



Η Εσωτερική Αγορά Ενέργειας II: Εφικτό όραμα ή ουτοπία;

Ασπασία Αλιγιζάκη

Περίληψη

Η οικοδόμηση μιας διασυνδεδεμένης και ολοκληρωμένης Εσωτερικής Αγοράς Ενέργειας θεωρείται από τους Ευρωπαϊκούς θεσμούς απαραίτητη για την εξασφάλιση του ασφαλούς, απρόσκοπτου ενεργειακού εφοδιασμού τους μέσω της αύξησης του ανταγωνισμού, της χωρίς διακρίσεις πρόσβασης στα δίκτυα και της επακόλουθης αύξησης των εναλλακτικών πηγών και οδεύσεων μεταφοράς των ενεργειακών πόρων. Ωστόσο, η διαδικασία της ενοποίησης και ελευθέρωσης της Αγοράς Ενέργειας απέχει ακόμη πολύ από το να ολοκληρωθεί. Είναι όμως αυτή η αγορά ένα εφικτό ευρωπαϊκό όραμα ή θα αποδειχθεί εν τέλει μια ανέφικτη ουτοπία ;

Διευθυντής Σειράς:

Νικόλαος Ε. Φαραντούρης, Αν. Καθηγητής, Κάτοχος της Έδρας *Jean Monnet*

Ανδρούτσου 150, 185 32 Πειραιεύς

E: nfarant@unipi.gr

T: +30 210 414 2394

F: +30 210 414 2108



Α. Εισαγωγή

Η οικοδόμηση μιας διασυνδεδεμένης και ολοκληρωμένης Εσωτερικής Αγοράς Ενέργειας θεωρείται από τους Ευρωπαίους εταίρους απαραίτητη για την εξασφάλιση του ασφαλούς, απρόσκοπτου ενεργειακού εφοδιασμού τους μέσω της αύξησης του ανταγωνισμού, της χωρίς διακρίσεις πρόσβασης στα δίκτυα και της επακόλουθης αύξησης των εναλλακτικών πηγών και οδεύσεων μεταφοράς των ενεργειακών πόρων.

Το 2011, οι αρχηγοί των κρατών-μελών αναγνώρισαν τη σπουδαιότητα της Εσωτερικής Αγοράς Ενέργειας και όρισαν σαφή προθεσμία ολοκλήρωσής της το 2014, υπογραμμίζοντας ότι κανένα κράτος μέλος δεν πρέπει να παραμείνει αποκομμένο από τα ευρωπαϊκά δίκτυα φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας μετά το 2015. Έκτοτε, τους εν λόγω στόχους έχουν επιβεβαιώσει κατ' επανάληψη και έχουν υιοθετήσει ρητώς όλοι οι σχετικοί φορείς, από τους οργανισμούς του κλάδου έως τους οργανισμούς καταναλωτών. Η τεράστια σημασία του ενεργειακού τομέα για την ανταγωνιστικότητα, την ευημερία και την ανεξαρτησία της Ευρώπης σημαίνει ότι είναι σχεδόν αδιανόητη μια αποτυχία της ΕΕ σε αυτό το ζήτημα.

Εντούτοις, μολονότι η Ενωμένη Ευρώπη φαίνεται πράγματι να βρίσκεται εν προκειμένω στη σωστή κατεύθυνση, η διαδικασία της ενοποίησης και ελευθέρωσης της Αγοράς Ενέργειας απέχει ακόμη πολύ από το να ολοκληρωθεί. Βεβαίως δεν πρέπει να μας διαφεύγει ότι η δημιουργία μιας κοινής ευρωπαϊκής αγοράς ενέργειας, μιας που θα συγκεράσει πολλές διαφορετικές πολιτικές των διαφόρων κρατών μελών, δεν μπορεί να συμβεί από τη μία στιγμή στην άλλη, αλλά προαπαιτεί την παρέλευση ενός εύλογου χρονικού διαστήματος. Επιπροσθέτως, προϋποθέτει μια περίπλοκη διαδικασία πολιτικών διαπραγματεύσεων, λήψης αποφάσεων, ειδικής νομοθεσίας και προσαρμογών μαζικής αγοράς. Θα πρέπει να είναι επίσης σαφές ότι η αναγκαία πολιτική συμμετοχή δεν θα τελειώσει με την απόφαση για την ελευθέρωση ή με την ολοκλήρωση του απαιτούμενου νομοθετικού έργου. Η όποια μελλοντική πολιτική θα πρέπει να αποβλέπει στη δημιουργία μιας ανταγωνιστικής ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς ενέργειας, καθώς και στην παρακολούθηση και τη ρύθμιση της άσκησης των εξουσιών μονοπωλίου από ανεξάρτητες εθνικές ρυθμιστικές αρχές.

Οι αγορές της ενέργειας παραμένουν, κατά το μάλλον ή ήττον, σε υψηλό βαθμό εθνικά συγκεντρωμένες. Οι μακροπρόθεσμες συμβάσεις και η κάθετη ολοκλήρωση μεταξύ ολικής χονδρικής ή λιανικής πώλησης απέκλειαν και ενίοτε συνεχίζουν να αποκλείουν την είσοδο στις αγορές σε νέους παίκτες. Μετά από πρόταση της Επιτροπής και την εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας οι Οδηγίες για την αγορά φυσικού αερίου και ηλεκτρισμού πρωτοιδρύθηκαν το 1998 και το 1996, αντίστοιχα. Ο στόχος ήταν η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας μέχρι το 2014, αν και τα διαφορετικά ενεργειακά μείγματα των κρατών μελών και ο διαφορετικός βαθμός έμφασης που δίνει η



κάθε κυβέρνηση και επιχείρηση στο θέμα απειλούν έως και σήμερα να την καθυστερήσουν. Μάλιστα κινήθηκαν και διαδικασίες επί παραβάσει όπως για παράδειγμα εναντίον 21 κρατών μελών τον Ιούνιο του 2009,¹ και 18 κρατών μελών το Σεπτέμβριο² και επίσης κατά 20 επιχειρήσεων, συμπεριλαμβανομένης της Gazprom, σε μια αντιμονοπωλιακή έρευνα αναφορικά με μακροπρόθεσμες συμβάσεις φυσικού αερίου³.

Η ευρωπαϊκή αγορά ενέργειας θεμελιώνεται στη λειτουργία των ανοικτών και ανταγωνιστικών αγορών των μελών κρατών. Εντούτοις, οι δυναμικές και τα επίπεδα ανταγωνιστικότητας των αγορών αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας ποικίλλουν σε μεγάλο βαθμό σε ολόκληρη την ΕΕ. Μεταξύ των αναδυόμενων προβλημάτων είναι η άνιση εφαρμογή των οδηγιών για τον ηλεκτρισμό και το φυσικό αέριο, η έλλειψη ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών ενέργειας, η έλλειψη ορθής και πλήρους αποδεσμοποίησης, καθώς και η ύπαρξη διακρίσεων ως προς την πρόσβαση τρίτων στις υποδομές.

Με Ανακοίνωση της το 2012 σχετικά με τον τρόπο κατά τον οποίο η εσωτερική αγορά ενέργειας θα καταστεί λειτουργική, η Επιτροπή αναγνωρίζοντας προφανώς την ανακύπτουσα δυσλειτουργία των ρυθμίσεων ελευθέρωσης της αγοράς ενέργειας, κάλεσε τα κράτη μέλη να εντείνουν τις προσπάθειές τους για να μεταφέρουν στο εθνικό δίκαιο και να εφαρμόσουν τους υφιστάμενους ενωσιακούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ενέργειας.⁴ Η Επιτροπή δεσμεύτηκε δε ότι θα συνεργαστεί με τα κράτη μέλη, για να δώσει στους καταναλωτές εξουσίες και για να μειώσει τις κρατικές παρεμβάσεις που στρεβλώνουν τις αγορές.

Ο κ. Günther Oettinger, πρώην Επίτροπος αρμόδιος για την Ενέργεια, δήλωσε τα εξής: «Στο ζήτημα του φυσικού αερίου και της ηλεκτρικής ενέργειας, οι πολίτες και οι επιχειρήσεις ενδιαφέρονται για δύο πράγματα - την ασφάλεια του εφοδιασμού ανά πάσα στιγμή και την προσιτή τιμή. Αυτό θα επιτευχθεί καλύτερα με μια λειτουργική ευρωπαϊκή αγορά ενέργειας.» Είναι όμως αυτή η αγορά ένα εφικτό ευρωπαϊκό όραμα ή θα αποδειχθεί εν τέλει μια ανέφικτη ουτοπία ;

¹ European Commission, 2010a. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Report on progress in Creating the Internal Gas and Electricity Market. Brussels: 11 March.2-3

² Europa, 2011. Gunther Oettinger EU Commissioner for Energy the completion of the EU Internal Energy Market 'Getting to 2014' DG Energy Internal Market.

³ Belton, C., Barker, A. and Chaffin, J., 2012. Kremlin shields Gazprom from EU probe. Financial Times, 11 September.

⁴ European Commission, 15 November 2012, Single market for gas & electricity, A Communication assessing the state of play of the internal energy market, to be completed by 2014, http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/internal_market_en.htm



Β. Τα εμπόδια στην ολοκλήρωση της Εσωτερικής Αγοράς Ενέργειας

Προβλήματα στην ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας και απροθυμία των κρατών μελών να ενσωματώσουν στο εθνικό δίκαιο την σχετική ενωσιακή νομοθεσία διαπιστώνεται όμως και από τη μελέτη της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου η οποία δυστυχώς πιστοποιεί ότι οι εταίροι είναι διστακτικοί να παραχωρήσουν εθνική κυριαρχία εκεί όπου η «χαμηλή» πολιτική (εμπόριο-οικονομία) διαπλέκεται στενά με την «υψηλή» (ενεργειακή- εθνική ασφάλεια).⁵

Πολλές εθνικές αγορές ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου στην ΕΕ εξακολουθούν να χαρακτηρίζονται από έλλειψη ρευστότητας και διαφάνειας, όροι που εμποδίζουν την αποτελεσματική κατανομή των πόρων και μπλοκάρουν τους νεοεισερχόμενους. Σε πολλές χώρες ο ανταγωνισμός εξακολουθεί να παρεμποδίζεται σημαντικά. Στην πραγματικότητα, οι μεγάλες δυσκολίες που αντιμετωπίζουν επί του παρόντος οι εταίροι για τη δημιουργία της επιχειρησιακής ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου αφορούν σε:

Ανεπαρκή ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών, οι οποίες εποπτεύουν τη συμπεριφορά των κατεστημένων φορέων της αγοράς

Κατάχρηση της δεσπόζουσας θέσης στην αγορά από τις επιχειρήσεις που δεσπόζουν στην εθνική αγορά

Ανεπαρκή διαχωρισμό των δραστηριοτήτων παραγωγής από αυτές της μεταφοράς και διανομής έτσι ώστε να μην αποτρέπονται οι διακρίσεις

Υψηλή κάθετη ολοκλήρωση των εταιρειών ενέργειας, έτσι ώστε η κάθετη ολοκλήρωση της παραγωγής να ευνοεί τη με διακρίσεις πρόσβαση στον εφοδιασμό και τις υποδομές (λόγω έλλειψης ισότιμης πρόσβασης στα δίκτυα και στις βασικές πληροφορίες για την αγορά, για παράδειγμα)

Ρύθμιση των τιμών σε ορισμένες αγορές που τείνει να νοθεύσει τον ανταγωνισμό (Εξακολουθεί να υπάρχει σημαντική συγκέντρωση που προκαλείται από κατακόρυφες

⁵ Βλ. Συναφείς Αποφάσεις του ΔΕΚ: Απόφαση της 15ης Απριλίου 1964, 6/64, Costa κατά Enel, Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 1191., Απόφαση της 27ης Απριλίου 1994, C-393/92, Almelo, Συλλογή 1994, σ. I-1477, Υπόθεση C-157/94 της 26/11/1996, Επιτροπής κατά Κάτω Χωρών, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα κ. Γεωργίου Κοσμά:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=%25CE%25B7%25CE%25BB%25CE%25B5%25CE%25BA%25CF%2584%25CF%2581%25CE%25B9%25CF%2583%25CE%25BC%25CF%258C%25CF%2582&docid=99692&pageIndex=0&doclang=EL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1848688>



ολοκληρώσεις, γεγονός που επιτρέπει σε κατεστημένους φορείς να συνεχίσουν να επηρεάζουν τις τιμές και εμποδίζουν την είσοδο νέων φορέων της αγοράς).⁶

Εξάλλου, η έλλειψη υποδομής ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, όχι μόνο επιβραδύνει την ανάπτυξη αποτελεσματικής εσωτερικής αγοράς ενέργειας αλλά εγκυμονεί επίσης τον κίνδυνο ελλείψεων στον εφοδιασμό σε ολόκληρη την ΕΕ, που φυσικά, θα έχουν εξαιρετικά αρνητικές συνέπειες για ολόκληρη την Ευρωπαϊκή οικονομία. Δυστυχώς, τα ευρωπαϊκά ενεργειακά δίκτυα, για να μην αναφέρουμε τις διασυνδέσεις μεταξύ τους, λειτουργούν σε συνθήκες κοντά στα φυσικά τους όρια με κίνδυνο την προσωρινή διακοπή προμήθειας. Με μόνο €200 εκατομμύρια των ετήσιων επενδύσεων σε διασυνοριακά δίκτυα, η κατάσταση φαίνεται να είναι ιδιαίτερα ζοφερή για τον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, καθώς πάνω από το 60 τοις εκατό των ευρωπαϊκών έργων επικυρώθηκε από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με σημαντική καθυστέρηση.⁷

Ο κατακερματισμός δε της αγοράς οφείλεται ταυτόχρονα και στη μεγάλη επιρροή ενός μικρού αριθμού εταιριών που κατέχουν δεσπόζουσα θέση σε ορισμένα κράτη μέλη και όχι μόνο δεν ενδιαφέρονται για την αντιμονοπωλιακή ανάπτυξη των δικτύων αλλά συχνά επιχειρούν και να την παρεμποδίσουν, δεδομένου ότι κάτι τέτοιο θα μπορούσε να ενισχύσει τους ανταγωνιστές τους.

Ποιες είναι όμως πιο συγκεκριμένα οι αναγκαίες συνθήκες που πρέπει να προκύψουν προκειμένου να ολοκληρωθεί η Εσωτερική Αγορά Ενέργειας;

Γ. Αναγκαίες βελτιώσεις για την υλοποίηση της Αγοράς

Αν και ήδη έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος από πλευράς προσφοράς περισσότερων επιλογών στους καταναλωτές, διατήρησης υπό έλεγχο των τιμών χονδρικής της ενέργειας και εξασφάλισης επαρκούς εφοδιασμού πάντοτε, χρειάζονται και άλλες βελτιώσεις, ώστε να αξιοποιηθεί πλήρως το δυναμικό μιας αληθινά ολοκληρωμένης ευρωπαϊκής αγοράς. Αυτές περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων:

Εφαρμογή των νόμων περί εσωτερικής αγοράς και επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού. Η Επιτροπή πρέπει να εξακολουθήσει να προσφεύγει σε διαδικασίες επί παραβάσει για να διασφαλίσει την ορθή εφαρμογή των σχετικών ευρωπαϊκών κανόνων και των κανόνων ανταγωνισμού για την κατοχύρωση ισότιμων όρων ανταγωνισμού για όλους τους παράγοντες της αγοράς.

⁶ Βλ. Πολύ ενδιαφέρουσα σχετική ανάλυση σε: Nowak, Bartlomiej . Energy Market of the European Union: Common or Segmented? December 2010, Vol. 23, Issue 2010 Elsevier Inc.

⁷ Press Release, European Electricity and Gas Networks: European Commission Calls for Urgent Improvements, Brussels, Jan. 10, 2007 (MEMO/07/11).



Εξουσίες στους καταναλωτές. Μελέτες έχουν δείξει ότι μόνο ένας στους τρεις καταναλωτές συγκρίνει τις προσφορές υπηρεσιών. Εκτιμάται ότι οι καταναλωτές της ΕΕ θα μπορούσαν να εξοικονομήσουν έως και 13 δισ. ευρώ κατ' έτος εάν στρέφονταν στο φθηνότερο διαθέσιμο τιμολόγιο ηλεκτρικής ενέργειας. Η Επιτροπή θα μεριμνήσει ώστε τα κατοχυρωμένα στην ενωσιακή νομοθεσία δικαιώματα των καταναλωτών να είναι εμφανή και στο εθνικό δίκαιο και να τηρούνται ορθώς από όλους τους παράγοντες της αγοράς. Αυτό περιλαμβάνει το δικαίωμα να στρέφεται σε άλλο προμηθευτή εντός τριών εβδομάδων χωρίς κανένα χρηματικό κόστος. Η Επιτροπή πρέπει να προτείνει κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με καθεστώτα στήριξης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας οι οποίες θα ενισχύσουν την αποτελεσματικότητα της εσωτερικής αγοράς.

Για την αναχαίτιση των όποιων καταστάσεων και χαρακτηριστικών της ενεργειακής βιομηχανίας νοθεύουν τον υγιή και γόνιμο ανταγωνισμό τα κράτη-μέλη πρέπει πρώτα να ενισχύσουν τη δέσμευσή τους για τη θέσπιση και εναρμόνισή τους με τις Οδηγίες και τους Κανονισμούς που οδηγούν στη δημιουργία της κοινής αγοράς ενέργειας. Προς το σκοπό αυτό θα πρέπει να προωθήσουν τον ανταγωνισμό από μια πιο επιθετική προσέγγιση της αποδεσμοποίησης των δικτύων.

Τα κράτη μέλη πρέπει επίσης να απαγορεύουν πρακτικές που εισάγουν διακρίσεις. Οφείλουν να βρουν τρόπους για να αποφευχθεί η στρέβλωση των επενδυτικών κινήτρων, δοθέντος ότι το σύγχρονο πλαίσιο διαχωρισμού των δραστηριοτήτων παραγωγής και διαχείρισης δικτύων δεν τους προβλέπει. Κάθετα ολοκληρωμένοι διαχειριστές δικτύων δεν έχουν κανένα κίνητρο να αναπτύξουν τα δίκτυα προς το συμφέρον των άλλων συμμετεχόντων στην αγορά που δεν συνδέονται με την καθέτως ολοκληρωμένη εταιρεία. Αντιθέτως, αυτοί βασίζονται στις επενδυτικές τους αποφάσεις στις ανάγκες της προμήθειάς τους και/ ή των θυγατρικών, παρεμποδίζοντας για μια ακόμη φορά τις προσπάθειες των νεοεισερχομένων στην αγορά. Συνεπώς, η πλέον εφικτή λύση για να επιτευχθεί η διαχείριση και η ανάπτυξη των δικτύων προς το συμφέρον όλων των παραγόντων της αγοράς θα ήταν ο διαχωρισμός της ιδιοκτησίας. Ο διαχωρισμός της ιδιοκτησίας θεωρείται ως ένα ισχυρό όπλο στη μάχη ενάντια στη συγκέντρωση όπου η συγκέντρωση τείνει να είναι ένα από τα κύρια εμπόδια στον ανταγωνισμό.

Η Επιτροπή και κάποια κράτη μέλη όπως η Βρετανία και η Ολλανδία θεωρούν ότι η πιο ριζική εκδοχή του ιδιοκτησιακού διαχωρισμού θα αυξήσει τον ανταγωνισμό και θα καθαρίσει το δρόμο για μεγαλύτερη ενεργειακή αποδοτικότητα και ασφάλεια εφοδιασμού. Εντούτοις η προώθηση του ιδιοκτησιακού ανταγωνισμού αντιμετώπισε δυνατή αντίθεση όχι μόνο από τις επιχειρήσεις που επηρέαζε όπως την EON και RWE η EDF και GdF αλλά και από τις κυβερνήσεις της Γαλλίας και της Γερμανίας.

Λόγω της δομής των βιομηχανιών τους και τον ισχυρό εθνικό προσανατολισμό των τομέων, οι δύο χώρες έχουν απορρίψει το διαχωρισμό κυριότητας. Η Γαλλία εξέφρασε την υποστήριξή της για τους εθνικούς δεσπόζοντες στην αγορά το Σεπτέμβριο 2007 με επιστολή προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην οποία τόνισε ότι οι στόχοι της ενεργειακής πολιτικής θα πρέπει να είναι η μείωση των αρνητικών επιπτώσεων για το περιβάλλον, η ασφάλεια του



εφοδιασμού, η μείωση των τιμών του πετρελαίου και της ηλεκτρικής ενέργειας αλλά όχι μια ευρεία ελευθέρωση ως εργαλείο στη μείωση των τιμών στον τομέα της ενέργειας.

Η Γερμανία αντετέθη σε οποιαδήποτε πρόταση θα υποχρέωνε τις ιδιωτικές εταιρείες να πουλήσουν την περιουσία τους, δεδομένου ότι νομοθετικά αυτό απαγορεύεται σε Γερμανία και στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Τα κύριο επιχείρημα που προέβαλε εν προκειμένω αφορά στην αρχή της επικουρικότητας, σε συνδυασμό με το άρθρο 345 της Συνθήκης για την ΕΕ, όπου αναφέρεται: « Η παρούσα Συνθήκη δεν θίγει τους κανόνες των Κρατών μελών που διέπουν το καθεστώς της ιδιοκτησίας.» Μερικοί ερμηνεύουν αυτό το άρθρο ως απαγόρευση προς την Επιτροπή να υποβάλει οποιαδήποτε πρόταση για ιδιοκτησιακό διαχωρισμό.⁸

Σε αυτό το πλαίσιο έχει υποστηριχθεί ότι το άρθρο 345 της Συνθήκης ΕΕ, το οποίο αναγνωρίζει το δικαίωμα ιδιοκτησίας, δημιουργεί αμφιβολίες σχετικά με την νομιμότητα οποιασδήποτε πρότασης της Επιτροπής για τον ιδιοκτησιακό διαχωρισμό των επιχειρήσεων φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας.⁹ Η Γαλλία και η Γερμανία έχουν αντισταθεί σε αυτήν την πορεία δράσης. Λόγω της δομής των ενεργειακών βιομηχανιών τους και του ισχυρού προστατευτικού προσανατολισμού των ενεργειακών τομέων τους, αυτές οι δύο χώρες υποστηρίζουν το λεγόμενο σκοτσέζικο μοντέλο διαχωρισμού που βασίζεται σε ανεξάρτητους διαχειριστές συστήματος ISOs. Το σκοτσέζικο μοντέλο θα μπορούσε να χρησιμεύσει ως ένας συμβιβασμός μεταξύ εκείνων που επιδιώκουν τη διάσπαση μεγάλων ενεργειακών μονάδων και εκείνων που είναι υπέρ μιας λιγότερο ριζοσπαστικής πρότασης. Ωστόσο, ορισμένες χώρες που έχουν ήδη έχουν εφαρμόσει τον ιδιοκτησιακό διαχωρισμό θα μπορούσαν να θεωρήσουν άδικο ένα τέτοιο συμβιβασμό. Ο λόγος είναι ότι, προκειμένου να επιτύχουν τον ιδιοκτησιακό διαχωρισμό, οι εταιρείες υποχρεώθηκαν να πουλήσουν τα περιουσιακά τους στοιχεία, γεγονός που μείωσε την κεφαλαιοποίηση της συνολικής εταιρείας. Αμφισβητείται όμως αν και κατά πόσο η προσέγγιση ISO θα καταλήξει στην πράξη να είναι εν τέλει τόσο ανεξάρτητη όσο προσδοκούσαν.

Είναι πάντως άποψη που σπανίως επιδέχεται αμφισβήτηση ότι η τρίτη Ενεργειακή Δέσμη έχει μεταβάλλει ριζικά την αγορά ενέργειας στην Ευρώπη. Αυτή η νέα αρχιτεκτονική της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ θα έχει σημαντικό αντίκτυπο όχι μόνο στις ενεργειακές αγορές των κρατών μελών της αλλά και των χωρών - μη μελών μεν προμηθευτών δε και ιδίως των πιο προνομιούχων, όπως επί παραδείγματι της Ρωσίας, δεδομένου ότι μπορεί να μεταβάλλει το μηχανισμό μεταφοράς των ενεργειακών πόρων τους. Πιο συγκεκριμένα, οι διατάξεις της τελευταίας Δέσμης για τον " ιδιοκτησιακό διαχωρισμό " σημαίνουν ότι στο μέλλον η Ρωσική Gazprom μπορεί να είναι παρούσα στην αγορά της ΕΕ μόνο ως μεταφορέας και όχι ταυτόχρονα ως ιδιοκτήτης / διαχειριστής των συστημάτων μεταφοράς

⁸ B. Nowak. Ο.π.

⁹ L. Hancher, The New EC Constitution and the European Energy Market, in M.M. Roggenkamp and U. Hammer, Eds., EUROPEAN ENERGY LAW REPORT II (Intersentia, 2005) at 4.



του φυσικού αερίου στην ΕΕ).¹⁰ Οι συγκεκριμένες ρήτρες της 3ης δέσμης μέτρων Ενέργειας της ΕΕ είναι εξαγωγείς της νομοθεσίας της ΕΕ στις γειτονικές χώρες. Το 3ο Πακέτο απαιτεί ότι οι εταιρείες από τις χώρες αυτές, που επιθυμούν να επενδύσουν και να δραστηριοποιηθούν στην ΕΕ, θα πρέπει να οργανωθούν στις χώρες τους με βάση τη νομοθεσία της ΕΕ.

Στην περίπτωση δε παραβίασης αυτών των ρυθμίσεων οι μητέρες εταιρείες των τρίτων κρατών μπορούν να επιβαρυνθούν με βαριά πρόστιμα, γεγονός που έχει βέβαια άμεση επίδραση στο κόστος που οφείλουν να αναλάβουν και να αναλογιστούν οι εξωτερικοί προμηθευτές. Αυτοί οι εξωτερικοί προμηθευτές βέβαια έχουν το προνόμιο να λαμβάνουν τις όποιες επενδυτικές αποφάσεις ανεξάρτητα, σύμφωνα με τα κυριαρχικά τους δικαιώματα, και δεν είναι υποχρεωμένοι να εφαρμόζουν τις αποφάσεις των Βρυξελλών. Κατ' επέκταση, είναι ένα ζήτημα προς διερεύνηση αν εν τέλει αυτές οι θεσμικές ρυθμίσεις θα χρησιμεύσουν μακροπρόθεσμα ως κινητήριοι μοχλοί για μελλοντικές επενδύσεις και αν όντως θα ενθαρρύνουν τις εμπορικές ροές προς την ΕΕ ή αντίθετα θα τις περιορίσουν στην περίπτωση που θεωρηθούν ως διάκριση σε βάρος των εξωτερικών προμηθευτών, οπότε τα περιθώρια της συνεργασίας μάλλον θα στενεύσουν.

Εν προκειμένω, δε αξίζει να σημειωθεί ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει ήδη ξεκινήσει επίσημη νομική διαδικασία κατά της Gazprom για τυχόν παραβίαση από πλευράς της των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού¹¹ και ήδη της έχει κοινοποιήσει σχετικές αιτιάσεις υποστηρίζοντας ότι ορισμένες από τις επιχειρηματικές πρακτικές της στις αγορές αερίου της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης συνιστούν κατάχρηση της δεσπόζουσας θέσης της κατά παράβαση των αντιμονοπωλιακών κανόνων της ΕΕ. Σύμφωνα δε με την έρευνά της, η σε πρώτη φάση άποψη της Επιτροπής είναι ότι η Gazprom παραβιάζει την αντιμονοπωλιακή νομοθεσία της ΕΕ, ακολουθώντας συνολική στρατηγική διαχωρισμού των αγορών φυσικού αερίου της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, περιορίζοντας, επί παραδείγματι, τη δυνατότητα διασυνοριακής μεταπώλησης του φυσικού αερίου από τους πελάτες της. Χάρη στη διασυνοριακή μεταπώληση του φυσικού αερίου, η Gazprom είχε ενδεχομένως τη δυνατότητα να χρεώνει δυσανάλογες τιμές σε ορισμένα κράτη μέλη. Επιπλέον, η Gazprom ενδεχομένως να έχει εκμεταλλευτεί καταχρηστικά τη δεσπόζουσα θέση της στην αγορά, αφού συνδέει τον εφοδιασμό με φυσικό αέριο με την ανάληψη άσχετων με τον εφοδιασμό δεσμεύσεων εκ μέρους των χονδρεμπόρων για την υποδομή μεταφοράς φυσικού αερίου.

Σύμφωνα δε με την αρμόδια Επίτροπο για την πολιτική ανταγωνισμού Margrethe Vestager : «Το φυσικό αέριο αποτελεί βασικό αγαθό στην καθημερινή μας ζωή: χρησιμεύει στη θέρμανση των σπιτιών μας, στο μαγείρεμα και στην παραγωγή ηλεκτρισμού. Συνεπώς, η

¹⁰ Konoplyanik, A., Third EU Energy Package: regulatory changes for internal EU energy markets in gas and possible consequences for suppliers (Incl. Non-EU suppliers) and customers, Oil, Gas and Energy Law (OGEL), Provisional issue (June 2011), www.ogel.org

¹¹ European Commission Press release, Brussels, 4 September 2012, Antitrust: Commission opens proceedings against Gazprom at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-937_en.htm



διατήρηση θεμιτού ανταγωνισμού στις ευρωπαϊκές αγορές φυσικού αερίου είναι ζήτημα υψίστης σπουδαιότητας. Όλες οι εταιρείες που δραστηριοποιούνται στην ευρωπαϊκή αγορά — ανεξαρτήτως του αν είναι ευρωπαϊκές ή όχι — οφείλουν να τηρούν τους κανόνες της ΕΕ». Αναφέρει δε χαρακτηριστικά η Επιτροπή: «Φοβάμαι ότι η Gazprom παραβιάζει την αντιμονοπωλιακή νομοθεσία της ΕΕ, εκμεταλλευόμενη τη δεσπόζουσα θέση της στις αγορές φυσικού αερίου της ΕΕ. Θεωρούμε ότι μπορεί να έχει δημιουργήσει τεχνητούς φραγμούς που αποτρέπουν τη ροή φυσικού αερίου από ορισμένες χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης σε άλλες, με αποτέλεσμα να παρεμποδίζεται ο διασυνοριακός ανταγωνισμός. Με τη διατήρηση του διαχωρισμού των εθνικών αγορών φυσικού αερίου, η Gazprom έχει τη δυνατότητα να χρεώνει τιμές που, σε αυτό το στάδιο, κρίνουμε αθέμιτες. Εάν οι ανησυχίες μας επιβεβαιωθούν, η Gazprom θα υποστεί τις νομικές συνέπειες της συμπεριφοράς της.»¹²

Πρέπει, εντούτοις παρεμπιπτόντως να σημειωθεί ότι παρόλο που η Gazprom δεν έχει, μέχρι σήμερα, συμμορφωθεί με το τρίτο ενεργειακό πακέτο - το οποίο υπαγορεύει το διαχωρισμό των δραστηριοτήτων παραγωγής και διαχείρισης των δικτύων μεταφοράς φυσικού αερίου - εντούτοις φαίνεται να έχει επιτύχει από πλευράς ΕΕ την εξαίρεση του Nord Stream και τη σύνδεσή του με τον γερμανικό αγωγό OPAL σε ποσοστό 50% της ισχύος του ¹³, προφανώς λόγω της αναγνώρισης από πλευράς Ευρωπαίων της ίδιας ανάγκης τους για μια τέτοια εναλλακτική διαδρομή, δοθισών και των συνεπειών προγενέστερων διακοπών των ενεργειακών ροών στο πλαίσιο του διαξιφισμού Ρωσίας- Ουκρανίας.

Οι Ρώσοι με τον Nord Stream φαίνεται, εν τέλει, να προσθέτουν ένα νέο ισχυρότατο όπλο στο ήδη πλούσιο οπλοστάσιο τους για την ενεργειακή «κατάληψη» της Ευρώπης. Επισημαίνουμε δε ότι στις όποιες αιτιάσεις της Επιτροπής πως η Gazprom στο πλαίσιο της δραστηριοποίησης της στην ευρωπαϊκή αγορά ενέργειας παραβιάζει το ενεργειακό κεκτημένο, η Ρωσική κυβέρνηση αρνείται τις όποιες κατηγορίες ισχυριζόμενη ότι το ενεργειακό ευρωπαϊκό δίκαιο είναι μεν εθνικό δίκαιο για τα κράτη μέλη αλλά οι όποιες διακρατικές συμφωνίες μαζί τους συνιστούν διεθνές δίκαιο που ιεραρχικά είναι ανώτερο του εθνικού. ¹⁴

Δ. Η «αποστολή» των Ρυθμιστικών Αρχών

¹² Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Δελτίο Τύπου: Αντιμονοπωλιακή νομοθεσία: Η Επιτροπή αποστέλλει κοινοποίηση αιτιάσεων στην Gazprom για εικαζόμενη κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης στις αγορές προμήθειας φυσικού αερίου της Κεντρικής και της Ανατολικής Ευρώπης, 22 Απρίλιος 2015, διαθ. σε: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4828_el.htm

¹³ Βλ. Σχετικό δημοσίευμα του Reuters: Barbara Lewis and Vladimir Soldatkin, EU officials to decide in early 2014 on Opal's Russian gas limit, 6-12-2013 διαθέσιμο στην ηλ. διεύθ.: <http://www.reuters.com/article/2013/12/06/gazprom-europe-opal-idUSL5N0JL2T620131206>

¹⁴ Βλ. Σχετικό δημοσίευμα του Reuters: Darya Korsunskaya, Russia says South Stream pipeline agreements trump EU rules, 10-12-2013 διαθέσιμο στην ηλ. διεύθ.: <http://www.reuters.com/article/2013/12/10/russia-europe-gas-idUSL6N0JP2I120131210>



Εκτός όμως από τον ιδιοκτησιακό διαχωρισμό, απαραίτητη προϋπόθεση για την τελέσφορη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς ενέργειας είναι η επίβλεψη της τήρησης των κοινών κανόνων ανταγωνισμού από αδιάβλητες ρυθμιστικές αρχές. Ειδικότερα, οι ρυθμιστές πρέπει να είναι ανεξάρτητοι όχι μόνο από τις ενεργειακές επιχειρήσεις, αλλά και από τις κυβερνητικούς αρχές και θα πρέπει να τους δοθεί επαρκής εξουσία δράσης. Οι σχετικές μελέτες των κρατών μελών που πραγματοποιούνται από την Επιτροπή¹⁵ και ακαδημαϊκές έρευνες¹⁶ δείχνουν ότι σε ορισμένες χώρες της ΕΕ οι ρυθμιστικές αρμοδιότητες διαχωρίζονται σε μια καθορισμένης ρυθμιστική αρχή Ενέργειας και σε ένα υπουργείο ή άλλο φορέα που επιβλέπει τον ανταγωνισμό. Σε πολλές περιπτώσεις, οι εμπλεκόμενοι οργανισμοί δρουν χωρίς να συντονίζονται μεταξύ τους, γεγονός που καθιστά δύσκολο για τη ρυθμιστική αρχή να διατυπώσει και να θέσει σε ισχύ αποφάσεις σχετικά με τα τιμολόγια πρόσβασης, τις διατάξεις για το διαχωρισμό κτλ.

Η σύγκρουση μεταξύ των αρμοδίων φορέων παρεμποδίζει το έργο των ρυθμιστικών αρχών και καθυστερεί την ανάπτυξη του ανταγωνισμού στις αγορές ενέργειας. Για αυτούς λόγους, η Επιτροπή, στην αιτιολογική έκθεση της για την τρίτη δέσμη μέτρων για την ενέργεια, υποστήριξε¹⁷ ότι οι ρυθμιστικές αρχές πρέπει να ενισχυθούν με πρόσθετες εξουσίες ώστε να παρακολουθούν και να παρεμβαίνουν σε θέματα που αφορούν (1) όλες τις πτυχές της πρόσβασης των τρίτων (Third Party Access) (2) του διαχωρισμού (unbundling), (3) των μηχανισμών εξισορρόπησης, (4) market surveillance των ανταλλαγών ηλεκτρικής ενέργειας, (5) το βαθμό στον οποίο οι αρχές ανταγωνισμού ανοίγουν τις αγορές στον αποτελεσματικό ανταγωνισμό, (6) διασυνοριακά θέματα, όπως η διαχείριση της συμφόρησης και της διασύνδεσης, (7) την προστασία των καταναλωτών, συμπεριλαμβανομένου οποιουδήποτε ελέγχου των τιμών τελικού χρήστη, και (8) τις υποχρεώσεις διαφάνειας.

Για να επιτευχθεί μια κοινή, λειτουργική εσωτερική αγορά ηλεκτρισμού και φυσικού αερίου, τα κράτη μέλη πρέπει επίσης να βεβαιωθούν ότι οι ρυθμιστικές αρχές αναχαιτίζουν τα συνεχιζόμενα προβλήματα που προκύπτουν από την ασυμφωνία των εθνικών συστημάτων όσον αφορά τις δασμολογικές δομές, τους κανόνες κατανομής της δυναμικότητας, των χρονοδιαγραμμάτων εμπορίας, και τα μέτρα ασφάλειας του

¹⁵ See Commissions Staff Working Document. Implementation Report –SEC (2006) at 1709. Accompanying document to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Prospects for the internal gas and electricity market – COM (2006) at 841. See also Commission's Staff Working Document SEC (2008) at 460. Accompanying document to the Report on Progress in Creating the Internal Gas and Electricity Market COM (2008) at 192.

¹⁶ B. Nowak, ο.π.

¹⁷ Explanatory Memorandum (Sept. 19, 2007) on proposal for a Directives of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/54/ EC and Directive 2003/55/EC; on the proposal for a Regulations of the European Parliament and of the Council amending Regulation No 1228/2003 and Regulation No 1775/ 2005 and of the proposal for a Regulation establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators, at 8, at: http://ec.europa.eu/energy/electricity/package_2007/doc/2007_09_19_explanatory_memorandum_en.pdf.



εφοδιασμού, το σύνολο των οποίων οδήγησαν στην κατακερματισμένες εγχώριες αγορές. Προκειμένου να διασφαλισθεί ότι οι αποφάσεις των εθνικών ρυθμιστικών αρχών ευνοούν την ανάπτυξη της κοινής ενεργειακής αγοράς και δεν την εμποδίζουν, η Επιτροπή πρότεινε την ενίσχυση του συντονισμού των ρυθμιστικών αρχών σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ε.Ε πρότεινε με τον κανονισμό αριθ. 713/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, την ίδρυση Οργανισμού για τη Συνεργασία των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (ACER). Αυτός ο Οργανισμός συμπληρώνει τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές σε Ευρωπαϊκό επίπεδο με την παροχή (1) ενός πλαισίου για τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών ρυθμιστικών αρχών, (2) τη ρυθμιστική εποπτεία της συνεργασίας μεταξύ των διαχειριστών συστημάτων μεταφοράς, (3) εξουσία λήψης αποφάσεων έτσι ώστε οι εθνικές οι ρυθμιστικές αρχές να μπορούν να αναλάβουν την κατάλληλη δράση για το χειρισμό των διασυνοριακών ζητημάτων (όπως η διευκόλυνση του διασυνοριακού εμπορίου ενέργειας), και (4) να υιοθετήσουν ένα γενικότερο συμβουλευτικό ρόλο.

Στο ίδιο πλαίσιο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σε μια έκθεση που προετοιμάστηκε από την ITRE Επιτροπή,¹⁸ πρότεινε τη σημαντική αύξηση των αρμοδιοτήτων των εθνικών ρυθμιστικών αρχών και κανόνες διαφάνειας και λογοδοσίας. Η κύρια αδυναμία του μοντέλου ACER είναι η περιορισμένη εξουσία του Οργανισμού να δεσμεύει νομικά με τις αποφάσεις του τα ενεργειακά εμπλεκόμενα μέρη. Ούτε όμως η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ούτε η Συνθήκη της Λισαβόνας παρέχει τέτοιες αυτόνομες εξουσίες και την επαρκή νομική βάση ώστε ο ACER να λαμβάνει νομικά δεσμευτικές αποφάσεις. Ως εκ τούτου, απλώς και μόνο η θέσπιση του ACER χωρίς τη θέσπιση των απαραίτητων αλλαγών στη Συνθήκη δεν θα παράξει το απαιτούμενο αποτέλεσμα.

Οι εγχώριες ρυθμιστικές αρχές θα πρέπει να είναι ανεξάρτητες, νομικά και λειτουργικά ανεξάρτητες από τυχόν άλλες δημόσιες ή ιδιωτικές οντότητες. Επιπλέον, οι υπάλληλοι τους καθώς και οι φορείς λήψης αποφάσεων πρέπει να ενεργούν ανεξάρτητα από τα συμφέροντα οποιασδήποτε ενεργειακής επιχείρησης, κυβερνητικού φορέα ή οποιουδήποτε άλλου δημόσιου ή ιδιωτικού φορέα. Για αυτό το λόγο, οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές πρέπει να έχουν έμπειρες νομικές υπηρεσίες, καθώς και αυτόνομο προϋπολογισμό και εν γένει κατάλληλους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους για να ενεργούν αυτόνομα.

¹⁸ ERGEG (2007) 3rd Legislative Package Input. Paper 5: Powers and Independence of National Regulators. An ERGEG Public Document, Ref: C07- SER-13-06-5-PD, Brussels.



Ε. Τελικές διαπιστώσεις

Μια ελευθερωμένη εσωτερική αγορά ενέργειας που προϋποθέτει και ταυτόχρονα εγγυάται τον υγιή και ανόθευτο ανταγωνισμό και, κατ' επέκταση, την επίτευξη περισσότερων εναλλακτικών σε πηγές και οδεύσεις μεταφοράς ενεργειακών πόρων θεωρείται από τους Εταίρους αναγκαία για την επίτευξη της ενεργειακής τους ασφάλειας.¹⁹

Είναι άποψη που σπάνια επιδέχεται αμφισβήτηση ότι το τρίτο Ενεργειακό Πακέτο έχει μεταβάλλει ριζικά την αγορά ενέργειας στην Ευρώπη. Αυτή η νέα αρχιτεκτονική της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ έχει σημαντικό αντίκτυπο όχι μόνο στις ενεργειακές αγορές των κρατών μελών της αλλά και των χωρών - μη μελών μεν προμηθευτών δε και ιδίως των δεσποζόντων στην ευρωπαϊκή αγορά, όπως επί παραδείγματι της Ρωσίας, δεδομένου ότι μπορεί να μεταβάλλει τον μηχανισμό μεταφοράς των ενεργειακών πόρων τους.

Πιο συγκεκριμένα, οι διατάξεις του τρίτου ενεργειακού πακέτου για τον "ιδιοκτησιακό διαχωρισμό" σημαίνουν ότι στο μέλλον η Ρωσική Gazprom μπορεί να είναι παρούσα στην αγορά της ΕΕ μόνο ως μεταφορέας και όχι ταυτόχρονα ως ιδιοκτήτης / διαχειριστής των συστημάτων μεταφοράς του φυσικού αερίου στην ΕΕ).²⁰ Είναι, λοιπόν, ζήτημα προς διερεύνηση αν εν τέλει οι συγκεκριμένες νομικές ρυθμίσεις θα χρησιμεύσουν μακροπρόθεσμα ως κινητήριοι μοχλοί για μελλοντικές επενδύσεις και αν όντως θα ενθαρρύνουν τις εμπορικές ροές προς την ΕΕ ή αντίθετα θα τις περιορίσουν στην περίπτωση που θεωρηθούν ως διάκριση σε βάρος των εξωτερικών προμηθευτών, οπότε τα περιθώρια της συνεργασίας μάλλον θα περιοριστούν.

Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι τα κράτη μέλη της ΕΕ όφειλαν να μεταφέρουν τις οδηγίες της τρίτης ενεργειακής δέσμης στην εθνική τους νομοθεσία τον Μάρτιο του 2011, αλλά η διαδικασία ενσωμάτωσης καθυστέρησε. Μάλιστα, έως τις αρχές του 2012, η Βουλγαρία, η Κύπρος, η Ισπανία, το Λουξεμβούργο, οι Κάτω Χώρες, η Ρουμανία και η Σλοβακία δεν είχαν ενημερώσει την Επιτροπή αναφορικά με τυχόν μέτρα μεταφοράς των δύο οδηγιών στο εθνικό δίκαιο.²¹ Κατόπιν τούτου, η Επιτροπή απέστειλε αιτιολογημένες γνώμες στα εν λόγω 8 κράτη μέλη, προκειμένου να τα παροτρύνει να συμμορφωθούν με την υποχρέωσή τους

¹⁹ Jonathan Elkind διακρίνει την έννοια της ενεργειακής ασφάλειας σε διαθεσιμότητα-προσβασιμότητα (availability), φερεγγυότητα-αξιοπιστία (reliability) και προσιτό κόστος (affordability). σε Elkind, J., 2010. "Energy Security: Call for a Broader Agenda" in Pascual, Carlos - Elkind, Jonathan (eds) Energy security: economics, politics, strategies, and implications. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, σελ.119-149.

²⁰ Konoplyanik, A., Third EU Energy Package: regulatory changes for internal EU energy markets in gas and possible consequences for suppliers (Incl. Non-EU suppliers) and customers, Oil, Gas and Energy Law (OGEL), Provisional issue (June 2011), www.ogel.org

²¹ Βλ. σχετικό Δελτίο Τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: Εσωτερική Αγορά Ενέργειας: Η εθνική νομοθεσία σε 8 κράτη μέλη εξακολουθεί να μην είναι σύμφωνη με τους κανόνες της ΕΕ, 27-2-2012, διαθέσιμο στην ηλ.διευθ. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-181_el.htm



που υπέχουν εκ του νόμου. Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην περίπτωση που ένα κράτος δε συμμορφώνεται η Επιτροπή ενδέχεται να το παραπέμψει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.²² Η εφαρμογή της τρίτης δέσμης μέτρων έπρεπε δε να είχε πραγματοποιηθεί ολοκληρωτικά, εντός του 2014, σύμφωνα με σχετική δήλωση των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ αλλά και του Επιτρόπου Ενέργειας της ΕΕ G. Oettinger.²³

Δεν θα ήταν άστοχο να υποστηρίξει κανείς ότι τα όποια προβλήματα στην ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας και η απροθυμία των κρατών μελών να ενσωματώσουν στο εθνικό δίκαιο την σχετική ενωσιακή νομοθεσία υποδεικνύει πιθανότατα ότι οι εταίροι είναι διστακτικοί να παραχωρήσουν εθνική κυριαρχία σε ένα τομέα όπως αυτόν της Ενέργειας που όπως επισημάνθηκε παραπάνω συνδέεται στενά με την εθνική ασφάλεια, οικονομία, βιομηχανία και βέβαια την πολιτική και εσωτερική τους σταθερότητα. Δεν είναι αυτό όμως το μόνο εμπόδιο στην υλοποίηση της Κοινής Αγοράς Ενέργειας της ΕΕ.

Ποια είναι τα υπόλοιπα; Προφανώς οι υψηλά συγκεντρωμένες αγορές, οι πολιτικές προστατευτισμού των εγχώριων κυβερνήσεων, οι ποικίλοι βαθμοί εξάρτησης από τις εισαγωγές, η κάθετη ολοκλήρωση της προμήθειας, παραγωγής, μεταφοράς και διανομής, τα εμπόδια ως προς τις υποδομές και την ίση πρόσβαση τρίτων σε αυτές και οι ανεπαρκείς επενδύσεις στα δίκτυα και βέβαια η κυριάρχηση εγχώριων αγορών από εθνικές δεσπόζουσες στην αγορά επιχειρήσεις, οι οποίες επιδιώκουν την περαιτέρω συγκέντρωση της αγοράς αντί για το άνοιγμα και την ελευθέρωσή της, όπως η EdF και η GdF στη Γαλλία και η RWE και η E.ON στην Γερμανία. Αυτές οι εταιρείες είναι εγχώρια μονοπώλια και είναι επίσης μεταξύ των μεγαλύτερων κάθετα ολοκληρωμένων εταιρειών αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Πάντως οι πρόσφατες εξελίξεις στην ενωσιακή αγορά ενέργειας, όπως αυτή διαμορφώνεται σήμερα, αντιπροσωπεύουν ένα βαθμό κάθετης ολοκλήρωσης, αν και σε επίπεδο ευρύτερης ενωσιακής ενεργειακής πολιτικής θα ήταν ορθότερο να υποστηρίξουμε ότι η μεταβίβαση της εξουσίας από το κράτος μέλος στο επίπεδο της ΕΕ περιορίζεται με θέσεις ασυνεπείς και αντίθετες προς την περαιτέρω εκχώρηση ή διάβρωση της κυριαρχίας στην πολιτική ενεργειακής ασφάλειας, ιδιαίτερα όσον αφορά στην εξωτερική διάσταση.²⁴ Όπως κατοχυρώνεται και με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (άρθρο 194 ΣΛΕΕ) τα κράτη μέλη

²² Εσωτερική αγορά ενέργειας: η εθνική νομοθεσία σε 8 κράτη μέλη εξακολουθεί να μην είναι σύμφωνη με τους κανόνες της ΕΕ, Reference: IP/12/181 Event Date: 27/02/2012, διαθέσιμο στην ηλ.διεύθ. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-181_el.htm

²³ A.A. Konoplyanik (2012) Russian gas at European energy market: Why adaptation is inevitable/ Energy Strategy Reviews, σελ. 50-53.

²⁴ De Jong, S., Schunz, S., 2012. Coherence in European Union External Policy before and after the Lisbon Treaty: the cases of energy security and climate change. European Foreign Affairs Review 17 (2), 165-187.



αμύνονται του δικαιώματός τους να αποφασίζουν για το δικό τους ενεργειακό του μείγμα, με την πεποίθηση ότι αυτό θα προστατεύσει την εθνική βιομηχανία και την εθνική ασφάλεια τους.

Αυτό που τα κράτη μέλη έχουν μέχρι στιγμής αποδεχθεί είναι μια σημαντική μεταφορά αρμοδιοτήτων από τις εθνικές κυβερνήσεις στις αντίστοιχες εθνικές ρυθμιστικές αρχές, μια μεταφορά που επέφερε θεσμικές αλλαγές στην εσωτερική έννομη τάξη τους. Συναφώς, είναι πάντα σημαντικό να έχουμε κατά νου ότι ο ενεργειακός τομέας είναι ένας στρατηγικός οικονομικός τομέας που είναι πολύ σημαντικός για όσους χαράσσουν την εθνική πολιτική. Και για αυτό το λόγο, οι Ρ.Α.Ε έχουν μόνο διστακτικά και αποσπασματικά εθνική κυριαρχία στον τομέα της ενέργειας, που σε ορισμένες περιπτώσεις μάλιστα προϋπόθετε συνταγματικές αλλαγές. Η διαδικασία δε της θέσπισης μιας ενιαίας ενεργειακής αγοράς με κοινές ρυθμίσεις σημαίνει ότι η Επιτροπή πρέπει να συνεργάζεται στενά με τις ρυθμιστικές αρχές των κρατών μελών, ώστε να πραγματοποιηθεί το νομικό πλαίσιο της απελευθερωμένης αγοράς φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας. Επιβάλλεται, κατ' επέκταση, η με κάθε τρόπο όσο το δυνατό μεγαλύτερη ενίσχυση της θεσμικής και οικονομικής ανεξαρτησίας και συνεργασίας των εθνικών ρυθμιστικών Αρχών και του ACER για την ολοκλήρωση της Κοινής Αγοράς Ενέργειας.

Τα κράτη μέλη, εν προκειμένω, πρέπει να εναρμονίσουν τα εθνικά θεσμικά τους συστήματα πλήρως με τη τρίτη νομοθετική δέσμη που όντως ενισχύει τους εθνικούς ρυθμιστικούς οργανισμούς, δίνοντάς τους την ανεξαρτησία του νομικού προσώπου και τη δημοσιονομική αυτονομία ορίζοντας παράλληλα τις αρμοδιότητες των εθνικών ρυθμιστικών αρχών για το πώς θα έπρεπε να ασκούν την εποπτεία της εφαρμογής των οδηγιών σχετικά με την απελευθέρωση της ενέργειας.

Από την άλλη πλευρά, η ελλιπής εφαρμογή της νομοθεσίας για την εσωτερική αγορά ενέργειας από τα κράτη μέλη καταδεικνύει ότι η διακυβερνητική λογική παραμένει παρόλα αυτά κυρίαρχη στο επίκεντρο της πολιτικής για την ενεργειακή ασφάλεια της ΕΕ, υπονομεύοντας τη συνοχή και την αποτελεσματικότητά της.

Για να υπερκερασθεί η κυριαρχία των εθνικών συμφερόντων, η ΕΕ όχι μόνο θα πρέπει να επιτύχει την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας, αλλά θα πρέπει επίσης να επιδιώξει μια πιο συνεκτική, κοινή ενεργειακή πολιτική και ένα σύστημα ενεργειακής αλληλεγγύης, ειδικά στην περίπτωση των προβλημάτων εφοδιασμού. Η σημερινή πρακτική των μεμονωμένων κρατών μελών να λαμβάνουν σημαντικές αποφάσεις για την ενέργεια χωρίς τη διαβούλευση ή την αξιολόγηση του αντικτύπου τους σε άλλα κράτη μέλη εμποδίζει το συντονισμό της ενεργειακής πολιτικής και τον καθορισμό κοινών στόχων για την εσωτερική αγορά ενέργειας. Δεδομένου ότι κάποια κράτη μέλη είναι παραγωγοί, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και οι Κάτω Χώρες, ενώ η πλειοψηφία είναι χώρες εισαγωγής ενέργειας έχει ως αποτέλεσμα να υπάρχει μια μεγάλη διακύμανση στο επίπεδο της εξάρτησης από τις εισαγωγές μεταξύ των χωρών της ΕΕ, η οποία, συνεπάγεται διαφορετικά συμφέροντα και, πιο συγκεκριμένα, διαφορετικού βαθμού εξαρτήσεως ως προς τον



ενεργειακό εφοδιασμό που παρεμποδίζει την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας.

Συνεπώς, η Συνθήκη της Λισαβόνας, μεταξύ άλλων, θα πρέπει να συμπληρώσει το πρωτογενές δίκαιο με ρυθμίσεις που θα αφορούν στην αρχή της ενεργειακής αλληλεγγύης, αλλά προκειμένου να καταστεί αυτό δυνατό, η ΕΕ θα πρέπει να αναπτύξει κανόνες για στρατηγικά αποθέματα και μηχανισμούς διαχείρισης κρίσεων. Ίσως σε συνδυασμό με μια πραγματική εσωτερική αγορά ενέργειας, τέτοιες εξελίξεις θα επιτρέψουν στα κράτη μέλη να έχουν συγκρίσιμα ενεργειακά μίγματα και εξαρτήσεις εισαγωγής και ως εκ τούτου, παρόμοια συμφέροντα στον τομέα της εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής.

Το «φλεγόμενο» από γεωπολιτικής απόψεως τοπίο στη Μέση ανατολή και τα πρόσφατα κρίσιμα γεγονότα στην Ουκρανία, με όλους τους κινδύνους που συνεπάγονται για την ασφάλεια του εφοδιασμού (αρκεί να θυμηθούμε τα προβλήματα που είχαν προκαλέσει οι δύο προηγούμενες ρωσοουκρανικές κρίσεις), καθιστούν ακόμη προφανέστερα τα οφέλη που μπορεί να αποφέρει στην ΕΕ η πλήρως ενοποιημένη και καλά συνδεδεμένη αγορά ενέργειας, με διαφοροποιημένες πηγές εφοδιασμού και αλληλεγγύη για την αντιμετώπιση των κρίσεων. Η ΕΕ πρέπει να συνεχίσει να επικεντρώνεται στη διαφοροποίηση των πηγών και οδύσεων εφοδιασμού και βέβαια στην ενεργειακή περιφερειακή συνεργασία, που είναι ζωτικής σημασίας για την επίτευξη αυτών των στόχων. Οι πρόσφατες κρίσεις αποδεικνύουν ότι τα κράτη μέλη δεν έχουν πλέον τη δυνατότητα να επιλέγουν να ενεργούν μεμονωμένα.

Τέλος, συνοψίζοντας τις παραπάνω σκέψεις και διαπιστώσεις καταλήγουμε στο γενικότερο συμπέρασμα ότι αφενός έχει συντελεστεί σημαντική πρόοδος για την ολοκλήρωση του κανονιστικού πλαισίου στο οποίο στηρίζεται η αγορά ενέργειας, αλλά αφετέρου ότι πρέπει πλέον να ενταθούν οι προσπάθειες όσον αφορά στην επόπτευση της έγκαιρης και ορθής εφαρμογής του σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Καθώς έχουν υλοποιηθεί ή εξελίσσονται ικανοποιητικά τα περισσότερα μέτρα του, έχει καλυφθεί μεγάλο μέρος της πορείας της ΕΕ προς την ενοποίηση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας, όπως προβλέφθηκε όταν εκδόθηκε η τρίτη δέσμη μέτρων για την ενέργεια. Όμως, σε καμία περίπτωση δεν πρέπει η ΕΕ να επαναπαύεται στις δάφνες της. Ακόμα και όταν όλοι οι κανόνες τεθούν σε εφαρμογή, η παρακολούθηση και η διασφάλιση της επιβολής τους και η τήρηση ίσων όρων ανταγωνισμού για όλους τους φορείς θα απαιτούν συνεχείς προσπάθειες των αρχών σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο.

Η Επιτροπή πρέπει να εντατικοποιήσει τυχόν ελέγχους μη συμμόρφωσης, προκειμένου να εξακριβώσει κατά πόσον τα κοινοποιηθέντα από τα κράτη μέλη μέτρα μεταφέρουν ορθώς στην εθνική νομοθεσία την ενωσιακή νομοθεσία για την ενέργεια και να αντιμετωπίσει τυχόν απειλές ασυντόνιστων και αντιπαραγωγικών εθνικών μέτρων που βλάπτουν την εσωτερική αγορά. Άλλωστε δεν υπάρχει αμφιβολία ότι μια εύρυθμα λειτουργούσα διασυνοριακή ενεργειακή αγορά είναι το μόνο ρεαλιστικό εργαλείο προκειμένου ο ενεργειακός τομέας της ΕΕ να εξακολουθήσει μελλοντικά να είναι υγιής και αποδοτικός. Σύμφωνα με πρόσφατη μελέτη που εκπονήθηκε για λογαριασμό της Επιτροπής, το καθαρό



οικονομικό όφελος από την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς υπολογίζεται να είναι της τάξης των 16-40 δις ευρώ ετησίως²⁵.

Είναι λοιπόν πράγματι η Εσωτερική Αγορά Ενέργειας ένα εφικτό ευρωπαϊκό όραμα- μέσω του οποίου θα βρεθεί η λύση στο πρόβλημα της εξασφάλισης του ενεργειακού εφοδιασμού της ΕΕ, και κατ' επέκταση της ενεργειακής της ασφάλειας- και πράγματι έχουν γίνει πολύ σημαντικά βήματα για την υλοποίηση και ελευθέρωσή της. Οι όποιες προσπάθειες όμως πρέπει να συνεχιστούν και να εντατικοποιηθούν καθώς, δυστυχώς, συχνά παρακωλύονται από μεμονωμένα πολιτικά, οικονομικά και επιχειρηματικά συμφέροντα των εμπλεκομένων φορέων που απειλούν να την υπονομεύσουν.

²⁵ Μελέτη "Benefits of an Integrated European Energy Market" (Οφέλη της ενοποιημένης ευρωπαϊκής αγοράς ενέργειας) από Booz & Company Amsterdam, σελ. 21,
http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/studies/doc/20130902_energy_integration_benefits.pdf



Σχετικά με την συγγραφέα

Η Ασπασία Αλιγιζάκη είναι Δικηγόρος, Υποψήφια Διδάκτωρ σε θέματα Ευρωπαϊκού Δικαίου και Ενέργειας στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Πανεπιστημίου Πειραιώς. Είναι απόφοιτος της Νομικής Σχολής Αθηνών και της Ελληνικής φιλολογίας Αθηνών με μεταπτυχιακές σπουδές στην Εφαρμοσμένη Γλωσσολογία του Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών και στις Διεθνείς και Ευρωπαϊκές Σπουδές του Πανεπιστημίου Πειραιώς, τις οποίες εκπόνησε με υποτροφία του ΙΚΥ και του Πανεπιστημίου Πειραιώς αντίστοιχα. Έχει θητεύσει σε θέσεις ευθύνης ως Πρόεδρος και Αντιπρόεδρος Δ.Σ Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και έχει διατελέσει για αρκετά χρόνια Αντιδήμαρχος και μέλος της Δημορχιακής Επιτροπής του Δήμου Πειραιώς. Έχει ασχοληθεί με τη δημοσιογραφία και έχει αρθρογραφήσει σε εφημερίδες και περιοδικά.