

ΕΕ, αλλά τέμνεται με άλλες, εξίσου σημαντικές, προτεραιότητες όπως η διασφάλιση του ενεργειακού εφοδιασμού, η προώθηση της ενεργειακής αποδοτικότητας, η εξοικονόμηση ενέργειας, η ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών και η βέλτιστη διασύνδεση των ενεργειακών δικτύων. Τούτο σημαίνει ότι η περαιτέρω ελευθέρωση των αγορών και η τόνωση του ανταγωνισμού δεν μπορεί να γίνεται ερήμην της ενεργειακής ασφάλειας ή της ανάπτυξης και διασύνδεσης των δικτύων στα κράτη μέλη και την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Εξαιρετικά σημαντικές προεκτάσεις για τις διακυβερνητικές σχέσεις αλλά και για τις σχέσεις κρατών μελών και Ένωσης αναμένεται να έχουν οι νέες διατάξεις περί αρμοδιοτήτων. Στο νέο θεσμικό τοπίο για την ανάληψη δράσης στο πεδίο της ενέργειας, η αρχή της επικουρικότητας δεν συνιστά κανόνα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών, αλλά Λυδία λίθο στο ερώτημα ποιος από τους συναρμοδίους αποφασίζει. Σε κάθε περίπτωση, η επιλογή του σαφούς διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων σε όλα τα επίπεδα με βάση τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας στερεί τη διαδικασία από την ευελιξία της νομολογίας του Δικαστηρίου, αποσπασνίζει ωστόσο το θεσμικό πλαίσιο και αναμένεται να συμβάλει στην εμπέδωση της ασφάλειας δικαίου και στην επιτάχυνση της ολοκλήρωσης της αγοράς ενέργειας.

## ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗ ΑΓΟΡΑΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΚΑΤΑ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Αικατερίνη Ηλιάδου\*

### Ι. ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ

Ο τομέας της ενέργειας περιλαμβάνει τα *ενεργειακά αγαθά*, δηλαδή τις απαιτούμενες πρώτες ύλες (πετρελαιοειδή προϊόντα, φυσικό αέριο, άνθρακες κ.λπ.) και τα τελικά ενεργειακά προϊόντα (ηλεκτρική ενέργεια, φυσικό αέριο, θερμότητα), τις *υπηρεσίες παροχής ενεργειακών προϊόντων*, και περαιτέρω οποιεσδήποτε συναφείς με τα ανωτέρω *οικονομικές δραστηριότητες* (εμπορικές σχέσεις).

Έχοντας το ανωτέρω ευρύτατο αντικείμενο και καθώς συνδέεται με την παροχή εμπορικών και όχι δημόσιων αγαθών<sup>1</sup>, ο τομέας της ενέργειας εμφανίζει ιδιαίτερα σημαντική, τριπλή σημασία κοινής ωφέλειας και δημοσίου συμφέροντος: Κατ' αρχήν η ενέργεια είναι αγαθό απολύτως ζωτικής σημασίας για τον άνθρωπο<sup>2</sup> και προϋπόθεση για τη διασφάλιση του ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης (*Existenzminimum*). Επιπλέον, είναι και βασικός συντελεστής για την παραγωγή άλλων βιομηχανικών αγαθών καθώς και για την παροχή βασικών υπηρεσιών, όπως είναι οι τηλεπικοινωνίες και οι μεταφορές, και για το λόγο αυτό αποτελεί θεμελιώδη παράμετρο για την οικονομική ανάπτυξη και την πρόοδο. Τέλος, οι ενεργειακές δραστηριότητες συνιστούν κατ' εξοχήν πηγή περιβαλλοντικών κινδύνων και μόλυνσης και στη σύγχρονη εποχή η επιδίωξη αποτελεσματικής προστασίας του περιβάλλοντος έχει καταστεί αναμφισβήτητα ουσιαστικός παράμετρος της σύγχρονης ενεργειακής πολιτικής.

Η ιδιαίτερη σημασία κοινής ωφέλειας που έχει ο τομέας της ενέργειας αντικατοπτρίζεται στους τρεις βασικούς και αναλλοίωτους στο χρόνο στόχους, βάσει των οποίων διαμορφώνεται η ενεργειακή πολιτική:

(α) *Ασφάλεια εφοδιασμού*, δηλαδή διασφάλιση της αδιάλειπτης τροφοδοσίας των καταναλωτών με υψηλής ποιότητας ενεργειακά προϊόντα, τόσο βραχυχρόνια όσο και μακροχρόνια, μέσω αφενός της πραγματοποίησης των βέλτιστων και αναγκαίων επενδύσεων σε παραγωγικό δυναμικό, σε δίκτυα και διεθνείς διασυνδέσεις, και αφετέρου της φροντίδας για καλή λειτουργία των δικτύων.

(β) *Ελαχιστοποίηση του κόστους* χάριν της μεγιστοποίησης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας.

\* Νομική Σχολή Αθηνών & Διεύθυνση Νομικών Υπηρεσιών ΔΕΗ ΑΕ.

1. Ως δημόσια αγαθά νοούνται τα αγαθά που είναι μη ανταγωνιστικά (*non-rival*) και η κατανάλωση των οποίων από ορισμένο καταναλωτή δεν αποκλείει τους λοιπούς (*non-excludable goods*) - π.χ. υγεία, παιδεία κ.λπ.  
2. Βλ. τον χαρακτηρισμό της ενέργειας ως ζωτικού αγαθού σε ΣτΕ (ΠΕ) 158/1992, ΤοΣ 1992, σελ. 157 επ., ΣτΕ (ΠΕ) 159/1992, Αρχ.Νομολ 1993, σελ. 156 επ.

(γ) *Αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος*, τόσο σε σχέση με το τοπικό περιβάλλον (πρόβλημα όξινης βροχής, σωματίδια, ποιότητα αέρα για παράδειγμα στις πόλεις) όσο και σε σχέση με το πλανητικό περιβάλλον (πρόβλημα αερίων του θερμοκηπίου και ιδίως πρόβλημα κλιματικής αλλαγής).

Οι στόχοι αυτοί ενδέχεται να συγκρούονται, όπως συμβαίνει για παράδειγμα στην περίπτωση κατά την οποία η ασφάλεια εφοδιασμού και η ελαχιστοποίηση του κόστους επιτυγχάνονται μακροπρόθεσμα με επιλογές που δεν εξυπηρετούν ταυτόχρονα και περιβαλλοντικούς στόχους. Τέτοιες συγκρούσεις επιλύονται μέσω σταθμίσεων και λήψης πολιτικών αποφάσεων, σχετικά με το πώς νοείται η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος σε δεδομένη χρονική στιγμή. Κατ' αυτόν τον τρόπο θεωρείται αναγκαία η δημόσια παρέμβαση στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του τομέα της ενέργειας. Άλλωστε, υπό το πρίσμα των διατάξεων του οικονομικού Συντάγματος (πχ. άρθρ. 23 παρ. 2 και 106 παρ. 3), η ανάγκη κρατικής παρέμβασης ανάγεται σε συνταγματική επιταγή, καθώς η απαίτηση αδιάλειπτης παροχής υπηρεσιών στον τομέα της ενέργειας επιβάλλει τη διαρκή κρατική εποπτεία του τομέα, ανεξαρτήτως της νομικής μορφής οργάνωσης των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται σε αυτόν.<sup>3</sup>

Περαιτέρω λόγοι για τους οποίους θεωρείται αναγκαία η δημόσια παρέμβαση είναι η πρόληψη και αντιμετώπιση σημαντικών κινδύνων, που δεν θα μπορούσαν να αποτραπούν από την λειτουργία της αγοράς και μόνον, η οποία βασίζεται στη σχέση προσφοράς και ζήτησης. Τέτοιοι κίνδυνοι, οι οποίοι στην οικονομική θεωρία περιγράφονται ως «εξωτερικότητες»<sup>4</sup>, είναι ιδίως η ανεπαρκής προστασία του περιβάλλοντος, η ανεπάρκεια επενδύσεων σε βάρος της ασφάλειας εφοδιασμού, η επίταση της εξωτερικής εξάρτησης σε συγκεκριμένα ενεργειακά προϊόντα, η μη αξιοποίηση νέων τεχνολογιών και η απροθυμία εξυπηρέτησης του συνόλου της ζήτησης, όπως για παράδειγμα η απροθυμία εξυπηρέτησης απομακρυσμένων.

Ακόμη, ο τομέας της ενέργειας εμφανίζει και ιδιαίτερα οικονομικά χαρακτηριστικά, τα οποία καθιστούν αναγκαία τη δημόσια παρέμβαση. Ειδικότερα, η ενέργεια αποτελεί βιομηχανία υψηλής εντάσεως κεφαλαίου, καθώς το κόστος των σχετικών επενδύσεων είναι ιδιαίτερα σημαντικό. Επιπλέον, η πραγματοποίηση νέων επενδύσεων απαιτεί μακροχρό-

3. Βλ. ΣτΕ (ΠΕ) 158/1992, ΤοΣ 1992, σελ. 157 επ. (σφ. 3), ΣτΕ (ΠΕ) 159/1992, ΑρχΝομολ 1993, σελ. 156 επ. (σφ. 3). Περαιτέρω, βλ. ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ ΑΚ., Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, εκδ. Σάκκουλα, Αθίνα-Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 192 επ. Η κρατική παρέμβαση σε τομείς της οικονομίας που αφορούν την παροχή θεμελιωδών υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο επιτρέπεται ή και επιβάλλεται υπό το πρίσμα του ισχύοντος Συντάγματος, ιδίως λαμβάνοντας υπόψη τη διάταξη του άρθρου 106 παρ. 1 με την οποία κατοχυρώνεται ο προγραμματικός, συντονιστικός και αναπτυξιακός ρόλος του κράτους σε όλους τους τομείς της οικονομίας. Βλ. σχετικά ΓΕΡΟΝΤΑ ΑΠ., Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθίνα-Κομοτηνή 1985, σελ. 18 και 98 επ., ΜΑΝΕΣΗ ΑΡ. & ΜΑΝΙΤΑΚΗ ΑΝΤ., Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα, σε ΜΑΝΕΣΗ ΑΡ., ΜΑΝΙΤΑΚΗ ΑΝΤ. & ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Γ., Η «υπόθεση Ανδρέαδης» και το οικονομικό Σύνταγμα, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθίνα-Κομοτηνή 1991, σελ. 30, ΜΑΝΕΣΗ ΑΡ., Συνταγματικά δικαιώματα - Ατομικές Ελευθερίες Α', Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1982, σελ. 158 επ., ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κ., Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθίνα-Κομοτηνή 1998, σελ. 171.

4. Για την έννοια αυτή βλ. ΒΕΤΤΙΑΣ Ν. & ΚΑΤΣΟΥΛΑΚΟΣ Γ., Πολιτική ανταγωνισμού και Ρυθμιστική Πολιτική - Το Οικονομικό των Ρυθμιστικών Παρεμβάσεων σε Αγορές με Μονοπωλική Δύναμη, Τυπωθήτω - Γ. Δαρδάνος, Αθίνα 2004, σελ. 71 επ., ΓΕΜΤΟΥ Π., Οικονομία και Δίκαιο, Τόμ. Α', Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθίνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 175.

νιο προγραμματισμό και προϋποθέτει μακροχρόνια διάρκεια κατασκευής. Τα δεδομένα αυτά, σε συνδυασμό με την ανάπτυξη νέων τεχνολογιών και ενδεχόμενες επιχειρηματικές ανασφάλειες που προκύπτουν από τη μη σταθερότητα ή την πολυπλοκότητα του κανονιστικού πλαισίου, συμβάλλουν στη διαμόρφωση συνθηκών που χαρακτηρίζονται από ιδιαίτερα υψηλό επιχειρηματικό ρίσκο, και ενδέχεται να απολήγουν ακόμη και σε επενδυτική αδράνεια. Υπό τέτοιες συνθήκες, η κρατική παρέμβαση είναι αναγκαία, ώστε να διασφαλιστεί η πραγματοποίηση επενδύσεων και να επιδιώκονται αποτελεσματικοί θεμελιώδεις στόχοι πολιτικής που προαναφέρθηκαν, καθώς από την επάρκεια των επενδύσεων εξαρτάται κατ' εσχόλην η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, η βέλτιστη επιδίωξη περιβαλλοντικών στόχων και η τελική διαμόρφωση των τιμών.

Τέλος, ο τομέας της ενέργειας έχει και ιδιαίτερη γεωπολιτική σημασία, ως συνέπεια του δεδομένου της γεωγραφικής τοποθέτησης των πρωτογενών πηγών, η οποία δεν συμπίπτει κατ' ανάγκη με τη γεωγραφική θέση των κοινωνιών που αποτελούν τους μεγαλύτερους καταναλωτές ενέργειας. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο διαπιστώνεται στενή σχέση της ενεργειακής πολιτικής με τις διεθνείς σχέσεις, η οποία αποτυπώνεται με σαφήνεια σε κείμενα διεθνών, διμερών και ιδίως πολυμερών συνθηκών, που συνάπτονται με ειδικό αντικείμενο τον τομέα της ενέργειας.<sup>5</sup> Πολύ περισσότερο, η ιδιαίτερη αυτή γεωπολιτική σημασία εξηγεί άλλωστε επιλογές σταδιακής ενοποίησης περιφερειακών αγορών ενέργειας, που ξεπερνούν τα σύνορα της ΕΕ, όπως συμβαίνει για παράδειγμα στην περίπτωση της Συνθήκης της Ενεργειακής Κοινότητας.<sup>6</sup>

## II. ΜΟΝΤΕΛΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΟΥ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ

Διακρίνονται δύο βασικά μοντέλα οργάνωσης του τομέα της ενέργειας: Αφενός, το μοντέλο του κρατικού μονοπωλίου και αφετέρου, το μοντέλο της ελεύθερης αγοράς, το οποίο αντιστοιχεί σε περισσότερο χαλαρές οργανωτικές δομές και μεθόδους δημόσιας παρέμβασης.<sup>7</sup>

5. Η ιδιαίτερη σημασία των πολυμερών διεθνών συνθηκών του τομέα της ενέργειας επισημαίνεται, καθώς τέτοιοι κανόνες γίνεται δεκτό είναι δυνατόν να παρέχουν ένα πιο αποτελεσματικό πλαίσιο για τη διεθνή συνεργασία σε συνθήκες οικονομικής παγκοσμιοποίησης και σημαντικής αλληλεξάρτησης μεταξύ των χωρών που χαρακτηρίζονται ως εξαγωγικές ενεργειακών προϊόντων και εκείνων που κατεσχόλην εισάγουν τα προϊόντα αυτά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα πολυμερούς διεθνούς συνθήκης είναι η Συνθήκη για τον Χάρτη Ενέργειας (*Energy Charter Treaty*). Βλ. σχετικά: [www.encharter.org](http://www.encharter.org).

6. Η Συνθήκη αυτή, η οποία αφορά τη Νοτιοανατολική Ευρώπη υπογράφηκε την 25.10.2005 στην Αθίνα, μεταξύ της ΕΚ και των κυβερνήσεων των κρατών της περιοχής. Έχει ήδη εγκριθεί με την υπ' αριθμ. 2006/500/ΕΚ απόφαση του Συμβουλίου (ΕΕ L 198/15). Πληροφορίες σχετικά βλ. [www.energy-community.org](http://www.energy-community.org). Βλ., αναλυτικά στον παρόντα τόμο, ΠΑΥΛΙΔΗΣ Γ., Η Ενεργειακή Κοινότητα: Από μηχανισμό προ-ενταξιακής προσαρμογής σε διαδικασία πανευρωπαϊκής ενοποίησης των ενεργειακών αγορών (κατωτέρω).

7. Η ταξινόμηση που ακολουθεί εξυπηρετεί τις ανάγκες γενικής θεωρητικής προσέγγισης. Στην πράξη μπορεί να εμφανίζονται διάφορες παραλλαγές και στα δύο μοντέλα, καθώς και άλλες διαδικασίες παρέμβασης στην αγορά από αυτές που εδώ αναφέρονται. Παράδειγμα διαφορετικής παρέμβασης αποτελεί η περίπτωση προσπάθειας ενίσχυσης των επενδύσεων στον τομέα της ενέργειας μέσω της παροχής κινήτρων, δανείων, εγγυήσεων, μέσω της διαμόρφωσης ευνοϊκού επιχειρηματικού περιβάλλοντος και ιδίως μέσω κατάλληλης οργάνωσης της αγοράς, όπως εκάστοτε αποφασίζεται από το κράτος.

### Α. Κρατικό Μονοπώλιο

Σύμφωνα με το μονοπωλιακό μοντέλο, το σύνολο του τομέα αντιμετωπίζεται ως «φυσικό μονοπώλιο», γίνεται δηλαδή δεκτό ότι περιλαμβάνει υποδομές και υπηρεσίες, το κόστος κατασκευής και λειτουργίας των οποίων όταν αφορούν το σύνολο του τομέα είναι χαμηλότερο από ό,τι το άθροισμα του κόστους που θα προέκυπτε, εάν παρέχονταν από περισσότερες επιχειρήσεις.<sup>8</sup> Συνέπεια αυτής της προσέγγισης είναι ο τομέας να οργανώνεται νομικά κατά το μονοπωλιακό πρότυπο, να δημιουργούνται δηλαδή και νομικά μονοπώλια. Στο πλαίσιο αυτό, η πρόληψη τυχόν καταχρηστικών μονοπωλιακών συμπεριφορών, σύμφωνα με την εμπειρία από τον ευρωπαϊκό χώρο τουλάχιστον, διασφαλίζεται μέσω της επιβολής δημόσιας ιδιοκτησίας στην παραγωγή και διάθεση ενεργειακών προϊόντων<sup>9</sup>, επιλογή η οποία αντανάκλα την αντίληψη ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις, σε αντιπαραβολή προς τις ιδιωτικές, αποβλέπουν κατεξοχήν στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και στην εξασφάλιση της παραγωγής και παροχής κοινωνικά σημαντικών αγαθών και υπηρεσιών, ανεξάρτητα από τις συνθήκες της αγοράς, και σε εύλογες τιμές.<sup>10</sup>

Η προσέγγιση αυτή ακολουθήθηκε ιδίως μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, οπότε και οδήγησε στη συγχώνευση των διάσπαρτων επιχειρήσεων που υπήρχαν μέχρι τότε και στη δημιουργία μεγάλων, καθετοποιημένων επιχειρήσεων εθνικής ή εκτεταμένης περιφερειακής εμβέλειας που απολάμβαναν μονοπωλιακά προνόμια<sup>11</sup>, επιτρέποντας την

8. Για την έννοια των φυσικών μονοπωλίων βλ. FARRER T.H., *The State and its Relation to Trade*, Macmillan, London 1902, BERG S. & TSCHIRHART J., *Natural Monopoly Regulation*, Cambridge University Press, New York 1988, POSNER R., *Economic Analysis of Law*, Aspen Publishers, New York 2003, σελ. 361 επ. Περαιτέρω, ΜΑΡΙΝΟΣ Μ.-Θ., Η πρόσβαση σε ενεργειακό δίκτυο - Απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 13 επ., ΧΑΤΖΟΠΟΥΛΟΣ Β., Ο κανόνας των βασικών διευκολύνσεων (*essential facilities*) στο ευρωπαϊκό και εθνικό δίκαιο του ανταγωνισμού, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σελ. 96 επ.

9. Για την εξέλιξη στην Μ. Βρετανία βλ. HELM D., *Energy, the State and the Market - British Energy Policy since 1979*, Oxford University Press, Oxford-New York 2004. Διαφορετικό μοντέλο ακολούθησαν οι ΗΠΑ, όπου επικράτησε η οικονομική ρύθμιση της αγοράς. Σχετικά με τον τρόπο οργάνωσης του τομέα ηλεκτρικής ενέργειας στις ΗΠΑ βλ. JOSKOW P., *Deregulation and Regulatory Reform in the U.S. Electric Power Sector*, σε: WINSTON C. & PELTZMAN S. (Ed.), *Deregulation of Network Industries: What's Next?*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies 2000, σελ. 113 επ. Η συνταγματικότητα της επιβολής περιορισμών ιδίαιτερα δραστικού χαρακτήρα, όπως εν προκειμένω η πλήρης απαγόρευση της άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας χάριν του γενικού δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος δεν αμφισβητείται, ιδίως όταν πρόκειται για επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, η λειτουργία των οποίων έχει ζωτική σημασία για την εξυπηρέτηση βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου, όπως είναι η παροχή ηλεκτρικής ενέργειας. Βλ. σχετικά ΕφαΘ 4866/1975, ΝοΒ 24, σελ. 314, ΣτΕ 690/1957, ΕΔΔ 1957, σελ. 192, ΣτΕ 434/1959, ΕΔΔ 1959, σελ. 298, ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ ΑΝΤ., Το υποκείμενο των συνταγματικών δικαιωμάτων κατά το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1981, σελ. 212.

10. ΓΕΡΟΝΤΑ ΑΠ., *Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1985, σελ. 186.

11. Η εξέλιξη αυτή παρατηρείται και στην Ελλάδα, όπου με τις διατάξεις του Ν 1468/1950 (ΦΕΚ Α' 268) ιδρύθηκε η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού, ως δημόσια επιχείρηση ανήκουσα εξ ολοκλήρου στο Ελληνικό Δημόσιο, λειτουργούσα χάριν του Δημοσίου συμφέροντος, αλλά κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, η οποία απολαμβάνει διοικητικές και οικονομικές αυτοτέλειες, και τεθεί υπό την ανώτατη εποπτεία και τον έλεγχο του Κράτους (άρθρο 1 παρ. 2). Στην ΔΕΗ ανατέθηκε ρητώς το αποκλειστικό προνόμιο της κατασκευής και λειτουργίας εργοστασίων παραγωγής και του εθνικού δικτύου μεταφοράς και των δικτύων διανομής ηλεκτρικής ενέργειας (άρθρο 2). Σχετικά με την εξέλιξη του τομέα στην Ελλάδα βλ. ΠΑΠΑΝΤΩΝΗ Μ., *Δίκαιο της ενέργειας*, Ευρωπαϊκή θεώρηση - Ελληνική εφαρμογή, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2003, σελ. 107 επ.

αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων που παρέχουν οι οικονομίες κλίμακος και την επίτευξη μέχρι την δεκαετία του 1970 του εξηλεκτρισμού.<sup>12</sup>

Υπό την ανωτέρω προσέγγιση, η ανάπτυξη οικονομικής δραστηριότητας στον τομέα της ενέργειας συνδέθηκε για περίπου πενήντα χρόνια με την έννοια της παροχικής Διοίκησης, η οποία καλλιεργήθηκε ως απόρροια των αντιλήψεων για το κοινωνικό κράτος.<sup>13</sup> Καθιερώθηκε έτσι, λαμβάνοντας υπόψη την πρωταρχική σημασία του τομέα της ενέργειας για την ανθρώπινη ζωή και την οικονομική ανάπτυξη, η κλασική άποψη για τον τομέα της ενέργειας, σύμφωνα με την οποία η παροχή ενεργειακών προϊόντων και υπηρεσιών αντιστοιχεί σε δημόσια υπηρεσία με την ουσιαστική - λειτουργική έννοια, η οποία εμπερικλείει τη δραστηριότητα των δημοσίων νομικών προσώπων (ή και ιδιωτών οι οποίοι ενεργούν κατά παραχώρηση), που έχει ως αντικείμενο την παροχή αγαθών ή υπηρεσιών προς τους διοικούμενους για την ικανοποίηση βασικών αναγκών τους, όπως καθορίζεται κάθε φορά από την έννομη τάξη.<sup>14</sup>

Σύμφωνα με το μονοπωλιακό μοντέλο οργάνωσης του τομέα, η παροχή ενεργειακών προϊόντων γίνεται με βάση τις αρχές της «συνέχειας», της «προσαρμοστικότητας», της «οικονομικότητας» και της «καθολικότητας».<sup>15</sup> Για το σκοπό της παροχής υπηρεσιών σύμφωνα με τις αρχές αυτές το κράτος καθίσταται επιχειρηματίας, διαθέτοντας ουσιώδεις εξουσίες όχι απλής παρέμβασης σε μία αγορά αλλά κατ' αποκλειστικότητα διαμόρφωσης του συνόλου του τομέα, επειδή ακριβώς διατηρεί αποκλειστική αρμοδιότητα σχετικά με τον καθορισμό των τιμών και των ποιοτικών χαρακτηριστικών των υπηρεσιών που παρέχονται, και δύναται να επιβάλλει την πραγματοποίηση επενδύσεων όταν, όπου και όπως κρίνεται αναγκαίο.

### Β. Ελεύθερη Αγορά

Στο μοντέλο μονοπωλιακής οργάνωσης του τομέα αντιπαραβάλλεται το μοντέλο οργάνωσης σύμφωνα με τις αρχές και τους κανόνες περί ελεύθερου ανταγωνισμού, έτσι ώστε αφενός να δραστηριοποιούνται στον τομέα περισσότερες επιχειρήσεις, αφετέρου οι τελικοί καταναλωτές να διαθέτουν πρακτικά το δικαίωμα ελεύθερης επιλογής προμηθευτή, συνεκτιμώντας κριτήρια τιμής και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η διαδικασία

12. Ανάλογα σε χώρες όπου υπήρχε φυσικό αέριο επιτεύχθηκε ευρεία διείσδυση και του φυσικού αερίου. Για την εξέλιξη της διείσδυσης του φυσικού αερίου στο ενεργειακό ισοζύγιο της Ελλάδας από τη δεκαετία του 1980 και εφεξής βλ. ΡΑΕ, Έκθεση Πεπραγμένων, Ιούλιος 2000-Δεκέμβριος 2002, σελ. 223 επ.

13. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ ΑΝΤ., Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1994, σελ. 232 επ., ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ., Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1998, σελ. 98 επ.

14. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ ΕΠ., Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2001, σελ. 28.

15. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ ΕΠ., ό.π., σελ. 29 επ., υποσημ. 3, CRE, *Droit de l'électricité*, Dalloz, Paris 2003, σελ. 111 επ. Οι αρχές αυτές αποτυπώνονται για παράδειγμα στις διατάξεις της παραγράφου 3 του άρθρου 1 του Ν 1468/1950.

σταδιακής εφαρμογής κανόνων ανταγωνισμού σε πρώην μονοπωλιακές δομές οργάνωσης περιγράφεται ως «απελευθέρωση» ή «απορρύθμιση» της αγοράς<sup>16</sup>.

Το μοντέλο της απελευθέρωσης της αγοράς ξεκίνησε να εφαρμόζεται ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 σε περισσότερες οικονομικά ανεπτυγμένες χώρες, ενώ ο τομέας είχε ήδη επιτύχει υψηλό επίπεδο ωρίμανσης όσον αφορά την κεφαλαιουχική και τεχνολογική υποδομή, και έπειτα από τις ενεργειακές κρίσεις που ανέτρεψαν τους στρατηγικούς ενεργειακούς σχεδιασμούς, την αμφισβήτηση της χρήσης της πυρηνικής ενέργειας και την εμφάνιση σοβαρών οικολογικών καταστροφών.<sup>17</sup> Στο πλαίσιο αυτό, βασικές επιδιώξεις της διαδικασίας απελευθέρωσης της αγοράς ενέργειας γίνεται δεκτό ότι αποτελούν (α) η μεγιστοποίηση της οικονομικής αποδοτικότητας μέσω της αποφυγής των προβλημάτων που απαντώνται σε μεγάλες κρατικές επιχειρήσεις, όπως είναι για παράδειγμα η έντονη πολιτική παρέμβαση για υπεράριθμες προσλήψεις, οι μη ορθολογικές επιλογές προγραμμάτων ανάπτυξης, η υποχρεωτική διατήρηση χαμηλών τιμών παρά το υψηλό κόστος,<sup>18</sup> (β) η συστηματική και ευρεία αξιοποίηση νέων τεχνολογιών, όπως οι τυποποιημένες μονάδες φυσικού αερίου οι οποίες έχουν χαμηλό κόστος κεφαλαίου, η κατανεμημένη ηλεκτροπαραγωγή, και (γ) ο παραμερισμός της μονοπωλιακής δύναμης χάριν της παροχής φθηνότερων ενεργειακών προϊόντων και η βέλτιστη ανάπτυξη νέων επενδύσεων σε ευρύτερες αγορές, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς. Στην παγκοσμιοποιημένη οικονομία, το μοντέλο αυτό ακολουθείται πλέον και από τις αναπτυσσόμενες χώρες, με επιπλέον στόχο την προσέλκυση κεφαλαίων αλλοδαπής προελεύσεως για την πραγματοποίηση νέων επενδύσεων, καθώς η ελεύθερη αγορά αποτελεί πολύ πιο ελκυστικό επιχειρηματικό περιβάλλον από ότι οι μονοπωλιακές δομές.

16. Για τις έννοιες αυτές βλ. ΒΕΛΕΤΡΑΚΗ ΕΜ., Η απορρύθμιση των κρατικών μονοπωλίων και η ηλεκτρική ενέργεια, Νο8 2005, σελ. 1498 επ. Είναι σαφές ότι με το ανωτέρω περιεχόμενο, η έννοια της απελευθέρωσης της αγοράς δεν προκαθορίζει το καθεστώς ιδιοκτησίας και έτσι δεν θα πρέπει να συγχέεται με τη διαδικασία ιδιωτικοποίησης/ αποκρατικοποίησης των πρώην κρατικών μονοπωλιακών επιχειρήσεων, της πώλησης δηλαδή των επιχειρήσεων αυτών ή τμημάτων τους σε ιδιώτες επενδυτές. Σχετικά για την έννοια της αποκρατικοποίησης στην ελληνική έννομη τάξη βλ. άρθρο 1 παρ. 1 Ν 2000/1991 και άρθρο 2 Ν 3049/2002. Περαιτέρω, για τη θεωρητική επεξεργασία της έννοιας από τη σκοπιά του Συντάγματος βλ. ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ ΑΚ., ό.π., σελ. 9 επ. Φεγόνος είναι πάντως, ότι συχνά οι δύο αυτές πολιτικές επιλογές συνδυάζονται (συχνά μάλιστα η ιδιωτικοποίηση προηγείται της απελευθέρωσης) με στόχους ιδίως την αύξηση της αποδοτικότητας μέσω της εφαρμογής ιδιωτικο-οικονομικών κανόνων διοίκησης επιχειρήσεων, την ανεύρεση πόρων για τον δημόσιο προϋπολογισμό, ως μέτρο για την επιτάχυνση της ανάπτυξης ανταγωνισμού στον τομέα ή ως μέσο για την δημιουργία ισότιμων προϋποθέσεων ανάπτυξης ανταγωνισμού ή την προσέλκυση κεφαλαίων αλλοδαπής προελεύσεως και νέων επενδύσεων.

17. IEA, Electricity Market Reform, ό.π., σελ. 19 επ.

18. Για το πρόβλημα της πολιτικής απαξίωσης του προτύπου της δημόσιας επιχείρησης βλ. AMATO G., 'Citizenship and public services - Some general reflexions', σε: FREEDLAND M. & SCIARRA S. (Εμπ.), Public services and citizenship in European law, Oxford 1998, σελ. 145 επ. (154 επ.), ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ ΑΚ., ό.π., σελ. 151 επ.

### III. ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ

#### Α. Πορεία απελευθέρωσης αγοράς σε ευρωπαϊκό επίπεδο

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τα πρώτα βήματα για την απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας σημειώθηκαν με τις προσπάθειες της Επιτροπής να αμφισβητήσει δικαστικώς στις αρχές της δεκαετίας του 1990 τα προνόμια των κρατικών μονοπωλιακών επιχειρήσεων, μεταξύ άλλων και στον τομέα της ενέργειας, με βασικό επιχείρημα την επικλήση παράβασης των κανόνων της Συνθήκης ΕΚ για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, η οποία δεν ήταν δυνατόν να δικαιολογηθεί με αναφορά στη διάταξη της παραγράφου 2 του (πρώην) άρθρου 86 ΕΚ (νυν άρθρο 106 ΣΛΕΕ).<sup>19</sup>

Η προσπάθεια αυτή, η οποία εντασσόταν στο πρόγραμμα της εσωτερικής αγοράς ελλείπει ρητής αρμοδιότητας της ΕΕ για τον τομέα της ενέργειας<sup>20</sup>, συνέβαλε ουσιαστικά στην υιοθέτηση της πρώτης Οδηγίας για την απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας (Οδηγία 96/92/ΕΚ, ΕΕ L 27/20) και στη συνέχεια της πρώτης Οδηγίας για την απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου (Οδηγία 98/30/ΕΚ, ΕΕ L 204/1).

Το έτος 2003, αξιοποιώντας την εμπειρία που αποκτήθηκε στο μεταξύ, οι αρχικές Οδηγίες καταργήθηκαν και αντικαταστάθηκαν από τις αντίστοιχες Οδηγίες 2003/54/ΕΚ (ΕΕ L 176/37) και 2003/55/ΕΚ (ΕΕ L 176/57), με βασική επιδίωξη την επίσηυση της διαδικασίας απελευθέρωσης και την δημιουργία πραγματικά λειτουργικής εσωτερικής αγοράς στους τομείς του ηλεκτρισμού και του φυσικού αερίου (δεύτερη δέσμη μέτρων).

Μετά την διεξαγωγή πρώτης έρευνας για τον ανταγωνισμό στον τομέα της ενέργειας που διεξήχθη από την αρμόδια Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού της Επιτροπής<sup>21</sup>, και τη διαπίστωση των βασικών προβλημάτων που παρεμποδίζουν την ομαλή λειτουργία μίας ενιαίας αγοράς ενέργειας στην ΕΕ, ακολούθησε το 2009 η τρίτη δέσμη κανονιστικών μέτρων για τους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου, στην οποία περιλαμβάνονται οι Οδ. 2009/72/ΕΚ και 2009/73/ΕΛ και οι Κανονισμοί (ΕΚ) 713/2009, 714/2009 και 715/2009.<sup>22</sup>

#### Β. Εθνική Νομοθεσία

Σε επίπεδο εθνικού δικαίου, η διαδικασία της απελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας ξεκίνησε με τις διατάξεις του Ν 2773/1999 (ΦΕΚ Α' 286), οι διατάξεις του οποί-

19. ΔΕΚ C-202/88 Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1991, σελ. I-1223, C-41/90 Hoefner Συλλογή 1991 σελ. I-1979, Επιτροπή κατά Ολλανδίας, Συλλογή 1997, σελ. I-5699, C-158/94 Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1997, σελ. I-5789, C-159/94 Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή, 1997 σελ. I-2925. Η πολιτική τοποθέτηση της Επιτροπής για τον τομέα της ενέργειας κατά το σχετικό χρονικό διάστημα αποτυπώνεται στη Λευκή Βίβλο για την ενέργεια, COM (95)682 τελικό.

20. Πρβλ. ήδη άρθρο 194 ΣΛΕΕ.

21. <http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/inquiry/index.html>.

22. Σχετικά βλ. [http://ec.europa.eu/energy/gas\\_electricty/legislation/legislation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/gas_electricty/legislation/legislation_en.htm).

ου τροποποιήθηκαν στη συνέχεια με τις διατάξεις του Ν 3426/2005 (ΦΕΚ Α' 309).<sup>23</sup> Ως προς την αγορά φυσικού αερίου, η διαδικασία απελευθέρωσης αυτής ξεκίνησε με τις διατάξεις του Ν 3428/2005 (ΦΕΚ Α' 313), χωρίς πάντως να παραγνωρίζεται η ιδιαίτερη σημασία που είχε για τις εξελίξεις στην αγορά αυτή η θέσπιση του δικαιώματος επιλογής προμηθευτή φυσικού αερίου υπέρ των κατόχων άδειας παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας με τις διατάξεις του άρθρου 24 του Ν 3175/2003.

Προσφάτως και συγκεκριμένα το καλοκαίρι 2011 θεσπίσθηκε ο Ν.4001/2011, ενόψει της προσαρμογής προς τις διατάξεις της τρίτης δέσμης μέτρων του 2009. Με τις διατάξεις του νόμου αυτού καταργείται και αντικαθίσταται το σύνολο σχεδόν των κανόνων που είχαν υιοθετηθεί μέχρι τη θέσπισή του για τους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου. Πρόκειται έτσι για ένα ιδιαίτερα εκτεταμένο νομοθέτημα. Τόσο κατά το παρελθόν όσο και υπό την ισχύ του νέου Ν 4001/2011, οι ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται στους τυπικούς νόμους εξειδικεύονται και συμπληρώνονται με κανόνες δικαίου που θεσπίζονται κατά νομοθετική εξουσιοδότηση και περιλαμβάνονται στους «Κανονισμούς» και «Κώδικες» της αγοράς ενέργειας.

#### IV. ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΜΕΝΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ

##### A. Δομή Απελευθερωμένης Αγοράς Ενέργειας

Στο πλαίσιο της απελευθερωμένης αγοράς ενέργειας διακρίνονται οι επιμέρους δραστηριότητες που περιλαμβάνει ο τομέας. Κριτήριο για τη διάκριση αυτή αποτελούν οι διαφορές που παρατηρούνται σε σχέση με τα χαρακτηριστικά λειτουργίας, την απαιτούμενη τεχνολογία και τα στοιχεία κόστους ως προς κάθε επιμέρους δραστηριότητες. Ειδικότερα, κατ' αυτόν τον τρόπο διακρίνονται οι εξής τέσσερις δραστηριότητες: (α) Η παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας και (παραγωγή και) εισαγωγή φυσικού αερίου, η οποία αποτελεί την κατεξοχήν βιομηχανική δραστηριότητα, (β) η μεταφορά ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, δραστηριότητα η οποία ανάγεται στη διαχείριση των γραμμών υψηλής τάσης και των αγωγών υψηλής πίεσης, (γ) η διανομή ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου (γραμμές μέσης και χαμηλής τάσης και αγωγοί χαμηλής πίεσης), και η προμήθεια ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, η οποία αποτελεί την κατεξοχήν εμπορική δραστηριότητα.

Χάριν της απελευθέρωσης διακρίνονται περαιτέρω οι δραστηριότητες που αποτελούν «φυσικά μονοπώλια» από τα λοιπά τμήματα της αγοράς. Κριτήριο της διάκρισης αυτής αποτελεί η οικονομική αποτελεσματικότητα. Έτσι, ως «φυσικά μονοπώλια» χαρακτηρί-

23. Πριν από το Ν 3426/2005, προηγήθηκαν άλλες τροποποιήσεις του βασικού νομοθετήματος, με σημαντικότερες για την οργάνωση της αγοράς αυτές που επήλθαν με τις διατάξεις του Ν 3175/2003 (ΦΕΚ Α' 207), κατ' εξουσιοδότηση των οποίων θεσπίστηκε ο νέος Κώδικας Διαχείρισης του Συστήματος και Συνάλλαγών Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΦΕΚ Β' 655/2005), όπου προβλέπεται πλέον η οργάνωση κεντρικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Άλλες τροποποιήσεις του Ν 2773/1999 περιλαμβάνονται στους Ν 2837/2000 (ΦΕΚ Α' 178), Ν 2919/2001 (ΦΕΚ Α' 128) και Ν 2941/2001 (ΦΕΚ Α' 201).

ζονται υπηρεσίες, το κόστος παροχής των οποίων όταν ασκούνται στο σύνολο του τομέα είναι χαμηλότερο από ότι το άθροισμα του κόστους που θα προέκυπε, εάν περισσότερες επιχειρήσεις παρείχαν τις υπηρεσίες αυτές παράλληλα και ταυτόχρονα. Ακριβώς πάντως επειδή το κριτήριο της διάκρισης ανάγεται στην οικονομική αποτελεσματικότητα, επισημαίνεται η ρευστότητα της διάκρισης, η οποία εξαρτάται τελικά από την εξέλιξη τεχνολογίας και οικονομικές παραμέτρους (δυνατότητες βέλτιστης αξιοποίησης οικονομικών κλίμακος). Από άποψη πρακτικής σημασίας, η διάκριση αυτή μας επιτρέπει να οριοθετήσουμε τις δυνατότητες εφαρμογής των κανόνων ελεύθερου ανταγωνισμού, αφού όσες δραστηριότητες αποτελούν φυσικά μονοπώλια αντιστοιχίζονται και σε νομικά (θεσμικά) μονοπώλια.

Με βάση την ως άνω διάκριση, στο πλαίσιο της απελευθερωμένης αγοράς ενέργειας η παραγωγή, η εισαγωγή, και η προμήθεια ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου ασκούνται υπό συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού ενώ από την άλλη πλευρά οι δραστηριότητες που σχετίζονται με τα δίκτυα μεταφοράς και διανομής θεωρούνται φυσικά μονοπώλια και κατ' επέκταση οργανώνονται ως θεσμικά / νομικά μονοπώλια. Η ανάγκη εξισορρόπησης μεταξύ ανταγωνιστικών και μονοπωλιακών τμημάτων της αγοράς δικαιολογεί εν προκειμένω τη ρυθμιστική αρμοδιότητα.

##### B. Βασικές Αρχές Οργάνωσης και Λειτουργίας της Αγοράς

Η πρώτη βασική αρχή η οποία διέπει τη διαδικασία απελευθέρωσης της αγοράς συνοψίζεται στην υποχρέωση αποφυγής των διακρίσεων μεταξύ των παικτών της αγοράς, και ιδίως τυχόν διακρίσεων υπέρ των πρώην μονοπωλιακών και σε βάρος των νεοεισερχόμενων στην αγορά επιχειρήσεων.<sup>24</sup> Μόνο υπό το πρίσμα της αρχής αυτής καθίσταται δυνατή η δραστηριοποίηση νέων επιχειρήσεων, που ανταγωνίζονται τα πρώην κρατικά μονοπώλια, τα οποία διαθέτουν ακόμη και μετά την απελευθέρωση ιδιαίτερα ισχυρή θέση στην αγορά. Συνέπεια δε της αρχής της μη διάκρισης αποτελούν οι υποχρεώσεις διαχωρισμού των πρώην μονοπωλιακών επιχειρήσεων.<sup>25</sup>

Οι λοιπές αρχές που διέπουν την οργάνωση των απελευθερωμένων αγορών ενέργειας είναι η απαίτηση να θεσπίζονται διαφανείς και ίσοι όροι πρόσβασης και χρήσης των μονοπωλιακών τμημάτων - δικτύων για όλες τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στα ανταγωνιστικά τμήματα της αγοράς, η αποφυγή των προβλημάτων ασύμμετρης πληροφόρησης, ενδεχομένως η υιοθέτηση μέτρων για τον περιορισμό της δύναμης των επιχειρήσεων που κατέχουν δεσποζούσα θέση στην αγορά, δηλαδή των πρώην μονοπωλιακών δημοσίων επιχειρήσεων και η δημιουργία νέων θεσμών ρύθμισης της αγοράς, όπως είναι οι ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές. Επιπλέον η ομαλή λειτουργία της απελευθερωμένης αγοράς προϋποθέτει ένα σαφές και σταθερό κανονιστικό πλαίσιο, το οποίο

24. Πρώτη αποτυπωση του κανόνα της απαγόρευσης των διακρίσεων βλ. ιδίως σε άρθρο 3 παρ. 1 Οδ. 2003/54/ΕΚ και σε άρθρο 3 παρ. 2 Οδ. 2003/55/ΕΚ. Περαιτέρω, για τη θεμελιώδη σημασία του κανόνα στο πλαίσιο της διαδικασίας απελευθέρωσης της αγοράς βλ. ΔΕΚ C-17/03, *Vereniging voor Energie* [2006] *Ενέργεια και Δίκαιο*, σελ. 104 επ.

25. Βλ. κατωτέρω υπό IV.Γ.

αποτυπώνεται στους Κανονισμούς και Κώδικες λειτουργίας της αγοράς. Η διευκόλυνση της εισόδου νέων ανταγωνιστικών εταιρειών εξαρτάται από τον τρόπο αποτελεσματικής αντιμετώπισης αυτών των παραμέτρων.

Τέλος σημειώνεται ότι η διαδικασία απελευθέρωσης της αγοράς ενέργειας δεν συνεπάγεται αδιαφορία για τα θέματα κοινής ωφέλειας που προαναφέρθηκαν και στα οποία βασίστηκε η υιοθέτηση του μονοπωλιακού μοντέλου οργάνωσης του τομέα. Βασίζεται ωστόσο στην οριοθέτηση και διάκριση μεταξύ αφενός της ελεύθερης επιχειρηματικής δραστηριότητας και αφετέρου των υποχρεώσεων παροχής υπηρεσιών δημοσίου συμφέροντος (ΥΚΩ).<sup>26</sup> Οι ΥΚΩ εξακολουθούν και υπό το μοντέλο της απελευθερωμένης αγοράς να καθορίζονται από το κράτος, το οποίο είναι αρμόδιο να επιβάλλει σχετικές υποχρεώσεις στις επιχειρήσεις του τομέα<sup>27</sup>, υπό τον περιορισμό πάντως ότι θα πρέπει να λαμβάνεται μέριμνα ώστε η επιβολή τέτοιων υποχρεώσεων να μην λειτουργεί ως ανταγωνιστικό πλεονέκτημα ή μειονέκτημα, αλλοιώνοντας τη λειτουργία της ελεύθερης αγοράς<sup>28</sup>.

### Γ. Σημασία της Απελευθέρωσης Αγοράς

Η απελευθέρωση της αγοράς συνεπάγεται κατάργηση του αποκλειστικού προνομίου των πρώην μονοπωλιακών δημοσίων επιχειρήσεων στους τομείς της παραγωγής και της προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας καθώς και στους τομείς εισαγωγής και προμήθειας φυσικού αερίου. Κατοχυρώνεται έτσι δυνατότητα δραστηριοποίησης ιδιωτικών εταιρειών στους ανωτέρω τομείς, ενώ παράλληλα θεσπίζεται (σταδιακή) αναγνώριση δικαιώματος ελεύθερης επιλογής προμηθευτή υπέρ των καταναλωτών. Στόχος της αναμόρφωσης της αγοράς εν προκειμένω είναι η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και η αποτελεσματικότερη επίδιξη των στόχων της ενεργειακής πολιτικής, μέσω του ελεύθερου ανταγωνισμού.

Η ανωτέρω αλλαγή έχει ουσιώδεις συνέπειες για τις πρώην μονοπωλιακές επιχειρήσεις. Ειδικότερα, με στόχο τη δημιουργία κατάλληλων συνθηκών για την αποτελεσματική ανάπτυξη συνθηκών ελεύθερου ανταγωνισμού υπό ίσους όρους (*level playing field*), οι πρώην μονοπωλιακές επιχειρήσεις αναδιοργανώνονται σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και μετατρέπονται κατ' αρχήν σε εταιρείες ιδιωτικού δικαίου. Ως παράδειγμα αναφέρεται η μετατροπή της ΔΕΗ σε Α.Ε. με τις διατάξεις του π.δ. 333/2000, κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 43 Ν 2773/1999. Παρεπόμενες συνέπειες αυτής της διαδικασίας είναι κατ' αρχήν ο διαχωρισμός δραστηριοτήτων των δημοσίων επιχειρήσεων για τις οποίες απαιτείται λειτουργία ν.π.δ.δ., όπως συμβαίνει για παράδειγμα σε θέματα ασφάλισης του προσωπικού (παράδειγμα: σύσταση ν.π.δ.δ. ΟΑΠ-ΔΕΗ). Επιπλέον, χάριν της ανάπτυξης του ανταγωνισμού, τουλάχιστον κατά τα πρώτα στάδια της διαδικασίας

26. Βλ. για το θέμα αυτό άρθρο 3 Οδ. 2009/72/ΕΚ και άρθρο 3 Οδ. 2009/73/ΕΚ, καθώς και το ερμηνευτικό σημείωμα της Επιτροπής «Public Service Obligations» (16.01.2004), σε: [http://ec.europa.eu/energy/electricity/legislation/notes\\_for\\_implementation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/electricity/legislation/notes_for_implementation_en.htm).

27. Βλ. για παράδειγμα τις διατάξεις του άρθρου 28 Ν 3426/2005.

28. Βλ. χαρακτηριστικά τις διατάξεις του άρθρου 3 Οδ. 2009/72/ΕΚ. Από τη νομολογία βλ. προσφάτως ΣΤΕ (Δ' Τμ.) 469/2012.

απελευθέρωσης της αγοράς ενδέχεται να είναι αναγκαία η επιβολή ασύμμετρων ρυθμίσεων για τον περιορισμό της δύναμής τους στην αγορά. Ως παραδείγματα τέτοιων μέτρων αναφέρεται η ρύθμιση των τιμολογίων των ανταγωνιστικών δραστηριοτήτων της ΔΕΗ ΑΕ για μεταβατικό διάστημα αναλόγως του μεριδίου αγοράς της και η επιβολή περιορισμών σχετικά με την επενδυτική δραστηριότητα (υποχρέωση θέσης σε ψυχρή εφεδρεία παλαιών μονάδων παραγωγής).

Η πλέον ουσιώδης συνέπεια πάντως της απελευθέρωσης της αγοράς για τις πρώην μονοπωλιακές επιχειρήσεις είναι η επιβολή υποχρεώσεων διαχωρισμού των μονοπωλιακών και των ανταγωνιστικών δραστηριοτήτων τους. Στο πλαίσιο αυτό διακρίνονται τέσσερις κατηγορίες διαχωρισμού:<sup>29</sup>

(α) *Ο λογιστικός διαχωρισμός*, κατά τον οποίο επιβάλλεται τήρηση χωριστών καταστάσεων για τις επιμέρους δραστηριότητες στον τομέα από τις ολοκληρωμένες επιχειρήσεις.

(β) *Ο λειτουργικός διαχωρισμός*, ο οποίος σημαίνει πρακτική διασφάλιση απαιτήσεων ανεξαρτησίας κατά τη λήψη αποφάσεων και καθημερινή λειτουργία των μονοπωλιακών τμημάτων της αγοράς.

(γ) *Ο νομικός διαχωρισμός*, η σημασία του οποίου συνίσταται στη δημιουργία επιχειρήσεων που έχουν σκοπό την άσκηση δραστηριότητας αποκλειστικά και μόνον στα μονοπωλιακά τμήματα της αγοράς.

(δ) *Ο ιδιοκτησιακός διαχωρισμός*, σύμφωνα με τον οποίο επιβάλλεται υποχρέωση χωριστής ιδιοκτησίας για τα μονοπωλιακά τμήματα της αγοράς σε σχέση με τα ανταγωνιστικά.

## V. ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΡΥΘΜΙΣΗ ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΜΕΝΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ

### A. Αναγκαιότητα Ανεξάρτητης Ρύθμισης

Ακόμη και υπό συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού, η αναγκαιότητα εξωτερικής παρέμβασης στην αγορά ενέργειας εξακολουθεί να συντρέχει, όχι μόνον εξαιτίας των λόγων δημοσίου συμφέροντος που προαναφέρθηκαν, αλλά και για περαιτέρω λόγους που συνδέονται κατ' εξοχην με την ίδια τη διαδικασία της απελευθέρωσης.<sup>30</sup> Η αναγκαιότητα αυτή τεκμηριώνεται κατ' αρχήν από το γεγονός ότι ορισμένα τμήματα του τομέα ακόμη και μετά την απελευθέρωση της αγοράς εξακολουθούν να θεωρούνται φυσικά μονοπώλια, όπως αναλύεται ανωτέρω (υπό IV.A). Η συνύπαρξη ανταγωνιστικών και μονοπωλιακών τμημάτων της αγοράς διασφαλίζεται μέσω της κατοχύρωσης του δικαιώματος πρόσβασης στα δίκτυα. Το δικαίωμα αυτό αναλύεται σε αξιώσεις σύνδεσης και χρήσης των δικτύων για κάθε ενδιαφερόμενο υπό όρους διαφανείς, σαφείς και ισότιμους, έτσι ώστε

29. Για τη σημασία των όρων βλ. το ερμηνευτικό σημείωμα της Επιτροπής 'The unbundling regime' (16.01.2004), σε: [http://ec.europa.eu/energy/electricity/legislation/notes\\_for\\_implementation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/electricity/legislation/notes_for_implementation_en.htm), JONES CHR., EU Energy Law, Vol. 1 - The Internal Energy Market, Claeys & Casteels, Leuven 2004, σελ. 61 επ.

30. Για την ανάγκη διαρκούς παρέμβασης του κράτους στην οικονομία και τη σχετική ιστορική εξέλιξη βλ. D' ALBERTI M., La régulation économique en mutation [2006] RDP, σελ. 231 επ. (234 επ.επ.).

να καθίσταται πρακτικά εφικτή η δραστηριοποίηση στην αγορά. Ως προς την οργάνωση του δικαιώματος πρόσβασης στα δίκτυα διακρίνονται σε γενικές γραμμές δύο συστήματα, το σύστημα της ρυθμιζόμενης και το σύστημα της διαπραγματευόμενης πρόσβασης.<sup>31</sup> Ρυθμιζόμενη είναι η πρόσβαση όταν οι κανόνες σύνδεσης και χρήσης των δικτύων και ιδίως τα εφαρμοστέα τιμολόγια καθορίζονται από τρίτον, πέραν των συμμετεχόντων στην αγορά. Κατά το μοντέλο της διαπραγματευόμενης πρόσβασης αντιθέτως τα μέρη, δηλαδή οι ενδιαφερόμενοι για χρήση των δικτύων και οι διαχειριστές των δικτύων αυτών, είναι ελεύθερα να καθορίζουν *ad hoc* τους όρους και τα τιμολόγια πρόσβασης μέσω διμερών συμφωνιών.<sup>32</sup> Σημειώνεται ότι ήδη με την Οδ. 2003/54/ΕΚ καταργήθηκε η ευχέρεια των κρατών μελών να επιλέγουν μεταξύ συστημάτων πρόσβασης και ορίστηκε ως μοναδικό επιτρεπόμενο σύστημα αυτό της ρυθμιζόμενης πρόσβασης, επειδή κρίθηκε ότι έτσι διασφαλίζεται κατά τρόπο αποτελεσματικότερο η πρακτική εφαρμογή της αρχής της μη διάκρισης.

Ο καθορισμός των όρων πρόσβασης στα δίκτυα αποτελεί σημαντική παρέμβαση στην αγορά, καθώς διαμορφώνει το πλαίσιο ανάπτυξης του ανταγωνισμού στα τμήματα του τομέα τα οποία δεν αντιμετωπίζονται πλέον ως φυσικά μονοπώλια. Λόγω της ιδιαίτερης αυτής σημασίας, ο καθορισμός των όρων πρόσβασης είναι αναγκαίο να αποφασίζεται κατά τρόπο και διαδικασία που εγγυάται ανεξαρτησία έναντι των συμφερόντων της ρυθμιζόμενης βιομηχανίας. Παρουσιάζεται έτσι ανάγκη για την διαμόρφωση θεσμών ανεξάρτητης ρύθμισης της αγοράς.

Επιπλέον, η διαδικασία απελευθέρωσης της αγοράς ενέργειας, ιδίως κατά τα πρώτα στάδια εξέλιξής της, ενόσω ακόμη δηλαδή δεν υφίστανται συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού<sup>33</sup>, χαρακτηρίζεται από την ιδιαίτερα σημαντική θέση που εξακολουθούν να κατέχουν στην αγορά οι πρώην μονοπωλιακές επιχειρήσεις. Το γεγονός αυτό ενδέχεται να λειτουργεί αποθαρρυντικά ή και αποτρεπτικά για τους νεοεισερχόμενους στην αγορά, οι οποίοι αισθάνονται ιδιαίτερα ανασφαλείς κατά την λήψη επιχειρηματικών και επενδυτικών αποφάσεων, λόγω της ύπαρξης ανταγωνιστών οι οποίοι διαθέτουν εν τοις πράγμασι ιδιαίτερα προνόμια λόγω της στενής σχέσης τους με το κράτος που βασίζεται στην ιδιοκτησία, αναμφισβήτητα *de facto* μονοπωλιακή δύναμη στην αγορά λόγω της

31. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναφερθεί και το σύστημα του «μοναδικού αγοραστή», όπου ορισμένος φορέας (συνήθως διαχειριστής δικτύου) αγοράζει κατ' αποκλειστικότητα την παραγόμενη ενέργεια, την οποία διαθέτει στη συνέχεια στους καταναλωτές. Το μοντέλο αυτό, το οποίο τριπάζει μάλλον σε κεντρικά ελεγχόμενη παρά σε απελευθερωμένη αγορά, προβλεπόταν ως εναλλακτική εκδοχή οργάνωσης του τομέα στην Οδηγία 96/92/ΕΚ, αλλά έχει πλέον καταργηθεί με τις διατάξεις των νέων Οδηγιών. Βλ. σχετικά τις διατάξεις του άρθρου 11 Ν 2773/1999 για τα μη διασυνδεδεμένα νησιά, τόσο στην αρχική τους μορφή, όσο και μετά την τροποποίησή τους με τις διατάξεις του Ν 3426/2005, όπου για λόγους ασφάλειας εφοδιασμού προβλέπεται διατήρηση του συστήματος αυτού. Σχετικά με τα συστήματα πρόσβασης βλ. περαιτέρω Δ. ΝΙΚΑ, *Third party access και εσωτερική αγορά της ηλεκτρικής ενέργειας*, σε: Το άτομο και το κράτος - *Liberalismos* Δαγτόγλου Π.Δ., Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2001, σελ. 257 εν. (262 εν.).

32. Το σύστημα της διαπραγματευόμενης πρόσβασης εφαρμόστηκε στη Γερμανία κατά την πρώτη φάση της απελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Βλ. σχετικά BARTLE I., MÜLLER M., STURM R. & WILKS ST., *The Regulatory State: Britain and Germany compared*, Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, 2002, σελ. 23 εν.

33. Για την έννοια του αποτελεσματικού ανταγωνισμού (*effective competition*) βλ. WHISH R., *Competition Law*, Butterworths, London 2005, σελ. 15 εν.

παράδοσης που έχει δημιουργηθεί και έχει καθιερώσει τις εταιρείες αυτές ως ταυτόσημες του ίδιου του τομέα, το πρακτικό πλεονέκτημα να επιτυγχάνουν ευχερώς οικονομίες κλίματος κ.ά. Άλλωστε, οι πρώην μονοπωλιακές επιχειρήσεις διαθέτουν εξ ορισμού το προνόμιο της εσωτερικής πληροφόρησης για το σύνολο του τομέα, ιδίως κατά την έναρξη της διαδικασίας απελευθέρωσης της αγοράς, αλλά συχνά και στη συνέχεια. Για την πρόληψη και την αντιμετώπιση καταστάσεων επιχειρηματικής ανασφάλειας που συνδέονται σε μεγάλο βαθμό με το γεγονός ότι το ίδιο το κράτος εξακολουθεί να δραστηριοποιείται επιχειρηματικά στον τομέα που απελευθερώνεται, και αποβλέποντας στη βέλτιστη διαχείριση του προβλήματος της ασύμμετρης πληροφόρησης, απαιτείται να διαμορφώνονται κατάλληλοι μηχανισμοί παρέμβασης στην αγορά, οι οποίοι συμβάλλουν στην δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης και επιχειρηματικής ασφάλειας.

Τα δεδομένα αυτά οδήγησαν ώστε να καθιερωθεί διεθνώς ένα νέο πρότυπο οργάνωσης της παρέμβασης στην αγορά, το πρότυπο της ανεξάρτητης ρύθμισης, με στόχο τη διαμόρφωση κατάλληλων συνθηκών για την ανάπτυξη πραγματικού ανταγωνισμού σε πρώην μονοπωλιακούς τομείς. Βεβαίως, η σημασία του μοντέλου της ανεξάρτητης ρύθμισης δεν περιορίζεται μόνον στο πεδίο της ενέργειας. Αντιθέτως, αφορά το σύνολο των αγορών που εμφανίζουν στοιχεία μονοπωλίου, όπως είναι οι οικονομίες δικτύου, και οι οποίες συνδέονται με την παροχή ιδιαίτερα σημαντικών αγαθών προς το κοινωνικό σύνολο. Σε θεωρητικό επίπεδο αυτή η εξέλιξη αποτυπώθηκε στην έννοια του «ρυθμιστικού κράτους», το οποίο συνδέεται στενά με διαδικασίες απελευθέρωσης πρώην μονοπωλιακών τομέων και εμφανίζεται ως σύγχρονη μετεξέλιξη του κοινωνικού κράτους.<sup>34</sup>

## Β. Θεσμικά Χαρακτηριστικά

Ο θεσμός των ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών ενέργειας καθιερώθηκε κατά τις τελευταίες δεκαετίες σε διεθνές επίπεδο ως ο πλέον κατάλληλος για την εξυπηρέτηση των απαιτήσεων ρύθμισης στο πλαίσιο της διαδικασίας απελευθέρωσης της αγοράς ενέργειας.<sup>35</sup> Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αξίζει να σημειωθεί ότι με εξαίρεση την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας<sup>36</sup>, όλα τα κράτη μέλη, ήδη από τα πρώτα χρόνια της εφαρ-

34. Σχετικά με την ιδέα του ρυθμιστικού κράτους βλ. MAJONE G., *From the Positive to the Regulatory State - Causes and consequences from Changes in the Modes of Governance*, *Journal of Public Policy* 1997, σελ. 139 εν., LODGE M., *From Varieties of the Welfare State to Convergence of the Regulatory State? The "Europeanisation" of Regulatory Transparency*, *Queen's Papers on Europeanisation* 10/2001, SCOTT C., *Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State*, σε: JORDANA J. & LEVI-FAUR D. (Eds.), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory reforms for the age of Governance*, Edward Elgar Publishers, Cheltenham 2004, σελ. 145 εν. Περαιτέρω για τη σχέση μεταξύ ρυθμιστικών δομών και της έννοιας της διακυβέρνησης βλ. FRANZIUS CL., *Governance und Regelungsstrukturen* [2006] *VerwArch* 186 εν.

35. Για την ιδιαίτερη συμβολή Διεθνών Οργανισμών και ιδίως του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου και του *IEA* στη διαμόρφωση και διάδοση του μοντέλου των ρυθμιστικών αρχών βλ. SANDER JOHANNSEN K., HOLM PEDERSEN L. & MOLL SØRENSEN E., *Independent Regulatory Authorities - A Comparative Study of European Energy Regulators*, AKF Forlaget, Copenhagen 2004, σελ. 31 εν.

36. Για τη συζήτηση στη γερμανική θεωρία σχετικά με τις ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές βλ. DÖHLER M., *Das Modell der unabhängigen Regulierungsbehörden im Kontext des Deutschen Regierens* - und

μογής της Οδηγίας 96/92/ΕΚ υιοθέτησαν ανάλογους θεσμούς, παρότι στο κείμενο της Οδηγίας δεν γινόταν παρά μόνον έμμεση και περιορισμένη αναφορά σε αντίστοιχη υποχρέωση.<sup>37</sup> Ήδη μετά από τη δεύτερη δέσμη μέτρων για τις αγορές της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου, προβλέπεται ρητώς η υποχρέωση των κρατών μελών να συστήσουν ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές για τον τομέα της ενέργειας<sup>38</sup>, ενώ με την τρίτη δέσμη μέτρων παρατηρείται προσπάθεια ενδυνάμωσης των αρμοδιοτήτων των ρυθμιστών.

Ουσιαστές κοινό θεσμικό χαρακτηριστικό των ρυθμιστικών αρχών ενέργειας αποτελεί η εγγύηση ανεξαρτησίας με την οποία απαιτείται να περιβάλλονται. Η απαίτηση για ανεξαρτησία δεν είναι τυχαία επιλογή αλλά αποτελεί συνέπεια των λόγων που οδήγησαν στη δημιουργία ρυθμιστικών αρχών (βλ. ανωτέρω υπό V.1). Υπό αυτό το πρίσμα, η ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών ενέργειας κατευθύνεται πρωτίστως έναντι των επιχειρήσεων του ρυθμιζόμενου τομέα, και κατ' επέκταση έναντι του Κράτους, στο μέτρο που και το Κράτος εξακολουθεί να ασκεί επιχειρηματική δραστηριότητα στον ρυθμιζόμενο τομέα.<sup>39</sup>

Καθώς η ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών νοείται και έναντι του Κράτους, ο θεσμός απαντάται με το θεσμό των ανεξάρτητων (διοικητικών) αρχών<sup>40</sup>, χωρίς ωστόσο οι δύο έννοιες να ταυτίζονται εννοιολογικά. Ειδικότερα, ενώ οι ρυθμιστικές αρχές έχουν ως πεδίο αρμοδιότητας συγκεκριμένους τομείς της οικονομικής δράσης και συνδέονται με τη διαδικασία απελευθέρωσης αγορών και την διασφάλιση συνθηκών ελεύθερου ανταγωνισμού, ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών περιγράφει μορφές οργάνωσης στις οποίες ανατίθενται αρμοδιότητες σχετικά με ένα ευρύτατο φάσμα τομέων της κοινωνικής ζωής, και ιδίως τομείς όπου διαπιστώνεται κίνδυνος ευχερούς προσβολής ατομικών δικαιωμάτων και κατά συνέπεια ανάγκη ειδικής προστασίας του ατόμου. Η διαφοροποίηση αυτή άλλωστε, εξηγεί την επιλογή του αναθεωρητικού νομοθέτη να τυποποιήσει και να ρυθμίσει συγκεκριμένες ανεξάρτητες αρχές με αντικείμενο αρμοδιότητας πέντε επιμέρους συγκεκριμένους τομείς, και να αποφυγίσει την αναφορά στις ρυθμιστικές αρχές όπως η Ε.Ε.Τ.Τ.

Verwaltungssystem [2001] Die Verwaltung 59 επ.

37. Βλ. άρθρο 20 παρ. 3-5 Οδ. 96/92/ΕΚ. Ρυθμιστικές αρχές ενέργειας έχουν ιδρυθεί και λειτουργούν πλέον και σε όλα τα κράτη της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης. Για σχετικές πληροφορίες βλ. την ιστοσελίδα της Περιφερειακής Ένωσης Ρυθμιστικών Ενέργειας (*Energy Regulators Regional Association - ERRA*): [www.erra.net](http://www.erra.net). Παγκοσμίως υφίστανται 296 ρυθμιστικές αρχές ενέργειας. Πληροφορίες σχετικά βλ. στην ιστοσελίδα του *International Energy Regulation Network*: <http://www.iern.net/training/training.htm>.

38. Βλ. άρθρο 23 Οδ. 2003/54/ΕΚ και άρθρο 25 Οδ. 2003/55/ΕΚ.

39. Για τη ΠΑΕ ωστόσο βλ. ΝΣΚ Γνωμ. 384/2004.

40. Ο προσδιορισμός «διοικητικές» τίθεται εντός παρενθέσεων, ενόψει της επιλογής του αναθεωρητικού νομοθέτη σχετικά με την ορολογία. Ανεξαρτησία από την προσθήκη ή την αφαίρεση του προσδιορισμού αυτού, ο οποίος έλκει την καταγωγή του από την αντίστοιχη ορολογία στην αγγλική και τη γαλλική γλώσσα, η ιδιαιτερότητα των ανεξάρτητων αρχών αποτυπώνεται στις συγκεκριμένες θεσμικές εγγυήσεις που τις περιβάλλουν και δεν μπορεί να εξαρτάται από την προσπάθεια συστηματικής κατάταξής τους σε μία από παραδοσιακά διακεκριμένες τρεις λειτουργίες του Κράτους. Σχετικά, CONSEIL D'ETAT, Rapport public 2001, Jurisprudence et avis de 2000 - Les autorités administratives indépendantes, La documentation française, Paris 2001, σελ. 293 επ.

ή η Π.Α.Ε.<sup>41</sup> Καθώς οι ρυθμιστικές αρχές συνδέονται με την πολιτική επιλογή της απελευθέρωσης μονοπωλίων, τυχόν συνταγματική τυποποίησή τους θα προσέδιδε εμμέσως συνταγματικό έρεισμα και στην πολιτική αυτή. Κάτι τέτοιο ωστόσο δεν εναρμονίζεται εύκολα με τις βασικές επιλογές του συντακτικού νομοθέτη ως προς τις οικονομικές διατάξεις του Συντάγματος, με τις οποίες πλαισιώνεται ένα ευρύ πεδίο πολιτικών επιλογών.<sup>42</sup>

Με στόχο τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας, η οργάνωση και λειτουργία των ρυθμιστικών αρχών συνοδεύεται από ιδιαίτερες θεσμικές εγγυήσεις τόσο σε σχέση με τα μέλη όσο και σε σχέση με θέματα οργάνωσης, οικονομικής διαχείρισης και προσωπικού.<sup>43</sup> Στο πλαίσιο αυτό για παράδειγμα κατά τις διατάξεις του Ν 2773/1999 και ήδη κατά τις διατάξεις του Ν 4001/2011 προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ότι τα μέλη της ΠΑΕ έχουν ορισμένη θητεία και επιτρέπεται να παύονται μόνον για ορισμένους λόγους που απαριθμούνται περιοριστικά, επιλέγονται με κριτήρια επαγγελματικής εξειδίκευσης και προσωπικής σκευαιότητας, προβλέπεται ότι η ΠΑΕ έχει διοικητική και κυρίως οικονομική αυτοτέλεια, που αποτυπώνεται στην αρμοδιότητα είσπραξης τελών από τη ρυθμιζόμενη βιομηχανία και στη διαχείριση προϋπολογισμού που δεν συνδέεται με τον κρατικό προϋπολογισμό, προβλέπεται η έκδοση Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας και Διαχείρισης που διέπει την οργάνωση και λειτουργία της Γραμματείας της ΠΑΕ κ.ά.

### Γ. Αρμοδιότητες Ρυθμιστή

Κυρίως, πάντως, η ανεξάρτητη ρύθμιση της αγοράς επιτυγχάνεται με την ανάθεση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων στις ρυθμιστικές αρχές, οι οποίες είναι αναγκαίο να διακρίνονται με σαφήνεια από τις αρμοδιότητες που διατηρεί το κράτος στον τομέα της ενέργειας. Κυρίως πάντως απαιτείται οι ρυθμιστικές αρχές να μην αποτελούν απλώς συμβουλευτικά όργανα, αλλά να διαθέτουν ένα ευρύ πεδίο αρμοδιοτήτων διοικητικής, κανονιστικής ή οιοσδήποτε δικαστικής φύσεως, επειδή εάν ο ρυθμιστής δεν διαθέτει επαρκείς αρμοδιότητες λήψης αποφάσεων, ο ρόλος του περιορίζεται σε ανεξάρτητη επαγγελματική συμβουλή και εμφανίζεται έντονος κίνδυνος πολιτικής πίεσης για την προστασία των «εθνικών πρωταθλητών», δηλαδή των πρώην μονοπωλιακών, κρατικών επιχειρήσεων (πρόβλημα ρυθμιστικής σύλληψης).

Σε θεωρητικό επίπεδο, έχει προταθεί σύστημα διάκρισης των αρμοδιοτήτων αυτών προς την κατεύθυνση ώστε οι ρυθμιστικές αρχές να είναι γενικά αρμόδιες για την εφαρμογή, τη διευκρίνιση και την συμπλήρωση των λεπτομερειών σε σχέση με τον τρόπο βασικής

41. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ ΕΥ., Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/ 1986/2001, σε: ΚΟΥΡΗΣ Φ. & ΜΕΓΛΙΔΟΥ Σ., Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών - Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 13 επ.

42. Σχετικά βλ. ΤΑΧΟΣ ΑΝ., Διοικητικό οικονομικό δικαιο, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1992, σελ. 177 επ., ΜΑΥΡΙΑΣ Κ., Συνταγματικό δικαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2000, σελ. 327.

43. Βλ. σχετικά το ερμηνευτικό σημείωμα της Επιτροπής, 'The role of the regulatory authorities' (14.01.2004), σε: [http://ec.europa.eu/energy/electricity/legislation/notes\\_for\\_implementation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/electricity/legislation/notes_for_implementation_en.htm)



οργάνωσης και λειτουργίας του τομέα, που αποφασίζεται σε κεντρικό, κρατικό επίπεδο.<sup>44</sup> Μάλιστα, σύμφωνα με τις αρχές της καλής διακυβέρνησης, γίνεται δεκτό ότι οι αρμοδιότητες των ρυθμιστικών αρχών δεν επιτρέπεται να είναι απλώς γνωμοδοτικής φύσεως, καθώς κάτι τέτοιο θα ανήγαγε τις αρχές σε απλά συμβουλευτικά όργανα της κεντρικής εξουσίας. Προς αποφυγή ενός τέτοιου ενδεχομένου άλλωστε, ο κοινοτικός νομοθέτης όρισε προσφάτως ρητώς ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να φροντίζουν ώστε οι ρυθμιστικές αρχές να διαθέτουν κατάλληλες αρμοδιότητες, ώστε να ασκούν τα καθήκοντά τους αποτελεσματικά.<sup>45</sup>

44. Αναλυτική περιγραφή τρόπου κατανομής αρμοδιοτήτων βλ. ΚΑΠΡΟΣ Π., Ενδυνάμωση του ρόλου της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας, σε: ΚΟΖΥΡΗΣ Φ. & ΜΕΓΤΑΛΙΔΟΥ Σ. (Επιμ.), Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών - Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Καρμνητή 2003, σελ. 87 επ. (98 επ.).

45. Βλ. άρθρο 23 παρ. 7 Οδ. 2003/54/ΕΚ και άρθρο 25 παρ. 7 Οδ. 2003/55/ΕΚ.

## Η ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΑΓΟΡΑ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ: ΑΠΟ ΤΗΝ ΠΡΩΤΗ ΣΤΗΝ ΤΡΙΤΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ ΔΕΣΜΗ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΡΥΘΜΙΣΤΗ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΗ

Γεώργιος Κουτζούκος\*  
Μιλτιάδης Ασλάνογλου\*\*  
Αλεξία Τροκούδη\*\*\*

### Ι. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στο προοίμιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) αναφέρεται ότι οι Αρχηγοί των Κρατών της Ένωσης είναι αποφασισμένοι να «επιτύχουν την ενίσχυση και τη σύγκλιση των οικονομιών τους και την ίδρυση οικονομικής και νομισματικής ένωσης, η οποία θα συμπεριλαμβάνει, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας Συνθήκης και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ένα ενιαίο και σταθερό νόμισμα» και «να προωθήσουν την οικονομική και κοινωνική πρόοδο των λαών τους, λαμβάνοντας υπόψη την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης και στα πλαίσια της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς και μιας ενισχυμένης συνοχής, όπως επίσης και της προστασίας του περιβάλλοντος, και να εφαρμόσουν πολιτικές που θα διασφαλίζουν την πρόοδο στον τομέα της οικονομικής ολοκλήρωσης εκ παραλλήλου με την πρόοδο στους άλλους τομείς...». Συνεπώς, θεμελιώδης προϋπόθεση και στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εκ των βασικών συστατικών της είναι η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, που συνίσταται, συνοπτικά, στη χρησιμοποίηση κοινού νομίσματος και στην εξασφάλιση ελεύθερης διακίνησης και χρήσης των συντελεστών της παραγωγής, ήτοι των διαθεσίμων προς επένδυση κεφαλαίων και πόρων, καθώς και του ανθρώπινου κεφαλαίου και της απασχόλησής του στην παραγωγική διαδικασία. Με τον τρόπο αυτό δημιουργείται το κοινό οικονομικό υπόβαθρο για την «επί ίσοις όροις» ανάπτυξη των Κρατών Μελών, που θα οδηγήσει και στην ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς. Κρίσιμο στοιχείο στην προσπάθεια αυτή για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς είναι η επίτευξη της ελεύθερης πρόσβασης των Ευρωπαίων καταναλωτών στους ενεργειακούς πόρους και στις υφιστάμενες ενεργειακές υποδομές κάθε Κράτους Μέλους. Ο λόγος είναι προφανής, ο ενεργειακός τομέας αποτελεί έναν εκ των σημαντικότερων συντελεστών της παραγωγής, αλλά και της εύρυθμης λειτουργίας των σύγχρονων κοινωνιών, και εκ του λόγου αυτού αποτελεί αντικείμενο σημαντικότητας εξειδικευμένων νομοθετημάτων, η εφαρμογή των οποίων επιφέρει μεγάλο βεληνεκού μετασχηματισμούς του ενεργειακού τομέα της Ένωσης.

Η επιλογή της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ανάπτυξη μιας ενοποιημένης εσωτερικής αγοράς ενέργειας, βασίστηκε στην εκτίμηση ότι με τον τρόπο αυτό θα επιτευχθεί υγιές

\* Ph.D., Ηλεκτρολόγος Μηχανολόγος Μηχανικός.

\*\* Αντιπρόεδρος της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας (ΡΑΕ).

\*\*\* Επικεφαλής της Νομικής Υπηρεσίας της ΡΑΕ.