

# Η ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΜΕ ΑΦΟΡΜΗ ΤΗΝ ΥΠΟΘΕΣΗ ΔΕΕ C-378/19, PREZIDENT SLOVENSKEJ REPUBLIKY

## Αρήτη Τσουκαλά

Δικηγόρος, ΜΔΕ Δημοσίου  
Δικαίου ΕΚΠΑ & ΜΔΕ  
Δικαίου Περιβάλλοντος  
ΕΚΠΑ

### I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Η σχετικά πρόσφατη απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την υπόθεση *Prezident Slovenskej republiky*<sup>1</sup> αποτελεί απάντηση του ΔΕΕ σε προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Συνταγματικό Δικαστήριο της Σλοβακικής Δημοκρατίας, προκειμένου να ερμηνεύσει τις παρ. 4 και 5 του άρθ. 35 της Οδηγίας 2009/72/ΕΚ και να μπορέσει το αιτούν δικαστήριο να αξιοποιήσει αυτήν την χρήσιμη<sup>2</sup> ερμηνεία του ΔΕΕ στην επίλυση της ενώπιόν του πραγματικής υπόθεσης.

Η εν λόγω οδηγία αναφέρεται κατά το λεκτικό της στους «κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και για την κατάργηση της οδηγίας 2003/54/ΕΚ» και, μεταξύ άλλων, ρυθμίζει τόσο γενικά περί των ρυθμιστικών αρχών ή φορέων ενέργειας στα κράτη μέλη, όσο και ειδικά για την αρμοδιότητα αυτών των αρχών για καθορισμό ή έγκριση των τιμολογίων μεταφοράς ή διανομής ή των μεθοδολογιών τους. Τα ερωτήματα που υπέβαλε το Σλοβακικό Δικαστήριο ενώπιον του ΔΕΕ αφορούσαν, όπως θα εκτεθεί αναλυτικά παρακάτω, αφενός στην αρμοδιότητα διορισμού και παύσης του προέδρου της ρυθμιστικής αρχής σε σχέση με την απαίτηση για διασφάλιση της ανεξαρτησίας της, αφετέρου στην δυνατότητα εμπλοκής στελεχών της εκτελεστικής εξουσίας στις σχετικές με τον καθορισμό τιμών διαδικασίες ενώπιον της εθνικής ρυθμιστικής αρχής, και πάλι σε σχέση με την διασφάλιση της ανεξάρτητης δράσης της.

Στο παρόν, θα επιχειρηθεί μια επισκόπηση της απόφασης του ΔΕΕ για την υπόθεση *Prezident Slovenskej republiky*, με την παράθεση των δύο προδικαστικών ερωτημάτων που υποβλήθηκαν

<sup>1</sup> Βλ. απόφ. ΔΕΕ C-378/19, *Prezident Slovenskej republiky*, 11.06.2020.

<sup>2</sup> Β. Κονδύλης, *Forms of Cooperation and Dialogue between National and European Judges*, European Public Law Series - Bibliothèque de Droit Public Européen, 2013, σελ. 107.

από το αιτούν εθνικό δικαστήριο, αλλά και την απάντηση που έδωσε το ΔΕΕ και το σκεπτικό μέσω του οποίου οδηγήθηκε σε αυτήν. Έπειτα, αφιερώνεται ένα διακριτό κεφάλαιο στην έννοια της ανεξαρτησίας, όπως την προσεγγίζει το ΔΕΕ, τόσο σε γενικό επίπεδο ενωσιακού δικαίου, όσο και από τη σκοπιά της ανεξαρτησίας των εθνικών ρυθμιστικών αρχών ενέργειας ειδικότερα. Τέλος, παρατίθενται κάποιες σκέψεις, προβληματισμοί και συμπεράσματα σχετικά με το γενικότερο θέμα της ανεξαρτησίας των ρυθμιστικών αρχών ενέργειας στον ενωσιακό χώρο<sup>3</sup>.

## II Η ΥΠΟΘΕΣΗ PREZIDENT SLOVENSKEJ REPUBLIKY

### 1. ΟΙ ΚΡΙΣΙΜΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ 2009/72/ΕΚ

Το κεφάλαιο ΙΧ της Οδηγίας 2009/72/ΕΚ ορίζει σχετικά με τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές των κρατών μελών, ενώ συγκεκριμένα το άρθ. 35 εξειδικεύει το νομικό πλαίσιο του διορισμού και της ανεξαρτησίας τους. Συναφώς, το άρθ. 36 απαριθμεί τους γενικούς στόχους που καλούνται οι αρχές να υπηρετήσουν, ενώ το άρθ. 37 ορίζει τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητές τους. Κατόπιν, το άρθ. 38 προβλέπει υποχρέωση συνεργασίας των εθνικών ρυθμιστικών αρχών των κρατών μελών μεταξύ τους, το άρθ. 39 ρυθμίζει ζητήματα συμμόρφωσής τους με τις προβλέψεις του ενωσιακού δικαίου και τέλος το άρθ. 40 επιβάλλει την τήρηση αρχείων για την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας.

Το ΔΕΕ ανέτρεξε στις αιτιολογικές σκέψεις 33 και 34 της Οδηγίας, όπου ο ενωσιακός νομοθέτης αναλύει την ανάγκη ενίσχυσης της ανεξαρτησίας των εθνικών ρυθμιστικών φορέων στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου, προκειμένου να λαμβάνουν αποφάσεις υπέρ της ορθής λειτουργίας της αγοράς, ανεπηρέαστοι από οποιοδήποτε ιδιωτικό ή δημόσιο συμφέρον και έτσι να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα της Οδηγίας που στοχεύει στη σωστή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας των κρατών μελών. Στις αιτιολογικές σκέψεις τονίζεται, άλλωστε, ότι δεν παρεμποδίζεται ο δικαστικός και κοινοβουλευτικός έλεγχος της δράσης των ρυθμιστικών φορέων, ενώ διευκρινίζεται ότι η έγκριση του προϋπολογισμού τους από τον εθνικό νομοθέτη δεν επηρεάζει την αυτονομία της αρχής ως προς την διαχείριση των κονδυλίων της. Εξάλλου, υπογραμμίζεται η απαίτηση για σύστημα περιτροπής όσον αφορά στη λειτουργία των ρυθμιστικών αρχών, με όριο ωστόσο την διαθεσιμότητα των ανθρωπίνων πόρων και το μέγεθος του συμβουλίου, προκειμένου να διασφαλίζεται η εύρυθμη λειτουργία τους.

Εν προκειμένω, κρίσιμες για την υπόθεση αναδείχθηκαν οι διατάξεις του άρθ. 35 παράγραφοι 4 και 5, στις οποίες αποτυπώνεται η απαίτηση του ενωσιακού δικαίου για ύπαρξη εθνικών ρυθμιστικών αρχών ενέργειας, με ξεχωριστή νομική προσωπικότητα και λειτουργική και δημοσιονομική ανεξαρτησία, προκειμένου να επιτελεί το έργο της με αμεροληψία και διαφάνεια. Επιπλέον, ορίζεται ρητά η αναγκαιότητα για ανεξαρτησία από οποιοδήποτε αγοραίο συμφέρον και η απαγόρευση λήψης οποιωνδήποτε οδηγιών από το δημόσιο ή τυχόν ιδιώτες, με απώτατο όριο τους γενικούς πολιτικούς προσανατολισμούς της κυβέρνησης. Άλλωστε, οι στόχοι που θέτει για τον τομέα της ενέργειας η εθνική κυβέρνηση, αποτελούν πολιτική επιλογή και αρμοδιότητα της, και συνεπώς δεν εμπίπτουν στις αρμοδιότητες που ρητά καθορίζει το άρθ. 37 της ίδιας οδηγίας. Η θέσπιση από την ίδια την Οδηγία συγκεκριμένου εύρους χρόνου θτείας και δυνατότητας άπαξ ανανέωσής της, όπως και η περιτροπή του συμβουλίου αποσκοπεί και αυτή στην ανεξάρτητη λειτουργία των αρχών.

Συμπληρωματικά, το ΔΕΕ αναφέρει στην απόφασή του και το άρθ. 36 περί της συνεργασίας των εθνικών ρυθμιστικών αρχών μεταξύ τους αλλά και με την Επιτροπή, με κοινό στόχο την ανταγωνιστική, ασφαλή και περιβαλλοντικά βιώσιμη εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας

<sup>3</sup> Π. Κανελλόπουλος, *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συνθήκη της Λισσαβόνας*, Σάκκουλας, 2010, σελ. 429.

εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αξιόπιστη και αποτελεσματική λειτουργία των δικτύων. Φαίνεται, άλλωστε, πια ο προσανατολισμός του ενωσιακού δικαίου για την ενέργεια προς την διαφύλαξη του περιβάλλοντος και την ανάσχεση της κλιματικής αλλαγής, ως ο υπερσχύων πυλώνας της ενωσιακής ενεργειακής πολιτικής<sup>4</sup>.

## 2. ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΟ ΕΡΩΤΗΜΑ

Κατόπιν ερμηνείας από πλευράς του ΔΕΕ του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο, τίθεται κατ' ουσίαν το ζήτημα της συμβατότητας με το ενωσιακό δίκαιο και τις ανωτέρω εκτεθείσες διατάξεις, εθνικής πρόβλεψης περί αρμοδιότητας της κυβέρνησης για τον διορισμό και την παύση του προέδρου της εθνικής ρυθμιστικής αρχής για την ενέργεια. Προκειμένου να δώσει μια χρήσιμη απάντηση το ΔΕΕ, ξεκίνησε με την εξέταση της αόριστης έννοιας της «ανεξαρτησίας» (βλ. απόφ. σκ. 32), της οποίας ορισμός δεν παρέχεται στην κρίσιμη Οδηγία 2009/72, αλλά εντούτοις είναι κομβικής σημασίας για την τήρηση των οριζόμενων στις διατάξεις της. Παραπέμποντας, λοιπόν, το ΔΕΕ σε παλαιότερη νομολογία του<sup>5</sup>, «στην περίπτωση των δημοσίων φορέων, η έννοια αυτή προσδιορίζει κατά κανόνα, σύμφωνα με το σύνθημα περιεχόμενο της, 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»<sup>6</sup>. Για την διασφάλιση ακριβώς αυτής της ανεξαρτησίας, το άρθ. 35 παρ. 4 της Οδηγίας 2009/72 προβλέπει τη νομική αυτοτέλεια και τη λειτουργική ανεξαρτησία της ρυθμιστικής αρχής σε σχέση με κάθε άλλη –δημόσια ή ιδιωτική– οντότητα, ενώ παράλληλα θέτει όρους σχετικά με την ανεξαρτησία του προσωπικού και των προσώπων που ασκούν τη διοίκηση της αρχής και την αποστασιοποίησή τους από κάθε αγοραίο συμφέρον ή την λήψη οποιωνδήποτε κατευθύνσεων ως προς την επιτέλεση των καθηκόντων τους από οποιαδήποτε οντότητα, συμπεριλαμβανομένης και της κυβέρνησης. Συνεπώς, το ενωσιακό δίκαιο απαιτεί αποχή και οχύρωση της άσκησης των αρμοδιοτήτων της ρυθμιστικής αρχής απέναντι σε κάθε εξωτερική επιρροή. Επιπλέον, και η θέσπιση ανώτατου ορίου θητείας των μελών του συμβουλίου της αρχής ή της ανώτερης διοίκησής της, καθώς και το σύστημα περιτροπής και οι αυστηρές προϋποθέσεις παύσης των μελών της, τελούν, κατά το ΔΕΕ, σε αρμονία με τον επιδιωκόμενο σκοπό<sup>7</sup>.

Σε συνέχεια των παραπάνω, το ΔΕΕ τονίζει την αναγκαιότητα της ύπαρξης εθνικών νομοθεσιών που θεσπίζουν αναλυτικό πλαίσιο αντικειμενικών και επαληθεύσιμων κριτηρίων για την εξουσία διορισμού και παύσης της διοίκησης της αρχής, αλλά διαπιστώνει ότι η σχετική Οδηγία καμία αναφορά δεν κάνει στο ποιο θα είναι το όργανο που θα έχει αυτήν την αρμοδιότητα. Δεδομένης της υποχρέωσης των κρατών για διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής του δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου (σύμφωνα με την αρχή της αποτελεσματικότητας του άρθ. 288 ΣΛΕΕ), τα κράτη μέλη υποχρεούνται να επιλέγουν το κατάλληλο νομοθετικό πλαίσιο, προκειμένου να επιτευχθεί ο εκάστοτε στόχος της ενωσιακής ρύθμισης. Κατά τούτο, όπως επισημαίνει και ο ενωσιακός δικαστής στην υπό εξέταση απόφαση, η αυτονομία οργάνωσης και διάρθρωσης των ρυθμιστικών αρχών του

<sup>4</sup> Για τους τρεις πυλώνες της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ βλ. και J.-A. Vinois, *The Security of Energy Supply, one of the three pillars of the European Energy Policy*, *European Energy Journal*, Volume 1, Issue 1, 2011, σελ. 2, αλλά και στην δημοσίευση της ομιλίας της Αικ. Ηλιάδου, *Climate change policy and the concept of the enabling State*, στο συνέδριο *The European concept of State as "Service Public" and crises*, από την EPLO, Αθήνα, 2020, σελ. 1, διαθέσιμο εδώ: [link](#), τελευταία πρόσβαση 17.02.2022.

<sup>5</sup> ΔΕΕ C-530/16, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, 13.06.2018, σκ. 67.

<sup>6</sup> Βλ. υπόθ. *Prezident Slovenskej republiky*, ό.π., σκ. 32.

<sup>7</sup> Βλ. υπόθ. *Prezident Slovenskej republiky*, ό.π., σκ. 33, 34.

κάθε κράτους μέλους φτάνει μέχρι το σημείο της εκπλήρωσης των σκοπών της Οδηγίας 2009/72<sup>8</sup>. Συνεπώς, ναι μεν δεν επιβάλλεται από τον ενωσιακό νομοθέτη συγκεκριμένο όργανο που διαθέτει την αρμοδιότητα διορισμού και παύσης των μελών της ρυθμιστικής αρχής για την ενέργεια, και κατά τούτο δεν απαγορεύεται καταρχήν από το ενωσιακό δίκαιο αυτήν την εξουσία να φέρει η κυβέρνηση του κράτους μέλους, πρέπει όμως να διασφαλίζεται η ανεξαρτησία της αρχής με κάθε τρόπο. Για την πραγματική κρίση της διασφάλισης ή μη της ανεξαρτησίας της αρχής ειδικά για την περίπτωση της Σλοβακίας, όπως τονίζει το ΔΕΕ, υπεύθυνο είναι το ίδιο το αιτούν δικαστήριο, αφού αυτό μόνο γνωρίζει αλλά και είναι καθ' ύλην αρμόδιο για την ερμηνεία των διατάξεων του εθνικού δικαίου, κατ' αντίστοιχο τρόπο όπως είναι και το ΔΕΕ μοναδικό αρμόδιο για την ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου<sup>9</sup>. Παρατηρείται, λοιπόν, η πολύ προσεκτική και «μετρημένη» στάση του ΔΕΕ και η απροθυμία του να υπεισέλθει σε ζητήματα εσωτερικού δικαίου του κράτους μέλους του αιτούντος δικαστηρίου και μάλιστα σε υπαρκτή διαφορά μεταξύ των οργάνων της ίδιας της εκτελεστικής εξουσίας (Πρόεδρος της Σλοβακικής Δημοκρατίας και Σλοβακική Κυβέρνηση)<sup>10</sup>.

### 3. ΤΟ ΔΕΥΤΕΡΟ ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΟ ΕΡΩΤΗΜΑ

Και πάλι κατόπιν ερμηνείας του Δικαστηρίου της Ένωσης, το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα αφορά τη συμφωνία εθνικής διάταξης της Σλοβακικής έννομης τάξης περί συμμετοχής «εκπρόσωπων υπουργείων του κράτους σε ορισμένες διαδικασίες ενώπιον της εθνικής ρυθμιστικής αρχής σχετικές με τον καθορισμό τιμών»<sup>11</sup> -και συγκεκριμένα εκπρόσωποι του Υπουργείου Οικονομίας- με την απαίτηση της Οδηγίας 2009/72 για ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών.

Το ΔΕΕ, αφού σπεύδει να διευκρινίσει ότι η απαίτηση για ανεξαρτησία της αρχής αφορά στις ειδικά προσδιορισμένες αρμοδιότητες της ρυθμιστικής αρχής<sup>12</sup> και δεν επηρεάζει την αρμοδιότητα των εθνικών κυβερνήσεων για θέσπιση των πολιτικών κατευθύνσεων στον τομέα της ενέργειας, υπογραμμίζει ότι, σύμφωνα με το άρθρ. 37 παρ. 1 στοιχείο α' της Οδηγίας, ο καθορισμός και η έγκριση τιμολογίων για μεταφορά ή διανομή ηλεκτρικής ενέργειας ή των μεθόδων υπολογισμού τους, ανήκει πράγματι στις αρμοδιότητες των ρυθμιστικών αρχών<sup>13</sup>. Στο πλαίσιο του «περιθωρίου χειρισμών» των κρατών μελών και δεδομένου ότι δεν απαγορεύεται κάτι τέτοιο από την Οδηγία, τα κράτη μπορούν να θεσπίζουν κανόνες που επιτρέπουν τη συμμετοχή στελεχών της Κυβέρνησης στη διαδικασία καθορισμού και έγκρισης των τιμολογίων, αλλά και πάλι ως όριο τίθεται η πρακτική αποτελεσματικότητα της Οδηγίας και των επιταγών της για διασφάλιση της λειτουργικής ανεξαρτησίας της αρχής, δηλαδή της ανεξαρτησίας της κατά την επιτέλεση του βασικού της έργου και τη λήψη των σχετικών αποφάσεων<sup>14</sup>. Και τούτο, αποτελεί διαπίστωση στην οποία μοναδικό αρμόδιο να προβεί είναι το αιτούν εθνικό συνταγματικό δικαστήριο. Άλλωστε, το ΔΕΕ δεν είναι σε καμία περίπτωση αρμόδιο να επιλύσει την εθνική διαφορά που έχει ανακύψει ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου<sup>15</sup>.

<sup>8</sup> Βλ. υπόθ. *Prezident Slovenskej republiky*, ό.π., σκ. 37, 38.

<sup>9</sup> Βλ. υπόθ. *Prezident Slovenskej republiky*, ό.π., σκ. 45, 46.

<sup>10</sup> Βλ. É. Durand, *Indépendance des autorités de régulation, l'arbre qui cache la forêt*, *Énergie – Environnement – Infrastructures* n° 8-9, Août 2020, comm. 24 24, LexisNexis, 2020.

<sup>11</sup> Βλ. υπόθ. *Prezident Slovenskej republiky*, ό.π., σκ. 47.

<sup>12</sup> Βλ. άρθρ. 37 της Οδηγίας 2009/72.

<sup>13</sup> Βλ. υπόθ. *Prezident Slovenskej republiky*, ό.π., σκ. 52.

<sup>14</sup> Βλ. υπόθ. *Prezident Slovenskej republiky*, ό.π., σκ. 55-57, 62-65.

<sup>15</sup> Βλ. Communiqué de presse n° 71/20 του ΔΕΕ σχετικά με την υπόθεση C-378/19, σελ. 2. Διαθέσιμο εδώ [link](#), Τελευταία πρόσβαση 19.02.2022.

### III. Η ΑΠΑΙΤΗΣΗ ΓΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ ΣΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

#### 1. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ ΣΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΕΝ ΓΕΝΕΙ

Όπως αναλυτικά εκτέθηκε παραπάνω, το ενωσιακό δίκαιο και συγκεκριμένα η Οδηγία 2009/72 ρητά προβλέπει την απαίτηση για ανεξαρτησία, δημοσιονομική και λειτουργική, των εθνικών ρυθμιστικών αρχών των κρατών μελών για την ενέργεια. Ο τρόπος προσέγγισης της έννοιας της ανεξαρτησίας από το ΔΕΕ είναι εν γένει ενιαίος στα βασικά του σημεία, ωστόσο, διαφοροποιείται ως προς την ένταση και την ελαστικότητα, αναλόγως του θεσμικού πλαισίου στο οποίο κινείται. Για παράδειγμα, οι απαιτήσεις του ενωσιακού νομοθέτη και μετέπειτα δικαστή για την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και των δικαστικών λειτουργιών των κρατών μελών, ενόψει και του δεδομένου ότι αυτό που διακυβεύεται είναι η αρχή του κράτους δικαίου, όπως προστατεύεται και από το άρθ. 2 ΣΕΕ, είναι αυστηρότερες και το ΔΕΕ φαίνεται πιο παρεμβατικό, από την περίπτωση των ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών, για την οργάνωση και λειτουργία των οποίων φαίνεται η διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών να είναι μεγαλύτερη.

Ιδιαιτέρως συνοπτικά, το ΔΕΕ με την σχετικά πρόσφατη πλούσια νομολογία του, η οποία συμπίπτει σε μεγάλο βαθμό με αυτήν του ΕΔΔΑ, έχει διευκρινίσει ότι η δικαστική ανεξαρτησία αποτελεί θεμέλιο λίθο της δημοκρατικής κοινωνίας και προϋπόθεση του κράτους δικαίου<sup>16</sup>. Η αποτελεσματική δικαστική προστασία, πέραν από δικαίωμα που κατοχυρώνει ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, ανάγεται και σε πτυχή της αρχής του κράτους δικαίου που διακηρύσσεται ως αξία επί της οποίας θεμελιώνεται το ενωσιακό οικοδόμημα. Έτσι, μέσω της συνδυασμένης ερμηνείας του άρθ. 19 παρ. 1 εδ. β' ΣΕΕ, ειδομένης υπό το φως της διάταξης του άρθ. 2 ΣΕΕ, το ΔΕΕ διεύρυνε το πεδίο που καταλαμβάνει η υποχρέωση διασφάλισης της ύπαρξης αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, υπερακοντίζοντας το εμπόδιο του άρθ. 47 ΧΘΔΕΕ σε αναφορά με το άρθ. 51 ΧΘΔΕΕ περί του πεδίου εφαρμογής του μόνο σε περιπτώσεις που τίθεται ζήτημα εφαρμογής ενωσιακού δικαίου. Με τη διάδραση των άρθ. 19 ΣΕΕ και 47 ΧΘΔΕΕ -όπου το πρώτο χρησιμεύει και ως ερμηνευτικό εργαλείο του δεύτερου- αναδύεται σε θεσμικό πλαίσιο μια Ένωση πραγματικής δικαστικής προστασίας που έχει ενιαίες προδιαγραφές και εγγυήσεις. Η δικαστική ανεξαρτησία συνίσταται τόσο στην προσωπική-εξωτερική πτυχή, στη διασφάλιση, δηλαδή, της δικαστικής λειτουργίας από οποιαδήποτε επιρροή ή εντολή προέρχεται από όργανο των άλλων δύο εξουσιών, όσο και στη λειτουργική-εσωτερική, που αφορά τον τρόπο οργάνωσης και δόμησης της<sup>17</sup>. Παρότι είναι εμφανές ότι δεν αντιμετωπίζονται το ίδιο από τους ευρωπαϊούς δικαστές, εντούτοις τα ζητήματα ανεξαρτησίας στους δυο αυτούς τομείς παρουσιάζουν αναμφισβήτητα συνάφεια και το ένα αποτελεί επέκταση της προβληματικής του άλλου<sup>18</sup>.

Παρά το γεγονός ότι ακόμα μέχρι σήμερα δεν έχουν ακόμη δημοσιευθεί κατά την συγγραφή της παρούσης οι απόψεις του Γενικού Εισαγγελέα επί της υπόθεσης, είναι ωστόσο ενδεικτική και αξία αναφοράς η προσέγγιση του Γενικού Εισαγγελέα Michal Bobek στην υπόθεση Επιτροπή κατά Πολωνίας<sup>19</sup>, η οποία πραγματεύεται αντικείμενο που παρουσιάζει κάποιες σημειακές ομοι-

<sup>16</sup> Βλ. ενδεικτικά C-619/18, *European Commission v. Republic of Poland*, 24.06.2019, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, 27.02.2018, C-49/18, *Carlos Escribano Vindel κατά Ministerio de Justicia*, 07.02.2029, C-286/12, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κ. Ουγγαρίας*, 06.11.2012.

<sup>17</sup> Βλ. ενδεικτικά Β. Ανδρουλάκη, Β., *Ζητήματα δικαστικής ανεξαρτησίας*, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)-Όμιλος "Αριστόβουλος Μάνεσης", 2018, διαθέσιμο στο: [link](http://link), τελευταία πρόσβαση 08.04.2022, σελ. 1, Β. Σκουρή, *Η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης: 30 χρόνια μετά*, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)-Όμιλος "Αριστόβουλος Μάνεσης", 2018, διαθέσιμο στο: [link](http://link), τελευταία πρόσβαση 08.04.2022.

<sup>18</sup> Durand, ό.π.

<sup>19</sup> Βλ. υπόθ. *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, ό.π., καθώς και τις σχετικές απόψεις του Γενικού Εισαγγελέα.

όπτες με την υπό εξέταση υπόθεση. Κατά την σχετική ανάλυση, υπενθυμίζει ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, η ανεξαρτησία των δημοσίων οργάνων αναφέρεται στο καθεστώς το οποίο διασφαλίζει την πλήρως ελεύθερη δράση τους, χωρίς εντολές και πιέσεις, δηλαδή στη «*θωράκιση του επίμαχου φορέα έναντι άλλων οντοτήτων, η δράση των οποίων ενδέχεται να υποκινείται από συμφέροντα διαφορετικά από εκείνα που επιδιώκονται από τον εν λόγω φορέα*»<sup>20</sup>. σπεύδει όμως να διευκρινίσει ότι η ανεξαρτησία δεν είναι μια μονοσήμαντη «έννοια-καλούπι» για όλους τους ανεξάρτητους φορείς, αλλά μοιάζει με μια σκάλα, το μέγεθος της οποίας διαφέρει, αναλόγως των αναγκών κάθε φορέα για ανεξαρτησία· εκκινεί από την ανεξαρτησία κατά τη λήψη των αποφάσεων και προχωρά προς την ανεξάρτητη νομική προσωπικότητα, τη δημοσιονομική και λειτουργική αυτοτέλεια και την αμεροληψία, μέχρι το σημείο που μπορεί να προσεγγίζει τις εγγυήσεις που απαιτεί το δικαστικό λειτούργημα<sup>21</sup>. Αποτυπώνεται συνεπώς με ενάργεια η δυνατότητα ύπαρξης διαφοροποιήσεων ως προς την απαίτηση για ανεξαρτησία, ανάλογα με τον φορέα για τον οποίο πρόκειται· ελάχιστη, όμως, απαιτούμενη εγγύηση για ανεξαρτησία αποτελεί η δυνατότητα έκδοσης αμερόληπτης απόφασης χωρίς εξωτερικές παρεμβάσεις και εντολές τρίτων<sup>22</sup>. Είναι, συνεπώς, αξιοσημείωτη η υιοθέτηση από το ΔΕΕ ενός ελάχιστου περιεχομένου της ανεξαρτησίας των εθνικών αρχών και φορέων, όταν αυτό απαιτείται από το ενωσιακό δίκαιο, και η μετέπειτα διαφοροποίηση και διαβάθμιση της απαίτησης αυτής, αναλόγως με τον σκοπό των κανόνων εκείνων.

## 2. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΕΡΓΕΙΑ

Στην εξεταζόμενη υπόθεση, το ΔΕΕ ερμηνεύει τις σχετικές διατάξεις της Οδηγίας υπό το φως του σκοπού της, που δεν είναι άλλος από τη «*βελτίωση και την ολοκλήρωση ανταγωνιστικών αγορών ηλεκτρικής ενέργειας στην Κοινότητα*»<sup>23</sup> και συνεπώς η ορθή και ανεμπόδιση λειτουργία της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας στο πλαίσιο του «*ρυθμιζόμενου*» ανταγωνισμού<sup>24</sup>. Η επιλογή του μοντέλου των ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών συνάδει με την επιλογή του ενωσιακού νομοθέτη για εφαρμογή του συστήματος ρυθμιζόμενης πρόσβασης τρίτων (*regulated third-party access*) στα τμήματα της αγοράς ενέργειας που παραμένουν ως φυσικά μονοπώλια (υποδομές δικτύων και αποθήκευσης)<sup>25</sup> και η χρήση των οποίων είναι απαραίτητη για το άνοιγμα στον ανταγωνισμό των μη μονοπωλιακών τμημάτων. Οι ρυθμιστικές αρχές καλούνται να ρυθμίσουν ακριβώς τις παραμέτρους λειτουργίας των φυσικών μονοπωλίων και έτσι να προωθήσουν την ανταγωνιστική, ασφαλή και περιβαλλοντικά βιώσιμη αγορά ηλεκτρικής ενέργειας στο πλαίσιο των εθνικών εννόμων τάξεων και κατ' επέκταση της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ ταυτόχρονα, στοχεύουν στο αποτελεσματικό άνοιγμα της αγοράς σε όλους τους προμηθευτές και καταναλωτές (διασφαλίζοντας την προστασία των τελευταίων), τόσο σε εθνικό όσο και σε ενωσιακό επίπεδο, στην μείωση των περιορισμών και παράλληλη διευκόλυνση μέσω διασυννοριακών αγωγών του εμπορίου ενέργειας μεταξύ των κρατών μελών<sup>26</sup>. Για την εκπλήρωση των στόχων

<sup>20</sup> Βλ. τις απόψεις του Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθ. *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, ό.π., παρ. 31.

<sup>21</sup> Βλ. τις απόψεις του Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθ. *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, ό.π., παρ. 32-34.

<sup>22</sup> Βλ. τις απόψεις του Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθ. *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, ό.π., παρ. 35.

<sup>23</sup> Άρθ. 1 Οδηγίας 2009/72.

<sup>24</sup> Για περαιτέρω αναφορά στο νέο μοντέλο οργάνωσης της αγοράς ενέργειας, βλ. Αικ. Ηλιάδου, *Ρυθμιστικές αρμοδιότητες και δικαστικός έλεγχος στον τομέα της ενέργειας*, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος Ι, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σελ. 5 επ., αλλά και Κ. Talus, *Introduction to EU Energy Law*, Oxford University Press, 2016, σελ. 54.

<sup>25</sup> Ηλιάδου, *Ρυθμιστικές αρμοδιότητες και δικαστικός έλεγχος...*, ό.π., σελ. 5.

<sup>26</sup> Talus, σελ. 49.

αυτών, στις ρυθμιστικές αρχές απονέμονται από τον ενωσιακό νομοθέτη αντίστοιχες αρμοδιότητες<sup>27</sup>, μεταξύ των οποίων και η αρμοδιότητα επιτήρησης της νόμιμης λειτουργίας των συμμετεχόντων στην ενεργειακή αγορά. Οι αρμοδιότητες αυτές αφορούν ιδίως θέματα τιμολόγησης, όρων πρόσβασης και ανάπτυξης της φυσικής υποδομής του δικτύου<sup>28</sup>.

Οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές για την επίτευξη των στόχων τούτων, συνεργάζονται τόσο μεταξύ τους, όσο και με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τον Οργανισμό Συνεργασίας Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας<sup>29</sup> (ACER).

Στη ρητή αναφορά στο άρθρ. 35 παρ. 4 στοιχείο β (ii) της Οδηγίας 2009/72 στην ανεξαρτησία όχι μόνο από ιδιωτικές αλλά και από δημόσιες οντότητες, οδήγησε το φαινόμενο που παρατηρούνταν υπό το κράτος της προηγούμενης Οδηγίας 2003/54 να συνεργάζονται πολύ στενά επιχειρήσεις του τομέα της ενέργειας με εθνικές πολιτικές «ελίτ»<sup>30</sup>. Πρακτικά, η απαίτηση για ανεξαρτησία σημαίνει την τήρηση χωριστού προϋπολογισμού των ρυθμιστικών αρχών και την αυτόνομη διαχείρισή του, την επάρκεια σε προσωπικό και οικονομικούς πόρους για την ορθή και ανεμπόδιστη λειτουργία της και επιτέλεση του έργου της, καθώς και την τήρηση κανόνων ως προς την ανάδειξη της διοίκησής της<sup>31</sup>.

Όπως αναφέρει ο Οδηγός για τη διαμόρφωση κουλτούρας ανεξαρτησίας και την αποφυγή ανάρμοστου επηρεασμού που εξέδωσε ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης<sup>32</sup>, οι στόχοι αυτοί επιτυγχάνονται μέσω της σαφήνειας ρόλου του ρυθμιστή, της διαφάνειας και λογοδοσίας, της οικονομικής ανεξαρτησίας και της ανεξαρτησίας της διοίκησής τους, καθώς και μέσω της συμπεριφοράς του προσωπικού τους. Αυτά τα μέσα εξασφάλισης της ανεξαρτησίας, επομένως, αφορούν τόσο στην εξωτερική, όσο και στην εσωτερική διοίκηση των ρυθμιστικών αρχών<sup>33</sup>.

Πρέπει άλλωστε να υπογραμμιστεί ότι η ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών σε καμία περίπτωση δεν θίγεται από την δυνατότητα άσκησης δικαστικού ελέγχου επί των αποφάσεων που αυτές λαμβάνουν, ούτε και από την άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου σύμφωνα με τα οριζόμενα στα εθνικά συνταγματικά κείμενα<sup>34</sup>. Ρητά στην Οδηγία τίθεται η υποχρέωση των εθνικών ρυθμιστικών αρχών για πλήρως αιτιολογημένες αποφάσεις, ώστε να είναι εφικτός ο δικαστικός έλεγχος, αλλά και προσβάσιμες στο κοινό, ενώ υπογραμμίζεται και η υποχρέωση των ίδιων των κρατών μελών για πρόβλεψη κατάλληλων μηχανισμών, ανεξάρτητων από τα μέρη και οποιαδήποτε κυβέρνηση, σε εθνικό επίπεδο προκειμένου να είναι δυνατή η προσφυγή των θιγομένων διοικουμένων από τις σχετικές αποφάσεις της εθνικής ρυθμιστικής αρχής ενέργειας<sup>35</sup>. Είναι φανερό η θεμελιώδης για το ενωσιακό δίκαιο σημασία της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων που προβλέπονται από αυτό<sup>36</sup>.

<sup>27</sup> Βλ. άρθρ. 37 της Οδηγίας 2009/72.

<sup>28</sup> Ηλιάδου, *Ρυθμιστικές αρμοδιότητες και δικαστικός έλεγχος...*, ό.π., σελ. 6.

<sup>29</sup> Βλ. την ιστοσελίδα του Οργανισμού, <http://www.acer.europa.eu/>, τελευταία πρόσβαση: 20.02.2022.

<sup>30</sup> Talus, ό.π., σελ. 49.

<sup>31</sup> Talus, ό.π., σελ. 49.

<sup>32</sup> Για περαιτέρω πληροφορίες βλ. <https://www.oecd.org/about/>, τελευταία πρόσβαση: 20.02.2022.

<sup>33</sup> OECD, *Creating a Culture of Independence: Practical Guidance against Undue Influence, The Governance of Regulators*, OECD Publishing: Paris, 2017, σελ. 24. Διαθέσιμο εδώ [link](#), τελευταία πρόσβαση 21.12.2020.

<sup>34</sup> Talus, ό.π., σελ. 49.

<sup>35</sup> Βλ. άρθρ. 37 παρ. 16 και 17 της Οδηγίας 2009/72.

<sup>36</sup> Ηλιάδου, *Ρυθμιστικές αρμοδιότητες και δικαστικός έλεγχος...*, ό.π., σελ. 15. Το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας κατοχυρώνεται από τον ενωσιακό νομοθέτη στο άρθρ. 2 ΣΕΕ, συνδυαστικά με τα άρθρα 19 παρ. 1 ΣΕΕ και 47 ΧΘΔΕΕ. Για το ζήτημα του δικαστικού ελέγχου των αποφάσεων των εθνικών ρυθμιστικών αρχών για την ενέργεια, είναι ενδεικτική η απόφ. ΔΕΕ C-510/13, *E.ON Földgáz Trade*, 19.03.2015, στην οποία το ΔΕΕ αναγνωρίζει σε προμθηευτή το δικαίωμα δικαστικής προσβολής της ουγγρικής ρυθμιστικής αρχής ενέργειας, με την οποία τροποποιούνται κανόνες του κώδικα δικτύου σχετικά με τον καταμερισμό της δυναμικότητας και τη διαχείριση

Συναφής με την απαίτηση του ενωσιακού δικαίου για ανεξαρτησία της ρυθμιστικής αρχής είναι και η κατ' αποκλειστικότητα ενάσκηση των αρμοδιοτήτων που της απονέμονται στον τομέα της ενέργειας<sup>37</sup>.

#### IV. Η ΑΠΑΙΤΗΣΗ ΓΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

Στην ελληνική έννομη τάξη, η Οδηγία 2009/72 ενσωματώθηκε με τον ν. 4001/2011, ο οποίος μετέφερε και την Οδηγία 2009/73 για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου. Η ήδη συσταθείσα με τον ν. 2773/1999 Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (εφεξής ΡΑΕ), είναι επιφορτισμένη με τον έλεγχο, τη ρύθμιση και την εποπτεία της αγοράς ενέργειας, ενώ η φύση της ως ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, μη συνταγματικά προβλεπόμενης, προβλέπεται στο άρθ. 5 του ίδιου νόμου. Προβλέπεται συνεπώς στην εν λόγω διάταξη η νομική προσωπικότητα της ΡΑΕ, η ικανότητα δικαίου και η υποβολή των πράξεων που αυτή εκδίδει σε δικαστικό και κοινοβουλευτικό έλεγχο, σε συμφωνία με τις ενωσιακές επιταγές. Η αρχή διαθέτει διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και δικό της προϋπολογισμό, τον οποίο μπορεί να διαχειρίζεται αυτόνομα<sup>38</sup>.

Σημαντική στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης, είναι η περίπτωση του άρθ. 10 του ν. 4001/2011, στο οποίο τα μέλη της αρχής αποκαλούνται «*ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί (που) απολαύουν πλήρους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και κατά την άσκηση των καθηκόντων τους δεν υπόκεινται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά ή άλλα διοικητικά όργανα*», ενώ αντιμετωπίζονται και από τον νομοθέτη ως τέτοιοι και από πλευράς ασυμβιβάστων<sup>39</sup>. Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές της ελληνικής έννομης τάξης χαρακτηρίζονται από ενδοδιοικητική ανεξαρτησία και, όπως εύστοχα επισημαίνεται, είναι μεν ενταγμένες στο νομικό πρόσωπο του κράτους (κράτος εν ευρεία έννοια), αλλά δεν υπόκεινται στην διοικητική ιεραρχία, στον ιεραρχικό δηλαδή έλεγχο του καθ' ύλην αρμόδιου υπουργού<sup>40</sup>.

Το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο της χώρας μας ασχολήθηκε με το ζήτημα της αυτοτέλειας της ΡΑΕ και της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των στελεχών της στην υπόθεση

---

της συμφόρησης. Σχετικά με την επιταγή του ενωσιακού δικαίου για τήρηση των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας που πρέπει να διαπνέουν τους εθνικούς δικονομικούς κανόνες με τους οποίους οι ευρωπαίοι πολίτες μπορούν να προασπίζουν τα δικαιώματά τους παρέχει το ενωσιακό δίκαιο, βλ. απόφ. ΔΕΕ C-432/05, *Unibet*, 13.03.2007, σκ. 38 και 42, καθώς και Ηλιάδου, *Ρυθμιστικές αρμοδιότητες και δικαστικός έλεγχος...*, ό.π., σελ. 15. Επίσης, βλ. Γ. Δελλή, *Κοινή Ωφέλεια και Αγορά*, τ. Β, Αντ. Ν. Σάκουλας, 2008, σελ.400-402, όπου επισημαίνεται ότι απαιτείται και η ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας των κρατών όσον αφορά στην μορφή των ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών.

<sup>37</sup> ΔΕΕ C-474/08, *Επιτροπή κατά Βελγίου*, 29.10.2009, σκ. 31.

<sup>38</sup> Φορτσάκης, Θ. και Φαραντούρη Ν., (2017), *Δίκαιο της Ενέργειας*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 29. Χάρην συντομίας, για αναλυτική αναφορά στις αρμοδιότητες της ΡΑΕ, βλ. Ηλιάδου, *Ρυθμιστικές αρμοδιότητες και δικαστικός έλεγχος...*, ό.π., σελ. 8-14, αλλά και στους Φορτσάκη και Φαραντούρη (2017), ό.π., σελ. 28 επ.

<sup>39</sup> Για παράδειγμα, οφείλουν να απέχουν από την άσκηση των δικαιωμάτων συμμετοχής και ψήφου στα όργανα διοίκησης, διαχείρισης και ελέγχου τυχόν επιχειρήσεων στις οποίες κατέχουν εταιρικά μερίδια ή μετοχές (άρθ. 10 ν. 4001/2011). Ο νομοθέτης ρητά απαιτεί την τήρηση των αρχών της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας κατά την άσκηση των καθηκόντων των μελών, τα οποία οφείλουν να δρουν ανεξάρτητα από κάθε οικονομικό συμφέρον και από κάθε οδηγία από κυβερνητικά ή διοικητικά όργανα ή κάθε άλλο φορέα (άρθ. 10 παρ. 2). Η προσωπική δε ανεξαρτησία εκδηλώνεται στον διορισμό τους βάσει διαδικαστικών εγγυήσεων προκειμένου να διασφαλίζεται η εκφορά αδιάβλητης κρίσης, σύμφωνα με την Ε. Πρεβεδούρου, *Οι ανεξάρτητες αρχές*, Ευγενία Β. Πρεβεδούρου, 2020, διαθέσιμο εδώ: [link](#), τελευταία πρόσβαση 02.04.2022, αλλά και μέσω της πρόβλεψης ορισμένης θητείας. Δεν θα ήταν άστοχη, άλλωστε, η σύνδεση της προσωπικής με την οικονομική ανεξαρτησία της αρχής, αφού μέσω της διασφάλισης της δημοσιονομικής αυτοτέλειας όσον αφορά στη διαχείριση των πόρων της αρχής, δυσχεραίνεται και κάθε οικονομική επιρροή των μελών της από τρίτους.

<sup>40</sup> Ε. Πρεβεδούρου, *Οι ανεξάρτητες αρχές*, ό.π.



ΟΛΣΤΕ 3406/2014. Η υπόθεση αυτή αφορούσε αίτηση ακύρωσης κατά της κοινής υπουργικής απόφασης που καθόριζε τις αποδοχές του ειδικού επιστημονικού προσωπικού και των δικηγόρων με σχέση έμμισθης εντολής των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, μεταξύ των οποίων και της ΡΑΕ. Εν συντομία, το ΣτΕ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν τίθεται ζήτημα παραβίασης τόσο του ενωσιακού δικαίου, όσο και του εθνικού δικαίου που αποτελεί μεταφορά του, για τον εξής λόγο: το ενωσιακό δίκαιο επιβάλλει στην Ελλάδα την εξασφάλιση της ανεξαρτησίας, κυρίως έναντι της κρατικής εξουσίας, της ΡΑΕ και να την στελεχώσει με εξειδικευμένο προσωπικό, ώστε η τελευταία να μπορεί να ασκεί αποτελεσματικά το έργο του ελέγχου, της ρύθμισης και της εποπτείας της αγοράς ενέργειας, υπέρ του ανταγωνισμού αλλά και της προστασίας των καταναλωτών. Για το λόγο δε αυτόν, προβλέπεται η ύπαρξη διακριτού προϋπολογισμού και πλήρης αυτονομία της αρχής ως προς τη διαχείρισή του. Ωστόσο, αρμοδιότητα καθορισμού του ύψους και του είδους των αποδοχών του προσωπικού της αρχής, έχει ο νομοθέτης, με ευρύ περιθώριο εκτίμησης, αλλά όριο την απαίτηση για ανεξαρτησία αλλά και την αποτελεσματική λειτουργία του έργου της αρχής. Το ΣτΕ δε σπεύδει να σημειώσει ότι «ο νομοθέτης (...) οφείλει, (...) πάντως, κατά την έννοια των ειδικότερων ως άνω ενωσιακών διατάξεων, να καθορίσει αυτές εντός των ορίων της ακολουθούμενης δημοσιονομικής πολιτικής, συνεκτιμώντας και την εξέλιξη των οικονομικών εν γένει συνθηκών καθώς και το γενικότερο κόστος διαβίωσης στη Χώρα», επιτρέποντας στην ουσία να εμφιλοχωρήσει το οικονομικό κριτήριο της δημοσιονομικής κρίσης, προκειμένου να αιτιολογήσει τον πιθανό επηρεασμό του βαθμού ανεξαρτησίας της ΡΑΕ, λόγω της μείωσης της αμοιβής του προσωπικού της –που όπως οι αιτούντες προέβαλαν, μεταξύ άλλων οδηγεί και στην αδυναμία της αρχής για προσέλκυση και διατήρηση υψηλού επιπέδου προσωπικού.

Μια επιπλέον υπόθεση που απασχόλησε ιδιαίτερος την διοικητική δικαιοσύνη της χώρας μας, άξια αναφοράς λόγω του ότι αφορά ακριβώς στην ανεξαρτησία διοικητικής αρχής, είναι αυτή της στελέχωσης της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού (ΕπΑντ), η οποία έληξε με την έκδοση των αποφάσεων ΣτΕ Ολ. 911-917/2021 που απέρριψαν τις αντίστοιχες αιτήσεις ακύρωσης κατά της αυτοδίκαιης έκπτωσης της τότε Προέδρου και των λοιπών μελών της ΕπΑντ, συνεπεία της νομοθετικής θέσπισης ασυμβιβάστων για τις θέσεις αυτές. Για την παρούσα μελέτη, κρίσιμη είναι η διευκρίνιση του ΣτΕ ότι στο πλαίσιο της υποχρέωσης των κρατών μελών να διασφαλίζουν ότι τα μέλη της ΕπΑντ παρέχουν, κατά το χρονικό διάστημα άσκησης των καθηκόντων τους, τα κατάλληλα εχέγγυα ανεξαρτησίας και αμεροληψίας, οι κανονιστικές ρυθμίσεις που κατατείνουν στην εκπλήρωση της ανωτέρω υποχρέωσης των κρατών μελών επιτρεπώς θεσπίζονται και τίθενται σε άμεση εφαρμογή, καταλαμβάνοντας και την κατάσταση των ήδη υπηρετούντων μελών της ΕΑΑ, ακριβώς προκειμένου να εξυπηρετηθεί αποτελεσματικά η ανάγκη διασφάλισης της ανεξαρτησίας, αμερόληπτης και ορθής λειτουργίας της<sup>41</sup>. Θεώρησε, λοιπόν, το δικαστήριο ότι η ανεξαρτησία, όχι μόνο δεν πλήττεται από την άμεση εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων και την πρόωπη παύση των μέχρι τότε μελών της ΕπΑντ, βασικό επιχείρημα των αιτούντων<sup>42</sup>, αλλά αντιθέτως μόνο έτσι διασφαλίζεται.

## V. Συμπεράσματα και σκέψεις

Η επιλογή του ενωσιακού νομοθέτη για την ύπαρξη ανεξάρτητων αρχών, η οποία έχει μεταφερθεί βέβαια και στον εθνικό δίκαιο, πηγάζει από την προτίμησή του πρώτου για ανάθεση σε αυτές κάποιων ευαίσθητων τομέων του ενωσιακού δικαίου, έναντι των παραδοσιακών διοικη-

<sup>41</sup> ΣτΕ Ολ. 911/2021, σκ. 13.

<sup>42</sup> ΣτΕ Ολ. 911/2021, σκ. 11.

τικών σχημάτων<sup>43</sup> και τούτο, διότι φαίνεται να συνδέονται με την αποτελεσματικότητα των ρυθμιστών: παρέχονται περισσότερα εκέγγυα ανεξαρτησίας και αποσύνδεσης των αρχών από εξωτερικές επιρροές (πολιτική ή αγορά), αλλά παράλληλα τα μέλη τους είναι και επιστημονικά κατηρτισμένα και εξειδικευμένα στο σχετικό αντικείμενο<sup>44</sup>.

Σε ενωσιακό επίπεδο, ο ρόλος των ρυθμιστικών αρχών στον τομέα της ενέργειας είναι κρίσιμος, διότι προωθείται η ορθή ρύθμιση των παραμέτρων λειτουργίας των φυσικών μονοπωλίων (ζητήματα τιμολόγησης, όρων πρόσβασης και ανάπτυξης της φυσικής υποδομής του δικτύου<sup>45</sup>) και δίνεται η δυνατότητα πρόσβασης σε μικρότερους ανταγωνιστές στην εν λόγω αγορά. Κατά τούτο, η διασφάλιση της ανεξαρτησίας των ρυθμιστικών αρχών των κρατών μελών είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την καλλιέργεια ενός κλίματος εμπιστοσύνης και ασφάλειας που θα προσελκύσει νέους επενδυτές και θα καταστήσει την ενεργειακή αγορά ανοιχτή στον ανταγωνισμό<sup>46</sup>. Επιπλέον, η ύπαρξη διακριτών φορέων διαχείρισης θεσμικών ζητημάτων ενέργειας επιτρέπει την υψηλή τους εξειδίκευση, επιστημονική και τεχνική, η οποία είναι απαραίτητη για έναν τόσο τεχνικό και περίπλοκο τομέα όπως ο ενεργειακός· σαφώς, όπως έχει εύστοχα επισημανθεί<sup>47</sup>, μεγάλη σημασία για την καλή λειτουργία των ρυθμιστικών αρχών και την έκδοση αποφάσεων που ανταποκρίνονται στους στόχους τους, έχει η αξιολογική και με αντικειμενικά κριτήρια επιλογή αξιόλογου και κατηρτισμένου προσωπικού, το οποίο και αυτό με τη σειρά του είναι ανεξάρτητο από εξωτερικές αλλά και εσωτερικές οδηγίες και συμφέροντα.

Η υπόθεση *Prezident Slovenskej republiky*, αντικατοπτρίζει τον βαθμό της ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου στις εθνικές έννομες τάξεις, καθώς, όπως εύστοχα παρατηρείται<sup>48</sup>, οι ενωσιακοί κανόνες έρχονται να διαταράξουν την κατανομή ισχύος μεταξύ των εξουσιών του εθνικού δικαίου των κρατών μελών· το πραγματικό δε γεγονός της δράσης της Προέδρου της Σλοβακικής Δημοκρατίας κατά της διαφθοράς στο εσωτερικό του κράτους, μπορεί να έχει έναν διαφωτιστικό ρόλο για την συνολική επισκόπηση της υπόθεσης. Παρόλα αυτά, όπως ήδη επισημάνθηκε παραπάνω, το ΔΕΕ περιορίζεται στην παράθεση των ορισμών του άρθ. 5 της σχετικής Οδηγίας και «επιλέγει να συλλογιστεί το δέντρο, παρά το δάσος»<sup>49</sup>. Πράγματι, δεν προχωρά σε περαιτέρω ερμηνεία των διατάξεων τούτων, αναφέροντας για παράδειγμα ποιες εθνικές ρυθμίσεις επιτρέπονται και ποιες όχι, παρά αρκείται στην γενική απαίτηση για ανεξαρτησία, χωρίς να επεξηγήει πότε αυτή διασφαλίζεται και πότε παραβιάζεται. Αφήνει έτσι ένα σχετικά ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας του εθνικού νομοθέτη, ο οποίος δύναται να θεσπίσει και οριακές ρυθμίσεις που μπορεί τελικώς να θέτουν σε αμφιβολία την σύμφωνη με τον ελεύθερο ανταγωνισμό αλλά και προστατευτική του περιβάλλοντος και της ασφάλειας ανεφοδιασμού, ενεργειακή πολιτική. Ένα τέτοιο δε παράδειγμα, θα μπορούσε ίσως να θεωρηθεί η περίπτωση της υπόθεσης ΟλστΕ 3406/2014, όπου κριτήρια εκτός του χώρου της αγοράς ενέργειας, όπως η δεινή δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, εμφιλοχώρησαν στον προσδιορισμό της αμοιβής στελεχών της ΡΑΕ, θέτοντας ερωτήματα για την διασφάλιση της ανεξαρτησίας τους και κατ' επέκταση και της ίδιας της αρχής. Εάν πράγματι ο ενωσιακός δικαστής επιθυμεί να διασφαλίσει την ομοιόμορφη εφαρμογή του δικαίου

<sup>43</sup> Βλ. Γ. Δελλή, *Ο δικαστικός έλεγχος της κυρωτικής λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών*, Δίκη, Νοέμβριος 2003, διαθέσιμο στο: [link](#), τελευταία πρόσβαση 13.02.2022.

<sup>44</sup> Βλ. σχετικά και Δελλή, *Κοινή Ωφέλεια και Αγορά*, ό.π., σελ. 408-414.

<sup>45</sup> Ηλιάδου, *Ρυθμιστικές αρμοδιότητες και δικαστικός έλεγχος...*, ό.π., σελ. 6.

<sup>46</sup> Για περαιτέρω στοιχεία, βλ. και CEER, *Safeguarding the independence of regulators*, 2016, σελ. 18 επ. Διαθέσιμο εδώ: [link](#), τελευταία πρόσβαση 20.02.2022.

<sup>47</sup> Ηλιάδου, *Ρυθμιστικές αρμοδιότητες και δικαστικός έλεγχος...*, ό.π., σελ. 6.

<sup>48</sup> Durand, ό.π.

<sup>49</sup> Durand, ό.π.

της ΕΕ στο πεδίο της ρύθμισης του τομέα της ενέργειας, προκειμένου κάθε φορά να πλησιάζει όλο και πιο κοντά στον απώτατο στόχο της ενιαίας αγοράς, θα έπρεπε να φανεί πιο τολμηρός και να δώσει κάποιες έστω «κατευθυντήριες» ως προς την λειτουργία των ρυθμιστικών τους αρχών, από τις οποίες όμως τα κράτη θα μπορούσαν δύσκολα να παρεκκλίνουν. Τότε, το περιθώριο για παρόμοιες οριακές ερμηνείες και ρυθμίσεις από μέρους των κρατών μελών θα ήταν πολύ στενότερο, προς όφελος τελικά όλων των παικτών της αγοράς αλλά και των τελικών καταναλωτών.