Συγκριτική προσέγγιση του ρυθμιστικού ρόλου του κράτους στις αγορές: η περίπτωση των ρυθμιστικών αρχών στους τομείς ενέργειας και υδάτων στην Ελλάδα και Ιταλία

Αθηνά Μωραΐτη, Χαράλαμπος Σταμέλος, Γεωργία Τσαμπή

Κωνσταντίνος Τσιμάρας (επιμέλεια)

Πίνακας περιεχομένων

Περιγραφή Αντικειμένου **3**

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ..... **4**

Το ευρωπαϊκό ρυθμιστικό πλαίσιο των αγορών ενέργειας και υδάτων **4**

1.1 Η απελευθέρωση των αγορών ενέργειας *4*

1.2 Οι δέσμες οδηγιών για την αναδιάρθρωση της αγοράς ενέργειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση *10*

1.2.1 Η πρώτη δέσμη οδηγιών: η σταδιακή εισαγωγή του ανταγωνισμού 14

1.2.2 Η δεύτερη δέσμη: εμβάθυνση της αγοράς και θεσμική ενίσχυση 22

1.2.3 Η τρίτη δέσμη και η θεσμική ωρίμανση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας 27

1.2.4 Από την απελευθέρωση στη ρυθμιστική ενοποίηση 34

1.3 Το Clean Energy Package και η μετάβαση στη βιώσιμη ενεργειακή ρύθμιση 35

1.4 Η ευρωπαϊκή πολιτική για τους υδάτινους πόρους *38*

1.5. Η ευρωπαϊκή ενεργειακή πολιτική ως καταλύτης για τη δημιουργία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών *42*

1.6 Σύνοψη *44*

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ..... **46**

Η διαμόρφωση του ελληνικού ρυθμιστικού μοντέλου στην ενέργεια και στα ύδατα **46**

2.1 Η ελληνική αγορά ενέργειας πριν από την απελευθέρωση *46*

2.2 Η ίδρυση της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας *48*

2.3 Η θεσμική εξέλιξη της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας *50*

2.4 Η μεταρρύθμιση του ν. 5037/2023 και η δημιουργία της ΡΑΑΕΥ *53*

2.5 Η ανεξαρτησία της ΡΑΑΕΥ ως θεσμική εγγύηση της αποτελεσματικής ρύθμισης *58*

2.5.1 Η θέση της ΡΑΑΕΥ στο σύστημα των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών 59

2.5.2 Οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας της ΡΑΑΕΥ 59

2.5.3 Ανεξαρτησία και λογοδοσία 61

2.6 Οι αρμοδιότητες της ΡΑΑΕΥ *62*

2.6.1 Η κανονιστική λειτουργία της ΡΑΑΕΥ 63

2.6.2 Η αδειοδοτική αρμοδιότητα της ΡΑΑΕΥ 68

2.6.3 Η εποπτική και ελεγκτική λειτουργία της ΡΑΑΕΥ 70

2.7. Κριτική αξιολόγηση του ελληνικού ρυθμιστικού μοντέλου *73*

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ..... **77**

Το ρυθμιστικό κράτος στις αγορές ενέργειας και ύδατος στην Ιταλία **77**

3.1 Η Ιταλία ως περίπτωση μετάβασης στο ρυθμιστικό κράτος *77*

3.2 Η μεταρρύθμιση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στην Ιταλία *79*

3.3 Το συνταγματικό και διοικητικό πλαίσιο των ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών *80*

3.4. Η ίδρυση, η οργάνωση και οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας της ARERA *83*

3.5. Αρμοδιότητες της ARERA *86*

3.5.1 Η κανονιστική λειτουργία της ARERA *86*

3.5.2 Η ρυθμιστική και εγκριτική λειτουργία της ARERA *91*

3.5.3 Η εποπτική και ελεγκτική λειτουργία της ARERA *94*

3.5.4 Η ρύθμιση των υπηρεσιών ύδατος στην Ιταλία *98*

3.5.5 Οι αρμοδιότητες της ARERA στον τομέα της διαχείρισης αποβλήτων *100*

3.6 Σύνοψη *102*

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 ..... **103**

Συγκριτική αξιολόγηση του ρυθμιστικού κράτους στις αγορές ενέργειας και υδάτων στην Ελλάδα και την Ιταλία **103**

4.1. Κοινό ευρωπαϊκό πλαίσιο, διαφορετικές διοικητικές παραδόσεις *103*

4.2 Η θεσμική οργάνωση του ρυθμιστικού κράτους στην Ελλάδα και την Ιταλία *105*

4.3 Η άσκηση του ρυθμιστικού ρόλου του κράτους στις αγορές ενέργειας και υδάτων: συγκριτική αξιολόγηση *108*

4.4 Συμπεράσματα *112*

Ενδεικτική βιβλιογραφία, νομοθεσία **115**

Νομολογία, έγγραφα, ιστοσελίδες 129

Περιγραφή Αντικειμένου

Η παρούσα μελέτη εξετάζει τον θεσμό των ρυθμιστικών αρχών στους τομείς της Ενέργειας και των Υδάτων, οι οποίοι παρουσιάζουν παραπληρωματικότητα αλλά ιδιαίτερη σημασία για τις πολιτικές που άπτονται της κλιματικής αλλαγής και της βιώσιμης ανάπτυξης, οι οποίες αποτελούν προτεραιότητα για την Ευρωπαϊκή Ένωση (στο εξής ΕΕ).

Η μελέτη αναλύει τη λειτουργία, τον ρόλο και τη σημασία των ρυθμιστικών αρχών στην ελληνική αγορά σε μια συγκριτική προσέγγιση με τα ισχύοντα στην ιταλική αγορά. Τα βασικά σημεία της μελέτης περιλαμβάνουν:

Εισαγωγή: θα παρουσιαστεί ο σκοπός της μελέτης, τονίζοντας τη σημασία της ρυθμιστικής αρχής για την αγορά ενέργειας καθώς και την διαχείριση των υδάτων. Περιγράφεται το θεσμικό πλαίσιο και αναλύεται η ερευνητική μεθοδολογία.

Αναλύονται τα καθήκοντα των αρχών, όπως οι διοικητικές, συμβουλευτικές, εποπτικές και ελεγκτικές λειτουργίες.

Παρουσιάζεται ο ρυθμιστικός ρόλος, οι αρμοδιότητες και το εύρος
των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων των ρυθμιστικών αρχών σε Ελλάδα και Ιταλία στους τομείς της ενέργειας και των υδάτων.

Συγκριτική προσέγγιση: Θα εξεταστούν αντίστοιχα μοντέλα ρύθμισης σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όπως η Ιταλία, με στόχο την εξαγωγή συμπερασμάτων και διδάγματα για το ελληνικό σύστημα.

Συμπεράσματα: Θα διατυπωθούν τα τελικά συμπεράσματα για τον θεσμό του ρυθμιστή, οι προκλήσεις και οι ευκαιρίες για μελλοντική ανάπτυξη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Το ευρωπαϊκό ρυθμιστικό πλαίσιο των αγορών ενέργειας και υδάτων

1.1 Η απελευθέρωση των αγορών ενέργειας

Η εξέλιξη της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής αποτελεί μία από τις πλέον χαρακτηριστικές εκφάνσεις της μετάβασης της Ευρωπαϊκής Ένωσης από ένα σύστημα οικονομικής συνεργασίας μεταξύ κρατών σε μία ολοκληρωμένη έννομη τάξη, η οποία επιδιώκει τη διαμόρφωση κοινών πολιτικών σε τομείς στρατηγικής σημασίας. Ο τομέας της ενέργειας περιλαμβάνει τα ενεργειακά αγαθά, δηλαδή τις απαιτούμενες πρώτες ύλες και τα τελικά ενεργειακά προϊόντα τις υπηρεσίες παροχής ενεργειακών προϊόντων και περαιτέρω οποιεσδήποτε συναφείς με τα ανωτέρω οικονομικές δραστηριότητες, έχοντας ένα πολύ ευρύ αντικείμενο και καθώς συνδέεται με την παροχή εμπορικών και όχι δημόσιων αγαθών ο τομέας της ενέργειας εμφανίζει ιδιαίτερα σημαντική, τριπλή σημασία κοινής ωφέλειας και δημοσίου συμφέροντος.
Η ενέργεια είναι αγαθό ζωτικής σημασίας για τον άνθρωπο και προϋπόθεση για τη διασφάλιση του ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης. Επιπλέον είναι βασικός συντελεστής για την παραγωγή άλλων βιομηχανικών αγαθών καθώς και για την παροχή βασικών υπηρεσιών, όπως οι τηλεπικοινωνίες και μεταφορές. Για το λόγο αυτό αποτελεί θεμελιώδη παράμετρο για την οικονομική ανάπτυξη και πρόοδο. Τέλος, οι ενεργειακές δραστηριότητες συνιστούν κατ' εξοχήν πηγή περιβαλλοντικών κινδύνων και μόλυνσης και στη σύγχρονη εποχή η επιδίωξη αποτελεσματικής προστασίας του περιβάλλοντος είναι αναμφισβήτητα ουσιώδης παράμετρος της ενεργειακής πολιτικής[1].
Η ενέργεια, λόγω της καθοριστικής συμβολής της στην οικονομική ανάπτυξη, στην κοινωνική συνοχή και στην προστασία του περιβάλλοντος, αναδείχθηκε σταδιακά σε βασικό πεδίο άσκησης ενωσιακής πολιτικής. Η πορεία αυτή δεν υπήρξε γραμμική. Αντίθετα, διαμορφώθηκε μέσα από διαδοχικές νομοθετικές μεταρρυθμίσεις, μεταβολές της οικονομικής θεωρίας και σημαντικές γεωπολιτικές εξελίξεις, οι οποίες επηρέασαν τον τρόπο με τον οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση αντιλαμβάνεται τον ρόλο της αγοράς και του κράτους στον ενεργειακό τομέα.

[1] Ηλιάδου Αικ. Η απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και η εν γένει σημασία της για το σύγχρονο Δημόσιο Δίκαιο, σε: Συλλογικό Έργο, Η θεωρία της συνταγματικής πράξης, 2024.

Κατά τις πρώτες δεκαετίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η ενέργεια αποτελούσε κυρίως αντικείμενο εθνικής πολιτικής. Η παραγωγή, η μεταφορά και η διανομή ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου οργανώνονταν σχεδόν αποκλειστικά μέσω κρατικών ή καθετοποιημένων δημόσιων επιχειρήσεων, οι οποίες λειτουργούσαν υπό καθεστώς νόμιμου ή φυσικού μονοπωλίου. Το μοντέλο αυτό βασιζόταν στην παραδοχή ότι οι ενεργειακές υποδομές παρουσιάζουν έντονα χαρακτηριστικά φυσικού μονοπωλίου, γεγονός που καθιστούσε οικονομικά αναποτελεσματική τη λειτουργία ανταγωνιστικών επιχειρήσεων στους ίδιους τομείς. Ως εκ τούτου, η κρατική παρέμβαση θεωρούνταν αναγκαία τόσο για τη διασφάλιση της καθολικής παροχής των υπηρεσιών όσο και για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος[2].

Η εικόνα αυτή άρχισε να μεταβάλλεται σταδιακά από τη δεκαετία του 1980, όταν η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς της Ευρωπαϊκής Κοινότητας συνδυάστηκε με την επικράτηση νέων οικονομικών αντιλήψεων σχετικά με τον ρόλο του ανταγωνισμού και της κρατικής παρέμβασης. Η παραδοσιακή αντίληψη του κράτους ως άμεσου παρόχου υπηρεσιών κοινής ωφέλειας αντικαταστάθηκε προοδευτικά από την αντίληψη του κράτους ως ρυθμιστή της αγοράς. Η μεταβολή αυτή συνδέθηκε με την ανάπτυξη της θεωρίας του Ρυθμιστικού Κράτους (Regulatory State), σύμφωνα με την οποία η δημόσια εξουσία δεν ασκείται πλέον κυρίως μέσω της ιδιοκτησίας ή της άμεσης διαχείρισης των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, αλλά μέσω της θέσπισης κανόνων, της οικονομικής εποπτείας και της λειτουργίας ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών[3].

Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 μια περισσότερο φιλόδοξη στρατηγική για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας. Κεντρικός στόχος της πολιτικής αυτής ήταν η κατάργηση των εθνικών εμποδίων που περιόριζαν το διασυνοριακό εμπόριο ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, η δημιουργία συνθηκών ουσιαστικού ανταγωνισμού και η σταδιακή ανάπτυξη μιας ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς ενέργειας. Η απελευθέρωση των ενεργειακών αγορών θεωρήθηκε ότι θα οδηγούσε σε αποτελεσματικότερη κατανομή των πόρων, σε ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας, σε μείωση του ενεργειακού κόστους για τους καταναλωτές και σε βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

---

[2] Βλ. Συνοδινός Χ., Απελευθέρωση των μονοπωλίων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και κοινοτικό δίκαιο, ΔΕΕ 11/2000, σ. 1073 επ.

[3] Lodge, M., Regulation, the Regulatory State and European Politics. West European Politics, 31(1–2), 2008, 280–301. https://doi.org/10.1080/01402380701835074

Η επιλογή αυτή δεν σήμαινε την πλήρη αποχώρηση του κράτους από τον ενεργειακό τομέα. Αντιθέτως, η σταδιακή κατάργηση των κρατικών μονοπωλίων συνοδεύτηκε από την ανάπτυξη νέων μορφών δημόσιας παρέμβασης. Η απελευθέρωση των αγορών δημιούργησε την ανάγκη ύπαρξης θεσμών που θα διασφάλιζαν την ισότιμη πρόσβαση στα δίκτυα, θα απέτρεπαν την κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης, θα προστάτευαν τους καταναλωτές και θα εξασφάλιζαν την ομαλή λειτουργία του ανταγωνισμού. Η μεταβολή αυτή οδήγησε στη δημιουργία ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο[4], οι οποίες ανέλαβαν σταδιακά την οικονομική ρύθμιση των αγορών δικτύων κοινής ωφέλειας[5].

Αρχικώς, η ευρωπαϊκή ενεργειακή πολιτική θεμελιώθηκε στις διατάξεις των Συνθηκών που αφορούσαν την εσωτερική αγορά και τον ανταγωνισμό, δεδομένου ότι οι ιδρυτικές Συνθήκες δεν προέβλεπαν ειδική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στον τομέα της ενέργειας, με εξαίρεση τις ειδικές ρυθμίσεις για τον άνθρακα και τη χαλυβουργία, καθώς και για την πυρηνική ενέργεια. Ως εκ τούτου, οι πρώτες ενεργειακές οδηγίες στηρίχθηκαν κυρίως στις διατάξεις περί εναρμόνισης της εσωτερικής αγοράς και αποσκοπούσαν στην άρση των κανονιστικών και τεχνικών εμποδίων που δυσχέραιναν την ανάπτυξη διασυνοριακού ανταγωνισμού[6].

Η θεσμική αυτή πραγματικότητα μεταβλήθηκε ουσιωδώς με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας. Με την εισαγωγή του άρθρου 194 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής ΣΛΕΕ) αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά ρητή αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της ενέργειας. Ενόψει της αρχής της δοτής αρμοδιότητας [άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση στο εξής (ΣΕΕ)], η αλλαγή αυτή είναι καθοριστικής σημασίας. Πριν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για τη θέσπιση κανόνων δικαίου στον τομέα της ενέργειας βασιζόταν είτε στις διατάξεις για την ενιαία αγορά, είτε στην αρμοδιότητα για την προστασία του περιβάλλοντος, καθώς οι Συνθήκες δεν παρείχαν ειδική αρμοδιότητα για τον τομέα της ενέργειας, με εξαίρεση τους τομείς του άνθρακα (Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) και της πυρηνικής ενέργειας (Συνθήκη Euratom). Το άρθρο 194 ΣΛΕΕ θεσπίζει πλέον τη

[4] Thatcher, M., Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe. Journal of European Public Policy, 9, 2002, 954-972. http://dx.doi.org/10.1080/1350176022000046445

[5] Coen, D., & Thatcher, M. (2008). Network Governance and Multi-Level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies. Journal of Public Policy, 28(1), 49–71. http://www.jstor.org/stable/40072035

[6] Roggenkamp, M., Redgwell, C., Del Guayo, I., & Talus, K. (Eds.), Energy Law in Europe (3rd ed.). Oxford University Press, 2016.

νομική βάση για θετικές δράσεις στο πλαίσιο μιας ενεργειακής πολιτικής συμβατής με την εσωτερική αγορά. Η διάταξη αυτή καθιερώνει ως βασικούς στόχους της ενωσιακής ενεργειακής πολιτικής τη διασφάλιση της λειτουργίας της ενεργειακής αγοράς, την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού[7], την προώθηση της ενεργειακής απόδοσης και της εξοικονόμησης ενέργειας, την ανάπτυξη νέων και ανανεώσιμων μορφών ενέργειας, καθώς και την προώθηση της διασύνδεσης των ενεργειακών δικτύων.

Η απελευθέρωση των αγορών ενέργειας δεν υπήρξε, ωστόσο, αυτοσκοπός. Αντιθέτως, αποτέλεσε το μέσο μέσω του οποίου η Ευρωπαϊκή Ένωση επιδίωξε την επίτευξη ευρύτερων στόχων δημοσίου συμφέροντος. Η εύρυθμη λειτουργία της αγοράς συνδέθηκε εξαρχής με την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, την προστασία των καταναλωτών, την περιβαλλοντική βιωσιμότητα και την ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης. Η σταδιακή ενσωμάτωση των στόχων αυτών καταδεικνύει ότι η ευρωπαϊκή ενεργειακή πολιτική εξελίχθηκε από μια κατ' εξοχήν οικονομική πολιτική ολοκλήρωσης σε μία σύνθετη δημόσια πολιτική, στην οποία συνυπάρχουν οικονομικές, περιβαλλοντικές, γεωπολιτικές και κοινωνικές διαστάσεις.

Η σημασία της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού ενισχύθηκε ιδίως μετά τις ενεργειακές κρίσεις της πρώτης δεκαετίας του 21ου αιώνα και κατέστη ακόμη εντονότερη μετά τη γεωπολιτική αστάθεια που προκάλεσε ο πόλεμος στην Ουκρανία. Η Ευρωπαϊκή Ένωση διαπίστωσε ότι η λειτουργία της αγοράς δεν αρκεί από μόνη της για να εξασφαλίσει την αδιάλειπτη παροχή ενέργειας, ιδίως όταν σημαντικό μέρος των εισαγωγών φυσικού αερίου εξαρτάται από περιορισμένο αριθμό εξωτερικών προμηθευτών. Η εμπειρία αυτή οδήγησε στην αναθεώρηση της ευρωπαϊκής ενεργειακής στρατηγικής και στην ενίσχυση της διαφοροποίησης των πηγών εφοδιασμού, της ανάπτυξης των διασυνδέσεων, της αποθήκευσης φυσικού αερίου και της επιτάχυνσης της ενεργειακής μετάβασης προς καθαρότερες μορφές ενέργειας[8].

Στο πλαίσιο αυτό, η έννοια της ενεργειακής ασφάλειας αποκτά ιδιαίτερη σημασία. Η Διεθνής Ένωση Ενέργειας (International Energy Agency) ορίζει εύστοχα την ασφάλεια εφοδιασμού, ως την αδιάλειπτη διαθεσιμότητα των πηγών ενέργειας σε προσιτή τιμή, και προσδιορίζει ότι η ενεργειακή ασφάλεια έχει δύο πτυχές: τη μακροπρόθεσμη

---

[7] André Månsson, Bengt Johansson, Lars J. Nilsson, Assessing energy security: An overview of commonly used methodologies, Energy, Volume 73, 2014, Pages 1-14, https://doi.org/10.1016/j.energy.2014.06.073.

[8] Cherp A., Jewell J., The concept of energy security: Beyond the four As, Energy Policy 75, 2014, σ. 415-421
https://energy.ceu.edu/sites/default/files/publications/cherp2014theconceptofenergysecuritybeyondthefourascherp2014hfa.pdf

ενεργειακή ασφάλεια, που αφορά σε έγκαιρες επενδύσεις για την παροχή ενέργειας σύμφωνα με τις οικονομικές εξελίξεις και τις περιβαλλοντικές ανάγκες, και τη βραχυπρόθεσμη ασφάλεια, που επικεντρώνεται στην ικανότητα του ενεργειακού συστήματος να αντιδρά άμεσα σε ξαφνικές αλλαγές του ισοζυγίου προσφοράς - ζήτησης[9]. Η μακροπρόθεσμη ασφάλεια αφορά κυρίως τον αδιάλειπτο εφοδιασμό, ενώ η βραχυπρόθεσμη συνδέεται με το επίπεδο υποδομών του ενεργειακού συστήματος[10]. Η διάκριση αυτή υιοθετείται και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία αντιμετωπίζει την ενεργειακή ασφάλεια ως πολυδιάστατη έννοια, συνδεόμενη τόσο με τη λειτουργία της αγοράς όσο και με τη διαχείριση κρίσεων, την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και την ανθεκτικότητα των ενεργειακών υποδομών[11]. Συγκεκριμένα, η μακροπρόθεσμη ασφάλεια εξαρτάται, σύμφωνα με την Επιτροπή, κυρίως, από την διαχείριση της ζήτησης, την εξέλιξη της εγχώριας παραγωγής της ΕΕ, την εξωτερική ενεργειακή πολιτική της ΕΕ[12], την προώθηση των επενδύσεων σε υποδομές και την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς αερίου στην ΕΕ. Από την άλλη, η βραχυπρόθεσμη ασφάλεια συνδέεται άμεσα με την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών. Κεντρικό ρόλο, στη συγκεκριμένη περίπτωση, διαδραματίζει η κατάρτιση ενός σχεδίου εκτάκτου ανάγκης[13].

Η προσέγγιση αυτή αποτυπώνεται στον Κανονισμό (ΕΕ) 2017/1938 για την ασφάλεια εφοδιασμού με φυσικό αέριο, ο οποίος καθιερώνει κοινό πλαίσιο πρόληψης και αντιμετώπισης κρίσεων. Ο Κανονισμός υποχρεώνει κάθε κράτος μέλος να καταρτίζει σχέδιο προληπτικής δράσης και σχέδιο έκτακτης ανάγκης, στηριζόμενο σε εκτίμηση κινδύνου και στη στενή συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων εθνικών αρχών, των επιχειρήσεων και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Παράλληλα, εισάγει την αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, αναγνωρίζοντας ότι η ενεργειακή ασφάλεια αποτελεί πλέον συλλογικό ευρωπαϊκό αγαθό και όχι αποκλειστικά εθνική ευθύνη[14].

---

[9] Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα της Ένωσης http://www.iea.org/topics/energysecurity/.

[10] Ό.π. Χαροκόπος Μ. Απελευθερώνοντας το Δέσμιο Γκιούλιβερ: Εξασφαλίζοντας τον εφοδιασμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης με φυσικό αέριο, στο Ν. Ε. Φαραντούρης (επιμ.), Ενέργεια: Δίκαιο, Οικονομία & Πολιτική, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 446

[11] Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών για την οδηγία 2004/67/ΕΚ της 26/4/2004, COM(2008)769, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα http://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdfcs8bljza_j9vvik7m1c3gyxp/vikqhn05e8yy

[12] Βλ. Μεταξάς Α., Ενεργειακή πολιτική και εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ, στο Μπλαβούκος Σ. et al. (επ.), 2019.

[13] Kruyt, B., van Vuuren, D. P., de Vries, H. J. M. and Groenenberg, H., Indicators for Energy Security, Energy Policy, 37(6), 2009, 2166–2181.

[14] Βλ. Λελοβίτης Δ. Το πλαίσιο ρυθμιστικής συνεργασίας στην Κοινότητα: Ανάλυση και προοπτικές, Ενέργεια & Δίκαιο, τ. 9/2008, σ. 21 επ.

Η εξέλιξη αυτή αποδεικνύει ότι η ευρωπαϊκή ενεργειακή πολιτική δεν μπορεί πλέον να αναλυθεί αποκλειστικά υπό το πρίσμα της οικονομικής ολοκλήρωσης. Η σταδιακή μετάβαση από τα κρατικά μονοπώλια προς ανταγωνιστικές αγορές συνοδεύθηκε από την ανάπτυξη ενός σύνθετου πλέγματος ευρωπαϊκών και εθνικών ρυθμιστικών θεσμών, το οποίο επιδιώκει να εξισορροπήσει την οικονομική αποτελεσματικότητα με την προστασία του δημοσίου συμφέροντος[15]. Η πορεία αυτή αποτελεί χαρακτηριστική έκφραση του σύγχρονου ρυθμιστικού κράτους και δημιουργεί το θεσμικό υπόβαθρο πάνω στο οποίο αναπτύχθηκαν οι διαδοχικές ενεργειακές δέσμες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες εξετάζονται στην επόμενη ενότητα.

[15] Μαρίνος Μ.Θ., Οριοθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ ΡΑΕ και Επιτροπής Ανταγωνισμού-συγχρόνως παρατηρήσεις στη σχέση του Δικαίου κατά των περιορισμών του ανταγωνισμού προς το Δίκαιο της ενέργειας, Ενέργεια & Δίκαιο, 19/2013, σ. 21.

1.2 Οι δέσμες οδηγιών για την αναδιάρθρωση της αγοράς ενέργειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Η σταδιακή διαμόρφωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν υπήρξε αποτέλεσμα μιας ενιαίας νομοθετικής πράξης, αλλά προϊόν εξελικτικής διαδικασίας, η οποία στηρίχθηκε σε διαδοχικές νομοθετικές παρεμβάσεις, γνωστές ως ενεργειακές δέσμες. Οι δέσμες αυτές αποτελούν το βασικό εργαλείο μέσω του οποίου η Ένωση μετέτρεψε τις εθνικά οργανωμένες, καθετοποιημένες και συχνά μονοπωλιακές ενεργειακές αγορές σε σταδιακά απελευθερωμένα και ρυθμιζόμενα συστήματα ανταγωνισμού. Οι δέσμες ενεργειακών οδηγιών είχαν έρεισμα στις διατάξεις της εσωτερικής αγοράς και στόχευσαν στο άνοιγμα της αγοράς στον ανταγωνισμό, προκειμένου να επιτευχθεί η ενιαία ενωσιακή αγορά ενέργειας. Η ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού αναδείχθηκε σταδιακά σε μείζον ζήτημα για την ενωσιακή ενεργειακή πολιτική μετά το 2004[16] και σήμερα αποτελεί μέρος του προβλήματος της ενεργειακής κρίσης[17].

Στην προσπάθεια να οριοθετηθεί η έννοια της ασφάλειας ενεργειακού εφοδιασμού, οφείλουμε να συνυπολογίσουμε τέσσερις παράγοντες[18]: (α) τη διαθεσιμότητα φυσικών ενεργειακών πόρων, (β) την προσβασιμότητα, που συνδέεται με γεωπολιτικές παραμέτρους, (γ) την οικονομική προσιτότητα, που αφορά το κόστος της ενέργειας και (δ) το βαθμό αποδοχής, που αναφέρεται στην περιβαλλοντική διάσταση και την ευρύτερη κοινωνική ανεκτικότητα[19].

Η θεσμική αυτή εξέλιξη συνδέεται άμεσα με τη γενικότερη στρατηγική της εσωτερικής αγοράς, όπως αυτή αναπτύχθηκε μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, και με την υιοθέτηση της αντίληψης ότι η οικονομική αποτελεσματικότητα και η προστασία του καταναλωτή μπορούν να ενισχυθούν μέσω της εισαγωγής ανταγωνισμού σε τομείς που παραδοσιακά θεωρούνταν φυσικά μονοπώλια. Στο πλαίσιο αυτό, η ενέργεια αποτέλεσε

---

[16] Judge & T. Maltby, European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism", Energy Policy (2013) — περιγράφει ρητά πώς η διεύρυνση 2004-2007 "ενίσχυσε" (aided) την πολιτική ασφάλειας εφοδιασμού της Επιτροπής.
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Green Paper — Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply, COM(2000) 769 τελικό (Νοέμβριος 2000).

[17] Βλ. Α. Μωραΐτη, Ευρωπαϊκό Δίκαιο της Ενέργειας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2025.

[18] Για τη θεωρία των τεσσέρων παραγόντων βλ. Asia Pacific Energy Research Centre (APERC), A Quest for Energy Security in the 21st Century: Resources and Constraints (Tokyo, 2007) και A. Cherp & J. Jewell, όπ.

[19] Χαροκόπος Μ., ό.π.

έναν από τους πιο σύνθετους τομείς πολιτικής, λόγω της τεχνικής της ιδιομορφίας, της στρατηγικής της σημασίας και της στενής της σύνδεσης με την ασφάλεια εφοδιασμού. ια τις ανάγκες της παρούσας ιστορικής ανάλυσης, η εξέλιξη της απελευθέρωσης των ενεργειακών αγορών στην Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να διακριθεί σε δύο βασικές χρονικές περιόδους, καθεμία από τις οποίες χαρακτηρίζεται από διαφορετικές πολιτικές προτεραιότητες και διαφορετικό βαθμό θεσμικής ενοποίησης. Η διάκριση αυτή αφορά κυρίως την αρχική διαδικασία οικοδόμησης της εσωτερικής αγοράς ενέργειας και αποτυπώνει τη σταδιακή μετάβαση από τις εθνικές, καθετοποιημένες ενεργειακές αγορές προς ένα ενιαίο ευρωπαϊκό ρυθμιστικό πλαίσιο.

Η πρώτη περίοδος εκτείνεται από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 έως την υιοθέτηση της πρώτης και της δεύτερης ενεργειακής δέσμης. Κατά το διάστημα αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προώθησε σταδιακά την ιδέα ότι η ενέργεια δεν θα έπρεπε πλέον να αντιμετωπίζεται αποκλειστικά ως εθνικός τομέας δημοσίων επιχειρήσεων, αλλά ως αναπόσπαστο τμήμα της εσωτερικής αγοράς. Η πολιτική αυτή εντάχθηκε στο ευρύτερο πρόγραμμα ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς που εγκαινίασε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και στηρίχθηκε στην αντίληψη ότι η σταδιακή εισαγωγή ανταγωνισμού[20] στις ανταγωνιστικές δραστηριότητες του ενεργειακού τομέα, ιδίως στην παραγωγή και στην προμήθεια, θα ενίσχυε την αποδοτικότητα των αγορών, θα βελτίωνε την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και θα συνέβαλλε στη μείωση του κόστους για τους τελικούς καταναλωτές.

Η μεταβολή αυτή δεν υπήρξε μόνο αποτέλεσμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά επηρεάστηκε σημαντικά και από τις διεθνείς εξελίξεις της δεκαετίας του 1980. Οι μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν αρχικά σε ορισμένες Πολιτείες των Ηνωμένων Πολιτειών και κυρίως στο Ηνωμένο Βασίλειο[21] ανέδειξαν ένα νέο μοντέλο οργάνωσης των αγορών δικτύων, βασισμένο στον διαχωρισμό των ανταγωνιστικών δραστηριοτήτων από τις φυσικά μονοπωλιακές λειτουργίες των δικτύων και στη δημιουργία ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών. Το βρετανικό παράδειγμα άσκησε σημαντική επιρροή στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής, χωρίς

[20] Βλ. Μαρίνος Μ.Θ., Βασικά ζητήματα εφαρμογής του άρθρου 102 ΣΛΕΕ (απαγόρευση καταχρήσεως δεσπόζουσας θέσεως) στο ρυθμιστικό δίκαιο της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών, ΔΕΕ 4/2013 (Έτος 19ο), σ. 295 επ.

[21] Για την επιρροή του Ηνωμένου Βασιλείου βλ. Philip Lowe, The Liberalisation of EU Energy Markets, The Beesley Lectures, Institute of Economic Affairs (2006) στο οποίο αναλύεται η ιστορική πορεία από το 1988 έγγραφο έως τη μεταγενέστερη απελευθέρωση.

ωστόσο να μεταφερθεί αυτούσιο, καθώς η Ευρωπαϊκή Ένωση υιοθέτησε ένα περισσότερο θεσμοθετημένο και πολυεπίπεδο σύστημα οικονομικής ρύθμισης[22].

Η δεύτερη περίοδος αρχίζει με την υιοθέτηση της τρίτης ενεργειακής δέσμης το 2009 και χαρακτηρίζεται από τη μετάβαση από την απλή απελευθέρωση της αγοράς προς την ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή ενεργειακή διακυβέρνηση. Στο στάδιο αυτό η λειτουργία της αγοράς συνδυάζεται πλέον με την ενίσχυση της ανεξαρτησίας των εθνικών ρυθμιστικών αρχών, τη δημιουργία υπερεθνικών μηχανισμών συντονισμού, όπως ο Οργανισμός Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (ACER), καθώς και με την προώθηση στόχων που αφορούν την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, την ενεργειακή μετάβαση και την προστασία του περιβάλλοντος. Η εξέλιξη αυτή αποτυπώνει τη σταδιακή μεταμόρφωση της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής από εργαλείο οικονομικής ολοκλήρωσης σε ολοκληρωμένη δημόσια πολιτική, στην οποία συνυπάρχουν οικονομικοί, κοινωνικοί, περιβαλλοντικοί και γεωπολιτικοί στόχοι.

Αυτή η αλλαγή του πολιτικού κλίματος αποτέλεσε επίσης το σημείο καμπής όσον αφορά τον σκοπό της Επιτροπής σε σχέση με τον τομέα, δηλαδή τον στόχο της επίτευξης μιας κοινής αγοράς ενέργειας μέσω συντονισμένης δράσης σε επίπεδο ΕΕ αντί της απλής διαχείρισης των διαφορετικών προσεγγίσεων των κρατών μελών. Η αλλαγή του πολιτικού κλίματος υποδήλωνε κίνηση προς την απελευθέρωση και την ιδιωτικοποίηση σε ολόκληρη την οικονομία, και ο τομέας της ενέργειας δεν αποτελούσε εξαίρεση σε αυτό. Όπως αναφέρει ο Eikeland, η νέα ιδεολογική προσέγγιση περιελάμβανε δίκαιο και ελεύθερο ανταγωνισμό μεταξύ των ενεργειακών εταιρειών σε ολόκληρη την ΕΕ και αναμενόταν να οδηγήσει σε μεγάλα κέρδη αποδοτικότητας, χαμηλότερες και λιγότερο αποκλίνουσες τιμές για τους καταναλωτές σε ολόκληρη την ΕΕ, αυξημένη ανταγωνιστικότητα για τις βιομηχανίες παραγωγής ενέργειας και, τέλος, οικονομική ανάπτυξη που θα συμβάδιζε με αυξημένη ευημερία[23].

---

[22] Newbery, D. M., Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities, MIT Press, 1999. Newbery, D. M. and Green, R., Competition in the British Electricity Spot Market, Journal of Political Economy, 100(5), 1992, 929–953.
Littlechild, S. C., Regulation of British Telecommunications' Profitability, Department of Industry, 1983. Joskow, P. L., Lessons Learned from Electricity Market Liberalization, The Energy Journal, Special Issue, 2008, 9–42. Pollitt, M. G., The Role of Policy in Energy Transitions: Lessons from the Energy Liberalisation Era, Energy Policy, 50, 2012, 128–137. Garavini, G., Thatcher's North Sea: The Return of Cheap Oil and the Neoliberalisation of European Energy, Contemporary European History, 2024.

[23] Βλ. Per Ove Eikeland, EU Internal Energy Market Policy: Achievements and Hurdles, στο V. L. Birchfield & J. S. Duffield (επιμ.), Toward a Common European Union Energy Policy: Problems, Progress, and Prospects, Palgrave Macmillan, 2011.

Μετά την έναρξη του γενικού προγραμματισμού για την ενιαία αγορά, η Επιτροπή αποφάσισε ότι έπρεπε να επικεντρωθεί ρητά στην εσωτερική αγορά ενέργειας. Όπως προαναφέρθηκε, η πολιτική αυτή κατεύθυνση αποτυπώθηκε συστηματικά στο κείμενο εργασίας της Επιτροπής για την εσωτερική αγορά ενέργειας τον Μάιο του 1988[24], το οποίο περιείχε την πρώτη ολοκληρωμένη συζήτηση για τον ευρωπαϊκό ενεργειακό τομέα.

Το κείμενο εργασίας της Επιτροπής αναφερόταν στα γενικά ζητήματα που αφορούν την υλοποίηση μιας ενιαίας αγοράς ενέργειας. Προσδιόρισε συγκεκριμένα τα πιθανά εμπόδια για την επίτευξη της ελεύθερης ροής ενέργειας στην Ευρώπη και ενέκρινε μια προσέγγιση προσανατολισμένη στον ανταγωνισμό, η οποία με τη σειρά της έδωσε ώθηση για περαιτέρω μέτρα σε ένα νέο πολιτικό κλίμα που ήταν ανοικτό σε ιδεολογικές - και περαιτέρω ουσιαστικές – αλλαγές. Έκτοτε, η εξέλιξη υπήρξε ραγδαία και η νομοθεσία που στοχεύει σε διάφορες πτυχές της απελευθέρωσης της ενέργειας, ιδίως των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, εξελίχθηκε μάλλον γρήγορα.

Ενώ η προηγούμενη οργάνωση του τομέα αντιμετώπιζε το σύνολο της ενεργειακής αλυσίδας ως ενιαίο φυσικό μονοπώλιο[25], η νέα προσέγγιση εισήγαγε λειτουργικό διαχωρισμό μεταξύ των δυνητικά ανταγωνιστικών δραστηριοτήτων, ιδίως της παραγωγής και της προμήθειας, και των δραστηριοτήτων δικτύου, δηλαδή της μεταφοράς και της διανομής, οι οποίες διατήρησαν τα χαρακτηριστικά φυσικού μονοπωλίου και υπήχθησαν σε ειδική οικονομική ρύθμιση[26].

[24] European Commission, The Internal Energy Market, Commission Working Document, COM(88) 238 final, Brussels, 2 May 1988. Κείμενο διαθέσιμο στην επίσημη ιστοσελίδα: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7028d123-2934-4be9-86db-33f61ac2af4d/language-en Βλ. και L. Hancher, A Single European Energy Market — Rhetoric or Reality? 11 Journal of Energy & Natural Resources Law (1990). https://www.eba-net.org/wp-content/uploads/2023/02/4-Vol11_No2_1990_European_Energy_Market.pdf

[25] Σχετικά με την έννοια του φυσικού μονοπωλίου βλ. Αικ. Ηλιάδου, Η διείσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, 2010, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, σ. 11 επ.

[26] Βλ. Talus, Eikleand, όπ.

1.2.1 Η πρώτη δέσμη οδηγιών: η σταδιακή εισαγωγή του ανταγωνισμού

Η πρώτη δέσμη νομοθετικών μέτρων για την ηλεκτρική ενέργεια και το φυσικό αέριο, η οποία υιοθετήθηκε στα τέλη της δεκαετίας του 1990, αποτέλεσε το αρχικό βήμα προς την απελευθέρωση των ενεργειακών αγορών. Κεντρικός της στόχος δεν ήταν η πλήρης εγκαθίδρυση ανταγωνισμού, αλλά η εισαγωγή στοιχείων ανοίγματος της αγοράς σε έναν τομέα που λειτουργούσε κατά βάση υπό καθεστώς αποκλειστικών ή ειδικών δικαιωμάτων. Η Επιτροπή υπέβαλε τις πρώτες της προτάσεις κανονισμών και οδηγιών σχετικά με την αγορά ενέργειας μετά την έκδοση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης το 1986. Ωστόσο, χρειάστηκαν αρκετά έτη διαπραγματεύσεων για να εξελιχθούν στην πρώτη δέσμη μέτρων για την ενέργεια, ενώ κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων προέκυψε ότι ορισμένα κράτη μέλη και παράγοντες του κλάδου θεώρησαν πολλές από τις προτάσεις της Επιτροπής υπερβολικά φιλόδοξες. Παρά τις διαφορές μεταξύ ηλεκτρισμού και φυσικού αερίου, πρέπει να σημειωθεί ότι οι γενικοί στόχοι των οδηγιών που αφορούσαν κάθε τομέα ήταν σε μεγάλο βαθμό οι ίδιοι[27]. Η αγορά ηλεκτρικής ενέργειας θεωρήθηκε ήδη από την πρώτη φάση των μεταρρυθμίσεων περισσότερο ώριμη για την εισαγωγή ανταγωνισμού σε σχέση με την αγορά φυσικού αερίου, η οποία εξακολουθούσε να χαρακτηρίζεται από υψηλή εξάρτηση από μακροχρόνιες συμβάσεις προμήθειας, περιορισμένο αριθμό προμηθευτών και σημαντικές γεωπολιτικές ιδιαιτερότητες.

Οι αρχικές προτάσεις για την απελευθέρωση των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου περιλάμβαναν, μεταξύ άλλων, κανόνες για τη διακριτή λογιστική παρακολούθηση των δραστηριοτήτων των καθετοποιημένων επιχειρήσεων, την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της διαχείρισης των δικτύων, τη θέσπιση διαφανών και αμερόληπτων διαδικασιών αδειοδότησης, καθώς και την εισαγωγή μηχανισμών πρόσβασης τρίτων στα δίκτυα.

Οι αρχικές προτάσεις της Επιτροπής προέβλεπαν πολύ ευρύτερο βαθμό απελευθέρωσης από εκείνον που τελικά υιοθετήθηκε, καθώς κατά τη διάρκεια των

[27] Βλ. European Commission, Proposal for Council Directives concerning common rules for the internal markets in electricity and natural gas, COM(91) 548 final, 21 February 1992, Οδηγία 96/92/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1996, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, ΕΕ L 27, 30.1.1997, σ. 20-29· Οδηγία 98/30/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Ιουνίου 1998, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου, ΕΕ L 204, 21.7.1998, σ. 1-12. Για την ιστορική εξέλιξη βλ. K. Talus, EU Energy Law and Policy: A Critical Account, Oxford University Press, 2013, σ. 15 επ.

διαπραγματεύσεων πραγματοποιήθηκαν σημαντικοί συμβιβασμοί μεταξύ των κρατών μελών. Ενώ κατ' αρχήν τα κράτη μέλη επιβεβαίωσαν τη σημασία του στόχου για πιο ανοικτές, διαφανείς, αποτελεσματικές και ανταγωνιστικές αγορές ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, εξέφρασαν επίσης επιφυλάξεις για τις προτάσεις της Επιτροπής. Επιπλέον, η νομική βάση για τις πρώτες προτάσεις ήταν το πρώην άρθρο 90 παράγραφος 3 της συνθήκης ΕΟΚ, το οποίο επικρίθηκε, τόσο από τα κράτη μέλη όσο και από τους φορείς του κλάδου ως αντιδημοκρατικό[28].

Μεταγενέστερα, η Επιτροπή στήριξε τις προτάσεις της στο άρθρο 100Α της Συνθήκης ΕΟΚ, το οποίο αποτελούσε τη γενική νομική βάση για την εναρμόνιση της εσωτερικής αγοράς και εξασφάλιζε τη συμμετοχή του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία με συναίνεση. Η μεταβολή της νομικής βάσης διευκόλυνε την αναζήτηση ευρύτερου πολιτικού συμβιβασμού, αλλά οδήγησε συγχρόνως σε ηπιότερες απαιτήσεις απελευθέρωσης από εκείνες που περιλαμβάνονταν στις αρχικές προτάσεις της Επιτροπής.

Ο διαχωρισμός δεν απαιτείτο πλέον- αντίθετα, οι λογαριασμοί των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας έπρεπε να καταρτιστούν για να εξασφαλιστεί η διαφάνεια. Η πρόσβαση τρίτων[29] - ένα σημαντικό εργαλείο για το άνοιγμα των εθνικών μονοπωλίων - έπρεπε να υλοποιηθεί είτε μέσω της τεχνικής της πρόσβασης τρίτων με διαπραγμάτευση (κατά την οποία οι όροι πρόσβασης στο δίκτυο αποτελούν αντικείμενο διαπραγματεύσεων μεταξύ του διαχειριστή του συστήματος μεταφοράς και των προμηθευτών και πελατών), είτε μέσω της ρυθμιζόμενης πρόσβασης (υποχρέωση παροχής πρόσβασης στο δίκτυο υπό όρους που δεν εισάγουν διακρίσεις και είναι διαφανείς), είτε μέσω της διαδικασίας του ενιαίου αγοραστή (ένα σύστημα στο οποίο μόνο μία οντότητα αγοράζει και πωλεί ηλεκτρική ενέργεια)[30]. Η τελευταία επιλογή θεωρήθηκε, ιδίως, προβληματική όσον αφορά την καθιέρωση διασυνοριακών συναλλαγών, καθώς η διαδικασία αυτή επιτρέπει σε μία μόνο εθνική εταιρεία να διατηρεί τον πλήρη έλεγχο των εισαγωγών. Η επιλογή του ενός αγοραστή, ωστόσο, ίσχυε μόνο για την ηλεκτρική ενέργεια. Ενώ οι οδηγίες για την αγορά ηλεκτρικής

[28] Το άρθρο αυτό παρέχει την αρμοδιότητα στην Επιτροπή να αναλαμβάνει μονομερή δράση.

[29] Βλ. Σταμάτη Μ., Το δικαίωμα πρόσβασης τρίτων στο σύστημα μεταφοράς φυσικού αερίου, Ενέργεια & Δίκαιο, τ. 12/2009, σ. 63 επ.

[30] Άρθρα 17 και 18 της οδηγίας 96/92/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1996, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, ΕΕ L 27 της 30ής Ιανουαρίου 1997, σ. 20-29- και άρθρα 15 και 16 της οδηγίας 98/30/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Ιουνίου 1998, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου, ΕΕ L 204 της 21ης Ιουλίου 1998, σ. 1-12.

ενέργειας και φυσικού αερίου ακολουθούν την ίδια λογική, η κύρια διαφορά μεταξύ τους είναι ότι σε σχέση με το φυσικό αέριο τα κράτη μέλη έπρεπε να επιλέξουν μεταξύ ενός συστήματος πρόσβασης με διαπραγμάτευση και ενός συστήματος που περιλαμβάνει ρυθμιζόμενη πρόσβαση.

Το 1996 υιοθετήθηκε η Οδηγία 96/92/ΕΚ, με την οποία θεσπίστηκαν κοινοί κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, ενώ το 1998 υιοθετήθηκε η Οδηγία 98/30/ΕΚ, με την οποία θεσπίστηκαν κοινοί κανόνες για την εσωτερικής αγορά φυσικού αερίου.

Η πρώτη ενεργειακή δέσμη δεν επέβαλε ένα πλήρως εναρμονισμένο μοντέλο απελευθέρωσης, αλλά καθιέρωσε ένα ελάχιστο κοινό κανονιστικό πλαίσιο, αφήνοντας σημαντικό περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στα κράτη μέλη ως προς τον τρόπο εφαρμογής των νέων κανόνων. Η επιλογή αυτή αποτέλεσε αποτέλεσμα πολιτικού συμβιβασμού μεταξύ κρατών μελών με διαφορετικά επίπεδα ανάπτυξης των ενεργειακών αγορών και διαφορετικές αντιλήψεις ως προς τον ρόλο του κράτους στον ενεργειακό τομέα. Εισήγαγε βασικές αρχές όπως η σταδιακή πρόσβαση τρίτων στα δίκτυα μεταφοράς και διανομής, η λογιστική διαφάνεια των καθετοποιημένων επιχειρήσεων και η διάκριση μεταξύ δραστηριοτήτων παραγωγής, μεταφοράς και προμήθειας. Παράλληλα, αναγνώρισε τη σημασία των δημόσιων υπηρεσιών και επέτρεψε στα κράτη μέλη να διατηρήσουν ορισμένες υποχρεώσεις γενικού οικονομικού συμφέροντος, ιδίως ως προς την καθολική παροχή υπηρεσιών και την προστασία των ευάλωτων καταναλωτών[31].

Η Οδηγία 96/92/ΕΚ στηρίχθηκε σε τρεις βασικούς άξονες: τη σταδιακή εισαγωγή ανταγωνισμού στην παραγωγή και την προμήθεια ηλεκτρικής ενέργειας, τη διακριτή οργάνωση και λογιστική παρακολούθηση των δραστηριοτήτων των καθετοποιημένων επιχειρήσεων και τη θέσπιση μηχανισμών πρόσβασης τρίτων στα δίκτυα μεταφοράς και διανομής[32]. Με την Οδηγία εισήχθησαν οι παρακάτω σημαντικές καινοτομίες, προκειμένου να επιτευχθεί η σταδιακή μετάβαση σε μία ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας:

α) Η εισαγωγή του ανταγωνισμού στην παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας.

β) Ο διαχωρισμός των δραστηριοτήτων παραγωγής, μεταφοράς και διανομής ηλεκτρικής ενέργειας (unbundling)[33].

---

[31] Βλ. Προοίμιο της Οδηγίας άρθρα 9 και 13.
[32] Βλ. προοίμιο της Οδηγίας άρθρο 5.
[33] Λελοβίτης Δ. Ο διαχωρισμός στην τρίτη δέσμη, Ενέργεια & Δίκαιο, τ. 12/2009, σ. 21 επ.

γ) Η διασφάλιση της ελεύθερης και ισότιμης πρόσβασης τρίτων στα δίκτυα μεταφοράς και διανομής ηλεκτρικής ενέργειας.

Η Οδηγία αναγνώρισε διαφορετικές κατηγορίες παραγωγών, περιλαμβανομένων του αυτοπαραγωγού και του ανεξάρτητου παραγωγού, αποτυπώνοντας τη μετάβαση από το ενιαίο καθετοποιημένο μονοπωλιακό πρότυπο προς μία αγορά στην οποία μπορούσαν να δραστηριοποιούνται περισσότεροι και λειτουργικά διαφοροποιημένοι οικονομικοί φορείς (άρθρο 2 παρ. 2).

Η απελευθέρωση της δραστηριότητας παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας θα μπορούσε να επιτευχθεί είτε με το σύστημα της διαδικασίας χορήγησης αδειών παραγωγής (authorization) είτε με το σύστημα διαδικασίας υποβολής προσφορών (tendering) είτε με συνδυασμό των δύο συστημάτων[34].

Στα άρθρα 7-9 της Οδηγίας περιέχονταν ρυθμίσεις για την εκμετάλλευση του δικτύου μεταφοράς και στα άρθρα 10-12 του δικτύου διανομής[35]. Η πρόσβαση στα δίκτυα έπρεπε να παρέχεται στους δικαιούχους χρήστες και στους επιλέξιμους πελάτες υπό διαφανείς και αμερόληπτους όρους και έναντι οικονομικού ανταλλάγματος, χωρίς αδικαιολόγητες διακρίσεις μεταξύ των χρηστών του συστήματος.

Η Οδηγία προέβλεπε ότι τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέξουν είτε το σύστημα πρόσβασης στα δίκτυα, είτε το σύστημα του μοναδικού αγοραστή[36]. Σύμφωνα με το σύστημα της πρόσβασης τρίτων στα δίκτυα (third party access), οι παραγωγοί και οι προμηθευτές μπορούσαν να συνάπτουν συμβάσεις με επιλέξιμους πελάτες και να χρησιμοποιούν τα δίκτυα μεταφοράς και διανομής για την εκτέλεση των σχετικών συναλλαγών, σύμφωνα με τους όρους που καθόριζε το εφαρμοζόμενο εθνικό σύστημα πρόσβαση

Το σύστημα του μοναδικού αγοραστή επέτρεπε στα κράτη μέλη να διατηρήσουν μία κεντρική οντότητα υπεύθυνη για την αγορά και μεταπώληση ηλεκτρικής ενέργειας

---

[34] Βλ. άρθρο 5 και άρθρο 6 της Οδηγίας.

[35] Ειδικότερα το άρθρο 7 παρ. 1 όριζε ότι: «Τα κράτη μέλη ορίζουν, ή ζητούν από επιχειρήσεις που είναι ιδιοκτήτριες των δικτύων μεταφοράς να ορίσουν, για τη χρονική περίοδο που θα καθορισθεί από τα κράτη μέλη βάσει κριτηρίων απόδοσης και οικονομικής ισορροπίας, διαχειριστή ο οποίος είναι υπεύθυνος για την εκμετάλλευση, διασφάλιση της συντήρησης και, εφόσον κριθεί αναγκαίο, ανάπτυξη του δικτύου μεταφοράς σε μια δεδομένη ζώνη, καθώς και των διασυνδέσεών του με άλλα δίκτυα προκειμένου να εξασφαλίζεται ο εφοδιασμός.». Το άρθρο 8 παρ. 1 «Ο διαχειριστής του δικτύου μεταφοράς είναι υπεύθυνος για την κατανομή φορτίων στις εγκαταστάσεις παραγωγής που βρίσκονται στη ζώνη του και για τον καθορισμό της χρήσης των διασυνδέσεων με τα άλλα δίκτυα.» και το άρθρο 9 τόνισε την ανάγκη τήρησης της εμπιστευτικότητας ευαίσθητων πληροφοριών: «Ο διαχειριστής του δικτύου μεταφοράς οφείλει να τηρεί την εμπιστευτικότητα των εμπορικά ευαίσθητων πληροφοριών οι οποίες περιέρχονται εις γνώση του κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του».

[36] Βλ. το άρθρο 17 της Οδηγίας.

εντός συγκεκριμένης γεωγραφικής περιοχής[37]. Αποτελούσε συμβιβαστική επιλογή για τα κράτη μέλη που επιθυμούσαν να διατηρήσουν στοιχεία του παραδοσιακού συγκεντρωτικού μοντέλου. Ωστόσο, η συγκέντρωση των συναλλαγών σε μία οντότητα μπορούσε να περιορίσει την ουσιαστική είσοδο νέων επιχειρήσεων και την ανάπτυξη διασυνοριακού ανταγωνισμού.[38].

Περαιτέρω, η Οδηγία προέβλεπε τη δυνατότητα κατασκευής απευθείας γραμμής, η οποία επέτρεπε τον άμεσο εφοδιασμό του καταναλωτή από τον παραγωγό χωρίς να χρησιμοποιείται το δίκτυο μεταφοράς, καθώς και ρυθμίσεις για τα μικρά απομονωμένα δίκτυα, που είχαν ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο της εθνικής τους εφαρμογής, ιδίως για τη νησιωτική Ελλάδα[39].

Σημαντική καινοτομία της Οδηγίας αποτέλεσε η εισαγωγή των πρώτων απαιτήσεων διαχωρισμού των δραστηριοτήτων των καθετοποιημένων επιχειρήσεων. Οι απαιτήσεις αυτές δεν ισοδυναμούσαν ακόμη με πλήρη νομικό ή ιδιοκτησιακό διαχωρισμό. Αφορούσαν κυρίως τη διακριτή λογιστική παρακολούθηση των δραστηριοτήτων παραγωγής, μεταφοράς και διανομής, καθώς και την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της διαχείρισης του συστήματος μεταφοράς. Στόχος ήταν η αποτροπή διασταυρούμενων επιδοτήσεων και διακριτικής μεταχείρισης υπέρ των συνδεδεμένων δραστηριοτήτων παραγωγής ή προμήθειας.

Οι ρυθμίσεις των άρθρων 14 και 15 της Οδηγίας αποσκοπούσαν στη διαφάνεια και τον έλεγχο του διαχωρισμού των δραστηριοτήτων μέσω της υποχρέωσης τήρησης και δημοσίευσης χωριστών λογαριασμών στην λογιστική παρακολούθηση των δραστηριοτήτων τους (λογιστικός διαχωρισμός). Με τον τρόπο αυτό καθίστατο ευχερέστερος ο εντοπισμός διασταυρούμενων επιδοτήσεων, πρακτικών διακριτικής μεταχείρισης και οικονομικών στρεβλώσεων που θα μπορούσαν να ευνοούν τις ανταγωνιστικές δραστηριότητες των καθετοποιημένων επιχειρήσεων εις βάρος των νεοεισερχομένων.

---

[37] Οδηγία 96/92/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1996, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, ΕΕ L 27, 30.1.1997, σ. 20-29.

[38] Αναλυτικότερα, για την έννοια του μοναδικού αγοραστή βλ. Cameron Peter (ed.). Legal aspects of EU energy regulation: implementing the new directives on electricity and gas across Europe, Oxford University Press, Oxford, 2005.

[39] Για τη νησιωτικότητα, βλ. Θ. Γαλάνης, Η πρόσληψη της νησιωτικότητας από το δίκαιο και τις πολιτικές της Ένωσης. Περιοδικό Ευρωπαϊκό Δίκαιο, τ. 2, 2019, σ. 175-188 και για τον εφοδιασμό Α. Μωραΐτη, Ευρωπαϊκή Ένωση και ενεργειακή κρίση: προβλήματα και λύσεις, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, τ. 2, 2022.

Κρίσιμο εργαλείο του σταδιακού ανοίγματος της αγοράς υπήρξε η κατηγορία των επιλέξιμων πελατών, δηλαδή των πελατών που δικαιούνταν να επιλέγουν προμηθευτή και να συνάπτουν συμβάσεις προμήθειας με χρήση των δικτύων. Τα κράτη μέλη διατήρησαν σημαντικό περιθώριο καθορισμού των σχετικών κριτηρίων, υπό την προϋπόθεση τήρησης των ελάχιστων ποσοστών ανοίγματος της αγοράς που προέβλεπε η Οδηγία. Η επιλογή αυτή εξασφάλισε σταδιακή μετάβαση, αλλά οδήγησε συγχρόνως σε άνισους ρυθμούς απελευθέρωσης μεταξύ των κρατών μελών.

Η Οδηγία 96/92/ΕΚ είχε χαρακτήρα ελάχιστης εναρμόνισης. Οι στόχοι της διατυπώνονταν γενικά και τα κράτη μέλη διατηρούσαν ευρύ περιθώριο ως προς την επιλογή του μοντέλου πρόσβασης, τον ρυθμό ανοίγματος της αγοράς και την οργάνωση της ρυθμιστικής εποπτείας. Η ευελιξία αυτή διευκόλυνε την πολιτική αποδοχή της Οδηγίας, αλλά επέτρεψε σημαντικές αποκλίσεις κατά τη μεταφορά της, με αποτέλεσμα σε ορισμένα κράτη μέλη το άνοιγμα της αγοράς να παραμείνει περισσότερο τυπικό παρά ουσιαστικό.

Για την αγορά του φυσικού αερίου η απελευθέρωση της αγοράς σε ενωσιακό επίπεδο εγκαινιάσθηκε με την Οδηγία 98/30/ΕΚ, η οποία αποτέλεσε το πρώτο ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τη σταδιακή δημιουργία της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Οδηγία, η οποία εκδόθηκε στις 22 Ιουνίου 1998, εισήγαγε τις θεμελιώδεις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της πρόσβασης τρίτων στις ενεργειακές υποδομές, επιδιώκοντας τη σταδιακή μετάβαση από τα εθνικά μονοπωλιακά καθεστώτα σε μία ανταγωνιστική ευρωπαϊκή αγορά φυσικού αερίου. Παράλληλα, αναγνώρισε ότι οι εθνικές αγορές παρουσίαζαν σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς την οργάνωση και τον βαθμό ανάπτυξής τους, επιλέγοντας ένα ευέλικτο μοντέλο εναρμόνισης που στηριζόταν σε κοινές γενικές αρχές και όχι σε πλήρη θεσμική ομοιομορφία.

Κεντρικός στόχος της Οδηγίας υπήρξε η διασφάλιση της σταδιακής πρόσβασης τρίτων στα δίκτυα μεταφοράς και διανομής φυσικού αερίου και η δημιουργία των προϋποθέσεων ανάπτυξης ανταγωνισμού στον τομέα της προμήθειας. Παράλληλα, επιδίωξε να διατηρήσει την ισορροπία μεταξύ της απελευθέρωσης της αγοράς και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, αναγνωρίζοντας τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της ενέργειας ως υπηρεσίας κοινής ωφέλειας.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 3 της Οδηγίας, τα κράτη μέλη μπορούσαν να επιβάλλουν στις επιχειρήσεις φυσικού αερίου υποχρεώσεις παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές ήταν σαφώς καθορισμένες, διαφανείς,

αμερόληπτες και επαληθεύσιμες. Οι υποχρεώσεις αυτές μπορούσαν να αφορούν, μεταξύ άλλων, την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, τη συνέχεια και την ποιότητα της παροχής, την προστασία του περιβάλλοντος και την οικονομική προσιτότητα των τιμών προς όφελος των καταναλωτών[40]. Η πρόβλεψη αυτή ανέδειξε ήδη από την πρώτη ενεργειακή δέσμη ότι η απελευθέρωση της αγοράς δεν συνεπαγόταν αποχώρηση του κράτους από τον ενεργειακό τομέα, αλλά μετασχηματισμό του ρόλου του προς την κατεύθυνση της ρύθμισης και της εποπτείας. Ιδιαίτερη σημασία απέκτησε επίσης η μεταρρύθμιση του συστήματος αδειοδότησης. Με το άρθρο 4 της Οδηγίας θεσπίστηκε η υποχρέωση των κρατών μελών να εφαρμόζουν αντικειμενικά, αμερόληπτα και διαφανή κριτήρια κατά τη χορήγηση αδειών για την κατασκευή και εκμετάλλευση εγκαταστάσεων φυσικού αερίου. Η δημοσιοποίηση των κριτηρίων αδειοδότησης, η υποχρέωση αιτιολόγησης των απορριπτικών αποφάσεων και η δυνατότητα άσκησης προσφυγής κατά αυτών αποτέλεσαν ουσιώδεις εγγυήσεις της αρχής της ίσης μεταχείρισης και της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

Αντίστοιχα, ως προς την προμήθεια φυσικού αερίου, η Οδηγία προέβλεψε ότι τα κράτη μέλη μπορούσαν να επιβάλλουν στις επιχειρήσεις φυσικού αερίου υποχρεώσεις εφοδιασμού συγκεκριμένων κατηγοριών πελατών ή συγκεκριμένων γεωγραφικών περιοχών, ώστε να διασφαλίζεται η καθολική πρόσβαση στις υπηρεσίες φυσικού αερίου και η εξυπηρέτηση του γενικότερου οικονομικού συμφέροντος[41].

Στον τομέα της διανομής, η Οδηγία επέβαλε στις επιχειρήσεις την υποχρέωση ασφαλούς, αποδοτικής και περιβαλλοντικά υπεύθυνης λειτουργίας, συντήρησης και ανάπτυξης των δικτύων, καθώς και την απαγόρευση διακριτικής μεταχείρισης μεταξύ των χρηστών ή υπέρ συνδεδεμένων επιχειρήσεων. Ωστόσο, δεν προχώρησε ακόμη στη θεσμοθέτηση διακριτού διαχειριστή δικτύου, ζήτημα που αντιμετωπίστηκε στις μεταγενέστερες ενεργειακές δέσμες.

Παράλληλα, η Οδηγία εισήγαγε την υποχρέωση λογιστικού διαχωρισμού των δραστηριοτήτων μεταφοράς, διανομής και αποθήκευσης φυσικού αερίου[42]. Οι

---

[40] Lecarpentier, A., & Institut Francais du Petrole (IFP), 92 - Rueil-Malmaison (France). The liberalization of gas markets in Europe, 2006.

[41] Πρβλ. σκέψεις υπ' αριθμ. 9 και 24 της Οδηγίας 98/30 ΕΚ. Επίσης βλ. Κοντογιώργη Μ., Ενεργειακές αγορές και αμοιβαιότητα στο ευρωπαϊκό δίκαιο, Ενέργεια & Δίκαιο, 8/2007, σ. 56 και Πανάγο Θ., Ο διαχωρισμός των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον τομέα της ενέργειας, Εκδόσεις Σάκκουλας, 2011, σ. 16-18.

[42] Βλ. Κοντογιώργης Μ., – Παπαδόπουλος Δ., Η αποθήκευση του φυσικού αερίου στην ελληνική και την κοινοτική έννομη τάξη, Ενέργεια & Δίκαιο, 13 & 14/2010, σ. 76 επ.

επιχειρήσεις όφειλαν να τηρούν χωριστούς λογαριασμούς για κάθε δραστηριότητα, όπως θα συνέβαινε εάν αυτές ασκούνταν από διαφορετικές επιχειρήσεις, προκειμένου να αποφεύγονται οι διασταυρούμενες επιδοτήσεις, οι διακρίσεις και οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού. Η ρύθμιση αυτή αποτέλεσε το πρώτο βήμα προς τον μεταγενέστερο λειτουργικό και ιδιοκτησιακό διαχωρισμό των ενεργειακών δραστηριοτήτων, χωρίς, ωστόσο, να εξασφαλίζει από μόνος του την πραγματική ανεξαρτησία της διαχείρισης των δικτύων.

Ιδιαίτερη σημασία απέκτησαν επίσης οι διατάξεις περί πρόσβασης τρίτων στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου. Η Οδηγία παρείχε στα κράτη μέλη τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ δύο συστημάτων πρόσβασης: της πρόσβασης κατόπιν διαπραγμάτευσης και της ρυθμιζόμενης πρόσβασης βάσει δημοσιευμένων τιμολογίων. Το πρώτο σύστημα παρείχε μεγαλύτερη συμβατική ευελιξία, αλλά ενείχε αυξημένο κίνδυνο διακριτικής μεταχείρισης, ενώ το δεύτερο διασφάλιζε μεγαλύτερη διαφάνεια και ίσους όρους πρόσβασης μέσω προκαθορισμένων τιμολογίων και ρυθμιστικού ελέγχου. Παράλληλα, προβλέφθηκαν περιορισμένες δυνατότητες άρνησης πρόσβασης, κυρίως σε περιπτώσεις έλλειψης διαθέσιμης χωρητικότητας ή όταν η πρόσβαση θα έθετε σε κίνδυνο την εκπλήρωση υποχρεώσεων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, υπό την προϋπόθεση πάντοτε της ειδικής και επαρκούς αιτιολόγησης της σχετικής απόφασης.

Παρά τις σημαντικές καινοτομίες της, η Οδηγία 98/30/ΕΚ διατήρησε σημαντικό περιθώριο διακριτικής ευχέρειας υπέρ των κρατών μελών και δεν προέβλεψε ακόμη τη δημιουργία ανεξάρτητων εθνικών ρυθμιστικών αρχών με ευρείες εποπτικές αρμοδιότητες[43]. Περιορίστηκε στην πρόβλεψη δυνατότητας ορισμού ανεξάρτητων φορέων για την επίλυση διαφορών που ανέκυπταν κατά την εφαρμογή των κανόνων πρόσβασης στα δίκτυα. Η επιλογή αυτή αποτυπώνει τον μεταβατικό χαρακτήρα της πρώτης ενεργειακής δέσμης, κατά την οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση έθεσε τις θεμελιώδεις αρχές της απελευθέρωσης της αγοράς, χωρίς ακόμη να διαμορφώσει το ολοκληρωμένο θεσμικό πρότυπο ανεξάρτητης ρύθμισης που καθιερώθηκε με τις επόμενες ενεργειακές δέσμες.

Η πρώτη ενεργειακή δέσμη είχε αναμφίβολα μεταβατικό χαρακτήρα. Δεν επέβαλε ενιαίο πρότυπο οργάνωσης των αγορών, δεν εξασφάλισε πλήρη ανεξαρτησία των

[43] Rui Nunes, Sofia B. Nunes, Guilhermina Rego, A New Governance Model for Independent Regulatory Agencies, Theoretical Economics Letters, 2015, 5, 4-13, http://www.scirp.org/journal/tel http://dx.doi.org/10.4236/tel.2015.51002

διαχειριστών των δικτύων και δεν καθιέρωσε γενική υποχρέωση σύστασης ανεξάρτητων εθνικών ρυθμιστικών αρχών. Η ευρεία διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών ως προς τα συστήματα πρόσβασης, τον προσδιορισμό των επιλέξιμων πελατών και τους μηχανισμούς εποπτείας οδήγησε σε άνισους ρυθμούς και διαφορετικό βάθος απελευθέρωσης. Παράλληλα, ο περιορισμένος λογιστικός διαχωρισμός δεν αρκούσε για να εξουδετερώσει τα πλεονεκτήματα των καθετοποιημένων και ιστορικά εγκατεστημένων επιχειρήσεων.

Ωστόσο, η σημασία της πρώτης δέσμης υπερβαίνει τα άμεσα αποτελέσματά της. Οι Οδηγίες 96/92/ΕΚ και 98/30/ΕΚ αμφισβήτησαν για πρώτη φορά σε ενωσιακό επίπεδο την αντίληψη ότι η παραγωγή, η προμήθεια και η διαχείριση των ενεργειακών δικτύων έπρεπε να ασκούνται αποκλειστικά από ενιαίες μονοπωλιακές επιχειρήσεις. Καθιέρωσαν τις θεμελιώδεις αρχές της πρόσβασης τρίτων, της διαφάνειας, του λογιστικού διαχωρισμού και του σταδιακού ανοίγματος της αγοράς, ενώ ταυτόχρονα διατήρησαν τη δυνατότητα δημόσιας παρέμβασης για λόγους ασφάλειας εφοδιασμού, ποιότητας υπηρεσιών και προστασίας του γενικού συμφέροντος.

Υπό το πρίσμα αυτό, η πρώτη δέσμη αποτέλεσε το αρχικό στάδιο διαμόρφωσης του ευρωπαϊκού ρυθμιστικού κράτους στον τομέα της ενέργειας. Ανέδειξε ότι η εισαγωγή ανταγωνισμού στις δραστηριότητες παραγωγής και προμήθειας δεν μπορούσε να λειτουργήσει χωρίς ειδικούς κανόνες για τα φυσικά μονοπώλια των δικτύων και χωρίς θεσμούς ικανούς να διασφαλίζουν διαφανή και αμερόληπτη πρόσβαση. Οι αδυναμίες της εφαρμογής της οδήγησαν, συνεπώς, στην ανάγκη βαθύτερης εναρμόνισης, ισχυρότερου διαχωρισμού των δραστηριοτήτων και θεσμικής κατοχύρωσης των εθνικών ρυθμιστικών αρχών, ζητήματα που τέθηκαν στο επίκεντρο της δεύτερης ενεργειακής δέσμης[44].

1.2.2 Η δεύτερη δέσμη: εμβάθυνση της αγοράς και θεσμική ενίσχυση

Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, η Οδηγία 2003/54/ΕΚ προχώρησε σημαντικά πέρα από το πλαίσιο της πρώτης δέσμης. Καθιέρωσε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα πλήρους ανοίγματος της αγοράς, αναγνωρίζοντας δικαίωμα επιλογής

[44] Βλ. P. D. Cameron, Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union, 2η έκδ., Oxford University Press, 2007· K. Talus, EU Energy Law and Policy: A Critical Account, Oxford University Press, 2013· B. Eberlein, “The Making of the European Energy Market: The Interplay of Governance and Government”, Journal of Public Policy, 2008.

προμηθευτή σε όλους τους μη οικιακούς πελάτες από την 1η Ιουλίου 2004 και σε όλους τους πελάτες, περιλαμβανομένων των οικιακών, από την 1η Ιουλίου 2007. Παράλληλα, ενίσχυσε τον νομικό και λειτουργικό διαχωρισμό των διαχειριστών των συστημάτων μεταφοράς και διανομής από τις ανταγωνιστικές δραστηριότητες παραγωγής και προμήθειας και αντικατέστησε τα εναλλακτικά μοντέλα της πρώτης δέσμης με υποχρεωτική ρυθμιζόμενη πρόσβαση τρίτων στα δίκτυα, βάσει δημοσιευμένων τιμολογίων.

Υπό τις συνθήκες αυτές, η Ευρωπαϊκή Ένωση προχώρησε το 2003 στην υιοθέτηση της δεύτερης ενεργειακής δέσμης. Ο βασικός πυρήνας της περιλάμβανε την Οδηγία 2003/54/ΕΚ σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, την Οδηγία 2003/55/ΕΚ σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και τον Κανονισμό (ΕΚ) 1228/2003 σχετικά με τους όρους πρόσβασης στο δίκτυο για τις διασυνοριακές ανταλλαγές ηλεκτρικής ενέργειαΣε αντίθεση με την πρώτη δέσμη, η οποία είχε καθιερώσει τις αρχικές αρχές ανοίγματος των αγορών, η δεύτερη επιδίωξε να περιορίσει τις εθνικές αποκλίσεις, να ενισχύσει την ανεξαρτησία της διαχείρισης των δικτύων και να δημιουργήσει σταθερότερους θεσμικούς μηχανισμούς εποπτείας[45].

Η σημαντικότερη μεταβολή που επέφερε η δεύτερη δέσμη ήταν η μετατόπιση της ευρωπαϊκής πολιτικής από την απλή άρση των νομικών εμποδίων προς την ενεργή ρύθμιση της αγοράς. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αναγνώρισε ότι οι αγορές ενέργειας, λόγω της ιδιαίτερης οικονομικής και τεχνικής τους φύσης, δεν μπορούν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά χωρίς την ύπαρξη εξειδικευμένων θεσμών εποπτείας και ανεξάρτητων ρυθμιστικών μηχανισμών.

Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, η Οδηγία 2003/54/ΕΚ προχώρησε σημαντικά πέρα από το πλαίσιο της πρώτης δέσμης. Καθιέρωσε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα πλήρους ανοίγματος της αγοράς, αναγνωρίζοντας δικαίωμα επιλογής προμηθευτή σε όλους τους μη οικιακούς πελάτες από την 1η Ιουλίου 2004 και σε όλους τους πελάτες, περιλαμβανομένων των οικιακών, από την 1η Ιουλίου 2007. Παράλληλα, ενίσχυσε τον νομικό και λειτουργικό διαχωρισμό των διαχειριστών των συστημάτων

[45] Οδηγία 2003/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2003, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, ΕΕ L 176, 15.7.2003, σ. 37· Οδηγία 2003/55/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2003, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου, ΕΕ L 176, 15.7.2003, σ. 57· Κανονισμός (ΕΚ) 1228/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2003.

μεταφοράς και διανομής από τις ανταγωνιστικές δραστηριότητες παραγωγής και προμήθειας και αντικατέστησε τα εναλλακτικά μοντέλα της πρώτης δέσμης με υποχρεωτική ρυθμιζόμενη πρόσβαση τρίτων στα δίκτυα, βάσει δημοσιευμένων τιμολογίων. Παράλληλα, η Οδηγία ενίσχυσε την προστασία των καταναλωτών και κατοχύρωσε, ειδικά για την ηλεκτρική ενέργεια, δικαίωμα καθολικής υπηρεσίας για τους οικιακούς πελάτες, επιτρέποντας την επέκτασή του και σε μικρές επιχειρήσεις.

Αντίστοιχη εμβάθυνση πραγματοποιήθηκε στην αγορά φυσικού αερίου με την Οδηγία 2003/55/ΕΚ. Η Οδηγία διατήρησε τις βασικές αρχές της πρώτης δέσμης, τις κατέστησε όμως σαφέστερες και περισσότερο δεσμευτικές. Καθιέρωσε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα πλήρους ανοίγματος της αγοράς [46], ενίσχυσε τον νομικό και λειτουργικό διαχωρισμό των διαχειριστών των συστημάτων μεταφοράς και διανομής, επέβαλε ρυθμιζόμενη πρόσβαση τρίτων στα δίκτυα βάσει δημοσιευμένων τιμολογίων και ενδυνάμωσε τις απαιτήσεις διαφάνειας και λογιστικής αυτοτέλειας. Οι μεταβολές αυτές απέβλεπαν στον περιορισμό της δυνατότητας των καθετοποιημένων επιχειρήσεων να μεταχειρίζονται προνομιακά τις συνδεδεμένες δραστηριότητές τους και στη δημιουργία περισσότερο ισότιμων όρων εισόδου και δραστηριοποίησης στην αγορά.

Ο νομικός και λειτουργικός διαχωρισμός δεν ισοδυναμούσε, πάντως, με πλήρη ιδιοκτησιακή αποδέσμευση. Οι διαχειριστές των δικτύων μπορούσαν να εξακολουθούν να ανήκουν στον ίδιο εταιρικό όμιλο με επιχειρήσεις παραγωγής ή προμήθειας, έπρεπε όμως να διαθέτουν διακριτή νομική προσωπικότητα και επαρκή οργανωτική και λειτουργική ανεξαρτησία. Η λύση αυτή αποτέλεσε ενδιάμεσο συμβιβασμό: περιόρισε ορισμένες εμφανείς μορφές διακριτικής μεταχείρισης, χωρίς να εξαλείψει πλήρως τα κίνητρα των καθετοποιημένων ομίλων να ευνοούν τις συνδεδεμένες επιχειρήσεις τους. Η ανεπάρκεια του μοντέλου αυτού αποτέλεσε αργότερα έναν από τους βασικούς λόγους για την αυστηρότερη προσέγγιση της τρίτης ενεργειακής δέσμης.

Εξίσου σημαντική υπήρξε η ενίσχυση της προστασίας των τελικών καταναλωτών. Για πρώτη φορά, οι ευρωπαϊκές ενεργειακές οδηγίες αντιμετώπισαν την προστασία των καταναλωτών ως αναπόσπαστο στοιχείο της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και όχι ως αποκλειστική ευθύνη των κρατών μελών. Η διαφάνεια των συμβάσεων προμήθειας, η δυνατότητα αλλαγής προμηθευτή, η πρόσβαση σε αποτελεσματικούς

[46] Βλ. άρθρο 21 παρ. 1 της Οδηγίας 2003/54/ΕΚ· P. D. Cameron, Competition in Energy Markets, ό.π.· A. Johnston and G. Block, EU Energy Law, Oxford University Press, 2012

μηχανισμούς επίλυσης διαφορών και η ιδιαίτερη μέριμνα για τους ευάλωτους καταναλωτές εντάχθηκαν πλέον στους βασικούς στόχους της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής.

Κεντρική θεσμική καινοτομία της δεύτερης δέσμης αποτέλεσε η υποχρέωση των κρατών μελών να ορίσουν έναν ή περισσότερους αρμόδιους ρυθμιστικούς φορείς, πλήρως ανεξάρτητους από τα συμφέροντα της ενεργειακής βιομηχανίας. Οι φορείς αυτοί ανέλαβαν την εποπτεία της αμερόληπτης και αποτελεσματικής λειτουργίας των αγορών, καθώς και αρμοδιότητες σχετικές με τον καθορισμό ή την έγκριση των όρων και των μεθοδολογιών υπολογισμού των τιμολογίων πρόσβασης στα δίκτυα. Η πρόβλεψη αυτή σηματοδότησε ουσιώδη μεταβολή σε σχέση με την πρώτη δέσμη, η οποία δεν είχε επιβάλει γενική υποχρέωση σύστασης ανεξάρτητων εθνικών ρυθμιστικών αρχών.

Η ανεξαρτησία που καθιέρωσε η δεύτερη δέσμη παρέμενε, ωστόσο, περιορισμένη σε σύγκριση με το μεταγενέστερο καθεστώς. Οι Οδηγίες απαιτούσαν πρωτίστως ανεξαρτησία από τα συμφέροντα της ενεργειακής βιομηχανίας, χωρίς ακόμη να θεσπίζουν το πλήρες σύνολο οργανωτικών, λειτουργικών και δημοσιονομικών εγγυήσεων έναντι κυβερνητικών ή πολιτικών παρεμβάσεων που εισήχθη με την τρίτη ενεργειακή δέσμη. Επομένως, η δεύτερη δέσμη καθιέρωσε τον εθνικό ρυθμιστή ως αναγκαίο θεσμικό παράγοντα της αγοράς, δεν ολοκλήρωσε όμως ακόμη το ευρωπαϊκό πρότυπο της ισχυρής και πλήρως ανεξάρτητης ενεργειακής ρυθμιστικής αρχής.

Στο ίδιο θεσμικό περιβάλλον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημιούργησε, με την Απόφαση 2003/796/ΕΚ, την Ευρωπαϊκή Ομάδα Ρυθμιστικών Αρχών για την Ηλεκτρική Ενέργεια και το Φυσικό Αέριο (European Regulators Group for Electricity and Gas, ERGEG). Αν και η ομάδα αυτή δεν διέθετε ακόμη δεσμευτικές κανονιστικές αρμοδιότητες, συγκρότησε έναν μόνιμο συμβουλευτικό μηχανισμό συνεργασίας μεταξύ των εθνικών ρυθμιστικών αρχών και της Επιτροπής, με σκοπό τη διευκόλυνση της συνεπούς εφαρμογής του ενωσιακού πλαισίου και την ενίσχυση του συντονισμού σε ζητήματα διασυνοριακού χαρακτήρα. Η δημιουργία της ERGEG αποτύπωσε τη σταδιακή αναγνώριση ότι η αποτελεσματική λειτουργία της εσωτερικής αγοράς ενέργειας απαιτεί όχι μόνο εναρμονισμένους κανόνες, αλλά και θεσμικό συντονισμό μεταξύ των κρατών μελών. Ωστόσο, ο συμβουλευτικός χαρακτήρας της, η απουσία αυτοτελούς νομικής προσωπικότητας και η έλλειψη δεσμευτικών αρμοδιοτήτων περιόρισαν την αποτελεσματικότητά της στην αντιμετώπιση διασυνοριακών ρυθμιστικών ζητημάτων.

Η εξέλιξη αυτή προετοίμασε άμεσα τη δημιουργία του Οργανισμού για τη Συνεργασία των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας [Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER)] με την τρίτη ενεργειακή δέσμη.

Η δεύτερη ενεργειακή δέσμη είχε ιδιαίτερη σημασία και για την εξέλιξη του ελληνικού ρυθμιστικού πλαισίου. Μολονότι η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας είχε ήδη ιδρυθεί με τον ν. 2773/1999 στο πλαίσιο της προσαρμογής προς την πρώτη Οδηγία για την ηλεκτρική ενέργεια, η μεταφορά των Οδηγιών 2003/54/ΕΚ και 2003/55/ΕΚ επέβαλε την περαιτέρω ενίσχυση του θεσμικού της ρόλου και των αρμοδιοτήτων της ως προς την εποπτεία των αγορών και των δικτύων. Η ειδικότερη εξέλιξη της ΡΑΕ, καθώς και η μεταγενέστερη μετεξέλιξή της σε ΡΑΑΕΥ, εξετάζονται στο οικείο κεφάλαιο για το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο.

Η δεύτερη ενεργειακή δέσμη σηματοδότησε, συνεπώς, την εμβάθυνση της μετάβασης από την αρχική πολιτική ανοίγματος των αγορών προς ένα σύστημα θεσμικά οργανωμένου και ρυθμιζόμενου ανταγωνισμού. Η καθιέρωση πλήρους χρονοδιαγράμματος ανοίγματος της αγοράς, η υποχρεωτική ρυθμιζόμενη πρόσβαση στα δίκτυα, ο νομικός και λειτουργικός διαχωρισμός των διαχειριστών και η θεσμοθέτηση εθνικών ρυθμιστικών φορέων περιόρισαν ορισμένες από τις αδυναμίες της πρώτης δέσμης και ενίσχυσαν τις προϋποθέσεις εισόδου νέων επιχειρήσεων[47].

Ωστόσο, η δεύτερη δέσμη δεν ολοκλήρωσε την εσωτερική αγορά. Η διατήρηση των δικτύων εντός καθετοποιημένων εταιρικών ομίλων, η περιορισμένη εναρμόνιση των εξουσιών και των εγγυήσεων ανεξαρτησίας των εθνικών ρυθμιστών, η υψηλή συγκέντρωση των αγορών και η ανεπάρκεια των μηχανισμών αντιμετώπισης διασυνοριακών ζητημάτων εξακολούθησαν να περιορίζουν την αποτελεσματικότητα του πλαισίου. Η ERGEG ενίσχυσε τον συντονισμό, αλλά ο συμβουλευτικός της χαρακτήρας δεν της επέτρεπε να επιλύει δεσμευτικά συγκρούσεις μεταξύ εθνικών ρυθμιστικών προσεγγίσεων[48].

Η πραγματική θεσμική συμβολή της δεύτερης δέσμης έγκειται, επομένως, στην ανάδειξη της ανεξάρτητης ρυθμιστικής εποπτείας ως αναγκαίου συμπληρώματος του ανταγωνισμού. Η Ένωση αναγνώρισε ότι η απελευθέρωση των αγορών δικτύων δεν

[47] Soares, I. and Sarmento, P., Unbundling in the Telecommunications and the Electricity Sectors: How Far Should It Go? European Research Studies Journal, XV, 2012.

[48] Απόφαση 2003/796/ΕΚ της Επιτροπής, της 11ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Ομάδας Ρυθμιστικών Αρχών για την Ηλεκτρική Ενέργεια και το Φυσικό Αέριο· Β. Eberlein, Regulation by Cooperation: The 'Third Way' in Making Rules for the Internal Energy Market, στο P. Cameron (ed.), Legal Aspects of EU Energy Regulation, Oxford University Press.

οδηγεί αυτομάτως σε ανταγωνιστικές συνθήκες, αλλά απαιτεί συνεχή έλεγχο των όρων πρόσβασης, των τιμολογίων, της συμπεριφοράς των καθετοποιημένων επιχειρήσεων και της προστασίας των καταναλωτών. Οι αδυναμίες που παρέμειναν οδήγησαν στην τρίτη ενεργειακή δέσμη, η οποία ενίσχυσε περαιτέρω τον διαχωρισμό των δικτύων, την ανεξαρτησία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών και την υπερεθνική ρυθμιστική συνεργασία μέσω της ίδρυσης του ACER.

1.2.3 Η τρίτη δέσμη και η θεσμική ωρίμανση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας

Η δεύτερη ενεργειακή δέσμη αποτέλεσε αναμφίβολα σημαντικό σταθμό στην πορεία ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς ενέργειας, καθώς ενίσχυσε τον ανταγωνισμό, διεύρυνε το δικαίωμα επιλογής προμηθευτή και εισήγαγε αυστηρότερες απαιτήσεις ως προς τον λειτουργικό και νομικό διαχωρισμό των δραστηριοτήτων των καθετοποιημένων επιχειρήσεων. Παρά τη σημαντική αυτή πρόοδο, η εφαρμογή της ανέδειξε σειρά διαρθρωτικών αδυναμιών, οι οποίες δεν επέτρεψαν την επίτευξη του βασικού στόχου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή την δημιουργία μιας πραγματικά ολοκληρωμένης και ανταγωνιστικής εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αξιολογώντας την εφαρμογή της δεύτερης δέσμης, διαπίστωσε ότι οι αγορές των κρατών μελών εξακολουθούσαν να χαρακτηρίζονται από υψηλό βαθμό συγκέντρωσης, περιορισμένη κινητικότητα των καταναλωτών, ανεπαρκείς διασυνοριακές συναλλαγές και σημαντικά εμπόδια εισόδου για νέους συμμετέχοντες. Παράλληλα, οι ιστορικές καθετοποιημένες επιχειρήσεις διατηρούσαν σε μεγάλο βαθμό τον έλεγχο των κρίσιμων ενεργειακών υποδομών, γεγονός που περιόριζε ουσιαστικά την αποτελεσματικότητα του ανταγωνισμού και δημιουργούσε άνισους όρους πρόσβασης στις αγορές ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου.

Οι διαπιστώσεις αυτές επιβεβαιώθηκαν από την Έρευνα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις αγορές ενέργειας, η οποία δημοσιεύθηκε το 2007 μετά από εκτεταμένη έρευνα στους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου. Η έκθεση κατέδειξε ότι, παρά τη θεσμική απελευθέρωση των αγορών, εξακολουθούσαν να υφίστανται σοβαρές στρεβλώσεις, οι οποίες εμπόδιζαν την ανάπτυξη πραγματικού ανταγωνισμού. Μεταξύ των σημαντικότερων προβλημάτων εντοπίστηκαν η υψηλή συγκέντρωση της παραγωγής και της προμήθειας σε περιορισμένο αριθμό επιχειρήσεων, η ανεπαρκής

ανεξαρτησία των διαχειριστών συστημάτων μεταφοράς, η περιορισμένη διασυνδεσιμότητα των εθνικών δικτύων, καθώς και η έλλειψη αποτελεσματικού συντονισμού μεταξύ των εθνικών ρυθμιστικών αρχών.

Η Επιτροπή επισήμανε ότι οι καθετοποιημένες επιχειρήσεις διατηρούσαν ισχυρά οικονομικά κίνητρα να ευνοούν τις συνδεδεμένες επιχειρήσεις παραγωγής ή προμήθειας κατά τη διαχείριση των δικτύων μεταφοράς και διανομής. Η διατήρηση του ελέγχου των δικτύων από τις ίδιες επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνταν και στην παραγωγή ή την προμήθεια δημιουργούσε σοβαρό κίνδυνο διακριτικής μεταχείρισης των ανταγωνιστών, είτε μέσω της καθυστέρησης των διαδικασιών σύνδεσης είτε μέσω της προνομιακής πρόσβασης σε πληροφορίες ή διαθέσιμη μεταφορική ικανότητα. Η διαπίστωση αυτή αποτέλεσε ίσως το σημαντικότερο επιχείρημα υπέρ της περαιτέρω ενίσχυσης του διαχωρισμού των δραστηριοτήτων και της ανεξαρτησίας των διαχειριστών δικτύων.

Παράλληλα, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές διέφεραν σημαντικά ως προς τις αρμοδιότητες, την ανεξαρτησία και την αποτελεσματικότητά τους. Σε αρκετά κράτη μέλη οι ρυθμιστικές αρχές εξακολουθούσαν να διαθέτουν περιορισμένες εξουσίες ή να υπόκεινται σε σημαντικές κυβερνητικές παρεμβάσεις, γεγονός που δυσχέραινε την ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου και δημιουργούσε αποκλίσεις στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Η εμπειρία αυτή ανέδειξε ότι η ύπαρξη ανεξάρτητων και ισχυρών εθνικών ρυθμιστικών αρχών δεν αποτελούσε πλέον οργανωτική επιλογή των κρατών μελών, αλλά ουσιώδη προϋπόθεση για την αποτελεσματική λειτουργία της ευρωπαϊκής αγοράς ενέργειας.

Οι διαπιστώσεις αυτές συνδυάστηκαν με τη σταδιακή μεταβολή των προτεραιοτήτων της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής. Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 2000, η βασική επιδίωξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν η δημιουργία συνθηκών ανταγωνισμού και η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς. Σταδιακά, όμως, η ενεργειακή πολιτική απέκτησε πολύ ευρύτερη διάσταση. Η ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, η προστασία του περιβάλλοντος, η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και η ενίσχυση της ενεργειακής αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών αναδείχθηκαν σε ισότιμους στόχους της ευρωπαϊκής ενεργειακής ολοκλήρωσης.

Η εξέλιξη αυτή αποτυπώθηκε ήδη στην Πράσινη Βίβλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 2006 με τίτλο A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy, η οποία ανέδειξε την ανάγκη μιας νέας ευρωπαϊκής ενεργειακής στρατηγικής βασισμένης σε τρεις αλληλένδετους άξονες: την ανταγωνιστικότητα, τη βιωσιμότητα

και την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού. Για πρώτη φορά, η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς αντιμετωπίστηκε όχι ως αυτοσκοπός, αλλά ως αναγκαία προϋπόθεση για την επίτευξη των ευρύτερων στόχων της ενεργειακής και περιβαλλοντικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης[49].

Ιδιαίτερη σημασία απέκτησε επίσης η ενίσχυση της διασυνοριακής συνεργασίας. Η αυξανόμενη διασύνδεση των ευρωπαϊκών ενεργειακών συστημάτων, η ανάπτυξη κοινών αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου και η ανάγκη αποτελεσματικής διαχείρισης των διασυνοριακών υποδομών κατέστησαν εμφανές ότι η αποκλειστικά εθνική ρύθμιση δεν επαρκούσε πλέον για την αντιμετώπιση των σύνθετων προβλημάτων της αγοράς. Η ενεργειακή αγορά είχε πλέον αποκτήσει ουσιαστικά ευρωπαϊκό χαρακτήρα, ενώ οι ρυθμιστικοί μηχανισμοί παρέμεναν σε μεγάλο βαθμό εθνικοί. Το θεσμικό αυτό κενό επρόκειτο να καλύψει η τρίτη ενεργειακή δέσμη.

Η τρίτη ενεργειακή δέσμη επιδίωξε να ολοκληρώσει τις μεταρρυθμίσεις που είχαν αρχίσει με τις δύο προηγούμενες δέσμες, δημιουργώντας ένα περισσότερο συνεκτικό, διαφανές και αποτελεσματικό κανονιστικό πλαίσιο για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου.

Η τρίτη ενεργειακή δέσμη, η οποία υιοθετήθηκε το 2009, αποτελεί το σημαντικότερο μέχρι σήμερα στάδιο της ευρωπαϊκής ενεργειακής ολοκλήρωσης. Αποτελείται από την Οδηγία 2009/72/ΕΚ για τους κοινούς κανόνες της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, την Οδηγία 2009/73/ΕΚ για τους κοινούς κανόνες της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου, τον Κανονισμό (ΕΚ) 713/2009 για τη σύσταση του Οργανισμού Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (ACER), καθώς και τους Κανονισμούς (ΕΚ) 714/2009 και 715/2009 σχετικά με τους όρους πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου αντίστοιχα. Σε αντίθεση με τις δύο προηγούμενες ενεργειακές δέσμες, οι οποίες επικεντρώθηκαν κυρίως στο άνοιγμα των αγορών και στη σταδιακή εμβάθυνση του ανταγωνισμού, η τρίτη δέσμη επιδίωξε να ολοκληρώσει την εσωτερική αγορά μέσω της ενίσχυσης της θεσμικής διακυβέρνησης, της αποτελεσματικότερης λειτουργίας των δικτύων και της ουσιαστικής ανεξαρτησίας των ρυθμιστικών αρχών. Η μεταρρύθμιση αυτή στηρίχθηκε

[49] Βλ. ιδίως G. Majone, The Rise of the Regulatory State in Europe, West European Politics, 17(3), 1994, σ. 77–101, Levi-Faur D., The politics of liberalisation: Privatisation and regulation-for-competition in Europe's and Latin America's telecoms and electricity industries, European Journal of Political Research, 42, 2003, 705-740, M. Thatcher, Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe, Journal of European Public Policy, 9(6), 2002, σ. 954–972.

στην παραδοχή ότι η πλήρης απελευθέρωση των αγορών δεν μπορεί να επιτευχθεί μόνο με την κατάργηση των νομικών περιορισμών, αλλά προϋποθέτει ισχυρούς μηχανισμούς εποπτείας, διαφανείς κανόνες πρόσβασης στις ενεργειακές υποδομές και αποτελεσματικό συντονισμό τόσο σε εθνικό όσο και σε ενωσιακό επίπεδο.

Η επιλογή του ενωσιακού νομοθέτη να συνδυάσει οδηγίες και κανονισμούς παρουσιάζει ιδιαίτερη σημασία. Οι οδηγίες εξακολουθούν να καθορίζουν τις βασικές αρχές οργάνωσης των εθνικών αγορών, αφήνοντας στα κράτη μέλη περιθώριο ως προς τη μορφή και τα μέσα ενσωμάτωσης. Αντίθετα, οι κανονισμοί εφαρμόζονται άμεσα και ομοιόμορφα σε όλα τα κράτη μέλη, περιορίζοντας τις αποκλίσεις που είχαν παρατηρηθεί κατά την εφαρμογή των προηγούμενων ενεργειακών δεσμών. Με τον τρόπο αυτό, η Ευρωπαϊκή Ένωση επιδίωξε να ενισχύσει την ενιαία εφαρμογή των κανόνων της εσωτερικής αγοράς και να περιορίσει τα διαφορετικά εθνικά πρότυπα ρύθμισης[50].

Τόσο η Οδηγία 2009/72/ΕΚ όσο και η Οδηγία 2009/73/ΕΚ, στο Προοίμιό τους στην παράγραφο 34 και 30 αντίστοιχα, τονίζουν ότι οι ρυθμιστικοί φορείς ενεργείας θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να λαμβάνουν αποφάσεις σε κάθε συναφές ρυθμιστικό θέμα, προκειμένου να λειτουργεί ορθώς η εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενεργείας και φυσικού αερίου και να είναι πλήρως ανεξάρτητες από οποιοδήποτε άλλο δημόσιο ή ιδιωτικό συμφέρον. Επισημαίνεται ότι κάτι τέτοιο δεν εμποδίζει ούτε τον δικαστικό έλεγχο ούτε την κοινοβουλευτική εποπτεία, σύμφωνα με το συνταγματικό δίκαιο των κρατών μελών[51].

Οι κύριοι άξονες στους οποίους κινήθηκε η Οδηγία 2009/72/ΕΚ είναι η προστασία των καταναλωτών και η εξασφάλιση της παροχής των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, ο διαχωρισμός συστημάτων μεταφοράς και διαχειριστών συστημάτων μεταφοράς, η δημιουργία ανεξάρτητου διαχειριστή μεταφοράς, ο αποτελεσματικός διαχωρισμός της δραστηριότητας μεταφοράς από τις δραστηριότητες της παραγωγής και της προμήθειας και η οργάνωση της πρόσβασης στο σύστημα, μέσω της καθιέρωσης της αρχής της διαφάνειας. Στόχο αποτέλεσε περαιτέρω η προώθηση του ανταγωνισμού εντός των

[50] Για την εξέλιξη των διαδοχικών ενεργειακών δεσμών βλ. K. Talus, EU Energy Law and Policy: A Critical Account, Oxford University Press, 2013, A. Johnston and G. Block, EU Energy Law, Oxford University Press, 2012, M. M. Roggenkamp et al. (eds.), Energy Law in Europe, 3η έκδ., Oxford University Press, 2016.

[51] Βλ. επίσης Συνοδινός Χ., Εξέλιξη του δικαίου της ενέργειας και ελληνική πραγματικότητα, Συνήγορος, 77/2010, σ. 34 και Συνοδινός Χ., Συνδρομή του αναδυόμενου ενεργειακού δικαίου στο δυναμικά εξελισσόμενο εμπορικό δίκαιο, Ενέργεια & Δίκαιο,17/2012, σ. 54 επ.

περιφερειακών αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και για πρώτη φορά δόθηκε ρητά σε όλους τους καταναλωτές το δικαίωμα της επιλογής προμηθευτή.

Ως προς το φυσικό αέριο, όπως και η προηγούμενη Οδηγία, έτσι και η Οδηγία 2009/73 δίνει ιδιαίτερη έμφαση στις Υπηρεσίες Κοινής Ωφέλειας[52]. Στο άρθρο 3 προβλέπεται ότι τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να επιβάλλουν στις επιχειρήσεις φυσικού αερίου υποχρεώσεις κοινής ωφέλειας για λόγους γενικού οικονομικού συμφέροντος. Οι υποχρεώσεις αυτές μπορεί να σχετίζονται με την ασφάλεια του εφοδιασμού, την τακτικότητα, την ποιότητα και την τιμολόγηση των υπηρεσιών. Πρέπει, δε, να είναι σαφώς καθορισμένες, διαφανείς, αντικειμενικές και επαληθεύσιμες, και να διασφαλίζουν ισότιμη πρόσβαση των επιχειρήσεων φυσικού αερίου της Ένωσης στους καταναλωτές των κρατών μελών. Οι υποχρεώσεις παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας αποτελούν έκφραση της δυνατότητας των κρατών μελών να επιβάλλουν ρυθμίσεις υπέρ του γενικού συμφέροντος, δυνάμει του άρθρου 106(2) ΣΛΕΕ. Η Οδηγία 2009/73/ΕΚ επιβεβαιώνει την αναγνώριση του ενεργειακού εφοδιασμού ως υπηρεσίας γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος (SGEI), συνδυάζοντας την ελευθερία της αγοράς με την κοινωνική προστασία.

Η σημαντικότερη καινοτομία της τρίτης ενεργειακής δέσμης υπήρξε η αντιμετώπιση των ενεργειακών δικτύων ως κρίσιμων ευρωπαϊκών υποδομών και όχι πλέον ως αποκλειστικά εθνικών περιουσιακών στοιχείων. Η μεταφορά ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου θεωρήθηκε ότι αποτελεί τη θεμελιώδη προϋπόθεση για την ανάπτυξη πραγματικού ανταγωνισμού, καθώς χωρίς ουδέτερα και ανεξάρτητα δίκτυα δεν είναι δυνατόν να διασφαλισθεί η ισότιμη πρόσβαση όλων των επιχειρήσεων στην αγορά. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αναγνώρισε ότι η αποτελεσματικότητα του ανταγωνισμού εξαρτάται πρωτίστως από τη λειτουργία των υποδομών και όχι μόνο από τον αριθμό των συμμετεχόντων στην αγορά.

Η διαπίστωση αυτή οδήγησε στην ουσιαστική αναθεώρηση της αντίληψης περί διαχωρισμού των ενεργειακών δραστηριοτήτων. Ενώ η δεύτερη δέσμη είχε εισαγάγει τον νομικό και λειτουργικό διαχωρισμό των διαχειριστών δικτύων, η εμπειρία έδειξε ότι οι καθετοποιημένες επιχειρήσεις εξακολουθούσαν να διαθέτουν σημαντικά κίνητρα επηρεασμού της λειτουργίας των δικτύων προς όφελος των συνδεδεμένων

[52] Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση, Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors (Final Report), COM(2006) 851 τελικό, 10.1.2007, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πράσινη Βίβλος, A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy, COM(2006) 105 τελικό, 8.3.2006, Οδηγία 2009/72/ΕΚ, ΕΕ L 211, 14.8.2009· Οδηγία 2009/73/ΕΚ, ΕΕ L 211, 14.8.2009, Κανονισμός (ΕΚ) 713/2009, ΕΕ L 211, 14.8.2009.

επιχειρήσεων παραγωγής ή προμήθειας. Για τον λόγο αυτό, η τρίτη δέσμη υιοθέτησε αυστηρότερες μορφές διαχωρισμού, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την πραγματική ανεξαρτησία των διαχειριστών των συστημάτων μεταφοράς.

Βασικό εργαλείο για την επίτευξη του στόχου αυτού αποτέλεσε το μοντέλο του ιδιοκτησιακού διαχωρισμού (Ownership Unbundling). Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό, η επιχείρηση που ασκεί δραστηριότητες παραγωγής ή προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας ή φυσικού αερίου δεν επιτρέπεται να ασκεί ταυτόχρονα έλεγχο επί του διαχειριστή του συστήματος μεταφοράς. Η λογική του μέτρου είναι ότι η ανεξαρτησία δεν μπορεί να διασφαλισθεί μόνο μέσω οργανωτικών ή λειτουργικών διαχωρισμών, όταν εξακολουθεί να υπάρχει κοινός ιδιοκτήτης με αντικρουόμενα οικονομικά συμφέροντα. Με τον ιδιοκτησιακό διαχωρισμό επιδιώχθηκε η πλήρης εξάλειψη κάθε κινήτρου διακριτικής μεταχείρισης μεταξύ των χρηστών των δικτύων.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αναγνώρισε, ωστόσο, ότι η άμεση εφαρμογή του ιδιοκτησιακού διαχωρισμού θα ήταν ιδιαίτερα δύσκολη σε ορισμένα κράτη μέλη, λόγω της ιστορικής δομής των ενεργειακών τους επιχειρήσεων και των διαφορετικών μοντέλων οργάνωσης των αγορών. Για τον λόγο αυτό, η τρίτη δέσμη προέβλεψε δύο εναλλακτικά συστήματα συμμόρφωσης[53].

Το πρώτο είναι το μοντέλο του Independent System Operator (ISO), σύμφωνα με το οποίο η κυριότητα του δικτύου μπορεί να παραμένει στην καθετοποιημένη επιχείρηση, ενώ η διαχείριση, η λειτουργία και η ανάπτυξη του συστήματος ανατίθενται σε πλήρως ανεξάρτητο διαχειριστή, ο οποίος λειτουργεί υπό αυστηρή εποπτεία της εθνικής ρυθμιστικής αρχής. Το μοντέλο αυτό αποσκοπεί στη διασφάλιση της λειτουργικής ουδετερότητας του διαχειριστή, ακόμη και όταν η ιδιοκτησία των υποδομών δεν έχει αποχωρισθεί πλήρως από τις δραστηριότητες παραγωγής ή προμήθειας.

Το δεύτερο είναι το μοντέλο του Independent Transmission Operator (ITO), το οποίο επιτρέπει τη διατήρηση του διαχειριστή εντός του ίδιου εταιρικού ομίλου, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούνται ιδιαίτερα αυστηρές εγγυήσεις οργανωτικής, διοικητικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Η διοίκηση του διαχειριστή, οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων, η οικονομική αυτοτέλεια και οι μηχανισμοί συμμόρφωσης οργανώνονται

[53] Βλ. άρθρο 9 και άρθρα 13-23 της Οδηγίας 2009/72/ΕΚ (και αντίστοιχα άρθρα της Οδηγίας 2009/73/ΕΚ) για τα τρία μοντέλα διαχωρισμού (Ownership Unbundling, ISO, ITO). Για την πρακτική εφαρμογή βλ. European Commission, Commission Staff Working Document, Report on the Independent Transmission Operator (ITO) Model in the context of the Third Energy Package, SWD(2014) 312 final, όπου καταγράφεται ότι τόσο η Ελλάδα όσο και η Ιταλία επέλεξαν το μοντέλο ITO για τους διαχειριστές μεταφοράς τους.

κατά τρόπο ώστε να αποτρέπεται κάθε επιρροή της καθετοποιημένης επιχείρησης στη λειτουργία του δικτύου[54].

Η επιλογή των τριών αυτών μοντέλων αποτυπώνει τον πραγματισμό του ενωσιακού νομοθέτη. Αντί να επιβάλει ένα ενιαίο σύστημα σε όλα τα κράτη μέλη, η Ευρωπαϊκή Ένωση υιοθέτησε ένα ευέλικτο κανονιστικό πλαίσιο, επιτρέποντας διαφορετικές θεσμικές λύσεις υπό την προϋπόθεση ότι επιτυγχάνεται το ίδιο ουσιαστικό αποτέλεσμα: η πραγματική ανεξαρτησία των διαχειριστών των συστημάτων μεταφοράς και η ισότιμη πρόσβαση όλων των συμμετεχόντων στις ενεργειακές υποδομές[55].

Η σημασία της μεταρρύθμισης αυτής υπερβαίνει το στενό πλαίσιο της οργάνωσης των ενεργειακών δικτύων. Ο ιδιοκτησιακός διαχωρισμός αποτελεί χαρακτηριστική έκφραση της μετάβασης προς το ευρωπαϊκό ρυθμιστικό κράτος, όπου η δημόσια εξουσία δεν ασκείται πλέον μέσω της άμεσης κρατικής ιδιοκτησίας των υποδομών, αλλά μέσω ανεξάρτητων κανόνων, εξειδικευμένων ρυθμιστικών αρχών και μηχανισμών συνεχούς εποπτείας της αγοράς[56]. Η μεταβολή αυτή θα επηρεάσει καθοριστικά τόσο τη θεσμική εξέλιξη της ελληνικής Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας όσο και τη λειτουργία της ιταλικής ARERA, οι οποίες θα κληθούν να εφαρμόσουν ένα νέο, περισσότερο σύνθετο και απαιτητικό μοντέλο ενεργειακής ρύθμισης.

Τέλος, με την Οδηγία ΕΚ/2009/72 συστήνεται ο Οργανισμός Συνεργασίας Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (ΟΣΡΑΕ - ACER), με στόχο την κάλυψη του ρυθμιστικού κενού στο επίπεδο της Κοινότητας και την προώθηση της αποτελεσματικής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς ενέργειας και θεσμοθετείται η υποχρεωτική συνεργασία των Διαχειριστών Συστημάτων Μεταφοράς. Οι εν λόγω φορείς σηματοδοτούν την ανάδυση μιας νέου τύπου συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και της ΕΕ, η οποία αναπτύσσεται πλέον σε αυτοτελή βάση, εν είδει δικτύου,

---

[54] Γ. Κουτζούκου, Μ. Ασλάνογλου, Α. Τροκούδη, Η εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας: Από την πρώτη στην τρίτη ενεργειακή δέσμη και ο ρόλος του ρυθμιστή και του διαχειριστή σε Φαραντούρη Ν. (Επιμ.), Ενέργεια: Δίκαιο, Οικονομία & Πολιτική, Πανάγο Θ., Ο διαχωρισμός των επιχειρήσεων, που δραστηριοποιούνται στον τομέα της ενέργειας, οπ, σ. 60-65

[55] Οδηγία 2009/73/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 2009 σχετικά με κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και την κατάργηση της Οδηγίας 2003/55/ΕΚ, ΕΕ L 211, 14.8.2009, άρθρο 32 επ.

[56] Βλ. Communication from the Commission – Priority Interconnection Plan, COM(2006)846 final. Βλ. και Pielow, J. (ed.), The Internal Energy Market, Nomos, 2014, σ. 199 επ. Βλ. Υπόθεση GDF Suez/ENI/EDP, COMP/39.316, Απόφαση της Επιτροπής της 3.12.2009, όπου διαπιστώθηκε κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης λόγω πρακτικών περιορισμού της πρόσβασης στα δίκτυα (capacity hoarding). Βλ. επίσης Υπόθεση Case T-612/17, Eni SpA κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, EU:T:2019:290.

και δεν διέρχεται κατ' ανάγκη μέσω των εθνικών κυβερνήσεων ή των κεντρικών υπουργικών δομών[57].

Υπό το πρίσμα αυτό, η τρίτη ενεργειακή δέσμη δεν αποτέλεσε απλώς μία ακόμη αναθεώρηση της υφιστάμενης νομοθεσίας. Αντιθέτως, σηματοδότησε τη μετάβαση από το στάδιο της απελευθέρωσης των αγορών στο στάδιο της θεσμικής τους ωρίμανσης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση εγκατέλειψε σταδιακά την αντίληψη ότι ο ανταγωνισμός μπορεί να αναπτυχθεί αποκλειστικά μέσω της άρσης των κρατικών μονοπωλίων και υιοθέτησε ένα νέο μοντέλο ενεργειακής διακυβέρνησης, στο οποίο κεντρική θέση καταλαμβάνουν οι ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές, οι διαφανείς κανόνες λειτουργίας των δικτύων και η στενή συνεργασία των κρατών μελών στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης ευρωπαϊκής αγοράς.

Η θεσμική αυτή μεταβολή παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την παρούσα μελέτη. Η τρίτη ενεργειακή δέσμη δεν μεταρρύθμισε μόνο τη λειτουργία των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου· αναδιαμόρφωσε συγχρόνως τον ίδιο τον τρόπο άσκησης της δημόσιας εξουσίας στον ενεργειακό τομέα. Η ρύθμιση των αγορών παύει πλέον να αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα της κεντρικής διοίκησης και ανατίθεται σε ανεξάρτητες διοικητικές αρχές με εξειδικευμένες κανονιστικές, εποπτικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες. Υπό την έννοια αυτή, η τρίτη ενεργειακή δέσμη αποτελεί το σημείο καμπής για την ανάδειξη του σύγχρονου ευρωπαϊκού ρυθμιστικού κράτους (Regulatory State)[58] στον τομέα της ενέργειας και δημιουργεί το θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο εξελίχθηκαν τόσο η ελληνική Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας όσο και η ιταλική ARERA.

1.2.4 Από την απελευθέρωση στη ρυθμιστική ενοποίηση

Η συνολική πορεία των ενεργειακών δεσμών καταδεικνύει ότι η ευρωπαϊκή ενεργειακή πολιτική δεν εξελίχθηκε απλώς προς την κατεύθυνση της απελευθέρωσης των αγορών, αλλά προς μια βαθύτερη θεσμική μεταβολή που αφορά τον τρόπο άσκησης της δημόσιας εξουσίας στον ενεργειακό τομέα. Η μετάβαση από τα εθνικά μονοπώλια σε ανταγωνιστικές αγορές συνοδεύτηκε από την ανάπτυξη ενός σύνθετου συστήματος

[57]Βλ. Μωραΐτη Α., Ο Οργανισμός για τη Συνεργασία των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (ACER), Ενέργεια και Δίκαιο, 2020.

[58] Littlechild, S. C., Regulation of British Telecommunications' Profitability, 1983. https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2024/02/eprg-S.-Littlechild_1983-report.pdf

ρυθμιστικής διακυβέρνησης, στο οποίο κεντρικό ρόλο διαδραματίζουν οι ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές και οι ενωσιακοί μηχανισμοί συντονισμού.

Υπό την έννοια αυτή, οι ενεργειακές δέσμες δεν αποτελούν απλώς εργαλεία οικονομικής πολιτικής, αλλά θεσμικά μέσα συγκρότησης του ευρωπαϊκού ρυθμιστικού κράτους. Η σημασία τους έγκειται όχι μόνο στην απελευθέρωση των αγορών, αλλά κυρίως στη διαμόρφωση ενός νέου μοντέλου διακυβέρνησης, στο οποίο η ρύθμιση αντικαθιστά την άμεση κρατική παρέμβαση και η ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών συνδυάζεται με την ανάγκη ευρωπαϊκού συντονισμού και λογοδοσίας.

Η εξέλιξη αυτή θέτει τις βάσεις για την κατανόηση των επόμενων μεταρρυθμίσεων, ιδίως του λεγόμενου Καθαρού Ενεργειακού Πακέτου, το οποίο σηματοδοτεί τη μετάβαση από την απλή απελευθέρωση των αγορών σε ένα ολοκληρωμένο σύστημα ενεργειακής μετάβασης και κλιματικής ουδετερότητας[59].

1.3 Το Clean Energy Package και η μετάβαση στη βιώσιμη ενεργειακή ρύθμιση

Η ολοκλήρωση της τρίτης ενεργειακής δέσμης σηματοδότησε την ουσιαστική θεσμική εδραίωση της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου. Η Ευρωπαϊκή Ένωση είχε πλέον διαμορφώσει ένα συνεκτικό ρυθμιστικό πλαίσιο, βασισμένο στην απελευθέρωση των αγορών, στον διαχωρισμό των ενεργειακών δραστηριοτήτων, στην ενίσχυση των εθνικών ρυθμιστικών αρχών και στη διασυνοριακή συνεργασία μέσω του ACER και των ευρωπαϊκών δικτύων διαχειριστών. Ωστόσο, η ολοκλήρωση της αγοράς δεν αποτελούσε πλέον αυτοσκοπό. Η συνεχώς αυξανόμενη ανάγκη αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής, η υιοθέτηση της Συμφωνίας των Παρισίων, η ανάγκη περιορισμού των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και η επιτάχυνση της διείσδυσης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας επέβαλαν μία συνολική αναθεώρηση της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής.

Υπό τις συνθήκες αυτές, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε το 2016 τη δέσμη μέτρων Clean Energy for All Europeans, η οποία εγκρίθηκε σταδιακά κατά τα έτη 2018 και 2019 και αποτελεί την αποκαλούμενη τέταρτη ενεργειακή δέσμη. Σε αντίθεση με τις προηγούμενες ενεργειακές μεταρρυθμίσεις, η νέα δέσμη δεν περιορίζεται στην οργάνωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, αλλά επιχειρεί να δημιουργήσει ένα

[59] Βλ. Αθανασίου Λ., Ζητήματα από την απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου, Ενέργεια & Δίκαιο, 2/2004.

ολοκληρωμένο σύστημα ενεργειακής διακυβέρνησης, στο οποίο η λειτουργία της αγοράς υπηρετεί ευρύτερους στόχους δημοσίου συμφέροντος, όπως η κλιματική ουδετερότητα, η ενεργειακή αποδοτικότητα, η βιώσιμη ανάπτυξη και η προστασία των καταναλωτών. Το Clean Energy Package δεν αποτελεί απλώς μια τεχνική αναθεώρηση της προηγούμενης νομοθεσίας, αλλά συνιστά ποιοτική τομή στη φιλοσοφία της ευρωπαϊκής ενεργειακής διακυβέρνησης. Ενώ οι προηγούμενες νομοθετικές δέσμες είχαν ως κύριο στόχο τη δημιουργία και εμβάθυνση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας, το νέο πλαίσιο ενσωματώνει πλέον ρητά την αρχή της ενεργειακής μετάβασης προς ένα σύστημα χαμηλών εκπομπών άνθρακα, στο οποίο η αγορά λειτουργεί ως εργαλείο επίτευξης περιβαλλοντικών στόχων και όχι ως αυτοτελής σκοπός[60].

Η τέταρτη δέσμη οδηγιών για την ενέργεια αποτελείται από ένα σύνθετο πλέγμα νομοθετικών πράξεων που καλύπτουν το σύνολο της ενεργειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στον πυρήνα της περιλαμβάνονται η Οδηγία (ΕΕ) 2019/944 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, ο Κανονισμός (ΕΕ) 2019/943 για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, ο Κανονισμός (ΕΕ) 2019/941 σχετικά με την ετοιμότητα αντιμετώπισης κινδύνων στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας και ο Κανονισμός (ΕΕ) 2019/942, με τον οποίο αναμορφώθηκε και ενισχύθηκε ο ρόλος του Οργανισμού Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (ACER). Παράλληλα, η δέσμη συμπληρώνεται από την Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 για την προώθηση της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (RED II), την Οδηγία (ΕΕ) 2018/2002 για την ενεργειακή απόδοση, την Οδηγία (ΕΕ) 2018/844 για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων και τον Κανονισμό (ΕΕ) 2018/1999 για τη διακυβέρνηση της Ενεργειακής Ένωσης και της Δράσης για το Κλίμα. Η θεσμική αρχιτεκτονική του Clean Energy Package ενισχύει επίσης τον ρόλο των εθνικών ρυθμιστικών αρχών, καθώς και της συνεργασίας τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η λειτουργία της ACER αναβαθμίζεται, ιδίως ως προς τον συντονισμό των διασυνοριακών ζητημάτων και την εποπτεία της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Παράλληλα, ενισχύεται ο ρόλος των ευρωπαϊκών δικτύων διαχειριστών συστημάτων μεταφοράς, όπως η ENTSO-E και η ENTSO-G, τα οποία αποκτούν αυξημένες αρμοδιότητες στον σχεδιασμό και τον συντονισμό των ευρωπαϊκών δικτύων.

[60] Βλ. συνοπτικά European Commission, Clean energy for all Europeans package, energy.ec.europa.eu· για νομική ανάλυση βλ. Florence School of Regulation, The Clean Energy for all Europeans Package, fsr.eui.eu (26.2.2021). https://fsr.eui.eu/the-clean-energy-for-all-europeans-package/

Η σημασία του Clean Energy Package έγκειται κυρίως στο γεγονός ότι ενσωματώνει σε ενιαίο κανονιστικό πλαίσιο τρεις διακριτούς αλλά αλληλένδετους στόχους της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής: την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς, την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού και τη βιώσιμη ανάπτυξη[61]. Η τριπλή αυτή στόχευση αναδεικνύει τη μετάβαση από μια καθαρά οικονομική προσέγγιση της ενέργειας σε ένα πολυδιάστατο μοντέλο διακυβέρνησης, στο οποίο η ενέργεια αντιμετωπίζεται ταυτόχρονα ως οικονομικό αγαθό, περιβαλλοντικό ζήτημα και στρατηγικός πόρος.

Σε θεσμικό επίπεδο, το νέο αυτό πλαίσιο επιβεβαιώνει και ενισχύει τη λογική του ρυθμιστικού κράτους. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν περιορίζεται πλέον στη δημιουργία συνθηκών ανταγωνισμού, αλλά παρεμβαίνει ενεργά στον καθορισμό των κανόνων λειτουργίας της αγοράς, στην ενίσχυση των υποδομών και στη διαμόρφωση των επενδυτικών κατευθύνσεων. Η ρύθμιση καθίσταται έτσι εργαλείο ενεργητικής πολιτικής, το οποίο υπερβαίνει την παραδοσιακή διάκριση μεταξύ κράτους και αγοράς. Η εξέλιξη αυτή συνδέεται άμεσα με τη σταδιακή ενίσχυση της ευρωπαϊκής κλιματικής πολιτικής, ιδίως μετά την υιοθέτηση της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας (European Green Deal). Στο πλαίσιο αυτό, η ενεργειακή πολιτική παύει να αποτελεί αυτοτελή τομέα και εντάσσεται σε μια ευρύτερη στρατηγική κλιματικής ουδετερότητας έως το 2050. Η ενέργεια δεν αντιμετωπίζεται πλέον αποκλειστικά ως αντικείμενο οικονομικής αποδοτικότητας, αλλά ως κεντρικός μοχλός για την επίτευξη περιβαλλοντικών στόχων και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.

Η σημασία του Clean Energy Package υπερβαίνει κατά πολύ την αναθεώρηση της υφιστάμενης νομοθεσίας για την εσωτερική αγορά ενέργειας. Η δέσμη αυτή σηματοδοτεί τη μετάβαση από ένα κανονιστικό πλαίσιο που είχε ως κύριο σκοπό την απελευθέρωση και την εύρυθμη λειτουργία των αγορών προς ένα ολοκληρωμένο σύστημα ενεργειακής διακυβέρνησης, στο οποίο η λειτουργία της αγοράς υπηρετεί ευρύτερους στόχους δημοσίου συμφέροντος. Η ευρωπαϊκή ενεργειακή πολιτική οργανώνεται πλέον γύρω από τρεις αλληλένδετους άξονες: την αποτελεσματική λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού και την επίτευξη των στόχων της βιώσιμης ανάπτυξης και της κλιματικής ουδετερότητας. Η ενέργεια παύει, επομένως, να αντιμετωπίζεται αποκλειστικά ως οικονομικό αγαθό και

---

[61] Nouicer, Athir, Kehoe, Anne Marie, Nysten, Jana, Fouquet, Dörte, Hancher, Leigh, Meeus, Leonardo, The EU clean energy package (ed.), Florence School of Regulation, Energy, 2020 - https://hdl.handle.net/1814/68899. Βλ. επίσημη ανακοίνωση της ΕΕ στη διεύθυνση https://ec.europa.eu/info/news/clean-energy-all-europeans-package-completed-good-consumers-good-growth-and-jobs-and-good-planet-2019-may-22_en.

αναγνωρίζεται ταυτόχρονα ως περιβαλλοντικός, κοινωνικός και γεωστρατηγικός πόρος, του οποίου η διαχείριση προϋποθέτει συνδυασμό οικονομικών και κανονιστικών εργαλείων.

Η εξέλιξη αυτή συνδέεται άμεσα με τη διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Ενεργειακής Ένωσης και, ιδίως, με την υιοθέτηση της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας (European Green Deal), η οποία ενσωμάτωσε την ενεργειακή πολιτική στον ευρύτερο στόχο της κλιματικής ουδετερότητας έως το 2050. Ως αποτέλεσμα, μεταβάλλεται ουσιαστικά και ο ρόλος των εθνικών ρυθμιστικών αρχών. Οι αρχές αυτές δεν περιορίζονται πλέον στη διασφάλιση του ανταγωνισμού, της διαφάνειας και της αμερόληπτης πρόσβασης στις ενεργειακές υποδομές, αλλά καλούνται να συμβάλουν ενεργά στην προώθηση της ενεργειακής μετάβασης, στην ενσωμάτωση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, στην ανάπτυξη ευφυών ενεργειακών δικτύων, στην προστασία των καταναλωτών και στην υλοποίηση των κλιματικών στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Υπό την έννοια αυτή, το Clean Energy Package δεν αποτελεί απλώς την τέταρτη ενεργειακή δέσμη, αλλά εκφράζει τη μετάβαση από το κλασικό ευρωπαϊκό ρυθμιστικό κράτος, που είχε ως κύρια αποστολή την οργάνωση των απελευθερωμένων αγορών, σε ένα νέο πρότυπο πολυεπίπεδης ενεργειακής διακυβέρνησης, όπου η ρύθμιση λειτουργεί ως βασικός μηχανισμός επίτευξης οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών στόχων.

Το νέο αυτό θεσμικό πλαίσιο αποτελεί πλέον τη βάση της σύγχρονης ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής και διαμορφώνει το κανονιστικό υπόβαθρο μέσα στο οποίο λειτουργούν οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές και οι ευρωπαϊκοί μηχανισμοί πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Η εξέλιξη αυτή δημιουργεί το αναγκαίο θεωρητικό και θεσμικό πλαίσιο για την εξέταση της οργάνωσης και των αρμοδιοτήτων των εθνικών ρυθμιστικών αρχών στους τομείς της ενέργειας και των υδάτων, που αποτελεί το αντικείμενο των επόμενων κεφαλαίων.

1.4 Η ευρωπαϊκή πολιτική για τους υδάτινους πόρους

Σε αντίθεση με τον τομέα της ενέργειας, όπου η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση συνδέθηκε ήδη από τη δεκαετία του 1990 με την απελευθέρωση των αγορών και την ανάπτυξη του ανταγωνισμού, η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τους υδάτινους πόρους ακολούθησε διαφορετική εξελικτική πορεία. Η διαχείριση των υδάτων δεν αντιμετωπίστηκε πρωτίστως ως ζήτημα οικονομικής ολοκλήρωσης αλλά ως αντικείμενο περιβαλλοντικής προστασίας, δημόσιας υγείας και βιώσιμης ανάπτυξης.

Η εξέλιξη αυτή αντανακλά τη διττή φύση του νερού, το οποίο αποτελεί ταυτόχρονα φυσικό πόρο, βασική υπηρεσία κοινής ωφέλειας και θεμελιώδη προϋπόθεση για την άσκηση σειράς κοινωνικών και οικονομικών δραστηριοτήτων.

Οι πρώτες παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας περιορίστηκαν στη θέσπιση επιμέρους κανόνων για την προστασία συγκεκριμένων κατηγοριών υδάτων, όπως τα ύδατα κολύμβησης, τα ύδατα ανθρώπινης κατανάλωσης και η αντιμετώπιση της νιτρορύπανσης. Η αποσπασματική αυτή προσέγγιση αποδείχθηκε σταδιακά ανεπαρκής, καθώς δεν επέτρεπε την ολοκληρωμένη διαχείριση των υδατικών οικοσυστημάτων ούτε την αντιμετώπιση των αυξανόμενων πιέσεων που προκαλούσαν η βιομηχανική ανάπτυξη, η εντατική γεωργία, η αστικοποίηση και οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής[62].

Καθοριστικό σημείο καμπής αποτέλεσε η υιοθέτηση της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ, η οποία καθιέρωσε ένα ενιαίο πλαίσιο προστασίας και διαχείρισης όλων των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Οδηγία εγκατέλειψε την παραδοσιακή διοικητική προσέγγιση και εισήγαγε ως βασική μονάδα διαχείρισης τη λεκάνη απορροής ποταμού, αναγνωρίζοντας ότι οι υδάτινοι πόροι αποτελούν ενιαία οικοσυστήματα τα οποία δεν ταυτίζονται με τα διοικητικά ή κρατικά σύνορα. Η επιλογή αυτή συνιστά μία από τις σημαντικότερες καινοτομίες του ενωσιακού περιβαλλοντικού δικαίου, καθώς μετατοπίζει το επίκεντρο της διαχείρισης από τη διοικητική διαίρεση προς τα φυσικά χαρακτηριστικά του υδρολογικού κύκλου.

Η Οδηγία θέτει ως θεμελιώδη στόχο την επίτευξη της καλής οικολογικής και χημικής κατάστασης όλων των υδατικών σωμάτων μέσω ολοκληρωμένων σχεδίων διαχείρισης, προγραμμάτων παρακολούθησης και μέτρων πρόληψης της υποβάθμισης των υδάτων. Παράλληλα, ενσωματώνει τις αρχές της προφύλαξης, της πρόληψης και της βιώσιμης ανάπτυξης, οι οποίες αποτελούν πλέον σταθερούς άξονες του ενωσιακού περιβαλλοντικού δικαίου.

Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει το γεγονός ότι η Οδηγία 2000/60/ΕΚ εισήγαγε για πρώτη φορά σαφή οικονομική διάσταση στη διαχείριση των υδάτων. Σύμφωνα με το άρθρο 9, τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη την αρχή της ανάκτησης του κόστους των υπηρεσιών ύδατος, συμπεριλαμβανομένου του περιβαλλοντικού κόστους

[62] Βλ. Jans, J. H. & Vedder, H., European Environmental Law, 5th ed., Europa Law Publishing, Krämer, L., EU Environmental Law, Sweet & Maxwell.

και του κόστους εξάντλησης των φυσικών πόρων[63]. Η διάταξη αυτή δεν επιβάλλει ιδιωτικοποίηση ή εμπορευματοποίηση του νερού, αλλά επιδιώκει τη διαμόρφωση μιας οικονομικά βιώσιμης διαχείρισης, η οποία ενθαρρύνει την ορθολογική χρήση των υδατικών πόρων και εξασφαλίζει τους αναγκαίους πόρους για τη συντήρηση και ανάπτυξη των σχετικών υποδομών[64]. Η επιλογή αυτή αποτυπώνει την προσπάθεια του ενωσιακού νομοθέτη να συνδυάσει την οικονομική αποτελεσματικότητα με την προστασία του νερού ως δημόσιου αγαθού, διαφοροποιώντας τη διαχείριση των υδάτων από το μοντέλο οικονομικής απελευθέρωσης που ακολουθήθηκε στον τομέα της ενέργεια

Η οικονομική αυτή προσέγγιση δεν μεταβάλλει τον δημόσιο χαρακτήρα του νερού ως αγαθού ζωτικής σημασίας. Αντιθέτως, η Ευρωπαϊκή Ένωση αναγνωρίζει ότι οι υπηρεσίες ύδατος αποτελούν υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (Services of General Economic Interest), οι οποίες πρέπει να παρέχονται σύμφωνα με τις αρχές της καθολικότητας, της συνέχειας, της ποιότητας και της οικονομικής προσιτότητας. Η επιδίωξη οικονομικής αποδοτικότητας οφείλει συνεπώς να συνδυάζεται με την κοινωνική προστασία και την εξασφάλιση της πρόσβασης όλων των πολιτών σε ασφαλές πόσιμο νερό.

Η προσέγγιση αυτή ενισχύθηκε περαιτέρω με την έκδοση της Οδηγίας (ΕΕ) 2020/2184 σχετικά με την ποιότητα του νερού ανθρώπινης κατανάλωσης[65]. Η νέα οδηγία εκσυγχρόνισε το προϋφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο, εισάγοντας αυστηρότερα πρότυπα ποιότητας, μεθόδους αξιολόγησης κινδύνου και υποχρεώσεις διαφάνειας έναντι των καταναλωτών. Παράλληλα, ενίσχυσε την υποχρέωση των κρατών μελών να λαμβάνουν μέτρα για τη βελτίωση της πρόσβασης σε πόσιμο νερό, ιδίως για ευάλωτες

---

[63] Βλ. ενδεικτικά Maria Lee, EU Environmental Law, Governance and Decision-Making, Hart Publishing, Joseph W. Dellapenna & Joyeeta Gupta (eds.), The Evolution of the Law and Politics of Water, Springer, Jan JANS and Hans VEDDER. European environmental law : treaty based law. Zutphen, Europa Law Publishing, 2024, 5th edition.

[64] E. Gawel, Cost Recovery for Water Services in the EU, (2015) https://www.intereconomics.eu/contents/year/2015/number/1/article/cost-recovery-for-water-services-in-the-eu.html#footnote-28966-8 με σχόλια για τη σχετική απόφαση του ΔΕΕ (τελολογική ερμηνεία του άρθρου 9, σκέψεις 48-50). Βλ. Rijswick, H.F.M.W. & Lindhout, Dr. Petra. (2015). The Effectiveness of the Principle of Recovery of the Costs of Water Services Jeopardized by the European Court of Justice – Annotations on the Judgment in C-525/12 – European Commission v Federal Republic of Germany of 11 September 2014. journal for european environmental & planning law. 12. 78-92. 10.1163/18760104-01201006.

[65] Οδηγία (ΕΕ) 2020/2184 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2020, σχετικά με την ποιότητα του νερού ανθρώπινης κατανάλωσης, ΕΕ L 435, 23.12.2020, σ. 1-62 — καταργεί την Οδηγία 98/83/ΕΚ, ισχύς από 12.1.2023.

κοινωνικές ομάδες, αναγνωρίζοντας την ιδιαίτερη κοινωνική διάσταση των υπηρεσιών ύδατος[66].

Η ευρωπαϊκή πολιτική για τα ύδατα συνδέεται πλέον άμεσα και με την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία (European Green Deal), καθώς η προστασία των υδατικών πόρων θεωρείται αναπόσπαστο στοιχείο της στρατηγικής για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και την ενίσχυση της ανθεκτικότητας των φυσικών οικοσυστημάτων. Η αυξανόμενη συχνότητα φαινομένων λειψυδρίας, πλημμυρών και ακραίων καιρικών συνθηκών καθιστά αναγκαία την ανάπτυξη ολοκληρωμένων πολιτικών διαχείρισης των υδάτων, οι οποίες υπερβαίνουν τα στενά όρια της περιβαλλοντικής προστασίας και συνδέονται με την ενεργειακή πολιτική, τη γεωργία, τη δημόσια υγεία και την πολιτική προστασία.

Η εξέλιξη αυτή επηρέασε σταδιακά και τη θεσμική οργάνωση των κρατών μελών. Αν και η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν επέβαλε την ίδρυση ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών στον τομέα των υπηρεσιών ύδατος με τον ίδιο τρόπο που το έπραξε στον τομέα της ενέργειας, η αυξανόμενη πολυπλοκότητα της οικονομικής και περιβαλλοντικής ρύθμισης οδήγησε αρκετά κράτη μέλη στην ανάθεση σχετικών αρμοδιοτήτων σε εξειδικευμένους και θεσμικά ανεξάρτητους φορείς. Η Ιταλία αποτέλεσε ένα από τα πρώτα χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτής της εξέλιξης, με την ανάθεση της οικονομικής ρύθμισης των υπηρεσιών ύδατος στην ARERA, ενώ η Ελλάδα ακολούθησε μεταγενέστερα με τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της ΡΑΑΕΥ. Η εξέλιξη αυτή δεν υπήρξε αποτέλεσμα άμεσης ενωσιακής υποχρέωσης, αλλά της σταδιακής σύγκλισης των εθνικών συστημάτων προς πρότυπα ανεξάρτητης οικονομικής ρύθμισης, τα οποία κρίθηκαν καταλληλότερα για την αντιμετώπιση των σύνθετων οικονομικών και περιβαλλοντικών ζητημάτων που ανακύπτουν στις υπηρεσίες ύδατος.

Η εξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής για τους υδάτινους πόρους καταδεικνύει ότι, παρά τις σημαντικές διαφορές που εξακολουθούν να υφίστανται μεταξύ των κρατών μελών ως προς την οργάνωση των υπηρεσιών ύδατος, διαμορφώνεται σταδιακά ένα κοινό ευρωπαϊκό ρυθμιστικό πλαίσιο, το οποίο συνδυάζει την προστασία του περιβάλλοντος, την οικονομική βιωσιμότητα και την προστασία των χρηστών. Το πλαίσιο αυτό αποτελεί το θεσμικό υπόβαθρο πάνω στο οποίο αναπτύχθηκαν οι εθνικές

[66] Βλ. και Farnault, A. and X. Leflaive (2024), Cost recovery for water services under the Water Framework Directive, OECD Environment Working Papers, No. 240, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/e2a363e3-en.

μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα και στην Ιταλία, οι οποίες εξετάζονται στα επόμενα κεφάλαια της παρούσας μελέτης.

1.5. Η ευρωπαϊκή ενεργειακή πολιτική ως καταλύτης για τη δημιουργία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών

Η σταδιακή ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας δεν οδήγησε μόνο στην αναδιάρθρωση των ενεργειακών επιχειρήσεων και στην εισαγωγή συνθηκών ανταγωνισμού. Παράλληλα, κατέστησε αναγκαία τη δημιουργία νέων θεσμών, οι οποίοι θα μπορούσαν να εξασφαλίσουν την αποτελεσματική εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου και θα μπορούσαν να εγγυηθούν την εύρυθμη λειτουργία των απελευθερωμένων αγορών. Η εμπειρία των πρώτων σταδίων της απελευθέρωσης ανέδειξε ότι η λειτουργία της αγοράς δεν μπορούσε να αφεθεί αποκλειστικά στους μηχανισμούς του ανταγωνισμού ούτε να συνεχίσει να εποπτεύεται από τα παραδοσιακά διοικητικά όργανα των κρατών μελών. Η ύπαρξη ανεξάρτητων, εξειδικευμένων και θεσμικά κατοχυρωμένων ρυθμιστικών αρχών αποτέλεσε σταδιακά βασική προϋπόθεση για την επιτυχία της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής.

Η εξέλιξη αυτή συνδέεται άμεσα με τη θεωρία του ρυθμιστικού κράτους (Regulatory State), σύμφωνα με την οποία ο ρόλος του κράτους μετατοπίζεται από την άμεση άσκηση οικονομικής δραστηριότητας προς τη ρύθμιση, την εποπτεία και τον έλεγχο των αγορών. Στον τομέα της ενέργειας, η μεταβολή αυτή υπήρξε ιδιαίτερα εμφανής, καθώς η σταδιακή κατάργηση των καθετοποιημένων κρατικών μονοπωλίων δημιούργησε την ανάγκη ύπαρξης θεσμών ικανών να επιβλέπουν την πρόσβαση στα δίκτυα, να επιλύουν διαφορές μεταξύ των συμμετεχόντων στην αγορά, να διασφαλίζουν την προστασία των καταναλωτών και να παρακολουθούν τη συμμόρφωση προς το ενωσιακό δίκαιο.

Οι διαδοχικές ενεργειακές δέσμες ενίσχυσαν προοδευτικά τις απαιτήσεις ως προς την ανεξαρτησία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών. Ειδικότερα, η τρίτη ενεργειακή δέσμη καθιέρωσε ελάχιστες εγγυήσεις λειτουργικής, οργανωτικής και οικονομικής ανεξαρτησίας, αναγνωρίζοντας ότι η αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων της εσωτερικής αγοράς προϋποθέτει ρυθμιστικούς φορείς απαλλαγμένους από πολιτικές ή επιχειρηματικές επιρροές. Παράλληλα, οι αρχές αυτές εντάχθηκαν σε ένα ευρωπαϊκό δίκτυο συνεργασίας μέσω της δημιουργίας της Agency for the Cooperation of Energy

Regulators (ACER), γεγονός που ενίσχυσε τη συνοχή της εφαρμογής του ενωσιακού ενεργειακού δικαίου.

Η ευρωπαϊκή προσέγγιση δεν επέβαλε ενιαίο οργανωτικό πρότυπο στα κράτη μέλη. Αντιθέτως, άφησε σημαντικό περιθώριο διακριτικής ευχέρειας ως προς τη θεσμική μορφή και την εσωτερική οργάνωση των εθνικών ρυθμιστικών αρχών, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούνται οι απαιτήσεις ανεξαρτησίας, αποτελεσματικότητας, διαφάνειας και λογοδοσίας που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο. Ως αποτέλεσμα, αναπτύχθηκαν διαφορετικά εθνικά μοντέλα ρύθμισης, τα οποία αντανακλούν τις ιδιαίτερες διοικητικές παραδόσεις και τις συνταγματικές επιλογές κάθε κράτους μέλους. Η Ελλάδα και η Ιταλία αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτής της εξέλιξης. Και στις δύο περιπτώσεις, η ίδρυση των εθνικών ρυθμιστικών αρχών συνδέεται άμεσα με την υποχρέωση εφαρμογής του ενωσιακού ενεργειακού κεκτημένου και την προσαρμογή των εθνικών αγορών στις απαιτήσεις της εσωτερικής αγοράς. Ωστόσο, οι δύο χώρες ακολούθησαν διαφορετικές θεσμικές διαδρομές. Στην Ελλάδα, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, η οποία εξελίχθηκε στη σημερινή Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (ΡΑΑΕΥ), αναπτύχθηκε σταδιακά μέσα από διαδοχικές νομοθετικές μεταρρυθμίσεις. Αντίθετα, στην Ιταλία, η Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) απέκτησε ήδη από τα πρώτα στάδια της λειτουργίας της έναν περισσότερο ενοποιημένο και τεχνοκρατικό χαρακτήρα, επεκτείνοντας προοδευτικά τις αρμοδιότητές της στους τομείς της ενέργειας, των δικτύων και των υπηρεσιών ύδατος.

Η διαφορετική αυτή εξέλιξη δεν αναιρεί τον κοινό ευρωπαϊκό προσανατολισμό των δύο συστημάτων. Αντιθέτως, αναδεικνύει ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση λειτουργεί ως κοινό κανονιστικό πλαίσιο, εντός του οποίου τα κράτη μέλη διατηρούν σημαντικό βαθμό θεσμικής αυτονομίας ως προς την οργάνωση των διοικητικών τους μηχανισμών. Η συγκριτική μελέτη της ΡΑΑΕΥ και της ARERA παρουσιάζει, συνεπώς, ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς επιτρέπει να αξιολογηθεί κατά πόσο διαφορετικές διοικητικές επιλογές μπορούν να οδηγήσουν στην αποτελεσματική εφαρμογή των ίδιων ενωσιακών κανόνων.

Η εξέταση της ελληνικής περίπτωσης, η οποία ακολουθεί στο επόμενο κεφάλαιο, θα αναδείξει τον τρόπο με τον οποίο οι ευρωπαϊκές απαιτήσεις για την απελευθέρωση των ενεργειακών αγορών και την ενίσχυση της ανεξάρτητης οικονομικής ρύθμισης ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη και οδήγησαν στη δημιουργία και τη θεσμική εξέλιξη της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας.

1.6 Σύνοψη

Η ανάλυση που προηγήθηκε στο παρόν κεφάλαιο ανέδειξε τη σταδιακή μετάβαση της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής από ένα πρότυπο απλής απελευθέρωσης των αγορών σε ένα ολοκληρωμένο σύστημα πολυεπίπεδης ενεργειακής διακυβέρνησης. Η εξέλιξη των τεσσάρων διαδοχικών ενεργειακών δεσμών κατέδειξε ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση στον τομέα της ενέργειας δεν συνιστά ένα στατικό εγχείρημα που ολοκληρώθηκε σε σύντομο χρονικό διάστημα, αλλά μία δυναμική διαδικασία θεσμικής ωρίμανσης, η οποία μετασχηματίζει προοδευτικά τον ρόλο του κράτους από φορέα άμεσης οικονομικής δραστηριότητας σε ρυθμιστή, επόπτη και συντονιστή των αγορών. Η τρίτη ενεργειακή δέσμη υπήρξε το σημείο καμπής για την εδραίωση αυτού του ρυθμιστικού μοντέλου, καθώς καθιέρωσε τις ελάχιστες εγγυήσεις ανεξαρτησίας των εθνικών ρυθμιστικών αρχών και θεμελίωσε τη λογική του ευρωπαϊκού ρυθμιστικού κράτους. Το Clean Energy Package, εν συνεχεία, δεν περιορίστηκε στην τεχνική αναθεώρηση του προϋφιστάμενου πλαισίου, αλλά ενσωμάτωσε ρητά την ενεργειακή μετάβαση, την κλιματική ουδετερότητα και την προστασία του καταναλωτή ως συστατικά στοιχεία της ίδιας της λειτουργίας της αγοράς, αναδεικνύοντας μια πολυδιάστατη αντίληψη της ενέργειας ως οικονομικού, περιβαλλοντικού και γεωστρατηγικού αγαθού[67].

Παράλληλα, η εξέταση της ευρωπαϊκής πολιτικής για τους υδάτινους πόρους κατέδειξε μια διαφορετική, αν και συγγενή, εξελικτική πορεία. Η διαχείριση των υδάτων δεν ακολούθησε το πρότυπο της οικονομικής απελευθέρωσης που χαρακτήρισε τον τομέα της ενέργειας, αλλά αναπτύχθηκε πρωτίστως ως αντικείμενο περιβαλλοντικής προστασίας και δημόσιου αγαθού, με σταδιακή μόνο ενσωμάτωση οικονομικών εργαλείων, όπως η αρχή ανάκτησης κόστους. Η Οδηγία-Πλαίσιο για τα Ύδατα και η μεταγενέστερη νομοθεσία για την ποιότητα του πόσιμου νερού συνέθεσαν ένα πλαίσιο στο οποίο η οικονομική βιωσιμότητα συνυπάρχει με τον δημόσιο χαρακτήρα του νερού ως αγαθού κοινής ωφέλειας. Η απουσία ενωσιακής υποχρέωσης για τη δημιουργία ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών στον τομέα των υδάτων δεν εμπόδισε ορισμένα κράτη μέλη —με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα την Ιταλία— να προχωρήσουν σε αυτή την κατεύθυνση, αναδεικνύοντας μια σταδιακή, εθελούσια σύγκλιση προς

[67] Βλ. Παναγιώτη Γαλάνη: Η διάσταση της κλιματικής αλλαγής στην Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΕΠΕ) και στη Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση (ΣΠΕ), Ενέργεια και Δίκαιο, τ. 42, 2025, σ. 44.

πρότυπα ανεξάρτητης οικονομικής ρύθμισης. Από τα ανωτέρω προκύπτει το συμπέρασμα: η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, τόσο στον τομέα της ενέργειας όσο και σε εκείνον των υδάτων, δεν επέβαλε ενιαίο οργανωτικό πρότυπο στα κράτη μέλη, αλλά διαμόρφωσε ένα κοινό κανονιστικό πλαίσιο αρχών —ανεξαρτησίας, διαφάνειας, αποτελεσματικότητας και λογοδοσίας— εντός του οποίου τα κράτη διατήρησαν ουσιαστική θεσμική αυτονομία ως προς την οργάνωση των εθνικών τους μηχανισμών. Η Ελλάδα και η Ιταλία αποτελούν παραδείγματα αυτής της διττής πραγματικότητας: κοινή ενωσιακή αφετηρία, διαφορετικές εθνικές διαδρομές. Ενώ η ελληνική ΡΑΑΕΥ συγκροτήθηκε και εξελίχθηκε σταδιακά, μέσα από διαδοχικές νομοθετικές παρεμβάσεις που διεύρυναν προοδευτικά τις αρμοδιότητές της, η ιταλική ARERA υιοθέτησε ήδη από τα πρώτα στάδια λειτουργίας της έναν πιο ενοποιημένο και τεχνοκρατικό χαρακτήρα, επεκτεινόμενη συστηματικά από την ενέργεια στα δίκτυα και τις υπηρεσίες ύδατος. Η διαπίστωση αυτή θέτει το ερώτημα που θα απασχολήσει τα επόμενα κεφάλαια της παρούσας μελέτης: κατά πόσο οι διαφορετικές θεσμικές επιλογές των δύο κρατών οδήγησαν σε ουσιωδώς διαφορετικά αποτελέσματα ως προς την αποτελεσματικότητα, την ανεξαρτησία και τη λειτουργικότητα της ρύθμισης, ή αντιθέτως συγκλίνουν, παρά τις διαφορετικές οργανωτικές τους μορφές, σε ένα λειτουργικά ισοδύναμο πρότυπο εφαρμογής του ενωσιακού κεκτημένου. Για την απάντηση στο ερώτημα αυτό, το επόμενο κεφάλαιο θα εξετάσει αναλυτικά την ελληνική περίπτωση, παρουσιάζοντας το νομοθετικό πλαίσιο για τη δημιουργία και εξέλιξη της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας, από την αρχική της σύσταση έως τη σημερινή της μορφή ως Ρυθμιστικής Αρχής Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (ΡΑΑΕΥ), με έμφαση στο νομοθετικό πλαίσιο, στις αρμοδιότητές της και στον βαθμό ενσωμάτωσης των ενωσιακών απαιτήσεων ανεξαρτησίας στην ελληνική έννομη τάξη. Η ανάλυση αυτή θα αποτελέσει τη βάση για τη μεταγενέστερη συγκριτική αποτίμηση με το ιταλικό μοντέλο της ARERA, στο πλαίσιο της ευρύτερης σύγκρισης που διέπει την παρούσα μελέτη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Η διαμόρφωση του ελληνικού ρυθμιστικού μοντέλου στην ενέργεια και στα ύδατα

2.1 Η ελληνική αγορά ενέργειας πριν από την απελευθέρωση

Η οργάνωση της ελληνικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1990 βασιζόταν στο παραδοσιακό πρότυπο του κρατικού μονοπωλίου, το οποίο χαρακτήριζε τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες κατά τη μεταπολεμική περίοδο. Η παραγωγή, η μεταφορά, η διανομή και η προμήθεια ηλεκτρικής ενέργειας ασκούνταν σχεδόν αποκλειστικά από τη Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ), η οποία λειτουργούσε ως καθετοποιημένη δημόσια επιχείρηση, συγκεντρώνοντας το σύνολο σχεδόν των δραστηριοτήτων του ηλεκτρικού τομέα. Το μοντέλο αυτό βασιζόταν στην αντίληψη ότι η ηλεκτρική ενέργεια αποτελεί υπηρεσία ζωτικής σημασίας για την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή και ότι η παροχή της πρέπει να διασφαλίζεται μέσω ισχυρής κρατικής παρουσίας.

Η επιλογή αυτή δεν αποτελούσε ελληνική ιδιαιτερότητα. Αντανακλούσε τη διεθνώς επικρατούσα αντίληψη της εποχής, σύμφωνα με την οποία οι ενεργειακές υποδομές συνιστούν φυσικά μονοπώλια. Η ανάπτυξη παράλληλων δικτύων μεταφοράς και διανομής ηλεκτρικής ενέργειας θεωρούνταν οικονομικά αναποτελεσματική, ενώ η κρατική διαχείριση εκλαμβανόταν ως το καταλληλότερο μέσο για τη διασφάλιση της καθολικής πρόσβασης των πολιτών στην ηλεκτρική ενέργεια, την επίτευξη οικονομιών κλίμακας και την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Η ΔΕΗ διαδραμάτισε καθοριστικό ρόλο στην εξηλεκτρισμό της χώρας, στην ανάπτυξη των δικτύων και στην οικονομική ανασυγκρότηση της Ελλάδας κατά τις μεταπολεμικές δεκαετίες. Η δημιουργία μεγάλων μονάδων παραγωγής, η αξιοποίηση των εγχώριων ενεργειακών πόρων, ιδίως του λιγνίτη, και η συνεχής επέκταση του δικτύου μεταφοράς και διανομής επέτρεψαν την καθολική σχεδόν ηλεκτροδότηση της ελληνικής επικράτειας. Υπό την έννοια αυτή, το κρατικό μονοπωλιακό μοντέλο συνέβαλε ουσιαστικά στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας.

Παρά τα σημαντικά αυτά πλεονεκτήματα, ήδη από τη δεκαετία του 1990 άρχισαν να αναδεικνύονται οι περιορισμοί του συστήματος. Η πλήρης καθετοποίηση της αγοράς περιόριζε την ανάπτυξη ανταγωνισμού, η είσοδος νέων επιχειρήσεων ήταν ουσιαστικά αδύνατη, ενώ η έλλειψη ανεξάρτητου ρυθμιστικού μηχανισμού σήμαινε ότι η εποπτεία της αγοράς ασκούνταν κατά κύριο λόγο από το αρμόδιο Υπουργείο. Το θεσμικό αυτό

μοντέλο ήταν συμβατό με τις εθνικές επιλογές της εποχής, άρχισε όμως να αποκλίνει σημαντικά από τις εξελίξεις που σημειώνονταν στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η υιοθέτηση της πρώτης ενεργειακής δέσμης από την Ευρωπαϊκή Ένωση δημιούργησε νέες υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη ως προς τη σταδιακή απελευθέρωση των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου. Η Ελλάδα, όπως και τα υπόλοιπα κράτη μέλη, όφειλε να προσαρμόσει την εθνική της νομοθεσία στις νέες απαιτήσεις του ενωσιακού δικαίου, εισάγοντας κανόνες που θα διασφάλιζαν την πρόσβαση τρίτων στα δίκτυα, τη σταδιακή ανάπτυξη του ανταγωνισμού και την ύπαρξη ανεξάρτητου φορέα εποπτείας της αγοράς.

Η μετάβαση από το μονοπωλιακό στο ανταγωνιστικό μοντέλο δεν υπήρξε ούτε άμεση ούτε εύκολη. Αντίθετα, αποτέλεσε σταδιακή διαδικασία θεσμικού μετασχηματισμού, κατά την οποία διατηρήθηκαν πολλές από τις βασικές δομές του προηγούμενου συστήματος, ενώ παράλληλα εισήχθησαν νέοι κανόνες που αποσκοπούσαν στην προσαρμογή της ελληνικής αγοράς στις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς. Κεντρικό στοιχείο αυτής της μεταρρύθμισης υπήρξε η ίδρυση της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας με τον νόμο 2773/1999, η οποία σηματοδότησε την εμφάνιση του ρυθμιστικού κράτους στον ελληνικό ενεργειακό τομέα και την έναρξη μιας νέας περιόδου στη διοικητική οργάνωση της αγοράς ενέργειας.

2.2 Η ίδρυση της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας

Η ίδρυση της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας (αρχικά ΡΑΕ και μετά το 2023 Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων Ενέργειας και Υδάτων, στο εξής ΡΑΑΕΥ) αποτέλεσε μία από τις σημαντικότερες θεσμικές μεταρρυθμίσεις του ελληνικού ενεργειακού δικαίου κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Η δημιουργία της δεν υπήρξε απλώς οργανωτική επιλογή του εθνικού νομοθέτη, αλλά άμεση συνέπεια της σταδιακής ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη και της ανάγκης προσαρμογής του ελληνικού ενεργειακού τομέα στις απαιτήσεις της εσωτερικής αγοράς ενέργειας.

Η μετάβαση από ένα καθετοποιημένο κρατικό μονοπώλιο σε μια απελευθερωμένη αγορά δημιούργησε νέες ρυθμιστικές ανάγκες, οι οποίες δεν μπορούσαν πλέον να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά μέσω των παραδοσιακών διοικητικών μηχανισμών. Όσο η αγορά ηλεκτρικής ενέργειας λειτουργούσε αποκλειστικά υπό τον έλεγχο της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού και του αρμόδιου Υπουργείου, η άσκηση της κρατικής εποπτείας μπορούσε να πραγματοποιείται μέσω της κλασικής ιεραρχικής διοίκησης. Η σταδιακή είσοδος ιδιωτικών επιχειρήσεων στην παραγωγή και στην προμήθεια ηλεκτρικής ενέργειας διαφοροποίησε ουσιωδώς το θεσμικό περιβάλλον. Το κράτος έπαψε να αποτελεί τον μοναδικό οικονομικό φορέα της αγοράς και ανέλαβε έναν νέο ρόλο, εκείνον του ουδέτερου ρυθμιστή, ο οποίος οφείλει να διασφαλίζει ίσους όρους ανταγωνισμού μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών επιχειρήσεων, να επιτρέψει την είσοδο νέων επιχειρήσεων στον τομέα της ενέργειας και να εποπτεύσει την αντίστοιχη αγορά.

Στο πλαίσιο αυτό, ο νόμος 2773/1999 αποτέλεσε τομή για το ελληνικό ενεργειακό δίκαιο, καθώς ενσωμάτωσε την πρώτη ενεργειακή δέσμη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εισήγαγε για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη το πρότυπο της ανεξάρτητης οικονομικής ρύθμισης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Με τον νόμο αυτό ιδρύθηκε η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας ως μία ανεξάρτητη διοικητική αρχή, επιφορτισμένη με την εποπτεία της υπό απελευθέρωση αγοράς και την παρακολούθηση της εφαρμογής των νέων κανόνων ανταγωνισμού.

Η επιλογή του νομοθέτη να αναθέσει τις αρμοδιότητες αυτές σε ανεξάρτητη διοικητική αρχή και όχι στις υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης αντανακλούσε τη γενικότερη ευρωπαϊκή τάση ενίσχυσης των ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών στους τομείς των δικτύων κοινής ωφέλειας. Η λειτουργία της αγοράς προϋπέθετε έναν θεσμό που θα μπορούσε να λαμβάνει εξειδικευμένες αποφάσεις υψηλής τεχνικής και οικονομικής

πολυπλοκότητας, απαλλαγμένος από τις άμεσες πολιτικές παρεμβάσεις που ενδέχεται να επηρεάζουν τη λειτουργία της εκτελεστικής εξουσίας. Παράλληλα, η ανεξαρτησία της Αρχής θεωρήθηκε αναγκαία για την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των νέων επενδυτών και των συμμετεχόντων στην αγορά, καθώς και για τη διασφάλιση της αμεροληψίας κατά την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού.

Κατά την αρχική της μορφή, η ΡΑΑΕΥ δεν διέθετε ακόμη το εύρος αρμοδιοτήτων που διαθέτει σήμερα. Ο ρόλος της ήταν κυρίως γνωμοδοτικός και εποπτικός, ενώ σημαντικές αποφασιστικές αρμοδιότητες εξακολουθούσαν να ασκούνται από τον αρμόδιο Υπουργό. Η Αρχή γνωμοδοτούσε για τη χορήγηση αδειών παραγωγής και προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας, παρακολουθούσε τη λειτουργία της αγοράς, εισηγούνταν μέτρα για την ανάπτυξη του ανταγωνισμού και συνέβαλλε στην εφαρμογή των υποχρεώσεων που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο. Η επιλογή αυτή αποτυπώνει τον μεταβατικό χαρακτήρα της πρώτης περιόδου απελευθέρωσης, κατά την οποία ο Έλληνας νομοθέτης επιδίωξε να εισαγάγει σταδιακά το νέο θεσμικό μοντέλο χωρίς να αποδυναμώσει πλήρως τον παραδοσιακό ρόλο της κεντρικής διοίκησης[68].

Από διοικητικής απόψεως, η ίδρυση της ΡΑΕ (αργότερα της ΡΑΑΕΥ) σηματοδότησε την εμφάνιση μιας νέας κατηγορίας διοικητικών θεσμών στην ελληνική έννομη τάξη. Η Αρχή δεν εντασσόταν στην κλασική ιεραρχική δομή των υπουργείων ούτε αποτελούσε ανεξάρτητη αρχή συνταγματικής κατοχύρωσης. Επρόκειτο για ανεξάρτητη διοικητική αρχή ειδικού σκοπού, η οποία διέθετε λειτουργική αυτοτέλεια και ειδικές εγγυήσεις αμερόληπτης άσκησης των καθηκόντων της, ενώ παρέμενε ενταγμένη στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης και υπαγόταν στους προβλεπόμενους μηχανισμούς δικαστικού και κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Η ίδρυση της ΡΑΕ (αργότερα της ΡΑΑΕΥ) σηματοδότησε, συνεπώς, όχι μόνο την έναρξη της απελευθέρωσης της ελληνικής αγοράς ενέργειας αλλά και τη μετάβαση από το παραδοσιακό μοντέλο διοικητικής εποπτείας σε ένα σύγχρονο σύστημα εποπτείας και οικονομικής ρύθμισης. Η μεταβολή αυτή αποτελεί χαρακτηριστική έκφραση της σταδιακής επικράτησης του ρυθμιστικού κράτους στην Ελλάδα, στο οποίο η δημόσια εξουσία δεν ασκείται πλέον μέσω της άμεσης διαχείρισης της αγοράς, αλλά μέσω της θέσπισης κανόνων, της ανεξάρτητης εποπτείας και της διασφάλισης συνθηκών

[68] Βλ. Αθ. Μωραΐτη, Οι νομοθετικές, διοικητικές και δικαιοδοτικές αρμοδιότητες της ΡΑΕ, Σάκκουλας, 2016.

διαφανούς και αποτελεσματικού ανταγωνισμού. Ο ρόλος της ΡΑΕ ως εθνικής ρυθμιστικής αρχής ενέργειας αναβαθμίστηκε από το 2011, με την επαύξηση και ενίσχυση των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων της σχετικά με τη ρύθμιση των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, αρμοδιοτήτων που ανατέθηκαν σε αυτήν κατ' επιταγήν της Τρίτης Ευρωπαϊκής Ενεργειακής Δέσμης, η οποία και ανάγει τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές ενέργειας σε εγγυητές της εύρυθμης λειτουργίας των ενεργειακών αγορών. Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 4 του ν. 4001/2011 (ΦΕΚ Α' 179/22.08.2011), [η ΡΑΕ] αποτελεί την εθνική ρυθμιστική αρχή σε θέματα ηλεκτρικής ενέργειας και Φυσικού Αερίου, κατά την έννοια των Οδηγιών 2009/72/ΕΚ και 2009/73/ΕΚ.

Η αρχική αυτή θεσμική επιλογή αποτέλεσε το σημείο εκκίνησης μιας μακράς διαδικασίας ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων και της ανεξαρτησίας της ΡΑΕ, η οποία συνεχίσθηκε με τις μεταγενέστερες νομοθετικές μεταρρυθμίσεις και οδήγησε τελικά στη σημερινή Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (ΡΑΑΕΥ).

2.3 Η θεσμική εξέλιξη της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας

Η ίδρυση της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας με τον ν. 2773/1999 αποτέλεσε το πρώτο βήμα για την προσαρμογή της ελληνικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας στις απαιτήσεις του ενωσιακού δικαίου. Ωστόσο, η αρχική θεσμική φυσιογνωμία της ΡΑΕ διέφερε σημαντικά από εκείνη που διαθέτει σήμερα ως ΡΑΑΕΥ. Η εξέλιξη της Αρχής υπήρξε σταδιακή και συνδέθηκε άμεσα με τη διαδοχική ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών ενεργειακών δεσμών, καθώς και με τη συνεχή διεύρυνση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας.

Κατά την πρώτη περίοδο λειτουργίας της, η ΡΑΕ (1999 έως 2005) ασκούσε κυρίως γνωμοδοτικές και αδειοδοτικές αρμοδιότητες. Αν και ο νομοθέτης αναγνώρισε εξαρχής την ανάγκη δημιουργίας ανεξάρτητου ρυθμιστικού φορέα, σημαντικές αποφασιστικές εξουσίες εξακολουθούσαν να παραμένουν στον αρμόδιο Υπουργό. Η Αρχή συμμετείχε στη διαδικασία χορήγησης αδειών παραγωγής και προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας, παρακολουθούσε την εξέλιξη της αγοράς και υπέβαλλε εισηγήσεις σχετικά με τη λειτουργία του ανταγωνισμού, χωρίς όμως να διαθέτει ακόμη την πλήρη κανονιστική και κυρωτική εξουσία που χαρακτηρίζει σήμερα τις ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές. Η περιορισμένη αυτή θεσμική αυτονομία αντανακλούσε τον μεταβατικό χαρακτήρα της πρώτης φάσης απελευθέρωσης της ελληνικής αγοράς.

Η ενσωμάτωση της δεύτερης ενεργειακής δέσμης με τον ν. 3426/2005 αποτέλεσε το επόμενο σημαντικό στάδιο της θεσμικής εξέλιξης της τότε ονομαζόμενης ΡΑΕ (από το 2005 και μετά και μέχρι το 2011). Η περίοδος αυτή αποτελεί φάση θεσμικής ωρίμανσης της ΡΑΕ, χωρίς όμως να έχει ακόμη αποκτήσει το πλήρες εύρος ανεξαρτησίας και αποφασιστικών αρμοδιοτήτων που απαιτούσε το ενωσιακό δίκαιο μετά την Τρίτη Ενεργειακή Δέσμη. Ο νόμος αυτός ενίσχυσε τον ρόλο της Αρχής ως ανεξάρτητου εποπτικού μηχανισμού και διεύρυνε τις αρμοδιότητές της σε ζητήματα αδειοδότησης, παρακολούθησης της αγοράς και προστασίας του ανταγωνισμού[69]. Παράλληλα, η τότε ονομαζόμενη ΡΑΕ απέκτησε αυξημένη συμμετοχή στη διαμόρφωση των Κωδίκων Διαχείρισης των ενεργειακών δικτύων και στην παρακολούθηση της συμμόρφωσης των διαχειριστών προς το εθνικό και ενωσιακό δίκαιο. Η μεταρρύθμιση αυτή αντανακλούσε τη σταδιακή απομάκρυνση από το μοντέλο της υπουργικής διοίκησης και την ενίσχυση της ανεξάρτητης οικονομικής ρύθμισης, σύμφωνα με τις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς.

Η ουσιαστικότερη θεσμική μεταβολή επήλθε με τον ν. 4001/2011, ο οποίος εξακολουθεί να αποτελεί τον βασικό κορμό του ελληνικού ενεργειακού δικαίου (Τρίτη περίοδος για την ανεξάρτητη αρχή από το 2011 και μετά και μέχρι το 2023). Με τον νόμο αυτό ενσωματώθηκε η τρίτη ενεργειακή δέσμη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αναμορφώθηκε συνολικά η οργάνωση των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου. Παράλληλα, ενισχύθηκε σημαντικά η θεσμική θέση της ΡΑΕ, η οποία απέκτησε αυξημένες κανονιστικές, ελεγκτικές και κυρωτικές αρμοδιότητες, εναρμονιζόμενη με τα ευρωπαϊκά πρότυπα ανεξάρτητης ρύθμισης.

Ειδικότερα, ο ν. 4001/2011 κατοχύρωσε με μεγαλύτερη σαφήνεια τη λειτουργική και οργανωτική ανεξαρτησία της ΡΑΕ, ενίσχυσε τις αρμοδιότητές της ως προς την αδειοδότηση ενεργειακών δραστηριοτήτων, την εποπτεία της αγοράς, την έγκριση κανονιστικών πράξεων και κωδίκων λειτουργίας των δικτύων, καθώς και την προστασία των καταναλωτών[70]. Επιπλέον, αναγνώρισε στην ΡΑΕ κεντρικό ρόλο στην εφαρμογή του ενωσιακού ενεργειακού δικαίου, στη συνεργασία με την Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) και στις σχέσεις με τις λοιπές ευρωπαϊκές

[69] Βλ. Μωραΐτη, όπ.

[70] Αργυρός Γ., Η Ενδυνάμωση των Καταναλωτών για την Πράσινη Μετάβαση: Επισκόπηση των τροποποιήσεων της Οδηγίας 2024/825/ΕΕ στην Οδηγία 2005/29/ΕΚ, Ευρωπαϊκό Δίκαιο τ. 2, 2025, ψηφιακό τεύχος.

ρυθμιστικές αρχές. Η μεταρρύθμιση αυτή σηματοδότησε την μετάβαση της ΡΑΕ από γνωμοδοτικό όργανο σε πραγματικό ανεξάρτητο οικονομικό ρυθμιστή.

Με σκοπό την μετάβαση του Ελληνικού συστήματος αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας σε μια ενοποιημένη Ευρωπαϊκή αγορά, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην Ευρωπαϊκή Νομοθεσία για την ολοκλήρωση της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και την επίτευξη του Μοντέλου Στόχου (Target Model), εκδόθηκε ο ν. 4425/2016, με τις διατάξεις του οποίου, συνοπτικά, θεσπίστηκαν χονδρικές Αγορές Ηλεκτρικής Ενέργειας και συγκεκριμένα η Χονδρική Αγορά Προθεσμιακών Προϊόντων Ηλεκτρικής Ενέργειας, η Αγορά Επόμενης Ημέρας, η Ενδοημερήσια Αγορά και η Αγορά Εξισορρόπησης Συνεπεία της εξουσιοδοτικής διάταξης της παρ. παρ. 2 του άρθρου 6 του ν. 4425/2016, η ΡΑΕ εξέδωσε την υπ' αριθ. 369/2018 απόφασή της (ΦΕΚ Β' 1880/24.5.2018) σχετικά με τις οδηγίες και κατευθύνσεις προς τους αρμόδιους Διαχειριστές για την κατάρτιση των Κανονισμών των Αγορών Ηλεκτρικής Ενέργειας που προβλέπονται στον νόμο αυτό και με την οποία καταργείται η προγενέστερη απόφαση ΡΑΕ υπ' αριθ. 67/2017 (ΦΕΚ Β' 774/13.03.2017) σχετικά με τις κατευθύνσεις προς τους αρμόδιους Διαχειριστές για την κατάρτιση των Κωδίκων των Αγορών.

Κατόπιν τροποποίησης των διατάξεων του ν. 4001/2011, με τον ν. 4512/2018, συστήθηκε ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία Ελληνικό Χρηματιστήριο Ενέργειας Α.Ε. (ΕΧΕ Α.Ε.). Η ΕΧΕ Α.Ε. είναι ο αρμόδιος φορέας διαχείρισης των Ενεργειακών Αγορών Ηλεκτρικής Ενέργειας, Φυσικού Αερίου των Περιβαλλοντικών Αγορών. Ως Αγορές Ηλεκτρικής Ενέργειας ορίζονται η Αγορά Επόμενης Ημέρας, η Ενδοημερήσια Αγορά και η Αγορά Εξισορρόπησης, οι οποίες λειτουργούν ως αγορές ενεργειακών προϊόντων χονδρικής, κατά την έννοια του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1227/2011. Τέλος, σύμφωνα με τις προβλέψεις του ν. 4512/2018 και σύμφωνα με τις κατευθύνσεις για την κατάρτιση των Κανονισμών των Αγορών Ηλεκτρικής Ενέργειας που προβλέπονται στον ν. 4425/2016, όπως αυτές αποτυπώθηκαν στην απόφαση ΡΑΕ υπ' αριθ. 369/2018 (ΦΕΚ Β'1880/24.5.2018), συντάχθηκαν από τους Διαχειριστές και εγκρίθηκαν από τη ΡΑΕ οι Κανονισμοί Αγοράς Εξισορρόπησης, σύμφωνα με τα άρθρα 17 και 18 του Ν. 4425/2016 και λειτουργίας της Αγοράς Επόμενης Ημέρας και της Ενδοημερήσιας Αγοράς, σύμφωνα με τα άρθρα 9, 10 και 18 του ν. 4425/2016[71].

[71] Βλ. Έκθεση Πεπραγμένων ΡΑΕ 2018.

Η επόμενη φάση της εξέλιξης της Αρχής συνδέεται με την επιτάχυνση της ενεργειακής μετάβασης και την υιοθέτηση των νέων ευρωπαϊκών πολιτικών για την κλιματική ουδετερότητα. Η ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/944 και της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001 οδήγησε σε νέες μεταβολές του ελληνικού ενεργειακού δικαίου, ιδίως ως προς την ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, των ενεργειακών κοινοτήτων, της αποθήκευσης ηλεκτρικής ενέργειας και της ενίσχυσης των δικαιωμάτων των καταναλωτών. Οι νέες αυτές αρμοδιότητες αύξησαν σημαντικά την κανονιστική πολυπλοκότητα του ενεργειακού τομέα και ενίσχυσαν περαιτέρω τον ρόλο της τότε ονομαζόμενης ΡΑΕ ως εξειδικευμένου θεσμού οικονομικής ρύθμισης.

Η πορεία αυτή κορυφώθηκε με τη μεταρρύθμιση του ν.5037/2023, με την οποία η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας μετεξελίχθηκε σε Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (ΡΑΑΕΥ), αποκτώντας αρμοδιότητες που υπερβαίνουν πλέον τον στενό τομέα της ενέργειας. Η μεταρρύθμιση αυτή εξετάζεται αναλυτικά στην επόμενη ενότητα.

2.4 Η μεταρρύθμιση του ν. 5037/2023 και η δημιουργία της ΡΑΑΕΥ

Η σημαντικότερη, ωστόσο, θεσμική μεταρρύθμιση πραγματοποιήθηκε με τον ν. 5037/2023, ο οποίος μετονόμασε τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας σε Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (ΡΑΑΕΥ) και επέκτεινε τις αρμοδιότητές της στους τομείς των υπηρεσιών ύδατος και της διαχείρισης αστικών αποβλήτων. Η μεταβολή αυτή δεν συνιστά απλή αλλαγή ονομασίας αλλά ουσιαστικό μετασχηματισμό της φυσιογνωμίας της Αρχής. Για πρώτη φορά ο Έλληνας νομοθέτης επέλεξε να συγκεντρώσει υπό έναν ενιαίο ανεξάρτητο ρυθμιστή διαφορετικούς τομείς δικτύων κοινής ωφέλειας, ακολουθώντας πρότυπα που είχαν ήδη υιοθετηθεί σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη, όπως η Ιταλία.

Η μεταρρύθμιση του 2023 παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον από συγκριτική σκοπιά. Ενώ η αρχική αποστολή της ΡΑΑΕΥ (ως ΡΑΕ) περιοριζόταν στην εποπτεία της αγοράς ενέργειας και οι αρμοδιότητές της αρχικά περιλάμβαναν την έκδοση και δημοσίευση αποφάσεων ή γνωμών που αφορούν τους τομείς παραγωγής, μεταφοράς, προμήθειας και διανομής ηλεκτρικής και κάθε άλλης μορφής ενέργειας, η ΡΑΑΕΥ εξελίσσεται πλέον σε πολυτομεακή ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή, με αποστολή την οικονομική ρύθμιση υπηρεσιών κοινής ωφέλειας που παρουσιάζουν κοινά χαρακτηριστικά ως προς τη λειτουργία φυσικών μονοπωλίων, την ανάγκη προστασίας των καταναλωτών

και την εξασφάλιση βιώσιμων επενδύσεων. Η εξέλιξη αυτή αντανακλά τη γενικότερη ευρωπαϊκή τάση συγκέντρωσης των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων σε θεσμούς υψηλής τεχνοκρατικής εξειδίκευσης, οι οποίοι διαθέτουν τη δυνατότητα να αντιμετωπίζουν οριζόντια ζητήματα οικονομικής ρύθμισης και δικτύων.

Η μετεξέλιξη της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας σε Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων συνιστά σημαντική θεσμική μεταβολή του ελληνικού ρυθμιστικού μοντέλου. Με τον ν. 5037/2023 η Αρχή δεν περιορίζεται πλέον στον τομέα της ενέργειας, αλλά αποκτά διευρυμένο αντικείμενο, το οποίο καλύπτει επίσης τις υπηρεσίες ύδατος και τη διαχείριση αστικών αποβλήτων. Η μεταρρύθμιση αυτή αποτυπώνεται στο τροποποιημένο άρθρο 4 του ν. 4001/2011, σύμφωνα με το οποίο ο έλεγχος, η ρύθμιση και η εποπτεία της αγοράς ενέργειας, καθώς και θεμάτων σχετικών με την παροχή υπηρεσιών ύδατος και τη διαχείριση αστικών αποβλήτων, ασκούνται από τη ΡΑΑΕΥ, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Η Αρχή αποτελεί, επομένως, την εθνική ρυθμιστική αρχή όχι μόνο για την ηλεκτρική ενέργεια και το φυσικό αέριο, αλλά και για τις υπηρεσίες ύδατος και τη διαχείριση αστικών αποβλήτων.

Η νέα αυτή θεσμική ταυτότητα δεν αναιρεί την αρχική αποστολή της ΡΑΑΕΥ (ως ΡΑΕ), αλλά την επεκτείνει. Η ΡΑΑΕΥ διατηρεί τον κεντρικό της ρόλο στην εφαρμογή της εθνικής και ενωσιακής ενεργειακής πολιτικής, ενώ παράλληλα αναλαμβάνει ρυθμιστικές λειτουργίες σε τομείς κοινής ωφέλειας που παρουσιάζουν ανάλογα χαρακτηριστικά με την ενέργεια: ύπαρξη δικτύων ή υποδομών, ανάγκη διαφάνειας, προστασία των χρηστών, εποπτεία παρόχων και ανάγκη οικονομικά βιώσιμης λειτουργίας. Έτσι, η μεταρρύθμιση του 2023 μετατρέπει τη ΡΑΑΕΥ σε πολυτομεακή ρυθμιστική αρχή δικτύων και υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.

Στον Κλάδο Ενέργειας, η ΡΑΑΕΥ εξακολουθεί να ασκεί τον πυρήνα των παραδοσιακών ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων της. Παρακολουθεί και εποπτεύει τη λειτουργία της εγχώριας αγοράς ενέργειας, εκπονεί μελέτες, συντάσσει εκθέσεις, απευθύνει συστάσεις και αποφασίζει ή εισηγείται τη λήψη μέτρων για την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς. Η δράση της συνδέεται ιδίως με την τήρηση των κανόνων ανταγωνισμού, την προστασία των καταναλωτών, την εκπλήρωση υποχρεώσεων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, την προστασία του περιβάλλοντος, την ασφάλεια ενεργειακού εφοδιασμού και την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς ενέργειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η αρμοδιότητα της ΡΑΑΕΥ στον τομέα της ασφάλειας εφοδιασμού. Η Αρχή παρακολουθεί το ισοζύγιο προσφοράς και ζήτησης, τη μελλοντική ζήτηση, την επάρκεια παραγωγικού δυναμικού, την κατάσταση των συστημάτων μεταφοράς και των δικτύων διανομής, καθώς και την εφαρμογή μέτρων σε περιπτώσεις κρίσης. Η ιδιότητά της ως αρμόδιας εθνικής αρχής για την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) 2017/1938 για την ασφάλεια εφοδιασμού με φυσικό αέριο και του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/941 για την ετοιμότητα αντιμετώπισης κινδύνων στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας αναδεικνύει τον ρόλο της όχι απλώς ως οικονομικού ρυθμιστή, αλλά ως θεσμικού εγγυητή της ανθεκτικότητας του ενεργειακού συστήματος. Παράλληλα, η ΡΑΑΕΥ ασκεί αδειοδοτικές αρμοδιότητες, αποφασίζοντας για τη χορήγηση, τροποποίηση και ανάκληση αδειών ενεργειακών δραστηριοτήτων. Η αρμοδιότητα αυτή ασκείται με βάση τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης, της προστασίας των καταναλωτών, της περιβαλλοντικής προστασίας και της διασφάλισης υγιούς ανταγωνισμού. Η Αρχή δεν αρκείται στη χορήγηση της άδειας, αλλά παρακολουθεί και την τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτή, γεγονός που συνδέει την αδειοδότηση με τη διαρκή εποπτεία της αγοράς.

Σημαντική είναι επίσης η εποπτεία της ΡΑΑΕΥ επί των Διαχειριστών Συστημάτων Μεταφοράς και Δικτύων Διανομής. Η Αρχή παρακολουθεί την τήρηση της ισότιμης πρόσβασης των χρηστών στα δίκτυα, αποφασίζει για την πιστοποίηση των Διαχειριστών, εγκρίνει τα προγράμματα ανάπτυξής τους, καθορίζει ή εγκρίνει μεθοδολογίες υπολογισμού τιμολογίων μη ανταγωνιστικών δραστηριοτήτων και εποπτεύει τους κανόνες πρόσβασης στις διασυνδέσεις. Μέσα από τις αρμοδιότητες αυτές, η ΡΑΑΕΥ διασφαλίζει ότι οι υποδομές, οι οποίες εξακολουθούν να έχουν χαρακτηριστικά φυσικού μονοπωλίου, λειτουργούν υπέρ της ορθής λειτουργίας της αγοράς και όχι υπέρ συγκεκριμένων επιχειρηματικών συμφερόντων.

Στον τομέα προστασίας των καταναλωτών, η ΡΑΑΕΥ εποπτεύει την εφαρμογή των μέτρων που προβλέπονται από το ενεργειακό δίκαιο, χωρίς όμως να υποκαθιστά τα πολιτικά δικαστήρια ή τους μηχανισμούς επίλυσης ιδιωτικών διαφορών. Οι καταγγελίες καταναλωτών εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της όταν αφορούν ζητήματα ρυθμιστικής εποπτείας, δηλαδή παραβάσεις υποχρεώσεων που προβλέπονται από τον ν. 4001/2011 ή από κανονιστικές πράξεις της Αρχής. Η διάκριση αυτή είναι σημαντική, διότι προσδιορίζει τον ρυθμιστικό και όχι γενικά δικαιοδοτικό χαρακτήρα της προστασίας που παρέχει η Αρχή.

Η επέκταση των αρμοδιοτήτων της ΡΑΑΕΥ στον Κλάδο Υδάτων αποτελεί ιδιαίτερα σημαντική καινοτομία. Η Αρχή αποκτά γνωμοδοτικές, εισηγητικές, εποπτικές, αποφασιστικές, ελεγκτικές και κυρωτικές αρμοδιότητες σχετικά με την παροχή υπηρεσιών ύδατος. Γνωμοδοτεί για τη μέθοδο κοστολόγησης και τιμολόγησης, εισηγείται μέτρα και διαδικασίες για την παροχή υπηρεσιών ύδατος, παρακολουθεί το οικονομικό και φυσικό αντικείμενο των υπηρεσιών, πιστοποιεί παρόχους, εγκρίνει τιμολόγια για την ΕΥΔΑΠ και την ΕΥΑΘ, αποφασίζει για τη διαχειριστική επάρκεια των παρόχων και εξετάζει καταγγελίες. Η ΡΑΑΕΥ εμφανίζεται έτσι ως θεσμός που επιδιώκει να εισαγάγει ενιαία πρότυπα διαφάνειας, αποδοτικότητας και εποπτείας σε έναν τομέα παραδοσιακά κατακερματισμένο και έντονα συνδεδεμένο με την τοπική αυτοδιοίκηση.

Αντίστοιχα, στον Κλάδο Αποβλήτων, η ΡΑΑΕΥ αναλαμβάνει αρμοδιότητες που αφορούν την οικονομική και ποιοτική εποπτεία της διαχείρισης αστικών αποβλήτων. Εισηγείται μεθόδους κοστολόγησης και τιμολόγησης, διατυπώνει προτάσεις για τον εξορθολογισμό των χρεώσεων, παρακολουθεί την αποτελεσματική και οικονομικά συμφέρουσα λειτουργία των Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων, αποφασίζει ελάχιστα επίπεδα ποιότητας, ελέγχει την οικονομική αποδοτικότητα της διαχείρισης και επιβάλλει κυρώσεις όπου απαιτείται. Η ένταξη των αποβλήτων στο πεδίο της ΡΑΑΕΥ επιβεβαιώνει τη στροφή του ελληνικού δικαίου προς ένα ενιαίο μοντέλο ρύθμισης κρίσιμων υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.

Για την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων της, η νομοθεσία προβλέπει ότι η ΡΑΑΕΥ διαθέτει σημαντικά ελεγκτικά εργαλεία. Μπορεί να συλλέγει στοιχεία, να διεξάγει έρευνες, να εξετάζει καταγγελίες, να λαμβάνει προσωρινά μέτρα και να επιβάλλει κυρώσεις [72] . Τα εργαλεία αυτά είναι αναγκαία, προκειμένου να παρακολουθείται η λειτουργία των αγορών. Απαιτείται διαρκής παρακολούθηση, επεξεργασία δεδομένων, τεχνική αξιολόγηση και δυνατότητα άμεσης παρέμβασης όταν η αγορά ή οι πάροχοι δεν συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις τους.

Συνολικά, οι αρμοδιότητες της ΡΑΑΕΥ μετά τη θέση σε εφαρμογή του ν. 5037/2023 αποτυπώνουν τη μετάβαση από μία μονοτομεακή ενεργειακή ρυθμιστική αρχή σε έναν πολυκλαδικό θεσμό ρύθμισης, ελέγχου και εποπτείας βασικών υπηρεσιών κοινής

[72]Βλ. Σιούτη Γλ. Η επιβολή κυρώσεων από τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ), Ενέργεια& Δίκαιο, τ. 1/2004, σ. 27 επ και Συνοδινός Χ., Πολυκλαδικότητα του δικαίου της Ενέργειας, Ενέργεια & Δίκαιο, 1/2004, σ. 5 επ.

ωφέλειας. Η εξέλιξη αυτή παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη συγκριτική μελέτη με την ιταλική ARERA, καθώς η Ελλάδα φαίνεται να υιοθετεί, έστω μεταγενέστερα και με διαφορετικές θεσμικές προϋποθέσεις, ένα μοντέλο συγκέντρωσης ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων σε ενιαία ανεξάρτητη αρχή. Το κρίσιμο ερώτημα, ωστόσο, δεν είναι μόνο η τυπική διεύρυνση των αρμοδιοτήτων, αλλά κατά πόσο η ΡΑΑΕΥ διαθέτει τους θεσμικούς, οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους ώστε να ασκήσει αποτελεσματικά τον νέο αυτό πολυτομεακό ρόλο.

Σε αντίθεση με το ελληνικό μοντέλο, όπου η ΡΑΑΕΥ συγκεντρώνει ευρύ φάσμα ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων, στην Ιταλία οι λειτουργίες της αγοράς κατανέμονται μεταξύ διακριτών θεσμών. Η ARERA ασκεί τη ρυθμιστική και εποπτική λειτουργία, ενώ η οργάνωση και οικονομική διαχείριση των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου ανατίθεται στο Gestore dei Mercati Energetici (GME), το οποίο διαχειρίζεται το Italian Power Exchange (IPEX). Παράλληλα, ο Terna, ως διαχειριστής του συστήματος μεταφοράς, είναι υπεύθυνος για την ασφαλή λειτουργία του ηλεκτρικού συστήματος. Η θεσμική αυτή διάκριση αντανακλά ένα μοντέλο λειτουργικού διαχωρισμού των ρυθμιστικών, εμπορικών και επιχειρησιακών αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο της ιταλικής αγοράς ενέργειας.

Συνολικά, η πορεία της ΡΑΕ και εν συνεχεία της ΡΑΑΕΥ από το 1999 και το 2023 αντίστοιχα έως σήμερα αποτυπώνει τη σταδιακή ωρίμανση του ελληνικού μοντέλου οικονομικής ρύθμισης. Η Αρχή εξελίχθηκε από έναν γνωμοδοτικό φορέα συγκεκριμένων και αρκετά περιορισμένων αρμοδιοτήτων, σε έναν ανεξάρτητο θεσμό με εκτεταμένες κανονιστικές, εποπτικές και κυρωτικές εξουσίες, ο οποίος διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου και στη λειτουργία των αγορών δικτύων κοινής ωφέλειας. Η θεσμική αυτή εξέλιξη αποτελεί τη βάση για την εξέταση των ειδικότερων αρμοδιοτήτων της ΡΑΑΕΥ, αλλά και για τη σύγκρισή της με το αντίστοιχο ιταλικό μοντέλο της ARERA, το οποίο ακολούθησε διαφορετική αλλά συγκρίσιμη πορεία θεσμικής ενοποίησης.

2.5 Η ανεξαρτησία της ΡΑΑΕΥ ως θεσμική εγγύηση της αποτελεσματικής ρύθμισης

Η αποτελεσματικότητα της οικονομικής ρύθμισης των αγορών δικτύων κοινής ωφέλειας εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον βαθμό ανεξαρτησίας του ρυθμιστικού φορέα. Η ανεξαρτησία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών δεν αποτελεί απλώς οργανωτική επιλογή του εθνικού νομοθέτη, αλλά ουσιώδη προϋπόθεση για την ορθή εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου και για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας των απελευθερωμένων αγορών ενέργειας. Η απαίτηση αυτή προκύπτει ήδη από τις διαδοχικές ενεργειακές δέσμες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κατοχυρώνεται πλέον ρητά στο άρθρο 57 της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/944, σύμφωνα με το οποίο οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές οφείλουν να είναι νομικά διακριτές και λειτουργικά ανεξάρτητες από κάθε δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα[73].

Η ανεξαρτησία αυτή δεν συνιστά αυτοσκοπό. Αποβλέπει στη διασφάλιση της αντικειμενικής και αμερόληπτης εφαρμογής των κανόνων της αγοράς, ιδίως σε τομείς όπου συνυπάρχουν σημαντικά οικονομικά συμφέροντα, υψηλές επενδύσεις και έντονη κρατική παρουσία. Η ρυθμιστική αρχή καλείται να εξισορροπήσει αντικρουόμενα συμφέροντα μεταξύ επιχειρήσεων, καταναλωτών και κράτους, χωρίς να επηρεάζεται από πολιτικές μεταβολές ή επιχειρηματικές πιέσεις. Υπό την έννοια αυτή, η ανεξαρτησία αποτελεί λειτουργική εγγύηση του κράτους δικαίου και βασική προϋπόθεση της αξιοπιστίας του ρυθμιστικού συστήματος.

[73] Για την ερμηνεία του άρθρου 57 παρ. 4 και 5 της Οδηγίας 2019/944 σχετικά με την ανεξαρτησία εθνικής ρυθμιστικής αρχής όταν το κράτος μέλος εκδίδει κατευθυντήριες οδηγίες πολιτικής, βλ. και την πρόσφατη απόφαση ΔΕΕ, υπόθεση C- 48/23 (προδικαστική παραπομπή από το Markkinaoikeus της Φινλανδίας, απόφαση 2024).

2.5.1 Η θέση της ΡΑΑΕΥ στο σύστημα των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών

Στην ελληνική έννομη τάξη οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές δεν αποτελούν ενιαία κατηγορία. Η αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 εισήγαγε το άρθρο 101Α, με το οποίο αναγνωρίστηκε η ύπαρξη ανεξάρτητων αρχών που απολαμβάνουν συνταγματικής κατοχύρωσης. Η διάταξη αυτή δεν ιδρύει η ίδια συγκεκριμένες αρχές, αλλά προβλέπει ότι ο κοινός νομοθέτης μπορεί να αναθέτει την άσκηση ειδικών αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητες αρχές, των οποίων η συγκρότηση, η επιλογή των μελών και οι εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας καθορίζονται από τον νόμο. Παράλληλα, το ίδιο το Σύνταγμα κατοχυρώνει ρητά ορισμένες αρχές, όπως το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και τον Συνήγορος του Πολίτη. Η ΡΑΑΕΥ δεν συγκαταλέγεται στις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές. Η ύπαρξή της θεμελιώνεται αποκλειστικά στον κοινό νομοθέτη και ειδικότερα στον ν. 4001/2011, όπως ισχύει μετά τον ν. 5037/2023. Η διαπίστωση αυτή δεν συνεπάγεται, ωστόσο, μειωμένο επίπεδο ανεξαρτησίας. Αντιθέτως, η λειτουργική της αυτονομία απορρέει σε σημαντικό βαθμό από τις δεσμεύσεις που επιβάλλει το ενωσιακό δίκαιο, το οποίο απαιτεί από τα κράτη μέλη να διασφαλίζουν ότι οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές ενεργούν ανεξάρτητα από οποιαδήποτε πολιτική ή οικονομική επιρροή. Η επιλογή αυτή καταδεικνύει ότι η ανεξαρτησία των οικονομικών ρυθμιστικών αρχών στην Ελλάδα δεν στηρίζεται πρωτίστως στη συνταγματική κατοχύρωση, αλλά στη λειτουργική αναγκαιότητα αποτελεσματικής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου και στη συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις των σχετικών οδηγιών. Η περίπτωση της ΡΑΑΕΥ καταδεικνύει, συνεπώς, ότι η ανεξαρτησία των διοικητικών αρχών στην ελληνική έννομη τάξη μπορεί να εδράζεται όχι μόνο στο Σύνταγμα αλλά και σε δεσμεύσεις από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρόκειται για παράδειγμα αλληλεπίδρασης μεταξύ εθνικού διοικητικού δικαίου και ενωσιακής έννομης τάξης, όπου η υποχρέωση αποτελεσματικής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου επηρεάζει άμεσα την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης.

2.5.2 Οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας της ΡΑΑΕΥ

Η ανεξαρτησία της ΡΑΑΕΥ εκδηλώνεται σε τρία αλληλένδετα επίπεδα: τη λειτουργική, την προσωπική και την οικονομική ανεξαρτησία.

Η λειτουργική ανεξαρτησία συνίσταται στην άσκηση των αρμοδιοτήτων της χωρίς προηγούμενες οδηγίες ή δεσμευτικές εντολές από κυβερνητικά όργανα. Κατά την άσκηση των κανονιστικών, εποπτικών και κυρωτικών αρμοδιοτήτων της, η Αρχή δεσμεύεται αποκλειστικά από το Σύνταγμα, τον νόμο και το ενωσιακό δίκαιο.

Η προσωπική ανεξαρτησία κατοχυρώνεται μέσω ειδικών εγγυήσεων σχετικά με τον διορισμό, τη διάρκεια της θητείας, τα ασυμβίβαστα και τις προϋποθέσεις παύσης των μελών της Αρχής. Οι εγγυήσεις αυτές αποσκοπούν στην αποτροπή εξωτερικών παρεμβάσεων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και στη διασφάλιση της αμεροληψίας των αποφάσεών τους.

Η οικονομική ανεξαρτησία συνδέεται με την ύπαρξη ίδιων οικονομικών πόρων και διοικητικής αυτοτέλειας, ώστε η λειτουργία της Αρχής να μην εξαρτάται από διαρκείς δημοσιονομικές ή πολιτικές παρεμβάσεις. Η εξασφάλιση επαρκούς χρηματοδότησης αποτελεί προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση των αυξημένων τεχνικών και εποπτικών αρμοδιοτήτων της.

Η προσέγγιση αυτή επιβεβαιώνεται και από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωση

Σχετική με την ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών είναι και η απόφαση που εκδόθηκε στα πλαίσια προδικαστικού ερωτήματος την 11η Ιουνίου 2020 για την υπόθεση C-378/19, Prezident Slovenskej republiky, στην οποία προσεγγίζεται η έννοια της ανεξαρτησίας των ρυθμιστικών αρχών ως ένα καθεστώς που διασφαλίζει στον φορέα τη δυνατότητα να δρα ελεύθερα σε σχέση με τους οργανισμούς έναντι των οποίων πρέπει να διασφαλίζεται η ανεξαρτησία του, χωρίς να υπόκειται σε οδηγίες και σε πιέσεις (σκέψη 32). Η οδηγία 2009/72 προβλέπει ότι για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας η ρυθμιστική αρχή πρέπει να είναι νομικά αυτοτελής και λειτουργικά ανεξάρτητη προς κάθε άλλη δημόσια ή ιδιωτική οντότητα. Επιπλέον, στη σκέψη 33 τίθενται απαιτήσεις σχετικές με την ανεξαρτησία του προσωπικού και των επιφορτισμένων με τη διοίκηση της ως άνω αρχής προσώπων, που πρέπει να ενεργούν ανεξάρτητα από οποιοδήποτε συμφέρον και δεν πρέπει ούτε να ζητούν ούτε να λαμβάνουν άμεσα οδηγίες από οποιαδήποτε κυβέρνηση ή άλλη δημόσια ή ιδιωτική οντότητα κατά την άσκηση των ρυθμιστικών καθηκόντων[74].

[74] Αργαλιάς Ι. Παναγιώτης, 2022, Το δίκαιο της Ενέργειας μέσα από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλα

Οι τρεις αυτές διαστάσεις της ανεξαρτησίας λειτουργούν συμπληρωματικά. Η λειτουργική ανεξαρτησία δεν μπορεί να διασφαλισθεί χωρίς επαρκείς εγγυήσεις προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών της Αρχής, ενώ η προσωπική ανεξαρτησία θα ήταν ανεπαρκής εάν η Αρχή εξαρτιόταν οικονομικά από διαρκείς κυβερνητικές αποφάσεις για τη χρηματοδότησή της. Η αποτελεσματική άσκηση των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων προϋποθέτει, επομένως, τη συνδρομή και των τριών μορφών ανεξαρτησίας, όπως έχει επανειλημμένως υπογραμμισθεί τόσο στη θεωρία του ρυθμιστικού κράτους, όσο και στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2.5.3 Ανεξαρτησία και λογοδοσία

Η ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών δεν συνεπάγεται απουσία ελέγχου. Αντίθετα, σε ένα κράτος δικαίου η ανεξαρτησία εξισορροπείται από αντίστοιχους μηχανισμούς λογοδοσίας. Η ΡΑΑΕΥ υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, στον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών της από τα αρμόδια δικαστήρια και στις γενικές αρχές της διοικητικής δράσης, όπως η νομιμότητα, η αναλογικότητα, η διαφάνεια και η αιτιολόγηση των διοικητικών πράξεων. Παράλληλα, οι αποφάσεις της υπόκεινται σε πλήρη δικαστικό έλεγχο, γεγονός που διασφαλίζει την προστασία των διοικουμένων και την τήρηση της αρχής της νομιμότητας.

Η ισορροπία μεταξύ ανεξαρτησίας και λογοδοσίας αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό του σύγχρονου ρυθμιστικού κράτους. Η αποτελεσματικότητα της ΡΑΑΕΥ δεν εξαρτάται μόνο από την έκταση των αρμοδιοτήτων της αλλά και από την ικανότητά της να ασκεί τις αρμοδιότητες αυτές με τεχνική επάρκεια, θεσμική ουδετερότητα και διαφάνεια. Τα στοιχεία αυτά αποκτούν ιδιαίτερη σημασία κατά τη σύγκριση με το ιταλικό μοντέλο της ARERA, το οποίο παρουσιάζει διαφορετική θεσμική εξέλιξη, αλλά επιδιώκει τους ίδιους ενωσιακούς στόχους ως προς την ανεξάρτητη οικονομική ρύθμιση των αγορών δικτύων κοινής ωφέλειας.

Η λογοδοσία των ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών δεν αναιρεί την ανεξαρτησία τους αλλά αποτελεί το αναγκαίο θεσμικό της αντίβαρο. Η σύγχρονη θεωρία του ρυθμιστικού κράτους αναγνωρίζει ότι η μεταφορά σημαντικών κανονιστικών και κυρωτικών αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητους φορείς νομιμοποιείται μόνο εφόσον συνοδεύεται από αποτελεσματικούς μηχανισμούς διαφάνειας, δικαστικού ελέγχου και δημοκρατικής λογοδοσίας. Υπό την έννοια αυτή, η ανεξαρτησία και η λογοδοσία δεν αποτελούν

αντικρουόμενες αλλά αλληλοσυμπληρούμενες αρχές της σύγχρονης διοικητικής διακυβέρνησης.

2.6 Οι αρμοδιότητες της ΡΑΑΕΥ

Οι αρμοδιότητες της Ρυθμιστικής Αρχής Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων αποτελούν τον βασικό μηχανισμό μέσω του οποίου υλοποιείται στην πράξη η οικονομική ρύθμιση των αγορών ενέργειας, ύδατος και διαχείρισης αποβλήτων στην ελληνική έννομη τάξη. Η ΡΑΑΕΥ δεν περιορίζεται στην εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου, αλλά ασκεί ένα σύνθετο πλέγμα κανονιστικών, αδειοδοτικών, εποπτικών, ελεγκτικών και κυρωτικών αρμοδιοτήτων, μέσω των οποίων εξασφαλίζεται η εύρυθμη λειτουργία των σχετικών αγορών, η προστασία των καταναλωτών και η επίτευξη των στόχων της εθνικής και ενωσιακής ενεργειακής και περιβαλλοντικής πολιτικής.

Η έκταση των αρμοδιοτήτων αυτών αποτυπώνει τη σταδιακή μετάβαση από το παραδοσιακό διοικητικό μοντέλο άσκησης κρατικής εποπτείας προς το σύγχρονο πρότυπο του ρυθμιστικού κράτους. Στο πλαίσιο αυτό, η Πολιτεία δεν ασκεί πλέον άμεσα όλες τις λειτουργίες ελέγχου και παρέμβασης στις αγορές δικτύων κοινής ωφέλειας, αλλά αναθέτει σε μία ανεξάρτητη διοικητική αρχή υψηλής τεχνικής εξειδίκευσης την εφαρμογή, εξειδίκευση και εποπτεία του κανονιστικού πλαισίου. Η ΡΑΑΕΥ λειτουργεί, συνεπώς, ως ο θεσμικός φορέας που γεφυρώνει τη νομοθετική ρύθμιση με την καθημερινή λειτουργία των αγορών, μετατρέποντας τις γενικές κατευθύνσεις του νομοθέτη και του ενωσιακού δικαίου σε συγκεκριμένους κανόνες και διοικητικές παρεμβάσεις.

Η πολυδιάστατη αυτή αποστολή ενισχύθηκε σημαντικά με τη μεταρρύθμιση του ν. 5037/2023, η οποία διεύρυνε το πεδίο αρμοδιοτήτων της Αρχής πέραν του ενεργειακού τομέα, εντάσσοντας σε αυτό και τις υπηρεσίες ύδατος και τη διαχείριση αστικών αποβλήτων. Η μεταρρύθμιση αυτή δεν μεταβάλλει μόνο το αντικείμενο δράσης της ΡΑΑΕΥ, αλλά αναδεικνύει και μία διαφορετική αντίληψη για την οικονομική ρύθμιση των δικτύων κοινής ωφέλειας, σύμφωνα με την οποία διαφορετικοί τομείς που εμφανίζουν κοινά χαρακτηριστικά, όπως η ύπαρξη φυσικών μονοπωλίων, η ανάγκη διασφάλισης της καθολικής παροχής υπηρεσιών και η προστασία των χρηστών, υπάγονται στην εποπτεία ενός ενιαίου ανεξάρτητου ρυθμιστικού φορέα.

Οι αρμοδιότητες της ΡΑΑΕΥ διακρίνονται, κατ' αρχήν, σε κανονιστικές, αδειοδοτικές, εποπτικές και ελεγκτικές, χωρίς η διάκριση αυτή να αποκλείει την παράλληλη άσκηση

γνωμοδοτικών, κυρωτικών και συμβουλευτικών λειτουργιών που προβλέπονται από τον νόμο. Οι επιμέρους κατηγορίες αρμοδιοτήτων αλληλοσυμπληρώνονται και συγκροτούν ένα ενιαίο σύστημα οικονομικής ρύθμισης, το οποίο αποσκοπεί όχι μόνο στη διασφάλιση του ανταγωνισμού, αλλά και στην ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, στη βιώσιμη ανάπτυξη των υποδομών, στην αποτελεσματική λειτουργία των δικτύων και στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

2.6.1 Η κανονιστική λειτουργία της ΡΑΑΕΥ

Η κανονιστική λειτουργία αποτελεί τον θεμελιώδη άξονα δράσης της Ρυθμιστικής Αρχής Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων και συγχρόνως το βασικό γνώρισμα που τη διαφοροποιεί από μια κοινή διοικητική υπηρεσία. Η ΡΑΑΕΥ δεν περιορίζεται στην εφαρμογή προκαθορισμένων νομοθετικών κανόνων, αλλά συμμετέχει ενεργά στη διαμόρφωση του κανονιστικού πλαισίου που διέπει τη λειτουργία των αγορών ενέργειας, ύδατος και αποβλήτων[75]. Η αρμοδιότητα αυτή αντανακλά τη μετάβαση από το παραδοσιακό διοικητικό κράτος, στο οποίο η ρύθμιση αποτελούσε σχεδόν αποκλειστικό έργο του νομοθέτη και της κεντρικής διοίκησης, προς το σύγχρονο πρότυπο του ρυθμιστικού κράτους, όπου η εξειδίκευση των κανόνων ανατίθεται σε ανεξάρτητες αρχές υψηλής τεχνικής εξειδίκευσης.

Η εξέλιξη αυτή δεν αποτελεί ιδιομορφία του ελληνικού δικαίου, αλλά εντάσσεται σε μία ευρύτερη ευρωπαϊκή τάση μετασχηματισμού της δημόσιας διοίκησης. Η απελευθέρωση των αγορών δικτύων κοινής ωφέλειας κατέδειξε ότι η θέσπιση γενικών νομοθετικών κανόνων δεν επαρκεί για την αποτελεσματική λειτουργία αγορών που χαρακτηρίζονται από υψηλή τεχνική πολυπλοκότητα, ταχεία τεχνολογική εξέλιξη και έντονη αλληλεπίδραση οικονομικών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών παραμέτρων. Στο πλαίσιο αυτό ο νομοθέτης αδυνατεί να προβλέψει εκ των προτέρων όλες τις ειδικές τεχνικές και λειτουργικές απαιτήσεις της αγοράς[76]. Η ανάγκη συνεχούς προσαρμογής του κανονιστικού πλαισίου δικαιολογεί την ανάθεση εξειδικευμένης κανονιστικής αρμοδιότητας στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές.

Η κανονιστική αρμοδιότητα της ΡΑΑΕΥ δεν είναι πρωτογενής ούτε απεριόριστη. Εδράζεται σε ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση και ασκείται εντός των ορίων που

[75] Ε. Πρεβεδούρου, Οι ανεξάρτητες αρχές (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 19.6.2023).

[7676] Ε. Πρεβεδούρου, Οι κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης https://www.prevedourou.gr/περί-κνονιστικών-πράξεων-διευκριν/

θέτουν το Σύνταγμα, ο νόμος και το ενωσιακό δίκαιο. Υπό το πρίσμα του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, η έκδοση κανονιστικών πράξεων από διοικητικά όργανα επιτρέπεται μόνο κατόπιν ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης και αποκλειστικά για τη ρύθμιση ειδικότερων ή τεχνικών ζητημάτων[77]. Η ΡΑΑΕΥ, συνεπώς, δεν υποκαθιστά τον νομοθέτη ούτε δύναται να καθορίζει αυτοτελώς τους βασικούς άξονες της ενεργειακής πολιτικής. Η αποστολή της συνίσταται στην εξειδίκευση και εφαρμογή των νομοθετικών επιλογών, μέσω της έκδοσης κανονιστικών πράξεων που προσαρμόζουν το γενικό νομοθετικό πλαίσιο στις ανάγκες της αγοράς.

Η διάκριση αυτή παρουσιάζει ιδιαίτερη σημασία από συνταγματική άποψη. Η αυξανόμενη κανονιστική δραστηριότητα των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών έχει προκαλέσει έντονο επιστημονικό προβληματισμό ως προς τα όρια μεταξύ νομοθετικής και διοικητικής λειτουργίας. Η ανάθεση ευρείας κανονιστικής εξουσίας σε όργανα που δεν διαθέτουν άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση δημιουργεί εύλογα ερωτήματα ως προς τη συμβατότητά της με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών και την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Η ελληνική θεωρία και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας αντιμετωπίζουν το ζήτημα αυτό με γνώμονα την αρχή της νομιμότητας, απαιτώντας η κανονιστική παρέμβαση των ανεξάρτητων αρχών να περιορίζεται στην τεχνική εξειδίκευση του νομοθετικού πλαισίου και να μην εκτείνεται σε ζητήματα που ανήκουν στον πυρήνα της νομοθετικής λειτουργίας[78].

Η κανονιστική λειτουργία της ΡΑΑΕΥ συνιστά χαρακτηριστική μορφή ρυθμιστικής διοίκησης (regulatory administration)[79]. Η Αρχή καλείται να εξειδικεύει τις νομοθετικές κατευθύνσεις μέσω της κατάρτισης Κωδίκων, Κανονισμών, μεθοδολογιών, τεχνικών προτύπων και λοιπών πράξεων γενικής εφαρμογής, οι οποίες ρυθμίζουν κρίσιμες πτυχές της λειτουργίας των αγορών. Ιδίως στον τομέα της ενέργειας, η κατάρτιση των Κωδίκων Διαχείρισης των δικτύων μεταφοράς και διανομής, των κανόνων λειτουργίας των επιμέρους αγορών ηλεκτρικής ενέργειας, των μεθοδολογιών υπολογισμού των τιμολογίων και των κανόνων πρόσβασης στις

---

[77] Για τα όρια της κανονιστικής αρμοδιότητας εντός του άρθρου 43 Σ. και τη σχέση με το άρθρο 26 Σ βλ. Ε. Βενιζέλος, Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος 1975/1986/2001, evenizelos.gr. Βλ. επίσης Γ. Α. Τασόπουλος, Θεσμική Οριοθέτηση των Αρμοδιοτήτων για την Προστασία του Ανταγωνισμού (2025), Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου.

[78] Βλ. πάγια νομολογία ΣτΕ. ΣτΕ Ολομ. 2308/2018, 656/2016, 1901/2014, 1210/2010· ΣτΕ επταμ. 2262/2023, 164/2023, 1669/2022, 2573/2021 — αυτή η σειρά αποφάσεων και οι ΣτΕ 2176/2023 και 1146/2024) επιβεβαιώνει επακριβώς τη θέση ότι η κανονιστική ρύθμιση «αποτελεί, κατά το ουσιαστικό της περιεχόμενο, νομοθέτηση» και υπόκειται σε όρια νομιμότητας.

[79] Βλ. Ηλιάδου Αικ., Φορτσάκης Θ., Δίκαιο της Ενέργειας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2023, σ. 32 επ.

ενεργειακές υποδομές αποδεικνύει ότι η πραγματική εφαρμογή του ενεργειακού δικαίου εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη συνεχή κανονιστική δραστηριότητα της Αρχής.

Η ιδιαιτερότητα της κανονιστικής αυτής λειτουργίας έγκειται στο ότι δεν αποτελεί μία στατική ή εφάπαξ διαδικασία. Αντιθέτως, πρόκειται για μία δυναμική μορφή διοικητικής δράσης, η οποία εξελίσσεται παράλληλα με τις τεχνολογικές και οικονομικές μεταβολές της αγοράς. Η ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, η αποθήκευση ηλεκτρικής ενέργειας, η ψηφιοποίηση των ενεργειακών δικτύων, η εμφάνιση των ευφυών μετρητών, η παραγωγή ανανεώσιμων αερίων και η δημιουργία νέων μορφών συμμετοχής των καταναλωτών στην αγορά καθιστούν αναγκαία τη διαρκή αναθεώρηση των τεχνικών κανόνων λειτουργίας. Η ευελιξία της κανονιστικής παρέμβασης αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την αποτελεσματική λειτουργία της αγοράς.

Η διαπίστωση αυτή δεν σημαίνει ότι η διεύρυνση της κανονιστικής εξουσίας των ανεξάρτητων αρχών είναι απαλλαγμένη από προβληματισμούς. Αντιθέτως, όσο περισσότερο η εύρυθμη λειτουργία μιας αγοράς εξαρτάται από πράξεις της ΡΑΑΕΥ, τόσο εντονότερα ανακύπτει το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης και της λογοδοσίας της. Η τεχνική φύση των ρυθμιζόμενων ζητημάτων δεν αρκεί αφ' εαυτής για να δικαιολογήσει απεριόριστη κανονιστική διακριτική ευχέρεια. Για τον λόγο αυτό, η κανονιστική δραστηριότητα της Αρχής πρέπει να συνοδεύεται από αυστηρή τήρηση της διαδικασίας δημόσιας διαβούλευσης, πλήρη και ειδική αιτιολογία των κανονιστικών επιλογών, διαφάνεια κατά τη λήψη των αποφάσεων και αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο. Οι εγγυήσεις αυτές αποτελούν το αναγκαίο θεσμικό αντίβαρο στην αυξανόμενη κανονιστική ισχύ των ανεξάρτητων αρχών.

Ενόψει των ανωτέρω, η κανονιστική αρμοδιότητα της ΡΑΑΕΥ δεν μπορεί να εκληφθεί ως απλή διοικητική εξουσία εφαρμογής του νόμου. Αντιθέτως, συνιστά τον βασικό μηχανισμό μέσω του οποίου πραγματώνεται στην πράξη η εθνική και ενωσιακή πολιτική στους τομείς της ενέργειας, των υδάτων και των αποβλήτων. Η αποτελεσματικότητα του σύγχρονου ρυθμιστικού κράτους εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ικανότητα της Αρχής να εξειδικεύει το νομοθετικό πλαίσιο με τρόπο τεχνικά άρτιο, νομικά ασφαλή και θεσμικά νομιμοποιημένο. Η πρόκληση, επομένως, δεν έγκειται στην περαιτέρω διεύρυνση της κανονιστικής εξουσίας της ΡΑΑΕΥ, αλλά στη διατήρηση της ισορροπίας μεταξύ της αναγκαίας ρυθμιστικής ευελιξίας και των

απαιτήσεων που απορρέουν από το κράτος δικαίου, τη δημοκρατική νομιμοποίηση και τον αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο.

Η κανονιστική αρμοδιότητα της ΡΑΑΕΥ εκδηλώνεται στην πράξη μέσω της έκδοσης κανονιστικών πράξεων γενικής εφαρμογής, οι οποίες εξειδικεύουν το νομοθετικό πλαίσιο και καθορίζουν τους όρους λειτουργίας των ρυθμιζόμενων αγορών. Η Αρχή καταρτίζει ή εγκρίνει Κώδικες, Κανονισμούς, μεθοδολογίες, τεχνικά πρότυπα και λοιπές κανονιστικές πράξεις που διέπουν τη λειτουργία των δικτύων μεταφοράς και διανομής, την οργάνωση των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, την πρόσβαση στις ενεργειακές υποδομές, τον καθορισμό των τιμολογίων χρήσης των δικτύων, καθώς και κρίσιμες πτυχές της προστασίας των καταναλωτών και της εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς. Οι πράξεις αυτές δεν εισάγουν νέες νομοθετικές επιλογές, αλλά εξειδικεύουν τις γενικές κατευθύνσεις που θέτει ο κοινός νομοθέτης και το ενωσιακό δίκαιο, προσαρμόζοντάς τες στις ιδιαίτερες τεχνικές απαιτήσεις του ενεργειακού τομέα.

Η σημασία της κανονιστικής αυτής δραστηριότητας καθίσταται ιδιαίτερα εμφανής στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, όπου η λειτουργία της αγοράς βασίζεται σε ένα εκτεταμένο πλέγμα τεχνικών κανόνων που αφορούν τη διαχείριση των δικτύων, την εξισορρόπηση του συστήματος, τη λειτουργία των επιμέρους αγορών και τη συνεργασία των διαχειριστών με τους συμμετέχοντες στην αγορά. Η πολυπλοκότητα των ζητημάτων αυτών δεν επιτρέπει την εξαντλητική ρύθμισή τους από τον νομοθέτη, ο οποίος περιορίζεται στη θέσπιση του βασικού κανονιστικού πλαισίου. Η αναγκαία εξειδίκευση πραγματοποιείται από τη ΡΑΑΕΥ μέσω κανονιστικών πράξεων που διαθέτουν υψηλό βαθμό τεχνικής εξειδίκευσης και υπόκεινται σε συνεχή αναθεώρηση, ώστε να ανταποκρίνονται στις μεταβαλλόμενες συνθήκες της αγοράς.

Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει η διαδικασία έκδοσης των κανονιστικών πράξεων της ΡΑΑΕΥ, η οποία ενσωματώνει τις αρχές της διαφάνειας, της συμμετοχικότητας και της χρηστής διοίκησης. Πριν από την έκδοση σημαντικών κανονιστικών πράξεων, η Αρχή προβαίνει σε δημόσια διαβούλευση, ενώ σε πολλές περιπτώσεις ζητείται προηγουμένως η γνώμη των αρμόδιων Διαχειριστών ή άλλων εμπλεκόμενων φορέων[80]. Η διαδικασία αυτή δεν αποτελεί απλή τυπική προϋπόθεση νομιμότητας, αλλά ουσιώδες στοιχείο της σύγχρονης ρυθμιστικής διακυβέρνησης (participatory regulation). Μέσω

[80] Βλ. ΣτΕ 1146/2024, όπως περιγράφεται στο σχόλιο της Πρεβεδούρου: ο ακυρωτικός δικαστής «δεν αρκέστηκε στην αιτιολογία της κανονιστικής απόφασης, αλλά απαίτησε περαιτέρω τεχνικά στοιχεία από τη Διοίκηση».

της δημόσιας διαβούλευσης αξιοποιείται η εξειδικευμένη γνώση των συμμετεχόντων στην αγορά, ενισχύεται η ποιότητα της κανονιστικής παρέμβασης και παράλληλα αντισταθμίζεται, σε σημαντικό βαθμό, το περιορισμένο επίπεδο άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης που χαρακτηρίζει τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές.

Στο πλαίσιο αυτό, οι Διαχειριστές των ενεργειακών δικτύων αποκτούν διττό θεσμικό ρόλο. Από τη μία πλευρά αποτελούν εποπτευόμενους φορείς, των οποίων η λειτουργία υπόκειται στον συνεχή έλεγχο της ΡΑΑΕΥ. Από την άλλη πλευρά, συμμετέχουν ενεργά στην προπαρασκευαστική διαδικασία κατάρτισης των Κωδίκων και των τεχνικών κανόνων, παρέχοντας την απαραίτητη τεχνογνωσία για τη διαμόρφωση ενός λειτουργικού και αποτελεσματικού κανονιστικού πλαισίου. Η συνεργασία αυτή δεν αναιρεί την ανεξαρτησία της Αρχής ούτε περιορίζει την αποφασιστική της αρμοδιότητα, αλλά αντανακλά τη σύγχρονη αντίληψη της ρυθμιστικής διοίκησης, σύμφωνα με την οποία η ποιότητα της ρύθμισης προϋποθέτει τη συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων φορέων στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων.

Η πρακτική εφαρμογή της κανονιστικής λειτουργίας αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία υπό το πρίσμα της ενεργειακής μετάβασης. Η ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, η αποθήκευση ηλεκτρικής ενέργειας, η αποκεντρωμένη παραγωγή, τα ευφυή δίκτυα και η αυξανόμενη διασύνδεση των ευρωπαϊκών ενεργειακών αγορών δημιουργούν διαρκώς νέα τεχνικά και κανονιστικά ζητήματα, τα οποία δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν αποκλειστικά μέσω της νομοθετικής διαδικασίας. Η δυνατότητα της ΡΑΑΕΥ να αναθεωρεί εγκαίρως τους Κώδικες και τις λοιπές κανονιστικές πράξεις αποτελεί κρίσιμη προϋπόθεση για την προσαρμογή της αγοράς στις τεχνολογικές εξελίξεις, χωρίς να διακυβεύονται η ασφάλεια δικαίου, η προβλεψιμότητα των κανόνων και η προστασία του ανταγωνισμού.

Η αυξημένη κανονιστική δραστηριότητα της ΡΑΑΕΥ αναδεικνύει, ωστόσο, και τα όρια του σύγχρονου ρυθμιστικού κράτους. Όσο περισσότερο η αποτελεσματική λειτουργία της αγοράς εξαρτάται από πράξεις της Αρχής, τόσο εντονότερη καθίσταται η ανάγκη διασφάλισης της λογοδοσίας, της διαφάνειας και του αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου των αποφάσεών της. Η τεχνική εξειδίκευση δεν μπορεί να λειτουργήσει ως λόγος αποδυνάμωσης των εγγυήσεων του κράτους δικαίου. Αντιθέτως, η αυξημένη κανονιστική εξουσία των ανεξάρτητων αρχών επιβάλλει την αυστηρή τήρηση των συνταγματικών αρχών της νομιμότητας, της αναλογικότητας, της ίσης μεταχείρισης και της ειδικής αιτιολογίας των κανονιστικών πράξεων. Η αποτελεσματικότητα της ΡΑΑΕΥ δεν εξαρτάται μόνο από την έκταση των

αρμοδιοτήτων της, αλλά κυρίως από την ικανότητά της να ασκεί τις εξουσίες αυτές κατά τρόπο διαφανή, τεκμηριωμένο και θεσμικά νομιμοποιημένο.

Υπό την έννοια αυτή, η κανονιστική λειτουργία της ΡΑΑΕΥ υπερβαίνει τη στενή έννοια της διοικητικής εφαρμογής του νόμου. Αποτελεί τον βασικό μηχανισμό μέσω του οποίου εξειδικεύεται και υλοποιείται στην πράξη η εθνική και ενωσιακή ενεργειακή πολιτική, διαμορφώνονται οι κανόνες λειτουργίας των αγορών και εξασφαλίζονται οι προϋποθέσεις για την επίτευξη των στόχων της ενεργειακής μετάβασης, της προστασίας των καταναλωτών και της βιώσιμης ανάπτυξης. Από τη σκοπιά αυτή, η κανονιστική αρμοδιότητα της ΡΑΑΕΥ δεν συνιστά απλώς μία επιμέρους διοικητική εξουσία, αλλά τον πυρήνα της λειτουργίας της ως ανεξάρτητης ρυθμιστικής αρχής στο πλαίσιο του σύγχρονου ρυθμιστικού κράτους.

Η ΡΑΑΕΥ καλείται, επομένως, να διαδραματίσει έναν ιδιαίτερα κρίσιμο ρόλο στην προσαρμογή της αγοράς στις νέες τεχνολογικές και κανονιστικές απαιτήσεις, διασφαλίζοντας παράλληλα την ασφάλεια δικαίου, τη διαφάνεια και την ίση μεταχείριση όλων των συμμετεχόντων.

Η εξέλιξη αυτή παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον και από συγκριτική σκοπιά. Όπως θα αναλυθεί στο επόμενο κεφάλαιο, η κανονιστική λειτουργία της ΡΑΑΕΥ εμφανίζει σημαντικές ομοιότητες με εκείνη της ιταλικής ARERA, καθώς και οι δύο αρχές λειτουργούν ως φορείς τεχνικής εξειδίκευσης του νομοθετικού πλαισίου. Ωστόσο, η ιστορική εξέλιξη και η θεσμική ωρίμανση της ARERA έχουν οδηγήσει σε ευρύτερη ανάπτυξη κανονιστικών εργαλείων, γεγονός που καθιστά ιδιαίτερα χρήσιμη τη συγκριτική αξιολόγηση των δύο μοντέλων.

2.6.2 Η αδειοδοτική αρμοδιότητα της ΡΑΑΕΥ

Η αδειοδοτική λειτουργία αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους πυλώνες της δράσης της Ρυθμιστικής Αρχής Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων και συνδέεται άμεσα με την οργάνωση και την ανάπτυξη της ενεργειακής αγοράς. Η χορήγηση αδειών δεν αποτελεί μία απλή διοικητική διαδικασία ελέγχου νομιμότητας, αλλά ένα ουσιαστικό εργαλείο εφαρμογής της εθνικής και ενωσιακής ενεργειακής πολιτικής. Μέσω της αδειοδότησης, η ΡΑΑΕΥ διασφαλίζει ότι η είσοδος και η δραστηριοποίηση των συμμετεχόντων στην αγορά πραγματοποιείται σύμφωνα με τις αρχές του ανταγωνισμού, της διαφάνειας, της ασφάλειας εφοδιασμού και της βιώσιμης ανάπτυξης.

Η αδειοδοτική αρμοδιότητα της Αρχής εξελίχθηκε παράλληλα με την απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας. Κατά την πρώτη περίοδο λειτουργίας της ΡΑΑΕΥ (τότε ΡΑΕ, 1999-2023), η διαδικασία χορήγησης αδειών διατηρούσε έντονα στοιχεία διοικητικού ελέγχου από την κεντρική διοίκηση. Η σταδιακή ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών ενεργειακών δεσμών οδήγησε στη σημαντική ενίσχυση του ρόλου της, με αποτέλεσμα η ΡΑΑΕΥ να αναδειχθεί στον βασικό θεσμικό φορέα αξιολόγησης των προϋποθέσεων άσκησης ενεργειακών δραστηριοτήτων.

Σήμερα, η αδειοδοτική λειτουργία της ΡΑΑΕΥ εκτείνεται σε ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων που αφορούν την παραγωγή, την προμήθεια, την αποθήκευση ηλεκτρικής ενέργειας, τη διαχείριση ενεργειακών υποδομών και άλλες δραστηριότητες που προβλέπονται από την ενεργειακή νομοθεσία. Η εξέλιξη αυτή αντανακλά τη σημαντική διαφοροποίηση της αγοράς σε σχέση με το παρελθόν, καθώς η απελευθέρωση επέτρεψε την είσοδο πλήθους νέων επιχειρήσεων και επενδυτών στους επιμέρους τομείς της ενεργειακής αλυσίδας.

Η άσκηση της αδειοδοτικής αρμοδιότητας δεν περιορίζεται στην τυπική διαπίστωση της συνδρομής των νόμιμων προϋποθέσεων. Αντίθετα, προϋποθέτει την αξιολόγηση σύνθετων τεχνικών, οικονομικών και κανονιστικών δεδομένων, όπως η επάρκεια των ενεργειακών υποδομών, η ασφάλεια λειτουργίας του συστήματος, η προστασία του περιβάλλοντος, η συμμόρφωση προς το ενωσιακό δίκαιο και η συμβολή κάθε δραστηριότητας στην επίτευξη των στόχων της ενεργειακής πολιτικής. Η διαδικασία αυτή απαιτεί υψηλό βαθμό τεχνικής εξειδίκευσης και αναδεικνύει τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της ΡΑΑΕΥ ως εξειδικευμένου διοικητικού θεσμού.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η προσαρμογή της αδειοδοτικής διαδικασίας στις απαιτήσεις της ενεργειακής μετάβασης. Η ραγδαία ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, η δημιουργία μονάδων αποθήκευσης, η ανάπτυξη υπεράκτιων αιολικών πάρκων, η παραγωγή ανανεώσιμων αερίων και υδρογόνου, καθώς και η ενίσχυση της αποκεντρωμένης παραγωγής, έχουν μεταβάλει ουσιαστικά το αντικείμενο της αδειοδοτικής δραστηριότητας της Αρχής[81]. Η ΡΑΑΕΥ καλείται πλέον να αξιολογεί επενδυτικά σχέδια ιδιαίτερα υψηλής τεχνικής πολυπλοκότητας, τα οποία συνδέονται

[81] Βλ. το Ν. 4685/2020 και τον Κανονισμό Βεβαιώσεων Παραγωγού (ΦΕΚ Β' 5291/01.12.2020) που διέπουν ακριβώς τη διαδικασία αδειοδότησης. Βλ. επίσης ΣτΕ 3749/2008, 4448/2013, 3572/2014 πάγια νομολογία για τη διάκριση άδειας παραγωγής (σκοπιμότητα) από άδεια εγκατάστασης (ακριβής θέση) Ενημερωτικό Σημείωμα ΡΑΕ για την αδειοδότηση ΡΑΑΕΥ.

άμεσα με την επίτευξη των εθνικών και ευρωπαϊκών στόχων για την κλιματική ουδετερότητα.

Παράλληλα, η αδειοδοτική λειτουργία συμβάλλει καθοριστικά στη διασφάλιση της ασφάλειας δικαίου και της εμπιστοσύνης των επενδυτών. Η ύπαρξη σαφών, αντικειμενικών και διαφανών κριτηρίων αδειοδότησης περιορίζει τον κίνδυνο αυθαίρετων διοικητικών παρεμβάσεων, ενισχύει την προβλεψιμότητα της αγοράς και δημιουργεί σταθερό επενδυτικό περιβάλλον. Υπό την έννοια αυτή, η ΡΑΑΕΥ δεν λειτουργεί ως μηχανισμός περιορισμού της επιχειρηματικής δραστηριότητας, αλλά ως θεσμός που διασφαλίζει την ισότιμη πρόσβαση όλων των ενδιαφερομένων στην αγορά υπό συνθήκες διαφάνειας και ίσης μεταχείρισης.

Η αδειοδοτική αρμοδιότητα συνδέεται στενά και με τη συνεργασία της ΡΑΑΕΥ με άλλες δημόσιες αρχές και διαχειριστές ενεργειακών υποδομών. Η αξιολόγηση ενός επενδυτικού σχεδίου απαιτεί συχνά τη συνεκτίμηση στοιχείων που αφορούν τη χωροταξία, την περιβαλλοντική αδειοδότηση, τη δυνατότητα σύνδεσης με τα δίκτυα μεταφοράς ή διανομής και τη συνολική επάρκεια του ενεργειακού συστήματος. Η ΡΑΑΕΥ λειτουργεί, επομένως, ως κεντρικός κόμβος συντονισμού διαφορετικών διοικητικών διαδικασιών, χωρίς να υποκαθιστά τις αρμοδιότητες των λοιπών διοικητικών οργάνων.

Είναι, τέλος, σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι η αδειοδοτική λειτουργία της ΡΑΑΕΥ δεν αποσκοπεί αποκλειστικά στην προστασία του ανταγωνισμού ή στην εξυπηρέτηση των επενδύσεων. Η αδειοδότηση αποτελεί μέσο υλοποίησης της ενεργειακής πολιτικής, μέσω του οποίου εξασφαλίζεται η ισορροπία μεταξύ της οικονομικής ανάπτυξης, της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού, της προστασίας του περιβάλλοντος και της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος. Τούτων λαμβανομένων υπόψη, η αδειοδοτική λειτουργία της Αρχής επιβεβαιώνει τον πολυδιάστατο χαρακτήρα της ΡΑΑΕΥ ως θεσμού που μετατρέπει τις επιλογές του νομοθέτη και της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε συγκεκριμένες διοικητικές πράξεις με άμεσες επιπτώσεις στη λειτουργία της αγοράς και στην ενεργειακή μετάβαση της χώρας.

2.6.3 Η εποπτική και ελεγκτική λειτουργία της ΡΑΑΕΥ

Η εποπτική και ελεγκτική λειτουργία αποτελεί τον πυρήνα της αποστολής της Ρυθμιστικής Αρχής Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων και διαφοροποιεί ουσιαστικά τη θέση της από εκείνη μιας απλής διοικητικής υπηρεσίας. Η ΡΑΑΕΥ δεν περιορίζεται

στην έκδοση κανονιστικών πράξεων ή στη χορήγηση αδειών, αλλά παρακολουθεί διαρκώς τη λειτουργία των αγορών ενέργειας, διαπιστώνει δυσλειτουργίες, προλαμβάνει φαινόμενα στρέβλωσης του ανταγωνισμού και παρεμβαίνει όπου απαιτείται για την αποκατάσταση της εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς.

Η εποπτική αυτή αρμοδιότητα απορρέει από τη φύση των αγορών ενέργειας ως αγορών δικτύων κοινής ωφέλειας. Πρόκειται για αγορές υψηλής τεχνικής πολυπλοκότητας, στις οποίες η λειτουργία του ανταγωνισμού δεν μπορεί να αφεθεί αποκλειστικά στις δυνάμεις της αγοράς. Η ύπαρξη φυσικών μονοπωλίων στις υποδομές μεταφοράς και διανομής, η ανάγκη διασφάλισης της αδιάλειπτης παροχής ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, καθώς και η στρατηγική σημασία του ενεργειακού εφοδιασμού καθιστούν αναγκαία τη συνεχή παρουσία ενός ανεξάρτητου εποπτικού μηχανισμού.

Η ΡΑΑΕΥ παρακολουθεί τη λειτουργία όλων των επιμέρους ενεργειακών αγορών, αξιολογεί τη συμπεριφορά των συμμετεχόντων και εξετάζει κατά πόσο τηρούνται οι αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και του αποτελεσματικού ανταγωνισμού. Στο πλαίσιο αυτό συλλέγει στοιχεία, επεξεργάζεται τεχνικά και οικονομικά δεδομένα, αξιολογεί την εξέλιξη των τιμών, την επάρκεια του συστήματος, τη λειτουργία των διαχειριστών και τη συμμόρφωση των αδειοδοτημένων επιχειρήσεων προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την εθνική και ενωσιακή νομοθεσία.

Η εποπτεία αυτή δεν περιορίζεται σε έλεγχο εκ των υστέρων. Αντιθέτως, παρουσιάζει έντονο προληπτικό χαρακτήρα. Η ΡΑΑΕΥ καλείται να εντοπίζει εγκαίρως κινδύνους που ενδέχεται να επηρεάσουν την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς, να αξιολογεί τις πιθανές επιπτώσεις τους και να προτείνει ή να λαμβάνει τα κατάλληλα διορθωτικά μέτρα. Με τον τρόπο αυτό, η Αρχή συμβάλλει όχι μόνο στην εφαρμογή του ισχύοντος δικαίου αλλά και στη διατήρηση της σταθερότητας και της αξιοπιστίας του ενεργειακού συστήματος.

Ιδιαίτερη σημασία αποκτά η εποπτική λειτουργία της ΡΑΑΕΥ στο πλαίσιο της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου για την ακεραιότητα και τη διαφάνεια των αγορών χονδρικής ενέργειας. Η εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) 1227/2011 (REMIT) ανέδειξε έναν νέο τομέα αρμοδιοτήτων των εθνικών ρυθμιστικών αρχών, καθώς αυτές καλούνται να παρακολουθούν τη συμπεριφορά των συμμετεχόντων στις αγορές χονδρικής, να διερευνούν περιστατικά χειραγώγησης της αγοράς ή χρήσης προνομιακών πληροφοριών και να συνεργάζονται στενά με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς

για τη διασφάλιση της ακεραιότητας της ενιαίας αγοράς ενέργειας[82]. Ο Κανονισμός REMIT αναθεωρήθηκε πρόσφατα με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2024/1106 (ισχύς από 07.05.2024)[83].

Στο πλαίσιο αυτό, η ΡΑΑΕΥ συνεργάζεται συστηματικά με τον Οργανισμό Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (Agency for the Cooperation of Energy Regulators- ACER-), καθώς και με τις λοιπές εθνικές ρυθμιστικές αρχές των κρατών μελών. Η συνεργασία αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία λόγω του διασυνοριακού χαρακτήρα των ενεργειακών συναλλαγών. Η αποτελεσματική εποπτεία της αγοράς δεν μπορεί πλέον να περιορίζεται στα εθνικά σύνορα αλλά απαιτεί συνεχή ανταλλαγή πληροφοριών, κοινές μεθοδολογίες ελέγχου και συντονισμένη αντιμετώπιση φαινομένων που ενδέχεται να επηρεάζουν την ενιαία ευρωπαϊκή αγορά

Η εποπτική λειτουργία της ΡΑΑΕΥ εκτείνεται επίσης στους Διαχειριστές των ενεργειακών υποδομών, οι οποίοι διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στη λειτουργία των δικτύων μεταφοράς και διανομής. Η Αρχή παρακολουθεί την τήρηση των υποχρεώσεών τους ως προς την αμερόληπτη πρόσβαση τρίτων στα δίκτυα, την εφαρμογή των εγκεκριμένων κωδίκων, την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και την υλοποίηση των αναγκαίων επενδύσεων για την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό των ενεργειακών υποδομών. Η εποπτεία αυτή συμβάλλει στη διασφάλιση της διαφάνειας της αγοράς και στην αποτροπή διακριτικής μεταχείρισης μεταξύ των χρηστών των δικτύων.

Παράλληλα, η ΡΑΑΕΥ ασκεί ουσιαστική εποπτεία ως προς την προστασία των καταναλωτών. Η συνεχής παρακολούθηση της αγοράς λιανικής επιτρέπει στην Αρχή να εντοπίζει αθέμιτες εμπορικές πρακτικές, προβλήματα στην εφαρμογή των συμβάσεων προμήθειας, ζητήματα διαφάνειας των τιμολογίων και φαινόμενα που ενδέχεται να περιορίζουν την αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων των καταναλωτών. Η εποπτική αυτή διάσταση αποκτά ιδιαίτερη σημασία σε περιόδους έντονων διακυμάνσεων των τιμών ενέργειας, όπου η προστασία των τελικών καταναλωτών καθίσταται αναπόσπαστο στοιχείο της ενεργειακής πολιτικής.

---

[82] Κανονισμός (ΕΕ) 1227/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2011, «για την ακεραιότητα και τη διαφάνεια στη χονδρική αγορά ενέργειας» (ΕΕ L 326, 08.12.2011). Εκτελεστικός Κανονισμός (ΕΕ) 1348/2014 που εξειδικεύει τα άρθρα 8(2) και 8(6) του REMIT.

[83] Για τον Κανονισμό REMIT βλ. Α. Μωραΐτη, Ο Κανονισμός REMIT ως θεσμικός πυλώνας ακεραιότητας των χονδρικών αγορών ενέργειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, συμμετοχή στο συλλογικό τόμο Αικ. Ηλιάδου Επιμέλεια, Ειδικά Θέματα Δικαίου Ενέργειας, Νομική Βιβλιοθήκη (αναμένεται η έκδοση).

Η άσκηση της εποπτικής αρμοδιότητας προϋποθέτει υψηλό επίπεδο τεχνικής και επιστημονικής εξειδίκευσης. Η αξιολόγηση της λειτουργίας των ενεργειακών αγορών βασίζεται σε σύνθετα οικονομικά μοντέλα, στην επεξεργασία μεγάλου όγκου δεδομένων και στη συνεχή παρακολούθηση των τεχνολογικών εξελίξεων. Για τον λόγο αυτό, η ΡΑΑΕΥ λειτουργεί όχι μόνο ως διοικητικός φορέας αλλά και ως εξειδικευμένος οργανισμός τεχνικής γνώσης, ικανός να αξιολογεί την αποτελεσματικότητα των κανονιστικών παρεμβάσεων και να προσαρμόζει τη δράση του στις συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες της αγοράς.

Διαπιστώνεται ότι η εποπτική και ελεγκτική λειτουργία της ΡΑΑΕΥ υπερβαίνει τα όρια του παραδοσιακού διοικητικού ελέγχου. Η Αρχή δεν λειτουργεί αποκλειστικά ως όργανο διαπίστωσης παραβάσεων αλλά ως θεσμικός εγγυητής της εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς και της αποτελεσματικής εφαρμογής της εθνικής και ενωσιακής ενεργειακής πολιτικής. Μέσω της συνεχούς παρακολούθησης των αγορών, της συνεργασίας με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και της έγκαιρης παρέμβασής της σε περιπτώσεις δυσλειτουργιών, η ΡΑΑΕΥ συμβάλλει καθοριστικά στη διασφάλιση της ασφάλειας εφοδιασμού, της διαφάνειας, της προστασίας των καταναλωτών και της εμπιστοσύνης των επενδυτών στο ελληνικό ενεργειακό σύστημα.

2.7. Κριτική αξιολόγηση του ελληνικού ρυθμιστικού μοντέλου

Η εξέλιξη της Ρυθμιστικής Αρχής Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (ΡΑΑΕΥ) αποτυπώνει τη σταδιακή μετάβαση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης από το παραδοσιακό μοντέλο κρατικής παρέμβασης προς το πρότυπο του ρυθμιστικού κράτους. Η μεταβολή αυτή δεν περιορίζεται στη δημιουργία ή στην αναδιοργάνωση μιας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, αλλά αντανακλά μια ευρύτερη μετατόπιση ως προς τον τρόπο με τον οποίο το κράτος αντιλαμβάνεται και ασκεί τις ρυθμιστικές του λειτουργίες. Αντί της άμεσης διαχείρισης των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, η δημόσια εξουσία ασκείται ολοένα και περισσότερο μέσω της θέσπισης κανόνων, της εποπτείας της αγοράς και του ελέγχου της συμμόρφωσης των παρόχων.

Η εξέλιξη αυτή συνδέεται άμεσα με τις απαιτήσεις του ενωσιακού δικαίου. Η απελευθέρωση των αγορών ενέργειας και η υιοθέτηση κοινών κανόνων λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς επέβαλαν στα κράτη μέλη τη δημιουργία ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών με εγγυήσεις θεσμικής και λειτουργικής ανεξαρτησία Παρότι η ευθύνη γενικά για την εκτέλεση των πολιτικών της Ένωσης βαρύνει τα κράτη μέλη και

τις εθνικές αρχές, σε ορισμένες περιπτώσεις οι συνθήκες ή οι νομοθετικές πράξεις προβλέπουν την κεντρική υλοποίησή τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο, έτσι ώστε να εξασφαλίζονται η συνοχή της δράσης και η καλή λειτουργία των αντίστοιχων πολιτικών ή για να διατηρείται ο θεμιτός ανταγωνισμός από κανονιστικής άποψης με απώτερο σκοπό την αύξηση της εμπιστοσύνης των ενδιαφερόμενων φορέων και, γενικότερα, των πολιτών. Στις περιπτώσεις αυτές η Επιτροπή, θεσμικό όργανο που έχει κανονικά την αρμοδιότητα άσκησης της εκτελεστικής λειτουργίας , οφείλει να μεριμνά ώστε τα καθήκοντα αυτά να εκτελούνται κατά τρόπο ορθό και αποτελεσματικό. Το γεγονός αυτό ωστόσο δεν σημαίνει ότι υποχρεούται να ενεργεί μόνη της σε όλες τις περιπτώσεις, ιδίως εάν ληφθούν υπόψη οι πεπερασμένοι πόροι που διαθέτει. Συνεπώς, σε ορισμένες περιπτώσεις, ο νομοθέτης της Ένωσης μπορεί να κρίνει ότι για την καλύτερη εκτέλεση ορισμένων σαφώς καθορισμένων καθηκόντων είναι σκοπιμότερη η αξιοποίηση ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών με τα αναγκαία εφόδια για να επιτύχουν τους στόχους που επιδιώκονται από τη σχετική νομοθεσία. Ειδικότερα, η συμβολή των οργανισμών αυτών ενισχύει την ικανότητα της εκτελεστικής εξουσίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ιδίως σε τομείς αυξημένης τεχνικής εξειδίκευσης που απαιτούν υψηλό επίπεδο τεχνογνωσίας[84]. Στην Ελλάδα, η ΡΑΑΕΥ αποτελεί τον βασικό φορέα εφαρμογής των ενωσιακών κανόνων στους τομείς της ενέργειας και, πλέον, των υδάτων, συμβάλλοντας στην ενίσχυση της κανονιστικής συνέπειας και της διαφάνειας. Η επέκταση των αρμοδιοτήτων της στον τομέα των υδάτων αποτελεί μία από τις σημαντικότερες πρόσφατες θεσμικές παρεμβάσεις. Η επιλογή του νομοθέτη να αναθέσει στη ΡΑΑΕΥ την οικονομική ρύθμιση των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης ανταποκρίνεται στη διεθνή τάση ανάθεσης της εποπτείας δικτύων κοινής ωφέλειας σε εξειδικευμένες ανεξάρτητες αρχές. Η θέσπιση κοινών δεικτών απόδοσης, η παρακολούθηση της οικονομικής βιωσιμότητας των παρόχων και η ενίσχυση της λογοδοσίας μπορούν να συμβάλουν στη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών και στη διαμόρφωση μιας περισσότερο συνεκτικής πολιτικής διαχείρισης των υδάτων.

Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα του νέου θεσμικού πλαισίου δεν μπορεί να θεωρηθεί δεδομένη. Η ανάθεση νέων αρμοδιοτήτων σε μια ανεξάρτητη αρχή δεν συνεπάγεται αυτομάτως και αποτελεσματικότερη ρύθμιση. Η επιτυχία του εγχειρήματος εξαρτάται από την ύπαρξη επαρκών θεσμικών, οικονομικών και ανθρώπινων πόρων, καθώς και

[84] Βλ. Μωραΐτη Α. Σταμέλος Χ.,Το δίκαιο της ενέργειας σε διεθνές, κοινοτικό και εθνικό επίπεδο και ο ρόλος των διεθνών οργανισμών, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των εθνικών αρχών, Ενέργεια & Δίκαιο, 10/2008, σ. 52 επ.

από τη δυνατότητα της Αρχής να ασκεί τις αρμοδιότητές της ανεξάρτητη, χωρίς παρεμβάσεις. Παρότι η Αρχή απολαύει διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και υπόκειται αποκλειστικά σε κοινοβουλευτικό και δικαστικό έλεγχο, η αποτελεσματικότητα της ανεξαρτησίας της εξαρτάται στην πράξη από τον τρόπο άσκησης των αρμοδιοτήτων της, τη διασφάλιση επαρκών πόρων και την αποφυγή πολιτικών παρεμβάσεων στη λειτουργία της. Η διεύρυνση του αντικειμένου της καθιστά ακόμη πιο επιτακτική τη διατήρηση της λειτουργικής της ανεξαρτησίας, καθώς οι αποφάσεις της επηρεάζουν πλέον όχι μόνο την ενεργειακή αγορά αλλά και κρίσιμες υπηρεσίες που συνδέονται άμεσα με τη δημόσια υγεία, την περιβαλλοντική προστασία και την τοπική αυτοδιοίκηση [85] . Επιπλέον, ο τομέας των υδάτων παρουσιάζει ιδιαιτερότητες που τον διαφοροποιούν ουσιωδώς από την αγορά ενέργειας. Ενώ η ηλεκτρική ενέργεια και το φυσικό αέριο λειτουργούν στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς, οι υπηρεσίες ύδρευσης εξακολουθούν να οργανώνονται κυρίως σε εθνικό και τοπικό επίπεδο. Η έντονη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης, η διαφορετική οργανωτική δομή των παρόχων και ο δημόσιος χαρακτήρας του νερού ως ζωτικού φυσικού πόρου περιορίζουν τη δυνατότητα μεταφοράς ρυθμιστικών πρακτικών από τον ενεργειακό τομέα χωρίς τις αναγκαίες προσαρμογές. Ζήτημα προβληματισμού αποτελεί επίσης η σχέση μεταξύ ανεξαρτησίας και λογοδοσίας. Η ενίσχυση της κανονιστικής αυτονομίας της ΡΑΑΕΥ αυξάνει την τεχνοκρατική ποιότητα των αποφάσεών της, δημιουργεί όμως και το ερώτημα κατά πόσο σημαντικές επιλογές δημόσιας πολιτικής μεταφέρονται από τα πολιτικά όργανα σε έναν θεσμό ο οποίος δεν διαθέτει άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση. Η σύγχρονη θεωρία του ρυθμιστικού κράτους αντιμετωπίζει το ζήτημα αυτό μέσω της έννοιας της λογοδοσίας μέσω διαδικασιών (procedural accountability)[86], σύμφωνα με την οποία η νομιμοποίηση των ανεξάρτητων αρχών δεν στηρίζεται στην εκλογική διαδικασία αλλά στη διαφάνεια, στην επαρκή αιτιολόγηση των αποφάσεων,

[85] Βλ. Κοντογιώργης Μ., Ενεργειακές αγορές και αμοιβαιότητα στο ευρωπαϊκό δίκαιο, Ενέργεια & Δίκαιο, 8/2007, 56 επ.

[86] Jordana, J., and J. C. Triviño-Salazar, Turning Vulnerability Into Strength: How Independent Regulatory Agencies Enhance Accountability and Build Stakeholder Trust. Regulation & Governance, 2025, 1–15. https://doi.org/10.1111/rego.70053.
Curtin, D. (2005). Delegation to EU Non-Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability. Koop C. Explaining the Accountability of Independent Agencies: The Importance of Political Salience. Journal of Public Policy. 2011;31(2):209-234. doi:10.1017/S0143814X11000080
Scholten, M. (2011). Independence vs Accountability: Dilemma or Misperception? Review of European Administrative Law.

στη δημόσια διαβούλευση και στον αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο. Στη θεωρία της διοικητικής διακυβέρνησης, οι εγγυήσεις αυτές περιγράφονται ως μηχανισμοί procedural accountability, μέσω των οποίων η αυξημένη κανονιστική εξουσία των ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών αντισταθμίζεται από διαδικαστικές υποχρεώσεις διαφάνειας, συμμετοχής, αιτιολόγησης και δημόσιας λογοδοσίας.

Από την άλλη πλευρά, η διαρκής μεταβολή του θεσμικού πλαισίου δημιουργεί προβλήματα κανονιστικής σταθερότητας. Η ελληνική εμπειρία χαρακτηρίζεται από συχνές νομοθετικές παρεμβάσεις, ανακατανομή αρμοδιοτήτων και οργανωτικές αναδιαρθρώσεις, γεγονός που δυσχεραίνει τη διαμόρφωση ενός σταθερού και προβλέψιμου ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Η σταθερότητα των θεσμών αποτελεί βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματική λειτουργία των αγορών δικτύων, καθώς επηρεάζει τόσο την ασφάλεια δικαίου όσο και την εμπιστοσύνη των επενδυτών και των χρηστών των υπηρεσιών. Συνολικά, η ελληνική περίπτωση αναδεικνύει ένα ρυθμιστικό μοντέλο που βρίσκεται ακόμη σε διαδικασία θεσμικής ωρίμανσης. Η δημιουργία της ΡΑΑΕΥ και η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της συνιστούν σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση ενός σύγχρονου ρυθμιστικού κράτους, πλην όμως η πραγματική αποτελεσματικότητα του συστήματος θα εξαρτηθεί από την ικανότητα της Αρχής να ασκήσει τις νέες αρμοδιότητές της με θεσμική συνέπεια, τεχνική επάρκεια και λειτουργική ανεξαρτησία. Από συγκριτική άποψη, η μεταρρύθμιση του 2023 εμφανίζει αξιοσημείωτες ομοιότητες με την εξέλιξη της ιταλικής ARERA. Η ιταλική αρχή, η οποία αρχικά ιδρύθηκε ως ρυθμιστής της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, απέκτησε σταδιακά αρμοδιότητες στον τομέα των υπηρεσιών ύδατος και, αργότερα, της διαχείρισης αποβλήτων, εξελισσόμενη σε μία ολοκληρωμένη πολυτομεακή ρυθμιστική αρχή δικτύων και υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Η ελληνική μεταρρύθμιση ακολουθεί εμφανώς το ίδιο θεσμικό πρότυπο, γεγονός που καθιστά ιδιαίτερα πρόσφορη τη συγκριτική αξιολόγηση των δύο συστημάτων. Παρ' όλα αυτά, μεταξύ των δύο χωρών παραμένουν ουσιώδεις διαφορές. Η ARERA ανέλαβε σταδιακά τις νέες αρμοδιότητές της μετά από μακρά περίοδο θεσμικής ωρίμανσης, διαθέτοντας ήδη σημαντική τεχνογνωσία, οργανωτική εμπειρία και υψηλό επίπεδο διοικητικής αυτονομίας. Αντίθετα, η ΡΑΑΕΥ καλείται να ενσωματώσει νέους τομείς ρύθμισης σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα, γεγονός που δημιουργεί αυξημένες απαιτήσεις ως προς τη στελέχωση, την ανάπτυξη εξειδικευμένης τεχνογνωσίας και τον συντονισμό με τους υφιστάμενους φορείς της διοίκησης.

Η εξέλιξη αυτή επιβεβαιώνει ότι ο ρόλος των σύγχρονων ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών υπερβαίνει πλέον την παραδοσιακή οικονομική ρύθμιση των αγορών. Οι αρχές αυτές αναδεικνύονται σε θεσμούς εφαρμογής δημόσιων πολιτικών μεγάλης κοινωνικής και περιβαλλοντικής σημασίας, οι οποίοι καλούνται να εξισορροπήσουν αντικρουόμενους στόχους, όπως η οικονομική αποδοτικότητα, η προστασία των καταναλωτών, η περιβαλλοντική βιωσιμότητα και η καθολική πρόσβαση στις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Υπό την έννοια αυτή, η ΡΑΑΕΥ δεν αποτελεί πλέον απλώς την εθνική ρυθμιστική αρχή της αγοράς ενέργειας, αλλά έναν κεντρικό θεσμό της σύγχρονης οικονομικής διακυβέρνησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Το ρυθμιστικό κράτος στις αγορές ενέργειας και ύδατος στην Ιταλία

3.1 Η Ιταλία ως περίπτωση μετάβασης στο ρυθμιστικό κράτος

Η Ιταλία αποτελεί ένα από τα πλέον χαρακτηριστικά παραδείγματα μετάβασης από το παραδοσιακό μοντέλο κρατικής παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας προς το σύγχρονο πρότυπο του ρυθμιστικού κράτους (Regulatory State). Η μετάβαση αυτή δεν υπήρξε αποτέλεσμα μιας μεμονωμένης νομοθετικής μεταρρύθμισης, αλλά προϊόν μακράς διαδικασίας θεσμικού μετασχηματισμού, η οποία συνδέθηκε αφενός με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και αφετέρου με την αναδιοργάνωση της ιταλικής δημόσιας διοίκησης κατά τη δεκαετία του 1990.

Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990, οι αγορές ενέργειας και οι περισσότερες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην Ιταλία λειτουργούσαν σύμφωνα με το παραδοσιακό μοντέλο του κοινωνικού κράτους. Η παραγωγή και παροχή βασικών αγαθών πραγματοποιούνταν κυρίως μέσω κρατικών ή δημοσίων επιχειρήσεων. Η ENEL στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας και η ΕΝΙ στον τομέα του φυσικού αερίου αποτελούσαν τους βασικούς πυλώνες της εθνικής ενεργειακής πολιτικής, ενώ οι υπηρεσίες ύδρευσης και αποχέτευσης οργανώνονταν κατά κύριο λόγο σε τοπικό επίπεδο, μέσω δήμων, δημοτικών επιχειρήσεων και περιφερειακών οργανισμών.

Η επιλογή αυτή ανταποκρινόταν στην κυρίαρχη αντίληψη της μεταπολεμικής περιόδου, σύμφωνα με την οποία οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας αποτελούσαν δημόσια αγαθά, τα οποία έπρεπε να παρέχονται άμεσα από το κράτος ή από δημόσιους οργανισμούς. Η καθολική πρόσβαση, η προστασία του δημοσίου συμφέροντος και η ανάπτυξη των βασικών υποδομών θεωρούνταν τότε στενά συνδεδεμένες με την άμεση κρατική παρουσία.

Η εικόνα αυτή μεταβλήθηκε ουσιαστικά κατά τη δεκαετία του 1990. Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς και η σταδιακή απελευθέρωση των αγορών ενέργειας επέβαλαν τη μετάβαση σε ένα νέο θεσμικό μοντέλο. Στο μοντέλο αυτό, το κράτος εγκαταλείπει σταδιακά τον ρόλο του άμεσου παρόχου υπηρεσιών, χωρίς όμως να αποσύρεται από την οικονομική ζωή. Αντίθετα, αναλαμβάνει έναν νέο ρόλο: εκείνον του ρυθμιστή της αγοράς, μέσω της θέσπισης κανόνων, της εποπτείας των επιχειρήσεων, της προστασίας των καταναλωτών και της διασφάλισης του ανταγωνισμού.

Η εξέλιξη αυτή αποτυπώνει με ιδιαίτερη σαφήνεια την έννοια του Regulatory State, όπως αυτή αναπτύχθηκε από τον Giandomenico Majone [87] . Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, το σύγχρονο ευρωπαϊκό κράτος δεν χαρακτηρίζεται από τη συρρίκνωση της κρατικής παρέμβασης, αλλά από τον μετασχηματισμό της. Η δημόσια εξουσία δεν ασκείται πλέον κυρίως μέσω της κρατικής ιδιοκτησίας και της άμεσης διαχείρισης των επιχειρήσεων, αλλά μέσω ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών, οι οποίες διαθέτουν υψηλό επίπεδο τεχνικής εξειδίκευσης, λειτουργική ανεξαρτησία και κανονιστικές αρμοδιότητες.

Η ιταλική εμπειρία αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της μετάβασης. Η ίδρυση της ιταλικής ρυθμιστικής αρχής με τον νόμο 481/1995 αποσκοπούσε στην προώθηση του ανταγωνισμού και της αποδοτικότητας στις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, στην προστασία των χρηστών και των καταναλωτών, καθώς και στη διασφάλιση επαρκούς ποιότητας υπηρεσιών υπό οικονομικά βιώσιμες συνθήκες. Η ίδια η ARERA περιγράφει τον ιδρυτικό της νόμο ως νόμο για τον ανταγωνισμό και τη ρύθμιση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, με στόχο την προστασία των καταναλωτών, την αποδοτικότητα και την περιβαλλοντικά ορθολογική χρήση των πόρων.

[87] Majone, G. (1994). The Rise of the Regulatory State in Europe. West European Politics, 17(3), 77-101.

3.2 Η μεταρρύθμιση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στην Ιταλία

Η ουσιαστική αναδιοργάνωση των ιταλικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας ξεκίνησε κατά τη δεκαετία του 1990, στο πλαίσιο των εκτεταμένων οικονομικών και διοικητικών μεταρρυθμίσεων που υιοθέτησε η χώρα ενόψει της συμμετοχής της στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση. Η ανάγκη συμμόρφωσης προς τα κριτήρια σύγκλισης της Συνθήκης του Μάαστριχτ, σε συνδυασμό με τις ευρωπαϊκές πολιτικές απελευθέρωσης των αγορών, οδήγησε στην αναθεώρηση του μέχρι τότε μοντέλου κρατικής παρέμβασης.

Η μεταρρύθμιση αυτή εκδηλώθηκε σε δύο αλληλένδετα επίπεδα. Αφενός, πραγματοποιήθηκε σταδιακή αναδιοργάνωση και μερική ιδιωτικοποίηση σημαντικών δημόσιων επιχειρήσεων, όπως η ENEL και η Telecom Italia, με σκοπό την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και την προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων. Αφετέρου, δημιουργήθηκε ένα νέο σύστημα οικονομικής ρύθμισης, βασισμένο στην ίδρυση ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, στις οποίες ανατέθηκε η εποπτεία αγορών που μέχρι τότε λειτουργούσαν ως κρατικά ή δημόσια μονοπώλια.

Η μετάβαση αυτή δεν σήμαινε περιορισμό της κρατικής παρέμβασης, αλλά μεταβολή του τρόπου άσκησής της. Το κράτος εγκατέλειψε σταδιακά τον ρόλο του επιχειρηματία και ανέλαβε εκείνον του ρυθμιστή, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς, την προστασία των καταναλωτών, την οικονομική βιωσιμότητα των δικτύων και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Υπό την έννοια αυτή, η οικονομική ρύθμιση δεν αντικατέστησε το δημόσιο συμφέρον, αλλά αποτέλεσε το νέο θεσμικό εργαλείο για την εξυπηρέτησή του.

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές ενισχύθηκαν περαιτέρω από την ενωσιακή νομοθεσία για την απελευθέρωση των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου. Οι ευρωπαϊκές οδηγίες επέβαλαν στα κράτη μέλη την υιοθέτηση κανόνων περί λειτουργικού και ιδιοκτησιακού διαχωρισμού, τη διασφάλιση της πρόσβασης τρίτων στα δίκτυα, την ενίσχυση του ανταγωνισμού και τη δημιουργία ανεξάρτητων εθνικών ρυθμιστικών αρχών. Η Ιταλία υπήρξε από τις πρώτες χώρες που ενσωμάτωσαν τις αρχές αυτές στο εθνικό της δίκαιο, γεγονός που εξηγεί και την πρώιμη ανάπτυξη της ARERA ως κεντρικού πυλώνα του ιταλικού ρυθμιστικού κράτους. Η ARERA, η οποία ιδρύθηκε με τον νόμο 481/1995 και άρχισε να λειτουργεί πλήρως από το 1997, ασκεί σήμερα ρυθμιστικές και εποπτικές αρμοδιότητες στους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας, του φυσικού αερίου, των υπηρεσιών ύδατος, της τηλεθέρμανσης και της διαχείρισης

αστικών αποβλήτων. Η εξέλιξη αυτή αναδεικνύει τη μετάβασή της από κλαδικό ενεργειακό ρυθμιστή σε πολυτομεακή αρχή δικτύων και υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.

3.3 Το συνταγματικό και διοικητικό πλαίσιο των ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών

Σε αντίθεση με άλλες ευρωπαϊκές έννομες τάξεις, το Ιταλικό Σύνταγμα δεν περιλαμβάνει ρητή διάταξη που να προβλέπει γενικά τη σύσταση ή τη λειτουργία ανεξάρτητων διοικητικών αρχών. Η θεσμική τους νομιμοποίηση διαμορφώθηκε σταδιακά μέσα από τη νομολογία, τη θεωρία του διοικητικού δικαίου και τη νομοθετική πρακτική, οι οποίες αναγνώρισαν την ανάγκη δημιουργίας εξειδικευμένων οργανισμών για τη ρύθμιση σύνθετων οικονομικών αγορών.

Σε αντίθεση με ορισμένες ευρωπαϊκές έννομες τάξεις, το Ιταλικό Σύνταγμα του 1948 δεν περιλαμβάνει ρητή διάταξη που να προβλέπει τη σύσταση ή τη λειτουργία ανεξάρτητων διοικητικών αρχών (Autorità Amministrative Indipendenti). Οι αρχές αυτές δεν αποτελούν συνταγματικά κατοχυρωμένους θεσμούς, αλλά δημιουργήθηκαν μεταγενέστερα από τον κοινό νομοθέτη, ως αποτέλεσμα της εξέλιξης της οικονομικής διακυβέρνησης και της ανάγκης ρύθμισης ιδιαίτερα σύνθετων αγορών, όπως η ενέργεια, οι τηλεπικοινωνίες, ο ανταγωνισμός, η προστασία των προσωπικών δεδομένων και οι χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες.

Η απουσία ρητής συνταγματικής πρόβλεψης δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι οι ανεξάρτητες αρχές στερούνται συνταγματικής θεμελίωσης. Η λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών θεμελιώνεται κυρίως στις γενικές συνταγματικές αρχές που διέπουν τη δημόσια διοίκηση και την οικονομική τάξη. Ιδιαίτερη σημασία έχει το άρθρο 97 του Ιταλικού Συντάγματος, το οποίο κατοχυρώνει τις αρχές της αμεροληψίας (imparzialità) και της χρηστής διοίκησης (buon andamento). Οι αρχές αυτές δεν αφορούν μόνο τη νομιμότητα της διοικητικής δράσης, αλλά επιβάλλουν και την οργάνωση της διοίκησης κατά τρόπο που να εξασφαλίζει αντικειμενικότητα, αποτελεσματικότητα και τεχνική επάρκεια. Η δημιουργία ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών θεωρήθηκε ότι υπηρετεί ακριβώς τους σκοπούς αυτούς, ιδίως σε τομείς όπου η λήψη αποφάσεων απαιτεί υψηλό βαθμό εξειδίκευσης και πρέπει να προστατεύεται από συγκυριακές πολιτικές ή οικονομικές πιέσεις.

Σημασία έχουν επίσης οι αρχές της προστασίας του ανταγωνισμού, της οικονομικής ελευθερίας και της συμμόρφωσης προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Περαιτέρω, η νομιμοποίησή τους έχει διαμορφωθεί μέσα

από μία συστηματική ερμηνεία του Συντάγματος, τη νομολογία του Ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου (Corte Costituzionale) και τη θεωρία του διοικητικού δικαίου. Η εξέλιξη αυτή οδήγησε στη διαμόρφωση ενός ιδιαίτερου διοικητικού μοντέλου, στο οποίο η άσκηση δημόσιας εξουσίας μπορεί να ανατίθεται σε ανεξάρτητους θεσμούς, υπό την προϋπόθεση ότι διασφαλίζονται η δημοκρατική νομιμοποίηση, η λογοδοσία και ο δικαστικός έλεγχος.

Παράλληλα, η συνταγματική νομιμοποίηση των ανεξάρτητων αρχών συνδέεται και με άλλες θεμελιώδεις διατάξεις του Ιταλικού Συντάγματος. Το άρθρο 41, το οποίο κατοχυρώνει την οικονομική ελευθερία, επιτρέπει την κρατική παρέμβαση όταν αυτή δικαιολογείται από λόγους κοινωνικής ωφέλειας, ασφάλειας ή προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Αντίστοιχα, το άρθρο 43 επιτρέπει την ανάθεση υπηρεσιών κοινής ωφέλειας σε δημόσιους οργανισμούς ή σε φορείς που υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, ενώ το άρθρο 117, όπως τροποποιήθηκε με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στην προστασία του ανταγωνισμού ως αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους, ενσωματώνοντας παράλληλα τις απαιτήσεις του ενωσιακού δικαίου

Η Ιταλία ανταποκρίθηκε στις ενωσιακές απαιτήσεις αυτές ήδη με τον Νόμο 481/1995, ο οποίος ίδρυσε την Autorità per l'energia elettrica e il gas, πρόδρομο της σημερινής ARERA. Η νομοθετική αυτή επιλογή δεν θεωρήθηκε αντίθετη προς το Σύνταγμα, αλλά αντίθετα κρίθηκε ότι αποτελεί σύγχρονη μορφή οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, συμβατή τόσο με τις συνταγματικές αρχές του άρθρου 97 όσο και με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο[88].

Η ιταλική θεωρία έχει αναλύσει εκτενώς τη φύση των ανεξάρτητων αρχών. Ο Sabino Cassese χαρακτηρίζει τις αρχές αυτές ως έναν τρίτο τύπο δημόσιας διοίκησης, ο οποίος διαφοροποιείται τόσο από την κλασική υπουργική διοίκηση όσο και από τους παραδοσιακούς δημόσιους οργανισμούς. Κατά τον Cassese, οι ανεξάρτητες αρχές αποτελούν θεσμούς που ασκούν δημόσια εξουσία μέσω τεχνικών και κανονιστικών εργαλείων, χωρίς να υπάγονται στην κυβερνητική ιεραρχία. Αντίστοιχα, ο Marcello Clarich υποστηρίζει ότι οι ανεξάρτητες αρχές αποτελούν βασικούς θεσμούς της σύγχρονης οικονομικής διακυβέρνησης, καθώς συνδυάζουν κανονιστικές, εποπτικές,

[88] Giandomenico Majone, Regulating Europe (Routledge 1996). Sabino Cassese, La nuova costituzione economica (Laterza 2021). Sabino Cassese, Le basi del diritto amministrativo (Garzanti 2023). Marcello Clarich, Manuale di diritto amministrativo (Il Mulino 2024). Giulio Napolitano, Il diritto amministrativo dell'economia (Il Mulino 2023).

ελεγκτικές και κυρωτικές αρμοδιότητες με υψηλό επίπεδο επιστημονικής εξειδίκευσης[89].

Η νομολογία του Corte Costituzionale έχει επίσης συμβάλει αποφασιστικά στη θεσμική κατοχύρωση των ανεξάρτητων αρχών. Το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι η ανάθεση κανονιστικών και εποπτικών αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητες αρχές δεν αντίκειται στην αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, εφόσον οι αρμοδιότητες αυτές προβλέπονται από τον νόμο, ασκούνται εντός προκαθορισμένων ορίων και υπόκεινται σε πλήρη δικαστικό έλεγχο. Παράλληλα, το Consiglio di Stato έχει επανειλημμένα επισημάνει ότι οι ανεξάρτητες αρχές δεν αποτελούν εξωδιοικητικούς οργανισμούς, αλλά εντάσσονται στη δημόσια διοίκηση, απολαμβάνοντας όμως αυξημένες εγγυήσεις λειτουργικής ανεξαρτησίας λόγω της ιδιαίτερης αποστολής του

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, συμπεραίνουμε ότι η ανεξαρτησία των ιταλικών ρυθμιστικών αρχών δεν συνιστά θεσμικό προνόμιο ούτε περιορισμό της δημοκρατικής αρχής. Αντιθέτως, αποτελεί λειτουργική εγγύηση υπέρ της αντικειμενικής εφαρμογής του νόμου και της αποτελεσματικής ρύθμισης ιδιαίτερα σύνθετων αγορών. Η ανεξαρτησία τους δικαιολογείται από την ανάγκη λήψης αποφάσεων που βασίζονται σε τεχνικά, οικονομικά και επιστημονικά κριτήρια και όχι σε βραχυπρόθεσμες πολιτικές σκοπιμότητες. Η ίδια η ιδρυτική νομοθεσία της ARERA αναγνωρίζει ότι οι ρυθμιστικές αρχές λειτουργούν με πλήρη αυτονομία και ανεξάρτητη κρίση, ενώ η βασική τους αποστολή είναι η ρύθμιση και ο έλεγχος των τομέων ευθύνης τους. Ο νόμος 481/1995 προβλέπει επίσης ότι οι αρχές αυτές λειτουργούν ως σύμβουλοι και θεσμικοί ελεγκτές της κυβέρνησης στα ζητήματα της αρμοδιότητάς τους, ιδίως για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου.

Η επιλογή αυτή αντανακλά τον μετασχηματισμό του ιταλικού κράτους από κράτος-πάροχο υπηρεσιών σε κράτος-ρυθμιστή, όπου η δημόσια εξουσία ασκείται κυρίως μέσω εξειδικευμένων ανεξάρτητων θεσμών. Η θεσμική θέση της ARERA επιβεβαιώνει, συνεπώς, ότι το ιταλικό μοντέλο δεν στηρίζεται σε μια απλή διοικητική αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, αλλά σε μια βαθύτερη μεταβολή του τρόπου άσκησης της δημόσιας εξουσίας.

[89] Βλ. για τις ανεξάρτητες αρχές Bernardo Giorgio Mattarella, Le autorità indipendenti (Il Mulino 2010). Antonio La Spina and Giandomenico Majone, Lo Stato regolatore (Il Mulino).

3.4. Η ίδρυση, η οργάνωση και οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας της ARERA

Η ιταλική Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA) αποτελεί μία από τις πλέον ώριμες και θεσμικά ανεπτυγμένες ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές της Ευρώπης. Η εξέλιξή της αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα της μετάβασης του ιταλικού διοικητικού συστήματος από το παραδοσιακό μοντέλο άμεσης κρατικής παρέμβασης και διαχείρισης των δικτύων κοινής ωφέλειας προς το πρότυπο του ρυθμιστικού κράτους (Regulatory State), στο οποίο η οικονομική ρύθμιση, η εποπτεία των αγορών και η προστασία του δημοσίου συμφέροντος ανατίθενται σε εξειδικευμένες ανεξάρτητες διοικητικές αρχές. Η πορεία της ARERA δεν συνιστά απλώς οργανωτική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, αλλά αντανακλά μία βαθύτερη μεταβολή της αντίληψης περί κρατικής παρέμβασης στις αγορές δικτύων, σύμφωνα με τις αρχές της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης.

Η Αρχή ιδρύθηκε με τον Νόμο υπ' αριθ. 481 της 14 Νοεμβρίου 1995, (Legge n. 481/1995), υπό την αρχική ονομασία Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG). Η ίδρυσή της εντάσσεται στο ευρύτερο πρόγραμμα μεταρρύθμισης των ιταλικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, το οποίο υλοποιήθηκε κατά τη δεκαετία του 1990 με σκοπό την προώθηση του ανταγωνισμού, τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών, την καθιέρωση διαφανούς συστήματος οικονομικής ρύθμισης και την προστασία των χρηστών και καταναλωτών, σύμφωνα με τους στόχους που διατυπώνει ο ίδιος ο Ν. 481/1995. Η νομοθετική αυτή πρωτοβουλία διαμορφώθηκε σε μια περίοδο κατά την οποία η ευρωπαϊκή πολιτική για την απελευθέρωση των αγορών ενέργειας βρισκόταν σε εξέλιξη και προηγήθηκε της έκδοσης της Οδηγίας 96/92/ΕΚ, η οποία αποτέλεσε στη συνέχεια τον βασικό καταλύτη για την ολοκλήρωση της απελευθέρωσης της ιταλικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας μέσω του νομοθετικού Διατάγματος (Decreto Legislativo) υπ' αριθ. 79/1999 (Decreto Bersani)[90].

Η εξέλιξη αυτή διαφοροποιεί την ιταλική εμπειρία από την ελληνική. Ενώ στην Ελλάδα η ίδρυση της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας αποτέλεσε άμεση συνέπεια της ενσωμάτωσης της πρώτης ενεργειακής δέσμης με τον ν. 2773/1999, στην Ιταλία η ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή είχε ήδη θεσμοθετηθεί πριν από την ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για την απελευθέρωση της αγοράς. Ωστόσο, η ουσιαστική διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της και η ανάδειξή της σε κεντρικό φορέα οικονομικής

[90] Decreto Legislativo 16 marzo 1999, n. 79.

ρύθμισης συντελέσθηκαν κατά την εφαρμογή των ευρωπαϊκών οδηγιών και των μεταγενέστερων ενεργειακών δεσμών.

Κατά την αρχική περίοδο λειτουργίας της, η Αρχή ήταν αρμόδια αποκλειστικά για τη ρύθμιση των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου. Βασική αποστολή της ήταν η προστασία των καταναλωτών, η προώθηση και η προστασία του ανταγωνισμού, η διασφάλιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και ο καθορισμός διαφανών κανόνων τιμολόγησης των φυσικών μονοπωλίων. Η επιλογή αυτή αντανακλούσε τη φιλοσοφία του Ιταλού νομοθέτη ότι η απελευθέρωση των αγορών δεν μπορούσε να επιτευχθεί αποκλειστικά μέσω της κατάργησης των κρατικών μονοπωλίων, αλλά απαιτούσε έναν θεσμικό εγγυητή της εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς.

Η ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών ενεργειακών δεσμών κατά τις επόμενες δεκαετίες ενίσχυσε σημαντικά τον θεσμικό ρόλο της Αρχής. Η δεύτερη και ιδίως η τρίτη ενεργειακή δέσμη οδήγησαν στη διεύρυνση των κανονιστικών και εποπτικών αρμοδιοτήτων της, στην ενίσχυση της λειτουργικής της ανεξαρτησίας και στη στενότερη συνεργασία της με τον ACER και τις λοιπές ευρωπαϊκές εθνικές ρυθμιστικές αρχές. Η AEEG εξελίχθηκε σταδιακά σε βασικό πυλώνα εφαρμογής του ενωσιακού ενεργειακού δικαίου στην Ιταλία, αναλαμβάνοντας αυξημένες αρμοδιότητες ως προς την εποπτεία των διαχειριστών δικτύων, τη ρύθμιση των τιμολογίων, την προστασία των καταναλωτών και την παρακολούθηση της λειτουργίας των ενεργειακών αγορών.

Η σημαντικότερη, ωστόσο, θεσμική μεταβολή επήλθε μετά το 2011, όταν ο Ιταλός νομοθέτης ανέθεσε στην Αρχή νέες αρμοδιότητες στον τομέα των υπηρεσιών ύδατος[91]. Η μεταβολή αυτή αποτέλεσε σημείο καμπής για την εξέλιξη του ιταλικού ρυθμιστικού μοντέλου, καθώς η Αρχή μετατράπηκε από ενεργειακό ρυθμιστή σε πολυτομεακή ανεξάρτητη αρχή δικτύων κοινής ωφέλειας. Ακολούθησε, το 2018, η επέκταση των αρμοδιοτήτων της και στον τομέα της διαχείρισης αστικών αποβλήτων, γεγονός που οδήγησε στη μετονομασία της σε Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA)[92].

Η εξέλιξη αυτή παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την παρούσα μελέτη, καθώς το μοντέλο που υιοθέτησε η Ελλάδα με τον ν. 5037/2023 παρουσιάζει εμφανείς επιρροές από την ιταλική εμπειρία. Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της ΡΑΑΕΥ ακολουθεί την

[91] Με την έκδοση του Νομοθετικού Διατάγματος - Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Salva Italia), μετατράπηκε σε Legge 214/2011, εξειδικεύτηκε με DPCM 20 luglio 2012 — δημιουργήθηκε η AEEGSI (Αρχή Ηλεκτρικής Ενέργειας, Αερίου και Υδατικού Συστήματος).

[92] Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio 2018), άρθρο 1 §§527-528, ΦΕΚ (Gazzetta Ufficiale) 29.12.2017, ισχύς από 1.1.2018.

ίδια βασική λογική που είχε ήδη εφαρμοστεί στην Ιταλία: τη συγκέντρωση της οικονομικής ρύθμισης των δικτύων και των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας σε μία ενιαία ανεξάρτητη διοικητική αρχή. Παρά τις ομοιότητες αυτές, οι δύο χώρες ακολούθησαν διαφορετική νομοθετική πορεία. Η ARERA εξελίχθηκε σταδιακά, μέσα από διαδοχικές μεταρρυθμίσεις και μακρά περίοδο θεσμικής ωρίμανσης, ενώ η ελληνική μεταρρύθμιση πραγματοποιήθηκε σε πολύ συντομότερο χρονικό διάστημα, μεταφέροντας ταυτόχρονα ένα ευρύ φάσμα νέων αρμοδιοτήτων στη ΡΑΑΕΥ.

Η σύγκριση αυτή είναι ιδιαίτερα χρήσιμη, διότι επιτρέπει την αξιολόγηση δύο διαφορετικών προσεγγίσεων ως προς την οργάνωση του ρυθμιστικού κράτους. Η ιταλική εμπειρία αναδεικνύει ένα μοντέλο σταδιακής θεσμικής εξέλιξης, στο οποίο η επέκταση των αρμοδιοτήτων συνοδεύτηκε από συνεχή οργανωτική ενίσχυση και εξειδίκευση της Αρχής. Αντίθετα, η ελληνική μεταρρύθμιση στηρίζεται σε μία περισσότερο συγκεντρωτική θεσμική επιλογή, της οποίας η επιτυχία θα εξαρτηθεί σε μεγάλο βαθμό από την αποτελεσματική στελέχωση, τη λειτουργική αυτοτέλεια και την ανάπτυξη της απαραίτητης τεχνογνωσίας στους νέους τομείς ρύθμισης.

Συνεπώς, η ARERA δεν αποτελεί απλώς το ιταλικό αντίστοιχο της ΡΑΑΕΥ. Αντιπροσωπεύει ένα ώριμο χαρακτηριστικό παράδειγμα ευρωπαϊκής πολυτομεακής ρυθμιστικής αρχής. Η ARERA διαμορφώθηκε και εξελίχθηκε σταδιακά μέσα από τη σύζευξη της εθνικής διοικητικής παράδοσης με τις απαιτήσεις του ενωσιακού ενεργειακού δικαίου. Για τον λόγο αυτόν, η μελέτη της παρουσιάζει ιδιαίτερη αξία για την αξιολόγηση της πρόσφατης ελληνικής μεταρρύθμισης, αλλά και για τη διερεύνηση των προοπτικών εξέλιξης του ελληνικού ρυθμιστικού κράτους.

3.5. Αρμοδιότητες της ARERA

Οι αρμοδιότητες της Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA) αποτυπώνουν τη σταδιακή εξέλιξη της Αρχής από έναν εξειδικευμένο ρυθμιστή της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου σε μία πολυτομεακή ανεξάρτητη διοικητική αρχή με εκτεταμένες κανονιστικές, εποπτικές και ελεγκτικές εξουσίες στους τομείς της ενέργειας, των υδάτων και της διαχείρισης αστικών αποβλήτων. Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της υπήρξε αποτέλεσμα τόσο των διαδοχικών μεταρρυθμίσεων του ιταλικού δικαίου όσο και της σταδιακής εμβάθυνσης του ενωσιακού ρυθμιστικού πλαισίου, το οποίο ανέθεσε στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές κεντρικό ρόλο στην εύρυθμη λειτουργία των αγορών δικτύων.

Σε αντίθεση με το παραδοσιακό διοικητικό μοντέλο, όπου η κρατική παρέμβαση εκδηλωνόταν κυρίως μέσω υπουργικών αποφάσεων και άμεσου διοικητικού ελέγχου, η ARERA ασκεί τις αρμοδιότητές της με βάση τις αρχές της ανεξάρτητης οικονομικής ρύθμισης. Η Αρχή δεν περιορίζεται στην εφαρμογή της νομοθεσίας, αλλά διαθέτει ευρύ πεδίο κανονιστικής δράσης, καθορίζοντας δεσμευτικούς κανόνες για τη λειτουργία των αγορών, τη μεθοδολογία υπολογισμού των τιμολογίων, την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, την προστασία των καταναλωτών και την εξασφάλιση ισότιμης πρόσβασης στα δίκτυα υποδομών. Με τον τρόπο αυτό λειτουργεί ως θεσμικός εγγυητής της ισορροπίας μεταξύ του δημοσίου συμφέροντος, της οικονομικής αποτελεσματικότητας και της ανάπτυξης του ανταγωνισμού.

Η κατανομή των αρμοδιοτήτων της ARERA παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη συγκριτική προσέγγιση με το ελληνικό μοντέλο. Παρότι τόσο η ARERA όσο και η ΡΑΑΕΥ εντάσσονται στο κοινό ενωσιακό πρότυπο των ανεξάρτητων εθνικών ρυθμιστικών αρχών, το εύρος, η ένταση και ο τρόπος άσκησης των αρμοδιοτήτων τους εμφανίζουν σημαντικές διαφοροποιήσεις. Η ιταλική Αρχή διαθέτει μεγαλύτερη θεσμική ωριμότητα, ενώ η σταδιακή επέκταση των αρμοδιοτήτων της επέτρεψε την ανάπτυξη εξειδικευμένων μηχανισμών οικονομικής ρύθμισης, οι οποίοι αποτελούν σήμερα σημείο αναφοράς σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

3.5.1 Η κανονιστική λειτουργία της ARERA

Η κανονιστική λειτουργία της Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA) αποτελεί τον πυρήνα της θεσμικής της αποστολής και το βασικό

χαρακτηριστικό που την αναδεικνύει ως μία από τις σημαντικότερες ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές της Ιταλίας. Η δραστηριότητά της δεν περιορίζεται στην εφαρμογή των νομοθετικών διατάξεων που διέπουν τους τομείς της ενέργειας, των δικτύων, των υπηρεσιών ύδατος και της διαχείρισης αποβλήτων, αλλά εκτείνεται στη διαμόρφωση του ίδιου του κανονιστικού πλαισίου μέσα στο οποίο λειτουργούν οι σχετικές αγορές. Η λειτουργία αυτή αντανακλά τη θεμελιώδη μεταβολή που επέφερε το σύγχρονο ρυθμιστικό κράτος, σύμφωνα με την οποία η δημόσια παρέμβαση δεν εκδηλώνεται πλέον αποκλειστικά μέσω της άμεσης κρατικής διαχείρισης των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, αλλά μέσω ανεξάρτητων θεσμών που διαθέτουν υψηλή τεχνική εξειδίκευση και κανονιστική ευελιξία.

Στην ιταλική θεωρία του διοικητικού δικαίου η έννοια της ρύθμισης (regolazione) υπερβαίνει την παραδοσιακή αντίληψη της κανονιστικής δράσης ως απλής έκδοσης διοικητικών πράξεων γενικής ισχύος. Η ρύθμιση συνιστά μία σύνθετη δημόσια λειτουργία, μέσω της οποίας η ανεξάρτητη αρχή οργανώνει τις συνθήκες λειτουργίας της αγοράς, εξισορροπεί τα αντικρουόμενα συμφέροντα των οικονομικών φορέων και των καταναλωτών και διασφαλίζει την επίτευξη των σκοπών δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκει ο νομοθέτης. Η αγορά δεν αντιμετωπίζεται ως ένας μηχανισμός ικανός να αυτορυθμιστεί πλήρως, αλλά ως ένα σύστημα που απαιτεί συνεχή κανονιστική προσαρμογή, ιδίως στους τομείς των φυσικών μονοπωλίων και των δικτύων κοινής ωφέλειας, όπου η ύπαρξη ασύμμετρης πληροφόρησης και υψηλών επενδυτικών αναγκών καθιστά αναγκαία την παρέμβαση ενός εξειδικευμένου ρυθμιστή. Η ARERA καλείται, επομένως, να δημιουργήσει τους θεσμικούς όρους μέσα στους οποίους ο ανταγωνισμός μπορεί να αναπτυχθεί αποτελεσματικά, χωρίς να διακυβεύεται η καθολική παροχή των υπηρεσιών και η προστασία των τελικών χρηστών.

Η κανονιστική εξουσία της ARERA στηρίζεται τόσο στο εθνικό όσο και στο ενωσιακό δίκαιο. Ο Νόμος 481/1995, με τον οποίο ιδρύθηκαν οι ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές στους τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, της αναγνωρίζει την αρμοδιότητα έκδοσης δεσμευτικών κανονιστικών πράξεων, μεθοδολογιών, τεχνικών προτύπων και ρυθμιστικών αποφάσεων που εξειδικεύουν το νομοθετικό πλαίσιο[93]. Παράλληλα, οι διαδοχικές ενεργειακές δέσμες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως η Οδηγία (ΕΕ)

[93] Artizzu, C., Il ruolo di ARERA tra funzione di regolazione e funzione di enforcement. Rivista dottrina e giurisprudenza commentata, [Nuove frontiere della regolazione conformativa dei mercati: esperienze a confronto]. Rivista di Diritto Bancario, Fascicolo IV, anno 2025, https://rivista.dirittobancario.it/sites/default/files/pdf_c/15._cristiano_artizzu_2025.pdf

2019/944, ενίσχυσαν σημαντικά τον ρόλο των εθνικών ρυθμιστικών αρχών, αναγνωρίζοντάς τους ουσιαστικές κανονιστικές αρμοδιότητες ως προϋπόθεση για την αποτελεσματική λειτουργία της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Η κανονιστική δράση της ARERA δεν αποτελεί, συνεπώς, αποκλειστικά επιλογή του Ιταλού νομοθέτη, αλλά εντάσσεται σε ένα ευρύτερο ευρωπαϊκό σύστημα οικονομικής ρύθμισης, στο οποίο οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές λειτουργούν ως βασικοί φορείς εφαρμογής του ενωσιακού ενεργειακού δικαίου. Η ενίσχυση των κανονιστικών αρμοδιοτήτων των εθνικών ρυθμιστικών αρχών συνοδεύθηκε από την αντίστοιχη ενίσχυση της θεσμικής τους ανεξαρτησίας. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει επανειλημμένως υπογραμμίσει ότι η ανεξαρτησία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών δεν αποτελεί απλώς οργανωτικό χαρακτηριστικό της διοικητικής τους δομής, αλλά ουσιώδη εγγύηση για την ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού ενεργειακού δικαίου. Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει η απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-718/18), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη τις υποχρεώσεις της βάσει των ενεργειακών οδηγιών, επειδή διατήρησε υπέρμετρη κυβερνητική επιρροή σε ζητήματα που το ενωσιακό δίκαιο αναθέτει αποκλειστικά στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές[94]. Το Δικαστήριο επισήμανε ότι οι ρυθμιστικές αρχές πρέπει να διαθέτουν πραγματική λειτουργική αυτονομία κατά την άσκηση των κανονιστικών τους αρμοδιοτήτων και ότι η κυβερνητική παρέμβαση δεν μπορεί να περιορίζει την ανεξάρτητη εκτίμησή τους σε θέματα που εμπίπτουν στον πυρήνα των αρμοδιοτήτων τους. Στην εν λόγω απόφαση αναλύονται θέματα σχετικά με την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών, του τρόπου ενσωμάτωσης των Οδηγιών, του ρόλου των εθνικών ανεξάρτητων αρχών, του τρόπου ερμηνείας των οδηγιών και την επίδραση της έννομης τάξης της Ένωσης στις θεμελιώδεις αρχές λειτουργίας των εθνικών εννόμων τάξεων [95]. Πιο συγκεκριμένα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσέφυγε στο Δικαστήριο κατά της Γερμανίας, επικαλούμενη μεταξύ άλλων ότι η Γερμανία δεν μετέφερε προσηκόντως στο εσωτερικό δίκαιο τις Οδηγίες 2009/72 και 2009/73 στην έννομη τάξη της και παραβίασε τις αποκλειστικές αρμοδιότητες της εθνικής ρυθμιστικής αρχής ενέργειας. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η Γερμανία αναθέτοντας στην κυβέρνηση αρμοδιότητες καθορισμού των τιμολογίων

[94] Υπόθεση C-718/18 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας,
[95] Πλιάκος Αστέρης, 2022, Ευρωπαϊκό δίκαιο ενέργειας: Πολιτική, ρύθμιση και ανταγωνισμός στις ενεργειακές αγορές, Αθήνα, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

μεταφοράς και διανομής, των όρων πρόσβασης στα εθνικά δίκτυα και των όρων παροχής των υπηρεσιών εξισορρόπησης, καθώς και εκδίδοντας σειρά κανονιστικών διαταγμάτων σχετικών με τους όρους άσκησης των ρυθμιστικών καθηκόντων παρέβη τις αποκλειστικές αρμοδιότητες που το δίκαιο της Ένωσης έχει αναθέσει στην εθνική ρυθμιστική αρχή. Στις επίμαχες εθνικές διατάξεις δεν προβλέπονται απλώς οι γενικοί πολιτικοί προσανατολισμοί που εκδίδει η κυβέρνηση, το οποίο επιτρέπεται από τις οδηγίες, αλλά αντιθέτως ανατίθενται απευθείας στην κυβέρνηση ορισμένες αρμοδιότητες, οι οποίες σύμφωνα με τις Οδηγίες ανήκουν αποκλειστικά στην εκάστοτε ρυθμιστική αρχή και συνδέονται με τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητές της. Οι εν λόγω εθνικές διατάξεις συνιστούν εξαιρετικά λεπτομερείς οδηγίες προς τη ρυθμιστική αρχή όσον αφορά στους τρόπους άσκησης των ρυθμιστικών καθηκόντων της.

Η απόφαση αυτή ανέδειξε την ανεξαρτησία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών σε θεμελιώδη αρχή του ευρωπαϊκού ενεργειακού δικαίου και ενίσχυσε περαιτέρω τη θέση της ARERA στο ιταλικό διοικητικό σύστημα.

Η σημασία της απόφασης υπερβαίνει, ωστόσο, τα όρια της συγκεκριμένης διαφοράς. Για πρώτη φορά το Δικαστήριο διατύπωσε με ιδιαίτερη σαφήνεια ότι οι κανονιστικές αρμοδιότητες των εθνικών ρυθμιστικών αρχών προστατεύονται απευθείας από το ενωσιακό δίκαιο και δεν μπορούν να περιορίζονται μέσω εθνικών νομοθετικών ή κανονιστικών παρεμβάσεων. Η ανεξαρτησία των αρχών αυτών δεν συνίσταται μόνο στην οργανωτική τους αυτοτέλεια, αλλά επεκτείνεται και στη λειτουργική αποκλειστικότητα των αρμοδιοτήτων που τους έχουν ανατεθεί από το δίκαιο της Ένωσης. Η διαπίστωση αυτή μεταβάλλει ουσιαστικά τη θεσμική θέση των εθνικών ρυθμιστικών αρχών, καθώς περιορίζει τη δυνατότητα της εκτελεστικής εξουσίας να παρεμβαίνει στον πυρήνα των κανονιστικών τους αρμοδιοτήτων, ακόμη και όταν επικαλείται λόγους γενικής ενεργειακής πολιτική

Η κανονιστική λειτουργία της ARERA εκδηλώνεται στην πράξη μέσω της έκδοσης ενός εκτεταμένου πλέγματος ρυθμιστικών αποφάσεων, οι οποίες αφορούν, μεταξύ άλλων, τις μεθοδολογίες υπολογισμού των τιμολογίων, τους κανόνες πρόσβασης στα ενεργειακά δίκτυα, τα πρότυπα ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, τις υποχρεώσεις των διαχειριστών και τις τεχνικές προδιαγραφές λειτουργίας των επιμέρους αγορών. Οι πράξεις αυτές χαρακτηρίζονται από υψηλό βαθμό τεχνικής εξειδίκευσης και προσαρμόζονται διαρκώς στις τεχνολογικές εξελίξεις και στις απαιτήσεις της ενεργειακής μετάβασης. Η δυνατότητα συνεχούς αναθεώρησης του κανονιστικού πλαισίου αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα πλεονεκτήματα της

ανεξάρτητης ρυθμιστικής διοίκησης, καθώς επιτρέπει την ταχεία αντιμετώπιση νέων προκλήσεων χωρίς να απαιτείται κάθε φορά νομοθετική παρέμβαση.

Η αυξημένη κανονιστική εξουσία της ARERA δεν είναι, ωστόσο, απεριόριστη. Όπως επισημαίνεται τόσο στη θεωρία όσο και στη νομολογία, η αποτελεσματικότητα της οικονομικής ρύθμισης πρέπει να συμβιβάζεται με τις αρχές του κράτους δικαίου και της δημοκρατικής νομιμοποίησης. Η ανάθεση σημαντικών κανονιστικών αρμοδιοτήτων σε μία ανεξάρτητη διοικητική αρχή δημιουργεί αναπόφευκτα το ερώτημα κατά πόσο η τεχνική εξειδίκευση μπορεί να υποκαταστήσει τη δημοκρατική λογοδοσία. Η απάντηση που διαμορφώνεται τόσο στο ενωσιακό όσο και στο ιταλικό δίκαιο δεν στηρίζεται στον περιορισμό των αρμοδιοτήτων της ARERA, αλλά στην ενίσχυση των θεσμικών εγγυήσεων που συνοδεύουν την άσκησή τους. Η υποχρέωση δημόσιας διαβούλευσης, η ειδική αιτιολογία των ρυθμιστικών αποφάσεων, η διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και ο πλήρης δικαστικός έλεγχος των πράξεων της Αρχής αποτελούν τα βασικά αντίβαρα απέναντι στην αυξανόμενη κανονιστική ισχύ της.

Συνεπώς, η ARERA δεν λειτουργεί ως ένας απλός διοικητικός μηχανισμός εφαρμογής του νόμου, αλλά ως θεσμικός εγγυητής της εύρυθμης λειτουργίας των αγορών δικτύων κοινής ωφέλειας. Η κανονιστική της λειτουργία αποτελεί χαρακτηριστική έκφραση του ευρωπαϊκού ρυθμιστικού κράτους, στο οποίο η επίτευξη των στόχων της ανταγωνιστικότητας, της ενεργειακής ασφάλειας, της βιώσιμης ανάπτυξης και της προστασίας των καταναλωτών ανατίθεται σε ανεξάρτητες αρχές υψηλής τεχνοκρατικής εξειδίκευσης. Η νομολογία του Δικαστηρίου επιβεβαιώνει, επομένως, ότι η ανεξαρτησία της ARERA δεν αποτελεί απλώς επιλογή του Ιταλού νομοθέτη, αλλά θεσμική απαίτηση που απορρέει ευθέως από το ενωσιακό δίκαιο.

Η εξέλιξη αυτή παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον και για τη συγκριτική αξιολόγηση με τη ΡΑΑΕΥ, καθώς αναδεικνύει ότι η αποτελεσματική οικονομική ρύθμιση δεν εξαρτάται αποκλειστικά από το εύρος των αρμοδιοτήτων μιας αρχής, αλλά και από τον βαθμό θεσμικής ανεξαρτησίας, τη σαφήνεια του κανονιστικού της πλαισίου και την ποιότητα των διαδικασιών λογοδοσίας που τη συνοδεύουν.

Η νομολογία αυτή παρουσιάζει ιδιαίτερη σημασία και για την ελληνική έννομη τάξη. Η μεταρρύθμιση του ν. 5037/2023 διεύρυνε σημαντικά τις κανονιστικές αρμοδιότητες της ΡΑΑΕΥ, γεγονός που καθιστά αναγκαία την ερμηνεία του εθνικού δικαίου υπό το πρίσμα των απαιτήσεων που απορρέουν από το ενωσιακό ενεργειακό δίκαιο. Η νομολογία του Δικαστηρίου υποδηλώνει ότι η λειτουργική ανεξαρτησία της ΡΑΑΕΥ

δεν αποτελεί απλώς οργανωτική επιλογή του Έλληνα νομοθέτη, αλλά έκφραση δεσμευτικών αρχών του ενωσιακού δικαίου, οι οποίες περιορίζουν τη δυνατότητα κυβερνητικής παρέμβασης στον πυρήνα των κανονιστικών της αρμοδιοτήτων. Η σύγκλιση αυτή μεταξύ του ελληνικού και του ιταλικού μοντέλου αναδεικνύει ότι η θεσμική ανεξαρτησία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών δεν αποτελεί πλέον αποκλειστικά ζήτημα εθνικής διοικητικής οργάνωσης, αλλά ουσιώδες στοιχείο της αρχιτεκτονικής της εσωτερικής αγοράς ενέργειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3.5.2 Η ρυθμιστική και εγκριτική λειτουργία της ARERA

Η κανονιστική αποστολή της ARERA συμπληρώνεται από ένα ευρύ φάσμα ρυθμιστικών και εγκριτικών αρμοδιοτήτων, μέσω των οποίων η Αρχή εξειδικεύει και εφαρμόζει στην πράξη το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις αγορές ενέργειας, φυσικού αερίου, υπηρεσιών ύδατος και διαχείρισης αποβλήτων. Σε αντίθεση με άλλα εθνικά ρυθμιστικά μοντέλα, στα οποία η ανεξάρτητη αρχή διαθέτει εκτεταμένες αδειοδοτικές αρμοδιότητες, η ARERA δεν αποτελεί τον βασικό φορέα χορήγησης διοικητικών αδειών για την ανάπτυξη ενεργειακών δραστηριοτήτων. Η ιταλική έννομη τάξη έχει επιλέξει να διατηρήσει την αρμοδιότητα έκδοσης των περισσότερων αδειών στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενεργειακής Ασφάλειας και στις περιφερειακές διοικητικές αρχές, αναθέτοντας στην ARERA κυρίως την οικονομική ρύθμιση, την έγκριση των κανόνων λειτουργίας της αγοράς και την εποπτεία της εφαρμογής τους.
Η επιλογή αυτή αντανακλά μία διαφορετική θεσμική αντίληψη ως προς την κατανομή των διοικητικών αρμοδιοτήτων. Ενώ η αδειοδότηση αποτελεί έκφραση της παραδοσιακής διοικητικής λειτουργίας και συνδέεται με τον έλεγχο της νομιμότητας μιας οικονομικής δραστηριότητας, η ρυθμιστική παρέμβαση της ARERA αποσκοπεί κυρίως στη διαμόρφωση των οικονομικών όρων λειτουργίας της αγοράς μετά την είσοδο των επιχειρήσεων σε αυτήν. Η Αρχή δεν αποφασίζει κατά κανόνα ποιος δύναται να δραστηριοποιηθεί στην αγορά, αλλά καθορίζει το πλαίσιο μέσα στο οποίο οι συμμετέχοντες οφείλουν να λειτουργούν, εξασφαλίζοντας την ίση μεταχείριση, τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό και την προστασία των τελικών καταναλωτών.
Στο πλαίσιο αυτό, η ARERA εγκρίνει τις μεθοδολογίες υπολογισμού των τιμολογίων χρήσης των δικτύων μεταφοράς και διανομής, τις αρχές κοστολόγησης των ρυθμιζόμενων δραστηριοτήτων, καθώς και τα οικονομικά κριτήρια που εφαρμόζουν οι διαχειριστές των ενεργειακών υποδομών. Ιδιαίτερη σημασία αποκτούν οι αποφάσεις

που αφορούν τη ρύθμιση των επιτρεπόμενων εσόδων των διαχειριστών, τη διαμόρφωση των τιμολογίων πρόσβασης στα δίκτυα και την έγκριση των μηχανισμών ανάκτησης του κόστους των επενδύσεων. Μέσω των αρμοδιοτήτων αυτών η Αρχή επιδιώκει να επιτύχει μία ισορροπία μεταξύ της οικονομικής βιωσιμότητας των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας και της ανάγκης προστασίας των καταναλωτών από υπέρμετρες οικονομικές επιβαρύνσεις.

Η ARERA δεν αποτελεί τη γενική αδειοδοτούσα αρχή των ενεργειακών δραστηριοτήτων, καθώς οι βασικές διοικητικές αρμοδιότητες αδειοδότησης εξακολουθούν να ασκούνται από το Υπουργείο και τις λοιπές αρμόδιες δημόσιες αρχές. Παράλληλα, η ARERA εγκρίνει ή επικυρώνει σημαντικό αριθμό τεχνικών και λειτουργικών κανόνων που προτείνονται από τους διαχειριστές των δικτύων, όπως η Terna S.p.A., οι διαχειριστές των δικτύων διανομής ηλεκτρικής ενέργειας και οι διαχειριστές των υποδομών φυσικού αερίου. Η διαδικασία αυτή δεν περιορίζεται σε έναν τυπικό έλεγχο νομιμότητας, αλλά προϋποθέτει ουσιαστική αξιολόγηση της συμβατότητας των προτεινόμενων μέτρων με τις απαιτήσεις του ενωσιακού δικαίου, τους κανόνες ανταγωνισμού και τους στόχους της ενεργειακής πολιτικής. Η εγκριτική λειτουργία της Αρχής αποκτά, συνεπώς, ιδιαίτερη βαρύτητα, καθώς μέσω αυτής διαμορφώνονται οι τεχνικοί και οικονομικοί όροι λειτουργίας της αγοράς.

Η οργάνωση της χονδρικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας στην Ιταλία ανατίθεται στον Gestore dei Mercati Energetici S.p.A. (GME) (Διαχειριστή των Ενεργειακών Αγορών), φορέα ο οποίος συστάθηκε στο πλαίσιο της απελευθέρωσης της αγοράς που εγκαινίασε το Διάταγμα Bersani του 1999 και λειτουργεί σήμερα ως ανώνυμη εταιρεία εξ ολοκλήρου συμμετοχής του κρατικού φορέα Gestore dei Servizi Energetici (GSE). Ο GME διαχειρίζεται την ιταλική χρηματιστηριακή αγορά ηλεκτρικής ενέργειας — γνωστή διεθνώς και ως Italian Power Exchange (IPEX)— καθώς και τις αγορές φυσικού αερίου και περιβαλλοντικών προϊόντων, εφαρμόζοντας τις αρχές της ουδετερότητας, της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας και του ανταγωνισμού. Η λειτουργία του διέπεται, τόσο από τις κατευθύνσεις του αρμόδιου Υπουργείου (σήμερα Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, MASE) όσο και από τις κανονιστικές πράξεις της ARERA, γεγονός που αναδεικνύει τη σαφή θεσμική διάκριση μεταξύ του φορέα οργάνωσης της αγοράς (GME) και του φορέα οικονομικής ρύθμισης (ARERA) — διάκριση που, όπως σημειώνεται και στην ενότητα 4.2, διαφοροποιεί το ιταλικό μοντέλο από το ελληνικό, όπου η ΡΑΑΕΥ συγκεντρώνει ευρύτερο φάσμα αρμοδιοτήτων.

Ο ρόλος του GME δεν εξαντλείται στην οργάνωση των συναλλαγών. Ο φορέας έχει οριστεί ως Nominated Electricity Market Operator (NEMO) για την αγορά επόμενης ημέρας και την ενδοημερήσια αγορά, στο πλαίσιο του Κανονισμού (ΕΕ) 1222/2015 (CACM), συμμετέχοντας ενεργά στις διαδικασίες σύζευξης αγορών (market coupling) που οδηγούν στην ενοποίηση της ευρωπαϊκής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Παράλληλα, στο πλαίσιο του Κανονισμού REMIT, ο GME επικουρεί την ARERA στη διερεύνηση υποθέσεων χειραγώγησης της αγοράς και κατάχρησης προνομιακών πληροφοριών[96], ενώ λειτουργεί ως μηχανισμός αναφοράς δεδομένων συναλλαγών (RRM) προς τον ACER εκ μέρους των συμμετεχόντων στην αγορά. Ο δείκτης PUN (Prezzo Unico Nazionale = Εθνική Ενιαία Τιμή) που δημοσιεύεται από τον GME, αποτελεί το βασικό σημείο αναφοράς τιμών χονδρικής της ιταλικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας[97].

Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του ιταλικού ρυθμιστικού μοντέλου αποτελεί η εκτεταμένη χρήση μεθοδολογιών ρύθμισης μέσω οικονομικών κινήτρων (incentive regulation)[98]. Η ARERA δεν περιορίζεται στον διοικητικό καθορισμό των τιμολογίων ή των ανώτατων επιτρεπόμενων εσόδων των διαχειριστών, αλλά εφαρμόζει σύνθετους μηχανισμούς που συνδέουν την οικονομική τους απόδοση με στόχους παραγωγικής αποδοτικότητας, ποιότητας και συνέχειας των υπηρεσιών, αξιοπιστίας των δικτύων και αποτελεσματικής υλοποίησης επενδύσεων[99]. Στο πλαίσιο αυτό χρησιμοποιούνται μηχανισμοί ανταμοιβών και κυρώσεων, δείκτες ποιότητας, συγκριτική αξιολόγηση των επιχειρήσεων και μεθοδολογίες προσδιορισμού των αναγνωριζόμενων εσόδων και δαπανών[100]. Η προσέγγιση αυτή αντανακλά τις σύγχρονες θεωρίες οικονομικής

---

[96] Βλ. Επίσημη σελίδα https://www.mercatoelettrico.org/en-us/Home/GME/GMEProfile

[97] Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1227/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2011 σχετικά με την ακεραιότητα και τη διαφάνεια της χονδρικής αγοράς ενέργειας (REMIT), ΕΕ L 326, 8.12.2011. (ιδίως άρθρα 3, 4, 5, 8 και 15)

[98] Βλ. σχετικά Cambini, Carlo & Croce, Annalisa & Fumagalli, Elena, 2014. Output-based incentive regulation in electricity distribution: Evidence from Italy, Energy Economics, Elsevier, vol. 45(C), pages 205-216.

[99] Laffont, J.-J. και Tirole, J., A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, MIT Press, Cambridge (MA), 1993· Cambini, C., Croce, A. και Fumagalli, E., Output-Based Incentive Regulation in Electricity Distribution: Evidence from Italy, Energy Economics, 45, 2014, 205-216· ARERA, Integrated Text for Electricity Transmission, Distribution and Metering Services (TIT).

[100] Για τη χρήση μηχανισμών κινήτρων και ρύθμισης βάσει αποτελεσμάτων στην ιταλική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας βλ. C. Cambini, A. Croce and E. Fumagalli, Output-Based Incentive Regulation in Electricity Distribution: Evidence from Italy, Energy Economics, 45, 2014, σ. 205–216· E. Fumagalli and L. Lo Schiavo, "Regulating and Improving the Quality of Electricity Supply: The Case of Italy", European Review of Energy Markets·,ARERA, Criteri di regolazione delle tariffe e della qualità dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica, DCO 5/2015/R/eel. Για τη γενική θεωρία της ρύθμισης μέσω κινήτρων βλ. J.-J. Laffont and J. Tirole, A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, MIT Press, 1993, P. L. Joskow, "Incentive Regulation in Theory and

ρύθμισης των φυσικών μονοπωλίων, σύμφωνα με τις οποίες η αποτελεσματική εποπτεία δεν επιτυγχάνεται αποκλειστικά μέσω ελέγχων και διοικητικών περιορισμών, αλλά και μέσω της διαμόρφωσης κατάλληλων κινήτρων που ενθαρρύνουν τη μείωση του κόστους, τη βελτίωση της ποιότητας και την πραγματοποίηση αποδοτικών μακροπρόθεσμων επενδύσεων.

Η ρυθμιστική και εγκριτική λειτουργία της ARERA συνδέεται στενά και με τον ευρωπαϊκό μηχανισμό ενεργειακής διακυβέρνησης. Η Αρχή συμμετέχει ενεργά στις διαδικασίες συνεργασίας με τον ACER[101], τις λοιπές εθνικές ρυθμιστικές αρχές και τα ευρωπαϊκά δίκτυα διαχειριστών, συμβάλλοντας στην ανάπτυξη κοινών κανονιστικών προτύπων και στην ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Η διάσταση αυτή υπερβαίνει τα όρια της εθνικής διοίκησης και αναδεικνύει τον ρόλο της ARERA ως μέλους ενός πολυεπίπεδου ευρωπαϊκού συστήματος οικονομικής ρύθμισης, στο οποίο η λήψη των κανονιστικών αποφάσεων αποτελεί προϊόν διαρκούς συνεργασίας μεταξύ των εθνικών και ενωσιακών θεσμών. Από συγκριτική σκοπιά, η διαφοροποίηση αυτή παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Σε αντίθεση με τη ΡΑΑΕΥ, η οποία εξακολουθεί να ασκεί σημαντικές αδειοδοτικές αρμοδιότητες, η ARERA επικεντρώνεται κυρίως στη συνεχή οικονομική ρύθμιση της αγοράς μέσω εγκριτικών και κανονιστικών πράξεων. Η διαφορετική αυτή κατανομή αρμοδιοτήτων αντανακλά δύο διακριτές προσεγγίσεις ως προς την οργάνωση του ρυθμιστικού κράτους. Το ελληνικό μοντέλο συγκεντρώνει στην ίδια αρχή τόσο την είσοδο στην αγορά όσο και τη μεταγενέστερη ρύθμιση της λειτουργίας της, ενώ το ιταλικό μοντέλο διαχωρίζει σαφέστερα την αδειοδοτική διαδικασία από την οικονομική ρύθμιση, αναδεικνύοντας την ARERA κυρίως ως θεματοφύλακα της εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς και της αποτελεσματικής εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού.

3.5.3 Η εποπτική και ελεγκτική λειτουργία της ARERA

Η κανονιστική και η εγκριτική λειτουργία της ARERA θα ήταν ανεπαρκείς εάν δεν συνοδεύονταν από ένα αποτελεσματικό σύστημα εποπτείας και ελέγχου της εφαρμογής

Practice: Electricity Distribution and Transmission Networks, στο N. L. Rose (ed.), Economic Regulation and Its Reform, University of Chicago Press, 2014.

[101] Lo Schiavo, L. (2026). ARERA's investigation on economic withholding in the Italian day-ahead electricity market (2023-2024): Methodology, findings, debate, and comparative insights with Germany. ERRA. https://erranet.org/areras-investigation-on-economic-withholding-in-the-italian-day-ahead-electricity-market-2023-2024/

του κανονιστικού πλαισίου. Η ύπαρξη κανόνων δεν αρκεί αφ' εαυτής για την απρόσκοπτη λειτουργία των αγορών δικτύων κοινής ωφέλειας· απαιτείται συγχρόνως η διαρκής παρακολούθηση της συμμόρφωσης των επιχειρήσεων προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το εθνικό και το ενωσιακό δίκαιο, καθώς και η δυνατότητα έγκαιρης παρέμβασης της ρυθμιστικής αρχής σε περιπτώσεις παραβίασης των κανόνων της αγοράς. Η εποπτική λειτουργία της ARERA αποτελεί, συνεπώς, αναπόσπαστο στοιχείο της ίδιας της οικονομικής ρύθμισης και όχι μεταγενέστερη ή επικουρική διοικητική δραστηριότητα.

Η σύγχρονη θεωρία του ρυθμιστικού κράτους αντιμετωπίζει την κανονιστική λειτουργία (regulation) και την επιβολή του δικαίου (enforcement) ως δύο αλληλένδετες όψεις της ίδιας δημόσιας αποστολής. Η αποτελεσματικότητα της οικονομικής ρύθμισης δεν εξαρτάται αποκλειστικά από την ποιότητα των κανόνων που θεσπίζονται, αλλά κυρίως από την ικανότητα της ανεξάρτητης αρχής να παρακολουθεί την εφαρμογή τους, να εντοπίζει εγκαίρως αποκλίσεις από το κανονιστικό πλαίσιο και να παρεμβαίνει με διορθωτικά ή κυρωτικά μέτρα. Όπως επισημαίνεται στη σύγχρονη ιταλική θεωρία, η regolazione δεν ολοκληρώνεται με την έκδοση των κανονιστικών αποφάσεων, αλλά συνεχίζεται καθ' όλη τη διάρκεια εφαρμογής τους μέσω ενός συστήματος συνεχούς εποπτείας και αξιολόγησης της αγοράς, το οποίο επιτρέπει την έγκαιρη προσαρμογή των ρυθμιστικών επιλογών στις μεταβαλλόμενες οικονομικές και τεχνολογικές συνθήκες.

Η ARERA διαθέτει, προς τον σκοπό αυτό, ευρύ φάσμα εποπτικών εξουσιών, οι οποίες περιλαμβάνουν τη συλλογή πληροφοριών, τη διενέργεια ελέγχων, την παρακολούθηση της λειτουργίας των αγορών, την αξιολόγηση της συμμόρφωσης των επιχειρήσεων και την επιβολή διοικητικών κυρώσεων. Οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας, του φυσικού αερίου, των υπηρεσιών ύδατος και της διαχείρισης αποβλήτων υποχρεούνται να παρέχουν στην Αρχή κάθε πληροφορία που είναι αναγκαία για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τηΗ ARERA μπορεί να ζητεί οικονομικά, λογιστικά και τεχνικά στοιχεία, να απαιτεί την υποβολή περιοδικών εκθέσεων, να διενεργεί επιθεωρήσεις και να προβαίνει σε κάθε αναγκαία πράξη ελέγχου για τη διαπίστωση της ορθής εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου.

Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει η δυνατότητα της Αρχής να παρακολουθεί συστηματικά τη λειτουργία των αγορών μέσω της συλλογής και ανάλυσης δεδομένων. Η εποπτεία δεν περιορίζεται σε αποσπασματικούς διοικητικούς ελέγχους, αλλά στηρίζεται στη συνεχή αξιολόγηση της συμπεριφοράς των συμμετεχόντων στην αγορά,

των οικονομικών αποτελεσμάτων των διαχειριστών, της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και της εξέλιξης των τιμολογίων. Η ανάπτυξη συστημάτων παρακολούθησης της αγοράς (market monitoring) επιτρέπει στην ARERA να εντοπίζει εγκαίρως δυσλειτουργίες, να αξιολογεί την αποτελεσματικότητα των κανονιστικών της παρεμβάσεων και να προσαρμόζει το ρυθμιστικό πλαίσιο όταν οι συνθήκες της αγοράς το απαιτούν.

Η εποπτική λειτουργία της Αρχής εκτείνεται επίσης στην αξιολόγηση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η ARERA έχει αναπτύξει ένα ολοκληρωμένο σύστημα δεικτών απόδοσης (performance indicators) και προτύπων ποιότητας (quality standards), τα οποία εφαρμόζονται τόσο στους διαχειριστές των ενεργειακών δικτύων όσο και στους φορείς παροχής υπηρεσιών ύδατος και διαχείρισης αποβλήτων. Η συμμόρφωση προς τους δείκτες αυτούς δεν αποτελεί απλή τεχνική απαίτηση, αλλά βασικό εργαλείο οικονομικής ρύθμισης, καθώς η ποιότητα των υπηρεσιών συνδέεται άμεσα με τα επιτρεπόμενα έσοδα των διαχειριστών και επηρεάζει τη συνολική αξιολόγηση της αποδοτικότητάς τους. Η χρήση αντικειμενικών και μετρήσιμων κριτηρίων αποτελεί χαρακτηριστικό γνώρισμα της ιταλικής ρυθμιστικής πρακτικής και αναδεικνύει τη σταδιακή μετάβαση από ένα μοντέλο ελέγχου της νομιμότητας προς ένα σύστημα αξιολόγησης της πραγματικής απόδοσης των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας.

Ιδιαίτερη θέση στο σύστημα εποπτείας καταλαμβάνει η κυρωτική αρμοδιότητα της ARERA. Σε περίπτωση παραβίασης των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη νομοθεσία ή τις κανονιστικές αποφάσεις της, η Αρχή δύναται να κινεί διοικητικές διαδικασίες επιβολής κυρώσεων, να απευθύνει δεσμευτικές εντολές συμμόρφωσης, να επιβάλλει σημαντικά διοικητικά πρόστιμα και να λαμβάνει κάθε αναγκαίο μέτρο για την αποκατάσταση της νομιμότητας. Η κυρωτική λειτουργία δεν αποσκοπεί αποκλειστικά στην τιμώρηση των παραβατών, αλλά κυρίως στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας του κανονιστικού πλαισίου και στην αποτροπή μελλοντικών παραβάσεων. Η επιβολή κυρώσεων εντάσσεται, συνεπώς, στη γενικότερη στρατηγική οικονομικής ρύθμισης και λειτουργεί ως μηχανισμός διατήρησης της αξιοπιστίας της αγοράς.

Η άσκηση των κυρωτικών αρμοδιοτήτων συνοδεύεται από ουσιαστικές εγγυήσεις του κράτους δικαίου. Οι διαδικασίες που ακολουθεί η ARERA διέπονται από τις αρχές της προηγούμενης ακρόασης, της ειδικής αιτιολογίας, της αναλογικότητας και της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Οι αποφάσεις της υπόκεινται σε πλήρη

δικαστικό έλεγχο ενώπιον των αρμόδιων διοικητικών δικαστηρίων, γεγονός που εξασφαλίζει την ισορροπία μεταξύ της αναγκαίας αποτελεσματικότητας της οικονομικής ρύθμισης και της προστασίας των δικαιωμάτων των διοικουμένων. Η νομολογία του Consiglio di Stato έχει επανειλημμένα επιβεβαιώσει ότι η ευρεία διακριτική ευχέρεια που διαθέτει η ARERA σε τεχνικά και οικονομικά ζητήματα δεν αποκλείει τον ουσιαστικό δικαστικό έλεγχο της νομιμότητας, της επάρκειας της αιτιολογίας και της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας.

Παράλληλα, η ARERA διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην προστασία των καταναλωτών. Η εποπτική της λειτουργία περιλαμβάνει τον έλεγχο της τήρησης των υποχρεώσεων ενημέρωσης και διαφάνειας των προμηθευτών, την παρακολούθηση της ποιότητας της εξυπηρέτησης, την αντιμετώπιση καταχρηστικών πρακτικών και την ανάπτυξη μηχανισμών εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών μεταξύ επιχειρήσεων και χρηστών. Η προστασία του καταναλωτή δεν αντιμετωπίζεται ως αυτοτελής κοινωνική πολιτική, αλλά ως αναπόσπαστο στοιχείο της εύρυθμης λειτουργίας των ανταγωνιστικών αγορών, δεδομένου ότι η αποτελεσματική προστασία των χρηστών ενισχύει τη διαφάνεια, την εμπιστοσύνη και τη συνολική αποτελεσματικότητα του ρυθμιστικού συστήματος.

Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει επίσης η συνεργασία της ARERA με άλλες εθνικές και ευρωπαϊκές αρχές. Στο εσωτερικό επίπεδο, η Αρχή συνεργάζεται με την Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), ιδίως σε ζητήματα που άπτονται της εφαρμογής του δικαίου του ανταγωνισμού και της προστασίας των καταναλωτών, καθώς και με τη Guardia di Finanza, η οποία συνδράμει στη διενέργεια ελέγχων και επιθεωρήσεων όταν απαιτείται η διαπίστωση οικονομικών ή λογιστικών παραβάσεων. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η ARERA συνεργάζεται στενά με τον Οργανισμό Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (ACER) και τις λοιπές εθνικές ρυθμιστικές αρχές, συμμετέχοντας στην ανταλλαγή πληροφοριών, στον συντονισμό εποπτικών δράσεων και στην ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού ενεργειακού δικαίου. Η πολυεπίπεδη αυτή συνεργασία καταδεικνύει ότι η εποπτική λειτουργία της ARERA υπερβαίνει τα όρια της εθνικής διοίκησης και εντάσσεται σε ένα ευρωπαϊκό δίκτυο ρυθμιστικής διακυβέρνησης.

Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει και στον Κανονισμό (ΕΕ) 1227/2011 (REMIT), ο οποίος ενίσχυσε σημαντικά τις αρμοδιότητες των εθνικών ρυθμιστικών αρχών ως προς την παρακολούθηση της χονδρεμπορικής αγοράς ενέργειας. Στο πλαίσιο αυτό, η ARERA συμμετέχει ενεργά στον εντοπισμό πρακτικών χειραγώγησης της αγοράς και

κατάχρησης εμπιστευτικών πληροφοριών, συνεργαζόμενη με τον ACER και τις λοιπές αρμόδιες αρχές. Οι αρμοδιότητες αυτές αναδεικνύουν ότι η εποπτική λειτουργία της δεν περιορίζεται στον έλεγχο της συμμόρφωσης προς τις εθνικές κανονιστικές αποφάσεις, αλλά εκτείνεται και στη διασφάλιση της ακεραιότητας και της διαφάνειας της ευρωπαϊκής ενεργειακής αγοράς.

Από συγκριτική άποψη, η εποπτική και ελεγκτική λειτουργία της ARERA παρουσιάζει σημαντικές ομοιότητες με εκείνη της ΡΑΑΕΥ, καθώς και οι δύο αρχές διαθέτουν αρμοδιότητες ελέγχου, συλλογής πληροφοριών και επιβολής κυρώσεων. Ωστόσο, η ιταλική εμπειρία χαρακτηρίζεται από μεγαλύτερη θεσμική ωρίμανση ως προς την ανάπτυξη συστημάτων συνεχούς παρακολούθησης της αγοράς, την αξιοποίηση σύνθετων οικονομικών δεικτών αξιολόγησης και τη λειτουργική διασύνδεση της εποπτείας με την οικονομική ρύθμιση. Η εμπειρία αυτή αποδεικνύει ότι η αποτελεσματικότητα του σύγχρονου ρυθμιστικού κράτους δεν εξαρτάται μόνο από την ύπαρξη ισχυρών κυρωτικών εξουσιών, αλλά κυρίως από την ικανότητα της ανεξάρτητης αρχής να συνδυάζει την πρόληψη, τη συνεχή εποπτεία, την ανάλυση των δεδομένων, τη συνεργασία με άλλους θεσμούς και την επιβολή του δικαίου σε ένα συνεκτικό σύστημα οικονομικής διακυβέρνησης.

3.5.4 Η ρύθμιση των υπηρεσιών ύδατος στην Ιταλία

Η ρύθμιση των υπηρεσιών ύδατος στην Ιταλία αποτελεί ένα από τα πιο χαρακτηριστικά παραδείγματα διεύρυνσης της έννοιας του ρυθμιστικού κράτους πέρα από τον στενό πυρήνα των κλασικών δικτύων ενέργειας και τηλεπικοινωνιών. Η ένταξη του τομέα του ύδατος στο πεδίο αρμοδιότητας μιας ανεξάρτητης ρυθμιστικής αρχής, της Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, συνιστά θεσμική επιλογή υψηλής σημασίας, καθώς μετασχηματίζει ένα παραδοσιακά τοπικά οργανωμένο και έντονα κατακερματισμένο σύστημα σε ένα περισσότερο συνεκτικό και οικονομικά ρυθμιζόμενο πλαίσιο.

Η εξέλιξη αυτή δεν μπορεί να κατανοηθεί ανεξάρτητα από τη γενικότερη πορεία μεταρρύθμισης των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στην Ιταλία. Παραδοσιακά, η διαχείριση των υδάτων ανήκε στην αποκλειστική αρμοδιότητα των δήμων, οι οποίοι λειτουργούσαν είτε μέσω άμεσων δημοτικών υπηρεσιών είτε μέσω τοπικών επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας. Το μοντέλο αυτό, αν και εγγυάτο ισχυρή τοπική δημοκρατική νομιμοποίηση, παρουσίαζε σημαντικές αδυναμίες ως προς την

οικονομική αποδοτικότητα, τις επενδύσεις σε υποδομές και την ενιαία τιμολογιακή πολιτική.

Η σταδιακή υιοθέτηση του “Servizio Idrico Integrato” σηματοδότησε μια κρίσιμη θεσμική μετατόπιση. Η υπηρεσία ύδατος αντιμετωπίζεται πλέον ως ενιαίο οικονομικό και λειτουργικό σύστημα, το οποίο περιλαμβάνει την υδροληψία, την επεξεργασία, τη διανομή και την αποχέτευση. Η ενοποίηση αυτή επέτρεψε τη μετάβαση από ένα αποσπασματικό τοπικό μοντέλο σε ένα περισσότερο ολοκληρωμένο ρυθμιστικό πλαίσιο, το οποίο είναι συμβατό με τις απαιτήσεις της ενωσιακής περιβαλλοντικής πολιτικής και ιδίως της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ για τα ύδατα.

Σε αυτό το πλαίσιο, ο ρόλος της ARERA αποκτά ιδιαίτερη σημασία. Η αρχή δεν περιορίζεται σε έναν τυπικό εποπτικό ρόλο, αλλά ασκεί ουσιαστική οικονομική ρύθμιση των υπηρεσιών ύδατος, ιδίως μέσω του καθορισμού των τιμολογίων και της εποπτείας της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η ρυθμιστική της παρέμβαση βασίζεται στην αρχή της ανάκτησης του κόστους (cost recovery principle), όπως αυτή έχει διαμορφωθεί στο ενωσιακό δίκαιο, αλλά ταυτόχρονα ενσωματώνει κοινωνικές και περιβαλλοντικές παραμέτρους, επιχειρώντας να εξισορροπήσει την οικονομική βιωσιμότητα των παρόχων με την καθολική πρόσβαση στο νερό ως θεμελιώδες δημόσιο αγαθό.

Ιδιαίτερη σημασία έχει το γεγονός ότι η ιταλική έννομη τάξη δεν αντιμετωπίζει το νερό αποκλειστικά ως εμπορεύσιμο αγαθό, αλλά ως υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος, γεγονός που επιτρέπει την ανάπτυξη ενός υβριδικού μοντέλου ρύθμισης. Το μοντέλο αυτό συνδυάζει στοιχεία αγοράς με ισχυρή δημόσια εποπτεία, δημιουργώντας ένα πλαίσιο στο οποίο η οικονομική αποδοτικότητα δεν αποσυνδέεται από την κοινωνική λειτουργία της υπηρεσίας.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αποτελεί ένα ακόμη καθοριστικό χαρακτηριστικό του ιταλικού συστήματος ύδατος. Η παροχή υπηρεσιών δεν οργανώνεται αποκλειστικά σε εθνικό επίπεδο, αλλά εμπλέκει περιφερειακές αρχές, τοπικές αρχές ύδρευσης και παρόχους υπηρεσιών, οι οποίοι λειτουργούν σε διακριτά γεωγραφικά πεδία (Ambiti Territoriali Ottimali). Η ARERA λειτουργεί ως κεντρικός συντονιστικός και ρυθμιστικός κόμβος, διασφαλίζοντας την ενότητα του συστήματος μέσω κανονιστικών πράξεων γενικής εφαρμογής.

Η μετάβαση αυτή δεν ήταν χωρίς εντάσεις. Η μεταφορά ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων από τοπικό σε εθνικό και ανεξάρτητο επίπεδο προκάλεσε αντιδράσεις, ιδίως σε σχέση με το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης και της τοπικής αυτονομίας. Το

δημοψήφισμα του 2011 σχετικά με την ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών ύδατος κατέδειξε την κοινωνική ευαισθησία του ζητήματος και την ανάγκη διατήρησης ισορροπίας μεταξύ αγοράς και δημόσιου ελέγχου[102].

Ωστόσο, η μεταγενέστερη θεσμική εξέλιξη έδειξε ότι η Ιταλία δεν επέλεξε την πλήρη ιδιωτικοποίηση του τομέα, αλλά ένα ρυθμιστικό υβριδικό μοντέλο στο οποίο η δημόσια ιδιοκτησία μπορεί να συνυπάρχει με ιδιωτική διαχείριση υπό αυστηρό ρυθμιστικό έλεγχο. Η ARERA, σε αυτό το πλαίσιο, λειτουργεί ως εγγυητής της ισορροπίας μεταξύ αποδοτικότητας, κοινωνικής προστασίας και περιβαλλοντικής βιωσιμότητας.

Συνολικά, το ιταλικό μοντέλο ρύθμισης των υπηρεσιών ύδατος αναδεικνύει μια προχωρημένη μορφή ρυθμιστικού κράτους, στο οποίο η ανεξάρτητη αρχή δεν λειτουργεί απλώς ως τεχνικός ρυθμιστής, αλλά ως κεντρικός θεσμικός μηχανισμός διακυβέρνησης ενός κρίσιμου δημόσιου αγαθού. Η περίπτωση αυτή επιβεβαιώνει τη γενικότερη θεωρητική παρατήρηση ότι το ρυθμιστικό κράτος δεν συνεπάγεται αποδυνάμωση του κράτους, αλλά μετασχηματισμό του σε νέο, πιο τεχνοκρατικό και πολυεπίπεδο θεσμικό σχηματισμό.

3.5.5 Οι αρμοδιότητες της ARERA στον τομέα της διαχείρισης αποβλήτων

Η ανάθεση ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων στον τομέα της διαχείρισης αποβλήτων αποτέλεσε μία από τις σημαντικότερες θεσμικές εξελίξεις στην πορεία μετασχηματισμού της ARERA από ενεργειακό ρυθμιστή σε πολυτομεακή ανεξάρτητη αρχή δικτύων κοινής ωφέλειας. Με τον Νόμο 205/2017 (Legge di Bilancio 2018), η ιταλική έννομη τάξη ανέθεσε στην Αρχή την οικονομική ρύθμιση του ολοκληρωμένου κύκλου διαχείρισης των αστικών αποβλήτων, επιδιώκοντας την αντιμετώπιση ενός ιδιαίτερα κατακερματισμένου και ανομοιογενούς τομέα, ο οποίος χαρακτηριζόταν από σημαντικές περιφερειακές αποκλίσεις ως προς την ποιότητα των υπηρεσιών, την τιμολογιακή πολιτική και τις επενδύσεις στις σχετικές υποδομές[103].

---

[102] Η πρώτη θέσπιση των ΕνσωματωμένωνΥπηρεσιών Υδάτων (Servizio Idrico Integrato) και των Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) έγινε με το νόμο Legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Legge Galli). Ο νόμος αυτός καταργήθηκε το 2006 από το Decreto Legislativo 152/2006 (Codice dell'Ambiente), το οποίο επανέλαβε τον ορισμό στο άρθρο 141. Με το Δημοψήφισμα της 12-13 Ιουνίου 2011. επιβεβαιώθηκε με ακρίβεια: ~26 εκατ. Ψηφοφόροι τάχθηκαν κατά 95,8% υπέρ της κατάργησης της απόδοσης του επενδεδυμένου κεφαλαίου «remunerazione del capitale investito» και κατά της υποχρεωτικής ιδιωτικοποίησης.

[103] Νόμος Legge 205/2017, άρθρο (1 §527) που περιγράφει τους στόχους: προσβασιμότητα, ποιότητα, υποδομές.

Σε αντίθεση με τον τομέα της ενέργειας, όπου ήδη από τη δεκαετία του 1990 είχε διαμορφωθεί ένα συνεκτικό σύστημα οικονομικής ρύθμισης, η διαχείριση των αποβλήτων στην Ιταλία εξελισσόταν επί σειρά ετών μέσα από ένα ιδιαίτερα πολύπλοκο σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, στο οποίο συμμετείχαν το Κράτος, οι Περιφέρειες, οι Δήμοι και οι τοπικοί φορείς διακυβέρνησης. Η πολυδιάσπαση των αρμοδιοτήτων, σε συνδυασμό με τις μεγάλες διαφοροποιήσεις ως προς την οργανωτική και τεχνική επάρκεια των τοπικών συστημάτων, είχε ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη σημαντικών αποκλίσεων τόσο ως προς το κόστος όσο και ως προς την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η παρέμβαση της ARERA αποσκοπούσε ακριβώς στη δημιουργία ενός ενιαίου ρυθμιστικού πλαισίου που θα εξασφάλιζε μεγαλύτερη ομοιομορφία, διαφάνεια και προβλεψιμότητα στην παροχή των υπηρεσιών[104].

Η ρυθμιστική στρατηγική της ARERA βασίσθηκε εξαρχής σε τρεις αλληλένδετους άξονες: την οικονομική ρύθμιση των τιμολογίων, τη θέσπιση ελάχιστων προτύπων ποιότητας των υπηρεσιών και τη σταδιακή ανάπτυξη συστημάτων λογιστικού διαχωρισμού και διαφάνειας των διαχειριστών (unbundling). Η επιλογή αυτή δεν ήταν τυχαία. Αντιθέτως, αξιοποίησε την εμπειρία που είχε ήδη αποκτηθεί στους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας, του φυσικού αερίου και των υπηρεσιών ύδατος, μεταφέροντας σταδιακά τις ίδιες βασικές αρχές οικονομικής ρύθμισης και στον κύκλο διαχείρισης των αποβλήτων. Με τον τρόπο αυτό, η ARERA επιδίωξε να δημιουργήσει ένα ενιαίο μοντέλο ρύθμισης όλων των δικτύων κοινής ωφέλειας, στηριζόμενο σε κοινές αρχές αποδοτικότητας, διαφάνειας και προστασίας των χρηστών.

Ιδιαίτερη σημασία απέκτησε η ανάπτυξη ενός συστήματος ποιοτικής ρύθμισης των υπηρεσιών. Η ARERA δεν περιορίστηκε στον καθορισμό οικονομικών κανόνων, αλλά προχώρησε στον προσδιορισμό ελάχιστων επιπέδων συμβατικής και τεχνικής ποιότητας, εισάγοντας αντικειμενικούς δείκτες αξιολόγησης της απόδοσης των διαχειριστών, υποχρεώσεις δημοσιοποίησης στοιχείων, μηχανισμούς παρακολούθησης της συμμόρφωσης και διαδικασίες προστασίας των χρηστών. Η προσέγγιση αυτή αντανακλά μία ευρύτερη μετατόπιση της οικονομικής ρύθμισης από τον αποκλειστικό έλεγχο των τιμών προς μία ολοκληρωμένη αξιολόγηση της ποιότητας των παρεχόμενων δημόσιων υπηρεσιών.

---

[104] Angeli F., La regolazione del ciclo integrato dei rifiuti e il ruolo dell'ARERA, Economia Pubblica 2, 2019, 105-122, https://www.torrossa.com/it/resources/an/4584169

Η εξέλιξη αυτή παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον και από συγκριτική σκοπιά. Η ελληνική μεταρρύθμιση του ν. 5037/2023 επεκτείνει επίσης τις αρμοδιότητες της ΡΑΑΕΥ στον τομέα των αποβλήτων. Ωστόσο, σε αντίθεση με την ιταλική εμπειρία, όπου είχε προηγηθεί η ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου συστήματος οικονομικής και ποιοτικής ρύθμισης μέσω διαδοχικών κανονιστικών παρεμβάσεων, το ελληνικό μοντέλο βρίσκεται ακόμη σε πρώιμο στάδιο θεσμικής διαμόρφωσης. Η εμπειρία της ARERA καταδεικνύει ότι η αποτελεσματική οικονομική ρύθμιση των υπηρεσιών αποβλήτων δεν εξαντλείται στην τιμολογιακή εποπτεία, αλλά προϋποθέτει την ανάπτυξη αξιόπιστων δεικτών ποιότητας, τη συλλογή συγκρίσιμων δεδομένων, τη συνεχή αξιολόγηση των επιδόσεων των διαχειριστών και την ύπαρξη ισχυρών μηχανισμών λογοδοσίας.

3.6 Σύνοψη

Η ανάλυση που προηγήθηκε στο παρόν κεφάλαιο κατέδειξε ότι η ιταλική εμπειρία συνιστά μία από τις πλέον ολοκληρωμένες εκφράσεις του ευρωπαϊκού ρυθμιστικού κράτους στους τομείς της ενέργειας, των υδάτων και της διαχείρισης αποβλήτων. Η μετάβαση της Ιταλίας από το παραδοσιακό μοντέλο άμεσης κρατικής παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας προς το πρότυπο του κράτους ρυθμιστή, δεν προέκυψε από μία μεμονωμένη νομοθετική τομή, αλλά συγκροτήθηκε σταδιακά, μέσα από μακρά διαδικασία θεσμικής ωρίμανσης που ξεκίνησε με τον Νόμο 481/1995 και συνεχίστηκε επί τρεις δεκαετίες, παράλληλα με την εμβάθυνση του ενωσιακού ενεργειακού δικαίου.
Η εξέταση του συνταγματικού και διοικητικού πλαισίου ανέδειξε ότι η ανεξαρτησία της ARERA δεν στηρίζεται σε ρητή συνταγματική πρόβλεψη, αλλά θεμελιώνεται ερμηνευτικά στις γενικές αρχές της αμεροληψίας και της χρηστής διοίκησης του άρθρου 97 του Ιταλικού Συντάγματος, όπως αυτές έχουν εξειδικευθεί από τη θεωρία —ιδίως μέσω της έννοιας του τρίτου τύπου δημόσιας διοίκησης του Cassese— και από τη νομολογία του Συνταγματικού Δικαστηρίου (Corte Costituzionale). Η προσέγγιση αυτή απέδειξε ότι η θεσμική νομιμοποίηση των ανεξάρτητων αρχών δεν προϋποθέτει ρητή συνταγματική κατοχύρωση, αλλά μπορεί να οικοδομηθεί σταδιακά μέσω της νομολογιακής και νομοθετικής πρακτικής, υπό την προϋπόθεση ότι διασφαλίζονται η λογοδοσία και ο πλήρης δικαστικός έλεγχος.
Η μελέτη της ίδρυσης και της οργανωτικής εξέλιξης της ARERA ανέδειξε ένα χαρακτηριστικό μοτίβο διαδοχικής επέκτασης: από κλαδικό ρυθμιστή της ηλεκτρικής

ενέργειας και του φυσικού αερίου (1995), σε ρυθμιστή των υπηρεσιών ύδατος (2011) και, τελικά, σε πολυτομεακή αρχή δικτύων και υπηρεσιών κοινής ωφέλειας με την ενσωμάτωση της διαχείρισης αστικών αποβλήτων (2018). Η πορεία αυτή επιβεβαιώνει ότι η ωρίμανση του ιταλικού ρυθμιστικού κράτους υπήρξε προϊόν σταδιακής συσσώρευσης τεχνογνωσίας και όχι αποτέλεσμα ενιαίας, θεσμικής μεταρρύθμισης — χαρακτηριστικό που τη διαφοροποιεί ουσιωδώς από την πρόσφατη και πιο συγκεντρωτική ελληνική μεταρρύθμιση του ν. 5037/2023.

Η ανάλυση των επιμέρους αρμοδιοτήτων της ARERA —κανονιστικής, εγκριτικής, εποπτικής και κυρωτικής— κατέδειξε ότι η αποτελεσματικότητα της οικονομικής ρύθμισης δεν εξαρτάται αποκλειστικά από το εύρος των ανατιθέμενων αρμοδιοτήτων, αλλά κυρίως από τον βαθμό λειτουργικής ανεξαρτησίας, τη σαφήνεια του κανονιστικού πλαισίου και την ποιότητα των μηχανισμών λογοδοσίας.

Από το σύνολο της ανάλυσης προκύπτει ότι η ιταλική εμπειρία προσφέρει ένα ώριμο πρότυπο πολυτομεακής ανεξάρτητης ρύθμισης, το οποίο συγκροτήθηκε μέσα από σταδιακή σύζευξη της εθνικής διοικητικής παράδοσης με τις απαιτήσεις του ενωσιακού δικαίου. Η μελέτη της ARERA αποκτά, υπό το πρίσμα αυτό, ιδιαίτερη συγκριτική αξία για την αποτίμηση της πρόσφατης ελληνικής μεταρρύθμισης, η οποία επιχειρεί να επιτύχει σε σύντομο χρονικό διάστημα όσα η Ιταλία οικοδόμησε σταδιακά επί σειρά ετών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Συγκριτική αξιολόγηση του ρυθμιστικού κράτους στις αγορές ενέργειας και υδάτων στην Ελλάδα και την Ιταλία

4.1. Κοινό ευρωπαϊκό πλαίσιο, διαφορετικές διοικητικές παραδόσεις

Η μετάβαση από το κράτος-πάροχο στο κράτος-ρυθμιστή (Regulatory State) αποτελεί μία από τις σημαντικότερες θεσμικές μεταβολές που γνώρισαν οι ευρωπαϊκές αγορές δικτύων κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Στο πλαίσιο αυτό, η δημιουργία

ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών στον τομέα της ενέργειας αποτέλεσε το βασικό θεσμικό εργαλείο μέσω του οποίου οργανώθηκε η νέα μορφή κρατικής παρέμβασης στις απελευθερωμένες αγορές. Από την υιοθέτηση της πρώτης ενεργειακής δέσμης έως και το σύγχρονο πλαίσιο του Clean Energy Package, το ενωσιακό δίκαιο διαμόρφωσε ένα κοινό κανονιστικό πρότυπο, σύμφωνα με το οποίο τα κράτη μέλη υποχρεούνται να διαθέτουν ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές, επιφορτισμένες με την εποπτεία των αγορών, τη διασφάλιση του ανταγωνισμού, την προστασία των καταναλωτών και την εφαρμογή των κανόνων της εσωτερικής αγοράς ενέργειας[105].

Ωστόσο, η ύπαρξη ενός κοινού ευρωπαϊκού κανονιστικού πλαισίου δεν οδήγησε στη δημιουργία ενός ενιαίου διοικητικού μοντέλου. Αντιθέτως, η Ευρωπαϊκή Ένωση επέλεξε να καθορίσει τις βασικές θεσμικές απαιτήσεις που πρέπει να πληρούν οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές, αφήνοντας στα κράτη μέλη σημαντικό περιθώριο διακριτικής ευχέρειας ως προς την οργανωτική τους δομή, την κατανομή των αρμοδιοτήτων και τις διαδικασίες άσκησης της ρυθμιστικής λειτουργίας. Η επιλογή αυτή αντανακλά την αρχή της θεσμικής αυτονομίας των κρατών μελών και αναγνωρίζει ότι η εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου πραγματοποιείται πάντοτε μέσα από τις ιδιαίτερες διοικητικές και συνταγματικές παραδόσεις κάθε έννομης τάξης.

Η Ελλάδα και η Ιταλία αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα της προσέγγισης αυτής. Και οι δύο χώρες ενσωμάτωσαν τις απαιτήσεις του ενωσιακού ενεργειακού δικαίου και ανέπτυξαν ισχυρές ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές με εκτεταμένες κανονιστικές, εποπτικές και κυρωτικές αρμοδιότητες. Παρά τη θεσμική αυτή σύγκλιση, οι δύο έννομες τάξεις ακολούθησαν διαφορετικές διοικητικές διαδρομές ως προς την εξέλιξη και την οργάνωση των αντίστοιχων αρχών. Η ελληνική ΡΑΑΕΥ διαμορφώθηκε σταδιακά μέσα από τη συνεχή διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της, με σημαντικότερο σταθμό τη μεταρρύθμιση του ν. 5037/2023, η οποία συγκέντρωσε στην ίδια αρχή την οικονομική ρύθμιση των τομέων της ενέργειας, των υδάτων και των αστικών αποβλήτων. Αντίστοιχα, η ARERA εξελίχθηκε από το 1995 έως σήμερα μέσα από διαδοχικές θεσμικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες επέκτειναν σταδιακά τις αρμοδιότητές της, μετατρέποντάς την από ενεργειακό ρυθμιστή σε μία ολοκληρωμένη πολυτομεακή ανεξάρτητη αρχή δικτύων κοινής ωφέλειας.

[105] Βλ. Ηλιάδου Α. (2016) Νέα Ευρωπαϊκή ενεργειακή πολιτική: «Καθαρή ενέργεια» και «Ένωση Ενέργειας». Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, τχ ΙΙΙ/2016

Η διαφορά μεταξύ των δύο μοντέλων δεν αφορά, επομένως, τους επιδιωκόμενους σκοπούς της οικονομικής ρύθμισης, οι οποίοι παραμένουν ουσιαστικά κοινοί, αλλά τον τρόπο με τον οποίο κάθε έννομη τάξη οργανώνει θεσμικά την επίτευξή τους. Ενώ η ελληνική προσέγγιση χαρακτηρίζεται από μεγαλύτερη συγκέντρωση κανονιστικών, αδειοδοτικών και εποπτικών αρμοδιοτήτων στην ίδια ανεξάρτητη αρχή, η ιταλική έννομη τάξη ακολουθεί σαφέστερη διάκριση μεταξύ της οικονομικής ρύθμισης και της διοικητικής αδειοδότησης, αναδεικνύοντας την ARERA κυρίως ως οικονομικό ρυθμιστή (economic regulator). Η διαφοροποίηση αυτή δεν συνιστά απόκλιση από το ενωσιακό δίκαιο, αλλά διαφορετική θεσμική έκφραση των ίδιων ευρωπαϊκών αρχών μέσα σε δύο διαφορετικά διοικητικά συστήματα.

Η συγκριτική προσέγγιση των δύο μοντέλων αποκτά ιδιαίτερη σημασία, καθώς επιτρέπει να διαπιστωθεί ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση στον τομέα της ενέργειας δεν συνεπάγεται θεσμική ομοιομορφία. Αντιθέτως, αναδεικνύει τη δυνατότητα συνύπαρξης διαφορετικών διοικητικών επιλογών στο πλαίσιο ενός κοινού ενωσιακού κανονιστικού πλαισίου. Υπό την έννοια αυτή, η ΡΑΑΕΥ και η ARERA δεν αποτελούν δύο αποκλίνοντα συστήματα, αλλά δύο διαφορετικές εκφάνσεις του ίδιου ευρωπαϊκού ρυθμιστικού κράτους, οι οποίες επιδιώκουν την επίτευξη κοινών στόχων μέσω διαφορετικών θεσμικών και οργανωτικών επιλογών.

4.2 Η θεσμική οργάνωση του ρυθμιστικού κράτους στην Ελλάδα και την Ιταλία

Η θεσμική οργάνωση των ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών αποτελεί έναν από τους βασικότερους δείκτες μέσω των οποίων αποτυπώνεται ο τρόπος με τον οποίο κάθε κράτος αντιλαμβάνεται τη λειτουργία του ρυθμιστικού κράτους. Παρότι η ΡΑΑΕΥ και η ARERA λειτουργούν στο ίδιο ενωσιακό κανονιστικό περιβάλλον και επιδιώκουν την επίτευξη κοινών στόχων δημόσιας πολιτικής, η οργανωτική τους δομή και η κατανομή των αρμοδιοτήτων τους αντανακλούν διαφορετικές διοικητικές επιλογές και διαφορετικές αντιλήψεις ως προς τη σχέση μεταξύ κράτους και αγοράς.

Κοινό χαρακτηριστικό των δύο αρχών αποτελεί η κατοχύρωσή τους ως ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, οι οποίες απολαμβάνουν λειτουργικής, οργανωτικής και οικονομικής αυτοτέλειας έναντι της εκτελεστικής εξουσίας. Και στις δύο έννομες τάξεις η ανεξαρτησία δεν αντιμετωπίζεται ως θεσμικό προνόμιο των αρχών, αλλά ως αναγκαία εγγύηση για την αντικειμενική, αμερόληπτη και τεχνικά εξειδικευμένη άσκηση της οικονομικής ρύθμισης σε αγορές ιδιαίτερης πολυπλοκότητας. Η νομολογία

του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει άλλωστε καταστήσει σαφές ότι η ανεξαρτησία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών αποτελεί ουσιώδη προϋπόθεση για την αποτελεσματική εφαρμογή του ενωσιακού ενεργειακού δικαίου και δεν μπορεί να περιορίζεται από παρεμβάσεις της εκτελεστικής εξουσίας πέραν όσων επιτρέπονται από τις σχετικές οδηγίες.

Παρά τη θεσμική αυτή σύγκλιση, η οργανωτική αρχιτεκτονική των δύο αρχών παρουσιάζει ουσιώδεις διαφοροποιήσεις. Η ελληνική ΡΑΑΕΥ συγκροτήθηκε ως μία ενιαία πολυτομεακή ανεξάρτητη αρχή, στην οποία συγκεντρώθηκαν, μετά τον ν. 5037/2023, οι αρμοδιότητες οικονομικής ρύθμισης στους τομείς της ενέργειας, των υδάτων και των αποβλήτων. Η επιλογή αυτή αποσκοπεί στην αξιοποίηση οικονομιών κλίμακας, στη μεταφορά τεχνογνωσίας μεταξύ συγγενών δικτυακών αγορών και στην υιοθέτηση ενιαίων αρχών οικονομικής ρύθμισης σε τομείς που χαρακτηρίζονται από αντίστοιχα οικονομικά και τεχνικά χαρακτηριστικά. Η οργανωτική συγκέντρωση των αρμοδιοτήτων επιτρέπει επίσης την ανάπτυξη κοινών διοικητικών δομών, τη βελτίωση του συντονισμού και την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση οριζόντιων ρυθμιστικών ζητημάτων.

Η ARERA ακολουθεί επίσης το πρότυπο της πολυτομεακής ρυθμιστικής αρχής, ωστόσο η εξέλιξή της υπήρξε περισσότερο σταδιακή και οργανική. Οι νέοι τομείς δραστηριότητας δεν ενσωματώθηκαν ταυτόχρονα, αλλά προστέθηκαν διαδοχικά, καθώς η Αρχή αποκτούσε εμπειρία και αναλάμβανε νέες ευθύνες. Η σταδιακή αυτή διεύρυνση συνέβαλε στη διαμόρφωση μιας ισχυρής τεχνοκρατικής κουλτούρας οικονομικής ρύθμισης, η οποία παραμένει το βασικό χαρακτηριστικό της ιταλικής αρχής μέχρι σήμερα. Η επέκταση στους τομείς των υπηρεσιών ύδατος και της διαχείρισης αποβλήτων δεν αλλοίωσε τον πυρήνα της αποστολής της, αλλά ενίσχυσε τον ρόλο της ως εξειδικευμένου οικονομικού ρυθμιστή των δικτύων κοινής ωφέλειας.

Η σημαντικότερη, ωστόσο, διαφοροποίηση μεταξύ των δύο μοντέλων εντοπίζεται όχι στην οργανωτική μορφή των αρχών, αλλά στην κατανομή των δημόσιων ρυθμιστικών λειτουργιών μεταξύ της ανεξάρτητης αρχής και της κεντρικής διοίκησης. Στην ελληνική έννομη τάξη, η ΡΑΑΕΥ συγκεντρώνει ένα ιδιαίτερα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων, το οποίο εκτείνεται από την κανονιστική ρύθμιση και την εποπτεία της αγοράς έως την άσκηση σημαντικών αδειοδοτικών αρμοδιοτήτων. Αντιθέτως, στην Ιταλία η ARERA λειτουργεί πρωτίστως ως οικονομικός ρυθμιστής, ενώ οι βασικές διοικητικές αρμοδιότητες αδειοδότησης εξακολουθούν να ασκούνται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενεργειακής Ασφάλειας και τις λοιπές αρμόδιες

δημόσιες αρχές. Η διαφορετική αυτή επιλογή αντανακλά μία σαφέστερη διάκριση μεταξύ της άσκησης της οικονομικής ρύθμισης και της παραδοσιακής διοικητικής λειτουργίας.

Οι οργανωτικές αυτές διαφοροποιήσεις δεν επηρεάζουν την ουσία της αποστολής των δύο αρχών, αλλά τον τρόπο με τον οποίο κατανέμεται η δημόσια εξουσία μεταξύ ανεξάρτητων ρυθμιστικών θεσμών και κεντρικής διοίκησης. Η ΡΑΑΕΥ αντιπροσωπεύει ένα περισσότερο συγκεντρωτικό πρότυπο άσκησης της οικονομικής ρύθμισης, στο οποίο η ανεξάρτητη αρχή αναλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα διοικητικών και ρυθμιστικών λειτουργιών. Αντίθετα, η ARERA ενσωματώνει ένα μοντέλο μεγαλύτερης λειτουργικής εξειδίκευσης, όπου η ανεξάρτητη αρχή επικεντρώνεται κυρίως στην οικονομική ρύθμιση, ενώ η διοικητική αδειοδότηση και ορισμένες εκφάνσεις της δημόσιας πολιτικής εξακολουθούν να παραμένουν στην αρμοδιότητα της κυβέρνησης. Η σύγκριση αυτή επιβεβαιώνει ότι η ανεξαρτησία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών αποτελεί κοινό ευρωπαϊκό θεσμικό κεκτημένο, χωρίς όμως να συνεπάγεται ενιαίο διοικητικό πρότυπο. Αντιθέτως, η Ελλάδα και η Ιταλία αξιοποίησαν το περιθώριο θεσμικής αυτονομίας που αναγνωρίζει το ενωσιακό δίκαιο, αναπτύσσοντας δύο διαφορετικές μορφές θεσμικής αρχιτεκτονικής, οι οποίες υπηρετούν τους ίδιους ευρωπαϊκούς στόχους μέσω διαφορετικών οργανωτικών επιλογών.

Οι διαφοροποιήσεις αυτές καταδεικνύουν ότι το ουσιώδες γνώρισμα του σύγχρονου ρυθμιστικού κράτους δεν είναι η ύπαρξη ενός συγκεκριμένου οργανωτικού προτύπου, αλλά η ικανότητα του κράτους να εξασφαλίζει αποτελεσματική οικονομική ρύθμιση μέσω θεσμών που διαθέτουν ανεξαρτησία, τεχνική επάρκεια και λειτουργική ευελιξία. Υπό την έννοια αυτή, η οργανωτική μορφή των εθνικών ρυθμιστικών αρχών αποκτά δευτερεύουσα σημασία σε σχέση με την αποτελεσματικότητα της άσκησης της δημόσιας ρυθμιστικής λειτουργίας. Η σύγκριση της Ελλάδας και της Ιταλίας επιβεβαιώνει ότι διαφορετικές διοικητικές διαδρομές μπορούν να οδηγήσουν στην επίτευξη κοινών ευρωπαϊκών στόχων, αρκεί να διασφαλίζονται η ανεξαρτησία της ρυθμιστικής αρχής, η σαφής κατανομή των αρμοδιοτήτων και η αποτελεσματική προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

4.3 Η άσκηση του ρυθμιστικού ρόλου του κράτους στις αγορές ενέργειας και υδάτων: συγκριτική αξιολόγηση

Η συγκριτική ανάλυση που προηγήθηκε επιβεβαιώνει ότι το σύγχρονο ρυθμιστικό κράτος δεν ορίζεται από την ύπαρξη ενός ενιαίου οργανωτικού προτύπου, αλλά από τον τρόπο με τον οποίο κάθε έννομη τάξη κατανέμει και ασκεί τη δημόσια ρυθμιστική εξουσία στις απελευθερωμένες αγορές. Υπό το πρίσμα αυτό, η Ελλάδα και η Ιταλία αποτελούν δύο διαφορετικές θεσμικές εκφράσεις του ίδιου ευρωπαϊκού κανονιστικού προτύπου, οι οποίες διαφοροποιούνται όχι ως προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς, αλλά ως προς τα διοικητικά μέσα με τα οποία επιδιώκεται η επίτευξή τους. Η μετάβαση από το παραδοσιακό παρεμβατικό κράτος στο ρυθμιστικό κράτος δεν συνεπάγεται την αποχώρηση της δημόσιας εξουσίας από τις αγορές ενέργειας και υδάτων. Αντιθέτως, μεταβάλλει τον τρόπο με τον οποίο το κράτος παρεμβαίνει στις αγορές αυτές. Η άμεση διαχείριση και λειτουργία των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας υποχωρεί σταδιακά και αντικαθίσταται από ένα σύστημα ρύθμισης, εποπτείας και ελέγχου, το οποίο αποσκοπεί στη διασφάλιση του ανταγωνισμού, της ποιότητας των υπηρεσιών, της προστασίας των καταναλωτών και της εύρυθμης λειτουργίας των δικτύων.

Η ελληνική έννομη τάξη επέλεξε να αναθέσει στη ΡΑΑΕΥ ένα ιδιαίτερα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων, συγκεντρώνοντας στην ίδια ανεξάρτητη αρχή σημαντικό μέρος της κανονιστικής, αδειοδοτικής, εποπτικής, γνωμοδοτικής και κυρωτικής λειτουργίας. Η επιλογή αυτή ενισχύθηκε περαιτέρω με τη μεταρρύθμιση του ν. 5037/2023, η οποία επέκτεινε τις αρμοδιότητες της Αρχής στους τομείς των υδάτων και των αποβλήτων. Το μοντέλο αυτό επιδιώκει την ενιαία άσκηση της οικονομικής ρύθμισης, την αξιοποίηση κοινής τεχνογνωσίας και τον αποτελεσματικό συντονισμό της κρατικής παρέμβασης σε τομείς που παρουσιάζουν κοινά οικονομικά και τεχνικά χαρακτηριστικά.

Αντίθετα, η ιταλική έννομη τάξη διατήρησε σαφέστερη διάκριση μεταξύ της οικονομικής ρύθμισης και της παραδοσιακής διοικητικής δράσης. Η ARERA αποτελεί τον βασικό οικονομικό ρυθμιστή των αγορών δικτύων κοινής ωφέλειας, ενώ οι βασικές αρμοδιότητες αδειοδότησης και η χάραξη της γενικής ενεργειακής πολιτικής εξακολουθούν να ανήκουν στην κεντρική διοίκηση. Η επιλογή αυτή αντανακλά μία διαφορετική θεσμική αντίληψη ως προς τον ρόλο της ανεξάρτητης αρχής, η οποία καλείται κυρίως να διαμορφώνει τους οικονομικούς κανόνες λειτουργίας της αγοράς

και να εποπτεύει την εφαρμογή τους, χωρίς να υποκαθιστά τη διοίκηση στις παραδοσιακές εκφάνσεις της κρατικής δράσης.

Οι διαφορετικές αυτές επιλογές παρουσιάζουν διακριτά θεσμικά πλεονεκτήματα. Η συγκέντρωση των βασικών ρυθμιστικών λειτουργιών στη ΡΑΑΕΥ ευνοεί τον ενιαίο σχεδιασμό της οικονομικής ρύθμισης, περιορίζει τον κίνδυνο κατακερματισμού των αρμοδιοτήτων και διευκολύνει την ανάπτυξη κοινής ρυθμιστικής πρακτικής στους τομείς της ενέργειας, των υδάτων και των αποβλήτων. Παράλληλα, όμως, η ανάθεση τόσο εκτεταμένων εξουσιών σε μία ανεξάρτητη αρχή καθιστά ακόμη σημαντικότερη την ύπαρξη αποτελεσματικών μηχανισμών λογοδοσίας, διαφάνειας και δικαστικού ελέγχου. Από την άλλη πλευρά, η λειτουργική εξειδίκευση που χαρακτηρίζει το ιταλικό μοντέλο επιτρέπει στην ARERA να επικεντρώνεται αποκλειστικά στην οικονομική ρύθμιση και στην εποπτεία της αγοράς, διατηρώντας σαφέστερη διάκριση μεταξύ της ανεξάρτητης ρυθμιστικής λειτουργίας και της κυβερνητικής ευθύνης για τη χάραξη της δημόσιας πολιτικής. Η επιλογή αυτή ενισχύει την διάκριση των αρμοδιοτήτων, προϋποθέτει όμως αποτελεσματικό συντονισμό μεταξύ της ανεξάρτητης αρχής και των αρμόδιων υπουργείων, ώστε η κατανομή των αρμοδιοτήτων να μη δημιουργεί καθυστερήσεις ή επικαλύψεις κατά την εφαρμογή της ενεργειακής και περιβαλλοντικής πολιτικής. Παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα και η Ιταλία δεσμεύονται από το ίδιο ενωσιακό κανονιστικό πλαίσιο για την προστασία και τη διαχείριση των υδάτινων πόρων, η οργάνωση και η ρύθμιση των υπηρεσιών ύδατος παρουσιάζουν σημαντικές διαφοροποιήσεις. Σε αντίθεση με τον τομέα της ενέργειας, όπου η ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά έχει οδηγήσει σε υψηλό βαθμό θεσμικής σύγκλισης, οι υπηρεσίες ύδρευσης και αποχέτευσης εξακολουθούν να επηρεάζονται σε μεγάλο βαθμό από τις εθνικές διοικητικές παραδόσεις, τις συνταγματικές επιλογές και τον τρόπο οργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ως εκ τούτου, ο τομέας των υδάτων αποτελεί το πεδίο όπου αναδεικνύονται με μεγαλύτερη σαφήνεια οι αποκλίσεις μεταξύ του ελληνικού και του ιταλικού μοντέλου ρυθμιστικού κράτους.

Στην Ελλάδα, η παροχή υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης χαρακτηρίζεται διαχρονικά από έντονο θεσμικό κατακερματισμό. Η λειτουργία του συστήματος βασίζεται στη συνύπαρξη διαφορετικών κατηγοριών παρόχων, με κυριότερες τις δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης (ΔΕΥΑ), καθώς και τις δύο μεγάλες εταιρείες ύδρευσης που εξυπηρετούν τα μεγαλύτερα αστικά κέντρα, την ΕΥΔΑΠ και την ΕΥΑΘ. Η πολυμορφία αυτή αντανακλά την ιστορική εξέλιξη της ελληνικής

τοπικής αυτοδιοίκησης και τη διαχρονική επιλογή του νομοθέτη να αναθέτει την παροχή των υπηρεσιών ύδατος κυρίως σε τοπικούς φορείς.

Η αποκεντρωμένη αυτή δομή προσφέρει το πλεονέκτημα της εγγύτητας προς τις τοπικές κοινωνίες και επιτρέπει την προσαρμογή της διαχείρισης στις ιδιαίτερες γεωγραφικές και κοινωνικοοικονομικές συνθήκες κάθε περιοχής. Ωστόσο, δημιουργεί παράλληλα σημαντικές προκλήσεις ως προς τη συνοχή της ρυθμιστικής πολιτικής, την οικονομική βιωσιμότητα των παρόχων και την ομοιομορφία της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η μεγάλη διαφοροποίηση ως προς το μέγεθος, την τεχνική επάρκεια και την οικονομική δυνατότητα των φορέων οδηγεί συχνά σε άνιση εφαρμογή των περιβαλλοντικών και λειτουργικών προτύπων που επιβάλλει το ενωσιακό δίκαιο.

Η πρόσφατη επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (ΡΑΑΕΥ) προς τον τομέα των υδάτων αποτελεί σημαντικό βήμα προς την ενίσχυση της οικονομικής και κανονιστικής εποπτείας. Παρά ταύτα, το ελληνικό σύστημα εξακολουθεί να βρίσκεται σε μεταβατικό στάδιο. Η ΡΑΑΕΥ καλείται να αναπτύξει σταδιακά ενιαίες μεθοδολογίες αξιολόγησης, δείκτες ποιότητας και μηχανισμούς παρακολούθησης των παρόχων, χωρίς όμως να διαθέτει ακόμη το εύρος αρμοδιοτήτων και τη θεσμική εμπειρία που συναντάται σε αντίστοιχες ευρωπαϊκές ρυθμιστικές αρχές. Επιπλέον, η οικονομική ρύθμιση των υπηρεσιών ύδατος δεν έχει αποκτήσει ακόμη τον ίδιο βαθμό συστηματικότητας που χαρακτηρίζει άλλους τομείς δικτύων κοινής ωφέλειας, γεγονός που περιορίζει την ανάπτυξη ενός πλήρως συνεκτικού εθνικού ρυθμιστικού πλαισίου.

Η ιταλική εμπειρία ακολουθεί διαφορετική πορεία. Οι μεταρρυθμίσεις που ξεκίνησαν με τον λεγόμενο Νόμο Galli και ολοκληρώθηκαν με την ανάθεση των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων στην Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) οδήγησαν στη διαμόρφωση ενός περισσότερο ενοποιημένου και θεσμικά συνεκτικού συστήματος. Η υιοθέτηση του Servizio Idrico Integrato σηματοδότησε τη μετάβαση από ένα κατακερματισμένο μοντέλο διαχείρισης σε ένα ολοκληρωμένο σύστημα που αντιμετωπίζει την ύδρευση, την αποχέτευση και την επεξεργασία λυμάτων ως αλληλένδετες υπηρεσίες ενός ενιαίου δημόσιου δικτύου.

Η ARERA διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην οικονομική ρύθμιση του τομέα. Καθορίζει ενιαίες μεθοδολογίες τιμολόγησης, εγκρίνει τους μηχανισμούς ανάκτησης του κόστους, παρακολουθεί την ποιότητα των υπηρεσιών και αξιολογεί την αποτελεσματικότητα των παρόχων μέσω αντικειμενικών δεικτών απόδοσης. Η ύπαρξη

ενός κεντρικού ρυθμιστή επιτρέπει την εφαρμογή ομοιόμορφων κανόνων σε εθνικό επίπεδο, διατηρώντας παράλληλα την ενεργό συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών αρχών στη διαχείριση των υπηρεσιών. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται ένας συνδυασμός αποκέντρωσης ως προς την παροχή των υπηρεσιών και κεντρικοποίησης ως προς τη ρύθμιση και την εποπτεία.

Η διαφορά μεταξύ των δύο χωρών δεν έγκειται μόνο στην οργανωτική δομή των συστημάτων τους αλλά και στη διαφορετική αντίληψη για τον ρόλο του ρυθμιστικού κράτους. Στην Ιταλία, η οικονομική ρύθμιση των υπηρεσιών ύδατος αντιμετωπίζεται ως αναγκαία προϋπόθεση για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας των υποδομών, την ενίσχυση της ποιότητας των υπηρεσιών και την προσέλκυση επενδύσεων. Αντίθετα, στην Ελλάδα η οικονομική διάσταση της ρύθμισης εξακολουθεί να συνυπάρχει με μια ισχυρή διοικητική και πολιτική παράδοση που αποδίδει πρωτεύοντα ρόλο στην τοπική αυτοδιοίκηση και στον δημόσιο χαρακτήρα της διαχείρισης του νερού.

Η διαφοροποίηση αυτή γίνεται ιδιαίτερα εμφανής στο ζήτημα της τιμολογιακής πολιτικής. Στην Ιταλία εφαρμόζονται ενιαίοι κανόνες οικονομικής ρύθμισης, οι οποίοι βασίζονται στην αρχή της ανάκτησης του κόστους, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς παράγοντες. Αντιθέτως, στην Ελλάδα η τιμολογιακή πολιτική εξακολουθεί να παρουσιάζει σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των παρόχων, γεγονός που δυσχεραίνει την επίτευξη ενιαίων προτύπων οικονομικής βιωσιμότητας και συγκρισιμότητας των υπηρεσιών.

Παρά τις αποκλίσεις αυτές, οι δύο χώρες συγκλίνουν ως προς τη θεμελιώδη παραδοχή ότι οι υπηρεσίες ύδατος δεν αποτελούν απλό οικονομικό αγαθό αλλά υπηρεσία γενικού συμφέροντος, η οποία πρέπει να παρέχεται με τρόπο που να διασφαλίζει τόσο την καθολική πρόσβαση των πολιτών όσο και την προστασία του φυσικού πόρου. Η διαφορά εντοπίζεται κυρίως στα μέσα με τα οποία επιδιώκεται η επίτευξη του στόχου αυτού. Ενώ η Ιταλία έχει αναπτύξει ένα περισσότερο ώριμο μοντέλο ανεξάρτητης οικονομικής ρύθμισης, η Ελλάδα βρίσκεται ακόμη σε διαδικασία θεσμικής προσαρμογής, επιδιώκοντας να συνδυάσει την ενίσχυση της ρυθμιστικής εποπτείας με τη διατήρηση του ισχυρού ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η συγκριτική αυτή εικόνα καταδεικνύει ότι η ευρωπαϊκή εναρμόνιση δεν οδηγεί κατ' ανάγκη σε θεσμική ομοιομορφία. Αντίθετα, η εφαρμογή των ίδιων ενωσιακών αρχών μπορεί να παράγει διαφορετικά εθνικά μοντέλα ρύθμισης, ανάλογα με την ιστορική εξέλιξη, τη διοικητική κουλτούρα και τις συνταγματικές επιλογές κάθε κράτους. Η αγορά ύδατος αποτελεί, συνεπώς, το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα ασύμμετρης

ευρωπαϊκής σύγκλισης, όπου το κοινό κανονιστικό πλαίσιο συνυπάρχει με ουσιώδεις αποκλίσεις ως προς τους θεσμούς, τις διαδικασίες και τα εργαλεία οικονομικής ρύθμισης. Η διαπίστωση αυτή ενισχύει το βασικό συμπέρασμα της παρούσας μελέτης, ότι η αποτελεσματικότητα του ρυθμιστικού κράτους δεν εξαρτάται αποκλειστικά από την υιοθέτηση κοινών ενωσιακών κανόνων, αλλά και από την ικανότητα κάθε εθνικού διοικητικού συστήματος να τους ενσωματώνει με τρόπο συνεκτικό, σταθερό και θεσμικά ώριμο.

4.4 Συμπεράσματα

Η συγκριτική ανάλυση του ελληνικού και του ιταλικού μοντέλου οικονομικής ρύθμισης καταδεικνύει ότι ο μετασχηματισμός του κράτους στις αγορές ενέργειας και υδάτων δεν συνίσταται στην υποχώρηση της δημόσιας παρέμβασης, αλλά στη μεταβολή των μέσων μέσω των οποίων αυτή ασκείται. Η μετάβαση από το παραδοσιακό παρεμβατικό κράτος στο ρυθμιστικό κράτος δεν οδήγησε στην αποδυνάμωση του δημόσιου ρόλου, αλλά στην ανάθεση της οικονομικής ρύθμισης σε θεσμούς με αυξημένη ανεξαρτησία, εξειδίκευση και τεχνική επάρκεια, ικανούς να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις ιδιαίτερα σύνθετων και τεχνολογικά εξελισσόμενων αγορών. Η σύγκριση μεταξύ της Ελλάδας και της Ιταλίας επιβεβαιώνει ότι το ενωσιακό δίκαιο δεν επιδιώκει τη θεσμική ομοιομορφία, αλλά τη διασφάλιση κοινών αποτελεσμάτων. Η ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών, η αποτελεσματική εποπτεία των αγορών, η προστασία των καταναλωτών και η διαφάνεια της οικονομικής ρύθμισης αποτελούν δεσμευτικές ευρωπαϊκές απαιτήσεις. Αντίθετα, ο τρόπος οργάνωσης των αρμοδιοτήτων, η σχέση μεταξύ ανεξάρτητης αρχής και κεντρικής διοίκησης[106], καθώς και η έκταση της κρατικής παρέμβασης παραμένουν αντικείμενο εθνικών θεσμικών επιλογών. Ακριβώς επειδή το ενωσιακό δίκαιο εξαντλείται στον καθορισμό ελάχιστων προδιαγραφών αποτελέσματος και δεν παρεμβαίνει στην οργανωτική αρχιτεκτονική, η ποιότητα της ρύθμισης εξαρτάται σε τελική ανάλυση από εθνικές θεσμικές επιλογές οι οποίες δεν ελέγχονται επαρκώς σε επίπεδο Ένωσης παρά μόνο εκ των υστέρων, μέσω της νομολογίας του ΔΕΕ (όπως στην υπόθεση C-718/18) ή μέσω διαδικασιών παράβασης. Η ανεξαρτησία ως νομικό κριτήριο μπορεί συνεπώς

[106] Μαρίνος Μ.Θ., Αλληλοεπίδραση δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου στην απελευθέρωση αγορών, ΔΕΕ 6/2007, σ. 654 επ.

να πληρούται τυπικά, χωρίς αυτό να εγγυάται εξίσου την ουσιαστική ρυθμιστική αποτελεσματικότητα. Η ελληνική και η ιταλική εμπειρία αναδεικνύουν δύο διαφορετικές εκφράσεις του ίδιου ευρωπαϊκού προτύπου. Το ελληνικό μοντέλο στηρίζεται σε μεγαλύτερη συγκέντρωση της ρυθμιστικής εξουσίας σε μία πολυτομεακή ανεξάρτητη αρχή, επιδιώκοντας ενιαία άσκηση της οικονομικής ρύθμισης και αξιοποίηση κοινής τεχνογνωσίας. Αντίθετα, το ιταλικό μοντέλο διατηρεί σαφέστερη διάκριση μεταξύ της οικονομικής ρύθμισης και της παραδοσιακής διοικητικής δράσης, αναθέτοντας στην ARERA τον ρόλο του εξειδικευμένου οικονομικού ρυθμιστή, ενώ η κεντρική διοίκηση εξακολουθεί να ασκεί σημαντικές αρμοδιότητες δημόσιας πολιτικής και αδειοδότηση. Καμία από τις δύο επιλογές δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί ως κατ' αρχήν υπέρτερη της άλλης, καθώς αμφότερες ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις του ενωσιακού δικαίου, υπηρετώντας τους ίδιους σκοπούς μέσω διαφορετικών διοικητικών μηχανισμών. Η εξέλιξη αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία υπό το πρίσμα των σύγχρονων προκλήσεων που αντιμετωπίζουν οι αγορές δικτύων κοινής ωφέλεια. Η ενεργειακή μετάβαση, η προστασία των υδάτινων πόρων, η κυκλική οικονομία, η ψηφιοποίηση των δικτύων, η αξιοποίηση δεδομένων και η ανάπτυξη εφαρμογών τεχνητής νοημοσύνης διευρύνουν συνεχώς το πεδίο της οικονομικής ρύθμισης. Ως αποτέλεσμα, ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους αποκτά ολοένα και περισσότερο οριζόντιο και πολυτομεακό χαρακτήρα, απαιτώντας θεσμούς με υψηλή τεχνική εξειδίκευση, θεσμική ανεξαρτησία και ικανότητα προσαρμογής σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο κανονιστικό περιβάλλον. Η εξέλιξη των αγορών ενέργειας και υδάτων καταδεικνύει ότι το κράτος δεν αποσύρεται από τη ρύθμιση των δικτύων κοινής ωφέλειας, αλλά επαναπροσδιορίζει τον τρόπο με τον οποίο ασκεί τη δημόσια εξουσία. Οι ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές αποτελούν πλέον τον βασικό θεσμό μέσω του οποίου το κράτος εξασφαλίζει τη λειτουργία των αγορών, την προστασία των καταναλωτών και την επίτευξη των στόχων της ενεργειακής και περιβαλλοντικής πολιτική. Η σύγκριση της Ελλάδας και της Ιταλίας επιβεβαιώνει ότι η αποτελεσματικότητα του ρυθμιστικού κράτους δεν εξαρτάται από την υιοθέτηση ενός ενιαίου οργανωτικού προτύπου, αλλά από την ικανότητα κάθε έννομης τάξης να διαμορφώνει θεσμούς που συνδυάζουν ανεξαρτησία, τεχνοκρατική επάρκεια, διαφάνεια, λογοδοσία και αποτελεσματική άσκηση της δημόσιας ρυθμιστικής λειτουργία. Λαμβάνοντας υπόψη την πορεία των δύο χωρών προς την απελευθέρωση της ενεργειακής αγοράς, αντιλαμβανόμαστε ότι το μέλλον του ευρωπαϊκού ρυθμιστικού κράτους δεν βρίσκεται στη θεσμική ομοιομορφία, αλλά στη διαρκή

προσαρμογή των εθνικών ρυθμιστικών συστημάτων στις μεταβαλλόμενες ανάγκες της ενεργειακής μετάβασης, της προστασίας των φυσικών πόρων και της βιώσιμης ανάπτυξης.

Η παρούσα μελέτη κατέδειξε τη σύγκλιση των δύο συστημάτων ως προς τις θεμελιώδεις αρχές και την απόκλισή τους ως προς την οργανωτική αρχιτεκτονική· η αξιολόγηση του κατά πόσο η μία επιλογή εξυπηρετεί καλύτερα τους στόχους της ενεργειακής μετάβασης, της προστασίας των φυσικών πόρων και της προστασίας του καταναλωτή θα απαιτήσει μεταγενέστερη, εμπειρική διερεύνηση των πραγματικών αποτελεσμάτων εφαρμογής και στις δύο έννομες τάξεις —ζήτημα που υπερβαίνει τα όρια της παρούσας συγκριτικής νομικής μελέτης και συνιστά ενδεχομένως αντικείμενο μελλοντικής, διεπιστημονικής έρευνας.

Ενδεικτική βιβλιογραφία

Ι. ΒΙΒΛΙΑ / ΚΕΦΑΛΑΙΑ ΣΕ ΣΥΛΛΟΓΙΚΟΥΣ ΤΟΜΟΥΣ

Ελληνόγλωσσα βιβλία

1. Αργαλιάς, Ι. Π., Το δίκαιο της Ενέργειας μέσα από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022.
2. Αλιγιζάκη, Α., Ενεργειακή Πολιτική και Δίκαιο της ΕΕ, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2018.
3. Αντωνόπουλος, Κ., Αρώνη, Χ., Εισαγωγή στο Διεθνές Δίκαιο της Ενέργειας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020.
4. Ηλιάδου, Αικ., Φορτσάκης, Θ., Δίκαιο της Ενέργειας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2023
5. Ηλιάδου, Αικ., Η διείσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010.
6. Κουτζούκου, Γ., Ασλάνογλου, Μ., Τροκούδη, Α., Η εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας: Από την πρώτη στην τρίτη ενεργειακή δέσμη και ο ρόλος του ρυθμιστή και του διαχειριστή σε Φαραντούρη Ν. (Επιμ.), Ενέργεια: Δίκαιο, Οικονομία & Πολιτική, 2012.
7. Μεταξάς, Α., Ενεργειακή πολιτική και εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ, στο Μπλαβούκος κ.ά. (Επιμ.), Εξωτερικές Σχέσεις της ΕΕ, Εκδόσεις Σιδέρης, 2019.
8. Μπλαβούκος, Σ., Μπουραντώνης, Δ., Τσάκωνας, Π. Ι. (Επιμ.), Εξωτερικές Σχέσεις της ΕΕ, Εκδόσεις Σιδέρης, 2019.
9. Μωραΐτη, Α., Οι νομοθετικές, διοικητικές και δικαιοδοτικές αρμοδιότητες της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016.
10. Μωραΐτη, Α., Ευρωπαϊκό Δίκαιο της Ενέργειας, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2025.
11. Μωραΐτη, Α., Ο Κανονισμός REMIT ως θεσμικός πυλώνας ακεραιότητας των χονδρικών αγορών ενέργειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, συμμετοχή στο συλλογικό τόμο Αικ. Ηλιάδου (Επιμέλεια), Ειδικά Θέματα Δικαίου Ενέργειας, Νομική Βιβλιοθήκη (υπό έκδοση-2026/2027).
12. Πανάγος, Θ., Ο διαχωρισμός των επιχειρήσεων, που δραστηριοποιούνται στον τομέα της ενέργειας, Εκδόσεις Σάκκουλας, 2011
13. Πλιάκος, Α., Ευρωπαϊκό δίκαιο ενέργειας: Πολιτική, ρύθμιση και ανταγωνισμός στις ενεργειακές αγορές, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2022

14. Τασόπουλος, Γ. Α. Θεσμική Οριοθέτηση των Αρμοδιοτήτων για την Προστασία του Ανταγωνισμού. Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, 2025.

15. Φαραντούρης Ν.Ε. (επιμ.), Ενέργεια: Δίκαιο, Οικονομία & Πολιτική, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012

16. Χαροκόπος, Μ. Απελευθερώνοντας το Δέσμιο Γκιούλιβερ: Εξασφαλίζοντας τον εφοδιασμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης με φυσικό αέριο, στο Ν. Ε. Φαραντούρης (επιμ.), Ενέργεια: Δίκαιο, Οικονομία & Πολιτική, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, 446.

Ξενόγλωσσα βιβλία

1. Block, A., Johnston, G., EU Energy Law, Oxford University Press, Oxford, 2012.
2. Cameron, P. D., Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford, 2007
3. Cameron, P. D. (ed), Legal Aspects of EU Energy Regulation: Implementing the New Directives on Electricity and Gas across Europe, Oxford University Press, Oxford, 2005.
4. Cassese, S., La nuova costituzione economica, Laterza, Roma-Bari, 2021.
5. Cassese, S., Le basi del diritto amministrativo, Garzanti, Milano, 2023.
6. Clarich, M., Manuale di diritto amministrativo, Il Mulino, Bologna, 2024.
7. Dellapenna, J. W., Gupta. J. (ed.), The Evolution of the Law and Politics of Water, Springer, Dordrecht, 2009.
8. Eberlein B., "Regulation by Cooperation: The 'Third Way' in Making Rules for the Internal Energy Market", in P. Cameron (ed.), Legal Aspects of EU Energy Regulation, Oxford University Press, 2005.
9. Eikeland, P. O., EU Internal Energy Market Policy: Achievements and Hurdles, in V. L. Birchfield & J. S. Duffield (eds), Toward a Common European Union Energy Policy: Problems, Progress, and Prospects, Palgrave Macmillan, 2011.
10. Johnston, A., Block, G., EU Energy Law, Oxford University Press, 2012.
11. Joskow, P. L. Incentive Regulation in Theory and Practice: Electricity Distribution and Transmission Networks. In Economic Regulation and Its Reform, edited by Nancy L. Rose. University of Chicago Press, 2014.
12. Krämer, L., EU Environmental Law, Sweet & Maxwell, London, 2016.
13. La Spina, A., Majone, G.. Lo Stato regolatore. Il Mulino, 2000.
14. Laffont, J.-J. και Tirole, J., A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, MIT Press, Cambridge (MA), 1993.
15. Lowe P., The Liberalisation of EU Energy Markets, The Beesley Lectures, Institute of Economic Affairs, 2006.
16. Lee, M., EU Environmental Law, Governance and Decision-Making, 2nd ed., Hart Publishing, Oxford, 2014.
17. Majone, G. Regulating Europe, Routledge, London, 1996.
18. Mattarella, B.G., Le autorità indipendenti, Il Mulino, Bologna, 2010.
19. Napolitano, G., Il diritto amministrativo dell'economia, Il Mulino, Bologna, 2023.

20. Newbery, D.M., Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities, MIT Press, Cambridge (MA), 1999.
21. Newbery, D. M. and Green, R., (1992), Competition in the British Electricity Spot Market, Journal of Political Economy, 100(5), 929–953
22. Nouicer, A., Kehoe, A. M., Nysten, J., Fouquet, D., Hancher, L., Meeus, L., The EU clean energy package (ed. 2020), Florence School of Regulation, Energy, 2020 - https://hdl.handle.net/1814/68899.
23. Pielow, J.-C. (ed.), The Internal Energy Market, Nomos, Baden-Baden, 2014.
24. Roggenkamp, M. M., C Redgwell, I del Guayo, Talus, K. (eds), Energy Law in Europe, 3rd ed., Oxford University Press, Oxford, 2016.
25. Talus, K., EU Energy Law and Policy: A Critical Account, Oxford University Press, Oxford, 2013.
26. Tirole, J.-J., Laffont, J., A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, MIT Press, Cambridge (MA), 1993.
27. Vedder, J.H., Jans, H.B.B, European Environmental Law, 5th ed., Europa Law Publishing, Groningen, 2012.

ΙΙ. ΑΡΘΡΑ ΣΕ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΑ ΠΕΡΙΟΔΙΚΑ

Ελληνόγλωσσα άρθρα

1. Αθανασίου, Λ., Ζητήματα από την απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου, Ενέργεια & Δίκαιο, 2/2004.
2. Αργυρός, Γ., Η Ενδυνάμωση των Καταναλωτών για την Πράσινη Μετάβαση: Επισκόπηση των τροποποιήσεων της Οδηγίας 2024/825/ΕΕ στην Οδηγία 2005/29/ΕΚ, Ευρωπαϊκό Δίκαιο τ. 2, 2025, ψηφιακό τεύχος
3. Γαλάνης, Θ., Η πρόσληψη της νησιωτικότητας από το δίκαιο και τις πολιτικές της Ένωσης, Περιοδικό Ευρωπαϊκό Δίκαιο, τ. 2, 2019, 175-188
4. Γαλάνης, Π., Η διάσταση της κλιματικής αλλαγής στην Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΕΠΕ) και στη Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση (ΣΠΕ), Ενέργεια και Δίκαιο, τ. 42, 2025, 44
5. Ηλιάδου, Α., Νέα Ευρωπαϊκή ενεργειακή πολιτική: Καθαρή ενέργεια και Ένωση Ενέργειας. Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, τεύχος ΙΙΙ/2016
6. Κοντογιώργης, Μ., Ενεργειακές αγορές και αμοιβαιότητα στο ευρωπαϊκό δίκαιο, Ενέργεια & Δίκαιο, 8/2007, 56 επ.
7. Κοντογιώργης, Μ., Παπαδόπουλος, Δ., Η αποθήκευση του φυσικού αερίου στην ελληνική και την κοινοτική έννομη τάξη, Ενέργεια & Δίκαιο, 13 & 14/2010, 76 επ
8. Λελοβίτης, Δ., Το πλαίσιο ρυθμιστικής συνεργασίας στην Κοινότητα: Ανάλυση και προοπτικές, Ενέργεια & Δίκαιο, τ. 9/2008, 21 επ
9. Λελοβίτης, Δ., Ο διαχωρισμός στην τρίτη δέσμη, Ενέργεια & Δίκαιο, τ. 12/2009, 21 επ.
10. Μαρίνος, Μ. Θ., Αλληλοεπίδραση δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου στην απελευθέρωση αγορών, ΔΕΕ 6/2007, 654 επ.
11. Μαρίνος, Μ. Θ., Βασικά ζητήματα εφαρμογής του άρθρου 102 ΣΛΕΕ (απαγόρευση καταχρήσεως δεσπόζουσας θέσεως) στο ρυθμιστικό δίκαιο της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών, ΔΕΕ 4/2013 (Έτος 19ο), 295 επ.
12. Μαρίνος, Μ. Θ., Οριοθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ ΡΑΕ και Επιτροπής Ανταγωνισμού-συγχρόνως παρατηρήσεις στη σχέση του Δικαίου κατά των περιορισμών του ανταγωνισμού προς το Δίκαιο της ενέργειας, Ενέργεια & Δίκαιο, 19/2013, 21

13. Μωραΐτη, Α., Ευρωπαϊκή Ένωση και ενεργειακή κρίση: προβλήματα και λύσεις, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, τ. 2, 2022, 94-100
14. Μωραΐτη, Α., Ο Οργανισμός για τη Συνεργασία των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (ACER), Ενέργεια και Δίκαιο, 2020.
15. Μωραΐτη, Α., Σταμέλος, Χ., Το δίκαιο της ενέργειας σε διεθνές, κοινοτικό και εθνικό επίπεδο και ο ρόλος των διεθνών οργανισμών, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των εθνικών αρχών, Ενέργεια & Δίκαιο, 10/2008, 52 επ
16. Παλαιογιάννης, Σπ., Διασφαλίζοντας την επάρκεια και την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού στην ΝΑ Ευρώπη, ΠερΔικ 3/2008, 399 επ.
17. Πλιάκος Α., Ενεργειακή ρύθμιση και αποτελεσματική δικαστική προστασία, Ευρωπαϊκό Δίκαιο 2, 2024, ψηφιακό τεύχος.
18. Σίνης, Απ., Ανταγωνισμός και υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην ενέργεια, Ενέργεια & Δίκαιο, 17/2012, 72 επ
19. Σιούτη, Γλ., Η επιβολή κυρώσεων από τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ), Ενέργεια& Δίκαιο, τ. 1/2004, 27 επ.
20. Σταμάτη, Μ., Το δικαίωμα πρόσβασης τρίτων στο σύστημα μεταφοράς φυσικού αερίου, Ενέργεια & Δίκαιο, τ. 12/2009, 63 επ.
21. Συνοδινός, Χ., Απελευθέρωση των μονοπωλίων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και κοινοτικό δίκαιο, ΔΕΕ 11/2000, 1073 επ.
22. Συνοδινός, Χ., Πολυκλαδικότητα του δικαίου της Ενέργειας, Ενέργεια & Δίκαιο, 1/2004, 5 επ.
23. Συνοδινός, Χ., Εξέλιξη του δικαίου της ενέργειας και ελληνική πραγματικότητα, Συνήγορος, 77/2010, 34επ
24. Συνοδινός, Χ., Συνδρομή του αναδυόμενου ενεργειακού δικαίου στο δυναμικά εξελισσόμενο εμπορικό δίκαιο, Ενέργεια & Δίκαιο,17/2012, 54 επ.

Ξενόγλωσσα άρθρα

1. Artizzu, C., Il ruolo di ARERA tra funzione di regolazione e funzione di enforcement. Rivista di Diritto Bancario, Fascicolo IV, 2025.
2. Angeli F., La regolazione del ciclo integrato dei rifiuti e il ruolo dell'ARERA, Economia Pubblica 2, 2019, 105-122, https://www.torrossa.com/it/resources/an/4584169
3. Asia Pacific Energy Research Centre (APERC), A Quest for Energy Security in the 21st Century: Resources and Constraint, Tokyo, 2007, https://aperc.or.jp/file/2010/9/26/APERC_2007_A_Quest_for_Energy_Security.pdf
4. Brown, B. K., Sovacool M. A., Competing Dimensions of Energy Security: An International Perspective, Annual Review of Environment and Resources, 35, 2010, 77-108.
5. Cambini, C, Croce A., Fumagalli E., Output-Based Incentive Regulation in Electricity Distribution: Evidence from Italy, Energy Economics, 45, 2014, 205-216.
6. Cherp A., Jewell J., The concept of energy security: Beyond the four As, Energy Policy 75, 2014, 415-421 https://energy.ceu.edu/sites/default/files/publications/cherp2014theconceptofenergysecuritybeyondthefourascherp2014hfa.pdf
7. Coen, D., & Thatcher, M., Network Governance and Multi-Level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies. Journal of Public Policy, 28(1), 2008, 49–71. http://www.jstor.org/stable/40072035
8. Curtin, Deirdre. Delegation to EU Non-Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability. 2005. https://www.researchgate.net/publication/46681965_Delegation_to_non-majoritarian_agencies_and_emerging_practices_of_public_accountability
9. Eising, R, Policy Learning in Embedded Negotiations: Explaining EU Electricity Liberalization, International Organization, 56, 1, 2002, 85-120.
10. Fumagalli, E., Lo Schiavo, L.. Regulating and Improving the Quality of Electricity Supply: The Case of Italy. European Review of Energy Markets, 2009.
11. Garavini, G., Thatcher's North Sea: The Return of Cheap Oil and the Neoliberalisation of European Energy, Contemporary European History, 2024.

12. Gawel E., Cost Recovery for Water Services in the EU, 2015 https://www.intereconomics.eu/contents/year/2015/number/1/article/cost-recovery-for-water-services-in-the-eu.html#footnote-28966-8
13. Green, D M Newbery και R, Competition in the British Electricity Spot Market, Journal of Political Economy, 100, 5, 1992, 929-953.
14. Hancher, L., A Single European Energy Market — Rhetoric or Reality? 11 Journal of Energy & Natural Resources Law, 1990. https://www.eba-net.org/wp-content/uploads/2023/02/4- Vol11_No2_1990_European_Energy_Market.pdf
15. Jewell, A. Cherp, J., The Concept of Energy Security: Beyond the Four As, Energy Policy, 75, 2014, 415-421.
16. Jordana, J., Triviño-Salazar, J.C., Turning Vulnerability Into Strength: How Independent Regulatory Agencies Enhance Accountability and Build Stakeholder Trust. Regulation & Governance, 2025, 1–15. https://doi.org/10.1111/rego.70053.
17. Joskow, P L, Lessons Learned from Electricity Market Liberalization, The Energy Journal, Special Issue 2, 2008, 9-42.
18. Maltby, T., European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism, Energy Policy, 2013, 435-444
19. Koop, C., Explaining the Accountability of Independent Agencies: The Importance of Political Salience. Journal of Public Policy, 31(2), 2011, 209-234. doi:10.1017/S0143814X11000080
20. Kruyt, B., van Vuuren, D. P., de Vries, H. J. M. and Groenenberg, H., Indicators for Energy Security, Energy Policy, 37(6), 2009, 2166–2181.
21. Larsen, A., Pedersen, L. H., Sørensen, E. M., Olsen, O. J., Independent Regulatory Authorities in European Electricity Markets, Energy Policy, 34, 17, 2006, 2858-2870.
22. Littlechild, S. C., Regulation of British Telecommunications' Profitability, Department of Industry, 1983.
23. Levi-Faur, D, The Governance of Competition: The Interplay of Technology, Economics and Politics in the Making of the European Union's Electricity and Telecom Regimes, Journal of Public Policy, 19, 2, 1999, 175-207.
24. Levi-Faur, D., The Politics of Liberalisation: Privatisation and Regulation-for-Competition in Europe's and Latin America's Telecoms and Electricity Industries, European Journal of Political Research, 42, 5, 2003, 705-740.

25. Lo Schiavo, L., ARERA's investigation on economic withholding in the Italian Day Ahead Electricity market, https://erranet.org/areras-investigation-on-economic-withholding-in-the-italian-day-ahead-electricity-market-2023-2024/
26. Lodge, M., Regulation, the Regulatory State and European Politics. West European Politics, 31(1–2), 2008, 280–301. https://doi.org/10.1080/01402380701835074
27. Majone, G., The Rise of the Regulatory State in Europe, West European Politics, 17, 3, 1994, 77-101.
28. Maltby, J., Judge T., European Union Energy Policy Integration: A Case of European Commission Policy Entrepreneurship and Increasing Supranationalism, Energy Policy, 55, 2013, 435-444
29. Månsson, A., Johansson, B., Nilsson, L.J., Assessing energy security: An overview of commonly used methodologies, Energy, 73, 2014, 1-14, https://doi.org/10.1016/j.energy.2014.06.073.
30. Nylander, J., The Construction of a Market: A Frame Analysis of the Liberalisation of the Electricity Market in the European Union, European Societies, 3, 3, 2001, 289-314.
31. Nunes, R., Nunes, S. B., Rego, G., A New Governance Model for Independent Regulatory Agencies, Theoretical Economics Letters, 5, 2015, 4-13.
32. Pollitt, M. G., The Role of Policy in Energy Transitions: Lessons from the Energy Liberalisation Era, Energy Policy, 50, 2012, 128-137.
33. Schmidt, S. K., Commission Activism: Subsuming Telecommunications and Electricity under European Competition Law, Journal of European Public Policy, 5, 1, 1998, 169-184.
34. Scholten, M., Independence vs Accountability: Dilemma or Misperception? Review of European Administrative Law (2011).
35. Soares, I. and Sarmento, P., Unbundling in the Telecommunications and the Electricity Sectors: How Far Should It Go? European Research Studies Journal, XV, 2012.
36. Thatcher, M., Coen, D., Network Governance and Multi-Level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies, Journal of Public Policy, 28, 1, 2008, 49-71.
37. Thatcher, M., Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe, Journal of European Public Policy, 9, 6, 2002, 954-972.

III. Ενωσιακή νομοθεσία

Α/Α	Νομοθέτημα	Στοιχεία δημοσίευσης
1	Οδηγία 96/92/ΕΚ — κοινοί κανόνες εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας	ΕΕ L 27, 30.1.1997
2	Οδηγία 98/30/ΕΚ — κοινοί κανόνες εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου	ΕΕ L 204, 21.7.1998
3	Οδηγία 2003/54/ΕΚ — κατάργηση Οδ. 96/92/ΕΚ	ΕΕ L 176, 15.7.2003
4	Οδηγία 2003/55/ΕΚ — κατάργηση Οδ. 98/30/ΕΚ	ΕΕ L 176, 15.7.2003
5	Οδηγία 2004/67/ΕΚ — μέτρα διασφάλισης εφοδιασμού φυσικού αερίου	ΕΕ L 127, 29.4.2004, 92-96
6	Κανονισμός (ΕΚ) 1228/2003 — όροι πρόσβασης δικτύου διασυνοριακών ανταλλαγών ηλεκτρικής ενέργειας	ΕΕ L 176 της 15.7.2003, 1–10
7	Οδηγία 2009/72/ΕΚ — κατάργηση Οδ. 2003/54/ΕΚ	ΕΕ L 211, 14.8.2009
8	Οδηγία 2009/73/ΕΚ — κατάργηση Οδ. 2003/55/ΕΚ	ΕΕ L 211, 14.8.2009
9	Κανονισμός (ΕΚ) 713/2009 — ίδρυση ACER	ΕΕ L 211, 14.8.2009
10	Κανονισμός (ΕΚ) 714/2009 — κατάργηση Καν. 1228/2003	ΕΕ L 211, 14.8.2009
11	Κανονισμός (ΕΚ) 715/2009 — πρόσβαση δικτύων μεταφοράς φυσικού αερίου	ΕΕ L 211, 14.8.2009
12	Κανονισμός (ΕΕ) 1227/2011 (REMIT) — ακεραιότητα/διαφάνεια χονδρικής αγοράς ενέργειας	ΕΕ L 326, 8.12.2011
13	Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 (RED II) — προώθηση ΑΠΕ	ΕΕ L 328, 21.12.2018
14	Οδηγία (ΕΕ) 2018/2002 — τροποποίηση Οδ. 2012/27/ΕΕ, ενεργειακή απόδοση	ΕΕ L 328, 21.12.2018
15	Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1999 — διακυβέρνηση Ενεργειακής Ένωσης & Δράσης για το Κλίμα	ΕΕ L 328, 21.12.2018, 1-77
16	Οδηγία (ΕΕ) 2019/944 — εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας	ΕΕ L 158, 14.6.2019

Α/Α	Νομοθέτημα	Στοιχεία δημοσίευσης
17	Κανονισμός (ΕΕ) 2019/941 — ετοιμότητα αντιμετώπισης κινδύνων ηλεκτρικής ενέργειας	ΕΕ L 158, 14.6.2019
18	Κανονισμός (ΕΕ) 2019/942 — ίδρυση ACER (αναδιατύπωση)	ΕΕ L 158, 14.6.2019
19	Κανονισμός (ΕΕ) 2019/943 — εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας	ΕΕ L 158, 14.6.2019

Λοιπά ενωσιακά κείμενα (μη δεσμευτικά/προπαρασκευαστικά)

1. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Η εσωτερική αγορά της Ενέργειας, European Commission, The Internal Energy Market, Commission Working Document, COM (88) 238 final, Brussels, 2 May 1988. Κείμενο διαθέσιμο στην επίσημη ιστοσελίδα: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7028d123-2934-4be9-86db-33f61ac2af4d/language-en
2. Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών για την οδηγία 2004/67/ΕΚ της 26/4/2004, COM(2008)769, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα http://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdfcs8bljza_j9vvik7m1c3gyxp/vikqhn05e8yy
3. Απόφαση 2003/796/ΕΚ της Επιτροπής, της 11ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Ομάδας Ρυθμιστικών Αρχών για την Ηλεκτρική Ενέργεια και το Φυσικό Αέριο·
4. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πράσινη Βίβλος – Προς μία Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Ασφάλεια του Ενεργειακού εφοδιασμού - COM(2000) 769 τελικό (Νοέμβριος 2000).

Ιταλική Νομοθεσία

Α/Α	Νομοθέτημα	Περιεχόμενο
1	Legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Legge Galli)	Servizio Idrico Integrato, ATO
2	Legge 14 novembre 1995, n. 481	Ίδρυση Autorità per l'energia elettrica e il gas
3	Decreto Legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Decreto Bersani)	Απελευθέρωση αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας
4	Decreto Legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Decreto Letta)	Απελευθέρωση αγοράς φυσικού αερίου
5	Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'Ambiente)	Servizio Idrico Integrato, άρθρο 141
6	Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Salva Italia) → Legge 214/2011· DPCM 20.7.2012	Ανάθεση ρύθμισης υδάτων στην AEEG/AEEGSI
7	Legge 27 dicembre 2017, n. 205, άρθρο 1 §§527-528	Μετονομασία σε ARERA· ανάθεση ρύθμισης αποβλήτων

Ελληνική Νομοθεσία

Α/Α	Νομοθέτημα	Περιεχόμενο
1	Ν. 2364/1995 (ΦΕΚ Α΄ 252/6.12.1995)	Αρχική ρύθμιση εισαγωγής/εμπορίας φυσικού αερίου
2	Ν. 2773/1999 (ΦΕΚ Α΄ 286/22.12.1999)	Απελευθέρωση αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας· ίδρυση ΡΑΕ
3	Ν. 3175/2003 (ΦΕΚ Α΄ 207/29.8.2003)	Αξιοποίηση γεωθερμικού δυναμικού, τηλεθέρμανση
4	Ν. 3428/2005 (ΦΕΚ Α΄ 313/27.12.2005)	Απελευθέρωση αγοράς φυσικού αερίου· ενσωμάτωση Οδ. 2003/55/ΕΚ· ίδρυση ΔΕΣΦΑ
5	Ν. 4001/2011 (ΦΕΚ Α΄ 179/22.8.2011)	Ενσωμάτωση γ΄ ενεργειακής δέσμης· ανασυγκρότηση ΡΑΕ. Αντικατέστησε τον Ν. 3428/2005
6	Ν. 4602/2019 (ΦΕΚ Α΄ 45/9.3.2019)	Ιδιοκτησιακός διαχωρισμός δικτύων διανομής φυσικού αερίου
7	Ν. 4643/2019 (ΦΕΚ Α΄ 193/3.12.2019)	Απελευθέρωση αγοράς ενέργειας, εκσυγχρονισμός ΔΕΗ, ιδιωτικοποίηση ΔΕΠΑ
8	Ν. 4843/2021 (ΦΕΚ Α΄ 193/20.10.2021)	Ενσωμάτωση Οδ. (ΕΕ) 2018/2002 — ενεργειακή απόδοση
9	Ν. 5037/2023 (ΦΕΚ Α΄ 78/28.3.2023)	Μετονομασία ΡΑΕ σε ΡΑΑΕΥ· ενσωμάτωση Οδ. 2018/2001 & 2019/944

Δ. ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Δ.1. Νομολογία Δικαστηρίου Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) και του Γενικού Δικαστηρίου (ενδεικτική)

- ΔΕΕ, απόφαση της 13ης Μαρτίου 2001, PreussenElektra AG κατά Schleswag AG, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160.
- ΔΕΕ, απόφαση της 7ης Ιουνίου 2005, VEMW και λοιποί, C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362.
- ΔΕΕ, απόφαση της 22ας Μαΐου 2008, citiworks AG, C-439/06, ECLI:EU:C:2008:298.
- ΔΕΕ, απόφαση της 20ής Απριλίου 2010, Federutility και λοιποί, C-265/08, ECLI:EU:C:2010:205.
- ΔΕΕ, απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2011, Enel Produzione SpA κατά Autorità per l'energia elettrica e il gas, C-242/10, ECLI:EU:C:2011:861.
- ΔΕΕ, απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2013, Essent NV και λοιποί, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-105/12 έως C-107/12, ECLI:EU:C:2013:677.
- ΔΕΕ, απόφαση της 1ης Ιουλίου 2014, Ålands Vindkraft AB κατά Energimyndigheten, C-573/12, ECLI:EU:C:2014:2037.
- ΔΕΕ, απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2014, Essent Belgium NV κατά Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-204/12 έως C-208/12, ECLI:EU:C:2014:2192.
- ΔΕΕ, απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2015, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας, C-36/14, ECLI:EU:C:2015:570.
- ΔΕΕ, απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2016, Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) κατά Premier ministre κ.λπ., C-121/15, ECLI:EU:C:2016:637.
- ΓΔΕΕ, απόφαση της 29ης Ιουνίου 2017, E-Control κατά ACER, T-63/16, ECLI:EU:T:2017:456.
- ΓΔΕΕ, απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 2020, Aquind Ltd κατά ACER, T-735/18, ECLI:EU:T:2020:542.
- ΔΕΕ, απόφαση της 11ης Ιουνίου 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, ECLI:EU:C:2020:462.

- ΔΕΕ, απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2020, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Βασιλείου του Βελγίου, C-767/19, ECLI:EU:C:2020:984.
- ΔΕΕ, απόφαση της 15ης Ιουλίου 2021, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας, C-848/19 P, ECLI:EU:C:2021:598.
- ΔΕΕ, απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, C-718/18, ECLI:EU:C:2021:662.
- ΔΕΕ, απόφαση της 9ης Μαρτίου 2023, ACER κατά Aquind Ltd, C-46/21 P, ECLI:EU:C:2023:182.
- ΓΔΕΕ, απόφαση της 25ης Σεπτεμβρίου 2024, RTE Réseau de Transport d'électricité κατά ACER, T-472/21, ECLI:EU:T:2024:648.
- ΔΕΕ απόφαση της 2ας Οκτωβρίου 2025, MET Magyarország Energiakereskedő Zrt. και Global NRG ROM SRL κατά Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, C-369/24, ECLI:EU:C:2025:743.
- ΓΔΕΕ, απόφαση της 8ης Οκτωβρίου 2025, Swissgrid AG κατά ACER, T-556/23, ECLI:EU:T:2025:941.
- ΓΔΕΕ, απόφαση της 8ης Οκτωβρίου 2025, Swissgrid AG κατά ACER, T-557/23, ECLI:EU:T:2025:942.
- ΔΕΕ, διάταξη της 6ης Μαΐου 2026, Swissgrid AG κατά ACER, C-849/25 P, ECLI:EU:C:2026:387.
- ΔΕΕ, διάταξη της 9ης Ιουνίου 2026, Swissgrid AG κατά ACER, C-850/25 P, ECLI:EU:C:2026:467.
- ΔΕΕ, απόφαση της 2 Σεπτεμβρίου 2021,Υπόθεση C-718/18, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ECLI:EU:C:2021:662
- ΔΕΕ Υπόθεση C-17/03, VEMW and Others, 7.6.2005, ECLI:EU:C:2005:362.

Δ.2. Ελληνική Νομολογία (Συμβούλιο της Επικρατείας) (ενδεικτική)

- ΣτΕ Ολομ. 2308/2018, 656/2016, 1901/2014, 1210/2010.
- ΣτΕ επταμ. 2262/2023, 164/2023, 1669/2022, 2573/2021.
- ΣτΕ 2176/2023, 1146/2024.
- ΣτΕ 3749/2008, 4448/2013, 3572/2014.

Δ.3. Ιταλική Νομολογία (ενδεικτική)

I. Ιταλικό Συμβούλιο Επικρατείας (Consiglio di Stato)

- Consiglio di Stato, Sez. II, 30 Ιουλίου 2024, n. 6837.
- Consiglio di Stato, Sez. II, 4 Απριλίου 2025, n. 2917.
- Consiglio di Stato, Sez. II, 20 Οκτωβρίου 2025, n. 8125.
- Consiglio di Stato, Sez. II, διάταγμα 5 Μαρτίου 2026, n. 1733.

II. Διοικητικό Πρωτοδικείο (TAR)

- TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 16 Απριλίου 2014, n. 978.
- TAR Lazio, Sez. I, 13 Φεβρουαρίου 2026, n. 2796

III. Συνταγματικό Δικαστήριο (Corte costituzionale)

- Corte costituzionale, απόφαση 23 Μαρτίου 2023, n. 48, ECLI:IT: COST:2023:48.
- Corte costituzionale, απόφαση 21 Ιουλίου 2026, n. 139, ECLI:IT: COST:2026:139.

Θεσμικά / κανονιστικά έγγραφα

- ARERA. Criteri di regolazione delle tariffe e della qualità dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica, DCO 5/2015/R/eel.
- Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (PAE/PAAEY). Ενημερωτικό Σημείωμα για την αδειοδότηση.
- Κανονισμός Βεβαιώσεων Παραγωγού (ΦΕΚ Β' 5291/01.12.2020), κατ' εξουσιοδότηση του Ν. 4685/2020.

Ιστοσελίδες / blogs νομικής επικαιρότητας

- Βενιζέλος, Ε. Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος 1975/1986/2001. evenizelos.gr.
- Lo Schiavo, Luca. ARERA's Investigation on Economic Withholding in the Italian Day-Ahead Electricity Market (2023-2024): Methodology, Findings, Debate, and Comparative Insights with Germany. ERRA, 2026. https://erranet.org/areras-investigation-on-economic-withholding-in-the-italian-day-ahead-electricity-market-2023-2024
- Mercato Elettrico. GME Profile. https://www.mercatoelettrico.org/en-us/Home/GME/GMEProfile
- Πρεβεδούρου, Ε. Οι ανεξάρτητες αρχές, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο,
- Πρεβεδούρου, Ε. Οι κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης, www.prevedourou.gr.