicații electronice este susceptibilă de a afecta posibilitatea reală a acestora de a concura eficient pe piață datorită intervalului foarte scurt aflat la dispoziție pentru a migra în canalizația Ductcity, precum și suportării de către aceștia a unor costuri foarte mari ocazionate de migrare.

Ca și în cazul Nectcity, Consiliul Concurenței consideră că **termenele trebuie să fie rezonabile, corelate cu durata obținerii autorizațiilor necesare și cu intervalul de timp necesar pentru edificarea infrastructurii asociate și**, respectiv, **pentru reamplasarea în subteran a rețelei de comunicații electronice.**

### **III. Tarife disproporționate și impredictibile**

Modelul de Contract de asociere în participațiune dintre CLCN și beneficiar, aprobat prin Hotărârea nr.841/2007, nu conține prevederi clare referitoare la stabilirea tarifelor pentru serviciul de acces în canalizația Ductcity. Din informațiile pe care Consiliul Concurenței le deține, tarifele sunt considerate de către unii operatori ca fiind disproporționat de mari în raport cu serviciul furnizat și impredictibile, în sensul că nu oferă operatorilor de comunicații electronice garanții cu privire la evoluția costurilor pe care le presupune operarea rețelei în anii următori.

**Consiliul Concurenței consideră că este necesar ca tarifele pentru serviciile de acces la canalizația Ductcity să fie orientate pe costuri, iar serviciile să fie furnizate în mod nediscriminatoriu**, din punct de vedere al tarifelor și al condițiilor asociate acestora. Eventualele reduceri tarifare acordate în funcție de volumul serviciilor și perioada contractuală trebuie să fie transparente și fundamentate pe costurile evitate.

functioning of the European Union and art.6 of the Competition Law, republished, with the subsequent amendments and completions.

**The Competition Council requests the elimination of the anticompetitive provisions provided by the Contract and by the CNLC Decree.**

Another contractual obligation assumed by local authority is to support the beneficiary in accomplishing the legal formalities related to starting the works of Ductcity.

**The Competition Council warns the local authority of Cluj-Napoca that these provisions of the contract require its intervention based on art.9 of the Competition Law**, republished, with the subsequent amendments and completions if the local authority support would be concretized in applying a more favourable regime to the beneficiary in comparison with that applied to other operators requiring the right to access the properties.

## **II. Fixing not correlated terms for re-setting underground electronic communication network**

The obligation of migration underground in 45 days from the date of completion of any section that is imposed to electronic communication network and/or to services suppliers is susceptible to affect the real possibility to compete efficiently on the market because of the very short time for migration to Ductcity underground system as well as of very high costs supposed by migration.

As in the Nectcity case, **the Competition Council considers that the terms have to be reasonable, correlated with the duration for getting the necessary authorization and with the time needed for building the associated infrastructure as well as for re-setting underground electronic communication network.**

## **III. Disproportionate and unpredictable tariffs**

The model of the association Contract between CNLC and the beneficiary, approved by Decision no.841/2007, does not include clear provisions on setting the tariffs for the access to Ductcity underground system. The Competition Council have the information that the tariffs are considered by some operators disproportionately high reported to the service, and unpredictable, meaning that do not offer guarantees as concerns the costs evolution supposed by the network operation in the following years.

**The Competition Council considers the access tariffs to Ductcity underground system to be based on costs and the services to be non-discriminatory provided** from the viewpoint of tariffs and associated conditions. The eventual tariffs reduction granted depending on the volume of services and contractual period have to be transparent and based on the costs.

## • Proiectul Piatra Neamț

Cadrul legislativ creat pentru implementarea proiectului propus de autoritățile locale din Piatra-Neamț ridică două probleme de ordin concurențial:

### I. **Tratamentul discriminatoriu al noilor intrați față de cei prezenți deja pe piață**

Pentru o perioadă de 5 ani de la adoptarea Hotărârii Consiliului Local Piatra Neamț (CLPN) nr.228 din august 2005, municipalitatea a permis operatorilor de comunicații electronice deja existenți amplasarea aeriană a rețelelor lor, dar și extinderea acestora prin utilizarea de infrastructură asociată supraterană. **Construirea de noi rețele a fost și este însă permisă numai în canalizări subterane** aparținând proprietății publice sau private a municipiului. Analizând aceste prevederi se constată că operatorii de comunicații prin cablu prezenți pe piață sunt favorizați față de cei nou intrați prin aceea că au avut posibilitatea eșalonării investiției în vederea edificării propriei infrastructuri asociate subterane într-un interval de timp rezonabil, cu impact direct asupra competitivității lor pe piață.

**Consiliul Concurenței a pus în vedere autorităților locale din Piatra Neamț că trebuie să renunțe la tratamentul discriminatoriu.**

### II. **Posibila afectare a mediului concurențial prin impunerea măsurii de migrare în subteran a rețelelor de comunicații electronice fixe**

Amplasarea rețelelor de comunicații electronice în subteran presupune costuri semnificativ mai ridicate decât amplasarea aeriană a acestora, iar lucrările de inginerie civilă au un aport semnificativ în aceste costuri. Atunci când o autoritate locală, cum este și cazul celei din Piatra Neamț, interzice amplasarea aeriană a rețelelor de comunicații electronice, obligând deținătorii/administratorii de rețele să și le reamplaseze în subteran, este necesar ca aceasta să se asigure că măsurile întreprinse justifică interesul public urmărit, sunt transparente și nu conduc la condiții discriminatorii pentru întreprinderile din piață.

**Consiliul Concurenței a recomandat autorităților locale din Piatra Neamț**, ca până în momentul asigurării unei alternative viabilă din punct de vedere economic, să permită menținerea posibilității de instalare aeriană a rețelelor, în măsură în care nu este adusă vreo atingere regulilor de siguranță și ușurință a traficului auto și pietonal sau normelor de planificare urbană. Consiliul mai propune autorităților ca, după o consultare publică a tuturor părților interesate, să elaboreze și să implementeze o strategie prin care să se asigure accesul la infrastructura asociată subterană ca alternativă viabilă din punct de vedere economic pentru amplasarea rețelelor instalate în prezent la suprafață.

În punctul de vedere transmis autorităților locale din Municipiul Piatra Neamț, Consiliul Concurenței a cerut ca măsurile administrative luate în vederea amplasării numai în subteran

- **Piatra Neamț Project**

The legal framework created for the implementation of the project proposed by Piatra Neamț local authorities arises two competition problems:

- I. **Discriminatory treatment of the new actors on the market compared to that applied to existing ones**

The municipality has allowed to existing electronic communication operators to set the aerial networks and the extension of these through the utilization of over ground associated infrastructure for a period of 5 years from the adoption of Decision no.228/2005 of the Local Council of Piatra Neamț (LCPN). **The building of new network was and is allowed only in the underground network systems** belonging to public or private properties of municipality. Analyzing these provisions it could be noticed that cable communication operators on the market are favoured in comparison with the new actors as they had the possibility to share the investment as regards building their own underground associated infrastructure in a reasonable time framework, this having a direct impact on their competitiveness on the market.

**The Competition Council requested to the local authorities of Piatra-Neamț to renounce in applying the discriminatory treatment.**

- II. **The possible obstruction of the competitive environment through the imposition of the migration measure of underground fixed electronic communication networks**

The setting of underground electronic communication networks supposes costs significantly higher than aerial setting and the civil engineer works have a significant contribution in these costs. Where a local authority, as that from Piatra-Neamț, forbids the aerial setting of electronic communication networks and compels the network owner/administrators to re-set them underground, there is necessary for the local authority to ensure itself that those measures meet the public interest, are transparent and do not lead to discriminatory conditions for the undertakings on the market.

The Competition Council recommended **to the local authorities of Piatra-Neamț** that, until an economic viable alternative is established, to allow the maintaining of the possibility to install aerial networks while observing the safety conditions, those for facilitating the motor vehicles and pedestrian traffic and the urban planning norms. The Council also proposes to the local authorities to elaborate and implement a strategy ensuring the access to underground associated infrastructure as an economic viable alternative for the network set at present at the surface. This should be done after consulting all interested parties.

I the viewpoint sent to the local authorities of Piatra-Neamț, the Competition Council requested that the administrative measures taken as regards setting underground electronic



a rețelelor de comunicații electronice să fie luate astfel încât să fie respectat principiul minimei atingeri aduse concurenței.

### 3. Analiza unor acte normative cu impact anticoncurențial în domeniul comunicațiilor electronice

#### I. Proiectul de Lege privind regimul infrastructurii rețelelor de comunicații electronice

Proiectul de act normativ stabilește condițiile în care se realizează accesul pe proprietatea publică sau privată în vederea realizării unor lucrări de construire a rețelelor de comunicații electronice, condițiile în care se realizează utilizarea partajată a infrastructurii, precum și unele măsuri privind construirea de rețele de comunicații electronice.

La art.6 alin.(2) din proiectul de lege sunt prevăzute **tarife maxime** pentru acordarea dreptului de acces pe proprietăți publice de către cei care le administrează. Pentru că în punctul său de vedere referitor la propunerea legislativă, **Guvernul României a propus ca tarifele să fie minime și nu maxime**, Consiliul Concurenței a intervenit exprimându-și opinia cu privire la această propunere. **Consiliul a subliniat că prevederea unui tarif minim nu este de natură să mențină și să stimuleze concurența și a cerut, Guvernului și Senatului, să-i fie luat în considerare punctul de vedere în procesul de analiză a inițiativei legislative. Forma actuală a proiectului de lege, adoptată de Senat și transmisă spre analiză comisiilor permanente ale Camerei Deputaților, respectă cerința formulată.**

**În acest sens, ar trebui ca orice act normativ cu posibil impact anticoncurențial să aibă și un punct de vedere de specialitate.**

#### II. Proiectul de Hotărâre a CGMB privind stabilirea nivelurilor impozitelor și taxelor locale în mun. București pentru anul 2011.

Proiectul de Hotărâre a CGMB instituie taxe pentru utilizarea temporară a locurilor publice cu rețele de comunicații electronice, construcții tehnice și echipamente cu diferite destinații.

Fără a se referi la legalitatea impunerii taxelor respective, **Consiliul Concurenței atrage atenția ca prin instituirea taxelor respective să nu fie crescute artificial costurile furnizorilor de rețele și servicii de comunicații electronice și/sau de infrastructură asociată, creștere care, în mod inevitabil, s-ar reflecta în majorarea tarifului plătit de către consumatorul final, dar și asupra abilității operatorilor de comunicații de a absorbi costurile respective și de a furniza, în mod profitabil, servicii de comunicații electronice, în vederea menținerii pe piață.**

De asemenea, Consiliul Concurenței consideră că autoritățile publice locale ale Municipiului București trebuie să aibă în vedere și următoarele aspecte:

- a. Taxele pentru utilizarea domeniului public percepute de către titularii acestui drept trebuie să fie neutre din punct de vedere concurențial, în speță:

communication networks to be taken so in accordance with the principle of the minimum impediment of competition.

### 3. Analysis of certain normative acts with anticompetitive impact on electronic communications field

#### I. Draft law on the regime of the electronic communication networks

The draft normative act sets the conditions for the access to public and private properties in order to build the electronic communication network, the conditions for sharing the utilization of the infrastructure as well as some measures on building electronic communication network

Art.6(2) of the draft law sets the **maximum tariffs** for granting the right of access to public properties by those administrating it. As the **Government has proposed minim tariffs and not maxim tariffs**, the **Competition Council has intervened expressing its opinion that a minimum tariff do no stimulate the competition and consequently asked the Government and the Senate to take into consideration its viewpoint in the analysis process of the legislative initiative. The actual version of the draft law adopted by Senate and transmitted to the Permanent Commissions of Deputy Chamber observes this requirement.**

**In this sense, any normative act having a possible anticompetitive impact should benefit of a specialized viewpoint.**

#### II. Draft BGC Decision on the establishment of the fees and taxes in Bucharest for 2011

The Draft BGC Decree sets the taxes for temporary utilization of public electronic communication networks, technical constructions and equipments with different destinations without referring to the legality of imposing those taxes.

Without referring to the legality of imposing such taxes, **the Competition Council underlines the risk those taxes to artificially influence the costs increase of electronic communication network and services and/or associated infrastructure suppliers.** This raise would **reflect on the increase of the tariff paid by final consumers as well as on the ability of communication operators** to absorb those costs and supply, profitably, the electronic communication services in order to maintain them on the market.

The Competition Council also considers that the Bucharest local authorities should consider the following issues:

- a. The public taxes for the use of the public domain, requested by the holders of this right, must be competitively neutral, namely:

- i. Să fie nediscriminatorii, adică să se aplice în condiții similare tuturor operatorilor de rețele de comunicații electronice care utilizează în mod nemijlocit domeniul public;
  - ii. Să compenseze autoritățile locale pentru prejudiciile directe și certe cauzate de lucrările de edificare/dezvoltare/modificare a rețelelor de comunicații electronice și a infrastructurii asociate acestora, sau de existența și funcționarea elementelor rețelelor de comunicații electronice care fac obiectul acestor lucrări.
- b. În procesul de stabilire a oricărei obligații de plată a unor sume, cu titlu de tarife sau de taxe de utilizare ori cu orice alt titlu, în sarcina furnizorilor de servicii și rețele de comunicații electronice și/sau infrastructură asociată, autoritățile locale ale Municipiului București trebuie să se asigure că măsurile respective nu afectează mediul concurențial prin favorizarea directă sau indirectă a S.C. Nectcity Telecom S.A., în detrimentul concurenților săi.

- i. To be non-discriminatory, namely to be applied in similar conditions to all the operators of electronic communication networks using directly the public domain;
  - ii. To compensate the local authorities for the damages caused by the building works/development/modifications of the electronic communication networks and the associated infrastructure, or by the existence and functioning of electronic communication networks which are the subject of these works.
- b. In the process of establishing any payment obligation of certain sums by way of tariffs or taxes or with any other title on the providers of electronic communication networks and services and/or associated infrastructure, the local authorities of Bucharest should ensure those measures do not affect the competitive environment, by advantaging directly or indirectly SC NetCity Telecom SA to the detriment of its competitors.

## CONCURENȚA ÎN SECTORUL TRANSPORTULUI FEROVIAR

### Rezumat

*Transporturile reprezintă una dintre cheile succesului pentru realizarea Pieței Unice în Uniunea Europeană deoarece contribuie la concretizarea a două dintre obiectivele fundamentale ale acesteia: libera circulație a persoanelor și libera circulație a bunurilor. Dintre modurile de transport existente astăzi, transportul feroviar rămâne în continuare de mare interes datorită unor avantaje certe, printre care subliniem în primul rând faptul că este cel mai prietenos cu mediul. Acesta este și unul dintre motivele pentru care, în ultimii ani, strategii Uniunii Europene încearcă să dezvolte și să implementeze programe pentru revigorarea transportului feroviar din Comunitate și să atragă mai mult trafic către transportul feroviar. Punerea în practică a strategiilor se face prin adoptarea unor reglementări la nivelul Uniunii Europene, care trebuie transpuse și implementate în fiecare stat membru.*

*Pornind de la aceste considerente, vom încerca să surprindem câteva elemente legate de caracteristicile transportului de mărfuri feroviar din perspectivă concurențială.*

**Cuvinte cheie:** transport, liberalizare, concurență

### 1. Caracteristici ale sectorului de transport feroviar

#### 1.1. Politica europeană: liberalizare și interoperabilitate

Deschiderea pieței feroviare la nivel european este una din politicile majore ale Uniunii Europene în domeniul transporturilor. De la începutul anilor 1990, politica europeană de transport consideră revitalizarea transportului feroviar ca fiind o prioritate, plecând de la următoarea constatare: traficul rutier, la nivel european, este din ce în ce mai congestionat, creează probleme de poluare, de zgomot și necesită dezvoltarea de noi infrastructuri; transportul feroviar aduce soluții: mai puțin poluant, sigur, de mare capacitate, cu rețele adeseori bine dezvoltate. În mod paradoxal, problemele pe care transportul feroviar le-ar fi putut rezolva (cel puțin parțial) creșteau, dar cota de piață a transportului feroviar scădea. Motivul era lipsa de adaptare a sistemului feroviar în raport cu cerințele pieței (transport rapid, ieftin, punctual și orientat către clienți).

Soluția propusă pentru revitalizarea sectorului feroviar cuprindea patru axe principale:

- îmbunătățirea situației financiare;
- introducerea forțelor pieței în sectorul feroviar;
- dezvoltarea serviciilor publice;
- integrarea rețelelor naționale la nivel european.

## COMPETITION IN THE RAIL INDUSTRY

### **Abstract**

*Transportation represents one of the keys for the success of achieving the European Single Market as it contributes to the accomplishment of two fundamental goals of the European Union: free movement of persons and free movement of goods. From the ways of transportation existing nowadays, the rail transport still remains of great interest thanks to some certain advantages. One of these advantages is the fact that from all ways of transportation, the rail transport is the friendliest with the environment. This is one of the reasons why, during the last years, the strategists of the European Union have tried to develop and to enforce programs for the revival of the Community rail sector and to attract more traffic to the rail transportation. The enforcement of the strategies is done by adopting some regulations within the European Union, regulations that have to be translated and implemented by each Member State.*

*Starting with these considerations, we will try to highlight from the perspective of competition some elements concerning the characteristics of rail transportation of freight.*

**Key words:** *transportation, liberalization, competition.*

### **1. Characteristics of the rail sector**

#### **1.1. The European policy: liberalization and interoperability**

The opening of the European rail market is one of the fundamental politics of the European Union in the transportation field. Since early '90, the European transport policy has been considering the revitalization of the rail transportation as being a priority, finding that: road traffic in the European Union is more and more crowded, creates pollution, noise and demands the development of new infrastructures; the rail transportation brings solutions: less pollutant, safety, greater capacity, sometimes with well developed networks. In a paradoxical manner, the problems that rail sector should have solved (at least partially) were growing up, while its market share was decreasing. The reason was the rail system's lack of flexibility to the market demands (fast, cheap, punctual and client orientated).

The solution proposed for revitalizing the rail sector included four major coordinates:

- the improvement of the financial situation;
- the introduction of market forces in the rail sector;
- the development of public services;
- the integration of national networks within the European network system.

Deschiderea pieței, la nivel european, a început în 1991, cu adoptarea Directivei 91/440: activitățile de gestionare a infrastructurii trebuie să fie separate (cel puțin la nivel contabil) de cele de operatori de transport feroviar, iar operatorii vor plăti un tarif de utilizare a infrastructurii, care va fi nediscriminatoriu.

Prima țară din Europa care a implementat un asemenea sistem a fost Suedia, din 1988 (pe atunci Suedia nu era Stat Membru al Uniunii Europene). Exemplul cel mai des citat în privința reformei feroviare este însă cel din Marea Britanie, unde, între 1993 și 1997 a avut loc privatizarea sectorului feroviar. Privatizarea a vizat atât operațiunile de transport cât și gestionarea infrastructurii, efectuată de către societatea Railtrack. Ca urmare a unui număr de accidente, rețeaua a apărut ca fiind într-o stare de deteriorare avansată și un amplu program de reabilitare a fost lansat. Problemele operaționale rezultante precum și costurile acestui program au declanșat însă un proces care a condus la prăbușirea gestionarului infrastructurii și înlocuirea sa cu o companie de Stat (Network Rail).

În ciuda problemelor gestionarului infrastructurii, serviciile de transport feroviar din Marea Britanie au fost efectuate în continuare de operatori privați. În anul 2008, 26 operatori aveau licență de transport feroviar de marfă și 45 pentru transport feroviar de călători. În termeni de performanță, traficul feroviar de marfă, exprimat în tone-km, a crescut cu 59,8% între 1995 și 2007 (față de media UE de 16% și media UE 15 de 31%), iar traficul feroviar de călători, exprimat în călători-km, a crescut cu 59,7% între 1995 și 2007 (față de media UE de 12,2% și media UE 15 de 24,4%)<sup>24</sup>. Cifrele arată că transportul feroviar s-a dezvoltat în Marea Britanie odată cu deschiderea pieței; acest aparent succes trebuie însă raportat la rolul oarecum secundar al transporturilor feroviare în Marea Britanie, transporturi cu un volum semnificativ mai mic decât în alte țări similare, cum ar fi Germania, Franța sau Italia.

În UE, transportul feroviar de marfă a fost complet liberalizat în 2007, pentru transportul național și internațional. Astfel, orice operator feroviar licențiat în UE, având și certificatul de siguranță adecvat, poate cere alocarea unor trase și oferi servicii naționale și internaționale de transport feroviar oriunde în Uniunea Europeană. Serviciile de transport internațional de călători au fost liberalizate la rândul lor începând cu 1 ianuarie 2010, în cadrul UE. Serviciile strict naționale de transport feroviar de călători nu sunt deocamdată liberalizate la nivelul UE.

Istoric, rețelele feroviare au fost adeseori concepute pentru a nu fi interoperabile: în trecut, diferențele tehnice au permis statelor să-ți protejeze interesele militare și economice. Pentru o exemplificare a diferențelor tehnice existente, harta următoare<sup>25</sup> prezintă principalele sisteme de electrificare existente în cadrul UE.

<sup>24</sup> Sursă: Comisia Europeană COM(2009)676 final.

<sup>25</sup> [http://www.bueker.net/trainspotting/voltage\\_map\\_europe.php#5](http://www.bueker.net/trainspotting/voltage_map_europe.php#5).

In Europe, the liberalization of the market started in 1991 with the adoption of Directive 91/440: the management of the railway infrastructure and the activities relating to the provision of rail transport services must be separated (at least at accountancy level), and the railway undertakings will pay a non-discriminatory fee for the use of the railway infrastructure.

The first country from Europe that has implemented such a system is Sweden in 1998 (at that moment Sweden was not a Member State of the European Union). The most quoted example of railway reform is that of Great Britain, where, between 1993 and 1997 the rail sector was privatized. The privatization regarded not only the railway transport services, but also the management of the infrastructure, activity provided by Railtrack at that time. After a number of accidents, the railway network was in an advanced damaged condition and a big repairing program was launched. The operating problems and the costs of this program started a process which ended with the fall of the infrastructure's manager and its replacement with a State company (Network Rail).

Despite infrastructure manager's problems, the railway transport services from Great Britain were still provided by private undertakings. In 2008, 26 railway undertakings were licensed for freight transport and 45 for passenger transport. Speaking about performance, the freight railway transport, in tones-km, increased by 59.8% between 1995 and 2007 (compared to an EU average of 16% and a EU15 average of 31%), and the passenger railway transport, in passengers-km, increased by 59.7% between 1995 and 2007 (compared to an EU average of 12.2% and a EU15 average of 24.4%)<sup>24</sup>. The figures show that the railway transport developed in Great Britain after the liberalization of the market; this visible success must be regarded from the perspective of a somehow secondary place held by railway transport as importance in Great Britain, with smaller volumes than other countries like Germany, France or Italy.

In EU, the freight railway transport was completely liberalized in 2007, for the national and international transport. Therefore, any railway undertaking licensed within the EU, having also the right safety certificate, can request the allocation of some railway lines and can perform national and international transport services anywhere within the European Union. The international passenger transport services have been liberalized starting with the 1<sup>st</sup> of January 2010. The national passenger transport services have not been yet liberalized in the European Union.

Historically speaking, the railway networks were often built with no interoperability purposes: in the past, the technical disparities permitted states to protect their military and economic interests. In order to exemplify the existence of technical disparities, the next map<sup>25</sup> presents the main electrification systems existing within EU.

<sup>24</sup> Source: European Commission COM(2009)676 final.

<sup>25</sup> [http://www.bueker.net/trainspotting/voltage\\_map\\_europe.php#5](http://www.bueker.net/trainspotting/voltage_map_europe.php#5).





Odată cu introducerea competiției la nivel național, legislația europeană vizează și crearea unei piețe la nivel european. Dezvoltarea unei piețe europene, transnaționale, necesită implementarea conceptului de interoperabilitate, adică de compatibilitate tehnică a infrastructurii, materialului rulant, sistemelor de semnalizare, telecomunicații și alimentare cu energie electrică. Interoperabilitatea înseamnă capacitatea ca același tren, cu aceeași locomotivă și același conducător, să circule în toate țările europene. Fără interoperabilitate, piața europeană riscă să rămână extrem de segmentată. Totuși, dezvoltarea interoperabilității este un proces lung și costisitor, iar progresele înregistrate, în special în ceea ce privește rețeaua convențională (cu viteze până la 250 km/h). În 2008, mai puțin de 3000 km din rețeaua europeană erau echipați cu sistemul ERTMS (European Rail Traffic Management System), inclusiv linii de mare viteză<sup>26</sup>. Este clar că aspectele tehnice vor rămâne, pe termen mediu, factori de segmentare a pieței.

## 1.2. Deschiderea pieței din România

La sfârșitul anului 1998 a fost adoptată Ordonanța de urgență nr. 12/1998: prin reorganizarea Societății Naționale a Căilor Ferate Române, s-a creat cadrul juridic necesar separării instituționale a activității de exploatare și întreținere a infrastructurii feroviare de activitatea de operare a serviciilor de transport feroviar.

Aceasta reorganizare a fost efectuată în spiritul directivelor Uniunii Europene în domeniul feroviar, respectând totodată criteriile economiei de piață, cu următoarele scopuri:

- Accesul echitabil și nediscriminatoriu al operatorilor de transport feroviar pe infrastructura feroviară;
- Liberalizarea tarifelor la transportul feroviar de marfă;
- Crearea condițiilor pentru accesul capitalului privat în transportul feroviar;
- Pregătirea sistemului românesc de transport feroviar în vederea participării la piața transporturilor europene, după liberalizarea acesteia.

<sup>26</sup> Biennial Report on the Progress with Railway Interoperability in the European Union – 2009 - Agenția Feroviară Europeană.



Once with the introduction of competition at a national level, the European legislation involves the establishment of a European market. The development of a European market, transnational, needs the implementation of the interoperability concept, meaning the technique compatibility of the infrastructure, of the rolling stock, of the signalling system, telecommunications and electric energy supply systems. The interoperability means the capacity of a single train, with the same engine and the same driver to travel in all the European countries. Without interoperability, the European market risks to remain much segmented. Nevertheless, the development of interoperability is a long and costly process, and the progresses recorded, especially those concerning the conventional network (with speeds up to 250 km/h). In 2008, less than 3000 km of the European network were equipped with ERTMS system (European Rail Traffic Management System), and also with very fast speed tracks<sup>26</sup>. It is obvious that, for a midterm, the technical aspects will represent factors for market segmentation.

### 1.2. The liberalization of the rail sector in Romania

At the end of 1998, the Emergency Ordinance no. 12/1998 was adopted: through the reorganization of the Romanian National Railways Company (SNCFR), the legal framework for the institutional division between the management and maintenance operations and the activity of providing transport services was established.

This reorganization was made in the spirit of the European Union's directives in the rail sector, in accordance to the market economy criteria, and having the following aims:

- The fair and impartial access of the rail undertakings at the railway infrastructure;
- The liberalization of the tariffs for freight transport services;
- The establishment of the conditions for the access of private capital in the rail sector;
- The preparation of the Romanian railway system for the participation within the European transport market, after its liberalization.

<sup>26</sup> Biennial Report on the Progress with Railway Interoperability in the European Union – 2009 – the European Railway Agency.

Au fost create cinci societăți ca urmare a restructurării SNCFR, după cum urmează:

- Gestionarul infrastructurii:
  - Compania Națională de Căi Ferate - CFR SA care administrează și asigură funcționarea infrastructurii feroviare publice și private,
- Doi operatori:
  - Societatea Națională de Transport Feroviar de Călători - CFR Călători SA ca operator național de transport de călători,
  - Societatea Națională de Transport Feroviar de Marfă - CFR Marfă SA ca operator național de transport de marfă,
- Și două societăți conexe:
  - Societatea de Administrare Active Feroviare - SAAF SA care asigura activitatea de valorificare a surplusului de active feroviare rezultate în urma reorganizării,
  - Societatea de Servicii de Management Feroviar - SMF SA, care asigura servicii specializate financiar contabile și juridice pentru celelalte entități desprinse din structura SNCFR. SMF a fost împărțită între celelalte patru societăți în anul 2002 și a dispărut.

Practic, România a liberalizat piața feroviară încă din 1998, fiind astfel printre pioneri în acest domeniu la nivelul european. Primul operator privat a și apărut în același an, chiar dacă ponderea operatorilor privați a rămas aproape neglijabilă până în anul 2001.

### 1.3. Evoluții în ultimii ani

#### • Rolul operatorilor privați

Primul pas în aprecierea modului în care se manifestă concurența pe o piață îl reprezintă operatorii, privați atât ca număr, cât și sub aspectul formei de proprietate. În ceea ce privește piața transporturilor feroviare din România, aceasta poate fi apreciată ca fiind echilibrată, numărul de operatorii fiind în prezent de 30, dintre care doi operatori naționali (capital majoritar de stat):

**Tabelul nr. 1. Numărul de operatori de pe piața transporturilor feroviare din România, pe tip de servicii prestate**

Număr total de operatori	30
Număr operatori Călători	3
Număr operatori Marfă	23
Număr operatori Călători & Marfă	4

Sursa: Autoritatea Feroviară Română - [www.afer.ro](http://www.afer.ro).

Datele din tabelul de mai sus indică faptul că, în momentul de față, cel mai atractiv segment de piață este cel al transporturilor de marfuri, numărul de operatori atestați pentru transportul de călători fiind relativ redus – șapte operatori, dintre care unul național și șase privați (cinci dintre ei înregistrând efectiv activitate în acest domeniu).

Five companies were created after the reorganization of SNCFR, as it follows:

- The manager of the infrastructure:
  - The National Railway Company - CFR SA which manages and assures the functioning of the public and private railway infrastructure,
- Two railway undertakings:
  - The National Passenger Rail Transport Company - CFR Passengers SA, as a national undertaking for passenger rail transport,
  - The National Freight Rail Transport Company - CFR Freight SA, as a national undertaking for freight rail transport,
- And two auxiliary companies:
  - The Company for Railway Assets Administration - SAAF SA, which assures the activity of trading the surplus resulted after the reorganization,
  - The Company for Railway Management Services - SMF SA which assures specialized financial and accountancy, and legal services for the other entities separated from SNCFR. SMF was divided in among the other four companies in 2002 and then it disappeared.

Basically, Romania has liberalized the rail sector since 1998, being therefore among the pioneers in this field at the European level. The first private rail undertaking appeared during the same year, even though the rate of private rail undertakings remained feeble until 2001.

### 1.3. Evolutions of the last years

- **The role of the private rail undertakings**

The first step in the assessment of how competition works on a market is the undertakings, seen not only as number, but also as a form of ownership. As regards the Romanian railway market, it can be considered as being an equilibrated one, at this moment the numbers of rail undertakings being 30, with two national undertakings (State ownership):

**Table no.1. The number of undertakings on the Romanian railway market, on type of service provided**

Total number of rail undertakings	30
Number of rail undertakings for passengers	3
Number of rail undertakings for freight	23
Number of rail undertakings for freight and passengers	4

Source: *The Romanian Rail Authority – www.afer.ro.*

The data from the table above indicate the fact that, at the present moment, the most attractive segment of the market is that of the freight rail transport, the number of licensed undertakings for passenger rail transport being quite slight – seven undertakings, one being national and six private (five of them with effective activity in this sector).

În ceea ce privește evoluția numărului de operatori în ultimii ani, aceasta este prezentată sintetic în tabelul următor:

**Tabelul nr. 2. Evoluția numărului de operatori de pe piața transporturilor feroviare din România în perioada 2007 – 2010 (august)**

Indicator	2007			2008			2009			2010		
	Naț.	Privat	Internaț.	Naț.	Privat	Internaț.	Naț.	Privat	Internaț.	Naț.	Privat	Internaț.
Călători	1	3	0	1	3	0	1	3	0	1	2	0
Marfă	1	23	0	1	21	0	1	22	0	1	21	1
Călători & Marfă	0	2	0	0	3	0	0	3	0	0	4	0
<b>Total</b>	<b>30</b>			<b>29</b>			<b>30</b>			<b>30</b>		

Sursa: Autoritatea Feroviară Română - [www.afer.ro](http://www.afer.ro).

Criza economică a avut un impact important asupra pieței. Unii operatori s-au retras. Este însă de notat că alți operatori au apărut, numărul total fiind stabil. Cu toate că numărul de operatori s-a menținut relativ constant în ultimii ani, această informație trebuie corelată cu datele referitoare la volumul de piață al sectorului privat și al celui național, atât pentru segmentul transportului de călători, cât și pentru cel al transporturilor de mărfuri:

**Tabelul nr. 3. Evoluția cotelor de piață ale operatorilor feroviari, pe tipuri de operatori și segmente de piață, 2000-2008**

Cote piață	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mărfuri (% total t-km)										
Feroviar mărfuri privat	0%	1%	2%	3%	16%	22%	27%	35%	41%	51%
Feroviar mărfuri național	100%	99%	98%	97%	84%	78%	73%	65%	59%	49%
Călători (% pasageri-km)										
Feroviar călători privat	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	na
Feroviar călători național	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	99%	99%	na

Sursa: Procesare date furnizate de către: INS – Anuarul Anual de Statistică 2006, 2008, 2009; Ministerul Transporturilor și Infrastructurii.

Datele din tabel indică în mod clar faptul că, pe segmentul de piață al transporturilor feroviare de mărfuri, operatorii privați au depășit cota de piață a SNCFR Marfă. În ceea ce privește transportul de pasageri, situația este însă diametral opusă, principala explicație constând în faptul că acesta este mai puțin rentabil și, pe cale de consecință, mai puțin atractiv pentru sectorul privat.

Operatorii privați de mărfuri sunt diferiți. Există un număr de operatori generali (Grup Feroviar Român, Servtrans, Unifertrans), alții sunt legați de un grup industrial (Rompétrol Logistics), alții au o bază în principal regională. Este de notat că, dat fiind numărul mare de disponibilizări la operatorul național, personalul operatorilor privați are deseori experiență în domeniu. Oamenii aflați la conducerea unor operatori privați au fost în trecut la conducerea SNCFR sau CFR Marfă.

As regards the evolution of the number of undertakings in the last years, this is synthetically presented in the next table:

**Table no.2. The evolution of the number of undertakings on the Romanian rail transport market, 2007-2010 (August)**

Indicator	2007			2008			2009			2010		
	Nat.	Private	Internat.	Nat.	Private	Internat.	Nat.	Private	Internat.	Nat.	Private	Internat.
Passengers	1	3	0	1	3	0	1	3	0	1	2	0
Freight	1	23	0	1	21	0	1	22	0	1	21	1
Passengers and freight	0	2	0	0	3	0	0	3	0	0	4	0
<b>Total</b>	<b>30</b>			<b>29</b>			<b>30</b>			<b>30</b>		

Source: the Romanian Rail Authority – [www.afer.ro](http://www.afer.ro).

The economic crisis had an important impact on the market. Some undertakings withdrew. Nevertheless, it worth be noted the fact that other undertakings have appeared, the total number being stable. Although, the total number of undertakings maintained quite constantly in the last years, this information has to be correlated with data on the volume of the market in the private and national sector, for the passenger transport and also for the freight transport:

**Table no.3. The evolution of the market shares of the rail undertakings, one type of undertakings and market sections**

Market shares	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Freight (% total t-km)										
Private rail freight	0%	1%	2%	3%	16%	22%	27%	35%	41%	51%
National rail freight	100%	99%	98%	97%	84%	78%	73%	65%	59%	49%
Passengers (% passengers-km)										
Private rail passengers	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	na
National rail passengers	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	99%	99%	na

Source: processed data provided by INS – the Annual Statistic Report 2006, 2008, 2009; the Ministry of Transport and Infrastructure.

The data from the table clearly indicate the fact that, on the freight transports market, the private undertakings surpassed SNCFR Freight's market share. As regards the passenger transport, the situation is in total opposition, the main explanation consisting in the fact that this one is less profitable and as a consequence, less attractive for the private sector.

The private undertakings are different. There are a number of general undertakings (Romanian Rail Group, Servtrans, Unifertrans), others are tied of an industrial group (Romp petrol Logistics), and others mainly have a regional basis. It worth be noted the fact that, with the big number of dismissals from the national undertaking, the private undertakings' personnel has often experience in the field. The people from the board of some private operators were in the past in the board of SNCFR and CFR Freight.

### • Liniile neinteroperabile

Din anul 2004 au fost definite ca și linii neinteroperabile, unele linii secundare și nerentabile, cu trafic redus, adeseori cu o infrastructură uzată. Ca urmare a H.G. 27/2004, aceste linii au putut fi închiriate de către CFR SA unor societăți licențiate în scopul realizării, atât a serviciilor de gestionare a infrastructurii, cât și a serviciilor de transport feroviar public de marfă și/sau de călători.

Liniile neinteroperabile reprezintă aproximativ 3300 km. Unele sunt închiriate, pe contracte cu o durată de cinci ani, altele sunt exploatate în continuare de către CFR SA ca gestionar al infrastructurii, o altă parte sunt trecute în conservare. Agenții economici care au închiriat secții de circulație ale infrastructurii feroviare neinteroperabile au dreptul de preluare exclusivă a întregului trafic local de pe secțiile respective dar sunt obligați să acorde operatorilor de transport feroviar drept de acces pe secțiile respective, cu încasarea unui tarif de utilizare a infrastructurii feroviare care nu va putea depăși nivelul maxim al tarifului stabilit de Guvern pentru CFR, pentru porțiuni de infrastructură similară și tonaje pe tren similare.

Un număr de linii au fost închiriate cu succes, ceea ce a contribuit la apariția unor operatori privați de călători și la o revigorare a transportului feroviar în zonele respective. Acești operatori, începând cu anul 2005, au primit subvenții pentru transportul de călători, în cadrul unor contracte de servicii publice. De altfel, unii au și început să ofere servicii pe linii interoperabile, în concurență directă cu CFR Călători.

### • Infrastructura

Evoluția din ultimii ani nu poate fi descrisă fără a atrage atenția asupra continuării deteriorării infrastructurii feroviare, în mare parte din lipsă de fonduri pentru întreținere și reparații capitale. Proiectele mai ample, de reabilitare, sunt implementate pe perioade lungi, cu întâzieri importante. Această deteriorare conduce la o calitate redusă a serviciilor prestate, în special în ceea ce privește viteza de transport și punctualitate. În mod clar, această situație afectează toți operatorii, dar reduce competitivitatea sectorului feroviar în ansamblul său.

Pe de altă parte, experiența a arătat, inclusiv în România, că separarea între gestionarul infrastructurii și operatorii feroviari comportă și riscul de a slăbi dialogul și coordonarea între cei care întrețin și dezvoltă infrastructura și cei care o folosesc. Un exemplu poate fi tronsonul de cale ferată București-Câmpina, reabilitat în 2004 pentru a permite circulația trenurilor de călători cu 160 km/h. Din variate motive, inclusiv lipsa de material rulant adecvat, trenurile nu au circulat cu această viteză.

### CFR Marfă

Programele de guvernare din ultimii ani au prevăzut privatizarea operatorului CFR Marfă, care nu a fost însă efectuată. Între timp, operatorul a pierdut o cotă importantă de piață, ajungând în 2009 sub 50% din totalul pieței de mărfuri. Criza economică a avut un impact clar asupra transportului feroviar de mărfuri, cu o trecere de la 14.5 miliarde tone-km în

- **Non interoperable railway lines**

Since 2004 some secondary and non profitable lines, with low traffic and often with bad infrastructure have been defined as non interoperable. As a consequence of Government's Decision no. 27/2004, these lines could be rented by CFR SA to some licensed companies for providing the management of the infrastructure and also the public rail transport services of freight or/and passengers.

The non interoperable lines represents almost 3300 km. Some of them are rented through contracts for five years, others are still being used by CFR SA, as a manager of the infrastructure, and others are in conservation. The undertakings which have rented traffic sections of the non interoperable rail infrastructure have the right to exclusively take all the local traffic for those sections. However, they are forced to give to the rail undertakings the right of access on those sections, paying a fee for the use of the rail infrastructure not bigger than the maximum level set by the Government for CFR, for similar sections of infrastructure and similar tonnage.

A number of lines were successfully rented, contributing in this way to the appearance of new private rail undertakings for passengers and to a revitalization of the rail transport in those areas. Starting 2005, these undertakings have received subsidies for the passenger transport, within some public services contracts. Moreover, some of them have started to provide services on non interoperable lines in direct competition with CFR Passengers.

- **Infrastructure**

The evolution in last years cannot be described without drawing attention to the constant deterioration of the rail infrastructure, mainly as a consequence of the lack of funds for maintenance and capital repairing. The big projects of revitalization are implemented on long periods of time, with important delays. This deterioration leads to a poor quality of the services, especially concerning speed and punctuality. There is no doubt that this situation harms all the rail undertakings, but decreases the competitiveness of the whole rail sector.

On the other hand, in Romania as well experience has shown that the separation of the manager of the infrastructure and the private rail undertakings presents the risk of weakening the dialog and the coordination among those who maintain and develop the infrastructure and those who use it. An example could be the railway section between Bucharest and Campina, restored in 2004 for permitting the traffic of passenger trains with 160 km/hour. For various reasons, inclusively for the lack of proper rolling stock, the trains have never voyaged with this speed.

### **CFR Freight**

Government's programs of the last years included the privatization of the CFR Freight, which was never done. In the meaning time, the undertaking lost an important market share, reaching in 2009 under 50% of the total freight market. The economic crisis had an evident impact on the freight rail transport, with a decrease from 14.5 billion tones-km in 2008 to



2008 la sub 10 miliarde în 2009. CFR Marfă pare să fi resimțit criza mai puternic decât operatorii privați, pierzând brusc cote de piață. Încă din 2008 au apărut pierderi, după mai mulți ani de profit. Pierderile din 2009 au fost de 341 milioane lei (față de venituri de 1108 milioane lei). În acest context, privatizarea CFR Marfă pare a deveni mai dificilă, chiar dacă ar fi o soluție pentru redresarea companiei.

## 2. Funcționarea mecanismelor de piață

Mecanismele și instituțiile necesare pentru organizarea pieței au fost dezvoltate odată cu liberalizarea, precum și în anii următori. Piața serviciilor de transport feroviar de marfă este o piață liberă, unde prețurile se formează pe baza cererii și ofertei. Apariția unui număr de operatori puternici pare a fi, pe termen mediu, cea mai bună garanție pentru o competiție cât mai efektivă.

Tarifele serviciilor de transport de călători sunt stabilite prin contractul de servicii publice. Sunt similare cu cele practicate de CFR Călători. În ceea ce privește transportul de călători, prețul plătit de către călători este completat cu o compensație pentru servicii publice. Această compensație este bazată pe diferența dintre tarifele stabilite pentru transportul feroviar de călători și costurile reale de transport, la care se adaugă o cotă de profit între 3% și 5%. Diferențele dintre tarifele stabilite și costurile reale se stabilesc luându-se ca bază activitățile operatorului de transport feroviar de călători majoritar de pe piață. Pe această bază, anual, Ministerul Transporturilor stabilește cu avizul Ministerului Finanțelor Publice tariful unitar pentru serviciul public social, exprimat în lei/tren-km. Din acest punct de vedere, CFR Călători este considerat ca referință pentru stabilirea compensației, pe tren-km.

## 3. Identificarea barierelor la intrare de natură structurală, tehnică și comportamentală

Un aspect important pentru aprecierea gradului de dezvoltare a concurenței îl reprezintă modul în care operatorii – atât cei existenți, cât și cei potențiali – intră pe piață. Cu alte cuvinte, modul în care sunt asigurate principiile de:

- *Nediscriminare*: orice operator economic, indiferent de naționalitate, să poată intra pe piață pentru a presta servicii de transport feroviar pe teritoriul României; un argument elocvent în favoarea aprecierii modului în care este respectat acest criteriu îl reprezintă prezența pe piață, începând din anul acesta, a operatorului austriac Rail Cargo Austria AG, pentru servicii de transport de mărfuri;
- *Tratament egal*: regulile, cerințele și criteriile pe baza cărora autoritatea responsabilă permite accesul pe piață să fie identice pentru toți operatorii; Respectarea acestui criteriu este demonstrată atât prin intermediul numărului de operatori privați, număr aflat în continuă creștere, cât și prin analizarea cerințelor ce trebuie îndeplinite pentru obținerea licenței de transport feroviar; în acest sens, apreciem ca aceste cerințe sunt rezonabile și similare celor

less than 10 billion in 2009. CFR Freight seems to be more affected by the crises than the private undertakings, losing suddenly market shares. Since 2008, losses have appeared after many years of profit. The losses from 2009 were of 341 million Lei (in comparison to revenues of 1108 million Lei). In this context, the privatization of CFR Freight seems to become more difficult, even though it should be a solution for the company revival.

## 2. The functioning of market mechanisms

The mechanisms and the institutions needed for the organisation of the market were developed once with the liberalization, and also in the next years. The market for rail freight is a free market, where prices are formed on the basis of supply and demand. The emergence of a number of powerful undertakings seems to be, on midterm, the best warranty for more effective competition.

The fees for passenger rail transport are settled in the contract for public services. They are similar to those applied by CFR Passengers. As regards the passenger transport, the price paid by passengers is supplemented with a compensation for public services. This compensation is based on the difference between the tariffs settled for passenger rail transport and the real costs for transport, to which is added a profit rate between 3% and 5%. The disparities between the tariffs that were settled and the real costs are decided taking into consideration the activities of the rail undertaking with majority on the market. On this basis, the Ministry of Transport, with the approval of the Ministry of Finance, decides annually the unit tariff for the public and social service, expressed in Lei/train-km. From this point of view, CFR Passengers is considered as a reference for settling the compensation on train-km.

## 3. The identification of the structural, technical and compartmental entry barriers

An important aspect for appreciating the level of competition development is the way actual or potential undertakings enter on the market. In other words, the way the next principles are guaranteed:

- *Non-discrimination*: any undertaking, irrespective of its nationality, could enter the market for providing transport services on Romanian territory; an powerful argument for the assessment of this criteria is the presence on the market of the Austrian undertaking Rail Cargo Austria AG, starting this year, for freight transport services;
- *Equal treatment*: the rules, the demands and criteria on the basis of which the responsible authority allows the access on the market must be identical for all the undertakings; the respect of this criteria is proved by the number of private undertakings, in permanently increasing, and also by the assessment of the demands needed to be fulfilled for obtaining the rail transport licence; in this way, we appreciate that these conditions are reasonable and similar to those used by the contractual authorities in public

utilizate de către autoritățile contractante pentru procurarea de servicii publice, dosarul ce trebuie depus de către solicitant la OLFR<sup>27</sup> fiind structurat astfel:

- Documente care atestă eligibilitatea administrativă: certificatul de înregistrare, actul constitutiv, declarația pe propria răspundere a persoanei care asigură conducerea executivă din care să reiasă că nu a suferit condamnări.
- Documente care atestă capacitatea financiară: bugetul de venituri și cheltuieli și situațiile financiare anuale, declarație pe propria răspundere a persoanei care asigură conducerea executivă din care să reiasă ca societatea nu este în faliment sau lichidare.
- Documente care atestă capacitatea tehnică: acestea pot fi încadrate în două categorii:
  - Generale: organigrama societății, certificarea sistemului de management al calității, lista cuprinzând numele responsabililor desemnați cu atribuții în organizarea și conducerea activității de transport și managementul siguranței, declarație din care să reiasă ca societatea dispune de consilier de siguranță pentru transport de mărfuri periculoase (dacă este cazul);
  - Specifice: atestate/certificate eliberate de ASFR<sup>28</sup> pentru personalul menționat anterior, declarații pe propria răspundere din care să reiasă faptul că societatea dispune de materialul rulant necesar, declarație prin care se angajează să respecte regulile, specificațiile, prescripțiile în domeniu, copia contractului de asigurare de răspundere civilă.

Toate documentele, inclusiv cele specifice domeniului de transporturi feroviare, pot fi obținute în mod egal, de către orice societate ce intenționează să obțină licența de operator, solicitarea acestora de către OLFR putând fi apreciată ca rezonabilă și necesară în raport cu tipul și importanța serviciilor pentru care se acordă licența;

- *Recunoaștere reciprocă*: recunoașterea certificatelor și a altor documente de atestare emise de autoritățile competente din alte state membre UE ca fiind echivalente cu cele solicitate la nivel național; respectarea acestui principiu este demonstrată prin însăși prezența pe piață a unui operator din Austria (Rail Cargo Austria AG). De altfel, Ghidul pentru acordarea licenței de transport feroviar de călători și/sau marfă specifică în mod clar, în partea introductivă faptul că „licența de transport feroviar [...] se acordă persoanelor juridice române cu capital de stat și/sau privat”; același lucru este valabil și în cazul Certificatului de siguranță, ASFR recunoscând ca fiind valabile pe căile ferate din România certificatele de siguranță care confirmă acceptarea sistemului de management al siguranței, acordate de către autoritățile responsabile omoloage din celelalte state membre ale UE – aceasta reprezintă partea A a certificatului de siguranță; pentru partea B – o certificare confirmând acceptarea dispozițiilor adoptate de operatorul de transport feroviar pentru a îndeplini cerințele specifice pentru funcționarea sigură a rețelei implicate – este însă necesară parcurgerea procesului de certificare în fiecare stat în care operatorul dorește să presteze servicii de transport feroviar. Acest lucru nu poate fi interpretat ca

<sup>27</sup> Organismul de Licențe Feroviare Român, organism independent în cadrul AFER;

<sup>28</sup> Autoritatea de Siguranță Feroviară Română, organism independent în cadrul AFER.

acquisitions, the file submitted to the OLFR<sup>27</sup> by the applicant being structured as follows:

- Documents demonstrating the administrative eligibility: the registration certificate, the constitutive act, the sworn statement certifying that the person assuring the executive management hasn't received condemnations.
- Documents demonstrating the financial capacity: the budget of incomes and expenses and the annual financial reports, the sworn statement of the person assuring the executive management, certifying that the company is not in bankruptcy or in liquidation.
- Documents demonstrating the technical capacity: these can be put in two categories:
  - General: the organisation chart, the certification of the quality management system, mentioning the names of the persons in charge with attributions in organising and leading the transport activities and the safety management, the statements proving that the company has a safety counselor for dangerous freight (if necessary);
  - Specific: documents/certificates provided by ASFR<sup>28</sup> for the above mentioned personnel, sworn statements proving the fact that the company has the necessary rolling stock, statement engaging the respect for the rules, specifications, recommendations in the field, copy of the civil responsibility assurance.

All the documents, inclusively those specific to the rail transport, can be equally obtained by any company interested in obtaining the licence of rail undertaking, the request of these documents could be appreciated by OLFR as reasonable and necessary in comparison with the type and the significance of the services for which the licence is granted;

- *Mutual recognition* – the recognition of the certificates and of other documents issued by the competent authorities from other EU Member States as being equivalent to those requested at a national level; the respect of this principle is proved by the presence on the market of a Austrian undertaking (Rail Cargo Austria AG). Moreover, the Guide for granting the licence for passenger or/and freight rail transport clearly specifies, in the introductory part the fact that “the licence for rail transport (...) is granted to Romanian legal entities with State or/and private capital”; the same thing is valid for the safety certificate too, ASFR recognising as being valid on the Romanian railway lines all the safety certificates which confirm the acceptance of the safety management system, granted by the homologues responsible authorities from the other EU Member States – this represents the part A of the safety certificate; for the part B – a certification confirming the approval of the dispositions adopted by the rail undertaking in order to fulfil the specific requests for the safety functioning of the involved network – it is still necessary to pass through the process of certification in every state where the rail undertaking wishes to provide rail transport services. This can not be interpreted as a breach of the mutual

<sup>27</sup> The Romanian Body for Rail Licenses, independent body within AFER.

<sup>28</sup> The Romanian Agency for Safety Rail Traffic, independent body within AFER.

o încălcare a principiului recunoașterii reciproce, ci mai degrabă ca o necesitate de familiarizare a operatorului cu normele și condițiile specifice fiecărui stat în parte, necesitate impusă în mod evident de tipul serviciilor prestate și de consecințele aferente nerespectării normelor de siguranță;

- **Transparență:** procedurile, documentele și orice alte informații necesare pentru a intra pe piață să fie publice și ușor accesibile; toate informațiile necesare pentru a înțelege piața și a o accesa se regăsesc pe pagina de web a AFER – [www.afer.ro](http://www.afer.ro). Pagina este foarte bine structurată, organizând informația pe sectoare de activitate ale autorității, cu trimitere la organismele din componența sa; aceeași observație este valabilă pentru paginile web ale acestor organisme – informații prezentate de la sintetic la detaliat, facilitând atât înțelegerea sistemului, cât și căutarea informațiilor; în sursele menționate mai sus se regăsesc informații care permit aprecierea generală a competitorilor existenți pe piață. Un element util pentru stimularea concurenței ar fi, în opinia noastră, prezentarea unor date care să descrie mai în detaliu piața, cum ar fi: cotele de piață ale operatorilor (în termeni de pasageri-km și tone-km), rutele operate, evoluția acestor indicatori în timp etc.

În concluzie, intrarea pe piață nu pare a fi afectată de bariere nejustificate. Cea mai bună dovadă este chiar numărul important de operatori privați licențiați.

#### 4. Factori principali care afectează concurența

Factorii de distorsionare a concurenței identificați sunt de natură oarecum secundară, iar piața pare în primul rând a fi funcțională.

Unele dificultăți pot fi însă notate:

- Pe lângă materialul rulant, CFR Marfă deține un patrimoniu important, moștenit de la SNCFR, care cuprinde 8 depouri de exploatare, 11 remize de locomotive, 12 PAE (punct de alimentare și echipare) și 8 puncte de îndrumare și instruire. 12 revizii de vagoane, 32 posturi de revizie și 17 puncte de revizie. Unele dintre aceste infrastructuri (și serviciile aferente) sunt necesare operatorilor privați, care le închiriază de la CFR Marfă. Există situații în care operatorii preferă să apeleze la CFR Călători, din cauza condițiilor practicate de CFR Marfă. De asemenea, accesul la anumite terminale este dificil pentru operatorii privați. Stricto sensu, infrastructurile respective aparțin companiei CFR Marfă și nu sunt infrastructuri publice. Sunt însă greu de înlocuit și nu ar fi eficient ca fiecare operator să se doteze cu acest tip de facilități;
- De altfel, CFR Marfă este parte la mai multe acorduri internaționale, ca moștenire a SNCFR. În această calitate, CFR Marfă are un rol privilegiat în operațiunile de decont internațional, ceea ce reprezintă un avantaj competitiv important precum și accesul la informații asupra activităților concurenților săi;
- Alocarea traselor este realizată de către CFR SA. În măsura în care CFR SA depinde de Ministerul Transporturilor, ca și cei doi operatori naționali, pot exista suspiciuni de favorizare a lor și lipsă de transparență. La rândul său, Consiliul

recognition principle, but rather as a necessity for the accommodation of the undertaking with the laws and specific conditions proper to each state, necessity which is clearly enforced by the provided services and by the consequences of breaching the safety rules;

- *Transparency*: the proceedings, the documents and other information needed for entering the market must be public and accessible; all the information needed for understanding and entering the market are available on the web site of AFER – [www.afer.ro](http://www.afer.ro). The page is very well structured, organising the information on authority's sectors of activity, with reference to its structure; the same observation is valid for the web pages of these bodies – information presented from a synthetic form to a detailed form, making possible to understand the system, as well as to search for information; in the above mentioned sources, we can find information allowing the assessment of the competitors present on the market. A useful element for stimulating the competition is, in our opinion, the presentation of some data describing in more detail the market, for instance: the market shares of the undertakings (in terms of passenger-km and tones-km), the routes operated, the evolution of these indicators in time etc.

In conclusion, entering the market seems not to be affected by unjustified barriers. The best prove is the important numbers of licensed private undertakings.

#### 4. The main factors affecting competition

The factors deforming competition that were identified are somehow ancillary, and at first glance market seems to be functional.

However, some difficulties can be noted:

- Apart from the rolling stock, CFR Freight owns an important patrimony, inherited from SNCFR, containing 8 exploitation depots, 11 halls for steam engines, 12 PAE (point for alimentation and equipment) and 8 points for directing and instructions, 12 halls for wagons, 32 stations for revisions and 17 points for revisions. Some of these infrastructures (and the afferent services) are necessary for the private undertakings, who rent them from CFR Freight. There are situations when undertakings prefer to address CFR Passengers due to the conditions applied by CFR Freight. Although, the access to some terminals is difficult for private undertakings. *Sensu stricto*, the particular infrastructures belongs to the CFR Freight and are not public infrastructures. They are hard to replace and it will not be efficient for each undertaking to endow itself with this type of facilities;
- Moreover, CFR Freight is part of many international agreements, as a legacy of SNCFR. In this quality, CFR Freight has a privileged role in the operations of international deduction, representing an important competitive advantage as well as the access to information concerning the activities of its competitors.
- The allocation of the routes is realised by CFR SA. If CFR SA depends on the Ministry of Transport, as the two national undertakings, suspicions of advantaging these two undertakings and lack of transparency could appear. At

de supraveghere este constituit din specialiști din cadrul Ministerului Transporturilor, numiți și revocați prin ordin al ministrului transporturilor. Legăturile între operatorii naționali, responsabili pentru alocarea traselor și organul de supraveghere apar deci a fi potențial strânse.

În ceea ce privește transportul de călători, formula de calcul a compensației pentru servicii publice nu pare a fi eficientă din moment ce este bazată pe costurile operatorului majoritar și exprimată în tren-km. Operatorii privați au o structură de costuri foarte diferită de cea a lui CFR Călători, și exploatează în general trenuri mai mici, mai dese, cu un număr redus de călători pe tren. Există în consecință un risc de a avea o compensație nejustificat de mare în anumite cazuri.

## 5. Propuneri de remedii

Pe baza celor prezentate mai sus, considerăm că în sectorul feroviar, unele ajustări pot fi benefice, cum ar fi o mai bună transparență în alocarea traseelor, condiții de competiție mai deschise între CFR Marfă și operatorii privați, precum și revizuirea formulei de compensații pentru servicii publice de călători.

De asemenea, se impune o analiză a competiției între sectoare de transport, în special între sectorul rutier și sectorul feroviar, pentru a crea condițiile unei concurențe mai echitabile.

its turn, the Council for supervising is composed by specialists from the Ministry of Transport, appointed and revoked by the order of the Minister of transport. The connections between national undertakings, in charge of routes allocation, and the supervising body seem therefore to be tight.

As regards the passenger rail transport, the formula use for calculating the compensation for public services does not seem to be efficient as it is based on the costs of the major rail undertaking and expressed in train-km. The private rail undertakings have the structure of the costs much different than that of CFR Passengers, and generally use smaller trains, more frequent, with a slight number of passengers per train. As a consequence, there is a risk on having an unjustified compensation in certain situations.

## **5. Suggestions for remedies**

On the basis of what was presented above, we consider that in the rail sector some adjustments could be useful, like a better transparency in the allocation of rail lines, more open conditions for the competition between CFR Freight and the private undertakings, as well as the amendment of the formula used in calculating the compensations for public transport services of passengers.

An analysis of the competition among different ways of transportation is also needed, especially with regard to competition between road transportation and rail transportation, in order to create the conditions for a more equitable competition.



## CONCURENȚA PE PIAȚA ASIGURĂRILOR DIN ROMÂNIA

### Rezumat

*Piețele asigurărilor sunt caracterizate printr-un grad ridicat de asimetrie a informației. Intensitatea concurenței și eficiența acestor piețe diferă însă în funcție de cadrul instituțional de reglementare, precum și de caracteristicile de structură și dinamică specifice fiecărui segment de piață. Pornind de la aceste considerente, vom încerca pe parcursul acestui studiu să realizăm o evaluare a gradului de concurență de pe piața asigurărilor din România și să propunem recomandări pentru identificarea și corectarea disfuncționalităților acestei piețe.*

**Cuvinte cheie:** piețe de asigurări, concurență, reglementări, recomandări.

### 1. Introducere

Sectorul asigurărilor are o importanță crucială în funcționarea normală a unei economii de piață, având în vedere rolul pe care acesta îl are în transferul sau diminuarea riscurilor aferente activităților comerciale. În plus, sectorul asigurărilor contribuie la diminuarea capitalului de lucru necesar societăților comerciale datorită creării unui mediu economic predictibil, încurajează investițiile și consumul, dar în același timp constituie și o componentă importantă a sistemului de asigurări sociale. Mai mult, sectorul asigurărilor are importanță economică directă, contribuind cu un procent semnificativ la formarea PIB.

Este ușor de înțeles că un sector al asigurărilor disfuncțional poate afecta grav funcționarea corectă a economiei în ansamblul său. De aceea, autoritățile de concurență la nivel european precum și autoritatea de concurență din România își propun să urmărească îndeaproape structura, funcționarea și evoluția în timp a acestui sector.

### 2. Caracteristici ale pieței asigurărilor din România

Piața asigurărilor din România este constituită din două segmente cu caracteristici diferite din punct de vedere al structurii și dinamicii, respectiv asigurările generale și asigurările de viață. În prezent, **pieța este dominată de segmentul asigurărilor generale, atât din punct de vedere al primelor brute subscrise, cât și al numărului de competitori.** Din 8,8 mld. lei prime brute subscrise în 2009, 7,2 mld. lei (peste 72%) au provenit din segmentul asigurărilor generale și numai 1,6 mld. lei din segmentul asigurărilor de viață.

În UE, prin comparație, segmentul asigurărilor de viață este dominant, reprezentând aproximativ 60% din primele brute subscrise. Asigurările generale sunt dominante și în țări ca Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Lituania, Letonia, Slovacia, indicând un grad scăzut de dezvoltare al pieței asigurărilor în general.

## COMPETITION ON THE ROMANIAN INSURANCE MARKET

### *Abstract*

*Insurance market is characterized by a high level of informational asymmetry. The intensity of competition differs depending on the legal framework and also on the structural characteristics and the dynamics specific to each market segment. Starting from these facts, during the course of this study we will try to evaluate the competition level on the insurance market in Romania and we will also propose recommendations for a pro-active approach to identifying and correcting market failure in this sector.*

**Keywords:** *insurance markets, competition, regulation, recommendations.*

### 1. Introduction

The insurance industry is crucially important for the well function of a market economy because of its role in transferring or diminishing the risks associated with economic activity. Moreover, insurance industry plays a role in diminishing the working capital required for commercial activity due to the creation of a predictable economic environment, it encourages investment and consumption, while being an important component of the social insurance system as well. Moreover, the insurance industry has a direct economic importance, contributing significantly to GDP formation.

It is easy to see that a dysfunctional insurance industry might impede the proper functioning of the whole economy. Therefore the European as well as the Romanian competition authority has decided to closely scrutinize the structure, functioning and evolution over time of the insurance sector.

### 2. The specifics of the insurance market in Romania

The insurance market in Romania incorporates two distinct segments, based on different characteristics with regard to structure and dynamics, non-life insurance and life insurance, respectively. Today **the non-life insurance segment dominates the market, both from the viewpoint of gross written premiums and of number of competitors.** Out of 8.8 bn. Lei gross written premiums in 2009, 7.2 bn. Lei (over 72%) were coming from non-life insurance while the segment of life insurance claimed only 1.6 bn. Lei.

As a comparison, in the EU the life insurance segment dominates, claiming almost 60% out of the total of gross written premiums. Non-life insurances are dominant in countries like Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Lithuania, Latvia, and Slovakia. This indicates an overall low level of development in the insurance market.

**În cadrul segmentului asigurărilor generale**, piața românească este dominată de **asigurările auto**, care a reprezentat peste 60% din totalul primelor brute subscrise în 2010, din totalul asigurărilor generale.

În 2010, pe piața asigurărilor activau 45 de societăți de asigurare/reasigurare, din care:

- 21 de societăți de asigurări generale;
- 13 societăți de asigurări de viață;
- 11 societăți cu profil mixt, asigurări generale și asigurări de viață.

**Atât piața asigurărilor generale cât și cea a asigurărilor de viață sunt piețe concentrate, unde primii 5 competitori au generat 58%, respectiv 73%, din volumul primelor brute subscrise în 2009.** Cu toate acestea, vorbim de un sector dinamic unde cotele de piață ale firmelor dominante au înregistrat o puternică tendință de scădere, ca urmare a intrării pe piață de noi societăți de asigurare, majoritatea cu capital străin.

Piața asigurărilor din România nu este încă o piață matură din punct de vedere al gradului de dezvoltare. În 2009, România continua să aibă una dintre cele mai scăzute rate de penetrare a asigurărilor din regiune (primele brute subscrise ca procent din PIB), semnificativ mai mici decât rata medie de penetrare din țările aparținând aceleiași grupe de venit, de numai aproximativ 0.3% din PIB pe segmentul asigurărilor de viață și de 1.5 % din PIB pe cel al asigurărilor generale, conducând la o penetrare totală de 1.8%.

#### *a) Asigurările de viață*

Asigurările de viață oferă, în general, compensare monetară sub forma sumei asigurate în cazul decesului sau invalidității permanente a asiguratului, în schimbul unor plăți numite prime de asigurare. Obligația financiară a asiguratului poate fi platită într-o singură tranșă sau în mai multe tranșe, numite anuități.

Pe piața asigurărilor de viață, principalele clase de produse, conform clasificării Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor (CSA), sunt:

- Asigurări de viață, anuități și asigurări suplimentare (produse de asigurare tradiționale);
- Asigurări de viață și anuități legate de fonduri de investiții (produse de asigurare cu componentă de investiții sau unit linked).

Cele două clase de produse acoperă împreună peste 98% din totalul primelor brute subscrise.

Contractele de asigurări de viață sunt, în general, contracte pe termen lung, cu durate de minimum 5-10 ani, cu excepția contractelor de tip *bancassurance* sau de grup, care pot avea o clauză de reînnoire anuală. Contractele pot fi reziliate, unele dintre acestea având valoare de răscumpărare, dar, în mod normal, nu în primii ani ai contractului și numai după plata unei taxe de reziliere. Aceste restricții permit companiilor de asigurări să își recupereze cheltuielile făcute cu vânzarea și administrarea contractului. **Durata contractelor de asigurare crează o vulnerabilitate a consumatorului în raport cu stabilitatea financiară a pe termen lung a asigurătorului.**

**Within the non-life insurance**, the Romanian market is dominated by **motor insurance**, which attracted more than 60% in the total of gross written premiums in the non-life sector, in 2010.

In 2009, 45 insurance/reinsurance companies were active, out of which:

- 21 non-life insurance companies;
- 13 life insurance companies;
- 11 mixed profile companies, both non-life and life insurance.

**Both non-life insurance market and life insurance market are concentrated markets, where the first 5 competitors generated 58% and 73% respectively, out of the total volume of gross written premiums in 2009.** Despite this, we can speak of a dynamic sector, where the market shares of the dominant companies have experienced a significant tendency of decreasing, following the entrance of new companies on the market, mostly foreign owned companies.

The insurance market in Romania is not yet a fully developed market. In 2009, Romania continues to have one of the lowest penetration rates (as a total of gross written premiums to the GDP) in the region, significantly lower than the mean penetration level from the countries with a comparable personal income level, of only 0.3% of GDP in the life insurance sector and 1.5% of GDP in the non-life insurance sector, amounting to 1.8% overall penetration rate.

#### *a) Life insurance*

Life insurance offers, broadly, a monetary compensation in the form of the insured amount in the event of decease or permanent invalidity of the insured person, in exchange for a subscribed premium. The premium can be paid in one tranche or in annuities.

On the life insurance market, in accordance with the classification performed by the Commission for Insurance Surveillance (CSA) the main categories of products are the following:

- Life insurance, annuities and supplemental insurance (traditional insurance products);
- Life insurance and annuities linked to investment funds (insurance products with an investment component or unit-linked).

Together, the two categories cover 98% of the total of gross written premiums.

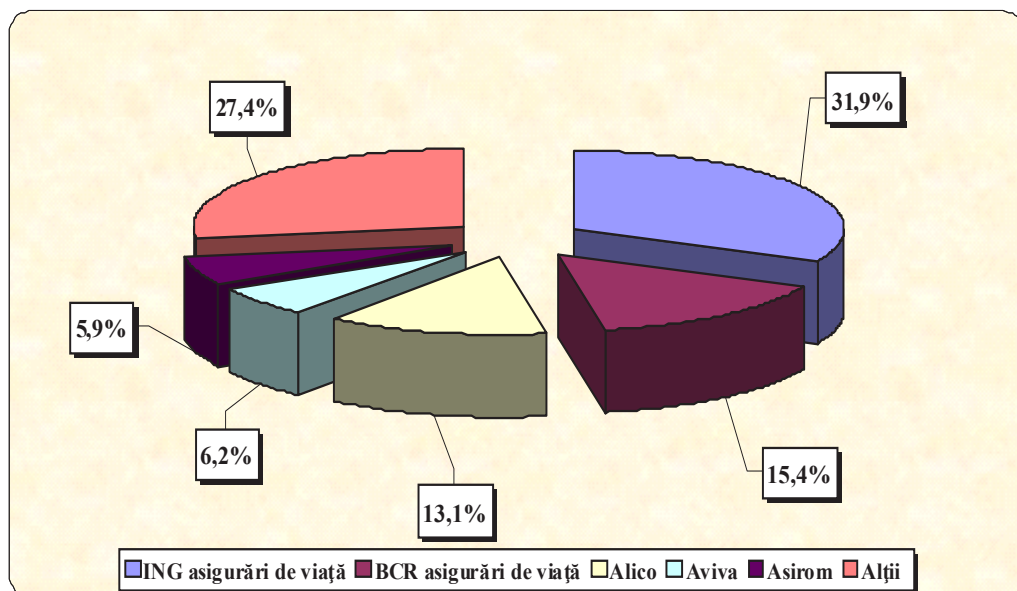
Life insurance contracts are usually long term contracts, on periods of minimum 5-10 years, excepting the *bancassurance* or group contracts, which can have an annual renewal clause. Contracts can be terminated, some of these having a repurchase value, but usually not in the first years after the initiation of the contract and only after the payment of a closure fee. These restrictions allow the insurance companies to recover the expenditure related to selling and the administering the contract. **The long duration of insurance contract contributes to the vulnerability of the consumer to the long term financial stability of the insurer.**

Analiza prețurilor pe piața asigurărilor de viață este extrem de dificilă, deoarece aceste produse tranzacționate sunt puțin transparente, au durate contractuale diferite și oferă componente de protecție/economisire diferite. Agregarea informațiilor cu privire la produsele din piață în scopul calculării unor prime medii pe contract ar putea da cel mult indicații asupra trendurilor generale din piață, cu condiția ca particularitățile produselor oferite să nu se schimbe în mod semnificativ urmare a evoluțiilor pieței.

Produsele de asigurare de viață, în ciuda reglementărilor legale și a eforturilor jucătorilor din piață, sunt produse complexe și, prin urmare relativ **netransparente și puțin comparabile**. În plus, gradul de educație financiară al consumatorilor este foarte limitat, chiar și în țările dezvoltate. Împreună, acești factori duc la o elasticitate mică în funcție de preț a cererii de asigurări de viață și la un comportament pasiv al consumatorului în ceea ce privește compararea caracteristicilor produselor disponibile pe piață.

Acest lucru este valabil nu numai în România ci peste tot în lume. Literatura economică confirmă, la nivel internațional, **elasticități subunitare a cererii în funcție de preț** (Browne și Kim, 1993; Pauly et co., 2003). Chiar dacă nu există estimări pentru România, este puțin probabil ca țara noastră să facă excepție de la regula elasticității subunitare. **Rigiditatea cererii în raport cu prețul conduce la o concurență prin preț relativ restrânsă pe piața asigurărilor de viață**. De asemenea, **piața asigurărilor de viață este o piață concentrată, cu primele 5 companii deținând 73% din piață**, în raport cu primele brute subscrise.

#### Principalii competitori pe piața asigurărilor de viață în anul 2009



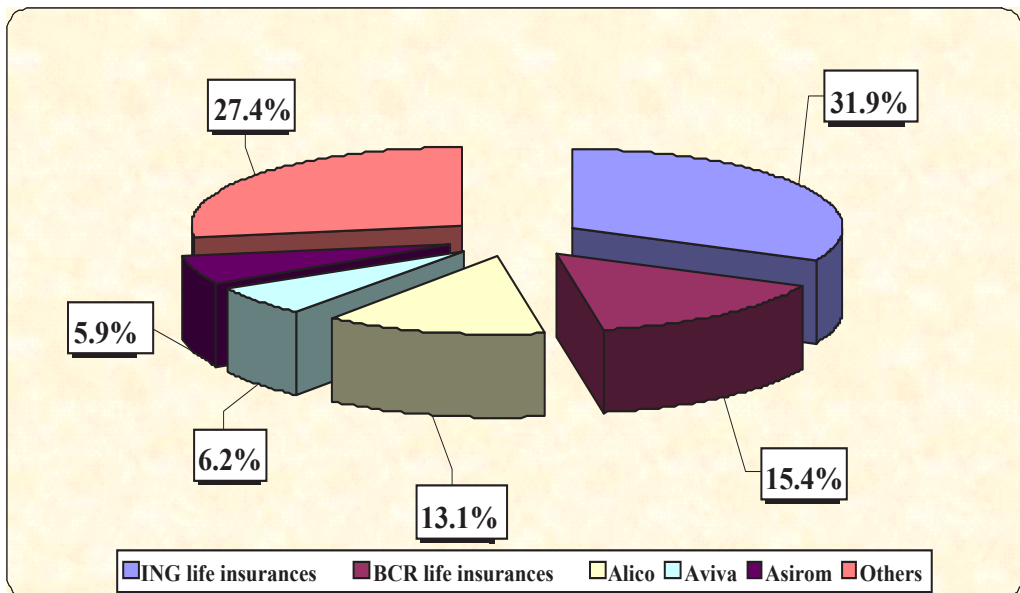
Pe principalele două segmente de piață, produse tradiționale și produse *unit linked*, clasamentul și cotele de piață sunt semnificative diferite. Astfel, ING este liderul dominant al pieței asigurărilor de tip *unit linked*, o piață caracterizată de un număr mai mic de jucători, pe care deține o cotă de piață de aproximativ 70%.

Analyzing prices on the insurance market is exceedingly difficult because these products lack transparency, have different contractual durations and offer different protection/saving components. Aggregating the information regarding the average premium on each contract could only provide information as to the general trends on the market, if the characteristics of the products offered do not change significantly due to market conditions.

Life insurance products are complex and lack in **transparence and comparability**, despite legal regulation and the efforts of the players in the market. Additionally, the education level of consumers is limited, even in the more developed economies. Together these factors lead to a smaller price elasticity of life insurance demand and to a passivity of consumers with regard to the comparison of the products available on the market.

These aspects stand to be valid not only in Romania but worldwide. Economic literature confirms the existence of sub-unity price elasticity of demand in the international context (Browne and Kim, 1993; Pauly et al., 2003). Although there are no estimations available for Romania, it is unlikely that our country is an exception. **The rigidity of the demand with respect to price leads to a relatively limited competition through price on the life insurance market.** Moreover, **life insurance market is concentrated with the first 5 companies attracting 73% of the gross written premiums on this market.**

#### Main competitors on the life insurance market in 2009

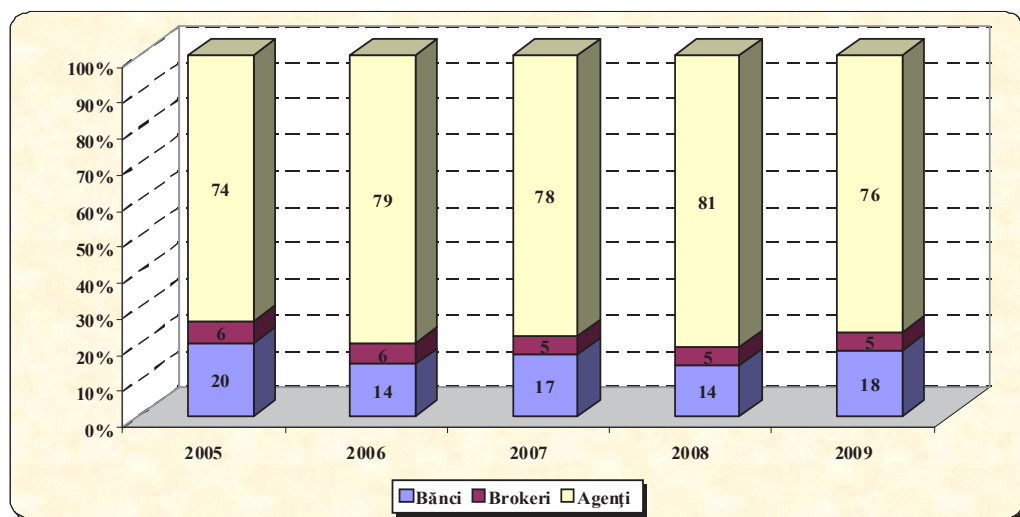


On the first two market segments, traditional products, respectively unit-linked, the ranking and the market shares are significantly different. Thus, ING is the dominating leader on the unit-linked market, a market characterized by a small number of players, with a market share of aprox. 70%.

BCR este noul lider al pieței de asigurări tradiționale. Aflat în anul 2009 pe poziția a treia în clasamentul pieței produselor tradiționale, BCR a surclasat în 2010 pe leaderii tradiționali ai acestui segment, Alico și ING.

Distribuția asigurărilor de viață este dominată de distribuția prin agenți. Structura canalelor de distribuție este similară, în general, cu cea a țărilor din Europa Centrală și de Est, dar complet diferită de cea a țărilor dezvoltate, unde distribuția prin intermediul brokerilor și cea de tip *bancassurance* au un rol important.

### Ponderea canalelor de distribuție pe piața asigurărilor de viață în perioada 2005-2009 (%)



Sursa: Estimări ING.

#### b) asigurările generale

Principalele clase de asigurări generale în România sunt:

- Asigurări de mijloace de transport terestru (altele decât cele feroviare);
- Asigurări de incendiu și calamități naturale;
- Asigurări de răspundere civilă a autovehiculelor.

Împreună aceste trei clase reprezentau 90% din totalul primelor brute subscrise în 2009.

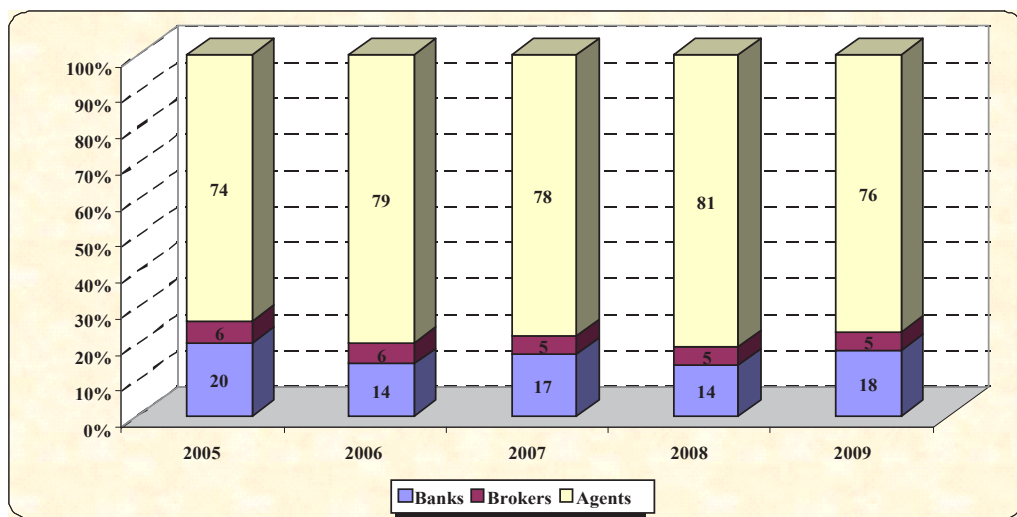
*Asigurările de mijloace de transport* (altele decât cele feroviare) includ asigurările auto care constituie cel mai important segment al asigurărilor generale din România, generând 46% din prime. Aceste tip de asigurări sunt în principal asigurări pentru furt și avarii (CASCO) ale autoturismelor sau vehiculelor de transport marfă.

Cea de-a doua clasă de produse în ordinea importanței în piață sunt *asigurările de răspundere civilă a mijloacelor de transport*, din care fac parte și asigurările obligatorii de răspundere civilă a vehiculelor pentru pagube produse terților prin accidente de vehicule.

BCR is the new leader of the traditional life insurance. Placed on the third place in the market of traditional products ranking in 2009, BCR outclassed the traditional leaders ALICO and ING in 2010.

The distribution of life insurances is dominated by the distribution through agents. The structure of distribution channels is similar with that of the Central and Eastern European countries, but completely different from that of developed countries, where brokers and *bancassurance* are the most important distribution channels.

**The share of distribution channels on the life insurance market during 2005-2009 (%)**



Source: ING estimates.

*b) non-life insurance*

The main non-life insurance categories in Romania are:

- Terrestrial transport vehicles insurance (except railway);
- Fire insurance and natural calamities insurance;
- Mandatory motor insurance.

Together these three categories comprised 90% in the total of gross written premiums.

*Terrestrial transport vehicles insurances* (except railway) are dominated by motor insurance and these constitute the most important segment on non-life insurance in Romania, generating some 46% of premiums. These types of insurance are mainly insurance for theft and damage (CASCO) of personal vehicles and lorries.

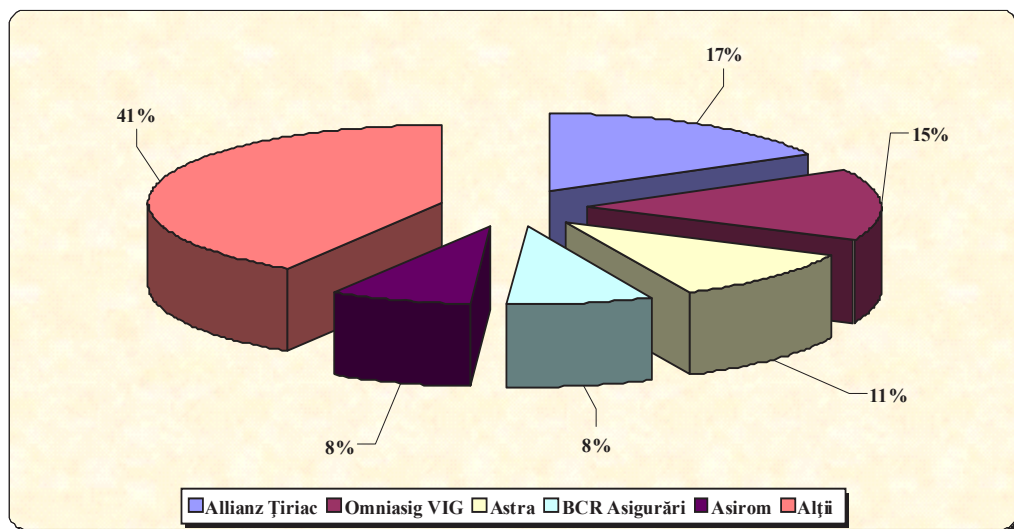
The second category of products in the order of importance is mandatory insurance of transport vehicles, which include insurance for damage inflicted to third parties in car crash.



Asigurările de incendiu și calamități sunt a treia mare clasă de asigurări generale ca importanță, dar semnificativ mai mică comparativ cu primele două, generând numai 13% din primele brute subscrise. Ponderea acestui segment în totalul pieței de asigurări generale va crește probabil datorită introducerii începând din 2010 a asigurării obligatorii a locuințelor.

Produsele de asigurări generale sunt mult mai simple, omogene și prin urmare mai ușor comparabile decât produsele de asigurări de viață. Însă și piața asigurărilor generale este caracterizată de un grad ridicat de concentrare, primii 5 competitori generând 58% din primele brute subscrise în 2009, dar cotele de piață sunt semnificativ mai uniform distribuite între aceștia.

### Principalii competitori pe piața asigurărilor generale în 2009



Ca și în cazul asigurărilor de viață, principalii competitori de pe piață au poziții competitive distincte în funcție de segmentul de piață pe care activează, în funcție de interesele fiecărei companii și de avantajele sale competitive.

Din punct de vedere al canalelor de distribuție, agenții se situează pe primul loc, cu o pondere estimată de 58% în totalul primelor brute subscrise. Brokerii sunt al doilea canal de distribuție ca importanță și au cotă în creștere pe această piață, spre deosebire de piața asigurărilor de viață.

Distribuția prin bănci este modestă în România, dar ponderea sa va continua probabil să crească, în detrimentul distribuției prin agenți, în următorii ani, pe măsură ce gradul de intermediere financiară va crește. Canalele de distribuție directă (prin intermediul unor agenți angajați, prin e-mail, *call center* și internet) sunt încă foarte slab dezvoltate în România.

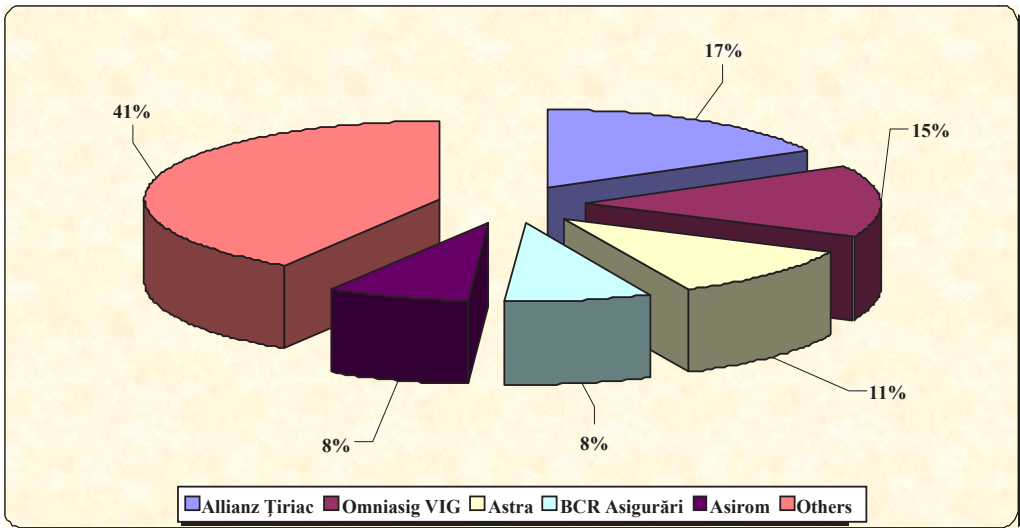
### 3. Bariere la intrarea pe piață

Piețele asigurărilor din România au fost confruntate în ultimii ani cu intrarea pe piață a unor companii internaționale importante. În total, între 2005 și 2009 pe piața asigurărilor de viață au intrat, prin achiziții sau *green field*, nu mai puțin de 10 companii. În sectorul asigurărilor

*Fire and natural calamities* insurance constitute the third most important insurance category, but is significantly smaller than the previous two in terms of subscribed premiums, generating only 13% of the total of gross written premiums. The share of this category will probably increase if we consider the imminent introduction of mandatory home insurance.

Non-life insurance products are much simpler, homogeneous and consequently easier to compare than life insurance products. Non-life insurance market is also concentrated, with the first 5 competitors generating some 58% in the total of gross written premiums in 2009, but the market share of these are more uniformly distributed.

**The main competitors on the non-life insurance market in 2009**



Like in the life insurance case, the main competitors on the market have distinct competitive positions, depending on the market segment where they are active, with regard to the companies' interests and competitive advantages.

From the viewpoint of distribution channels, first place is held by agents, with an estimated share of 58% in the total of gross written premiums. In the order of importance, brokers are the second distribution channel and their share is increasing on this market, unlike the market of life insurance.

Distribution through banks is modest in Romania, but its weight will probably continue to increase with the increase of financial intermediation activity, at the expense of agent distribution. Direct distribution channels (through directly employed agents, e-mail, call center and Internet) are still much undeveloped in Romania.

**3. Barriers to entry the market**

Insurance markets in Romania have been experiencing the entry of important international companies in the recent years. Between 2005 and 2009 have entered the life insurance market, through acquisitions or Greenfield investments, not less than 10 companies in

generale, în aceeași perioadă de timp, au intrat numai 4 companii, în mare parte probabil datorită profitabilității scăzute a segmentului auto și slabei dezvoltări a celorlate segmente. În același timp, o serie de companii mici și-au încetat activitatea parțial datorită neîndeplinirii cerințelor de capital minim.

Dinamica intrării pe piață și numărul de concurenți sugerează că nu există bariere semnificative la intrarea și ieșirea pe piața asigurărilor de viață. În medie, pe această piață au intrat 2 companii pe an, reprezentând 10% din companiile din piață. Acest procent este ridicat dacă ne raportăm la standardele piețelor mature care se situează între 1% și 4%.

Elementele care influențează decizia intrării pe piața asigurărilor sunt reglementarea, necesarul de capital și economiile de scară.

#### *Reglementarea și necesarul de capital*

Reglementarea societăților de asigurare este armonizată cu directivele în domeniu ale Uniunii Europene. Conform legislației românești, capitalul social minim vărsat pentru înființarea unei societăți de asigurare este de 10 mil. lei pentru activitatea de asigurări de viață și 14 mil. lei pentru asigurările generale. Deci, strict din punct de vedere legal, investiția inițială este în jurul a 3-4 mil. de EUR.

#### *Distribuția*

Produsele de asigurare sunt produse care sunt promovate în piață, capacitățile rețelei de distribuție fiind esențiale pentru succesul competitorilor pe această piață. În România, costurile de distribuție sunt foarte ridicate în comparație cu alte țări, datorită distribuției dominate de canalul de agenți de asigurare. Pe de altă parte, caracteristicile pieței din România fac ca acest canal să fie în prezent cel mai eficace canal de distribuție, din punct de vedere al volumelor de prime generate și al penetrării pieței. Chiar și companiile care au câștigat agresiv cote de piață prin utilizarea canalului de *bancassurance*, precum BCR, au investit masiv și în dezvoltarea unei largi forțe de vânzări prin agenți. Investiția importantă pe care companiile intrate pe piață trebuie să o facă în dezvoltarea canalelor de distribuție reprezintă o potențială barieră la intrarea pe piața asigurărilor.

## 4. Factori de limitare a concurenței

Din perspectiva sectorului de asigurări și al mecanismelor de funcționare a acestuia, pot fi identificați o serie de factori de limitare a concurenței pe piață, după cum urmează:

#### *Factori ce țin de produs*

- Transparența și comparabilitatea limitată a produselor în ceea ce privește asigurările de viață;
- Durata contractelor de asigurare de viață și penalitățile importante pe care consumatorul le suportă la rezilierea acestora;

total. In the non-life insurance sector only 4 companies entered during the same period of time. This is probably due to low profitability rates in the motor insurance segment and to the weak development of the other segments. At the same time, several small companies ceased to exist because they were not able to fulfill the minimum capital requirements.

The dynamics of new entries on the market and the number of competitors suggest that there are not significant barriers to entry and exit on the life insurance market. On average, 2 companies have entered this market every year, representing 10% of the total number of companies on the market. This percent is significantly high relative to the mature markets standards, respectively between 1% and 4% (Bikker and Leuvensteijn, 2008).

Regulation, capital requirements and scale economies are factors that influence the decision to entry on the market.

#### *Regulation and capital requirements*

The regulation of insurance companies is harmonized with European Union Directives in the field. According to the Romanian legislation, the minimum social capital to be constituted is 10 mil Lei for the establishment of a life insurance company and 14 mil Lei for a non-life insurance company. Thus, from a legal point of view, the initial investment amounts to 3-4 mil EUR.

#### *Distribution*

Insurance products are products which are “pushed” in the market, the capabilities of the distribution network being essential for the success of competitors in this market. Distribution costs are very high in Romania in comparison to other countries, due to the domination of agent-based distribution. On the other hand, the agent based distribution is the most efficient, given the characteristics of the Romanian market, both in terms of generated premiums and market penetration. Even companies which acquired market shares aggressively through the utilization of the *bancassurance* channel, like BCR, invested massively in developing a large network of sales agents. The important investment which new entrants have to realize in order to develop their distribution channels is might constitute an entry barrier on the insurance market.

## **4. Factors that restrict competition**

From the viewpoint of the insurance sector and its functioning mechanisms, a number of factors that limit competition can be identified, as follows:

#### *Factors related to product*

- Limited transparency and comparability of life insurance products;
- The duration of life insurance contracts and the penalties incurred by consumers if the contracts are foreclosed.

*Factori ce țin de piață*

- Investiția importantă la intrarea pe piață în acoperirea necesarului de capital și altor cerințe ale autorității de reglementare, în rețeaua de distribuție și *brand*;
- Reputația și *brand*-ul firmelor importante;
- Slaba dezvoltare a canalelor de distribuție, altele decât cel prin agenți, care fac ca investiția în distribuție a unui nou intrat pe piață să fie semnificativă;
- Gradul redus de educație financiară al consumatorilor;
- Lipsa unor standarde minime de vânzare agreeate la nivelul industriei, care să asigure că nevoile clientului sunt satisfăcute în mod adecvat de produsele oferite de distribuitori (agenți, brokeri sau bănci).

*Factori de țin de autoritățile de reglementare*

- Reglementari excesive care pot genera costuri administrative importante.

**5. Propuneri pentru prevenirea unor practici anticoncurențiale**

Chiar dacă în prezent nu a fost identificată existența unor posibile practici anticoncurențiale, trebuie avute în vedere două aspecte importante:

- Cel mai probabil, dimensiunea medie a firmelor de asigurare este prea mică, iar numărul de firme prea mare, ceea ce limitează economiile de scară și, implicit, eficiența cu privire la costuri. Atât timp cât nu se ajunge la o concentrare excesivă, ***consolidarea pieței ar putea fi benefică pentru consumator***;
- În promovarea concurenței pe piața asigurărilor de viață, unde soliditatea și solvabilitatea pe termen lung a firmelor este esențială, datorită naturii contractelor, ***trebuie echilibrate beneficiile concurenței și prețurilor mai mici pe termen scurt cu stabilitatea financiară a industriei pe termen lung***.

Pornind de la cele de mai sus, pot fi formulate o serie de propuneri de stimulare a concurenței cu respectarea limitărilor existente în reglementările din domeniul concurenței, respectiv:

- sprijinirea inițiativelor de cooperare ale industriei sau inițierea de programe care au ca obiect ***îmbunătățirea informației de produs la care are acces consumatorul și a comparabilității produselor de asigurare***;
- sprijinirea eforturilor actorilor din domeniu sau inițierea de programe care au ca obiect ***îmbunătățirea informației colectate și diseminate de CSA sau furnizate voluntar de competitori***, cu privire la firmele de asigurare și la piață în asamblul ei;
- sprijinirea eforturilor de standardizare din industrie și a codurilor de bune practici.

*Factors related to market*

- The significant investment required when entering the market in order to cover the capital requirements and other requirements from the supervising authority, and in the network distribution and brand;
- The reputation and the brand of the important firms;
- The weak development of distribution channels, other than agents-based, which leads to high initial investments in distribution from new entrants;
- The reduced level of financial education of consumers;
- The lack of minimal standards regarding sales practices, which should lead to a proper coverage of consumer's needs through products offered through all channels (agents, brokers or banks).

*Factors pertaining to the regulatory authorities*

- Over-regulation, which could generate important administrative costs.

## 5. Proposals for preventing anti-competitive practices

Despite the fact that no potentially anti-competitive practices have been yet identified, two important aspects must be noted:

- It is very likely that the average size of insurance companies is too small, and the number of companies too large which constrains scale economies and, consequently, efficiency with regard to costs. As long as a high concentration level it is not reached, ***consolidating the market would be beneficial to consumers;***
- In promoting competition in the insurance market, where solidity and long term liquidity of companies is essential, due to the nature of contracts, ***there must be an equilibrium between the benefits of competition and small prices in the short-term, with the long-term financial soundness of the industry.***

Having the above as a starting point, a series of measures to stimulate competition can be proposed, as follows:

- Supporting initiatives to cooperate within industry or the creation of programs which aim at ***improving product information available to consumers and comparability of insurance products;***
- Supporting the efforts of the actors in the field or the creation of programs which aim at ***improving the information gathering and dissemination through CSA or voluntarily made available by competitors*** with regard to insurance companies and to the market as a whole;
- Promoting standardization efforts and good practices in the sector.

*Pre-press & printing*



**S.C. TIPOGRAFIA PROD COM S.R.L.**  
Târgu-Jiu, Gorj, str. Lt. Col. Dumitru Petrescu, nr.20  
*Tel. 0253-212.991, Fax 0253-218.343*  
*E-mail: [prodcom@intergorj.ro](mailto:prodcom@intergorj.ro)*

## **CONSILIUL CONCURENȚEI**

---

**Piața Presei Libere nr.1 | Sector 1 | București | Cod poștal 013701**

**Tel.: (021) 318 1198, (021) 318 1199 | Fax: (021) 318 4908**

**Web: [www.competition.ro](http://www.competition.ro), [www.consiliulconcurentei.ro](http://www.consiliulconcurentei.ro)**

**E-mail: [office@consiliulconcurentei.ro](mailto:office@consiliulconcurentei.ro)**