



Η Μεταρρύθμιση του Ευρωπαϊκού και Ελληνικού Δικαίου του Ελεύθερου Ανταγωνισμού

Επιμέλεια:

Ιωάννης Κόκκορης, Οικονομολόγος, Δ.Ν.

Ιωάννης Λιανός, Δικηγόρος, Δ.Ν.

Κωσταντίνος Βαϊνανίδης
Ανδρομάχη Δελικωστοπούλου

Αναστασία Δρίτσα

Ιωάννης Δρυλλεράκης

Αγγελική Κανελλοπούλου

Βασίλης Καραγιάννης

Έφη Κινινή

Ιωάννης Κόκκορης

Νίκος Κοσμίδης

Λάμπρος Κοιζίρης

Ιωάννης Λιανός

Εμμανουήλ Μαστρομανώλης

Θεόδωρος Πανάγος

Γρηγόρης Πελεκάνος

Μαργαρίτα Περιστεράκη

Αντώνης Ρούσσο

Ηλίας Σουφλερός

Δημήτρης Τζουγανάτος

Γεώργιος Τριανταφυλλάκης

Στέφανος Χαρακτινιώτης

Βασίλης Χατζηϊωάννου



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

ΕΚΔΟΣΗ 2008

παϊκή Επιτροπή

γκεντρώσεων,
όνουν με κατα-
ών των συγκε-
Κατευθυντήρι-
θεωρίας πάνω
για τα γνωστο-
ν παραγόντων
ι η δυνατότητα
εις της συγκέ-
μφιλεγόμενες
τροπή θα εξα-
ι των γενικών
τις οποίες θα
λστόσο, ενδε-
να ερωτήματα
ραμμές σε κά-
μεία αυτό. Τέ-
ν εκτενώς και
ύοντας με τον
επίπεδο.

Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΣΤΟΝ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΟ ΤΟΜΕΑ

Θεόδωρος Κ. Πανάγος
Δικηγόρος,
Αντιπρόεδρος Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας (Ρ.Α.Ε.)

I. Εισαγωγή

Η ομαλή λειτουργία των αγορών ενέργειας έχει ζωτική σημασία για την οικονομική ανάπτυξη και την ευημερία των καταναλωτών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Για το λόγο αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Ε.Ε.) θεώρησε υψίστης σπουδαιότητας το σταδιακό άνοιγμα των ευρωπαϊκών αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου στον ανταγωνισμό, με στόχο τη δημιουργία μιας ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς ενέργειας. Η εισαγωγή του ανταγωνισμού στις ευρωπαϊκές αγορές ενέργειας, αποτέλεσε αναπόσπαστο μέρος της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής, σκοπός της οποίας είναι η επίτευξη του τριπλού στόχου, ήτοι της ανταγωνιστικότητας της συγκεκριμένης αγοράς, της ασφάλειας του εφοδιασμού και της αειφόρου ανάπτυξης. Οι στόχοι αυτοί υπογραμμίστηκαν στην Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής με τίτλο «Ευρωπαϊκή στρατηγική για αειφόρο, ανταγωνιστική και ασφαλή ενέργεια», ήδη από τον Μάρτιο 2006.

II. Η Απελευθέρωση της Αγοράς Ενέργειας

Η απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας στην εσωτερική αγορά, συνιστά κύρια ευρωπαϊκή επιλογή. Το νομικό πλαίσιο της απελευθέρωσης μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη με την ενσωμάτωση, για μεν την αγορά του ηλεκτρισμού, αρχικά της οδηγίας 96/92/ΕΚ και στη συνέχεια της οδηγίας 2003/54/ΕΚ, για δε το φυσικό αέριο με την ενσωμάτωση της οδηγίας 2003/55/ΕΚ.

Η μετάβαση από το πρότυπο της μονοπωλιακής οργάνωσης της αγοράς ενέργειας, κατά το οποίο όλες οι σχετικές δραστηριότητες, ήτοι η παραγωγή, η προμήθεια, η μεταφορά και η διανομή της ενέργειας, ασκούνται από μια δημόσια επιχείρηση κοινής ωφελείας, σε ένα πρότυπο οργάνωσης με κανόνες αγοράς και σύμφωνα με τις αρχές και τους κανόνες του ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού, αποτελεί έργο εξαιρετικά δυσχερές, επειδή παράλληλα με την πολιτική που θα ακολουθηθεί και τα ειδικότερα μέτρα που θα υιοθετηθούν για την ανάπτυξη του ανταγωνισμού, πρέπει να διασφαλισθεί ο απρόσκοπτος εφοδιασμός της χώρας με το μείζονος σημασίας αγαθό της ενέργειας.

Για το λόγο αυτό, η επικράτηση συνθηκών ελεύθερου ανταγωνισμού προϋποθέτει σταδιακή εφαρμογή των σχετικών κανόνων, κατ' αρχάς σε συγκεκριμένες δραστηριότητες και, παράλληλα, κατάλληλη επιλογή ρυθμιστικών μέτρων που θα στηρίζουν την ασφάλεια της τροφοδοσίας και την προστασία του καταναλωτή.

Στόχος είναι η, κατά το δυνατόν, διεύρυνση της βάσης των συμμετεχόντων στην αγορά, κατά τρόπο που να διασφαλίζει το δικαίωμα των τελικών καταναλωτών για ελεύθερη επιλογή προμηθευτή, αλλά και το αντίστοιχο δικαίωμα των προμηθευτών να προμηθεύουν ελεύθερα τους πελάτες τους, με συνθήκες διαφάνειας, αντικειμενικότητας και αμεροληψίας.

Οι δραστηριότητες στις οποίες εφαρμόζονται τα μέτρα της ανταγωνιστικής πολιτικής, διακρίνονται σε δύο κατηγορίες. Κάθε κατηγορία παρουσιάζει διαφορετικά χαρακτηριστικά, τόσο ως προς την λειτουργία της, όσο και ως προς την οργάνωσή της.

Στην πρώτη κατηγορία ανήκει το «μονοπωλιακό» τμήμα που συνίσταται στη δικτυακή υποδομή, ήτοι στο σύστημα μεταφοράς και το δίκτυο διανομής της ενέργειας. Η κατηγορία αυτή αποτελεί το λεγόμενο και «φυσικό μονοπώλιο» και αποτελεί τη βάση για την άσκηση των δραστηριοτήτων ενέργειας. Η δεύτερη κατηγορία είναι τα εν δυνάμει ανταγωνιστικά τμήματα, ήτοι η παραγωγή και η προμήθεια της εγχώριας και διασυνοριακής ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου. Η ανωτέρω κατηγορία ανήκει στους τομείς που είναι δεκτικοί εφαρμογής κανόνων που ενισχύουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό.

III. Οι Ρυθμίσεις στο Μονοπωλιακό Τμήμα της Αγοράς του Ηλεκτρισμού

Σύμφωνα με ρητή επιταγή του κοινοτικού δικαίου, προκειμένου να διασφαλισθεί η δίκαιη, αμερόληπτη και με κανόνες ελεύθερης αγοράς πρόσβαση στο δίκτυο, εκεί όπου λειτουργούν κάθετα ολοκληρωμένες επιχειρήσεις, πρέπει να διασφαλίζεται ο διαχωρισμός των δραστηριοτήτων των διαχειριστών μεταφοράς και διανομής από τις δραστηριότητες της παραγωγής και της προμήθειας. Την ανωτέρω διασφάλιση επιτυγχάνει ο νομικός διαχωρισμός των εν λόγω δραστηριοτήτων, χωρίς αναγκαία να απαιτείται, επί του παρόντος τουλάχιστον, διαχωρισμός της κυριότητας των περιουσιακών στοιχείων.

Όμως, οι διαχειριστές των συστημάτων και των δικτύων πρέπει να έχουν ουσιαστικά δικαιώματα λήψης απόφασης για τα περιουσιακά εκείνα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη συντήρηση, τη λειτουργία και την ανάπτυξη των δικτύων, στις περιπτώσεις που τα ανωτέρω περιουσιακά στοιχεία λειτουργούν και βρίσκονται υπό την ιδιοκτησία κάθετα ολοκληρωμένων επιχειρήσεων.

Στο στάδιο της μετάβασης από το μονοπωλιακό καθεστώς σε αυτό της αγοράς του ελεύθερου ανταγωνισμού και για τη διασφάλιση της τεχνικής αξιοπιστίας του συστήματος ηλεκτρικής ενέργειας, κρίθηκε αναγκαία η παραμονή της κυριότητας του συστήματος στην κάθετα ολοκληρωμένη επιχείρηση ΔΕΗ Α.Ε..

Στο πλαίσιο αυτό, και για την μείζονα διασφάλιση όλων των ανωτέρω, προβλέφθηκε ότι η ΔΕΗ Α.Ε. υποχρεούται να αναπτύσσει, συντηρεί και διατηρεί το σύστημα από λειτουργικής άποψης, τεχνικά άρτιο, σύμφωνα με τις οδηγίες ενός τρίτου νομικού προσώπου, του Διαχειριστή του Συστήματος Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (Δ.Ε.Σ.Μ.Η.Ε.), στον οποίο έχει ανατεθεί η εκμετάλλευση και η λειτουργία του συστήματος, κατά τρόπο διαφανή, αντικειμενικό και αμερόληπτο, ώστε να μην υπάρχουν διακρίσεις μεταξύ χρηστών ή κατηγοριών χρηστών. Όπως θα αναφερθεί και στη συνέχεια, υπό το εκτεθέν πλαίσιο, το μονοπωλιακό τμήμα υπόκειται σε προληπτική (ex ante) ρύθμιση. Η ρύθμιση αυτή περιέχει και το στοιχείο της εκ των υστέρων παρακολούθησης της εφαρμογής της.

IV. Οι Ρυθμίσεις στα Ανταγωνιστικά Τμήματα της Αγοράς Ηλεκτρισμού

Η πρώτη ρύθμιση που ο κοινοτικός νομοθέτης απαιτεί για την επίτευξη μιας πλήρως λειτουργικής και ανταγωνιστικής εσωτερικής αγοράς, είναι η χωρίς διακρίσεις, με διαφάνεια και σε λογικές τιμές πρόσβαση στο δίκτυο. Έτσι, αποτελεί γεγονός μείζονος σημασίας η αρμοδιότητα των Ρυθμιστικών Αρχών να καθορίζουν ή εγκρίνουν, αν όχι τα τιμολόγια μεταφοράς και διανομής αυτά καθ' εαυτά, αλλά τουλάχιστον τη μεθοδολογία υπολογισμού τους.

Κατά την εναρμόνιση του εθνικού μας δικαίου με το κοινοτικό και προκειμένου να διαμορφωθούν το συντομότερο δυνατόν συνθήκες ελεύθερης και ανταγωνιστικής αγοράς για τις δραστηριότητες της παραγωγής, προμήθειας, διανομής και μεταφοράς, έχουν προβλεφθεί συγκεκριμένες διαδικασίες που συνάδουν προς τα υποδεικνυόμενα από τις αντίστοιχες οδηγίες.

Ειδικότερα, και με εξαίρεση τα τιμολόγια προμήθειας σε Επιλέγοντες Πελάτες, τα τιμολόγια με βάση τα οποία οι κάτοχοι άδειας εισπράττουν τμήμα ή τέλος ή οποιαδήποτε αντιπαροχή για τις υπηρεσίες που παρέχουν, δεν ισχύουν, αν δεν εγκριθούν από τον Υπουργό Ανάπτυξης, μετά από γνώμη της Ρυθμιστικής Αρχής. Περαιτέρω, και προκειμένου να διασφαλισθεί η με εύλογες τιμές πρόσβαση τρίτων στο Σύστημα, τα τιμολόγια πρόσβασης στο Σύστημα, το Δίκτυο και στο Δίκτυο των Μπ Διασυνδεδεμένων Νησιών, καταρτίζονται βάσει μεθοδολογίας που εγκρίνεται από τον Υπουργό Ανάπτυξης, μετά από γνώμη της Ρυθμιστικής Αρχής.

Σημαντικότερη ρύθμιση του νομοθέτη στο σημείο αυτό, είναι η επιβολή στις ολοκληρωμένες επιχειρήσεις της υποχρέωσης τήρησης χωριστών λογαριασμών

για κάθε μια από τις δραστηριότητες της παραγωγής, της μεταφοράς, της διανομής και της προμήθειας. Δικαιολογητικός λόγος της υποχρέωσης αυτής είναι η αποφυγή διακρίσεων, διασταυρουμένων επιδοτήσεων και λοιπών στρεβλώσεων του ανταγωνισμού. Έτσι, οι εν λόγω επιχειρήσεις υποχρεούνται στην τήρηση των λογαριασμών αυτών, ωσάν οι ανωτέρω δραστηριότητες να ασκούσαν από διακεκριμένες επιχειρήσεις. Ο λογιστικός διαχωρισμός συμπληρώνεται από τον λειτουργικό διαχωρισμό, ήτοι την απαγόρευση συμμετοχής στις οργανωτικές δομές των διαχειριστών, των προσώπων που συμμετέχουν σε αντίστοιχες δομές των δραστηριοτήτων παραγωγής και προμήθειας.

Ιδιαίτερα σημαντική είναι η εισαγωγή της υποχρέωσης αδειοδοτικής διαδικασίας στις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην παραγωγή και την προμήθεια, μετά από σχετικό αίτημα του ενδιαφερομένου. Προϋπόθεση της χορήγησης άδειας είναι η πλήρωση αντικειμενικών, διάφανων και μη εισαγόντων διακρίσεις κριτηρίων, τα οποία είναι εκ των προτέρων τεθειμένα στο νόμο.

Η οργάνωση και η λειτουργία της ημερήσιας αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, αποτελεί θεσμό εξαιρετικά σημαντικό για την απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας και τη λειτουργία του υγιούς ανταγωνισμού. Ο Ημερήσιος Ενεργειακός Προγραμματισμός (Η.Ε.Π.) στοχεύει στην ελαχιστοποίηση της συνολικής δαπάνης για την εξυπηρέτηση των αναγκών του Συστήματος σε ενέργεια, μέσω της διαδικασίας υποβολής δηλώσεων ως προς το εκτιμώμενο από τους εκπροσώπους φορτίου, ως αναγκαίο φορτίο και, παράλληλα, μέσω της υποβολής οικονομικών προσφορών για την έγχυση ενέργειας στο Σύστημα.

Αξιόλογο παράδειγμα λειτουργίας της ελεύθερης αγοράς στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, συνιστά η αρμοδιότητα του Δ.Ε.Σ.Μ.Η.Ε. να διενεργεί πλειοδοτικούς διαγωνισμούς για την εκχώρηση σε μακροχρόνια και βραχυχρόνια βάση, δικαιωμάτων μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας μέσω των διασυνοριακών διασυνδέσεων της Χώρας. Στο ίδιο πλαίσιο, αποτέλεσμα διαγωνιστικής διαδικασίας αποτελεί και η υπογραφή συμβάσεων για τη μακροχρόνια δέσμευση διαθεσιμότητας επαρκούς ισχύος παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας και περιθωρίων ασφαλείας, εφόσον αυτά δεν εξασφαλίζονται από αυτόβουλες επενδυτικές αποφάσεις των συμμετεχόντων στην αγορά.

V. Μέτρα για την Απελευθέρωση της Αγοράς Φυσικού Αερίου

Παρόμοιες ρυθμίσεις με αυτές που αναφέρθηκαν για το μονοπωλιακό τμήμα της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, ισχύουν στην κοινοτική νομοθεσία και για την αγορά του φυσικού αερίου. Ειδικότερα, υπάρχουν προβλέψεις για την ελεύθερη και χωρίς διακρίσεις πρόσβαση των χρηστών στο Σύστημα μεταφοράς φυσικού αερίου, καθώς και την ελεύθερη επιλογή προμηθευτή.

οράς, της διανομής αυτής είναι η αποστρεβλώσεων του πν ήρπση των λοτιαν από διακεκρι-1 από τον λειτουρνωτικές δομές των δομές των δραστη-

ιοδοτικής διαδικα-γί και την προμή-ση της χορήγησης γόντων διακρίσεις

τής ενέργειας, απο-οράς ενέργειας και κός Προγραμματι-πάνης για την εξυ-ιαδικασίας υποβο-; φορτίου, ως ανα-ν προσφορών για

ον τομέα της πλε-διενεργεί πλειοδο-ραχυκρόνια βάση, νοριακών διασυν-; διαδικασίας απο-π διαθεσιμότητας ρίων ασφαλείας, ιοφάσεις των συμ-

ού Αερίου

νοπωλιακό τμήμα θεσία και για την για την ελεύθερη ταφοράς φυσικού

Ειδικότερα, η κοινοτική νομοθεσία για την αγορά του φυσικού αερίου προβλέπει ότι, για να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική πρόσβαση στην αγορά όλων των συμμετεχόντων, συμπεριλαμβανομένων και των νεοεισερχόμενων επιχειρήσεων, απαιτείται η εφαρμογή μηχανισμών εξισορρόπησης. Οι μηχανισμοί αυτοί δεν πρέπει να επιβάλουν διακρίσεις αλλά να αντικατοπτρίζουν το κόστος, μέσω διαφανών τιμολογίων τα οποία δεν εισάγουν διακρίσεις για την πρόσβαση στη μεταφορά. Ο έλεγχος για τη συμβατότητα των ανωτέρω τιμολογίων με την κείμενη νομοθεσία ασκείται προληπτικά από τις Ρυθμιστικές Αρχές.

Η εθνική νομοθεσία, στοχεύοντας στην επίτευξη μιας απολύτως λειτουργικής και ανταγωνιστικής εσωτερικής αγοράς, χωρίς όμως να τεθεί σε κίνδυνο ο απρόσκοπτος εφοδιασμός των καταναλωτών με φυσικό αέριο, διέκρινε τη δικτυακή υποδομή στο Εθνικό Σύστημα Φυσικού Αερίου (Ε.Σ.Φ.Α.) και στο Ανεξάρτητο Σύστημα Φυσικού Αερίου (Α.Σ.Φ.Α.). Το Ε.Σ.Φ.Α. αποτελεί ιδιοκτησία του Διαχειριστή του Εθνικού Συστήματος Φυσικού Αερίου (Δ.Ε.Σ.Φ.Α.), ο οποίος συστάθηκε πολύ πρόσφατα και ο οποίος λειτουργεί, συντηρεί, διαχειρίζεται και εκμεταλλεύεται το Ε.Σ.Φ.Α. κατά τρόπο που να διασφαλίζει την ελεύθερη πρόσβαση των χρηστών σε αυτό. Άρνηση πρόσβασης μπορεί να αιτιολογηθεί μόνο για λόγους έλλειψης δυναμικότητας ή ένεκα σοβαρών οικονομικών δυσχερειών εκ συμβάσεων που περιέχουν ρήτρες υποχρεωτικής αγοράς, ανεξαρτήτως παραλαβής και εφόσον τηρηθεί η αυστηρά προβλεπόμενη διαδικασία για την χορήγηση της άρνησης.

Στο πλαίσιο της απελευθέρωσης της σχετικής αγοράς, προβλέπεται ότι το λοιπό δίκτυο, το Ανεξάρτητο Σύστημα Φυσικού Αερίου (Α.Σ.Φ.Α.) δύνανται να κατασκευάζουν τρίτοι, κατόπιν αιτήσεώς τους και χορήγηση άδειας από τον Υπουργό Ανάπτυξης, μετά από γνώμη της ΡΑΕ, εφόσον πληρούνται κριτήρια που σχετίζονται με την ασφάλεια του εφοδιασμού, την ελεύθερη πρόσβαση των τρίτων και την ενίσχυση του ελεύθερου ανταγωνισμού.

Στο ίδιο, ως άνω, πλαίσιο και για το άνοιγμα της σχετικής αγοράς και την αύξηση των συμμετεχόντων σε αυτήν, προβλέπεται αδειοδοτική διαδικασία τόσο για τη χορήγηση άδειας διανομής, όσο και για τη χορήγηση άδειας προμήθειας φυσικού αερίου, ενώ αν συντρέχουν ειδικές προϋποθέσεις, η άδεια διανομής χορηγείται κατόπιν διαγωνισμού.

Περαιτέρω, στην Ελληνική νομοθεσία, προβλέπεται η δυνατότητα λειτουργίας Ενιαίας Αγοράς Φυσικού Αερίου (Ε.Α.Φ.Α.), που έχει ως αντικείμενο τις συναλλαγές φυσικού αερίου με φυσική παράδοση, αγορά η οποία όμως ακόμα δεν έχει συγκροτηθεί. Η ως άνω αγορά θα συμβάλει στην προαγωγή του ελεύθερου ανταγωνισμού και την προστασία των καταναλωτών.

Κατ' αναλογία με τα ισχύοντα στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, προς αποφυγή διακρίσεων, διασταυρούμενων επιχορηγήσεων και στρεβλώσεων του ανταγω-

νισμού, η τιμολόγηση κάθε δραστηριότητας φυσικού αερίου γίνεται σύμφωνα με μεθοδολογία που εγκρίνεται από τη Ρ.Α.Ε., ενώ οι επιχειρήσεις που ασκούν τις εν λόγω δραστηριότητες φέρουν την υποχρέωση τήρησης λογιστικά διαχωρισμένων λογαριασμών για κάθε μια δραστηριότητά τους, σύμφωνα με μεθοδολογία που εγκρίνεται από τη Ρ.Α.Ε.. Για τον ίδιο, ως άνω, λόγο απαγορεύεται στο Δ.Ε.Σ.Φ.Α. να συμμετέχει σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην παραγωγή και προμήθεια φυσικού αερίου ή ηλεκτρικής ενέργειας. Στο ίδιο πλαίσιο, τα πρόσωπα που ασκούν τη διοίκηση της διαχείρισης, τόσο του Ε.Σ.Φ.Α., όσο και των Α.Σ.Φ.Α. δεν πρέπει να συνδέονται με οποιαδήποτε σχέση εργασίας, έργου ή εντολής με επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην παραγωγή και προμήθεια φυσικού αερίου ή ηλεκτρικής ενέργειας. Οι ως άνω υποχρεώσεις αποτυπώνονται ως όροι και τίθενται στις χορηγούμενες σε αυτούς άδειες.

Η απελευθέρωση της αγοράς του φυσικού αερίου βρίσκεται σε πρώιμο στάδιο σχετικά με αυτό του ηλεκτρισμού, πλην όμως πρέπει να σημειωθεί ότι τόσο η οδηγία 2003/55 όσο και ο ν. 3428/2005 επιβάλλουν πιο ξεκάθαρες διαδικασίες και ειδικότερα μέτρα για τη θεμελίωση των κανόνων και αρχών του ανταγωνισμού, σε σύγκριση με τις αντίστοιχες ρυθμίσεις που είχαν προβλεφθεί στο πρώτο στάδιο της απελευθέρωσης της αγοράς του ηλεκτρισμού.

VI. Ρυθμιστική Παρέμβαση στις Απελευθερωμένες Αγορές Ενέργειας

Για την ουσιαστική επικράτηση συνθηκών ανταγωνισμού στην αγορά και προκειμένου να διασφαλιστούν τα σχετικά οφέλη, (ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, μεγιστοποίηση της οικονομικής ανάπτυξης και επίτευξη των χαμηλότερων δυνατών τιμών ενέργειας για τους καταναλωτές) απαιτείται η παρακολούθηση και εποπτεία της λειτουργίας της αγοράς, τόσο σε επίπεδο ρύθμισης, (ήτοι με τη θέσπιση λεπτομερών, εξειδικευμένων κανόνων που θα διασφαλίζουν την ανάπτυξη του ανταγωνισμού), όσο και σε επίπεδο παρακολούθησης της εφαρμογής αυτών, με την επακόλουθη δυνατότητα του ρυθμιστή για επιβολή κυρώσεων, σε περίπτωση διαπίστωσης μη τήρησης των νομοθετικά ή ρυθμιστικά θεσπισμένων κανόνων.

Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (Ρ.Α.Ε.), ως ανεξάρτητη αρχή που συστάθηκε με βάση τις διατάξεις του ν. 2773/1999, έχει αρμοδιότητες παρακολούθησης και ελέγχου της αγοράς ενέργειας σε όλους τους τομείς, γνωμοδότησης για την έκδοση των ατομικών και κανονιστικών διοικητικών πράξεων στον τομέα της ενέργειας, έγκρισης λεπτομερειών εφαρμογής των σχετικών Κωδίκων, ελέγχου και επιβολής κυρώσεων στα πρόσωπα που ασκούν δραστηριότητα στον ανωτέρω τομέα και διαιτητικής επίλυσης διαφορών. Στο ως άνω πλαίσιο, συνεργάζεται με τις αντίστοιχες αρχές άλλων κρατών, διεθνείς οργανισμούς και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Οι αρμοδιότητες της Ρ.Α.Ε. μπορεί επομένως να διακριθούν σε τρεις κατηγορίες.

Α. Προληπτική Ρύθμιση - Θέσπιση Κανόνων δικαίου

Σύμφωνα με το ισχύον νομικό πλαίσιο, η Ρ.Α.Ε., γνωμοδοτεί προς τον Υπουργό Ανάπτυξης για την έκδοση και τροποποίηση των κανονισμών που αναφέρθηκαν ανωτέρω, σύμφωνα με τους οποίους χορηγούνται οι άδειες για την άσκηση του συνόλου των δραστηριοτήτων του ηλεκτρισμού και του φυσικού αερίου, καθώς και για την έκδοση των γενικών και ειδικών όρων άσκησης των αντίστοιχων δραστηριοτήτων. Ασκώντας τη σχετική γνωμοδοτική της αρμοδιότητα, η Ρ.Α.Ε. επιδιώκει, ώστε οι τιθέμενοι όροι να επιβάλουν στους κατόχους των αδειών την υποχρέωση να ασκούν τις αδειοδοτούμενες δραστηριότητες, σύμφωνα με τις επιταγές του νόμου και κατά τρόπο που δεν στρεβλώνονται οι κανόνες της αγοράς. Ασφαλώς, οι σχετικοί όροι δεν πρέπει είναι υπέρμετροι ή τέτοιοι που να αποτρέπουν νέους παίκτες από την αγορά της ενέργειας.

Στο ίδιο πλαίσιο, η Ρ.Α.Ε. γνωμοδοτεί προς τον Υπουργό Ανάπτυξης για την έκδοση και τροποποίηση των κανονισμών διαχείρισης και συναλλαγών, τόσο του Συστήματος και του Δικτύου ηλεκτρικής ενέργειας, όσο και του φυσικού αερίου, προκειμένου να διασφαλίζεται η ελεύθερη, επί ίσοις όροις και διαφανής πρόσβαση των τρίτων στα δίκτυα και η λειτουργία αγοράς με κανόνες υγιούς και ελεύθερου ανταγωνισμού.

Δεδομένου ότι, στην εν τοις πράγμασι λειτουργία των ολοκληρωμένων επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον τομέα της ενέργειας, σημαντικότερη παράμετρο που μπορεί να οδηγήσει σε καταστρατήγηση των κανόνων του υγιούς ανταγωνισμού, αποτελεί η τήρηση λογαριασμών κατά τρόπο που οδηγεί σε διακρίσεις, σε διασταυρούμενες επιδοτήσεις και σε στρέβλωση του ανταγωνισμού, η Ρ.Α.Ε. έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα να εγκρίνει τη μεθοδολογία τιμολόγησης των σχετικών δραστηριοτήτων και της τήρησης λογιστικά διαχωρισμένων λογαριασμών.

Β. Παρακολούθηση και Εποπτεία της Αγοράς

Η Ρ.Α.Ε. παρακολουθεί και εποπτεύει τη λειτουργία της αγοράς ενέργειας σε όλους του τομείς και γνωμοδοτεί προς τον Υπουργό Ανάπτυξης και σε κάθε αρμόδια αρχή για τη λήψη των αναγκαίων μέτρων που αφορούν τη τήρηση των κανόνων του ανταγωνισμού και την προστασία των καταναλωτών. Στο πλαίσιο αυτό έχει τη δυνατότητα να συλλέγει, υπό τον όρο της προστασίας του επιχειρηματικού ή άλλου απορρήτου και των προσωπικών δεδομένων, κάθε στοιχείο που κρίνει αναγκαίο για την άσκηση της ρυθμιστικής αλλά και της γενικότερης πολιτικής ανταγωνισμού, τόσο από τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην ενέργεια, όσο και από τρίτους αρμόδιους φορείς, όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού, με τους οποίους, άλλωστε, συνεργάζεται.

Με στόχο την επικράτηση ίσων όρων ανταγωνισμού, συνεργάζεται και με τις λοιπές Ευρωπαϊκές Ρυθμιστικές Αρχές, ιδίως στο πλαίσιο του Συμβουλίου Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας, ενώ λαμβάνοντας υπόψη και στοιχεία που της παρέχει η Επιτροπή Ανταγωνισμού υποβάλλει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή επίσης έκθεση, σχετικά με την κατοχή δεσποζουσας θέσης στην αγορά και συμπεριφορές που αντιβαίνουν στους κανόνες του ελεύθερου ανταγωνισμού και τα μέτρα που λαμβάνονται για την ενίσχυση των διασυνδέσεων και του ανταγωνισμού στην αγορά της ενέργειας. Περαιτέρω, η Ρ.Α.Ε. απαντά στα ερωτηματολόγια που υποβάλλει επίσης η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Γενική Διεύθυνση Ενέργειας και Μεταφορών) στις Ρυθμιστικές Αρχές, αναφορικά με την εναρμόνιση των κρατών μελών με τις διατάξεις των Οδηγιών 2003/54/ΕΚ και 2003/55/ΕΚ, ενώ υπέβαλε αρμοδίως στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή την εθνική έκθεση για την πορεία της απελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρικής αγοράς και φυσικού αερίου τον Ιούλιο 2005, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις των Οδηγιών 2003/54/ΕΚ και 2003/55/ΕΚ.

Γ. Κυρωτική Αρμοδιότητα

Η παρακολούθηση και η εποπτεία της αγοράς δεν θα μπορούσε να είναι αποτελεσματική, χωρίς τη δυνατότητα της Ρυθμιστικής Αρχής να επιβάλει κυρώσεις, όταν διαπιστώνει παραβίαση του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου ή των όρων των χορηγηθεισών αδειών. Η Ρ.Α.Ε., κατόπιν ακροάσεως, μπορεί να επιβάλει κυρώσεις.

VII. Τελικώς, Επικρατούν Συνθήκες Ανταγωνισμού στην Αγορά Ενέργειας;

Η αγορά ενέργειας βρίσκεται, όπως προελέχθη, σε μεταβατικό στάδιο. Για το λόγο αυτό δύσκολα μπορεί να γίνει λόγος για πλήρη επικράτηση συνθηκών ανταγωνισμού. Η διαδικασία, ωστόσο, του ανοίγματος της αγοράς ενέργειας έχει ήδη μεταβάλει σημαντικά τη δομή και λειτουργία της, προσέφερε νέες ευκαιρίες επιχειρηματικής δραστηριότητας και οδήγησε στην εισαγωγή νέων προϊόντων και υπηρεσιών. Ο ανταγωνισμός, κατ' αρχάς, μείωσε τις τιμές της ενέργειας στην Ευρώπη και συνέβαλε στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, πράγμα που δεν πρέπει να θεωρείται ελάσσονος σημασίας.

Η αγορά ενέργειας είναι διαρκώς εξελισσόμενη, ενώ σταδιακά εξελίσσεται και η ίδια η απελευθέρωση. Περαιτέρω, πρόκειται για αγορά με εγγενείς τάσεις υπερσυγκέντρωσης, κυρίως εξαιτίας των απαιτούμενων επενδύσεων εντάσεως κεφαλαίου με μακρό χρόνο υλοποίησης. Τέλος, πρόκειται για αγορά, τμήμα της οποίας εξακολουθεί να οργανώνεται κατά το μονοπωλιακό πρότυπο.

Συμφασμένη με τις ιδιαιτερότητες αυτές είναι και η ίδια η φύση της ενέργειας. Η ενέργεια δεν είναι ένα απλό εμπορεύσιμο οικονομικό αγαθό, αλλά ενσωματώνει

γάζεται και με τις συμβουλίες Ευρωπαϊκού και στοιχεία που η Επυτροπή επέλεξε και συμπεριφορές και τα μέτρα που υλοποιούνται στην αγορά που υποβάλλει και Μεταφορών) των μελών με τις πάλαι αρμοδίως και απελευθέρωσης 2005, σύμφωνα με Ν.Κ.

ύσε να είναι αποδοτική και να βάλει κυρώσεις, στο πλαίσιο ή των οποίων μπορεί να επιβά-

κό στάδιο. Για το σκοπό των ανταγωνιστικών ενεργειών έχει ήδη ευκαιρίες επιχειρηματιών και υπηρεσιών στην Ευρώπη, πράγμα

ά εξελίσσεται και νέες τάσεις υπερ-εντάσεως κεφαλαίου της οποίας

ση της ενέργειας. αλλά ενσωματώνει

χαρακτηριστικά δημόσιας υπηρεσίας και επιφέρει, συνακολούθως, στην οικονομία εξωτερικά κόστη, η διαχείριση των οποίων δε μπορεί να γίνει από την ίδια την αγορά.

Συνέπεια, των χαρακτηριστικών αυτών της αγοράς ενέργειας, είναι ότι οι κλασικοί κανόνες ανταγωνισμού και οι μέθοδοι της ελεύθερης αγοράς δεν επαρκούν, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ορθή λειτουργία της. Αυτό συνεπάγεται την ανάγκη διαρκούς παρακολούθησης της αγοράς ενέργειας και συνεχή ρυθμιστική παρέμβαση, κατά τρόπο ανεξάρτητο και αμερόληπτο, για τη δημιουργία συνθηκών ανταγωνισμού στην πράξη.

Εντούτοις, παρά τη σημειωθείσα πρόοδος, οι στόχοι του ανοίγματος της αγοράς δεν έχουν ακόμα επιτευχθεί, καθώς συνεχίζουν να υπάρχουν φραγμοί του ελεύθερου ανταγωνισμού σε πανευρωπαϊκό επίπεδο. Οι σημαντικές αυξήσεις των τιμών αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας στην Ευρώπη, που εν μέρει δικαιολογούνται από το υψηλότερο κόστος των καυσίμων και την τήρηση των περιβαλλοντικών υποχρεώσεων, οι συνεχιζόμενες καταγγελίες για φραγμούς εισόδου στην αγορά και οι περιορισμένες δυνατότητες άσκησης του δικαιώματος επιλογής των καταναλωτών, οδήγησαν τη Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τον Ιούνιο του 2005, στην πραγματοποίηση έρευνας για τη λειτουργία των ευρωπαϊκών αγορών φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας. Η έρευνα αυτή, η οποία βασίζεται στο άρθρο 17 του Κανονισμού 1/2003 για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της Συνθήκης, είχε ως στόχο την αξιολόγηση των επικρατούντων όρων ανταγωνισμού και την επισήμανση των αιτιών της διαπιστωθείσας δυσλειτουργίας.

Η έρευνα εστίαστηκε στην επισήμανση των τομέων στους οποίους ο ανταγωνισμός δεν λειτουργεί ακόμα πλήρως, καθώς και εκείνων στους οποίους πρέπει να υπάρξει ταχύτερη παρέμβαση προκειμένου να αξιοποιηθεί η απελευθέρωση. Οι δυσλειτουργίες που επισημάνθηκαν απαιτούν λήψη επείγοντων μέτρων με προτεραιότητα στην επίτευξη αποτελεσματικού διαχωρισμού των δραστηριοτήτων δικτύου και προμήθειας, την εξάλειψη των ρυθμιστικών κενών (ιδίως όσον αφορά τα διασυνοριακά ζητήματα), την αντιμετώπιση της συγκέντρωσης της αγοράς και των φραγμών εισόδου και την αύξηση της διαφάνειας στη λειτουργία της αγοράς.

Τα πορίσματα της έρευνας επιβεβαιώνουν τα συμπεράσματα της ανακοίνωσης «Προοπτικές για την εσωτερική αγορά αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας», την οποία υπέβαλε η Επιτροπή σε συνέχεια της Πράσινης Βίβλου και στο πλαίσιο της ανασκόπησης της ενεργειακής στρατηγικής της Ε.Ε.. Αρκεί, στο σημείο αυτό, να επισημάνουμε δυο βασικές διαπιστώσεις. Κατά πρώτον, η έρευνα του κλάδου επιβεβαιώνει τη διαπίστωση ότι πρέπει οπωσδήποτε να επιλυθεί η συστηματική σύγκρουση συμφερόντων που είναι εγγενής στην κάθετη ενοποίηση των δραστηριοτήτων προμήθειας και δικτύου και έχει οδηγήσει σε έλλειψη επενδύσεων σε υποδομές,

καθώς και σε διακρίσεις. Περαιτέρω, ότι η Ευρώπη χρειάζεται ουσιαστική ενίσχυση των εξουσιών των ρυθμιστικών αρχών και τόνωση του ευρωπαϊκού συντονισμού.

Γίνεται, ευχερώς, αντιληπτό ότι οι πρόσφατες επιλογές του εθνικού νομοθέτη που κατατείνουν στην ενίσχυση του διαχωρισμού του μονοπωλιακού από το ανταγωνιστικό τμήμα της αγοράς, τόσο στην αγορά ηλεκτρισμού όσο και σε εκείνη του φυσικού αερίου, αντιμετωπίζουν ευθέως το πρώτο από τα δύο ζητούμενα.

Η ρυθμιστική λειτουργία εξάλλου, που έχει ήδη συμβάλει στην εμπέδωση νέων πρακτικών στην ελληνική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, έχει πρόσφατα περαιτέρω εξειδικευτεί με τη νέα νομοθεσία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, καθώς και εκείνης για το φυσικό αέριο, επιβεβαιώνοντας ότι ο σχεδιασμός της ελληνικής ενεργειακής πολιτικής, τείνει προς τη σωστή κατεύθυνση.

VIII. Συμπέρασμα

Η δημιουργία μιας ελεύθερης αγοράς ενέργειας που θα λειτουργεί με κανόνες υγιούς ανταγωνισμού πρέπει να επιτευχθεί κατά τρόπο που να εξασφαλίζει την παροχή υπηρεσιών δημοσίου συμφέροντος, σε συνδυασμό με τη διασφάλιση της ασφάλειας τροφοδοσίας της χώρας, της ενεργειακής αποδοτικότητας, της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, καθώς και της προστασίας του περιβάλλοντος και του καταναλωτή.

Η ευρωπαϊκή νομοθεσία, απηχώντας τη διεθνή πρακτική, εισήγαγε και στο τομέα της ενέργειας το πρότυπο της ρύθμισης ειδικού χαρακτήρα (σε αντίθεση προς τη γενικού τύπου ρυθμιστική αρμοδιότητα). Η εξειδικευμένη ρυθμιστική λειτουργία, στο πρότυπο της οποίας λειτουργεί η Ρ.Α.Ε., ασκείται από φορέα ανεξάρτητο από τη διοίκηση και την αγορά, καθώς και τα συναφή με αυτή, συμφέροντα.

Στην Χώρα μας καταβάλλεται σημαντική προσπάθεια να εξαλειφθούν τα εμπόδια τα οποία δεν επιτρέπουν στους τελικούς καταναλωτές να επωφεληθούν πλήρως από τα οφέλη της απελευθέρωσης. Όπως είναι προφανές, η ομαλή μετάβαση από μια μονοπωλιακή σε μια απελευθερωμένη αγορά δεν μπορεί να επιτευχθεί εύκολα, ιδίως όταν η επιχείρηση που μέχρι πρόσφατα κατείχε το μονοπώλιο, παραμένει να κατέχει το μεγαλύτερο τμήμα της αγοράς. Όπως επισημάνθηκε ήδη, ο έλεγχος της τήρησης των κανόνων του ανταγωνισμού με τους παραδοσιακούς μηχανισμούς ελέγχου στην αγορά ενέργειας, αποτελεί σημαντικό μέσο για την αντιμετώπιση συμπεριφορών που νοθεύουν τον ανταγωνισμό. Εφόσον, όμως, τα επίπεδα συγκέντρωσης στις αγορές φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας παραμένουν υψηλά, αντικατοπτρίζοντας σε μεγάλο βαθμό τις μονοπωλιακές δομές που είχαν δημιουργηθεί πριν την απελευθέρωση και επιβιώνουν έως σήμερα, εμφανίζεται επίκαιρη η ανάγκη ανάληψης εντονότερης ρυθμιστικής δράσης.

Μόνο ένα ενισχυμένο ρυθμιστικό πλαίσιο μπορεί να παράσχει το διαφανές, σταθερό και απαλλαγμένο από διακρίσεις περιβάλλον που χρειάζεται η συγκεκριμένη αγορά, προκειμένου να αναπτυχθεί ο ανταγωνισμός και να πραγματοποιηθούν μελλοντικές επενδύσεις. Ήδη, σήμερα, το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, παρέχει σοβαρές δυνατότητες για τον έλεγχο και την αποτροπή συνθηκών που μπορεί να περιορίσουν τον ανταγωνισμό. Φαίνεται ότι, με την πρόσφατη εισαγωγή μεγάλου αριθμού νέων συμμετεχόντων – τουλάχιστον στον ηλεκτρισμό – σε σύντομο χρονικό διάστημα η αγορά του ηλεκτρισμού θα μπορέσει να λειτουργήσει σύμφωνα με τους κανόνες που έχουν ήδη θεσμοθετηθεί μέσω του Κώδικα Διαχείρισης Συστήματος και Συναλλαγών Ηλεκτρικής Ενέργειας, οι οποίοι προβλέπουν αφενός τη λειτουργία μιας ελεύθερης αγοράς και αφετέρου συναλλαγές, τα χαρακτηριστικά των οποίων καθορίζονται από την προσφορά και τη ζήτηση και πραγματοποιούνται, σύμφωνα με τις αρχές και του κανόνες του πραγματικού ανταγωνισμού.