

حقوق رقابت در عرصه انرژی؛ با تأکید بر تجربه اتحادیه اروپا و ایران

رضا مابودی نیشابوری*

استادیار گروه حقوق خصوصی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد

سید علیرضا رضایی

دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد

سجاد اولادی

کارشناسی ارشد حقوق تجارت بین‌الملل دانشگاه شهید بهشتی

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۶/۱۰ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۹/۴/۱۲)

چکیده

عرصه حقوق انرژی همواره برای دولت‌ها اهمیت بسیاری دارد. بازار انرژی به دلیل دارا بودن موقعیتی راهبردی و تأثیرگذار، دارای مسائل مهمی مثل امنیت عرضه است. از این رو، دولت‌ها وارد این عرصه شده و به تنظیم بازار اقدام کرده‌اند. اکنون پرسش این است که آیا می‌توان قواعد حقوق رقابت را در بازارهای انرژی اعمال کرد؟ چنانچه پاسخ مثبت باشد، آیا گستره اعمال این قواعد در بازارهای انرژی، مانند بازارهای سایر کالاها و خدمات است و هیچ محدودیت ویژه‌ای در اعمال این قواعد در بازار مذکور وجود ندارد؟ در این مقاله سعی شده است تا تجربه اتحادیه اروپا و ایران در پاسخ‌گویی به پرسش‌های پیش‌گفته بررسی گردد. اتحادیه اروپا برای دستیابی به اهداف حقوق رقابت و حقوق انرژی تلاش‌هایی کرده است که از جمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به تدوین «بسته‌های آزادسازی» اشاره کرد. با مطالعات انجام‌شده، به نظر می‌رسد اعمال قواعد حقوق رقابت در عرصه انرژی بلامانع باشد. در عین حال، نحوه اعمال این قواعد متناسب با ساختار این‌گونه بازارها بوده و به ناگزیر محدودیت‌هایی در اعمال قواعد حقوق رقابت وجود دارد. در ایران، با وجود تأسیس بورس انرژی و فراهم شدن امکان فروش برق به مصرف‌کنندگان عمده توسط نیروگاه‌های خصوصی، هنوز نمی‌توان بازار انرژی ایران را بازاری رقابتی تلقی کرد. بنابراین پژوهش پیش رو، با این نتیجه و پیشنهاد پایان یافته است که قانون‌گذار ایرانی و سیاست‌گذاران رقابت در ایران نیازمند وضع مقررات و سیاست‌های ویژه‌ای جهت ایجاد رقابت در بازار انرژی کشور هستند.

واژگان کلیدی

آزادسازی، بازار انرژی، تنظیم بازار، حقوق ضد انحصار.

مقدمه

بازار انرژی به دلیل گره خوردن با بحث رفاه عمومی همواره برای کشورها دارای اهمیت بسیار بوده است. این اهمیت را می‌توان از بنیان‌های اولیه شکل‌گیری اتحادیه اروپا دریافت. در سال ۱۹۵۰، پنج کشور اروپایی مشارکت خود را در زمینه فلزات و زغال‌سنگ (به عنوان مهم‌ترین حامل انرژی در آن زمان) آغاز کردند و این مشارکت، رفته‌رفته باعث شکل‌گیری اتحادیه اروپا گردید. صاحب‌نظران حقوقی و اقتصادی اروپا و ایالات متحده، با درک اهمیت بازار مزبور، به بررسی چگونگی تأمین امنیت در عرضه انرژی پرداخته‌اند. برخی از رویکردهای اقتصادی برای دستیابی به این مهم، بر «تنظیم بازار» تأکید کرده‌اند؛ بدین معنا که ابزارهای حقوق رقابت، کمتر از ابزار تنظیم بازار به کارآمدی بازار انرژی کمک می‌کنند. از میان این رویکردها، می‌توان از نگرشی یاد کرد که اگرچه مدافع اعمال قواعد حقوق رقابت در بازارها (به طور کلی) است، اما به طور خاص در بازار انرژی با توجه به پیچیدگی‌هایی که وجود دارد، از اعمال قواعد حقوق رقابت در سطح وسیع چشم می‌پوشد. در مقابل، برخی رویکردهای حقوقی به سمت اعمال قواعد حقوق رقابت در عرصه انرژی گرایش دارند. اعمال دقیق قواعد حقوق رقابت از منظر گرایش‌های مزبور، باعث انحصار شکنی، دسترسی آسان به انرژی و نبود تبعیض در بازار می‌شود که این امر در نهایت به دستیابی به هدف تأمین «امنیت عرضه انرژی» می‌انجامد. با وضع مقرراتی جهت امکان عرضه انرژی توسط نیروگاه‌های خصوصی با قیمت رقابتی و نیز تأسیس بورس انرژی، تغییراتی در سیاست رقابت کشور ایران در حوزه انرژی رخ داده است که بایستی مورد مذاقه قرار گیرد. به منظور بررسی رویکردهای مختلف و درک جایگاه دقیق حقوق رقابت در عرصه انرژی، نخست موضوع «بازارهای انرژی و مداخلات دولتی» بررسی می‌شود؛ سپس مطالبی در مورد «قابلیت اعمال قواعد حقوق رقابت در بازار انرژی» بیان می‌شود.

۱. بازارهای انرژی و مداخلات دولتی

در این مبحث، نخست به موضوع تنظیم بازار انرژی می‌پردازیم؛ سپس تحلیل‌هایی در خصوص آزادسازی بازار انرژی ارائه خواهیم کرد و سرانجام، سیاست رقابت در بازار انرژی مورد کنکاش و مذاقه قرار خواهد گرفت.

۱.۱. تنظیم بازار انرژی

تنظیم^۱ را می‌توان قاعده یا قانونی برای نظارت رفتار در بازار دانست. براساس تعریف برخی اقتصاددانان (Harvis, 2009: 19)، تنظیم بازار انرژی، سازوکار حقوقی جبران عیوبی است که در بازار مزبور وجود دارد. این ابزار به معنای وضع مقررات برای اصلاح عملکرد عوامل مؤثر در بازار بوده و هدف آن، افزایش رقابت در بازار و از بین بردن انحصار است (رستمی و مقیمی، ۱۳۹۶: ۲۲۰؛ خواجهی، ۱۳۹۴: ۲۱). در واقع، تنظیم مربوط به بازارهایی است که در آن‌ها به صورت طبیعی میزان کمتری از رقابت وجود دارد و به همین دلیل، انحصارگران در آن فعالیت می‌کنند و بازار انرژی از جمله این بازارهاست (Helm, 2001: 11-12; Cameron, 2002: 5). از این رو، در بازارهایی که در انحصار طبیعی دولت هستند، از جمله برق، نفت و گاز، دولت باید اختیارات خود را به نهاد تنظیمی مستقل تفویض کند (شیوا، ۱۳۹۶: ۱). برخی (ابراهیمی و چالشتری، ۱۳۹۴: ۳۶۵) بیان می‌دارند که بازار انرژی در صورتی انحصار طبیعی تلقی می‌شود که لزوماً تولید، انتقال و توزیع به یکدیگر متصل باشند. در مقابل تنظیم، مفهوم تنظیم‌زدایی^۲ قرار دارد. «تنظیم‌زدایی توقف دولت در استفاده از قدرت قانونی خود برای راهنمایی رفتار بازیگران اقتصادی است» (Kraus, 2005: 2). همچنین به باور برخی اقتصاددانان (Harvis, 2009: 21)، تنظیم‌زدایی فرایند برنامه‌ریزی برای بهبود کارایی و رقابت است که در آن، دولت محدودیت‌های تجارت و تاجران را کاهش می‌دهد تا افزایش کارکرد بازارها را تشویق کند. دلایلی که موافقان تنظیم در بازار انرژی ارائه می‌کنند عبارت‌اند از: نیاز بازار انرژی به برنامه‌ریزی دقیق به جهت محدودیت‌های فناوری (Bellantuono, 2009: 161)، حمایت از فناوری‌های نوظهور که نیاز به سرمایه اولیه بسیار بالا دارند (Kraus, 2005: 3) و سرانجام، برداشت و استخراج بی‌رویه منابع نفت و گاز توسط بنگاه‌ها در فرض نبود تنظیم (Van Doren, 2009: 1).

نهادهای تنظیم در حوزه انرژی در ایران، در بخش برق، وزارت نیرو، هیأت تنظیم بازار برق ایران و شرکت مدیریت شبکه برق ایران هستند. همچنین هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی و وزارت نفت، وظیفه تنظیم مقررات در بخش نفت و گاز را انجام می‌دهند (امین‌زاده و مقیمی، ۱۳۹۷: ۳۵۶-۳۵۷). نهادهای تنظیمی در حوزه انرژی در ایران دارای دو مشکل اصلی هستند: اولاً، این نهادها جزئی از بدنه دولت بوده و کاملاً به دولت وابسته هستند (رستمی و مقیمی، ۱۳۹۶: ۲۴۶-۲۴۷). برخی نویسندگان (امین‌زاده و مقیمی، ۱۳۹۷: ۳۵۰) بر آنند که مستقل بودن نهاد تنظیم‌گر از دولت، تأثیر بسزایی در کامیابی فعالیت‌های تنظیمی دارد؛ در حالی که نهادهای تنظیم‌گر در ایران، بازویی مشورتی برای وزارتخانه تلقی می‌شوند و در عمل ابزارهای تصمیم‌گیری در

1. Regulation
2. Deregulation

اختیار دولت هستند (هادی‌فر، ۱۳۸۹: ۲۹۷؛ عبدالهی فقیه و مؤذنی، ۱۳۹۶: ۲۱۲)؛ ثانیاً، مقررات مؤسس آن‌ها، قوانین مجلس نبوده و براساس قانون‌گذاری اولیه تشکیل نشده‌اند. این نهادها مطابق با آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های داخلی وزارتخانه‌ها و به سخن دیگر، قوانین ثانویه ایجاد شده‌اند (رستمی و مقیمی، ۱۳۹۶: ۲۴۶-۲۴۷)؛ برای مثال، هیأت تنظیم بازار برق، درپی دستور وزیر نیرو، وفق «آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خریدوفروش برق در سراسر کشور» در سال ۱۳۸۲ تشکیل شد.

وضعیت مذکور در حالی است که ظرفیت‌های قانونی لازم (قوانین اولیه) برای تأسیس نهادهای تنظیم‌گر زیر نظر شورای رقابت به عنوان نهادی مستقل و فرابخشی در حوزه انرژی وجود دارد (رستمی و مقیمی، ۱۳۹۶: ۲۳۷؛ عبدالهی فقیه و مؤذنی، ۱۳۹۶: ۲۰۴). برابر ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶، شورای رقابت موظف به تنظیم اساسنامه نهادهای تنظیمی در کالاها و خدمات دارای بازار انحصاری شده است. با توجه به مقررۀ مذکور در سال ۱۳۹۱، شورای رقابت تلاش‌هایی برای تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق انجام داد. همچنین در سال ۱۳۹۵ در جلسات ۲۵۶ و ۲۵۷، تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخش نفت و گاز و صنایع مرتبط و وابسته به تصویب رسید (شورای رقابت، ۱۳۹۵). اما این پیشنهادها در مراحل نهایی به تصویب هیأت وزیران نرسید؛ زیرا در وضعیت مذکور تنظیم بازار انرژی توسط قوه مجریه انجام می‌شود و قوه مجریه نیز علاقه‌ای به کاستن صلاحیت‌ها و اختیار خود و اعطای بخشی از آن‌ها به نهادهای تنظیم‌گر بخشی مستقل از خود نداشت. به منظور رفع مشکل مذکور، با درخواست استفساریه شورای رقابت از مجلس، در ماده ۷ قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (موضوع اصلاح ماده ۵۹ این قانون) مصوب ۱۳۹۷، به دولت تکلیف شده است که سه ماه پس از پیشنهاد شورای رقابت، نهادهای تنظیمی پیشنهادی را تأسیس کند. چندماه پس از تصویب مقررۀ مذکور، شورای رقابت، بازار برق را مصداق انحصار تشخیص داده و به اتفاق آراء، اساسنامه پیشنهادی نهاد تنظیم‌گر بخش برق را طی جلسات ۳۵۲، ۳۵۳ و ۳۵۶ جهت ارائه به هیأت وزیران تصویب کرد (شورای رقابت، ۱۳۹۷: (۱)، (۲)، (۳)، (۴)، (۵)) اما هیأت وزیران، به تأسیس نهاد تنظیمی مدنظر شورای رقابت اقدام نکرد؛ زیرا در ماده پیش‌گفته، در صورت تأسیس نشدن نهادهای تنظیم‌گر توسط دولت در مهلت مذکور، ضمانت اجرای مشخص و ملموسی دیده نمی‌شود.

۲.۱. آزادسازی بازار انرژی

آزادسازی^۱ انرژی به معنای ایجاد بازارهای مشترک و جداگانه برق و گاز از بازار مستقل ملی است که رقابت بین عرضه‌کنندگان انرژی را برای جذب مصرف‌کننده ایجاد می‌کند. باید توجه شود که هدف بسته‌های آزادسازی اتحادیه اروپا، تنها رعایت برخی چهارچوب‌ها در بازارهای ملی نبود، بلکه هدف این بود که واقعاً یک بازار داخلی انرژی در سطح اروپا ایجاد شود (Cameron, 2002: 4; Diathesopoulos, 2012: 3). در گذشته، بازار انرژی در بیشتر کشورها به صورت انحصارات دولتی اداره می‌شد و مالکیت گسترده دولت و نظارت او بر بازار وجود داشت. تا سال‌ها بازارهای برق و گاز دارای انحصارگری‌هایی با تمرکز عمودی بودند که از مرحله تولید تا عرضه را انجام می‌دادند و این موقعیت با اتخاذ دستورالعمل‌هایی در زمینه آزادسازی در مورد برق و گاز در سال ۱۹۹۶ (برق) و ۱۹۹۸ (گاز)^۲ توسط حدود پانزده عضو اتحادیه اروپا تغییر کرد (Kroes, 2008: 1390) که با عنوان بسته نخست آزادسازی نامیده می‌شود (Bellantuono, 2009: 159). در سال ۲۰۰۱ شورای اتحادیه اروپا از کمیسیون خواست تا بسته دوم آزادسازی را آماده کند و در ژوئن سال ۲۰۰۳ این بسته صادر شد. نتایج بسته دوم آزادسازی که باید تا سال ۲۰۰۷ بازگشایی کامل به سوی رقابت را ایجاد می‌کرد نیز به باور برخی نویسندگان (Harvis, 2009: 27) رضایت‌بخش نبود. در این بسته سعی شد مراحل توزیع و انتقال از سایر مراحل جدا شود. پیمایش انرژی در اروپا نشان داد که بسته دوم موفق نبوده و هنوز مشکلاتی مثل تمرکز عمودی بالا و کمبود شفافیت وجود دارد (Diathesopoulos, 2012: 3).

در سپتامبر سال ۲۰۰۷ در اتحادیه اروپا، بسته سوم برای آزادسازی بازار انرژی پیشنهاد شد؛ و در واقع همان‌گونه که برخی نویسندگان (Diathesopoulos, 2010 C: 3) نیز بیان کرده‌اند، نتایجی که از پیمایش انرژی^۳ به دست آمد، در بسته سوم انرژی در سال ۲۰۰۹ بازتاب یافت. پیمایش انرژی حاکی از این بود که ساختار بازار، با وجود تلاش‌های مکرر در زمینه‌های قانونی و انحصار شکنی و دسترسی به بازار، تا حد وسیعی بدون رقابت باقی مانده است و نیازمند آزادسازی کامل بازار انرژی به عنوان ابزاری برای گسترش قواعد رقابت است (Sadowska, 2011: 471; Kroes, 2008: 1402). به باور برخی (Diathesopoulos, 2010 C: 7)، ممکن

1. Liberalisation

۲. بسته نخست آزادسازی

3. Sector Inquiry

۴. در دهم ژانویه سال ۲۰۰۷، پس از هجده ماه بررسی، گزارش نهایی این پیمایش منتشر شد. در واقع، این پیمایش برای بررسی کلی بسته‌های آزادسازی که به وسیله کمیسیون اتحادیه اروپا صادر شده بود، انجام گردید (ر. ک: Waktare & Kovacs & Gee, 2007: 55).

است بسته چهارم نیز پیشنهاد شود؛ نه فقط به این دلیل که به مسائل جدیدی بپردازد، بلکه برای اجرایی کردن رقابت واقعی در بازار انرژی؛ زیرا بسته سوم آزادسازی موفقیت چشمگیری در زمینه اجرای قواعد حقوق رقابت نداشته است.

آزادسازی در زمینه انرژی با حساسیت‌های ویژه‌ای روبه‌روست. در بیان علت این امر می‌توان گفت که انرژی، جایگزین معقول و مؤثر اندکی دارد و بازار انرژی دارای منحنی تقاضای انعطاف‌ناپذیری است که باعث می‌شود مصرف‌کنندگان به دلیل نبود تنوع انتخاب نسبت به افزایش قیمت در زمان‌های کمبود انرژی آسیب‌پذیر باشند. بر اساس این حساسیت، به نظر می‌رسد برنامه‌ریزی بسیار دقیقی لازم است تا از مشکلات فنی ناشی از بی‌نظمی در این زمینه جلوگیری شود و آزادسازی در این خصوص بایستی با احتیاط بیشتری انجام گردد (Cameron, 2002: 3-4; Weber Waller, 2002: 754).

ذات بازار انرژی با آزادسازی تغییر نمی‌کند و انحصارات طبیعی همواره در این بازارها وجود دارد. پس باید وجود برخی مشکلات فرایند آزادسازی را در بازار انرژی پذیرفت. با توجه به اینکه از لحاظ طبیعی، منابع انرژی متعلق به کشورهای خاصی است و منبع دیگری وجود ندارد، وجود میزانی از انحصارگری در بخش انرژی منطقی به نظر می‌رسد. افزون بر این، بی‌شک با رقابت کامل در بازار، تا مدتی کاهش سرمایه‌گذاری رخ خواهد داد؛ زیرا باید زمان بگذرد تا دیگر بار سطح قیمت برای سرمایه‌گذاران جذاب شود (Hedge & Fjeldstad, 2010: 22). به هر حال، برخی نویسندگان (Kroes, 2008: 1387) بر این باورند که با وجود پیشرفت چشمگیر اتحادیه اروپا در آزادسازی بازار انرژی در دهه اخیر، تا کنون هدف ایجاد بازار رقابتی برای گاز و برق در اتحادیه اروپا تحقق نیافته است. با وجود تمام مشکلات، همیشه این احتمال وجود دارد که بازار بتواند مشکلات موجود خود را حل کند، اما مشکل انحصارگری‌ها هیچ‌گاه پیش از آزادسازی حل‌شدنی نخواهد بود. پس نباید به وضع انحصاری سابق بازگشت (Thomas, 2004: 12).

۳.۱. سیاست رقابت در بازار انرژی

در اقتصاد مدرن بازار، چند سیاست برای رسیدن به رفاه وجود دارد. یکی از آن‌ها سیاست رقابت^۱ است (Toth, n. d: 1). سیاست رقابت عبارت است از مجموعه‌ای از تدبیرها و قوانین که محدود نشدن رقابت در بازار را تضمین می‌کند؛ به گونه‌ای که برای جامعه ویرانگر و زیان‌آور نباشند و باعث رفاه اقتصادی شوند که یکی از اهداف سیاست رقابت است (Motta, 2004: 30). سیاست رقابت در بازار انرژی، انتخاب میان چندین هدف رقابتی است؛ با توجه به اینکه چه

راه‌حلی می‌تواند در بازار مفید واقع شود (Morse & Jaffe, 2001: 53). برخی نویسندگان (رستمی و کمرخانی، ۱۳۹۴: ۴۳۳)، سیاست رقابت را سیاست‌های مربوط به عملکرد رقابتی بازار، از جمله سیاست تجاری، سیاست تنظیمی و سیاست‌های اتخاذی دولت برای مبارزه با رویه‌های ضد رقابتی شرکت‌های خصوصی و یا عمومی می‌دانند.

با وجود مزیت نسبی که ابزارهای رقابت در مقایسه با ابزارهای تنظیمی دارند، نباید انتظار داشت که تنظیم به صورت کلی منتفی شود؛ زیرا تنظیم می‌تواند زیان‌های رقابت ناقص - مثل شکست بازار و عملکرد بدون تعادل بازار- را برطرف سازد؛ بدین معنا که نارسایی‌های بازار باید به وسیله ترکیبی از اجرای قواعد حقوق رقابت و ابزارهای تنظیمی حل شود و به باور برخی نویسندگان (اصغرینیا و رستمی، ۱۳۹۶: ۵۹؛ باقری، ۱۳۸۵: ۴۲)، سازوکار بازار نمی‌تواند به تنهایی مشکلاتی مثل انحصار یا نابرابری را حل کند. در نتیجه، می‌توان این‌گونه برداشت کرد که نظریه «رقابت تنظیم شده»، بهترین نظریه ممکن برای دستیابی به هدف مطلوب در بازار انرژی است. نظریه مزبور بر آن است که تا حد ممکن از سازوکارهای حقوق رقابت استفاده نموده و توسل به ابزارهای تنظیمی را محدود به موارد خاصی کرد که ابزارهای حقوق رقابت در آن خصوص کارایی لازم را ندارند. به سخن دیگر، نظریه بالا در پی جلوگیری از واگذار کردن مطلق بازار در دست تنظیم‌گران است (Cameron, 2002: 23-24). به نظر می‌رسد که قواعد تنظیمی مربوط به بازار انرژی و قواعد رقابت جایگزین هم نبوده، بلکه مکمل یکدیگرند (Diathesopoulos, 2010 C: 26)؛ به گونه‌ای که در جایی که رقابت امکان‌پذیر است، رقابت انجام شود، و در جایی که رقابت ممکن نیست، تنظیم به کار گرفته شود.

به باور گروهی از نویسندگان (Cameron, 2002: 19; Havris, 2009: 21; Albers, 2001: 1)، میان بازارهای انرژی^۱، رقابت در بازارهای تولید و عرضه می‌تواند جاری باشد. در مقابل، نظام انتقال و توزیع، انحصار طبیعی^۲ هستند و تنها یک اپراتور می‌تواند فعالیت کند (Hellwig, 2007: 4) و نبود تمرکززدایی کامل، باعث ایجاد تبعیض در دسترسی به شبکه می‌شود و معمولاً برخی بنگاه‌ها از موقعیت غالب خود سوءاستفاده می‌کنند (Cameron, 2002: 266). توضیح آنکه، ساختار و طبیعت نظام انتقال و توزیع به گونه‌ای است که اقتضای فعالیت چند بازیگر مختلف را نداشته و طبیعتاً نمی‌تواند از طریق رقابتی شدن در وضعیت بهینه قرار گیرد و تنها راه دستیابی به موقعیت مطلوب در این خصوص، استفاده از ابزارهای تنظیمی است. در مقابل، بازار توزیع و عرضه با چنین محدودیت‌های ساختاری و طبیعی روبه‌رو نبوده و مجال بیشتری

۱. همچنان که بیان شد، بازارهای انرژی از چهار بخش تشکیل شده‌اند: تولید، انتقال، توزیع و عرضه. این چهار بخش در ماده دستورالعمل زیر نیز مورد اشاره قرار گرفتند:

Directive 2009/72/Ec Of The European Parliament And Of The Council Of 13 July 2009.
2. Natural Monopoly

برای رقابت دارد. برخی نویسندگان (رستمی و مقیمی، ۱۳۹۶: ۲۲۲) بر آنند که بازاری دارای انحصار طبیعی است که در آن، اگر صرفاً تولید توسط یک بازیگر انجام شود، نسبت به دخالت دو یا چند بازیگر، برای جامعه هزینه کمتری دربر دارد.

تمرکززدایی در بخش انتقال و توزیع، نسبت به تولید و عرضه، راه‌حلی بهتر است (Piegrovani, 2009: 4)؛ یعنی بازار انرژی را به دو بخش تقسیم کنیم: بخش تولید و عرضه که باید رقابتی باشد و بخش شبکه (انتقال و توزیع) که باید انحصاری باقی بماند و از طریق ابزارهای تنظیمی تحت نظارت قرار گیرد. افزون بر این، به دلیل هزینه‌های بالای سرمایه‌گذاری بخش انتقال و توزیع طبیعتاً دارای انحصارات دولتی خواهد بود (Rotaru, 2013: 3)؛ زیرا بخش خصوصی نمی‌تواند هزینه‌های شبکه را برعهده بگیرد. پس افزون بر اینکه بخش شبکه، طبیعت انحصاری خواهد داشت، انحصارات آن نیز از جنس انحصارات دولتی است. راه‌حلی که برای این مشکل پیشنهاد می‌شود، این است که بخش شبکه باید توسط محدودیت‌های تنظیمی نظارت شود و رقابت مؤثر به این نیاز دارد که هزینه انتقال مشخص شده و دسترسی به شبکه تضمین گردد. با توجه به اینکه حقوق رقابت نمی‌تواند روش خاصی را برای تعیین قیمت انتقال بیان کند، باید از تنظیم استفاده شود (Schaub, 2000: 6).

در خصوص سیاست رقابت در حوزه انرژی در ایران^۱، به نظر می‌رسد در حوزه گاز و برق، با وجود پیشرفت‌هایی که در سال‌های اخیر در بازار انرژی‌های موزور رخ داده است، در مجموع بخش بزرگی از بازارهای مذکور هنوز گرفتار انحصار و تمرکز است و بخش چشمگیری از قیمت‌ها در بازار توسط سازوکار رقابت تعیین نمی‌شود؛ حتی راه‌اندازی بورس انرژی نیز تغییری در ماهیت معاملات انرژی ایجاد نکرده است؛ زیرا نقش اصلی بورس تسهیل معاملات و کاهش ریسک‌های معاملاتی است و تأثیر تعیین‌کننده‌ای در بودن یا نبودن رقابت در بازار ندارد. انحصار در حوزه انتقال و توزیع - همچنان که در اروپا نیز با توجه به محدودیت‌های ساختاری و متصور نبودن وجود خطوط انتقال و توزیع متعدد دیده می‌شود- در بازار برق و گاز ایران نیز وجود دارد. البته برخلاف اروپا که متصدی انتقال و توزیع انرژی می‌تواند شخصی دولتی یا خصوصی باشد، در ایران با توجه به پیشینه طولانی تصدی‌گری دولت در حوزه انرژی و ساخت خطوط انتقال و توزیع توسط دولت، این بخش از بازار انرژی در انحصار دولتی است^۲. از این رو، هزینه انتقال برق براساس مصوبات هیأت تنظیم برق ایران که زیر نظر وزارت نیروست، تعیین می‌گردد (هیأت تنظیم برق، ۱۳۹۳). در حوزه تولید، بخش

۱. مستندات قانونی مربوطه در بخش «پیشینه اعمال قواعد حقوق رقابت در بازار انرژی» بیان خواهد شد.

۲. بند الف ۲-۵ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و ماده ۵ آیین‌نامه شرایط و تضمین خرید برق، موضوع بند «ب» ماده ۲۵ قانون برنامه چهارم توسعه.

اعظمی از بازار گاز و برق به بخش خصوصی واگذار شده است. در واقع، امروزه بخش چشمگیری از نیروگاه‌ها، پالایشگاه‌ها و مجموعه‌های پتروشیمی از طریق خصوصی‌سازی به بخش خصوصی منتقل شده‌اند^۱ و می‌توان ادعا کرد که هم‌اکنون در ایران، دولت در بخش تولید نسبت به بخش خصوصی، نیروگاه‌ها، پالایشگاه‌ها و مجموعه‌های پتروشیمی کمتری را در اختیار دارد. با وجود این، با تحلیل دقیق عملیات بازار انرژی در بخش تولید، همچنان می‌توان انحصار و تمرکز را در این بخش از بازار به تماشا نشست. در بخشی از بازار تولید که هنوز در انحصار بخش دولتی است، طبیعتاً وجود هیچ میزانی از رقابت قابل تصور نیست.

در بخش‌های دیگر بازار نیز به دلیل نبود عرضه‌کننده مستقل، نمی‌توان رقابت را عامل تعیین‌کننده‌ای در این بازار دانست؛ با این توضیح که هر بازار رقابتی، تجمع فروشنده‌گان و خریداران است. در بخش خصوصی بازار تولید انرژی، شاید شمار زیادی تولیدکننده خصوصی در نقش فروشنده حضور داشته باشند، اما هرگز خریداران متعدد وجود ندارند. خرید انرژی تولیدشده در این بازار در دو حالت انجام می‌شود: ۱. تولیدکننده بخش خصوصی، انرژی تولیدی را با قیمت مصوب به دولت می‌فروشد. همچنان که روشن است، در این حالت مصوبه وزارت مربوطه عامل تعیین‌کننده قیمت است؛ ۲. تولیدکننده بخش خصوصی با مصرف‌کنندگان انرژی وارد مذاکره مستقیم شده و انرژی را به آن‌ها می‌فروشد. در حقیقت، فروش انرژی به مصرف‌کننده در بازار عرضه اتفاق می‌افتد و در واقع، در بازار تولید است که وصف تولیدکننده و عرضه‌کننده در شخص واحد جمع می‌شود. در بازار تولید، تولیدکننده خصوصی انرژی، کالای خود را مستقیماً به بازار عرضه می‌برد. این مسئله باعث ایجاد وضعیت تمرکز عمودی در این بخش از بازار می‌شود. با توجه به انحصار خرید در بازار تولید به دولت یا خود تولیدکننده انرژی و نبود خریدار مستقل در این بازار تولید، رقابت در این بازار نقشی در تعیین قیمت انرژی ندارد.

در حوزه عرضه انرژی بایستی میان بازار برق و گاز فرق گذاشت. در بازار گاز هنوز امکان مراجعه مستقیم مصرف‌کنندگان به واحدهای تولیدی، از جمله پالایشگاه‌ها و مجتمع‌های پتروشیمی وجود ندارد و در واقع، تنها خریدار در بازار عرضه دولت است و مصرف‌کنندگان بایستی انرژی مورد نیاز خود را از دولت خریداری کنند. در بازار برق، امکان مراجعه مستقیم خریداران عمده برق بالای پنج مگاوات به نیروگاه‌های خصوصی وجود دارد. در واقع، خریدار می‌تواند از راه چانه‌زنی با نیروگاه‌های خصوصی، برق را با قیمت کمتری نسبت به آنچه توسط شرکت مدیریت شبکه برق ایران عرضه می‌شود، خریداری کند و بدین منظور بایستی افزون بر مشارکت شرکت‌های برق منطقه‌ای و توزیع نیروی برق به عنوان نماینده مصرف‌کنندگان نهایی

۱. ماده ۴۸ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۵.

برق، خود مصرف‌کنندگان مذکور نیز بتوانند در این بازار نقش‌آفرینی کرده و برق مورد نیاز خود را با چانه‌زنی و استفاده از سازوکارهای عرضه و تقاضا با قیمت اقتصادی و مناسب تأمین کنند (بورس انرژی، ۱۳۹۶ (۲): ۱۶). با وجود وضعیت مذکور، بازهم نمی‌توان بازار عرضه برق در ایران را بازاری رقابتی تلقی کرد؛ زیرا هنوز خریدار اصلی در بازار عرضه، شرکت مدیریت شبکه برق ایران است و بیشتر انرژی تولیدی نیروگاه‌های خصوصی به شرکت مزبور فروخته می‌شوند. این مسئله باعث می‌شود که سقف قیمتی در بازار ایجاد شود. سقف قیمت برق در مصوبات جلسات شماره ۲۲۷، ۲۸۴، ۲۹۳ و ۲۹۵ هیأت تنظیم برق ایران، در نظر گرفته شده است (هیأت تنظیم برق، ۱۳۹۲؛ هیأت تنظیم برق، ۱۳۹۵ (۱)؛ هیأت تنظیم برق، ۱۳۹۶ (۱)؛ هیأت تنظیم برق، ۱۳۹۶ (۲))؛ حتی برابر بند پنجم دستورالعمل جبران خسارت مؤسسات برق ناشی از اعمال قیمت‌های تکلیفی در سال ۱۳۹۱ مصوب هیأت تنظیم برق ایران، تا زمانی که متوسط قیمت فروش برق در حوزه فعالیت هر شرکت توزیع، کمتر از قیمت تمام‌شده برق برای آن شرکت باشد، نسبت به جبران هزینه‌های شرکت توزیع اقدام می‌شود (هیأت تنظیم برق، ۱۳۹۱). رقابت، سازوکاری است که قیمت را به وسیله عرضه و تقاضا کاهش یا افزایش می‌دهد. در واقع، مهم‌ترین ویژگی یک بازار رقابتی، تعدد فعالان و بازیگران در دو سوی بازار است، اما در ایران با توجه به حضور یک نهاد دولتی و خرید انرژی به قیمت مصوب، سقف قیمتی ایجاد شده است و طبیعتاً خریداران عمده برق، صرفاً زمانی انرژی مورد نیاز خود را مستقیماً از نیروگاه‌های خصوصی (نه از طریق شرکت مدیریت شبکه برق ایران) تأمین می‌کنند که قیمت ارائه‌شده، کمتر از قیمت شبکه برق منطقه‌ای باشد. با این تفصیل، نیروگاه‌ها نمی‌توانند کالای خود را بالاتر از قیمت مصوب شرکت مدیریت شبکه برق ایران بفروشند. جالب اینجاست که حتی اگر قیمت تمام‌شده انرژی برای نیروگاه‌ها بیش از قیمت مصوب باشد، نیروگاه‌های مذکور موظف‌اند کالای خود را به قیمت مصوب فروخته و آنگاه مابه‌التفاوت آن را از وزارت نیرو مطالبه کنند. افزون بر این، مراجعه مستقیم به نیروگاه‌ها، صرفاً معطوف به نیروگاه‌های خصوصی بوده و تنها توسط خریداران عمده امکان‌پذیر است. مطابق رویه و شیوه انعقاد قرارداد و خرید برق از نیروگاه‌های داخل شبکه برق کشور، هیأت تنظیم برق ایران، فروش برق را فقط در بازار عمده‌فروشی و صرفاً برای برخی نیروگاه‌های خاص مجاز دانسته است (هیأت تنظیم برق، ۱۳۹۵ (۲)؛ هیأت تنظیم برق، ۱۳۹۶ (۲)؛ هیأت تنظیم برق، ۱۳۹۶ (۴)؛ هیأت تنظیم برق، ۱۳۹۷) و بخشی از نیروگاه‌ها آشکارا از بازار رقابت خارج شدند (هیأت تنظیم برق، ۱۳۹۵ (۳)). در برخی مصوبات هیأت تنظیم برق ایران، خروج نیروگاه‌های زیر یکصد مگاوات پیش‌بینی شده است (هیأت تنظیم برق، ۱۳۹۶ (۱)؛ هیأت تنظیم برق، ۱۳۹۶ (۲)). در نتیجه، به نظر می‌رسد با توجه به موقعیت راهبردی ایران به لحاظ دسترسی به منابع گسترده انرژی از یک سو و روند مصرف داخلی از سوی دیگر، نیاز به مدیریت و

سیاست‌گذاری مناسب در این حوزه را بیش از پیش آشکار می‌سازد (پورسینا، ۱۳۷۸: ۴۹). با آزادسازی، حذف انحصار، شفاف‌سازی در تعیین قیمت و دقت نظر در مورد ظرفیت‌های موجود، تأثیر رقابت در قیمت‌گذاری محصولاتی که ماهیت انرژی دارند، در آینده، دور از انتظار نیست (راعی و کرمی، ۱۳۷۹: ۱۹۰).

۲. قابلیت اعمال قواعد حقوق رقابت در بازار انرژی

براساس تحقیقات برخی پژوهشگران (Diathesopoulos, 2010 C: 26) در ایالات متحده، قواعد مربوط به عرصه انرژی و حقوق رقابت از نظر حقوقی برابرند، اما در حقوق اتحادیه اروپا قواعد بخش انرژی جزء قواعد درجه دوم هستند؛ در حالی که قواعد حقوق رقابت بخشی از معاهده مؤسس اتحادیه اروپاست. بنابراین، پذیرش این دیدگاه که قواعد رقابت در حیطه انرژی قابل اجرا نیستند، بسیار دشوار می‌نماید. به باور برخی نویسندگان (Bolze, Peirce & Walsh, 2000: 80) در اتحادیه اروپا در دو دهه اخیر، تنظیم‌زدایی بازارهای گاز و برق باعث رشد حقوق رقابت شده است. بیشتر نهادهای تصمیم‌گیرنده به این نتیجه رسیده‌اند که رقابت روش بهتری برای تضمین انصاف برای مصرف‌کنندگان است؛ بدین ترتیب که قیمت‌ها پایین و کیفیت بالاتر خواهد بود.

اتحادیه اروپا همواره تأکید بیشتری بر کاربرد حقوق رقابت داشته و برای سازگار نمودن تنظیم بازار انرژی با حقوق رقابت کوشیده است (Newbery, 2006: 1). در بسیاری از کشورهای عضو اتحادیه، تنظیم‌گران ملی برای نظارت بر مسائلی همچون دسترسی به بازار و تعرفه‌ها تعیین شده است، اما همان‌گونه که کمیسیون علاقه‌مند است، این تنظیم‌گران باید با قواعد حقوق رقابت اتحادیه اروپا هماهنگ شوند. برخی بر این باورند که تنظیم‌گران باید به مسائل جزئی و پیچیده بپردازند و کمیسیون بر مسائل کلی نظارت کند (Hancher, 2000: 267). در این بخش، ابتدا نگاهی به اجرای مواد مربوط به حقوق رقابت در بخش انرژی اتحادیه اروپا می‌اندازیم؛ سپس عواملی را که باعث عدم کامیابی مطلق اعمال قواعد حقوق رقابت در عرصه انرژی شدند، مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۲.۱. پیشینه اعمال قواعد حقوق رقابت در بازار انرژی

مشهور است که برنامه اعمال حقوق رقابت در عرصه انرژی با کامیابی مطلق روبه‌رو نشده است (Bellantuono, 2009: 160). بنا بر قول یکی از نویسندگان (Piegrovani, 2009: 3)، به موجب اعتراف کمیسیون اروپا، اگرچه در زمینه اعمال قواعد حقوق رقابت در بازار انرژی، پیشرفت‌هایی حاصل شده، اما هدف گشودن بازار به سوی ورود بازیگران جدید هنوز به

صورت کامل به دست نیامده است. با توجه به افزایش چشمگیر قیمت‌های عمده‌فروشی برق و گاز و نبود انتخاب آزاد برای مصرف‌کننده، کمیسیون تصمیم گرفت به وسیله پیمایش انرژی، تحقیق موشکافانه‌ای در مورد بازار انرژی اروپا انجام دهد. یافته‌های اصلی پیمایش نشان می‌دهند که بازار انرژی اروپا دارای تمرکز بالایی است و نیز رقابت فرامرزی وجود ندارد (Kroes, 2008: 1402; Brandenburger & Iza, 2008: 50; Harvis, 2009: 23; Diathesopoulos, 2010 C: 2). به باور برخی (Harvis, 2009: 23; Diathesopoulos, 2010 C: 22)، براساس پیمایش مذکور، به دلیل نبود الزام کافی برای اعمال قواعد حقوق رقابت، بیشتر بنگاه‌های ملی بزرگ اروپایی در زمینه بازار گاز و برق، برای پذیرش رقابت درون مرزهای ملی خود تلاشی نمی‌کنند و وضعیت مسلط خود را حفظ کرده‌اند. پس از این پیمایش مربوط به انرژی، از آنجا که کمیسیون اروپا دریافت که پیش‌نیازهای لازم برای رقابتی شدن بازار انرژی به صورت کامل وجود ندارد، مجموعه‌ای از اقدامات تنظیمی را برای از بین بردن دسته‌ای از محدودیت‌ها در عرصه رقابت در پیش گرفت (Brandenburger & Iza, 2008: 53). رویکرد مزبور همان گرایشی است که پیش‌تر از آن با عنوان رقابت تنظیم شده یاد شد.

همچنان که پیش‌تر بیان شد، نمی‌توان بازار انرژی ایران را بازاری رقابتی در تمامی بخش‌های آن دانست. اما تغییرات چشمگیر رخ داده در بازار انرژی برق در سال‌های اخیر، به‌ویژه با تشکیل بورس انرژی نیز قابل چشم‌پوشی نیست. نخست در ماده ۷ اساسنامه شرکت مادر تخصصی مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر) مصوب ۱۳۸۱، یکی از وظایف شرکت مزبور، «ایجاد سازوکارهای لازم برای توسعه رقابت در امر تولید، خرید و فروش برق، از جمله ایجاد نظام‌ها و انجام عملیات بازار و بورس برق» ذکر شد؛ سپس بازار برق در سال ۱۳۸۲ و شرکت مدیریت شبکه برق ایران در سال ۱۳۸۳ ایجاد شدند. در مواد ۲۵، ۶۲ و ۱۲۲ «قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳»، بر لزوم واگذاری بخش نفت، گاز و برق به بخش خصوصی، تعیین شرایط و قیمت‌های تضمینی خرید برق و صدور مجوز لازم برای احداث نیروگاه‌های برق خصوصی تأکید گردید. همچنین موضوع فراهم آوردن امکان خرید مستقیم برق مصرف‌کنندگان بزرگ از بازار برق، نخستین بار در «آیین‌نامه تعیین شرایط خرید و فروش برق در شبکه برق کشور مصوب ۱۳۸۴/۰۴/۰۸ هیأت محترم وزیران» ذکر شده است. در بند ۳-۴ این دستورالعمل، از مصرف‌کنندگانی که تمام یا بخشی از برق مورد نیاز خود را به طور مستقیم از مدیر بازار خریداری می‌کنند، در کنار شرکت‌های برق منطقه‌ای و توزیع نیروی برق، به عنوان خریدار یاد شده است و فرایند خرید از بازار برق کشور توسط آن‌ها نیز در این دستورالعمل مورد اشاره قرار گرفته است.

پس از ایجاد شرایط رقابتی برای فروش برق تولیدی توسط نیروگاه‌ها، گام بعدی در ایجاد فضای رقابت بیشتر، ایجاد بورس انرژی بود. بورس انرژی ایران در آغاز بر مبنای بورس برق^۱ شکل گرفت. با توجه به الزامات قانونی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در زمینه برق، بند «الف» ماده ۱۵ قانون برنامه چهارم توسعه، بند پنجم ماده ۷ دستورالعمل و ماده ۱۳۳ قانون پنج‌ساله توسعه که در آن، مصرف‌کنندگان عمده، از جمله شرکت‌های توزیع برق موظف‌اند دست‌کم دوسوم انرژی مورد نیاز خود را از نیروگاه‌های غیردولتی، عرضه‌کنندگان و یا بورس تأمین کنند و بند یازدهم برنامه‌های بخش برق و انرژی وزارت نیرو در دولت دهم که در آن به راه‌اندازی بورس برق و افزایش سهم معاملات در بورس به میزان دست‌کم پنجاه درصد حجم مصرفی برق اشاره شده است، بورس انرژی تشکیل شد (کیانوند و فرزین‌وش، ۱۳۹۴: ۱۹۲؛ موسی‌پور و دیگران، ۱۳۹۵: ۵۹۲). دستورالعمل‌ها و قوانین مربوط به بورس انرژی^۲ بر لزوم وجود رقابت در بازار انرژی تأکید کرده‌اند.

۲.۲. عوامل ناکامی اعمال حقوق رقابت در عرصه انرژی

عملکرد کمیسیون در جای خود، می‌تواند از عوامل ناکامی حقوق رقابت در بازار انرژی باشد. هرچند کمیسیون باید در جریمه کردن بنگاه‌ها محتاطانه عمل کند، در عمل، چنین امری رخ نمی‌دهد و هزینه‌های سنگینی بر بنگاه‌ها وارد می‌شود. افزون بر این، کمبود اطلاعات کمیسیون باعث می‌شود سخت‌گیری کمیسیون در تصمیم‌گیری افزایش یابد (Piegrovani, 2009: 7-8)؛ حتی فعالیت‌هایی که توسط کمیسیون در زمینه انحصار شکنی انجام شدند نیز کاملاً بی‌عیب نبودند. در این زمینه برخی (Kroes, 2008: 1433 & 1440) بر آنند که انحصار شکنی‌هایی که به وسیله دستورالعمل‌های گاز و برق مورد الزام قرار گرفت، کافی نیستند و باعث عدم اطمینان درباره تأثیر انحصار شکنی بر رفاه مصرف‌کنندگان اروپایی می‌شوند.

مسئله مهم دیگر، قراردادهاست. این نوع محدودیت در قراردادهای بلندمدت بین تولیدکنندگان و واردکنندگان رخ می‌دهد. براساس قاعده ارزش بازار، ممکن است تولیدکننده‌ای بخواهد تخفیفی را که نسبت به خریداری اعمال می‌کند، حفظ کند. این

۱. بند سوم ماده ۲ و بند چهارم ماده ۷ اساسنامه شرکت مدیریت شبکه برق ایران.

۲. ماده ۵ دستورالعمل پذیرش کالا و اوراق بهادار مبتنی بر کالا در بورس انرژی مصوب مورخ ۱۳۹۱/۰۷/۲۹ هیأت مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار، بند پنجم از ماده ۷ دستورالعمل بند «و» ماده ۱۳۳ قانون برنامه پنج‌ساله توسعه مصوب ۱۳۹۱، تبصره ۱ ذیل ماده ۱۳ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ و مصوبات شماره ۱۲۵۹۳۷/ت/۵۰۹۹۹ ه مورخ ۹۴/۱۱/۱۰ هیأت محترم وزیران و ۹۵/۵۰۳۷۳/۲۰/۱۰۰ مورخ ۹۵/۱۲/۰۱ و ۹۵/۱۵۶۸۱/۲۰/۱۰۰ مورخ ۹۵/۰۳/۰۱ وزیر نیرو در خصوص اعلام شرایط تأمین برق مصرف‌کنندگان با قدرت قرارداد بالای پنج مگاوات.

محدودیت کاملاً خلاف هدف بازار داخلی در اروپاست و به عنوان مانعی جدی در رقابت شمرده می‌شود (Albers, 2001: 14).

دخالت دولت‌ها، یکی دیگر از این مشکلات است. همان‌طور که بیان شد، دولت‌ها به چند دلیل به شرح زیر، در بازار انرژی دخالت می‌کنند و هنوز میزان بالایی از مالکیت و نظارت دولت وجود دارد:

۲.۱. امنیت عرضه

مسئله مذکور، مهم‌ترین مشکل برای رسیدن به هدف بازار واحد اروپا و آزادسازی است (Neuhoff et al, 2010: 20; Kazdagli, 2011: 12). افزایش قیمت و مصرف انرژی در اثر رشد صنعتی و اقتصادی باعث ایجاد مشکل در قابلیت دسترسی به انرژی می‌شود (McGowan, 2008: 4) و کشورها به دنبال طراحی سازوکارهای ملی و بین‌المللی برای جلوگیری از قطع یا محدودیت عرضه انرژی هستند (Morse & Jaffe, 2001: 52)؛ زیرا نبود امنیت عرضه در نظر دولت‌ها، مساوی با تهدید علیه اقتصاد، امنیت و نظم عمومی کشور تلقی می‌شود (نیکبخت و هفتانی، ۱۳۹۵: ۱۱۱). بنابراین، امنیت عرضه موضوع بسیار پیچیده‌ای است که فراتر از بحث‌های اقتصادی و حقوقی است (Glachant, Hallac & Vazquez, 2013: 10). بنا بر تعریف آژانس بین‌المللی انرژی^۱، «امنیت عرضه، در دسترس بودن بدون وقفه منابع انرژی با قیمت مناسب است» (Joode, Kingma, Lijesen, Mulder & Shestalova, n. d: 17).

مهم‌ترین راه برای حفظ امنیت عرضه در بازار، داشتن ظرفیت اضافه‌ای از انرژی است که بتوان در مواقع اضطراری از آن استفاده کرد. پس در بازار آزاد عرضه انرژی نیاز به سرمایه‌گذاری است که برای تأمین ظرفیت اضافی، حاضر به سرمایه‌گذاری بیشتر باشند که بعید به نظر می‌رسد بنگاه‌های خصوصی این ریسک را بپذیرند (Hedge & Fjeldstad, 2010: 11). با توجه به این روند بازار، به نظر می‌رسد بهترین راه‌حل، وجود بازاری تنظیم‌شده تا حد مشخص است؛ زیرا انحصارگرانی که دارای انحصارات طبیعی هستند، شاید نتوانند کمترین قیمت را به ارمغان آورند، اما قیمت‌ها را تا حدی ثابت نموده و ظرفیت‌های اضافی را حفظ می‌کنند (Hedge & Fjeldstad, 2010: 11). از این رو، برخی (Monti, 2008: 16) بر این باورند که یکی از راه‌حل‌های ایجاد امنیت عرضه انرژی، محدود کردن رقابت است و در یک بازار متمرکز، به بهترین شکل می‌توان امنیت عرضه را فراهم آورد. در مقابل، بازارهای آزاد نیز امنیت عرضه را فراهم می‌کنند؛ زیرا مسئله امنیت پیوسته عرضه برای مصرف‌کنندگان مهم است. مصرف‌کنندگان به دنبال این هستند که عرضه انرژی، قابل اعتماد و پیوسته باشد و امنیت

عرضه، در واقع یک ویژگی برای محصول است که باعث می‌شود مصرف‌کننده به پرداخت ترغیب شود و در نتیجه، به صورت طبیعی مشوق‌های بازاری از سوی مصرف‌کنندگان برای فعالان بازار به وجود می‌آید که امنیت در عرضه را ایجاد کنند. برخی (Joode, Kingma, Lijesen,) (Mulder & Shestalova, n. d: 11) نیز بر این باورند که از منظر اقتصادی، عاقلانه‌تر این است که نتایج نابسامانی عرضه را بپذیریم، تا اینکه امنیت عرضه را به هر قیمتی دنبال کنیم. به نظر می‌رسد که این باور در رویه اتحادیه اروپا و ایالات متحده رخنه نکرده و این نظام‌ها همچنان سیاست خود را در قبال بازار انرژی، بر حصول امنیت عرضه به وسیله تنظیم، استوار ساخته‌اند.

۲.۲.۲. مسائل زیست‌محیطی

برخی (Robinson, 2013: 28) مشکلات محیط زیست را بزرگ‌ترین شکست بازار می‌دانند؛ زیرا منفعت بنگاه‌ها در این است که به روش‌های آلوده‌کننده خود ادامه دهند، اما با مداخله دولت و تحمیل جریمه‌هایی بر آن‌ها، دیگر این منفعت وجود نخواهد داشت (Pettinger, 2012: 3). همچنین با افزایش رقابت در عرضه انرژی، کاهش قیمت انرژی رخ می‌دهد و در نتیجه، مصرف انرژی بالاتر می‌رود و تبعاً تولید انرژی نیز بیشتر می‌شود که باعث مشکلات زیست‌محیطی می‌گردد (Mulder, Shestalova & Zwart, 2006: 59). بنابراین، دولت باید سقفی را برای تولید دی‌اکسیدکربن در نظر بگیرد و بنگاه‌ها را ملزم به رعایت آن‌ها کند (Slocum, 2007: 16). در ایران نیز مقرراتی^۱ در این خصوص وجود دارد. نگرانی‌های موجود راجع به محیط زیست باعث توجه به انرژی‌های تجدیدپذیر شده است (Brée, 2011: 1). برخی (Geradin,) (Bielecki & Geboye Desta, 2004: 319 ; Mulder, Shestalova & Zwart, 2006: 60-61) گفته‌اند: با توجه به اینکه عرضه‌کنندگان انرژی تجدیدپذیر، می‌توانند حق انتخاب انرژی سبز را به مصرف‌کننده بدهند، باعث افزایش تمایل به تولید آن‌ها می‌شود اما حقیقت این است که بازارهای رقابتی برای سرمایه‌گذاران بسیار پرخطر هستند و آن‌ها می‌کوشند در ایجاد فناوری‌های جدید که ریسک بسیار بالایی دارند، سرمایه‌گذاری نکنند. بنابراین، به نظر می‌رسد تنها در صورتی می‌توان انرژی‌های تجدیدپذیر را توسعه داد که کمک‌های دولتی در این بخش به کار افتد، و وجود کمک‌های دولتی نیز فاسدکننده رقابت است.

۱. ماده ۶۲ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳ و ماده ۵ قانون حمایت از صنعت برق کشور مصوب ۱۳۹۴.

نتیجه

اعمال قواعد حقوق رقابت در اتحادیه اروپا همواره برای رسیدن به بازار مشترک که از اصلی‌ترین اهداف این اتحادیه است، دارای اهمیت می‌باشد. بازار انرژی دارای پیچیدگی‌ها و شرایط خاصی بوده که اعمال حقوق رقابت در آن با مشکلاتی روبه‌روست. به نظر می‌رسد نمی‌توان هیچ‌کدام از دو روش «رقابت» یا «تنظیم» را برای این بازار برگزید و باید به سوی رقابت تنظیم‌شده رفت؛ یعنی در بخش‌هایی که انحصار وجود دارد (مانند انتقال و توزیع)، به سوی تنظیم برویم و در سایر بخش‌های این بازار که رقابت امکان‌پذیر است، از ابزار حقوق رقابت استفاده شود. از جمله این موارد، می‌توان به تصمیمات کمیسیون اتحادیه اروپا در مورد استفاده از موقعیت مسلط بازار و نیز در نظر گرفتن معافیت‌های رقابتی در این بازارها توسط کمیسیون اشاره کرد. بایستی به جای اقدامات کلی و صدور دستورالعمل‌های جامع، ویژگی خاص هر بازار را مدنظر قرار داد و با توجه به آن، قانون‌گذاری کرد؛ یعنی نمی‌توان با یک اقدام تقنینی، مانند صدور دستورالعمل‌های انرژی یا بسته‌های آزادسازی، کل بازار را به سمت آزادسازی و در پی آن، به رقابت کشاند. شاید بتوان دلیل عمده شکست بسته‌های آزادسازی و نیز ناکامی حقوق رقابت را که بارها توسط مؤلفان اتحادیه اروپا مورد تأیید قرار گرفته، همین نگرش کلی اتحادیه به این بازارها دانست. صرف‌نظر از منطقی بودن انحصار در بخش انتقال و توزیع بازار انرژی در ایران، در بخش‌های تولید و عرضه نیز نمی‌توان قائل به وجود رقابت بود و با توجه به تعیین قیمت‌ها توسط دولت، همچنان انحصار و تمرکز عمودی در بخش‌های مختلف دیده می‌شود. در بخش تولید، خریدار یا دولت است یا اینکه تولیدکننده با ورود مستقیم به فرایند عرضه، از راهبرد تمرکز عمودی (وحدت تولیدکننده و عرضه‌کننده) بهره می‌برد. در بازار عرضه انرژی نیز در حوزه گاز، دولت تنها خریدار است و در حوزه برق نیز با وجود امکان مراجعه مستقیم مصرف‌کننده به نیروگاه‌های خصوصی، وجود سقف قیمتی و نیز حضور خریدار دولتی در بازار، باعث کم شدن تأثیر رقابت در تعیین قیمت می‌شود. با توجه به آنچه بیان شد، با مقررات و ساختارهای کنونی، امیدی به رقابتی شدن عرصه انرژی در نظام حقوقی و اقتصادی ایران وجود ندارد و در نتیجه، به نظر می‌رسد جهت رقابتی کردن بازار، قانون‌گذار و سیاست‌گذاران رقابت، نیازمند تغییرات عمده‌ای، هم در ساحت ساختار و هم در قسمت مقررات هستند.

منابع

الف) فارسی

۱. ابراهیمی، سید نصرالله؛ جعفری چالشری، محمود (۱۳۹۴). «تحلیل حقوقی انحصار و رقابت در بازار انرژی با تأکید بر صنایع گاز و برق؛ چالش‌ها و فرصت‌ها». فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۵، شماره ۳، ص ۳۶۱ - ۳۷۸.

۲. اصغر نیا، مرتضی؛ رستمی، ولی (۱۳۹۷). «درآمدی بر ویژگی‌های مقررات اقتصادی خوب و کارآمد در حقوق رقابت». *فصلنامه حقوق اداری*، سال پنجم، شماره ۱۵، ص ۷۳-۵۵.
۳. امین زاده، الهام؛ مقیمی، لیلی (۱۳۹۷). «بررسی تطبیقی میزان اثرگذاری دولت در استقلال نهادهای تنظیم مقررات انرژی در بخش‌های برق، نفت و گاز». *مطالعات حقوق انرژی*، دوره ۴، شماره ۲، ص ۳۷۶-۳۴۹.
۴. باقری، محمود (۱۳۸۵). «اقتصاد مبتنی بر بازار و کاستی‌های حقوق خصوصی». *فصلنامه حقوق و سیاست*، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی، شماره ۱۹، ص ۸۹-۴۱.
۵. پورسینا، بهروز (۱۳۷۸). «مؤلفه‌های سیاست‌گذاری انرژی جمهوری اسلامی ایران در خلیج فارس (قسمت اول)». *نشریه اقتصاد انرژی*، شماره ۶، ص ۵۲-۴۹.
۶. خواجوی، علی (۱۳۹۴). «تعیین وظایف و کارکردهای تنظیم‌گری در حوزه نفت و گاز و مطالعه تجارب کشورهای مختلف». *ماهنامه اکتشاف و تولید نفت و گاز*، شماره ۱۳۰، ص ۲۹-۲۱.
۷. راعی، رضا؛ کریمی، حسین (۱۳۷۹). «بررسی پتانسیل‌های بالقوه بورس انرژی در اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و شفافیت اطلاعات بازار سرمایه». *فصلنامه دانش سرمایه‌گذاری*، سال چهارم، شماره ۱۳، ص ۱۹۴-۱۶۷.
۸. رستمی، ولی؛ کمرخانی، ایام (۱۳۹۴). «اعمال مقررات حقوق رقابت بر اعمال حاکمیتی و تصدی دولت». *فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی*، دوره ۴۵، شماره ۳، ص ۴۵۱-۴۳۱.
۹. رستمی، ولی؛ مقیمی، لیلی (۱۳۹۶). «بررسی چگونگی تشکیل نهادهای تنظیم مقررات انرژی در کشور با رویکرد تطبیقی». *مطالعات حقوق انرژی*، دوره ۳، شماره ۲، ص ۲۵۴-۲۱۹.
۱۰. شورای رقابت (۱۳۹۷) (۱). «جلسه ۳۶۹ با موضوع بررسی بازار برق و شکایت شرکت توسعه مسیر برق گیلان از وزارت نیرو»؛ شورای رقابت (۱۳۹۷) (۲). «اساسنامه اولین نهاد تنظیم‌گر قانونی کشور در بخش برق، در شرف تصویب»؛ شورای رقابت (۱۳۹۵). «جلسه ۲۵۶ و ۲۵۷»؛ شورای رقابت (۱۳۹۷) (۳). «جلسه ۳۵۶»؛ شورای رقابت (۱۳۹۷) (۴). «جلسه ۳۵۲»؛ شورای رقابت (۱۳۹۷) (۵). «جلسه ۳۵۳ قابل دسترسی در: <https://www.nicc.gov.ir/center>
۱۱. شیوا، رضا (۱۳۹۳). «دلیل ورود شورای رقابت به قیمت». قابل دسترسی در: <https://www.nicc.gov.ir/center>
۱۲. عبدالمی قبیله، ام‌لیلا؛ مؤذنی، روح‌الله (۱۳۹۶). «بررسی نهادهای تنظیم‌کننده بازار برق در حقوق ایران و ایالات متحده آمریکا». *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، سال نوزدهم، شماره ۸، ص ۲۲۰-۱۹۳.
۱۳. کیانوند، مهران؛ فرزین‌وش، اسدالله (۱۳۹۴). «اثر مبادلات قراردادهای سلف برق در بورس انرژی بر نوسانات قیمت نقدی بازار برق ایران». *پژوهشنامه اقتصاد ایران*، سال چهارم، شماره ۱۶، ص ۲۰۷-۱۸۱.
۱۴. معبودی نیشابوری، رضا (۱۳۹۲). «قراردادهای تبعیض‌آمیز مخمل رقابت؛ مطالعه تطبیقی در حقوق ایران، ایالات متحده آمریکا و اتحادیه اروپا». *دانشنامه حقوق اقتصادی*، شماره ۳، ص ۱۶۵-۱۳۵.
۱۵. موسی‌پور، میثم؛ صادقی‌مقدم، محمدحسین؛ تقی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۵). «تحلیل حقوقی مرجع صالح وضع مقررات بورس انرژی ایران». *فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی*، دوره ۴۶، شماره ۴، ص ۶۰۹-۵۹۱.
۱۶. نیکبخت، حمیدرضا؛ هفتالی، مهدی (۱۳۹۶). «سازمان تجارت جهانی و تجارت برق (آمادگی ایران برای الحاق)». *مجله حقوقی بین‌المللی*، دوره ۳۴، شماره ۷۵، ص ۱۱۸-۹۱.
۱۷. هادی‌فر، داود (۱۳۸۹). *نهادهای حقوقی تنظیم مقررات؛ ساختار و سازوکار اجرایی*. چاپ اول، تهران، انتشارات عترت نو.
۱۸. هیأت تنظیم برق ایران (۱۳۹۲). «صورت‌جلسه شماره ۲۲۷»؛ هیأت تنظیم برق ایران (۱۳۹۳). «صورت‌جلسه شماره ۲۵۵»؛ هیأت تنظیم برق ایران (۱۳۹۵) (۱). «صورت‌جلسه شماره ۲۸۴»؛ هیأت تنظیم برق ایران (۱۳۹۵) (۲). «صورت‌جلسه شماره ۲۸۶»؛ هیأت تنظیم برق ایران (۱۳۹۵) (۳). «صورت‌جلسه شماره ۲۸۹»؛ هیأت تنظیم برق ایران (۱۳۹۶) (۱). «صورت‌جلسه شماره ۲۹۳»؛ هیأت تنظیم برق ایران (۱۳۹۶) (۲). «صورت‌جلسه شماره ۲۹۵»؛ هیأت تنظیم برق ایران (۱۳۹۶) (۴). «صورت‌جلسه شماره ۳۰۰»؛ هیأت تنظیم برق ایران (۱۳۹۷). «صورت‌جلسه شماره ۳۱۰»؛ هیأت تنظیم برق ایران (۱۳۹۱). «صورت‌جلسه شماره ۲۰۹» قابل دسترسی در: <http://regulatory.moe.gov.ir>

(ب) خارجی

19. Albers, Michel (2001). "Energy Liberalization and EC Competition Law". *Fordham International Law Journal*, Vol 25, Issue 4, pp 908-945.
20. Bellantuono, G (2009). "Contract Law, Regulation and Competition in Energy Markets". *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol 10, No 2, pp 159-189.
21. Brandenburger, R. & Iza, A (2008). "Competition Policy Challenges In European Energy Markets". *Competition Law International Journal*, Vol 10, pp 50-55.
22. Braun, D; Cherdron, H; Rehahn, M; Ritter, H & Voit, B (2005). *Polymer Synthesis: Theory and Practice Fundamentals, Methods, Experiments*. 4th edition, London: Springer-Verlag.
23. Brée Ana de (2011). "Competition Law: A Hostage of Renewable Energies". *Center for Energy Petroleum and Mineral Law and Policy*, pp 1-14.
24. Cameron, Peter (2002). *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*. First Edition, New York: Oxford University Press.
25. Damien, Geradin (2001). *The Liberalization of Electricity and Natural Gas in the European Union*. First Edition, London: Kluwer Law International.
26. Diathesopoulos, Michael D (2010 A). "Competition Law and Sector Specific Rules in European Energy Sector: A Comparison to Trinko, Recent Commission's Antitrust Decisions and a Look to the Future". Available at SSRN:<http://ssrn.com/abstract=1639926>
27. _____ (2010 C). "From Energy Sector Inquiry to Recent Antitrust Decisions in European Energy Markets: Competition Law as a Means to Implement Sector Regulation". Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1639883>.
28. _____ (2012). "Competition Law and Sector Regulation in the European Energy Market after the Third Energy Package: Hierarchy and Efficiency". Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2026607>.
29. Eikeland, Per Ove (2008). "EU Internal Energy Market Policy New Dynamics in the Brussels Policy Game?". *A Canes Working Paper: Norway, Fridtjof Nansen Institute*, pp 1-61.
30. Hancher, L (2000). "A Competitive European Energy Market: Creating a Culture of Competition". *Journal of Network Industries*, Vol 1, No 3, pp. 259-267.
31. Harvis, C (2009). "Competition and Regulation in the Eu Energy Market". *Romanian Journal of European Affairs*, Vol 9, No 4, pp 1-10.
32. Hedge, Kjersti; Fjeldstad, Eirik (2010). "the future of European Long-Term Natural Gas Contracts". *ESCP Europe*, pp 28 et seqq.
33. Hellwig, Martin (2007). "Competition Policy and Sector-Specific Regulation for Network Industries". *IESE Conference 50 Years of the Treaty*, pp 1-36.
34. Helm, D (2001). "Energy Policy: Security of Supply, Sustainability and Competition, Annual Conference". *Oxford Review of Economic Policy*. Vol 30. pp 173-184.
35. Janusz, Bielecki; Geboye, Desta Melaku (2004). *Electricity Trade in Europe: Review of Economic and Regulatory Challenges*. First Edition, Hague: Kluwer Law International.
36. Jean-Michel, Glachant; Michelle, Hallac; Miguel, Vazquez (2013). *Building Competitive Gas Markets in the EU*. First Edition, London: Edward Elgar Publishing.
37. Joode, J; Kingma, D; Lijesen, M; Mulder, M; Shestalova, V (n. d). "Energy Policies and Risks on Energy Markets A Cost-Benefit Analysis". Available at: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/energy-policies-and-risks-energy-markets-cost-benefit-analysis.pdf>.
38. Julian, Barquin; Jean-Michel, Glachant; Francois, Leveque; Franziska, H'lzl; William, J; Nuttall, Christian von Hirschhausen Edward Elgar (2010). *Security of Energy Supply in Europe: Natural Gas, Nuclear and Hydrogen*. First Edition, London: Edward Elgar Publishing.
39. Karan, Mehmet; Kazdag'li, Hasan (2011). *Financial Aspects in Energy A European Perspective*. First Edition, Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
40. Karsten, Neuhoff; Rodney, Boyd; Thilo, Grau; Julian, Barquin; Francisco, Echavarren; Janusz, Bialek; Chris, Dent; Christian, von Hirschhausen; Benjamin, F. Hobbs; Friedrich, Kunz; Hannes, Weigt; Christian, Nabe; Georgios, Papaefthymiou; Christoph, Weber (2010). "Renewable Electric Energy Integration: Quantifying the Value of Design of

- Markets for International Transmission Capacity”. *German Institute for Economic Research Discussion Papers*, No 1166, pp 11-32.
41. Kraus, Michael (2005). “Liberalised Energy Markets – Do We Need ReRegulation?”. *ZEW Economic Studies Book Series*, Vol 31, Applied Research in Environmental Economics, pp 197-218.
 42. Kroes, N (2008). “Improving Competition in European Energy Markets through Effective Unbundling”. *Fordham international law journal*, Vol 31, pp 1387-1441.
 43. Lennart, Ritter; W. David ,Braun (2005). *European Competition Law: A Practitioner's Guide*. Kluwer Law International, Third edition, Hague: Springer Netherlands.
 44. Machiel, Mulder; Victoria, Shestalova; Gijsbert, Zwart (2006). “Liberalisation of European Energy Markets: Challenges and Policy Options”. *CPB Document 138, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*, pp 7-78.
 45. Mason, David (2011). *a Concise History of Modern Europe: Liberty, Equality, and Solidarity*. Second Edition, London: Rowman & Littlefield Publishers.
 46. McGowan, Francis (2008). “Can the European Union’s Market Liberalism Ensure Energy Security in a Time of ‘Economic Nationalism’”. *Journal of Contemporary European Research*, Vol 4, Issue 2. pp 90-106.
 47. Monti, Giorgio (2008). “Managing the Intersection of Utilities Regulation and EC Competition Law”. *Competition Law Review*, Vol. 4, No. 2, pp. 123-145.
 48. Morse, Edward; Jaffe, Amy Myers (2001). “Strategic Energy Policy Challenges For the 21st Century”. *Council on Foreign Relations Press*, pp 1-131.
 49. Motta, Massimo (2004). *Competition Policy Theory and Practice*. First Edition, New York: Cambridge University Press.
 50. Newbery, D (2006). “The Relationship between Regulation and Competition Policy for Network Industries”. Available at: <https://www.repository.cam.ac.uk/handle/1810/137385>.
 51. Pettinger, Tejvan (2012). “Should The Government Intervene In The Economy”. Available at: <https://www.economicshelp.org/blog/5735/economics/should-the-government-intervene-in-the-economy>.
 52. Piergiovanni, Michele (2009). “Competition and Regulation in the Energy Sector in Europe in the Post-Sector Inquiry Era”. *Competition Law International*, Vol 5, No 3, pp 3-9.
 53. Ray, S. Bolze; John, C. Peirce; LindaL, Walsh (2000). “Antitrust Law Regulation: A New Focus for a Competitive Energy Industry”. *Energy Law Journal*, Vol 21, No 1, pp 79-112.
 54. Robinson, Colin (2013). “From Nationalisation to State Control the Return of Centralised Energy Planning”. *Institute of Economic Affairs Discussion*, Paper No 49, pp 1-40.
 55. Rotaru, Delia Vasilica (2013). “A Glance at the European Energy Market Liberalization”. *CES Working Papers, Centre for European Studies, Alexandru Ioan Cuza University*, Vol 5, No 1, pp 100-110.
 56. Sadowska, M (2011). “Energy Liberalization in an Antitrust Straitjacket: A Plant Too Far?”. *World Competition Law and Economics Review*, Vol 34, pp 1-24.
 57. Schaub, Alexander (2000). “Competition Policy and Liberalisation of Energy Markets”. Available at: http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2000_023_en.pdf.
 58. Slocum, Tyson (2007). *the Failure of Electricity Deregulation: History, Status and Needed Reforms*. Public Citizen’s Energy Program.
 59. Thomas, Steve (2004). “Electricity liberalisation: The beginning of the end”. Available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/67063.pdf>.
 60. Toth, A (n. d). “Relationship between Competition Law and Sector-Specific Regulation Regarding the Abuse of Dominant Position”. Available at: <http://www.andrastoth.hu/files/OECD.pdf>.
 61. Van Doren, Peter (2009). “A Brief History of Energy Regulations”. Available at: <https://www.downsizinggovernment.org/energy/regulations>.
 62. Waktare; Kovacs; Gee (2007). “the Energy Sector Inquiry: Conclusions and Way Forward”. *Competition Policy Newsletter*, No 1, pp 55-59.
 63. Weber Waller, S (2002). “Competition, Consumer Protection and Energy Deregulation: A Conference Introduction”. *Loyola University Chicago Law Journal*, Vol 33, pp 749-758.