

Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (ΝΥΝ ΡΑΑΕΥ) ΚΑΙ ΤΟ ΜΕΤΕΩΡΟ ΒΗΜΑ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΗ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το ζήτημα της νομικής φύσης των Ανεξάρτητων Αρχών και εν προκειμένω της ΡΑΕ (νυν ΡΑΑΕΥ), εάν συνιστά διοικητικό όργανο ή έκφανση της «τέταρτης εξουσίας», έχει πολλάκις απασχολήσει τη νομική επιστήμη και τη θεωρία ειδικότερα. Στο πλαίσιο αυτό, η ΡΑΑΕΥΕ συνιστά από την ιδρυτική της μορφή ένα νομικό «πovum» που κινείται στις παρυφές των συντεταγμένων λειτουργιών, συμπληρώνοντας τη δράση τους με τρόπο ευέλικτο και γρήγορο. Ωστόσο, ο βηματισμός του νομοθέτη αναφορικά με τη στόχευση της κατοχύρωσης της ανεξαρτησίας της ΡΑΑΕΥ δεν ήταν ούτε τόσο σταθερός, ενδεχομένως να μην ήταν και ειλικρινής. Καθίσταται λοιπόν σαφές ότι είναι απαραίτητο η ανεξαρτησία της Αρχής να σφυρηλατείται με βάση την αποτελεσματικότητα του έργου της και τις καθορισμένες καθ' ύλην ομοειδείς αρμοδιότητές της, συνιστώντας έτσι το βασικό και αποκλειστικό νομιμοποιητικό της εχέγγυο. Συνάγεται επίσης ότι πρέπει να είναι σαφής η ανάθεση συγκεκριμένων και ομοειδών αρμοδιοτήτων στην Αρχή, η δε διασφάλιση της ανεξαρτησίας της πρέπει να επικουρείται από την πρόσθετη εξασφάλιση των λειτουργικών, θεσμικών και οικονομικών προϋποθέσεων από την πλευρά της Πολιτείας στα μέλη και στο προσωπικό της Αρχής. Η αθροιστική συνδρομή των ως άνω προϋποθέσεων συντείνει στην ενδυνάμωση και την κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της και είναι δυνατό να την καταστήσει απροσπέλαστη στις σειρήνες της αγοράς και στα κελεύσματα της κεντρικής εξουσίας.

Χριστόφορος Πέτρου
ΔΝ, Νομική Υπηρεσία ΡΑΕ

ABSTRACT

The legal nature of Regulatory Authority of Waste, Energy and Water (RAWEW), if it is an administrative body or the appearance of the «fourth power»-or not, has already been studied by legal science. In this context, RAE constitutes, from its founding form, a legal «novum» moving at the edges of the functional coordinates. It is concluded that it is necessary for the Authority's independence to be forged based on its effectiveness. It is also concluded that the assignment of specific and similar responsibilities to the Authority must be clear. Additionally, the State is obliged to safeguarding the independence, the institutional and the economic conditions of the members and the staff of the Authority. The cumulative contribution of the above conditions contributes to the strengthening and securing of its independence and its function.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ – ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (ΝΥΝ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ, ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΥΔΑΤΩΝ, ΡΑΑΕΥ)

Το ζήτημα της νομικής φύσης των Ανεξάρτητων Αρχών¹ και εν προκειμένω της ΡΑΑΕΥ, εάν συνιστά διοικητικό όργανο ή έκφανση της «τέταρτης εξουσίας», έχει πολλάκις απασχολήσει τη νομική επιστήμη και τη θεωρία ειδικότερα. Η θέση που φαίνεται να αποκτά το σχετικό προβάδισμα προκρίνει πλέον την προσέγγιση εκείνη με βάση τον αποδιδόμενο βαθμό ανεξαρτησίας της και την αντιμετωπίζει ως μια ιδιότυπη τέταρτη μορφή «ρυθμιστικής εξουσίας», –μιας «εξειδικευμένης ανεξάρτητης διοικητικής αρχής»–, *allium*, κατά τον τέως αντιπρόεδρο της Αρχής Θ. Πανάγο, με οιονεί νομοθετικές/ρυθμιστικές, εκτελεστικές και δικαστικές αρμοδιότητες.

Με δεδομένο λοιπόν ότι η νυν ΡΑΑΕΥ διαθέτει ένα ευρύ φάσμα, τόσο διοικητικών, όσο και ρυθμιστικών και κανονιστικών εξουσιών, ενεργούσα δε άλλοτε ως αποφασιστικό όργανο, άλλοτε ως οιονεί δικαιοδοτικό και άλλοτε ως γνωμοδοτικό, η ένταξή της αποκλειστικώς σε μια από τις τρεις θεσμοθετημένες υπό του Συντάγματος λειτουργίες δεν ήταν αρχικά ευχερής. Προς τούτο, για να ξεπεραστεί η συγκεκριμένη προβληματική, κατοχυρώθηκε στην ελληνική θεωρία ο όρος «ρυθμιστική αρχή», στο πλαίσιο μιας νέας μορφής δικαίου, που επιχειρεί τη ρύθμιση της κοινωνικής πραγματικότητας (*regulation*), αναζητώντας ισορροπίες μεταξύ αντικρουόμενων συμφερόντων, θεσπίζοντας κανόνες και επιβλέποντας την τήρηση και την εφαρμογή τους από το σύνολο των κοινωνικών εταίρων². Η νυν ΡΑΑΕΥ συνιστά λοιπόν από την ιδρυτική της μορφή, ένα νομικό «novum» που κινείται στις παρυφές των συντεταγμένων λειτουργιών, συμπληρώνοντας τη δράση τους με τρόπο ευέλικτο και γρήγορο³.

¹ Μια από τις πιο χαρακτηριστικές καινοτομίες της αναθεώρησης του ελληνικού Συντάγματος το 2001 ήταν η πανηγυρική κατοχύρωση «ανεξάρτητων αρχών». Ο όρος αυτός εμφανίζεται σε πέντε επιμέρους συνταγματικές διατάξεις (άρθρα 9Α εδ. β', 15 παρ. 2 εδ. α', 19 παρ. 2, 103 παρ. 7 και 9), οι οποίες επιτάσσουν τη συγκρότηση και λειτουργία ισάριθμων «συνταγματικών αρχών». Παράλληλα, προβλέπεται η θεσμοθέτηση από κοινό νόμο νέων ανεξάρτητων αρχών, όπως άλλωστε έγινε στην περίπτωση της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας

² Βλ. Μ.-Α. Frison-Roche, *Le droit de la regulation*, Recueil Dalloz, 2001 Chroniques σελ. 601.

³ Βλ. Αλ. Παράρα, *Οι ανεξάρτητες αρχές σήμερα*, ΕφημΔΔ 1/2006 σελ. 123

II. Η ΠΑΛΕΤΑ ΤΩΝ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΕΓΓΥΗΣΕΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ ΣΤΟΝ ΙΔΡΥΤΙΚΟ ΝΟΜΟ ΤΗΣ ΡΑΑΕΥ

Το θεσμικό εφαλτήριο των εγγυήσεων ανεξαρτησίας αποτέλεσε ο ν. 2773/1999 (ΦΕΚ Α' 286/22.12.1999), ο οποίος ως προς τη λυσιτελή διασφάλιση των εγγυητικών μηχανισμών του υπήρξε σχετικά λιποβαρής, καθορίζοντας ελάχιστες εγγυήσεις οργάνωσης και λειτουργίας, όπως εκείνες της (προκαθ)ορισμένης χρονικά θητείας των μελών μη ανακληθείσες, ειμή μόνο για περιοριστικά αναφερόμενες περιπτώσεις, όπως η αδυναμία εκτέλεσης καθηκόντων τους ή η τέλεση ποινικού αδικήματος, της κατ' αξιοκρατία επιλογής τους, με βάση την επαγγελματική τους καταξίωση και την προσωπική και ηθική ακεραιότητά τους. Επιπροσθέτως, προς διασφάλιση της λειτουργικής ανεξαρτησίας της ίδιας της Αρχής κατοχυρώθηκε η δημοσιονομική της αυτοτέλεια με τα έσοδά της να προκύπτουν από τις εποπτευόμενες επιχειρήσεις και όχι από τον κρατικό προϋπολογισμό, με την επισήμανση, η οποία μεθερμηνεύτηκε σε κανονιστική πράξη ως προς τις αποδοχές των εργαζομένων της, ότι «η διασφάλιση της ανεξαρτησίας της από το νομικό πλαίσιο που διέπει την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης» [οφείλει να της επιτρέψει] «να εφαρμόζει οικείους κανόνες οργάνωσης, διασφαλίζοντας ανταγωνιστικούς μισθούς και περισσότερο ελαστικές διαδικασίες πρόσληψης και απόλυσης»⁴.

Η ΡΑΑΕΥ λοιπόν από την ίδρυσή της ως ανεξάρτητη αρχή έτυχε διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, αρχικώς βέβαια ως εποπτευόμενης Αρχής από τον Υπουργό Ανάπτυξης για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων της και την κίνηση πειθαρχικού ελέγχου κατά των μελών της, σε κάθε περίπτωση όμως, εγκαινίασε μια φιλόδοξη προσπάθεια στην αναζήτηση ενός ενεργού ρόλου, όχι μόνο στον χώρο της αγοράς ενέργειας, τον οποίο κλήθηκε να εποπτεύσει, αλλά και στον δικαιοπολιτικό χώρο του δημοσίου δικαίου, όπου αναζήτησε να βρει τον βηματισμό ανεξαρτησίας της, τόσο απέναντι στην κεντρική εξουσία, όσο και απέναντι στα διάφορα κέντρα επιχειρηματικών και οικονομικών συμφερόντων.

Προς τούτο, είναι χαρακτηριστική η βούληση του νομοθέτη να επισημαίνει διαχρονικά τον ανεξάρτητο χαρακτήρα των μελών της Αρχής με μια σειρά διατάξεων. Έτσι από την αρχική, γενική επισήμανση σύμφωνα με την οποία «1. Τα μέλη της ΡΑΕ είναι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί, 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», ο νομοθέτης «επανήλθε» πρόσφατα⁵, προκειμένου να επισημάνει ότι «Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, τα μέλη της ΡΑΕ δεσμεύονται από τις διατάξεις του παρόντος νόμου, έχουν υποχρέωση τήρησης των αρχών της ανεξαρτησίας, της αμεροληψίας και της διαφάνειας και ενεργούν ανεξάρτητα από οποιοδήποτε οικονομικό συμφέρον. Τα μέλη της ΡΑΕ δεν ζητούν ούτε λαμβάνουν απευθείας Οδηγίες από κυβερνητικά και διοικητικά όργανα ή από οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο ή φορέα».

Ωστόσο, στο περιθώριο της αναζήτησης της διεύρυνσης του πεδίου ανεξαρτησίας και διαφάνειας της Αρχής, καθίσταται καταρχήν ευεπίφορη προβληματισμού, η προσθήκη ειδικής διάταξης, αναφορικά με τον τρόπο κατοχύρωσης ενός είδους αστικού και ποινικού άβατου ασυλίας, ειδικής στον βαθμό που δεν απαντάται και σε άλλα νομικά πρόσωπα του Δημοσίου και σύμφωνα με την

⁴ Βλ. Έκθεση πεπραγμένων ΡΑΕ Ιανουάριος 2003-Μάρτιος 2004, σελ. 12 επ.

⁵ Βλ. την υποχρέωση τήρησης διαφάνειας όπως διαμορφώθηκε με το άρθρο 8 του ν. 4986/2022 (ΦΕΚ Α' 204/28.10.2022).

οποία «Τα μέλη της Ολομέλειας και το προσωπικό της Γραμματείας της ΡΑΕ με οποιαδήποτε έννομη σχέση, δεν υπέχουν αστική και ποινική ευθύνη για πράξεις ή παραλείψεις, για αιτιολογημένη γνώμη, εισήγηση ή πρόταση που διατύπωσαν ή απόφαση που έλαβαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, εκτός αν ενήργησαν με δόλο ή σε περίπτωση παραβίασης του απορρήτου των πληροφοριών και στοιχείων που περιήλθαν στη σφαίρα γνώσης τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος και τα σχετικώς καθοριζόμενα στον Κανονισμό Εσωτερικής Λειτουργίας και Διαχείρισης της ΡΑΕ, όπως προβλέπεται στο άρθρο 45, καθώς και σε εσωτερικές εγκυκλίους που εκδίδονται από την Αρχή για τη διαφύλαξη των πληροφοριών που τηρεί ή περιέρχονται σε γνώση της», εντασσόμενη, ενδεχομένως, στον ιδιαίτερο χαρακτήρα της Αρχής, συνιστώντας παράλληλα, έναν ενδιαφέροντα μοχλό ενδυνάμωσης της ανεξαρτησίας των μελών και του προσωπικού της Αρχής, ο οποίος είναι σε θέση να δώσει πρόσφορες και λειτουργικές λύσεις και σε άλλες Αρχές, εφόσον προκριθεί νομοθετικά η υιοθέτηση του και από αυτές.

III. ΤΟ ΜΕΤΕΩΡΟ ΒΗΜΑ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΗ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗ ΤΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

Σε επίπεδο αναγνώρισης του ρόλου και της σημασίας της, η Αρχή «επιβεβαιώθηκε», κατ' άλλους αναβαπτίστηκε, ως η εθνική ρυθμιστική αρχή ενέργειας το 2011 με την επαύξηση και ενίσχυση των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων της σχετικά με τη ρύθμιση των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, αρμοδιοτήτων που ανατέθηκαν σε αυτήν κατ' επιταγήν της Τρίτης Ευρωπαϊκής Ενεργειακής Δέσμης⁶, καθόσον ανήγαγε τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές ενέργειας σε «εγγυητές» της εύρυθμης λειτουργίας των ενεργειακών αγορών.

Σύμφωνα λοιπόν με το άρθρο 4 παρ. 4 του ν. 4001/2011 (ΦΕΚ Α' 179/22.08.2011), «[η ΡΑΕ] αποτελεί την εθνική ρυθμιστική αρχή σε θέματα ηλεκτρικής ενέργειας και Φυσικού Αερίου, κατά την έννοια των Οδηγιών 2009/72/ΕΚ και 2009/73/ΕΚ». Επιπροσθέτως, με βάση τις διατάξεις του άρθρου 5 και του άρθρου 6 παρ. 1 του ν. 4001/2011, «η ΡΑΕ διαθέτει αυτοτελή νομική προσωπικότητα, καθώς και διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, υπόκειται δε μόνο σε κοινοβουλευτικό και σε δικαστικό έλεγχο».

Η σύγχυση ωστόσο ήταν ευκρινής. Από τη μια πλευρά η αναγνώριση της υποχρέωσης της ενσωμάτωσης των κανόνων και των δεσμεύσεων της Τρίτης Ευρωπαϊκής Ενεργειακής Δέσμης, συνοδευόμενη από την επαύξηση των αρμοδιοτήτων της, όπως μεθερμηνεύτηκαν με τον εμπλουτισμό του ρυθμιστικού και κανονιστικού χαρακτήρα της και από την άλλη, η συνεχώς αυξανόμενη στελεχιακή της απομείωση, «συνεπικουρούμενη» από τη μέγγενη της μνημονιακής περιόδου⁷,

⁶ Στην Τρίτη Ευρωπαϊκή Ενεργειακή Δέσμη περιλαμβάνονται: α) Η Οδηγία 2009/72 ΕΚ αναφορικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την κατάργηση της Οδηγίας 2003/54/ΕΚ, β) η Οδηγία 2009/73/ΕΚ σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και την κατάργηση της Οδηγίας 2003/55/ΕΚ, γ) ο Κανονισμός (ΕΚ) 713/2009/20 σχετικά με την ίδρυση Οργανισμού Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας, δ) ο Κανονισμός (ΕΚ) 714/2009 σχετικά με τους όρους πρόσβασης στο δίκτυο για τις διασυνοριακές ανταλλαγές ηλεκτρικής ενέργειας και την κατάργηση του Κανονισμού 1228/2003, και ε) ο Κανονισμός (ΕΚ) 715/2009/21 σχετικά με τους όρους πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου και την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) 1775/2005.

⁷ Βλ. άρθρα 2, 20 παρ. 1 και 1 παρ. 9, (με αναδρομική ισχύ από 01.01.2010 και αντικείμενο τη θέσπιση νέου ορίου στις συνολικές αποδοχές και πρόσθετες αμοιβές ή απολαβές όλων των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα)

οδήγησαν σε έναν κατ' ουσία επαναπροσδιορισμό της θεσμικής ιδιαιτερότητας του Ρυθμιστή, ο οποίος εντάχθηκε πανηγυρικά στο Γενικό Μητρώο της Κυβέρνησης⁸. Έτσι με τα άρθρα 6 παρ. 2

του ν. 3833/2010 «Προστασία της εθνικής οικονομίας – Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης» (Α' 40/15.03.2010, ν. 4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015» (Α' 226/27.10.2011) με τη διαμόρφωση ενός ενιαίου συστήματος βαθμολογικών προαγωγών και μισθολογικής εξέλιξης του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης.

⁸ Αξίζει ωστόσο να επισημανθεί για λόγους επιστημονικής ακρίβειας και η θέση της κ. Πρεβεδούρου, επ' αφορμής του σχολιασμού της Απόφασης της ΣτΕ (Ολ) 3406/2014, αναφορικά με τη λειτουργική ανεξαρτησία και οικονομική αυτοτέλεια των ρυθμιστικών αρχών και ειδικότερα της περικοπή αποδοχών προσωπικού και δικηγόρων της ΡΑΕ, ότι «η ΕΛ.ΣΤΑΤ είναι η αρμόδια εθνική αρχή για την κατάρτιση και την αποστολή προς την Eurostat των εθνικών στατιστικών και του συνόλου των στοιχείων που απαιτούνται, μεταξύ άλλων, για την εφαρμογή του Πρωτοκόλλου σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, κατά τα οριζόμενα στον Κανονισμό 479/2009, στο πλαίσιο δε των αρμοδιοτήτων αυτών ανετέθη, επίσης, στην ΕΛ.ΣΤΑΤ., με το άρθρο 50 παρ. 1 περίπτ. α του ν. 3943/2011, η κατάρτιση του Μητρώου Φορέων Γενικής Κυβέρνησης. Στο Μητρώο αυτό κατατάσσονται όλοι οι φορείς, τα στοιχεία της οικονομικής διαχείρισης των οποίων λαμβάνονται υπόψη για τον προσδιορισμό του δημόσιου ελλείμματος και του δημόσιου χρέους, κατά τα οριζόμενα στον Κανονισμό 479/2009 (ΣτΕ 2497/2013). Στην προκειμένη περίπτωση, σύμφωνα με τα οριζόμενα στις προπαρατεθείσες διατάξεις του άρθρου 1B του ν. 2362/1995, οι οποίες παραπέμπουν στους σχετικούς ορισμούς του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών κατά τα άνω, οι Ανεξάρτητες αρχές και, συνεπώς, και η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, εντάσσονται στις κρατικές υπηρεσίες (Κεντρική Διοίκηση), οι οποίες αποτελούν μέρος της Κεντρικής Κυβέρνησης, η Κεντρική δε Κυβέρνηση υπάγεται στον τομέα της Γενικής Κυβέρνησης. Εξάλλου, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, κατά τα έτη 2008-2012 η ΡΑΕ κατατασσόταν στο καταρτιζόμενο από την ΕΛ.ΣΤΑΤ. Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, και ειδικότερα στον Υποτομέα S1311.2 της Γενικής Κυβέρνησης, που περιλαμβάνει τα νομικά πρόσωπα της Κεντρικής Κυβέρνησης και τις δημόσιες επιχειρήσεις. Σύμφωνα, άλλωστε, και με το άρθρο 1 παρ. 2 του Κανονισμού (ΕΚ) 479/2009, οι διατάξεις του οποίου παραπέμπουν στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών (ΕΣΛ 1995), ο δημόσιος τομέας περιλαμβάνει και τον υποτομέα «κεντρική διοίκηση» (S. 1311). Τα ανωτέρω, όμως, δεδομένα, ενόψει και του ότι, κατά τις διατάξεις του ως άνω άρθρου 1B του ν.2362/1995, ο προϋπολογισμός της ΡΑΕ, παρά την αυτοτέλειά του, αποτελεί τμήμα του κρατικού προϋπολογισμού, ως μόνη συνέπεια έχουν ότι τα οικονομικά αποτελέσματα της Αρχής λαμβάνονται υπόψη για τον καθορισμό του ύψους του δημόσιου ελλείμματος και του δημόσιου χρέους, ουδόλως δε θίγεται, εξ αυτού και μόνον, η κατοχυρωμένη από το δίκαιο της Ε.Ε. και το εσωτερικό δίκαιο κατά τα άνω ανεξαρτησία της ΡΑΕ. Τούτο δε διότι η Ανεξάρτητη αυτή Αρχή εξακολουθεί, πάντως, ως αυτοχρηματοδοτούμενο νομικό πρόσωπο με ίδιο προϋπολογισμό, να μπορεί να εκτελεί αυτόν με πλήρη ανεξαρτησία, κινούμενη, όμως, σε κάθε περίπτωση, σύμφωνα και με τα οριζόμενα στο Προοίμιο των ανωτέρω οδηγιών κατά τα ήδη εκτεθέντα, εντός των ορίων της καθοριζόμενης από την Κυβέρνηση δημοσιονομικής πολιτικής και υποκείμενη, καταρχήν, και σε δυσμενείς για το προσωπικό των δημόσιων φορέων μισθολογικές ρυθμίσεις του κοινού νομοθέτη, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές επιβάλλονται από σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και δεν αντίκεινται, ενόψει των ασκούμενων καθηκόντων αλλά και της σημασίας της αποστολής της ίδιας της ΡΑΕ, στις αρχές της αναλογικότητας και του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Εν προκειμένω, οι θεσπισθείσες με την προσβαλλόμενη υπουργική απόφαση, κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 22 παρ. 3 του ν. 4024/2011, αποδοχές του ειδικού επιστημονικού προσωπικού και των δικηγόρων με σχέση έμμισθης εντολής της ΡΑΕ, συνεπαγόμενες μείωση των μέχρι της ενάρξεως ισχύος της προσβαλλόμενης αποφάσεως καταβαλλόμενων αποδοχών, αποβλέπουν στον γενικό συμφέροντος σκοπό του εξορθολογισμού του συστήματος αμοιβών του συγκεκριμένου δημόσιου φορέα, λόγω δε του ύψους του προβλεπόμενου βασικού μισθού, οι νέες αυτές αποδοχές δεν είναι προδήλως αναντίστοιχες προς τα λειτουργικά καθήκοντα και προσόντα του προσωπικού της Αρχής. Σε κάθε περίπτωση πάντως, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 38 παρ. 6 του ν. 4001/2011 κατά τα ήδη εκτεθέντα, εάν από την οικονομική διαχείριση της ΡΑΕ στο τέλος κάθε διετίας προκύπτει θετικό οικονομικό αποτέλεσμα υπερβαίνον τις δαπάνες της προηγούμενης χρήσης, μπορεί ποσοστό έως 80% του οικονομικού αυτού αποτελέσματος να διατίθεται ως έσοδο του κρατικού προϋπολογισμού, ενόψει δε της ρυθμίσεως αυτής, ακόμη και το αποτέλεσμα του Ισοζυγίου της ΡΑΕ μπορεί να έχει, εν μέρει, άμεση και ευθεία επίδραση στο δημοσιονομικό αποτέλεσμα της Γενικής Κυβέρνησης, είναι δε, από την άποψη αυτή, νομικά αδιάφορο, εάν και πόσο συχνά μπορεί να επιτυγχάνεται η δημιουργία πλεονάσματος στον προϋπολογισμό της συγκεκριμένης Αρχής. Κατόπιν των ανωτέρω, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος ο λόγος ακυρώσεως του πρόσθετου δικογράφου, με τον οποίο προβάλλεται α) ότι τόσο η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 22 παρ. 3 του ν. 4024/2011 όσο και η προσβαλλόμενη, οι οποίες αποσκοπούν στον περιορισμό των δαπανών της Γενικής και της Κεντρικής Κυβέρνησης και του κρατικού προϋπολογισμού, αντίκεινται

και 38 παρ. 6α του ν. 4001/2011 ορίστηκε ότι: «2. Ο προϋπολογισμός της ΡΑΕ προσαρτάται στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και η εκτέλεση του παρακολουθείται από την Επιτροπή του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και ελέγχου της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, όπως ορίζεται από τον Κανονισμό της Βουλής» και ότι «Αν από την οικονομική διαχείριση της ΡΑΕ στο τέλος κάθε διετίας προκύπτει θετικό οικονομικό αποτέλεσμα (έσοδα-έξοδα) που υπερβαίνει τις δαπάνες της προηγούμενης χρήσης, με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής δύναται έως το ογδόντα τοις εκατό (80%) του οικονομικού αυτού αποτελέσματος: (α) να διατίθεται ως έσοδο του Κρατικού Προϋπολογισμού», αντίστοιχα, ενώ επίσης με το άρθρο 43 παρ. 1 του ν. 4001/2011 προβλέφθηκε ότι: «Οι αποδοχές, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται οι μισθοί, τα επιδόματα και οι απολαβές για υπερωριακή απασχόληση, καθώς και το ύψος κάθε είδους δαπανών σχετικών με τις πρόσθετες αποζημιώσεις και την αποζημίωση μετακίνησης του προσωπικού που υπηρετεί στη ΡΑΕ με οποιαδήποτε σχέση εργασίας ή έμμισθης εντολής, συμπεριλαμβανομένων των πέντε (5) ειδικών συνεργατών του Γραφείου Προέδρου, καθορίζονται, με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής».

Επιπροσθέτως στο άρθρο 45 παρ. 1 του ν. 4001/2011 ορίστηκε ότι: «Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Εσωτερικών και Οικονομικών ύστερα από γνώμη της ΡΑΕ, θεσπίζεται ο Κανονισμός Εσωτερικής Λειτουργίας και Διαχείρισης της ΡΑΕ».

Ο θεσμικός εναγκαλισμός με την Κεντρική εξουσία, όπως «επισημοποιήθηκε» με την ένταξη της ΡΑΕ στο Γενικό Μητρώο της Κυβέρνησης και η εν δυνάμει οικονομική ασφυξία της Αρχής με την «προσάρτηση» του προϋπολογισμού της ΡΑΕ, στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής⁹ συνδέθηκε –ενδεχομένως ατυχώς–, με τη θεσμική αδυναμία

στις διατάξεις των προαναφερθεισών οδηγιών και του Κανονισμού (ΕΚ) 2223/1996, καθό μέρος διαλαμβάνουν και προϋποθέτουν την υπαγωγή μιας ανεξάρτητης και αυτοχρηματοδοτούμενης Αρχής στην κατηγορία της θεσμικής μονάδας «Γενική Κυβέρνηση», και β) ότι, ως εκ τούτου, η επίμαχη περικοπή των αποδοχών, μη εξυπηρετούσα, ως προς την ΡΑΕ, τον γενικού συμφέροντος σκοπό του περιορισμού των δημόσιων δαπανών, αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας» (Μειοψηφία) (σκέψη 20).

⁹ Στο ελληνικό δίκαιο για την οριοθέτηση του δημόσιου τομέα σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 3871/2010 (Α' 141) προστέθηκε άρθρο 1B στον ν. 2362/1995 (Α' 247) περί Δημοσίου Λογιστικού, με το οποίο ορίστηκαν τα εξής: «1. Δημόσιος τομέας: περιλαμβάνει την Γενική Κυβέρνηση και τις δημόσιες επιχειρήσεις κατά την έννοια των παραγράφων 1, 2 και 3, καθώς και τους δημόσιους οργανισμούς κατά την έννοια της παραγράφου 6 του άρθρου 1 του ν. 3429/2005 (ΦΕΚ 314 Α). 2. Γενική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει την Κεντρική Κυβέρνηση, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρώτου και δεύτερου βαθμού (ΟΤΑ) και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ), σύμφωνα με τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΟΛ). 3. Κεντρική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει την Κεντρική Διοίκηση και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, καθώς και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ελέγχονται και χρηματοδοτούνται κυρίως από την Κεντρική Διοίκηση, εκτός ΟΤΑ και ΟΚΑ. 4. Κεντρική Διοίκηση ή Δημόσιο ή Κράτος: περιλαμβάνει την Προεδρία της Δημοκρατίας, τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, καθώς και τις Ανεξάρτητες Αρχές. 5...7. Κρατικός Προϋπολογισμός: είναι ο προϋπολογισμός της Κεντρικής Διοίκησης». Με το δε άρθρο 50 παρ. 1 περ. α' του ν. 3943/2011 (Α' 66/31.3.2011) προστέθηκε στην παρ. 2 του άρθρου 1B του ν. 2362/1995 τελευταίο εδάφιο, σύμφωνα με το οποίο: «Αναλυτικά τα νομικά πρόσωπα που περιλαμβάνονται στην Κεντρική Κυβέρνηση, τους Ο.Τ.Α. και τους Ο.Κ.Α. προσδιορίζονται από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης που τηρείται με ευθύνη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής». Εξάλλου, στο άρθρο 11 του ν. 3832/2010, με τον οποίο συνειστήθη η ΕΛ.ΣΤΑΤ, ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή, ορίζεται ότι «1. Η ΕΛ.ΣΤΑΤ. ασκεί τις αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της

της Αρχής να ρυθμίσει ανεξάρτητα –και με βάση τις διαμορφούμενες σχέσεις στην υπό ρύθμιση αγορά–, τις μισθολογικές αποδοχές των εργαζομένων της, καθώς επίσης και να οργανώσει την εσωτερική δομή και λειτουργία της. Τούτο είχε ως συνέπεια, αφενός την υποβολή καταγγελίας ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁰ για παράβαση, τόσο των άρθρων 34 και 35¹¹ των Οδηγιών 2009/72/ΕΕ και 2009/73/ΕΕ, σχετικά με τη λειτουργική ανεξαρτησία, την οικονομική ανεξαρτησία της Αρχής, αλλά και με τη διαθεσιμότητα επαρκών ανθρωπίνων και οικονομικών πόρων, όσο και του άρθρου 4 παρ. 3 της ΣΛΕΕ, αφετέρου την κατάθεση αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ.

Η Ελληνική Δημοκρατία επιχειρηματολόγησε, ισχυριζόμενη ότι στο πλαίσιο των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής από το 2010-2018 είχε δεσμευτεί να αναπτύξει και να υιοθετήσει ένα ενιαίο κοινό σύνολο κανόνων για όλες τις ανεξάρτητες Αρχές ανεξάρτητα εάν προστατεύονται/κατοχυρώνονται συνταγματικά ή όχι. Κατά τούτο, η (αόριστη) επίκληση από την πλευρά της ελληνικής πολιτείας των βέλτιστων ευρωπαϊκών πρακτικών και η εξίσου (αόριστη) πρόταση επεξεργασίας ενός ενιαίου συνόλου κανόνων σε συνδυασμό με την αναφορά στην προσωρινότητα του χαρακτήρα των μέτρων¹² αποτέλεσαν το βασικό επιχειρήμα της, ωστόσο παρά την ολοκλήρωση της σχετικής διαδικασίας της καταγγελίας και την έκδοση σχετικής αμφίσημης απόφασης από την πλευρά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹³, τόσο η υλοποίηση των βέλτιστων πρακτικών, όσο

Ελλάδας (Γ.Γ. Ε.Σ.Υ.Ε.), που προβλέπονται στο άρθρο 1 του π.δ. 224/1986 (ΦΕΚ 91 Α'), κάθε άλλη αρμοδιότητά της που προβλέπεται στην κείμενη νομοθεσία, καθώς και τις αρμοδιότητες που καθορίζονται από τον παρόντα νόμο, από τον Κανονισμό (ΕΚ) 223/2009 και οποιαδήποτε άλλη σχετική διάταξη. 2. ...».

¹⁰ Βλ. RAE's complaint CHAP (2013) 00543 of 21/02/2013 against the Hellenic Republic.

¹¹ «Τα κράτη μέλη εγγυώνται την ανεξαρτησία της ρυθμιστικής αρχής και διασφαλίζουν ότι ασκεί τις εξουσίες της με αμεροληψία και διαφάνεια. Για τον σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι, κατά την άσκηση των ρυθμιστικών καθηκόντων που τους ανατίθενται βάσει της παρούσας οδηγίας και της σχετικής νομοθεσίας, η ρυθμιστική αρχή: α) είναι νομικά διακριτή και λειτουργικά ανεξάρτητη από κάθε άλλη δημόσια ή ιδιωτική οντότητα, β) διασφαλίζει ότι το προσωπικό τους και όλα τα πρόσωπα που είναι επιφορτισμένα με τη διοίκησή της: ι) ενεργούν ανεξάρτητα από οποιοδήποτε αγοραίο συμφέρον [...] 5. Για να προστατεύσουν την ανεξαρτησία της ρυθμιστικής αρχής, τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ιδίως ότι: α) Η Ρυθμιστική Αρχή μπορεί να λαμβάνει αυτόνομες αποφάσεις, ανεξάρτητα από κάθε πολιτικό οργανισμό, και να διαθέτει ξεχωριστές ετήσιες δημοσιονομικές προβλέψεις, με αυτονομία ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού, και επαρκείς ανθρωπίνους και οικονομικούς πόρους για την εκτέλεση των καθηκόντων της...».

¹² Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην από 16.07.2020 Απόφασή της αναφορικά με την έννοια του προσωρινού χαρακτήρα της απομείωσης μισθών έκρινε με βάση παρόμοια καταγγελία υπό ανάλογες συνθήκες, και σχετική νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (ΔΕΚ) την οποία και έλαβε υπόψη για την τρέχουσα αξιολόγησή της. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της «[...]», στην υπόθεση C-64/16 *Associacao Sindical dos Juizes Portugals* κατά *Tribunal de Contas*, ο Πορτογάλος νομοθέτης μείωσε προσωρινά για ορισμένο χρονικό διάστημα τις αποδοχές σειράς υπαλλήλων και υπαλλήλων που εκτελούν καθήκοντα στο δημόσιο τομέα, συμπεριλαμβανομένων των δικαστών το *Tribunal de Contas* (Ελεγκτικό Συνέδριο, Πορτογαλία). Το ΔΕΚ έκρινε ότι οι μειώσεις μισθών που εφαρμόστηκαν σε δικαστές στην Πορτογαλία στο πλαίσιο μέτρων δημοσιονομικής λιτότητας δεν παραβίαζαν την αρχή της δικαστικής ανεξαρτησίας, καθώς τα μέτρα αυτά επηρέασαν, γενικά και προσωρινά, μεγάλο μέρος της πορτογαλικής δημόσιας διοίκησης. Το Δικαστήριο έκρινε ότι τα επίμαχα μέτρα μείωσης των μισθών δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι θίγουν την ανεξαρτησία των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τα μέτρα αυτά εφαρμόστηκαν όχι μόνο στα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αλλά, ευρύτερα, σε διάφορους δημόσιους υπαλλήλους και υπαλλήλους που ασκούν καθήκοντα στον δημόσιο τομέα, συμπεριλαμβανομένων των εκπροσώπων του νομοθετικού, της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας. Επομένως, έχουν τη φύση γενικών μέτρων που επιδιώκουν τη συμβολή όλων των μελών της εθνικής δημόσιας διοίκησης στην προσπάθεια λιτότητας που υπαγορεύεται από τις υποχρεωτικές απαιτήσεις για τη μείωση του υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος του πορτογαλικού κράτους».

¹³ Βλ. Brussels, 16 July 2020 ENER/B2/FE/MS/JD (2020)3850778, EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-

και η αναζήτηση ενός ενιαίου συνόλου κανόνων, παραμένουν ακόμα ένα «εν εξελίξει» ζητούμενο, μετακυλισθέν στις ελληνικές καλένδες.

Αξίζει επίσης να επισημανθεί ότι το εύρος της ανεξαρτησίας της Αρχής συνεχίζει να απασχολεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή έως σήμερα. Χαρακτηριστικά, όπως επισημάνθηκε με βάση τις πρόσφατες Εκθέσεις των Τεχνικών Συμβούλων Trinomics και Sparks σε συνεργασία με το Πανεπιστήμιο του Groningen προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τόσο το 2020, όσο και το 2021¹⁴, «η ανεξαρτησία της ΡΑΕ από τους πολιτικούς παράγοντες θεωρήθηκε σε γενικές γραμμές ανεπαρκής από τα ενδιαφερόμενα μέρη», ενώ όσον αφορά την οικονομική της αυτοτέλεια, και οι δύο πρόσφατες Εκθέσεις τόνισαν ότι μολονότι δεν υπάρχει «κανένα νομοθετικό πρόβλημα με τον διορισμό των μελών της Ολομέλειας της ΡΑΕ, εντούτοις, τα μέλη της (δηλαδή οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων) εγείρουν προβλήματα ανεξαρτησίας». Αντίστοιχες απόψεις απηχεί και η πρόσφατη αντίστοιχη συνταχθείσα Έκθεση της εταιρίας συμβούλων με την επωνυμία Milieu¹⁵, όσον αφορά την εικόνα/φήμη που φαίνεται να έχει η Αρχή στους εποπτευόμενους από αυτήν φορείς, οργανισμούς και στις εταιρείες που δραστηριοποιούνται στον χώρο της αγοράς ενέργειας.

Επιπροσθέτως, ως προς την ενσωμάτωση βέλτιστων πρακτικών, οι Εκθέσεις των Τεχνικών Συμβούλων Trinomics και Sparks σε συνεργασία με το Πανεπιστήμιο του Groningen προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή επεσήμαναν την ανάγκη υιοθέτησης ενός «σωστού νομικού πλαισίου, δίχως την εμφιλοχώρηση της πολιτικής κατά την επιλογή των μελών της Ολομέλειας της Αρχής, αλλά με βάση αντικειμενικά κριτήρια αριστείας [...] την ανεξάρτητη επιλογή του προσωπικού της με τη δυνατότητα να μπορεί η Αρχή ανεξάρτητα από την Κεντρική Διοίκηση «να χρηματοδοτεί/μισθοδοτεί το προσωπικό της δια μέσου του επαρκούς προϋπολογισμού της, όπως αυτή κρίνει με βάση τις τιμές της αγοράς»¹⁶. Είναι χαρακτηριστικό ότι σύμφωνα με τις ως άνω Εκθέσεις, –οι οποίες είχαν ως βασικό αντικείμενο και ζητούμενο την ανεξαρτησία της ρυθμιστικής αρχής–, η παλέτα των θεσμικών εγγυήσεων συνίστατο στη διασφάλιση επαρκών αμοιβών προσωπικού, κατά τρόπο που να εξασφαλίζονται από ίδιους πόρους της Αρχής στο πλαίσιο της οικονομικής αυτονομίας και αυτοτέλειας της¹⁷.

GENERAL FOR ENERGY Directorate B - Internal Energy Market, B.2 - Wholesale markets; electricity & gas, διαθέσιμο στο [link](#).

¹⁴ Βλ. GREECE Field Research Report, Assessing the independence and effectiveness National Regulatory Authorities in the field of energy, διαθέσιμο στο [link](#).

Objective recruitment of board members decoupled of National Regulatory Authorities in the field of energy, διαθέσιμο στο [link](#).

¹⁵ Βλ. Assessing Energy's NRA's independence – Interview template (update 12 MS)/Milieu Consulting SRL Brussels, Απρίλιος 2022, διαθέσιμο στο [link](#).

¹⁶ Objective recruitment of board members decoupled from governmental selection (based on objective criteria i.e., a resume/relevant expertise, or by a Parliamentary qualified majority); and - Having an adequate budget (high enough and possibility to use it autonomously, e.g., being able to hire high-skilled staff and offer them competitive salaries, as well as to hire consultants flexibility).

¹⁷ Σύμφωνα με την υποβληθείσα Έκθεση «οι οικονομικοί πόροι της ΡΑΕ θα πρέπει να προέρχονται αποκλειστικά από τέλη ή πρόστιμα, τα οποία καθορίζονται από δημοσιευμένες μεθοδολογίες της Αρχής. Ο δε προϋπολογισμός της θα πρέπει να εγκρίνεται από τη Βουλή με βάση ένα πενταετές επιχειρησιακό σχέδιο και οποιαδήποτε αναπροσαρμογή του θα πρέπει να τελεί με βάση τις ανάγκες της ΡΑΕ και να κοινοποιείται στη Βουλή και στο Υπουργείο Οικονομικών. Κατά τούτο, η εκτέλεση του προϋπολογισμού και η μεταφορά κεφαλαίων εντός του ίδιου οικονομικού έτους θα πρέπει να εκτελείται αποκλειστικά με αποφάσεις της ΡΑΕ, χωρίς ανάμειξη της Κεντρικής εξουσίας».

Ωσαύτως, με βάση το περιεχόμενο των ως άνω Εκθέσεων, η επιλογή του προσωπικού της θα πρέπει να γίνεται «από την ίδια την Αρχή, υπό τους όρους και τις θεσμικές εγγυήσεις του ΑΣΕΠ, κατά τρόπο αντικειμενικό, αμερόληπτο σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που τάσσουν οι οδηγίες 2009/72/ΕΚ και 2009/73/ΕΚ», υπονοώντας ότι θα πρέπει οι διαδικασίες αυτές να αφίστανται της γραφειοκρατικής μέγγενης του ίδιου του ΑΣΕΠ, αλλά να τελούν υπό τους γενικούς κανόνες αυτού. Τοιουτοτρόπως, πρέπει να γίνεται και «η διαδικασία αξιολόγησης των εργαζομένων και η αξιολόγηση των προϊσταμένων της Αρχής σύμφωνα με τις εσωτερικές της διαδικασίες, με την επιφύλαξη δικαστικού ελέγχου ή ελέγχου από άλλο ανεξάρτητο εξωτερικό φορέα αποκλειστικά όμως και μόνον για θέματα νομιμότητας». Με τον τρόπο αυτό θα διασφαλίζεται και η δυνατότητα της νυν ΡΑΑΕΥ «να προσελκύει και να διατηρεί επιστημονικό εξειδικευμένο προσωπικό υψηλού επιπέδου».

Στο περιθώριο της αναζήτησης της ανεξαρτησίας της Αρχής στο πλαίσιο της αυτοδύναμης οργάνωσης της λειτουργίας της, δέον να επισημανθεί η νομοθετική διάταξη του άρθρου 20 του ν. 4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος, με βάση την οποία θεσπίστηκαν ειδικοί κανόνες για τις Ανεξάρτητες Αρχές για λόγους διασφάλισης της Ανεξαρτησίας τους. Ειδικότερα ορίστηκε ότι «[...] η οργάνωση και λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών, καθορίζονται με Οργανισμούς, οι οποίοι καταρτίζονται, αντικαθίστανται ή τροποποιούνται με αποφάσεις των αρμόδιων οργάνων διοίκησης τους, καταργούμενης κάθε άλλης διάταξης που προβλέπει την έκδοση υπουργικής ή κοινής υπουργικής απόφασης με την οποία καθορίζεται ο Οργανισμός των φορέων αυτών», με τη νυν ΡΑΑΕΥ ωστόσο να μην έχει προχωρήσει μέχρι στιγμής στην πλήρωση και κάλυψη των θέσεων με βάση τα οριζόμενα στον Οργανισμό, παρά την έκδοση της υπ' αριθμ. 1282/2019 Απόφασης ΡΑΕ (ΦΕΚ 1514/Β/22-4-2020).

IV. ΕΠΙΜΕΤΡΟ

Είναι βέβαιο ότι ο βηματισμός του νομοθέτη αναφορικά με τη στόχευση της κατοχύρωσης της ανεξαρτησίας της νυν ΡΑΑΕΥ δεν ήταν ούτε τόσο σταθερός, ενδεχομένως να μην ήταν και ειλικρινής. Μια απλή σταχυολόγηση της επισήμανσης που αναγράφεται στην αντίστοιχη Έκθεση Πεπραγμένων της Αρχής του μακρινού 2000 αναδεικνύει το μέγεθος του διακυβεύματος της ανεξαρτησίας, που δεν είναι άλλο από την ανεπιφύλακτη αναγνώριση στην Αρχή, συγκεκριμένων και ειδικών αρμοδιοτήτων και την ανεπιφύλακτη και απρόσκοπτη άσκηση αυτών, από τα μέλη και από το προσωπικό της¹⁸.

Σε επίρρωση του ασταθούς, ου μην και ανειλικρινούς βηματισμού του κοινού νομοθέτη εγγράφεται και το πρόσφατο «κακότεχνο» νομοθετικά εγχείρημα, όπως εκδηλώθηκε με την ψήφιση του ν. 5037/2023 (ΦΕΚ Α 78/29.3.2023) για τη μετονομασία της ΡΑΕ σε ΡΑΑΕΥ και την ενσωμάτωση στη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας πρόσθετων αρμοδιοτήτων στον τομέα των υδάτων και των

¹⁸ Σύμφωνα με την Έκθεση Πεπραγμένων της Αρχής του 2000 επισημαίνεται ότι «ο νομοθέτης συνέστησε τη ΡΑΕ έχοντας ήδη αποκομίσει σημαντική εμπειρία από τη λειτουργία ανεξάρτητων αρχών σε άλλους τομείς του δημόσιου βίου ή της αγοράς. Το γεγονός αυτό επέτρεψε την εύκολη σχετικά υπέρβαση προβληματισμών σε σχέση με τη φύση της Αρχής ή την θεσμική οχύρωσή της. Η συλλογιστική που αναπτύχθηκε καθιστά σαφές ότι πέρα από οποιοσδήποτε θεσμικού τύπου εγγυήσεις υπέρ της ΡΑΕ και των μελών της, η κατ' ουσία ανεξαρτησία της Αρχής εμπεδώνεται μέσω της ανάθεσης συγκεκριμένων και ειδικών αρμοδιοτήτων σε αυτήν, και επιβεβαιώνεται καθημερινά κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών» Βλ. [link](#), σελ. 49-50

αποβλήτων¹⁹. Ειδικότερα, πέραν της «κακής νομοθέτησης» που επάγεται η βραχύχρονη περίοδος διαβούλευσης του νομοσχεδίου, το εν λόγω εγχείρημα θέτει ουσιαστικά ζητήματα νομιμότητας²⁰ ως προς την ανεξαρτησία κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του Ρυθμιστή Ενέργειας, αλλά και ως προς την κατανομή και διασαφήνιση των αρμοδιοτήτων της νέας Αρχής.

Καθίσταται λοιπόν σαφές ότι είναι απαραίτητο η ανεξαρτησία της Αρχής να σφυρηλατείται με βάση την αποτελεσματικότητα του έργου της και τις καθορισμένες καθ' ύλην ομοειδείς αρμοδιότητες της, συνιστώντας έτσι το βασικό και αποκλειστικό νομιμοποιητικό της εκέγγυο²¹. Το εκέγγυο αυτό, ερειδόμενο στο βεμπεριανό πρότυπο της ξεκάθαρης ανάθεσης αρμοδιοτήτων και ευθυνών²² είναι σε θέση αφενός, να διασκεδάσει την κάθε χρονική ασυνέπεια πολιτικών που προκύπτουν, τόσο από τις κυβερνητικές εναλλαγές, όσο και από τις θεματικές ασυνέχειες, αφετέρου να ενισχύσει, τόσο τα επίπεδα λογοδοσίας και διαφάνειας, όσο και τη «φήμη» της ρυθμιστικής οντότητας²³ στο πλαίσιο των αντικρουόμενων οικονομικών και άλλων συμφερόντων. Ο μηχανισμός της «φήμης»²⁴

¹⁹ Βλ. ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β' Μετονομασία, οργάνωση και λειτουργία της Ρυθμιστικής Αρχής Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων, διαθέσιμο στο [link](#). Ωστόσο, αξίζει να επισημανθεί ότι οι νέες αρμοδιότητες στους τομείς αποβλήτων και υδάτων πέραν της ανομοιογένειας και της διακριτότητας που παρουσιάζουν ως προς τα θέματα ενέργειας περιορίζονται κυρίως σε εποπτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες και συνεπώς το ανατιθέμενο έργο είναι σημαντικά υποδεέστερο συγκριτικά με το έργο του Ρυθμιστή Ενέργειας. Δεδομένης λοιπόν της προφανούς ανισοβαρούς κατανομής καθηκόντων και απαιτήσεων μεταξύ των τριών κλάδων, η αντιμετώπιση του Ρυθμιστή Ενέργειας στο νέο σχήμα, ως «ίσου» μέρους με τους Ρυθμιστές Υδάτων και Απορριμμάτων, καταλήγει να υποβαθμίζει και να αλλοιώνει τον ρόλο της ΡΑΕ.

²⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 9 του σχετικού νομοσχεδίου καθίσταται δυνατή η άρση της αποκλειστικής αρμοδιότητας των Μελών του Ρυθμιστή Ενέργειας ως προς την κρίση των ενεργειακών ζητημάτων. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι τόσο ο Πρόεδρος όσο και η κλαδική Ολομέλεια δύνανται να παραπέμψουν στην κρίση της ευρείας Ολομέλειας της νέας Αρχής τα κλαδικά-ενεργειακά θέματα «λόγω μείζονος σπουδαιότητας», «για θέματα γενικότερης σημασίας ή για τα οποία επικρατεί νομική ή πραγματική αμφισβήτηση», «όταν η Αρχή καλείται να αποφανθεί, προτείνει ή γνωμοδοτήσει προς τρίτα όργανα» και «για ζητήματα κανονιστικής αρμοδιότητας της Αρχής». Επομένως, καταλείπεται το περιθώριο να αποφαινούνται για ενεργειακά θέματα άλλοι (δηλαδή τα Μέλη της Μείζονος Ολομέλειας), πλην αυτών που έχουν επιφορτισθεί με αυτό το καθήκον και οι οποίοι έχουν κριθεί από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας ότι διαθέτουν τις αναγκαίες γνώσεις, εμπειρία, τεχνογνωσία και ανεξαρτησία σε σχέση ειδικά με τον κλάδο της ενέργειας. Ωστόσο, τα Μέλη των λοιπών κλαδικών ολομελειών αξιολογούνται ως προς τα προσόντα και την ανεξαρτησία τους, σε σχέση με το ειδικό καθήκον που αναλαμβάνουν (ύδατα ή απορρίμματα), όπως άλλωστε αναγνωρίζει και το άρθρο 8 του νομοσχεδίου [...] «Πλην του επικεφαλής Προέδρου της Αρχής και των τριών (3) Αντιπροέδρων των κλάδων της, τα υπόλοιπα μέλη κατανέμονται ισομερώς με απόφαση της Ολομέλειας, βάσει της εξειδικεύσεως, ειδικής εμπειρίας και επιστημοσύνης τους, στους τρεις επιμέρους θεματικούς κλάδους της Αρχής, επί των οποίων τίθεται αντιστοίχως ένας (1) Αντιπρόεδρος.». Η εν λόγω πρόβλεψη του νομοσχεδίου δύναται ενδεχομένως να ισχύσει για τους κλάδους των υδάτων και των απορριμμάτων, όπου δεν υφίσταται επιταγή του ενωσιακού δικαίου για ορισμό ανεξάρτητου Ρυθμιστή και δεν προβλέπεται (στο ενωσιακό πλαίσιο) κατά τρόπο σαφή και ανεπιφύλακτο η οργάνωση του Ρυθμιστή, η λειτουργία του και ο τρόπος άσκησης των αρμοδιοτήτων του.

²¹ Για τη σύνδεση αναδιανεμητικών πολιτικών με την λειτουργία των πλειοψηφικών θεσμών, βλ. G. Majone, *Regulating Europe*, 1996, και στην ελληνική βιβλιογραφία Α. Αλεξόπουλο/Η. Μαυρομούστακου, «Πολιτικές Θεωρίες και Θεσμικές Παρεμβάσεις κατά της Διαφθοράς στις Προσλήψεις του Δημόσιου Τομέα: Η περίπτωση του Α.Σ.Ε.Π», στο: Κ. Κουτσούκης/Π. Σκλιάς (επιμ.) *Διαφθορά και Σκάνδαλα στην Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, 2005.

²² Βλ. Μ. McCubbins/R. Noll/B. Weingast, *Administrative procedures as Instruments of political Control*, *Journal of Law, Economics and Organization* 3/1987, σελ. 273-277.

²³ Βλ. Α. Αλεξόπουλος/Αλ. Θεοδοσιάδη/Γ. Πασιόπουλο, «Οι Αρχές Οικονομικής Ρύθμισης στην Ελλάδα ως Θεσμικά Αντίδοτα στη Διαφθορά: Επιτροπή Ανταγωνισμού, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων», στο: Α. Μακρυδημήτρης/Λ. Μαρούδας (επιμ.), *Σύγχρονες Τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη @ Κοινωνία των Πολιτών*, 2009.

²⁴ Σύμφωνα με τη θεωρία των παιγνίων, προκειμένου η φήμη να επιφέρει τα ευεργετικά της αποτελέσματα, χρειάζεται

αποτελεί άλλωστε τον βασικό μηχανισμό εδραίωσης μιας σύννομης και αξιόπιστης στάσης έναντι των προς ρύθμιση αγορών.

Συνάγεται λοιπόν ότι πρέπει να είναι σαφής η ανάθεση συγκεκριμένων και ομοειδών αρμοδιοτήτων στην Αρχή, η δε διασφάλιση της ανεξαρτησίας της πρέπει να επικουρείται από την πρόσθετη εξασφάλιση των λειτουργικών, θεσμικών και οικονομικών προϋποθέσεων από την πλευρά της Πολιτείας²⁵ στα μέλη και στο προσωπικό της Αρχής. Η αθροιστική συνδρομή των ως άνω προϋποθέσεων συντείνει στην ενδυνάμωση και την κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της και είναι δυνατό να την καταστήσει απροσπέλαστη στις σειρήνες της αγοράς και στα κελεύσματα της κεντρικής εξουσίας. □

η ενίσχυση των προϋποθέσεων αποφυγής του διλήμματος του φυλακισμένου στο παίγνιο εμπιστοσύνης, όπου οι δύο βασικοί παίκτες του είναι από τη μία η κυβερνητική/νομοθετική εξουσία-εντολέας και από την άλλη οι ανεξάρτητοι ρυθμιστές-εντολοδόχοι. Στην περίπτωση αυτή, προκειμένου να είναι συναινετικά επικερδές το παίγνιο σε διαδοχικές επαναλήψεις του, χρειάζεται η επένδυση σε στελέχη-ρυθμιστές, οι οποίοι καίρουν καλής φήμης πριν τον διορισμό τους, έχουν υψηλές αποδοχές κατά τη θητεία τους, διαβλέπουν μακρόπνοο ορίζοντα συνεργασίας με την αρχή ρύθμισης και γενικότερα έχουν μακρύ ορίζοντα καριέρας μπροστά τους. Ταυτόχρονα, χρειάζονται και προληπτικού τύπου σημεία ελέγχου, όπως η πρόβλεψη για ιδιαίτερα αυστηρές ποινές σε περίπτωση παραβατικής συμπεριφοράς. Με τις παραπάνω δικλείδες ασφαλείας, το κόστος της παράνομης ή καταχρηστικής συμπεριφοράς γίνεται πρακτικά ασύμφορο, ενώ αντίθετα το όφελος από την υιοθέτηση σύννομης και αξιόπιστης συμπεριφοράς είναι διακριτά μεγάλο. Με τον τρόπο αυτό «*κανείς δεν ελέγχει τον διοικητικό οργανισμό ωστόσο αυτός βρίσκεται πάντα υπό έλεγχο*».

²⁵ Πρβλ. το άρθρο 57 παρ. 5 της οδηγίας 2019/944/ΕΕ σύμφωνα με την οποία για την επάρκεια κατάλληλων ανθρώπινων πόρων τα Κράτη Μέλη «[...] για να προστατεύσουν την ανεξαρτησία της Ρυθμιστικής Αρχής διασφαλίζουν ιδίως ότι η ρυθμιστική Αρχή διαθέτει όλους εκείνους τους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους που χρειάζεται για να εκτελεί τα καθήκοντα και να ασκεί τις εξουσίες της κατά τρόπο αποτελεσματικό και αποδοτικό».