



ΕΕΕυρΔ

# ελληνική επιθεώρηση ευρωπαϊκού δικαίου

revue hellénique de droit européen

ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ

4/2015

Τόμος 35  
Οκτώβριος - Δεκέμβριος

Θεόδωρος Κ. Πανάγος

Η πρόσβαση τρίτου στα δίκτυα φυσικού αερίου κατά την ενωσιακή  
και τη ρωσική έννομη τάξη: συγκριτική προσέγγιση

ΑΝΑΤΥΠΟ



ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΕΘΝΟΥΣ  
ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ  
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ



ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟΣ  
ΣΥΛΛΟΓΟΣ  
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

## Η πρόσβαση τρίτου στα δίκτυα φυσικού αερίου κατά την ενωσιακή και τη ρωσική έννομη τάξη: συγκριτική προσέγγιση

Θεόδωρος Κ. Πανάγος\*

Οι σύγχρονες γεωπολιτικές και οικονομικές συνθήκες καθιστούν πλέον αναγκαία την προσέγγιση της ΕΕ με τη Ρωσική Ομοσπονδία, με σκοπό την υιοθέτηση μιας νέας ρεαλιστικής πολιτικής στον τομέα της διακίνησης του φυσικού αερίου στην εδαφική επικράτεια της Ένωσης. Η προσέγγιση αυτή μπορεί, μεταξύ άλλων, να διασφαλίσει μια προστιθέμενη αξία στην οικονομική ανάπτυξη αμοφτέρων των πλευρών προς όφελος των κοινωνιών και των πολιτών τους. Για να προετοιμαστεί, όμως, κατάλληλα μια διεθνής συνθήκη που θα καθίδρυε αποτελεσματικούς μηχανισμούς για την ομαλή λειτουργία της, είναι αναγκαία η μελέτη και επίλυση των διαφορών μεταξύ των δυο σχετικών αγορών. Η ρύθμιση της πρόσβασης τρίτου στα δίκτυα φυσικού αερίου συνιστά σημαντικό προαπαιτούμενο για την ανάπτυξη του ανταγωνισμού στη σχετική αγορά και την πρόοδο των αναγκαίων επενδύσεων. Δεδομένων των διαφορών που υφίστανται ως προς το ζήτημα αυτό στις αγορές των δυο πλευρών, είναι πρόδηλο ότι απαιτείται σχετική σύγκλιση, σε περίπτωση που αποφασίσουν να προχωρήσουν στη σύναψη μιας διευρωπαϊκής συνθήκης για τη διακίνηση φυσικού αερίου από τη Ρωσία στην Ευρώπη. Το παρόν άρθρο αποσκοπεί να διερευνήσει το καθεστώς της πρόσβασης τρίτου κατά την κείμενη ενωσιακή και ρωσική νομοθεσία, σε συνδυασμό με τη νομολογιακή προσέγγιση σε αμφοτέρους τις πλευρές. Παράλληλα, θέτει τα ζητήματα που θα μπορούσαν να αποτελέσουν το περιεχόμενο μιας διευρωπαϊκής συνθήκης διακίνησης φυσικού αερίου.

ενέργεια – πρόσβαση τρίτου – ευρωπαϊκό κεκτημένο – φυσικό αέριο – ασφάλεια εφοδιασμού – ανταγωνισμός – διαχωρισμός – εξαιρέσεις από πρόσβαση – παρέκκλιση – τέλη χρέωσης χρήσης – τρίτες χώρες

### 1. Εισαγωγή

Η κατά καιρούς συμβαίνουσα κρίση στις σχέσεις μεταξύ της Δύσης και της Ρωσίας και, ιδιαίτερα, η επίδραση της κρίσης αυτής στην ενεργειακή στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), φέρνει στο φως απόψεις που δεν συνηγορούν κατ' ανάγκην υπέρ μιας διαρκούς αντιπαλότητας μεταξύ των δυο πλευρών<sup>1</sup>, αλλά υπέρ της διαμόρφωσης μιας διαρκούς διμερούς συνεργασίας που θα είναι αμοιβαίως αποδοτική και συμφέρουσα σε βάθος χρόνου, στηριζόμενη στην αρχή της ισοτιμίας. Πρόκειται, σε κάθε περίπτωση, για μια νέα ρεαλιστική πολιτική προσέγγιση στις σχέσεις Δύσης-Ρωσίας που μπορεί να διασφαλίσει μια προστιθέμενη αξία στην οικονομική ανάπτυξη αμοφτέρων των πλευρών προς όφελος των κοινωνιών και των πολιτών τους.

Με λίγες εξαιρέσεις<sup>2</sup>, η ΕΕ είναι εν τοις πράγμασι, άμεσα ή έμμεσα, υποχρεωτικώς συνδεδεμένη με τη Ρωσία σε επίπεδο προμήθειας φυσικού αερίου και αυτό δεν μπορεί εύκολα να αλλάξει. Το ρωσικό φυσικό αέριο αποτελεί αναγκαίο τμήμα της ασφάλειας του εφοδιασμού της ΕΕ, ενώ η Ρωσία μπορεί να έχει εξασφαλισμένο σε βάθος χρόνου έναν «καλό» πελάτη, αξιόπιστο και οικονομικά

φερέγγυο. Όσες προσπάθειες κι αν γίνουν, τουλάχιστον για την επόμενη δεκαετία, η Ρωσία θα παραμείνει ο βασικός προμηθευτής της ΕΕ σε φυσικό αέριο<sup>3</sup>. Η Ρωσία, τουλάχιστον κατά το ευρωπαϊκό της τμήμα, αποτελεί γεωγραφικό κομμάτι της Γηραιάς Ηπείρου, είναι η μεγαλύτερη χώρα στον κόσμο σε αποθέματα φυσικού αερίου και το κόστος μεταφοράς του προϊόντος αυτού προς τις ευρωπαϊκές χώρες είναι διαχειρίσιμο, καθώς η διακίνηση μπορεί να πραγματοποιείται είτε με τις υφιστάμενες υποδομές είτε με άλλες συμπληρωματικές που, σε κάθε περίπτωση, είναι υλοποιήσιμες με χαμηλό σχετικά κόστος. Ακολουθώντας, το ύψος της τιμής πώλησης του φυσικού αερίου μπορεί να είναι, επίσης, διαχειρίσιμο, υπό την έννοια ότι οι από καιρού εις καιρόν διαπραγματεύσεις πάντοτε απολήγουν σε θετικό αποτέλεσμα. Τέλος, η απορρόφηση του φυσικού αερίου στην εδαφική επικράτεια της Ένωσης θα αυξάνει στο μέλλον, ιδίως μετά την ενεργειακή στρατηγική της ΕΕ μέχρι το 2050, με στόχο τη μείωση της χρήσης των ρυπογόνων τεχνολογιών στα κράτη μέλη<sup>4</sup>.

\* Δ.Ν., Δικηγόρος, Επισκέπτης Καθηγητής Δικαίου Ενέργειας στο Διεθνές Πανεπιστήμιο Ελλάδος, πρώην Αντιπρόεδρος της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας

1. Αντίληψη που καλλιεργείται, κατά κανόνα, από ορισμένα από τα νέα κράτη μέλη της ανατολικής Ευρώπης για διάφορους λόγους.  
2. Κρατών μελών που είτε είναι νησιωτικές περιοχές είτε γεωγραφικά απομονωμένα είτε δεν χρησιμοποιούν το φυσικό αέριο ως βασικό ενεργειακό τους προϊόν.

3. Βλ. σχετικώς Θ. ΠΑΝΑΓΟΥ, Ευρωπαϊκή Ενεργειακή Ένωση, Foreign Affairs, The Hellenic Edition, 23.10.2014, <http://foreignaffairs.gr/articles/70028/theodoros-panagos/eyropaiki-energeiaki-enosi>, και ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, Προς μια Ενιαία Αγορά Ενέργειας, στην έντυπη έκδοση, Οκτώβριος 2014.

4. Βλ. European Parliament Resolution on the Energy Road Map 2050, a future with energy of 14.03.2013 (2012/2103/INI). Σύμφωνα με τη στρατηγική αυτή επιλογή, θα πρέπει να μειωθεί η ενεργειακή εξάρτηση της ΕΕ από τον άνθρακα και τις ρυπογόνες τεχνολογίες γενικότερα και να χρησιμοποιούνται, σε μεγάλο βαθμό, οι ανανεώσιμες πηγές και το φυσικό αέριο για τις ενεργειακές ανάγκες των κρατών μελών.

Από την άλλη, οι ευρωπαϊοί αξιωματούχοι και πολιτικοί θα πρέπει να σταθμίσουν κατά πόσον είναι συμφέρουσα για τα κράτη μέλη, με ανάλογη σημαντική επιβάρυνση στους καταναλωτές και τις εθνικές οικονομίες, η σχεδιαζόμενη διαφοροποίηση των πηγών φυσικού αερίου μέσω της κατασκευής νέων πολυδάπανων υποδομών ή της προμήθειας του εν λόγω ενεργειακού προϊόντος από άλλες πηγές<sup>5</sup>, αντί της σύναψης μιας διευρωπαϊκής συνθήκης, η εφαρμογή της οποίας θα στηρίζεται σε μηχανισμούς που θα δεσμεύουν αποτελεσματικά αμφότερα τα μέρη, κατά τρόπο που κανένα δεν θα υπερισχύει του άλλου, αλλά θα αλληλοεξαρτώνται. Τέτοια πρότυπα συνεργασίας υφίστανται διεθνώς και θα μπορούσαν να εφαρμοστούν, έτι βελτιούμενα και προσαρμοζόμενα στις απαιτούμενες ειδικές συνθήκες, ακόμα και υπό την εγγυητική αιγίδα διεθνών οργανισμών, αν απαιτείται<sup>6</sup>.

Υπό το φως των ανωτέρω θα ήταν πρόσφορο να αρχίσει η ενδεδειγμένη εξέταση των διαφόρων αρχών και κανόνων που διέπουν τις δυο αγορές φυσικού αερίου, ήτοι την εσωτερική ενιαία της ΕΕ και αυτήν της Ρωσικής Ομοσπονδίας, προκειμένου να βρεθούν τα σημεία απόκλισης και σύγκλισης τους, ώστε οι δυο πλευρές να έχουν επισημάνει τα ζητήματα προς επίλυση, όταν οι πολιτικές συνθήκες καταστούν ώριμες και επιτρέψουν τη σύναψη μιας διευρωπαϊκής ενεργειακής συνθήκης, κατά τα ανωτέρω. Η έναρξη των συνομιλιών για τη σύναψη μιας τέτοιας συνθήκης δεν πρέπει να βραδύνει, παρά τις ενδεχόμενες αντιδράσεις ορισμένων κρατών μελών που κυρίως προέρχονται από την ανατολική Ευρώπη και που επιδιώκουν την ταχεία έναρξη και λειτουργία της λεγομένης Ευρωπαϊκής Ενεργειακής Ένωσης.

Μια από τις βασικότερες αρχές της απελευθερωμένης αγοράς ενέργειας είναι η δυνατότητα της πρόσβασης τρίτου (Third-Party Access, TPA) στις ενεργειακές υποδομές. Κατωτέρω εξετάζεται σε γενικές γραμμές το ρυθμιστικό καθεστώς της πρόσβασης του τρίτου στις αγορές φυσικού αερίου των δυο πλευρών. Το ζήτημα αυτό βρίσκεται ήδη στο επίκεντρο νομικού ενδιαφέροντος, επ' ευκαιρία των αιτιάσεων της Επιτροπής κατά της ρωσικής Gazprom, στο πλαίσιο έρευνας που διεξάγεται για τυχόν κατάχρηση δεσποζουσας θέσης της τελευταίας στις αγορές φυσικού αερίου ορισμένων κρατών μελών

5. Στο πλαίσιο της λεγόμενης Ευρωπαϊκής Ενεργειακής Ένωσης. Για τον ευρύτερο προβληματισμό, αναφορικά με τη σκοπιμότητα του εν λόγω θεσμού, βλ. και Α. GURZU, Europe's energy (dis)union, POLITICO, 10.06.2015, file:///Users/public/Desktop/NOB\_EU\_RUSSIA/Europe's%20energy%20(dis)union%20-%20POLITICO.webarchive.

6. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η Συνθήκη για τον Ενεργειακό Χάρτη (Energy Charter Treaty) που, από τις αρχές της δεκαετίας του '90 και μετά, έχει συνεισφέρει σημαντικά στην προστασία των ενεργειακών επενδύσεων στις χώρες της κεντρικής Ασίας μετά τη συντελεσθείσα πολιτειακή αλλαγή στις χώρες αυτές.

και είναι βέβαιο ότι θα αποτελέσει ένα σημαντικό σημείο διαπραγμάτευσης, συμφωνίας αλλά και επίλυσης σε ενδεχόμενη διαβούλευση για την προσέγγιση των αγορών των δυο πλευρών.

## II. Η πρόσβαση τρίτου στην αγορά φυσικού αερίου κατά την ενωσιακή νομοθεσία

### α) Η πρόσβαση τρίτου ως ευρωπαϊκό κεκτημένο

Η πρόσβαση τρίτου συνιστά, κατά τα προβλεπόμενα στην ενωσιακή νομοθεσία<sup>7</sup>, βασικό πυλώνα της απελευθερωμένης αγοράς ενέργειας εν γένει και της αγοράς φυσικού αερίου ειδικότερα. Η χωρίς διακρίσεις πρόσβαση στα δίκτυα συνιστά θεμελιώδη παράγοντα για την ολοκλήρωση της απελευθέρωσης της συγκεκριμένης αγοράς γενικώς και, συνεπώς, συμβάλλει αποφασιστικά στην άσκηση των ενεργειακών δραστηριοτήτων, σύμφωνα με τις αρχές και τους κανόνες του υγιούς ανταγωνισμού<sup>8</sup>. Περαιτέρω, συμβάλλει στην ασφαλή υλοποίηση των επενδύσεων στους τομείς του φυσικού αερίου και του ηλεκτρισμού και την ομαλή ανάκτηση του επενδυτικού και λειτουργικού τους κόστους. Ως «τρίτος», κατά την ενωσιακή νομοθεσία, νοείται κάθε χρήστης του δικτύου, ήτοι το φυσικό ή νομικό πρόσωπο που τροφοδοτεί το σύστημα ή τροφοδοτείται από αυτό<sup>9</sup>.

Είναι γεγονός ότι η ενωσιακή νομοθεσία δεν προσδιορίζει το περιεχόμενο της έννοιας «πρόσβαση» ούτε και παραθέτει σχετικό ορισμό. Παρότι ο ενωσιακός νομοθέτης χαρακτηρίζει την πρόσβαση ως «σύστημα» που τα κράτη μέλη οφείλουν να εφαρμόσουν<sup>10</sup>, εντούτοις από τη

7. Η πρόσβαση τρίτου προβλεπόταν και στο προϊσχύσαν ενωσιακό δίκαιο της απελευθέρωσης της αγοράς φυσικού αερίου, βλ. σχετικώς τις διατάξεις των άρθρων 14-16 της Οδηγίας 98/30/ΕΚ και 18-20 της Οδηγίας 2003/55/ΕΚ.

8. Βλ. και σκ. 5-7 της Οδηγίας 2003/54/ΕΚ και συναφώς ΔΕΚ C-239/07, *Sabatauskas κ.λπ.*, 09.10.1998, ECLI:EU:C:2008:551 και ΔΕΚ C-439/06, *citiworks κ.λπ.*, 22.05.2008, ECLI:EU:C:2008:298, σκ. 44 κ.λπ.

9. Βλ. τις διατάξεις του άρθρου 32 της Οδηγίας 2009/73/ΕΚ, σε συνδυασμό με τον ορισμό που δίδεται στο άρθρο 2 παρ. 23 της ίδιας Οδηγίας. Επίσης, S-L. PENTTIMEN, *The role of the Court of Justice of the European Union in the Energy Market Liberalization*, στο K. Talus, *Research Handbook on International Energy Law*, 2014, σ. 254 επ.. Για την πρόσβαση τρίτου υπό το ενωσιακό ρυθμιστικό πλαίσιο που διέπει την αγορά φυσικού αερίου, βλ. επίσης Μ. ROGGENKAMP ... [et al.], *Energy Law in Europe*, 2001, σ. 310 επ., C. JONES, *EU Energy Law*, τ. Ι, 2η έκδοση, 2006, σ. 41 επ., P. CAMERON, *Competition in Energy Markets*, 2η έκδ., 2007, σ. 184 επ., ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, *Legal Aspects of EU Energy Regulation*, 2005, σ. 179 επ., Β. DELVAUX / Μ. HUNT / Κ. TALUS, *EU Energy Law and Policy Issues*, 2008, σ. 35 επ.

10. Βλ. τις διατάξεις του άρθρου 32 της Οδηγίας 2009/73/ΕΚ. Οσαύτως για τον σκοπό της διασφάλισης της πρόσβασης στα δίκτυα, βλ. σκ. 8, 23, 24, 25 και 31 του προοιμίου της Οδηγίας, καθώς

συστηματική ερμηνευτική προσέγγιση του ενωσιακού θετικού δικαίου που διέπει τις αγορές ενέργειας, από τη λειτουργία της πρόσβασης καθώς και από τη νομολογία του ΔΕΕ προκύπτει ότι, η πρόσβαση έχει ευρύ περιεχόμενο και εμπεριέχει τα χαρακτηριστικά ενός δικαιώματος. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η πρόσβαση τίθεται, κατ' αρχάς, ως δικαίωμα του επιλέγοντα πελάτη να χρησιμοποιεί το δίκτυο μεταφοράς και διανομής και, κατά συνέπεια, να συμμετέχει στη σχετική αγορά, χωρίς διακρίσεις, ακολουθώντας βεβαίως τα στάδια της απελευθέρωσης της αγοράς, όπως αυτά τίθενται από την οικεία νομοθεσία<sup>11</sup>. Δηλαδή, η πρόσβαση αφορά αρχικώς στη δυνατότητα προμήθειας ενέργειας, περιλαμβάνοντας ιδίως την ποιότητα, την τακτική παροχή και το κόστος υπηρεσίας, όντας κατ' αυτόν τον τρόπο έμμεσα συνδεδεμένη με την καθολική υπηρεσία<sup>12</sup>. Έχοντας υπόψη τα ανωτέρω, ως «σύστημα» θα πρέπει να νοηθεί η εισαγωγή ενός συνόλου ρυθμιστικών κανόνων (αναγκαστικό δίκαιο) που θα διέπουν την άσκηση του δικαιώματος της πρόσβασης. Νοείται ότι το παραπάνω δικαίωμα ασκείται και μέσω των επιχειρήσεων προμήθειας για λογαριασμό των πελατών τους, ως λογική συνέπεια της εφαρμογής της αρχής της επιλεξιμότητας<sup>13</sup>.

Η έννοια της πρόσβασης είναι διάφορος της τεχνικής (φυσικής) σύνδεσης με το δίκτυο και έχει ευρύτερο περιεχόμενο<sup>14</sup>. Συνακόλουθα, η πρόσβαση εκτός του περιεχομένου της, ως δικαιώματος χρήσης των υποδομών (αγωγών και εγκαταστάσεων αποθήκευσης) ή ως τεχνικής σύνδεσης, επεκτάθηκε νομολογιακώς και στη μορφή της οικονομικής πρόσβασης και της δυνατότητας υλοποίησης των επενδύσεων επί των ενεργειακών δρα-

στηριοτήτων, στο μέτρο που η συγκεκριμένη επένδυση συνδέεται με τη δυνατότητα πρόσβασης στο δίκτυο<sup>15</sup>. Υπό τις εκτεθείσες συνθήκες, η σημαντικότητά της καθιστά, ωσαύτως, την πρόσβαση ειδική αρχή του ενωσιακού δικαίου ενέργειας που λαμβάνεται υπόψη κατά τη χορήγηση σε κάθε τρίτο της δυνατότητας να αποκτήσει οιοδήποτε είδους δεσμό με τη σχετική αγορά και τις υποδομές του τομέα του φυσικού αερίου. Η περιγραφείσα κατάσταση επιβεβαιώνεται και από τις σχετικές διατάξεις της ενωσιακής νομοθεσίας που διέπει την υπό εξέταση κατάσταση<sup>16</sup>.

### β) Εξαιρέσεις από την πρόσβαση τρίτου

Το δικαίωμα στην πρόσβαση περιορίζεται από λόγους δυο κατηγοριών. Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν οι τεχνικοί, οικονομικοί ή ρυθμιστικοί, πλην αντικειμενικοί, λόγοι αδυναμίας χορήγησης πρόσβασης στις υποδομές. Συγκεκριμένα, ο οικείος διαχειριστής μπορεί να αρνηθεί την πρόσβαση στο σύστημα είτε λόγω έλλειψης χωρητικότητας είτε όταν η πρόσβαση στο σύστημα θα εμπόδιζε την εκπλήρωση εκ μέρους του των υποχρεώσεων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφελείας που τυχόν τού έχουν ανατεθεί, είτε λόγω σοβαρών οικονομικών και χρηματοοικονομικών δυσχερειών στο πλαίσιο συμβάσεων υποχρεωτικής αγοράς ανεξαρτήτως παραλαβής (take or pay clause). Σε κάθε περίπτωση, η άρνηση της πρόσβασης πρέπει να αιτιολογείται δεόντως<sup>17</sup>.

Στην δεύτερη κατηγορία ανήκει η περίπτωση της χορήγησης παρέκκλισης από την πρόσβαση. Στις αναδυόμενες αγορές φυσικού αερίου, όπου η επέκταση των δικτύων δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί χωρίς την εξαίρεση από ορισμένες υποχρεώσεις της ενωσιακής νομοθεσίας, είναι δυνατή η χορήγηση παρέκκλισης από τις αρχές του διαχωρισμού των επιχειρήσεων (unbundling), της πρόσβασης των τρίτων και της υποχρέωσης έγκρισης μεθοδολογίας για την κατάρτιση τιμολογίων πρόσβασης<sup>18</sup>. Η χορηγούμενη παρέκκλιση, σε όποια έκταση χορηγείται, συνιστά αδιαμφισβήτητη και απόλυτη εξαίρεση από τις ανωτέρω υποχρεώσεις, βρίσκεται στο πλαίσιο της βαθμιαίας απελευθέρωσης της αγοράς και χορηγείται με απόφαση, πρώτα, της εθνικής ρυθμιστικής αρχής και, εν συνεχεία, της Επιτροπής<sup>19</sup>. Επί της αναγκαιότητας ή των ορίων της παρέκκλισης δεν χωρεί ερμηνεία, επειδή, κατά

και τις διατάξεις των άρθρων 33, 34 και 35 αυτής. Ακολούθως, με τον Κανονισμό (ΕΚ) 715/2009 τίθενται οι κανόνες για την πρόσβαση στα Συστήματα Μεταφοράς Φυσικού Αερίου, ενώ διευκολύνεται η λειτουργία μιας εύρυθμης και διαφανούς χονδρικής αγοράς φυσικού αερίου με υψηλή στάθμη ασφάλειας εφοδιασμού. Τέλος, προβλέπονται μηχανισμοί για την εναρμόνιση των κανόνων πρόσβασης στα δίκτυα για διασυνοριακές ανταλλαγές αερίου.

11. Βλ. σχετικώς σκ. 25 του προοιμίου της Οδηγίας 2009/73/ΕΚ, καθώς και υπόθεση *Sabatauskas κ.λπ.*, ό.π., σκ. 42. Κατά την ενωσιακή νομοθεσία, τίθενται στάδια για την τελική απελευθέρωση της αγοράς. Όλοι οι πελάτες είναι επιλέγοντες, ήτοι μπορούν να επιλέγουν ελεύθερα τον προμηθευτή τους από 01.07.2007, υπό την προϋπόθεση ότι δεν έχει χορηγηθεί εξαίρεση (παρέκκλιση) στη συγκεκριμένη αγορά. Με άλλα λόγια, για προφανείς λόγους, η απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου υπόκειται σε βαθμιαίο άνοιγμα στον ανταγωνισμό.

12. Υπόθεση *Sabatauskas κ.λπ.*, ό.π., σκ. 40.

13. Κατά την οποία, κάθε πελάτης δικαιούται να επιλέγει ελεύθερα τον προμηθευτή του και, αντιστρόφως, ο προμηθευτής να μπορεί να επιλέγει τον πελάτη του, βλ. και υπόθεση *Sabatauskas κ.λπ.*, ό.π., σκ. 43.

14. Βλ. υπόθεση *Sabatauskas κ.λπ.*, ό.π., σκ. 41.

15. Βλ. ΔΕΕ C-264/09, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή/Σλοβακία*, 15.09.2011, ECLI:EU:C:2011:580, σκ. 36.

16. Βλ. σχετικώς τις διατάξεις των άρθρων 32-34 της Οδηγίας 2009/73/ΕΚ και 1 και 13-17 του Κανονισμού (ΕΚ) 715/2009.

17. Βλ. τις διατάξεις του άρθρου 35 της Οδηγίας 2009/73/ΕΚ.

18. *Ibid*, όπου καθορίζονται και οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση παρέκκλισης στις αναδυόμενες αγορές.

19. Η διαδικασία προβλέπεται στις διατάξεις του άρθρου 36 της Οδηγίας 2009/73/ΕΚ.

τη νομολογία του ΔΕΕ, δεν επιτρέπεται τούτο (ερμηνεία) επί νομοθετικών πράξεων της Ένωσης με σαφή και ακριβή διατύπωση, με σκοπό τη διεύρυνση των υποχρεώσεων που υπέχουν τα κράτη μέλη από τις διατάξεις αυτές<sup>20</sup>.

#### γ) Απαιτούμενα της πρόσβασης

Η πρόσβαση τρίτου παρέχεται έναντι ανταλλάγματος, ήτοι καταβολής τέλους χρέωσης χρήσης του δικτύου (tariff). Το αντάλλαγμα προσδιορίζεται με βάση μεθοδολογία που καταρτίζεται από τον οικείο διαχειριστή της υποδομής και εγκρίνεται από την εθνική ρυθμιστική αρχή. Η τελευταία, επίσης, είναι αρμόδια για την έγκριση του ύψους του σχετικού τέλους. Τόσο το περιεχόμενο της μεθοδολογίας όσο και ο προσδιορισμός του τέλους υπόκεινται σε δημόσια διαβούλευση και στη μέγιστη δυνατή δημοσιότητα.

Ενώ, κατά την Οδηγία πρώτης γενιάς απελευθέρωσης της αγοράς φυσικού αερίου<sup>21</sup>, η πρόσβαση μπορούσε να είναι είτε με διαπραγμάτευση είτε ρυθμιζόμενη, υπό το ισχύον ενωσιακό δίκαιο η πρόσβαση είναι μόνο ρυθμιζόμενη, ήτοι λαμβάνει χώρα βάσει κωδίκων διαχείρισης των δικτύων, όπου προβλέπονται υποχρεωτικοί κανόνες πρόσβασης με ρυθμιζόμενα τιμολόγια, όπως προεκτέθηκε. Τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέγουν μεταξύ ρυθμιζόμενης ή διαπραγματεύσιμης πρόσβασης, μόνο στην περίπτωση της πρόσβασης σε υποδομές αποθήκευσης φυσικού αερίου. Σε κάθε περίπτωση, οιοσδήποτε τρόπος υιοθετηθεί, πρέπει να εφαρμόζεται με αμερόληπτα και αντικειμενικά κριτήρια<sup>22</sup>. Οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές είναι αρμόδιες για την εποπτεία και την τήρηση των κανόνων πρόσβασης και, σε περίπτωση που παραβιάζονται οι κανόνες αυτοί, επιβάλλουν τις δέουσες κυρώσεις, ασκώντας έτσι αποτελεσματική ρύθμιση<sup>23</sup>.

#### δ) Οι περιορισμοί για τις εταιρείες τρίτων χωρών

Η ισχύουσα ενωσιακή νομοθεσία που διέπει τις αγορές ενέργειας, γνωστή και ως «Τρίτη Ενεργειακή Δέσμη Απελευθέρωσης» (στο εξής, «Τρίτη Δέσμη»), εισήγαγε για πρώτη φορά ειδικούς κανόνες πιστοποίησης, σε περίπτωση που ο κύριος του συστήματος μεταφοράς ή ο διαχειριστής του ελέγχονται ή πρόκειται να ελεγχθούν από εταιρεία τρίτης χώρας<sup>24</sup>. Δικαιολογητικός λόγος της εν λόγω διάταξης είναι ότι οι εταιρείες από τρίτες χώρες πρέπει να τυγχάνουν της αυτής μεταχείρισης με αυτές των κρατών μελών, αναφορικά με το καθεστώς

που επιβάλλεται από την ενωσιακή νομοθεσία για την λειτουργία των ανωτέρω νομικών οντοτήτων. Κατά την πιστοποίηση εξετάζεται η συνδρομή των κριτηρίων που προκαθορίζονται στην ενωσιακή νομοθεσία.

Ωστόσο, με τη διάταξη αυτή παρέχεται στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές και στην Επιτροπή η δυνατότητα να αρνούνται την πιστοποίηση του κατά τα ανωτέρω διαχειριστή<sup>25</sup>, συνεπώς εμμέσως να αρνούνται την πρόσβαση εταιρειών τρίτων χωρών στις υποδομές φυσικού αερίου κρατών μελών. Η πρόβλεψη αυτή, παρότι σκοπεί στην αντικειμενική εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας στην εδαφική επικράτεια της Ένωσης, εντούτοις ενέχει στοιχεία εύλογου μεν «προστατευτισμού», αλλά ενδεχομένως μη αποδεκτής υποκειμενικότητας, αφού προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι οι αρμόδιες αρχές μπορούν να αρνούνται την πιστοποίηση, αν, «κατά τη γνώμη τους», τίθεται ζήτημα ασφάλειας του εφοδιασμού του κράτους μέλους ή της Ένωσης<sup>26</sup>. Η παραδοξότητα έγκειται στο γεγονός ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν μας έχει συνηθίσει σε θέσπιση υποκειμενικών κριτηρίων εφαρμογής της νομοθεσίας και για τον λόγο αυτόν η συγκεκριμένη διάταξη έχει προσφάτως τύχει αμφισβήτησης, όπως θα εκτεθεί κατωτέρω.

Σε κάθε περίπτωση, η παραπάνω διάταξη μπορεί να θεωρηθεί ότι εισάγει αμφισβητούμενο περιορισμό στην πρόσβαση τρίτου στο σύστημα μεταφοράς φυσικού αερίου (και ηλεκτρισμού), αφού είναι πρόδηλο ότι η συγκεκριμένη πρόβλεψη δεν μπορεί να εφαρμοστεί αντικειμενικά σε όλα τα κράτη μέλη. Τούτο, διότι το περιεχόμενο της ασφάλειας του εφοδιασμού μπορεί να ποικίλλει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο και ό,τι συνιστά κίνδυνο για την ασφάλεια του εφοδιασμού για ένα κράτος μέλος ή την Ένωση δεν μπορεί απαραίτητως να συνιστά το αυτό για κάποιο άλλο κράτος μέλος. Αντιθέτως, μπορεί να συμβεί ακριβώς το αντίστροφο. Είναι πιθανό η ασφάλεια εφοδιασμού σε φυσικό αέριο ενός κράτους μέλους να θίγεται από την υποκειμενική, κατά τα ανωτέρω, θεώρηση του ζητήματος εκ μέρους της Επιτροπής.

Πάντως, ως γενική διαπίστωση, οι περιπτώσεις εξαίρεσης της πρόσβασης τρίτου, κατά τα προβλεπόμενα στην ενωσιακή νομοθεσία, είναι συγκεκριμένες και τόσο τα κράτη μέλη όσο και η Επιτροπή υποχρεούνται να κινηθούν στο πλαίσιο αυτό, χωρίς να μπορούν να προσθέσουν εκ των υστέρων άλλους λόγους εξαίρεσης. Με άλλα λόγια, τα σχετικά ζητήματα εξετάζονται εντός του ισχύοντος προκαθορισμένου ρυθμιστικού πλαισίου. Είναι προ-

20. Βλ. ΔΕΕ C-582/08, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή/Ηνωμένο Βασίλειο*, 15.07.2010, ECLI:EU:C:2010:429, σκ. 51 και ΔΕΕ C-198/12, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή/Βουλγαρία*, 05.06.2014, ECLI:EU:C:2014:1316, σκ. 35.

21. Οδηγία 98/30/ΕΚ.

22. Άρθρο 33 της Οδηγίας 2009/73/ΕΚ.

23. Βλ. τις διατάξεις του άρθρου 41 της Οδηγίας 2009/73/ΕΚ.

24. Κατά τις διατάξεις του άρθρου 11 της Οδηγίας 2009/73/ΕΚ.

25. Δηλαδή αυτού, επί του οποίου πρόκειται να αποκτηθεί ο έλεγχος από εταιρείες προερχόμενες από τρίτες χώρες.

26. Άρθρο 11 παρ. 3 περίπτωση β' της Οδηγίας 2009/73/ΕΚ. Βεβαίως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα λοιπά κριτήρια άρνησης που σχετίζονται με την εθνική άμυνα και ασφάλεια των κρατών μελών είναι απολύτως εύλογα.

φανές ότι η θέση αυτή παρέχει, καταρχήν, στον επενδυτή ασφάλεια δικαίου που, σε συνδυασμό με την πληθώρα των μέσων έννομης προστασίας (εθνικά δικαστήρια, ΔΕΕ, ΕΔΔΑ), οργανώνεται ένα πλέγμα ουσιαστικής και οικονομικής ασφάλειας των επενδύσεων υπό τις συνθήκες ενός κράτους δικαίου.

### III. Η αμφισβήτηση των ενωσιακών διατάξεων για την πρόσβαση τρίτου

Οι ανωτέρω ρυθμίσεις για την πρόσβαση τρίτου στις υποδομές φυσικού αερίου εντός της εδαφικής επικράτειας της Ένωσης αμφισβητήθηκαν έντονα από τη Ρωσική Ομοσπονδία, σε μια προσπάθεια προβολής της νομοθεσίας της Τρίτης Δέσμης<sup>27</sup>. Ο προφανής λόγος της προβολής ήταν ότι, με τις ρυθμίσεις αυτές, αφενός, θίγονταν οι σημερινές συμμετοχές της Gazprom σε υφιστάμενες υποδομές φυσικού αερίου σε χώρες της ανατολικής Ευρώπης που πλέον είναι κράτη μέλη και, αφετέρου, εμποδίζεται δυνητικά η ρωσική εταιρεία να προχωρήσει σε νέες συμμετοχές σε υποδομές άλλων κρατών μελών<sup>28</sup>.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να υπομνησθεί ότι μια από τις αιτιάσεις της Επιτροπής κατά της Gazprom, κατά την ανοιγείσα το 2012 διαδικασία ελέγχου παραβίασης των κανόνων ανταγωνισμού<sup>29</sup>, αφορούσε στη δυνητική ή πραγματική απαγόρευση της διαφοροποίησης των πηγών προμήθειας φυσικού αερίου σε κράτη μέλη. Αυτό θα μπορούσε να συμβεί, κατά την άποψη της Επιτροπής, με την άρνηση της πρόσβασης τρίτου, ήτοι την άρνηση πρόσβασης σε ανταγωνιστές της Gazprom, σε αγωγούς που βρίσκονται στο έδαφος κράτους μέλους, όπου η τελευταία είναι κύριος ή διαθέτει δικαιώματα ελέγχου, ώστε αυτοί να μην μπορούν να πωλούν φυσικό αέριο σε πελάτες τους. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η Επιτροπή θεώρησε ότι, σε συνδυασμό με τη δεσπόζουσα εμπορική θέση της ρωσικής εταιρείας στη σχετική αγορά, η δυνατότητα

αυτή θα μπορούσε να σημειοδοτεί κατάχρηση της θέσης αυτής<sup>30</sup>.

Στις 30 Απριλίου 2014, η Ρωσική Ομοσπονδία απέστειλε αίτημα στον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου (WTO), ζητώντας την έναρξη διαβούλευσης για παραπομπή ενώπιον του δικαιοδοτικού του οργάνου, της συμβατότητας των περιορισμών που τίθενται με την Τρίτη Δέσμη για την πρόσβαση στα δίκτυα των εταιρειών τρίτων χωρών, σε σχέση με τις αρχές και κανόνες του εν λόγω Οργανισμού. Συγκεκριμένα, η Ρωσική Ομοσπονδία ισχυρίστηκε ότι τα προαπαιτούμενα της Τρίτης Δέσμης, που αναφέρονται στην πρόσβαση τρίτου που προέρχεται από τρίτη χώρα<sup>31</sup>, μειώνουν τη διακίνηση φυσικού αερίου από τους εισαγωγείς και βλάπτουν την εφαρμογή των μακροχρόνιων συμβάσεων προμήθειας φυσικού αερίου που ήδη έχουν συναφθεί και εκτελούνται. Επιπρόσθετα, οι περιορισμοί που τίθενται για την πιστοποίηση των διαχειριστών, όταν ελέγχονται από εταιρείες τρίτων χωρών, θέτουν τις τελευταίες σε δυσμενέστερη θέση σε σχέση με αυτές που προέρχονται από κράτη μέλη<sup>32</sup>.

Η έκβαση της υπόθεσης παρουσιάζει μεγάλο ενδιαφέρον, όχι μόνο πολιτικό, αλλά πρωτίστως νομικό, αφού για πρώτη φορά θα τεθεί υπό διεθνή δικαιοδοτικό έλεγχο η νομική συμβατότητα της Τρίτης Δέσμης με άλλες διεθνείς συνθήκες, στις οποίες μετέχει τόσο η Ένωση, ως νομική οντότητα, όσο και τα κράτη μέλη διακεκριμένα. Ωστόσο, στο σημείο αυτό γεννάται το ζήτημα της εκτελεστότητας, άλλως δεσμευτικότητας, της απόφασης που θα εκδοθεί από το αρμόδιο δικαιοδοτικό όργανο του WTO. Με άλλα λόγια, μπορεί να παράξει άμεσα έννομα αποτελέσματα μια απόφαση του παραπάνω οργάνου ή ποια θα είναι η υποχρέωση της ΕΕ, σε περίπτωση διαπίστωσης από τον WTO ότι οι συγκεκριμένες διατάξεις της Τρίτης Δέσμης παραβιάζουν κανόνες του Οργανισμού; Το ζήτημα της ιεραρχίας<sup>33</sup> μεταξύ των διεθνών δικαστηρίων ή άλλων δικαιοδοτικών οργάνων διεθνών οργανισμών και του ΔΕΕ σε σχέση με την ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου έχει απασχολήσει στο παρελθόν τη νομολογία του τελευταίου. Το ΔΕΕ είναι ιδιαίτερα διστακτικό έως αρνητικό να αποδεχθεί την υποχρεωτικότητα των αποφάσεων δικαιοδοτικών οργάνων διεθνών οργανισμών, όπως του WTO, επί ζητημάτων που αφορούν στο ενωσιακό δίκαιο<sup>34</sup>. Το όλο θέμα αποκτά έτι μεγαλύτερη

27. Για τα ζητήματα που αφορούν στην εφαρμογή των διατάξεων της Τρίτης Δέσμης Απελευθέρωσης της αγοράς ενέργειας σε σχέση με τις τρίτες χώρες και, ειδικότερα, με τη Ρωσία, βλ. Κ. YAFIMAVA, *The EU Third Package for Gas and the Gas Target Model: Major contentious issues inside and outside the EU*, The Oxford Institute for Energy Studies, NG 75, Απρίλιος 2013, Κ. TALUS, ό.π., σ. 230 επ..

28. Είναι γνωστό ότι η Επιτροπή κίνησε επίσημη διαδικασία κατά της Gazprom, στις 31.08.2012, με αιτιάσεις που αφορούσαν την κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης σε πέντε κράτη μέλη, ήτοι Βουλγαρία, Εσθονία, Λετονία, Λιθουανία και Πολωνία. Οι αιτιάσεις βασίσθηκαν στις διατάξεις του άρθρου 102 ΣΛΕΕ και στον αντιμονοπωλιακό Κανονισμό (ΕΚ) 1/2003 του Συμβουλίου. Στις 22.04.2015, η Επιτροπή απέστειλε κοινοποίηση των αιτιάσεων.

29. Βλ. υποσημείωση 27.

30. Βλ. A. RILEY, *Commission vs Gazprom: The Antitrust clash of the decade?*, CEPS Policy Brief, 285, 31.10.2012.

31. Βλ. ανωτέρω Κεφάλαιο II (δ).

32. Βλ. WTO Communication της 08.05.2014 «European Union and its Member States—Certain Measures Relating to the Energy Sector».

33. Βλ. S. SCHILL, *The Interface between national and international energy law*, στο *Research Handbook on International Energy Law*, by K. Talus, ό.π., σσ. 51-52.

34. Επί του θέματος, βλ. ειδικότερα M. BRONCKERS, *The Rela-*

σημασία, εξαιτίας του γεγονότος ότι η προσβαλλόμενη Τρίτη Δέσμη, στο σύνολό της, συνιστά ουσιώδες θεμέλιο για την απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας, όχι μόνο στην εδαφική επικράτεια της Ένωσης, αλλά και των γειτονικών χωρών και των χωρών του Ε.Ο.Χ. και, επομένως, είναι πρόδηλο ότι οι ενωσιακοί οργανισμοί θα υποδέχονταν εξαιρετικά δυσάρεστα μια αμφισβήτηση του εν λόγω νομοθετικού πλαισίου απ' οπουδήποτε προερχόμενη.

#### IV. Η πρόσβαση τρίτου στην αγορά φυσικού αερίου κατά τη ρωσική νομοθεσία

##### α) Η κυριαρχική θέση της Gazprom

Η αγορά φυσικού αερίου στη Ρωσική Ομοσπονδία χαρακτηρίζεται από τη δεσπόζουσα θέση που καταλαμβάνει σ' αυτήν ο κρατικός κολοσσός φυσικού αερίου, η Gazprom. Πρόκειται για τη μεγαλύτερη εταιρεία με δραστηριότητες φυσικού αερίου στον κόσμο και για τον λόγο αυτόν δεν μπορεί να σχολιαστεί η εν γένει ρυθμιστική κατάσταση στη χώρα αυτή, χωρίς να ληφθεί υπόψη το εν λόγω στοιχείο<sup>35</sup>. Η εταιρεία ελέγχεται κατά ποσοστό 51% από το ρωσικό δημόσιο και παίζει σημαντικότερο ρόλο στη στρατηγική της διακίνησης του φυσικού αερίου εντός και εκτός της χώρας. Η Gazprom είναι μια καθέτως ολοκληρωμένη επιχείρηση, ήτοι εκτός της άσκησης της δραστηριότητας παραγωγής και προμήθειας, ελέγχει το σύνολο των δικτύων μεταφοράς φυσικού αερίου και τα τρία τέταρτα περίπου των δικτύων διανομής. Περαιτέρω, διαθέτει τα αποκλειστικά δικαιώματα της εξαγωγής του ρωσικού φυσικού αερίου<sup>36</sup>. Τόσο λόγω της ιστορικής της προέλευσης όσο και λόγω της μονοπωλιακής της θέσης, η Gazprom επιδρά και επί της διαμόρφωσης του ρυθμιστικού πλαισίου του συγκεκριμένου τομέα. Έτσι, ανεξαρτήτως των νομοθετικών προβλέψεων, η Gazprom καθορίζει εν τοις πράγμασι και τον τρόπο με τον οποίο

θα χορηγείται σε τρίτους η πρόσβαση στα δίκτυα που ελέγχει, αρνούμενη ή εγκρίνοντας αυτήν<sup>37</sup>.

##### β) Η διάρθρωση του τρόπου διακίνησης του φυσικού αερίου

Το ομοσπονδιακό σύστημα προμήθειας του φυσικού αερίου στη Ρωσική Ομοσπονδία περιλαμβάνει τα ακόλουθα τμήματα διακίνησης του εν λόγω αγαθού ανά την επικράτεια<sup>38</sup>. Το Ενιαίο Σύστημα Προμήθειας Φυσικού Αερίου (Unified Gas System, UGS), τα περιφερειακά συστήματα προμήθειας, τα δίκτυα διανομής και κάποια λίγα ανεξάρτητα δίκτυα. Το κυριότερο σύστημα διακίνησης φυσικού αερίου στη Ρωσία είναι το UGS. Κατά την κείμενη νομοθεσία, το UGS είναι ένα σύνολο δραστηριοτήτων παραγωγής, μεταφοράς, αποθήκευσης και προμήθειας φυσικού αερίου που τεχνικά, οργανικά και οικονομικά είναι συνδεδεμένες μεταξύ τους<sup>39</sup>. Τα περιφερειακά συστήματα προμήθειας αποτελούν τμήμα του ομοσπονδιακού συστήματος προμήθειας, έχουν τις ίδιες δραστηριότητες και σκοπό με το UGS, αλλά είναι ανεξάρτητα από αυτό. Τα ανεξάρτητα συστήματα έχουν, επίσης, τις ίδιες δραστηριότητες ως άνω, αποτελούν και αυτά τμήματα του ομοσπονδιακού συστήματος προμήθειας, αλλά είναι ανεξάρτητα από τα δυο προηγούμενα. Από την ανωτέρω διάρθρωση αντιλαμβάνεται κάποιος ότι το UGS και τα περιφερειακά συστήματα συνιστούν κάθετα ολοκληρωμένες μονάδες, στις οποίες οι μονοπωλιακές δραστηριότητες δεν είναι διαχωρισμένες από τις ανταγωνιστικές<sup>40</sup>. Αντιθέτως, κατά την προεκτεθείσα ρητή απαίτηση της κείμενης νομοθεσίας, δεν επιτρέπεται ο διαχωρισμός των δραστηριοτήτων (αρχή του αδιαιρέτου).

Η κυριότητα του UGS ανήκει στην Gazprom. Η νομική αυτή κατάσταση χορηγεί στην εταιρεία το αποκλειστικό δικαίωμα να μεταφέρει φυσικό αέριο οιοδήποτε άλλου τρίτου, ήτοι να χορηγεί την πρόσβαση στο σύστημα υψηλής πίεσης. Η εν λόγω εταιρεία έχει, επίσης, το αποκλειστικό δικαίωμα των εξαγωγών φυσικού αερίου, εκτός από το υγροποιημένο φυσικό αέριο<sup>41</sup>. Το κυριότε-

tionship of the EC Courts with other International Tribunals: Non-committal, respectful or submissive?, CML Rev., 2007, σ. 601 επ., με την παρατιθέμενη σχετική νομολογία του ΔΕΕ, όπως ΔΕΚ C-149/96, Πορτογαλία/Συμβούλιο, 23.11.1999, ECLI:EU:C:1999:574, η οποία και αποτέλεσε αντικείμενο συζητήσεων και ΔΕΚ C-69/89, Nakajima All Precision/Συμβούλιο, 07.05.1991, ECLI:EU:C:1991:186.

35. Η Gazprom διαδέχθηκε, μετά την πώση του σοβιετικού καθεστώτος, το σοβιετικό υπουργείο φυσικού αερίου που είχε ιδρυθεί το 1965, για να διαχειρίζεται την παραγωγή και την προμήθεια φυσικού αερίου.

36. Για τη θέση της Gazprom και την πολιτική της Ρωσικής Ομοσπονδίας στο φυσικό αέριο, βλ. Α. ΑΪΒΑΖΙΔΟΥ, European Union and Russia: A comparative view of energy policy and legal issues, διπλωματική εργασία στο Διεθνές Πανεπιστήμιο Ελλάδας, Μάρτιος 2015.

37. Βλ. Α. ΑΪΒΑΖΙΔΟΥ, ό.π. σ. 32.

38. Για τον τρόπο διάρθρωσης του τομέα του φυσικού αερίου στη Ρωσική Ομοσπονδία, βλ. Κ. ΥΑΦΙΜΑΒΑ, Evolution of gas pipeline regulation in Russia: Third Party Access, capacity allocation and transportation tariffs, The Oxford Institute for Energy Studies, NG 95, March 2015.

39. Άρθρο 14 του Ομοσπονδιακού Νόμου για το Φυσικό Αέριο του 1999 και Κ. ΥΑΦΙΜΑΒΑ, ό.π. σ. 2

40. Ως «μονοπωλιακές δραστηριότητες» στην αγορά του φυσικού αερίου θεωρούνται η μεταφορά και η διανομή και ως «ανταγωνιστικές δραστηριότητες» η παραγωγή και η εμπορία. Σύμφωνα με τις διατάξεις της ενωσιακής νομοθεσίας, οι δυο αυτές κατηγορίες δραστηριοτήτων είναι διαχωρισμένες (unbundled), όσον αφορά στη διαχείριση των υποδομών.

41. Η αποκλειστικότητα αυτή έληξε το 2013.

## την ενωσιακή και τη ρωσική έννομη τάξη: συγκριτική προσέγγιση

ρο τμήμα του UGS είναι το σύστημα μεταφοράς φυσικού αερίου (Gas Transmission System, GTS), διαχειριστής του οποίου είναι, επίσης, η Gazprom ή οι συνδεδεμένες επιχειρήσεις της ανά την επικράτεια. Το εν λόγω σύστημα σκοπεί στη μεταφορά, αποθήκευση και διοχέτευση σχεδόν του συνόλου των ποσοτήτων που διακινούνται στη Ρωσική Ομοσπονδία.

### γ) Το νομοθετικό πλαίσιο

Οι προβλέψεις για την πρόσβαση τρίτου στη ρωσική ενεργειακή έννομη τάξη, τουλάχιστον σε επίπεδο γράμματος του νόμου, δεν φαίνεται, κατ' αρχάς, να διαφέρουν απ' αυτές της ενωσιακής νομοθεσίας. Αυτό από μόνο του αποτελεί, ούτως ή άλλως, μια σημαντική μεταβολή σε σχέση με το καθεστώς του απόλυτου κρατικού μονοπωλίου που ίσχυε κατά την σοβιετική περίοδο. Η κείμενη ρωσική νομοθεσία προβλέπει, λοιπόν, τη χωρίς διάκριση πρόσβαση στις υπηρεσίες όλων των υποδομών, είτε αυτές ανήκουν στο UGS είτε στα άλλα συστήματα. Με άλλα λόγια, κάθε τρίτος μπορεί να αιτηθεί τη δέσμευση μεταφορικής ικανότητας στα ανωτέρω δίκτυα. Η πρόσβαση, όπως και στο ενωσιακό δίκαιο, προβλέπεται έναντι καταβολής τέλους χρέωσης χρήσεως. Τα εν λόγω τέλη είναι ρυθμιζόμενα. Άρνηση στην πρόσβαση επιτρέπεται μετά από αιτιολογημένη γνώμη του διαχειριστή.

Η επίδραση της παρουσίας του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου στη δεκαετία του '90 στη Ρωσική Ομοσπονδία, αφενός, και οι ενωσιακές ρυθμίσεις για την απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας, αφετέρου, είχαν ως αποτέλεσμα τη διαμόρφωση, σε επίπεδο τουλάχιστον νομοθετικής διατύπωσης, παρεμφερών θεσμών. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το 1997, εισήχθη στη ρωσική νομοθεσία η αρχή της «από κοινού ή ισότιμης μεταφοράς» (common carriage) στα δίκτυα φυσικού αερίου. Κατά το σύστημα αυτό, ο οικείος διαχειριστής υποχρεούται να δημιουργήσει δυναμικότητα στο δίκτυο για κάποιον δυνητικό χρήστη, μειώνοντας αναλογικά το αντίστοιχο δικαίωμα άλλων, κατά τρόπο που όλοι να έχουν πρόσβαση στη συνολική δυναμικότητα<sup>42</sup>. Στη συνέχεια, το 1999, ενσωματώθηκε στη σχετική νομοθεσία για το φυσικό αέριο<sup>43</sup> το δικαίωμα της πρόσβασης τρίτου<sup>44</sup>, ήτοι το σύστημα που χορηγεί χωρίς διακρίσεις σε μια ανεξάρτητη επιχείρηση αερίου τη δυνατότητα να χρησιμοποιεί το δίκτυο, εφόσον υπάρχει επαρκής δυναμικότητα και πληρούνται οι τιθέμενες τεχνικές προϋποθέσεις. Είναι αντιληπτό ότι, τα δύο συστήματα, παρότι αμφότερα αναφέρονται στην πρόσβαση τρίτου, διαφέρουν κατά το γεγονός ότι, στην πρώτη περίπτωση (common carriage) απομειώνονται δικαιώματα τρίτων (παθητική μεταβολή), ενώ στη δεύτερη

περίπτωση (TPA) καθιδρύεται δικαίωμα πρόσβασης υπό προϋποθέσεις (ενεργητική μεταβολή).

Σε γενικές γραμμές, η νομοθεσία έχει προβλέψει την έκδοση ειδικών κανόνων πρόσβασης τρίτων μόνο για το UGS και όχι για τα λοιπά δίκτυα. Επομένως, παρότι νομοθετικώς τουλάχιστον υφίσταται ένα πλαίσιο αρχών για την άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης τρίτου σε όλα τα δίκτυα, εντούτοις, αυτή δεν είναι πρακτικώς εφικτή, παρά μόνο για το UGS<sup>45</sup>. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το γεγονός ότι δεν υφίσταται ορισμός της δέσμευσης της μεταφορικής ικανότητας, πράγμα σημαντικό για την παροχή πρόσβασης σε τρίτο στο δίκτυο φυσικού αερίου.

### δ) Η παρέμβαση της νομολογίας

Η απουσία σαφών ορισμών και μηχανισμών για την παροχή της πρόσβασης τρίτου στις υποδομές φυσικού αερίου είχε ως αποτέλεσμα την κατά καιρούς εμφάνιση ερμηνευτικών ζητημάτων που, κυρίως, αφορούσαν στη δυνατότητα των επιχειρήσεων προμήθειας να εκπροσωπούν τον πελάτη τους και να καταρτίσουν συμβάσεις πρόσβασης στο σύστημα μεταφοράς<sup>46</sup>. Η ερμηνευτική αυτή διαφορά κλήθηκε να επιλυθεί με την προσφυγή σε δικαστική συνδρομή<sup>47</sup>. Η σκέψη των δικαστηρίων ήγειρε σοβαρό προβληματισμό για την εφαρμογή της νομοθεσίας και τον τρόπο ερμηνείας της διάταξης. Συγκεκριμένα, τα δικαστήρια που επιλήφθηκαν των σχετικών διαφορών, από το 2004 έως το 2007, έκριναν ότι οι επιχειρήσεις προμήθειας δεν μπορούσαν να συνάψουν σύμβαση μεταφοράς με τον αρμόδιο διαχειριστή, αφού δεν ήταν τελικοί καταναλωτές. Η κρίση, προφανώς, στηρίχθηκε σε στενή ερμηνεία της διάταξης του σχετικού νόμου που πρόβλεπε τη δυνατότητα πρόσβασης μόνο στον τελικό καταναλωτή. Πάντα ταύτα, παρότι η νομοθεσία εκτείνει

45. Πρόκειται για τον Κανονισμό 858/1997, όπως έχει εν τω μεταξύ τροποποιηθεί και ισχύει μέχρι σήμερα. Η έκδοση του εν λόγω Κανονισμού αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της παροχής πρόσβασης σε κάθε ενδιαφερόμενο τρίτο στα δίκτυα φυσικού αερίου, παρότι έχουν μείνει αρκετά σημεία που είναι ανοικτά και πρέπει να ρυθμιστούν. Βλ. επίσης Κ. ΥΑΦΙΜΑΒΑ, ό.π. σσ. 12-14. Η απουσία ορισμών και μηχανισμών πρόσβασης αποτελεί τον κύριο λόγο που δεν είναι εφικτή η πρόσβαση τρίτου στις υπόλοιπες υποδομές. Για τη χορήγηση πρόσβασης στο UGS, ο ενδιαφερόμενος πρέπει να συνάψει σύμβαση μεταφοράς με τον διαχειριστή, να διαπιστωθεί η διαθεσιμότητα της μεταφορικής ικανότητας και να συμμορφώνεται με τους τεχνικούς κανόνες και πρότυπα που οι κανόνες αυτοί προβλέπουν.

46. A. BOUTE, Towards an EU-Russian Energy Agreement: Principles of Liberalization Under EU and Russian Energy Law, Review of Central and East European Law, 2015, σ. 109 επ.

47. Ibid, βλ. σε υποσημείωση 99, απόφαση 11857/2004 του Supreme Arbitrazh Court, που ακολούθησε παρόμοια σκέψη με την απόφαση F04-1510/2007 του Federal Arbitrazh Court της West-Siberian District.

42. Βλ. Α. ΑΪΒΑΖΙΔΟΥ, ό.π. σ. 37.

43. Βλ. υποσημείωση 36.

44. Που είχε ήδη εισαχθεί από το 1998.

το δικαίωμα της πρόσβασης στο δίκτυο για κάθε επιχείρηση που δραστηριοποιείται στη Ρωσική Ομοσπονδία<sup>48</sup>. Όπως είναι εύλογο, οι αποφάσεις αυτές είχαν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό, ενδεχομένως και την αναίρεση, της άσκησης του δικαιώματος πρόσβασης, με συνακόλουθο αποτέλεσμα την αδυναμία ύπαρξης ανταγωνισμού στη σχετική αγορά. Αυτό που δεν μπορεί κάποιος να ανιχνεύσει είναι, αν η σχετική νομολογία εκδόθηκε με κάποια σκοπιμότητα και πολιτικά κίνητρα ή αν ήταν προϊόν μιας δικαστικής σκέψης που διαπνέεται, αφενός, από σχολαστική αντίληψη περί την εφαρμογή του νόμου και, αφετέρου, από προστατευτισμό της αγοράς μιας ενεργειακής υπερδύναμης ή και τα δυο<sup>49</sup>. Πάντως, στοιχεία προστατευτισμού ενυπάρχουν σε αμφότερες τις πλευρές (Δύση-Ρωσία), άλλοτε εμφανώς, άλλοτε σε λανθάνουσα κατάσταση.

Ωστόσο, βλέποντας ότι η νοοτροπία της εν τοις πράγμασι απαγόρευσης της πρόσβασης στις επιχειρήσεις προμήθειας εξαφάνιζε τις πιθανότητες ακόμα και δυναμικού ανταγωνισμού, σε όποιον βαθμό αυτός θα μπορούσε να αναπτυχθεί<sup>50</sup>, η νεώτερη νομολογία των ρωσικών δικαστηρίων ουσιαστικώς μετέβαλε θέση, αποδεχόμενη τη νομιμοποίηση και τη δυνατότητα των επιχειρήσεων προμήθειας να συνάπτουν συμβάσεις μεταφοράς για λογαριασμό των πελατών τους<sup>51</sup>. Κατά τον τρόπο αυτόν, αποκαταστάθηκε, τουλάχιστον σε θεωρητικό επίπεδο, ο σκοπός του νομοθέτη να παρέχεται πρόσβαση στις υποδομές φυσικού αερίου σε όλους τους χρήστες, με αμερόληπτα κριτήρια.

Ακολούθως, όπως προεκτέθηκε, οι λόγοι εξαιρέσεως από την πρόσβαση, κατά το ενωσιακό δίκαιο, είναι περιοριστικοί και δεν μπορεί να προστεθεί κάποιος με οιαδήποτε απόφαση διοικητικού οργάνου, είτε εθνικού είτε ενωσιακού. Αντιθέτως, στη ρωσική νομοθεσία δεν προβλέπεται περιορισμός αναφορικά με τους λόγους εξαιρέσεως, αλλά είναι δυνατή η προσθήκη και άλλων λόγων με σχετική διοικητική πράξη<sup>52</sup>. Είναι προφανές ότι το γεγονός

αυτό οδηγεί σε ενδεχόμενη αυθαίρετη προσθήκη λόγων εξαιρέσεως, πράγμα που δημιουργεί αρνητικές συνθήκες αναφορικά με την ασφάλεια δικαίου και, συνακόλουθα, είναι πρόξενος αποτροπής υλοποίησης επενδύσεων ευρύτερου ενεργειακού χαρακτήρα στην επικράτεια της Ρωσικής Ομοσπονδίας.

Το θετικό δίκαιο δεν μοιάζει να είναι επαρκές, για να αναπτυχθεί ανταγωνισμός. Απαιτείται και πολιτική βούληση γι' αυτό. Η κυριαρχία των κρατικών μονοπωλίων συνιστά εξ ορισμού ουσιαστικό εμπόδιο για τον ανταγωνισμό και δεν είναι χαρακτηριστικό μόνο της ρωσικής οικονομίας, αφού κάποιος θα πρέπει να αναλογιστεί τον ρόλο που έπαιξαν σ' ολόκληρη τη ΕΕ τα ενεργειακά μονοπώλια και τις ισχυρές αντιδράσεις τους στο στάδιο έναρξης της διαδικασίας απελευθέρωσης από τις αρχές του '90.

## V. Ο ενδεχόμενος οδικός χάρτης προς μια διευρωπαϊκή ενεργειακή συνθήκη για το φυσικό αέριο

Έχοντας πλέον εστιάσει και προσδιορίσει τα στοιχεία που πρέπει να ρυθμιστούν σε μια ειλικρινή και επωφελή προσέγγιση των δυο αγορών, μπορεί κάποιος να καθορίσει και τα σημεία που μπορούν να αποτελέσουν τα θεμέλια μιας διευρωπαϊκής συνθήκης για τη διακίνηση του φυσικού αερίου από τη Ρωσική Ομοσπονδία στην Ευρώπη, περιλαμβάνοντας και τις διασφαλίσεις που ο ευρωπαίος επενδυτής μπορεί να έχει, για να προβεί σε επενδύσεις τεχνολογίας και εκμετάλλευσης των πεδίων του φυσικού αερίου στο ρωσικό έδαφος.

Πρώτα απ' όλα, θα πρέπει να καθορίζονται με σαφήνεια τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις κάθε πλευράς, ώστε να μην υπάρχουν αμφιβολίες ως προς την εφαρμογή. Στη συνέχεια, θα πρέπει να καθιερωθούν αποτελεσματικοί ανεξάρτητοι εθνικοί μηχανισμοί ρυθμιστικού ελέγχου στη Ρωσική Ομοσπονδία, κατά το πρότυπο των εθνικών ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών στην ΕΕ, για τον έλεγχο και την εποπτεία του τομέα του φυσικού αερίου. Στους μηχανισμούς αυτούς θα πρέπει να χορηγηθούν ισχυρές εγγυήσεις ανεξαρτησίας. Οι διατάξεις της ενδεχόμενης συνθήκης θα πρέπει να περιλαμβάνουν αμοιβαίες υποχρεώσεις για την πρόσβαση τρίτου στις υποδομές φυσικού αερίου, ενώ η ρωσική νομοθεσία θα πρέπει να προχωρήσει σε σημαντικές μεταβολές για τον διαχωρισμό (unbundling) των καθέτως ολοκληρωμένων επιχειρήσεων, πράγμα που αποτελεί αποτελεσματικό εργαλείο για την ανάπτυξη του ανταγωνισμού. Η σύγκλιση των μερών στους δυο αυτούς τομείς είναι καθοριστικός παράγων για την επιτυχή έκβαση σύναψης μιας συνθήκης.

Περαιτέρω, είναι υποχρεωτική η καθιέρωση μηχανισμών, διαφορετικών από τα εθνικά τακτικά δικαστήρια, για την επίλυση των διαφορών. Οι μηχανισμοί αυτοί θα πρέπει να έχουν τον χαρακτήρα υποχρεωτικής μόνιμης διεθνούς διαιτησίας στη γραμματεία της συνθήκης, ώστε να

48. Άρθρα 26 και 27 του Ομοσπονδιακού Νόμου για το Φυσικό Αέριο.

49. Η αντίληψη περί προσπάθειας προστατευτισμού προφανώς δεν αποκλείεται, μια και στην Energy Strategy of Russian Federation, το 2003, υπάρχουν σαφείς αναφορές στην προστασία του κράτους και των πολιτών, κατά την άσκηση των ενεργειακών δραστηριοτήτων (βλ. Α. ΑΪΒΑΖΙΔΟΥ, ό.π. σ. 28).

50. Είναι γεγονός ότι, παρά την κυρίαρχη θέση της Gazprom στη ρωσική αγορά φυσικού αερίου, έχουν διεισδύσει και άλλες επιχειρήσεις με σημαντικό μερίδιο στη σχετική αγορά, σήμερα της τάξεως του 25% περίπου.

51. Α. ΒΟΥΤΕ, ό.π., υποσημείωση 101, Postanovlenie Federal'nogo Arbitrazhnogo Suda Ural'skogo Okruga απόφαση F09-9110/2007-CS και Postanovlenie Federal'nogo Arbitrazhnogo Suda Moskovskogo Okruga απόφαση KA-A40/7901-11.

52. Ibid, σ. 129.

## την ενωσιακή και τη ρωσική έννομη τάξη: συγκριτική προσέγγιση

παρέχεται η εμπιστοσύνη και αξιοπιστία επί των αποφάσεων. Όμοιοι μηχανισμοί θα πρέπει να προβλέπονται και για τη λήψη μέτρων προσωρινού χαρακτήρα.

### Συμπέρασμα

α) Η ΕΕ και η Ρωσική Ομοσπονδία είναι από τις μεγαλύτερες πολιτικές και οικονομικές δυνάμεις στον πλανήτη και είναι προφανές ότι οι σχέσεις τους ή οι διαφορές τους δεν μπορούν να στηρίζονται στη λογική της λήψης αντιμέτρων. Κάτι τέτοιο θα αποτελούσε σοβαρό κίνδυνο ανατροπής των γεωπολιτικών ισορροπιών, όχι μόνο στην Ευρώπη, αλλά και σ' ολόκληρο τον κόσμο. Ειδικότερα, η αγορά και η περίπτωση του φυσικού αερίου, ως ενός κοινωνικού αγαθού και ενεργειακού προϊόντος με ιδιότητες φιλικές προς το περιβάλλον, απαιτείται να αντιμετωπίζονται με ιδιαίτερη προσοχή και με τη σοβαρότητα που απαιτείται για ένα αγαθό που παίζει σημαντικό ρόλο στη ζωή εκατομμυρίων πολιτών και, συνακόλουθα, στην πρόοδο δεκάδων εθνικών οικονομιών.

β) Η Ρωσική Ομοσπονδία είναι η μεγαλύτερη σε αποθέματα φυσικού αερίου χώρα στον κόσμο. Τα κράτη μέλη

θα εξαρτώνται επί πολύ χρόνο από το φυσικό αέριο που εισάγεται από τη Ρωσία και για τον λόγο αυτόν θα πρέπει να θεωρηθεί περισσότερο συμφέρον να συνάψουν με την τελευταία μια διευρωπαϊκή ενεργειακή συνθήκη βασισμένη σε κανόνες και αρχές μιας βιώσιμης διαρκούς αμοιβαίας συνεργασίας.

γ) Η διαχρονική πρακτική του δημοσίου διεθνούς δικαίου προσφέρει μηχανισμούς για τη συνεργασία των διεθνών παικτών και στον τομέα της ενέργειας. Τέτοιοι μηχανισμοί θα πρέπει να αρχίσουν να συζητούνται και μεταξύ της ΕΕ και της Ρωσικής Ομοσπονδίας για τη σύσταση και λειτουργία μιας διευρωπαϊκής αγοράς φυσικού αερίου με επέκταση και σε άλλους τομείς της ενέργειας, όπως ο ηλεκτρισμός και τα πετρελαιοειδή. Στο στάδιο της συζήτησης για την καθίδρυση μιας τέτοιας συνθήκης, είναι αναγκαίο να επέλθει ουσιαστική σύγκλιση επί ζητημάτων που συνιστούν θεμελιώδη απαιτούμενα των σχετικών αγορών. Το δικαίωμα της πρόσβασης τρίτου είναι ένα απ' αυτά. Η σύγκλιση των δυο πλευρών, τόσο σε νομικό όσο και σε πραγματικό επίπεδο, θα αποτελέσει ένα σημαντικό βήμα προόδου στην προσέγγιση και συνεργασία τους.