

Ενεργειακή Αλληλεγγύη και Ασφάλεια Εφοδιασμού: Νέες εξελίξεις στην αγορά Φυσικού αερίου.

Αγγελική Κ. Ζησιού

Δικηγόρος, LL.M., Διδάκτωρ Νομικής ΔΠΘ.

Η ιδέα της αλληλεγγύης μεταξύ των Κρατών-μελών αποτέλεσε κινητήριο δύναμη και στον τομέα της ενέργειας ήδη από τις απαρχές του ευρωπαϊκού εγχειρήματος. Παρόλο που στη Συνθήκη της Λισαβόνας δεν υπάρχει σαφής ορισμός της έννοιας της αλληλεγγύης, αυτό δεν εμπόδισε την Ένωση να σημειώσει σημαντική πρόοδο στο ζήτημα της ενεργειακής αλληλεγγύης με τη δρομολόγηση μιας σειράς κοινών πρωτοβουλιών σε διάφορους τομείς. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ασφάλεια εφοδιασμού. Η προσπάθεια οργάνωσης τόσο της μακροπρόθεσμης όσο και της βραχυπρόθεσμης ασφάλειας εφοδιασμού μέσω του δευτερογενούς δικαίου, εντοπισμένου πλέον στην ιδέα της αλληλεγγύης, καταδεικνύει τη βούληση της Ένωσης, αφενός, να οριοθετήσει τον τομέα αυτό και, αφετέρου, να περιβάλει την έννοια της αλληλεγγύης με υποχρεωτικότητα ως προς τη συνεργασία των Κρατών-μελών για την ολοκλήρωση των κοινών στόχων στο πλαίσιο αυτό.

I. Εισαγωγικά προλεγόμενα

Η αλληλεγγύη αποτελεί θεμελιώδη αρχή της πορείας προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και αντικατοπτρίζεται σε πολλές κοινές ευρωπαϊκές πολιτικές, συμπεριλαμβανομένης της πολιτικής για την ενέργεια. Ωστόσο, παρά τα μέχρι τώρα επιτεύγματα της Ένωσης με βάση την αλληλεγγύη (εσωτερική αγορά, ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, κοινές πολιτικές για τη γεωργία, την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και αλλαγή του κλίματος) η αρχή της αλληλεγγύης δεν διατρέχει αναγκαστικά κάθε σφαίρα αρμοδιότητα της ΕΕ. Η οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση, που αντιμετώπισε η ΕΕ, αφενός, υπενθύμισε την ανάγκη για αλληλεγγύη στα Κράτη-μέλη και, αφετέρου, έφερε στο επίκεντρο τη συζήτηση για την έννοια, τα όρια, και, γιατί όχι, τον επαναπροσδιορισμό της αρχής της [αλληλεγγύης] ως μέσο ολοκλήρωσης.

Οι επιδιωκόμενοι στόχοι του άρθρου 194 παρ. 1 ΣΛΕΕ υλοποιούνται «σε πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ Κρατών-μελών». Η αναφορά εδώ στην αρχή της αλληλεγγύης αποτελεί περίπτωση κατά την οποία η Συνθήκη της Λισαβόνας επανέρχεται και ενσωματώνει την αρχή της αλληλεγγύης με διαφορετικές διατυπώσεις, στις επιμέρους τομεακές πολιτικές, χωρίς να αρκείται στην απλή αναφορά αυτής κατά την απαρίθμηση των γενικών στόχων της Ένωσης.¹ Η διάταξη αυτή θα πρέπει να διαβάζεται συνδυαστικά με τη διάταξη του άρθρου 122 ΣΛΕΕ σύμφωνα με το οποίο ενεργοποιείται η οικονομική έκφανση της αλληλεγγύης «για την αντιμετώπιση της οικονομικής κατάστασης, ιδίως εάν ανακύψουν σοβαρές δυσκολίες στον εφοδιασμό με ορισμένα προϊόντα, ιδίως στον τομέα της ενέργειας» ή όταν Κράτος-μέλος «αντιμετωπίζει δυσκολίες ή διατρέχει μεγάλο κίνδυνο να αντιμετωπίσει σοβαρές δυσκολίες, οφειλόμενες σε φυσικές καταστροφές ή έκτακτες περιστάσεις που εκφεύγουν από τον έλεγχό του».

Η ως άνω διάταξη, αφενός, επιβεβαιώνει την αρμοδιότητα της Ένωσης να υιοθετεί προληπτικά μέτρα για την αντιμετώπιση απειλών, κρίσεων και έκτακτων καταστάσεων και, αφετέρου, αυτό που στην πράξη παρατηρείται είναι πως η κινητοποίηση της αλληλεγγύης

¹ Χρυσομάλλης Μ., 2017. *Η Αρχή της Αλληλεγγύης στην Έννομη Τάξη της ΕΕ: Έννοια, Πεδίο Εφαρμογής και Νομική Φύση*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 43.

οφείλεται σε ένα «καλώς εννοούμενο ίδιο συμφέρον» (πεφωτισμένη ιδιοτέλεια) (Η επιδίωξη ατομικού συμφέροντος που τείνει να προωθεί το συμφέρον της κοινότητας).² Παρά ταύτα, χωρίς νομική επιβολή η αλληλεγγύη μένει ανεφάρμοστη.³

II. Η νομοθετική απεικόνιση της Ασφάλειας Εφοδιασμού για το Φυσικό αέριο

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της ανάγκης νομικής επιβολής της αλληλεγγύης αποτελεί η υιοθέτηση του Κανονισμού 994/2010/ΕΕ⁴ για την ασφάλεια του εφοδιασμού με φυσικό αέριο που εγκρίθηκε στο τέλος του 2010. Ο Κανονισμός αυτός ήρθε σαν απάντηση στη ρωσο-ουκρανική κρίση για το φυσικό αέριο τον Ιανουάριο του 2009, που φανέρωσε την ανεπαρκή προετοιμασία και ανταπόκριση της Ένωσης σε ενδεχόμενη διαταραχή του εφοδιασμού.⁵ Ακόμη, η ενεργειακή τότε κρίση φανέρωσε πως τα μέτρα που μονομερώς θέσπιζαν τα Κράτη-μέλη, περισσότερο έπλητταν παρά βοηθούσαν τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Συνεπώς, ο Κανονισμός κλήθηκε να εφαρμόσει την αλληλεγγύη μεταξύ των Κρατών-μελών και να οδηγήσει σε μια εναρμονισμένη και συνεπή πια εφαρμογή των μέτρων για την ασφάλεια εφοδιασμού με φυσικό αέριο. Εφαρμόζοντας τον Κανονισμό τα Κράτη-μέλη εμφανίζονται πλέον πιο έτοιμα σε σχέση με το παρελθόν, αλλά δεν πέτυχαν κάτι εξαιρετικό σε σχέση με όσα θα μπορούσαν να επιτύχουν εάν αναλάμβαναν να λύσουν το πρόβλημα της ασφάλειας του εφοδιασμού σε εθελοντική βάση μέσω, για παράδειγμα, της σύναψης διμερών συμφωνιών μεταξύ γειτονικών Κρατών-μελών.

Παρά τα βήματα, όμως, που έγιναν στον τομέα της ασφάλειας εφοδιασμού, η Επιτροπή, αξιολογώντας την εφαρμογή του Κανονισμού 994/2010/ΕΕ⁶, διαπίστωσε προβλήματα αναφορικά με την συνεργασία μεταξύ των Κρατών-μελών (τα μέτρα που λαμβάνονταν επικεντρωνόταν σε εθνικό, κατά κύριο λόγο, επίπεδο και ως εκ τούτου δεν ήταν κατάλληλα την αντιμετώπιση τυχόν προβλήματος εφοδιασμού με αέριο) και για το λόγο αυτό πρότεινε την έκδοση νέου Κανονισμού.⁷

Ο Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1938⁸ προσπαθεί να απομακρυνθεί από την πρακτική των μονομερών εθνικών προσεγγίσεων προτείνοντας υψηλό επίπεδο υποχρεωτικού, αυτή τη φορά, συντονισμού και συνεργασίας σε περιφερειακό επίπεδο. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 3, σημείο εκκίνησης αποτελεί η διαπίστωση πως η ασφάλεια εφοδιασμού είναι κοινή ευθύνη τόσο των επιχειρήσεων φυσικού αερίου, όσο και των Κρατών-μελών και της Επιτροπής και ότι αυτή η κοινή ευθύνη απαιτεί τη μεταξύ τους συνεργασία. Για το λόγο αυτό, τα Κράτη-μέλη

² Hartwig I., Nicolaidis P., 2003. Elusive Solidarity in an Enlarged European Union, *EPIAScope*, 3, σελ. 19-25.

³ Braun J., 2011. EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules Between a New Policy and Business as Usual, *EPIN WORKING PAPER*, NO. 31, σελ. 2, ανακτήθηκε από <https://epin.org/wp-content/uploads/2019/02/EPIN-WP30-Braun-on-EU-Energy-Policy-under-Lisbon.pdf> στις 29.09.18.

⁴ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 994/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Οκτωβρίου 2010, σχετικά με τα μέτρα κατοχύρωσης της ασφάλειας εφοδιασμού με αέριο και την κατάργηση της οδηγίας 2004/67/ΕΚ του Συμβουλίου, ΕΕ L 295 της 12.09.2010, σελ. 1-22.

⁵ Γαλάνης Θ., Η ενεργειακή αλληλεγγύη στη Ευρωπαϊκή Ένωση- Επιλεγμένες Πτυχές, Ενέργεια & Δίκαιο, Αριθμός Τεύχους 13/2016, σελ. 24 επ.

⁶ European Commission, 2014. Commission Staff Working Document Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU, SWD (2014) 325 final.

⁷ European Commission, 2016. Proposal for a Regulation of The European Parliament And Of The Council concerning measures to safeguard the security of gas supply and repealing Regulation (EU) No 994/2010, COM (2016) 52 final.

⁸ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1938 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2017, σχετικά με τα μέτρα κατοχύρωσης της ασφάλειας εφοδιασμού με φυσικό αέριο και με την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 994/2010, ΕΕ L 280 της 28.10.10, σελ. 1-56.

υποχρεούνται να ορίσουν συγκεκριμένη «αρμόδια αρχή» η οποία θα διαχειρίζεται τα συγκεκριμένα ζητήματα. Εκτός όμως από τα διαδικαστικά θέματα που ο Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1938 επιχειρεί να επιλύσει, η σημαντική συμβολή του έγκειται στην οργάνωση της ασφάλειας εφοδιασμού με οριζόντιο τρόπο μέσα από τέσσερις άξονες μέτρων, κοινούς για όλα τα Κράτη-μέλη.

Ειδικότερα τα Κράτη-μέλη καλούνται να συστήσουν:

- 1) Κοινό πρότυπο υποδομής ή αλλιώς Κανόνα για την υποδομή⁹
- 2) Κοινό πρότυπο εφοδιασμού για προστατευόμενους πελάτες^{10, 11}
- 3) Μέτρα για συντονισμό (προετοιμασία για διακοπή εφοδιασμού)¹²
- 4) Μέτρα αλληλεγγύης για διαχείριση κρίσεων και έκτακτης ανάγκης¹³

Οι επιμέρους διατάξεις των άρθρων του Κανονισμού (ΕΕ) 2017/1938 αποσαφηνίζουν όλες τις προϋποθέσεις αλλά και τα βήματα που τα Κράτη-μέλη θα πρέπει να ακολουθούν, έτσι ώστε τα μέτρα που τα Κράτη-μέλη υιοθετούν να είναι πλήρως εναρμονισμένα αφενός με τις απαιτήσεις του Κανονισμού και αφετέρου με την ενωσιακή πολιτική στα πλαίσια της ασφάλειας εφοδιασμού.

Η πρόσθετη αξία του σε σχέση με τον προγενέστερο Κανονισμό (2010/994) εντοπίζεται στον τέταρτο άξονα μέτρων και συγκεκριμένα στην εισαγωγή του «Μηχανισμού Αλληλεγγύης».¹⁴ Ο Μηχανισμός Αλληλεγγύης περιγράφει μια διαδικασία συνεργασίας που εκτυλίσσεται σε διακρατικό επίπεδο επιχειρώντας, με αυτό τον τρόπο, την εκ νέου θεσμοθέτηση της αλληλεγγύης μεταξύ των Κρατών-μελών σε περίπτωση ενεργειακής κρίσης, με τελικό στόχο την «αδιάλειπτη ροή φυσικού αερίου προς τους πλέον ευάλωτους».¹⁵

Αναλύοντας τον όρο «πλέον ευάλωτοι ή ευάλωτοι», ο Κανονισμός τυποποιεί τους οικιακούς καταναλωτές και τις βασικές κοινωνικές υπηρεσίες, σε «προστατευόμενους εξ αλληλεγγύης πελάτες»,¹⁶ διασφαλίζοντας, έτσι, την ενεργειακή ασφάλεια αυτών, ακόμη και σε

⁹ Άρθρο 5 του Κανονισμού (ΕΕ) 2017/1938.

¹⁰ Άρθρο 6 του Κανονισμού (ΕΕ) 2017/1938, το οποίο θέτει τις απαιτήσεις για ένα κοινό πρότυπο εφοδιασμού για τους προστατευόμενους πελάτες.

¹¹ Ο ορισμός του προστατευόμενου πελάτη δίδεται στο άρθρο 2 παρ. 5 του Κανονισμού:

«προστατευόμενος πελάτης»: ο οικιακός πελάτης που είναι συνδεδεμένος με δίκτυο διανομής φυσικού αερίου και, επίσης, εφόσον το αποφασίσει το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, μπορεί να είναι ένα ή και περισσότερα εκ των ακολούθων, υπό την προϋπόθεση ότι οι επιχειρήσεις ή οι υπηρεσίες που αναφέρονται στα στοιχεία α) και β) δεν αντιπροσωπεύουν, από κοινού, άνω του 20 % της συνολικής ετήσιας τελικής κατανάλωσης φυσικού αερίου στο εν λόγω κράτος μέλος:

α) μικρομεσαία επιχείρηση, υπό τον όρο ότι συνδέεται με δίκτυο διανομής φυσικού αερίου·

β) βασική κοινωνική υπηρεσία υπό τον όρο ότι συνδέεται με δίκτυο διανομής και μεταφοράς φυσικού αερίου·

γ) εγκατάσταση τηλεθέρμανσης, εφόσον παρέχει θέρμανση σε οικιακούς πελάτες, μικρομεσαίες επιχειρήσεις ή βασικές κοινωνικές υπηρεσίες, υπό τον όρο ότι η εγκατάσταση αυτή δεν έχει τη δυνατότητα αλλαγής καυσίμων πλην του φυσικού αερίου·

¹² Άρθρο 7 του Κανονισμού (ΕΕ) 2017/1938.

¹³ Άρθρο 13 του Κανονισμού (ΕΕ) 2017/1938.

¹⁴ Χαροκόπος Μ., Απελευθερώνοντας το δέσμιο Γκιούλιβερ: εξ-ασφαλίζοντας τον εφοδιασμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης με φυσικό αέριο, εις Ενέργεια, Δίκαιο, Οικονομία και Πολιτική, επιμ. Φαραντούρης Ν., Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ. 448επ

¹⁵ Σύσταση (ΕΕ) 2018/177 της Επιτροπής της 2ας Φεβρουαρίου 2018 για τα στοιχεία που πρέπει να περιέχουν οι τεχνικές, νομικές και χρηματοδοτικές ρυθμίσεις μεταξύ κρατών μελών για την εφαρμογή του μηχανισμού αλληλεγγύης δυνάμει του άρθρου 13 του κανονισμού (ΕΕ) 2017/1938 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τα μέτρα κατοχύρωσης της ασφάλειας εφοδιασμού με φυσικό αέριο, ΕΕ L, 32 της 6.2.2018, σελ. 52-64.

¹⁶ Ο ορισμός του «εξ αλληλεγγύης προστατευόμενου πελάτη» δίδεται στο άρθρο 2 παρ. 6 του Κανονισμού:

περίπτωση διαταραχής του εφοδιασμού στο εσωτερικό του εκάστοτε υπό κρίση Κράτους-μέλους. Πρακτικά, ο μηχανισμός αλληλεγγύης εφαρμόζεται όταν ένα Κράτος-μέλος δεν δύναται να εφοδιάσει με φυσικό αέριο τους εξ αλληλεγγύης προστατευόμενους του πελάτες και, για το λόγο αυτό, ζητάει από τα απευθείας συνδεδεμένα με αυτό Κράτη-μέλη να το συνδράμουν. Σε αυτή ακριβώς τη συνδρομή έγκειται η καινοτομία του μηχανισμού, που προωθεί την ανάληψη, από τα Κράτη-μέλη, της νομικής υποχρέωσης για συνδρομή άλλων Κρατών-μελών στην παροχή φυσικού αερίου στην επικράτειά τους, επί τη βάσει της αλληλεγγύης και τηρώντας τις απαιτήσεις του Κανονισμού.¹⁷

Διαδικαστικά, η συνδρομή αυτή μεταφράζεται σε «διμερείς ρυθμίσεις» στις οποίες θα πρέπει να έχουν προσχωρήσει τα Κράτη-μέλη εκ των προτέρων με συμβατικό τύπο ελεύθερος καθοριζόμενο, αφού ο Κανονισμός αφήνει αρρύθμιστο το συγκεκριμένο θέμα.¹⁸ Το γεγονός ότι ο Κανονισμός δεν κάνει συγκεκριμένη μνεία στη νομική φύση των διμερών αυτών συμβάσεων, δημιούργησε προβληματισμό στα Κράτη-μέλη και, για το λόγο αυτό, η Επιτροπή επιχείρησε να αποσαφηνίσει τα εν θέματι διαδικαστικά ζητήματα δια της Σύστασης 2018/177.¹⁹ Στην εν λόγω Σύσταση της η Επιτροπή αφενός προτρέπει τα Κράτη-μέλη να συμβληθούν με νομικά δεσμευτική πράξη, εφόσον ένα Μνημόνιο Συνεννόησης μεταξύ τους δεν θα ήταν αρκετό και αφετέρου δίνει μία κατεύθυνση σχετικά με τον συμβατικό τύπο που τα Κράτη-μέλη μπορούν, κατόπιν συνεννόησης μεταξύ τους, να επιλέξουν.²⁰ Συγκεκριμένα, χαρακτηρίζει τις «διμερείς ρυθμίσεις» ως «επιχειρησιακές» και όχι «πολιτικές» δυνάμενες να υλοποιηθούν μέσω δεσμευτικών διοικητικών ρυθμίσεων στα πλαίσια μιας διμερούς συνθήκης.²¹

Η προτροπή αυτή της Επιτροπής καταδεικνύει, ενδεχόμενα, την εν τοις πράγμασι νομική αδυναμία του Κανονισμού - και εν γενεί του ενωσιακού δικαίου - να επιβάλλει στα Κράτη-μέλη την εν τέλει προσχώρηση στο Μηχανισμό αλληλεγγύης, εφόσον εναπόκειται στην κυριαρχική ελευθερία των Κρατών-Μελών να προσχωρήσουν ή όχι στις διμερείς αυτές ρυθμίσεις.

Προβαίνοντας σε σχετική κρίση περί της επιλογής του μέσου δια του οποίου ο ευρωπαϊός νομοθέτης επέλεξε τη θεμελίωση του Μηχανισμού Αλληλεγγύης, η επιλογή αυτή φαίνεται μάλλον ατυχής. Τούτο διότι ο Κανονισμός, ως νομικά δεσμευτική πράξη με άμεση ισχύ στο εσωτερικό δίκαιο των Κρατών-μελών και ως μέσο πλήρους εναρμόνισης, δεν θα έπρεπε να περιλαμβάνει ήπιου χαρακτήρα ρυθμίσεις αναφορικά με τη συμμόρφωση των Κρατών-μελών, τουλάχιστον σε συγκεκριμένα θέματα, όπως εν προκειμένω ο Μηχανισμός Αλληλεγγύης.²² Επιπλέον, η έλλειψη πρόνοιας κάποιου ελεγκτικού μηχανισμού ή συστήματος επιβολής κυρώσεων αναφορικά με τη συμμόρφωση ή μη των Κρατών-μελών που αυτοβούλως επέλεξαν να προσχωρήσουν σε αυτές τις «διμερείς ρυθμίσεις» και εν τέλει στην υιοθέτηση του

«εξ αλληλεγγύης προστατευόμενος πελάτης»: ο οικιακός πελάτης που είναι συνδεδεμένος με δίκτυο διανομής φυσικού αερίου και που επιπροσθέτως μπορεί να περιλαμβάνει, ένα ή αμφότερα εκ των ακολούθων:

α) εγκατάσταση τηλεθέρμανσης, εάν πρόκειται για προστατευόμενο πελάτη εντός του οικείου κράτους μέλους και μόνο εφόσον παρέχει θέρμανση σε νοικοκυριά ή βασικές κοινωνικές υπηρεσίες πλην των υπηρεσιών εκπαίδευσης και δημόσιας διοίκησης·

β) βασική κοινωνική υπηρεσία εάν πρόκειται για προστατευόμενο πελάτη εντός του οικείου κράτους μέλους, πλην των υπηρεσιών εκπαίδευσης και δημόσιας διοίκησης·

¹⁷ Αργαλιάς Π., 2019, Η ενεργειακή αλληλεγγύη Απόπειρα προσέγγισης της έννοιας και των πτυχών της, Εκδόσεις Digesta OnLine Αθήνα, σελ. 25.

¹⁸ Άρθρο 13 του Κανονισμού (ΕΕ) 2017/1938.

¹⁹ Σύσταση (ΕΕ) 2018/177. Οπ. παρ.

²⁰ *Ibid.*, σελ. 57.

²¹ *Ibid.*

²² Μπαλτά Ιωάννα, Η διακυβέρνηση ως ακρογωνιαίος λίθος της Ενεργειακής Ένωσης, Ενέργεια & Δίκαιο, Αριθμός Τεύχους 27/2018, σελ. 57.

Μηχανισμού Αλληλεγγύης, ενισχύει, αφενός, τον χαρακτηρισμό των ρυθμίσεων του Κανονισμού που αφορούν τον Μηχανισμό Αλληλεγγύης ως ηπίου δικαίου και, αφετέρου, απεμπολεί την ενωσιακή αρμοδιότητα στο συγκεκριμένο ζήτημα.

III. Νομοθετική Πρόταση για την Απανθρακοποίηση στην Αγορά Φυσικού Αερίου: Μεταρρυθμίσεις αναφορικά με την ασφάλεια εφοδιασμού

Στις 15 Δεκεμβρίου του 2021 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε μια σειρά νομοθετικών προτάσεων για την απαλλαγή από τις ανθρακούχες εκπομπές της αγοράς φυσικού αερίου της ΕΕ, διευκολύνοντας τη χρήση ανανεώσιμων αερίων και αερίων χαμηλών ανθρακούχων εκπομπών, συμπεριλαμβανομένου του υδρογόνου, με απώτερο στόχο την ενεργειακή ασφάλεια όλων των ευρωπαϊών πολιτών.²³ Βασικά στοιχεία της δέσμης αυτής αποτελούν η αναδιατύπωση του Κανονισμού 715/2009 σχετικά με τους όρους πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου (στο εξής «αναδιατυπωμένος Κανονισμός για το φυσικό αέριο»),²⁴ και η αναδιατύπωση της Οδηγίας 2009/73 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου,²⁵ ως και των αντίστοιχων παραρτημάτων τους. Η ανακοινωθείσα αυτή δέσμη αποτελεί την τέταρτη κατά σειρά νομοθετική πρωτοβουλία στον τομέα του φυσικού αερίου της ΕΕ και ακολουθεί τη λογική του Χειμερινού Πακέτου²⁶ για την ηλεκτρική ενέργεια, αντιγράφοντας μάλιστα αρκετές ρυθμίσεις που η δέσμη μέτρων του Χειμερινού Πακέτου υιοθετεί, κυρίως αναφορικά με την ενδυνάμωση της θέσης των καταναλωτών αλλά και την ενίσχυση της περιφερειακής συνεργασίας μέσω της σύστασης νέων διακυβερνητικών φορέων ή της ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων των ήδη υπαρχόντων.

Ειδικότερα, ο αναδιατυπωμένος Κανονισμός για το φυσικό αέριο επιχειρεί μια σειρά μεταρρυθμίσεων στις διατάξεις του ισχύοντος Κανονισμού (ΕΕ) 2017/1938 αναφορικά με την ασφάλεια εφοδιασμού και την ενεργειακή αλληλεγγύη. Ουσιαστικά, οι παρεμβάσεις αυτές στόχο έχουν να ρυθμίσουν με μεγαλύτερη σαφήνεια και λεπτομέρεια τα κατάλληλα μέτρα που τα Κράτη-μέλη θα πρέπει να λαμβάνουν αναφορικά με την ασφάλεια εφοδιασμού [στον τομέα του] φυσικού αερίου.

Συστηματοποιώντας τις αλλαγές αυτές σε οριζόντιες παρεμβάσεις επί του Κανονισμού (ΕΕ) 2017/1938 σημειώνονται τα κάτωθι:

- Ο αναδιατυπωμένος Κανονισμός για το φυσικό αέριο επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ) 2017/1938 ώστε να συμπεριλάβει και τη χρήση ανανεώσιμων αερίων και αερίων χαμηλών ανθρακούχων εκπομπών στην ασφάλεια εφοδιασμού.²⁷ Παρά τη μικρή συμβολή που - επί του παρόντος - έχουν τα αέρια αυτά στο ενεργειακό μίγμα της ΕΕ, αναμένεται να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στο μέλλον, καθώς πιστεύεται πως θα

²³ European Commission, 2021. Press release - Commission proposes new EU framework to decarbonise gas markets, promote hydrogen and reduce methane emissions, IP/21/6682.

²⁴ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the internal markets for renewable and natural gases and for hydrogen (recast), COM (2021) 804 final.

²⁵ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common rules for the internal markets in renewable and natural gases and in hydrogen, COM (2021) 803 final.

²⁶ Στις 30 Νοεμβρίου 2016 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε οκτώ νομοθετικές προτάσεις για τον ανασχεδιασμό της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Η δέσμη αυτή των νομοθετικών μέτρων τιτλοφορείται ως Καθαρή Ενέργεια για όλους τους Ευρωπαίους (Clean Energy for All Europeans) και συχνά απαντάται και ως Χειμερινό Πακέτο. Στις 22 Μαΐου του 2019 το Συμβούλιο ενέκρινε και τους τέσσερις τελευταίους φακέλους της δέσμης μέτρων του Χειμερινού Πακέτου ολοκληρώνοντας με τον τρόπο αυτό και το τελευταίο βήμα της νομοθετικής διαδικασίας.

²⁷ Άρθρο 67 του αναδιατυπωμένου Κανονισμού για το φυσικό αέριο, Οπ. παρ.

αντιστοιχούν περίπου στα 2/3 των αέριων καυσίμων στο ενεργειακό μείγμα του 2050, ενώ σημαντική αναμένεται να είναι και η συμβολή τους στην ασφάλεια εφοδιασμού.²⁸

Η πρόταση της Επιτροπής αναφορικά με την επέκταση του ρυθμιστικού πεδίου του αναδιατυπωμένου Κανονισμού για το φυσικό αέριο στόχο έχει την προσαρμογή της αγοράς στα νέα δεδομένα αλλά και την άρση κανονιστικών εμποδίων όσων αφορά την πρόσβαση στην αγορά και στο δίκτυο των ανανεώσιμων αερίων και των αερίων χαμηλών ανθρακούχων εκπομπών, αίροντας έτσι το όποιο συγκριτικό μειονέκτημα έναντι του φυσικού αερίου μέχρι σήμερα υπάρχει.²⁹

- Πέρα από τους τέσσερις άξονες, όπως αναφέρθηκαν ανωτέρω, με τους οποίους ο ισχύον Κανονισμός οργανώνει την ασφάλεια εφοδιασμού στο εσωτερικό των Κρατών-μελών, ο αναδιατυπωμένος Κανονισμός για το φυσικό αέριο προβλέπει, για πρώτη φορά, και τη δυνατότητα λήψης εθελοντικών μέτρων κατόπιν κοινής αξιολόγησης κινδύνου ύστερα από διαβουλεύσεις με τις σχετικές ομάδες κινδύνου για τη διαφύλαξη της ασφάλειας εφοδιασμού.³⁰

Η σκέψη πίσω από την πρόταση της λήψης εθελοντικών μέτρων από τα Κράτη-μέλη φανερώνει τη διάθεση της Επιτροπής για υλοποίηση των στόχων αναφορικά με την ασφάλεια εφοδιασμού μέσα από το πρίσμα της αλληλεγγύης. Οι επιχειρούμενες αλλαγές, με γνώμονα την περιφερειακή συνεργασία, φιλοδοξούν να παρακινήσουν τα Κράτη-μέλη, ώστε να εξεύρουν τα ίδια μηχανισμούς πρόληψης συστήνοντας εθελοντικά μέτρα, για να μπορούν να επιτύχουν ενεργειακή αυτονομία παρέχοντας υψηλό επίπεδο προστασίας στους πολίτες τους αναφορικά με τη ρευστή ασφάλεια εφοδιασμού λειτουργώντας, όμως, πάντα «σε πνεύμα αλληλεγγύης».

- Η Επιτροπή, ήδη από τον Δεκέμβριο του 2021, και χωρίς να γνωρίζει τα δεδομένα της ενεργειακής κρίσης που η ΕΕ καλείται να αντιμετωπίσει τον φετινό χειμώνα, ενσωμάτωσε στην πρόταση του αναδιατυπωμένου Κανονισμού για το φυσικό αέριο την επιβολή ελάχιστων υποχρεώσεων αποθήκευσης, την εισαγωγή κινήτρων για αποθήκευση φυσικού αερίου και τη δυνατότητα ενσωμάτωσης των αποθεμάτων αυτών στο σύστημα μεταφοράς των φορέων εκμετάλλευσης [των] δικτύων. Συνεπώς, η Επιτροπή προσβλέπει στην συνεργασία μεταξύ των Κρατών-μελών με ορίζοντα τη «διασφάλιση αποτελεσματικότερης και πιο συντονισμένης χρήσης των ρυθμίσεων αποθήκευσης και επιχειρησιακής αλληλεγγύης» υπό την απειλή μελλοντικών κλυδωνισμών του ενεργειακού συστήματος σε ενωσιακό επίπεδο.³¹

- Η ολοένα και αυξανόμενη ψηφιοποίηση του ενεργειακού τομέα δημιουργεί, εκτός από ευκαιρίες, και την ανάγκη λήψης μέτρων. Συγκεκριμένα, η διαχείριση κινδύνων στον κυβερνοχώρο είναι ζωτικής σημασίας για την παροχή βασικών υπηρεσιών και, ως εκ τούτου, στρατηγικής σημασίας για κρίσιμες ενεργειακές υποδομές.

Προς την κατεύθυνση αυτή, η Επιτροπή ήδη από τον Ιανουάριο του 2021 ξεκίνησε μια προσπάθεια σύγκλισης των Κωδίκων Δικτύου ηλεκτρικής ενέργειας και του συναφούς νομοθετικού πλαισίου με τις προκλήσεις και τις ανάγκες κυβερνοασφάλειας στα δίκτυα ηλεκτρικής ενέργειας και ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τις διασυνοριακές υποδομές. Κατ' εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 59 παρ. 2 στοιχείο ε) του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/943,³² η Επιτροπή μπορεί να εκδίδει κατ' εξουσιοδότηση πράξεις σε πλήρωση της δεύτερης γενιάς Κωδίκων Δικτύου για την ηλεκτρική ενέργεια και για θέματα κυβερνοασφάλειας. Ο υπό έκδοση

²⁸ Αιτιολογική έκθεση του αναδιατυπωμένου Κανονισμού για το φυσικό αέριο, Οπ. παρ., σελ. 1.

²⁹ *Ibid.*, σελ. 2.

³⁰ Άρθρο 67 του αναδιατυπωμένου Κανονισμού για το φυσικό αέριο, Οπ. παρ., και ειδικότερα στοιχείο 10.

³¹ Αιτιολογική έκθεση του αναδιατυπωμένου Κανονισμού για το φυσικό αέριο, Οπ. παρ., σελ. 4.

³² Κανονισμός (ΕΕ) 2019/943 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουνίου 2019, σχετικά με την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, ΕΕ L 158 της 14.6.2019, σελ. 54-124.

Κώδικας Δικτύου για την Κυβερνοασφάλεια (Network Code on Cybersecurity, NCCS)³³ στοχεύει να θέσει ένα ευρωπαϊκό πρότυπο για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο σε σχέση με τις διασυνοριακές ροές ηλεκτρικής ενέργειας και περιλαμβάνει κανόνες για την αξιολόγηση των κινδύνων στον κυβερνοχώρο, τις κοινές ελάχιστες απαιτήσεις, την πιστοποίηση προϊόντων και υπηρεσιών στον κυβερνοχώρο, την παρακολούθηση, την αναφορά και τη διαχείριση κρίσεων. Επιπλέον, με τον εν λόγω Κώδικα Δικτύου επιχειρείται η οριοθέτηση των ρόλων και των ευθυνών των διαφορετικών δρώντων σε κάθε δραστηριότητα σε σχέση με την ηλεκτρική ενέργεια.

Ο αναδιατυπωμένος Κανονισμός για το φυσικό αέριο, θέλοντας να εναρμονιστεί με την πρωτοβουλία αυτή αλλά, κυρίως, με τη βούληση της Επιτροπής να δημιουργηθεί ένα ενιαίο πλέγμα κανόνων, αποφεύγοντας τις αποσπασματικές ρυθμίσεις σε θέματα κυβερνοασφάλειας, κάνει πλέον υποχρεωτική τη λήψη κατάλληλων μέτρων σχετικά με την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο κατά την κατάρτιση των σχεδίων προληπτικής δράσης και των σχεδίων έκτακτης ανάγκης, που τα Κράτη-μέλη υποχρεούνται να τηρούν κατ' εφαρμογή των υπαγορεύσεων του Κανονισμού (ΕΕ) 2017/1938³⁴.

- Με σκοπό την ενιαία ρύθμιση των ζητημάτων κυβερνοασφάλειας, καταδεικνύοντας, παράλληλα, την ανάγκη άμεσης λήψης μέτρων για τη διαφύλαξη των ενεργειακών υποδομών από κακόβουλες επιθέσεις στο λογισμικό των ενεργειακών συστημάτων, ο αναδιατυπωμένος Κανονισμός για το φυσικό αέριο εισάγει ένα νέο άρθρο στον ισχύοντα Κανονισμό (ΕΕ) 2017/1938³⁵. Η νέα διάταξη του άρθρου θα δίνει τη δυνατότητα στην Επιτροπή να αντιδρά άμεσα στις απαιτήσεις της ψηφιοποίησης του ενεργειακού τομέα και, εν προκειμένω, του φυσικού αερίου, εκδίδοντας κατ' εξουσιοδότηση πράξεις (σε συνεργασία με τους ενδιαφερόμενους φορείς) για τη θέσπιση κανόνων σε θέματα κυβερνοασφάλειας που μπορεί να ανακύψουν κατά τη διασυνοριακή ροή αερίου, συμπεριλαμβανομένων κανόνων για κοινές ελάχιστες απαιτήσεις, σχεδιασμό, παρακολούθηση, υποβολή εκθέσεων και διαχείριση κρίσεων.

- Ο τελευταίος άξονας παρεμβάσεων που ο αναδιατυπωμένος Κανονισμός για το φυσικό αέριο επιχειρεί σχετικά με την ασφάλεια εφοδιασμού, αφορά τον Μηχανισμό Αλληλεγγύης και τα όσα η διάταξη του άρθρου 13 του ισχύοντα Κανονισμού (ΕΕ) 2017/1938 περιλαμβάνει.³⁶ Ειδικότερα, η Επιτροπή, θέλοντας να άρει τις όποιες διαδικαστικές δυσκολίες κρατούν τα Κράτη-μέλη μακριά από την εφαρμογή του Μηχανισμού Αλληλεγγύης, εισάγει σαφές συμβατικό πλαίσιο και καθορίζει ρητά τον τρόπο καταβολής αποζημίωσης στο Κράτος-μέλος που ανταποκρίνεται στο αίτημα παροχής αλληλεγγύης από το Κράτος-μέλος αποδέκτη αυτής. Αναλυτικότερα, αντικαθίσταται η παράγραφος 14 της διάταξης του άρθρου 13 του Κανονισμού (ΕΕ) 2017/1938, ξεκαθαρίζοντας την συμβατική μορφή των δυσερμήνευτων -επί του παρόντος- «διμερών ρυθμίσεων».³⁷ Όπως αυτούσια αναφέρεται «...Όταν απαιτείται η λήψη μέτρου αλληλεγγύης για να διασφαλιστεί ο εφοδιασμός των εξ αλληλεγγύης προστατευόμενων πελατών με αέριο, στο αίτημα και την παροχή του σχετικού φυσικού αερίου εφαρμόζονται εκ προεπιλογής οι ρυθμίσεις που περιέχονται στο (νέο) παράρτημα ΙΧ³⁸ εφαρμόζονται...». Στο νέο

³³ ENTSO-E and EU DSO entity, 2022, Draft network code for cybersecurity aspects of cross-border electricity flows (Network Code) ανακτήθηκε από: https://eepublicdownloads.entsoe.eu/clean-documents/Network%20codes%20documents/NC%20CS/220114_NCCS_Legal_Text.pdf

³⁴ Άρθρο 67 του αναδιατυπωμένου Κανονισμού για το φυσικό αέριο, Οπ. παρ. , και ειδικότερα στοιχείο 11 όπου περιλαμβάνεται η νέα διάταξη του άρθρου 8^α.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Άρθρο 67 του αναδιατυπωμένου Κανονισμού για το φυσικό αέριο, Οπ. παρ. , και ειδικότερα στοιχείο 14.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the internal markets for renewable and natural gases and for hydrogen (recast), COM (2021) 804 final, ANNEXES 1 to 4.

αυτό παράρτημα του, ο αναδιατυπωμένος Κανονισμός για το φυσικό αέριο περιλαμβάνει, υποδείγματα που περιέχουν προδιατυπωμένους συμβατικούς όρους, όλων των απαιτούμενων εγγράφων που τα Κράτη-μέλη, ως προεπιλογή πλέον, θα πρέπει να συντάσσουν και να συνομολογούν προκειμένου να έχουν ξεκαθαρίσει εκ των προτέρων τις εκατέρωθεν υποχρεώσεις τους στην περίπτωση που κάποιο από αυτά θελήσει να θέσει σε εφαρμογή τον Μηχανισμό Αλληλεγγύης.

Προχωρώντας ένα βήμα περαιτέρω, ο αναδιατυπωμένος Κανονισμός για το φυσικό αέριο εισάγει και μηχανισμό ελέγχου του ύψους και των προϋποθέσεων καταβολής της αποζημίωσης που κάθε φορά απαιτείται προκειμένου να λειτουργήσει ο Μηχανισμός Αλληλεγγύης.³⁹

Όπως καθίσταται εμφανές, οι παρεμβάσεις στη διάταξη του άρθρου 13 έχουν στόχο να γεφυρώσουν την εξ ορισμού άμεση ισχύ του Κανονισμού με τις ηπιού δικαίου ρυθμίσεις που, επί του παρόντος, διέπουν το συμβατικό πλαίσιο του Μηχανισμού Αλληλεγγύης. Επιπλέον, η σύσταση ελεγκτικού μηχανισμού στον οποίο θα συμμετέχουν τόσο οι ρυθμιστικές αρχές των εμπλεκόμενων Κρατών-μελών όσο και η ίδια η Επιτροπή, στην οποία θα διαβιβάζονται τα αποτελέσματα της όλης ελεγκτικής διαδικασίας,⁴⁰ δημιουργούν διαφανείς όρους για τα συναλλασσόμενα μέρη αλλά, κυρίως, υπογραμμίζουν την ενωσιακή αρμοδιότητα.

IV. Επιλογικές Σκέψεις

Αυτό που καθίσταται εμφανές από τα προλεχθέντα είναι πως, η ιδέα της αλληλεγγύης μεταξύ των Κρατών-μελών αποτέλεσε κινητήριο δύναμη και στον τομέα της ενέργειας ήδη από τις απαρχές του ευρωπαϊκού εγχειρήματος. Παρόλο που στη Συνθήκη της Λισαβόνας δεν υπάρχει σαφής ορισμός της έννοιας της αλληλεγγύης⁴¹, αυτό δεν εμπόδισε την Ένωση να σημειώσει σημαντική πρόοδο στο ζήτημα της ενεργειακής αλληλεγγύης με τη δρομολόγηση μιας σειράς κοινών πρωτοβουλιών σε διάφορους τομείς.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ασφάλεια εφοδιασμού. Η προσπάθεια οργάνωσης τόσο της μακροπρόθεσμης όσο και της βραχυπρόθεσμης ασφάλειας εφοδιασμού μέσω του δευτερογενούς δικαίου, εντοπισμένου πλέον στην ιδέα της αλληλεγγύης, καταδεικνύει τη βούληση της Ένωσης, αφενός, να οριοθετήσει τον τομέα αυτό και, αφετέρου, να περιβάλει την έννοια της αλληλεγγύης με υποχρεωτικότητα ως προς τη συνεργασία των Κρατών-μελών για την ολοκλήρωση των κοινών στόχων στο πλαίσιο αυτό.

Ειδικότερα, από την επισκόπηση του κανονιστικού πλαισίου του τομέα του φυσικού αερίου αναφορικά με την ασφάλεια εφοδιασμού, διαφαίνεται πως, η αρχή της αλληλεγγύης διέπει κάθε έκφραση των μέτρων που τα Κράτη-μέλη θα πρέπει να λαμβάνουν, ώστε η ΕΕ να καταστεί ενεργειακά ασφαλής, περιορίζοντας τα εθνικά μέτρα που μονομερώς τα τελευταία μέχρι πρότινος υιοθετούσαν. Συνεπώς, αν και η αρχή της αλληλεγγύης δεν συνιστά αφηρημένη έννοια μη δυνάμενη να οριοθετηθεί, ωστόσο η εν τοι πράγμασι εφαρμογή αυτής χρήζει νομικής επιβολής.

Για άλλους η έκφραση στη διάταξη του άρθρου 194 παρ.1 ΣΛΕΕ «σε πνεύμα αλληλεγγύης», αποτελεί κάποιου είδους αντιστάθμισμα ή καλύτερα διορθωτικό μέτρο⁴² στην αρχή της επικουρικότητας που διατρέχει το 194 παρ.2 ΣΛΕΕ, θέτοντας έτσι έναν υπαινιγμό ότι οι στόχοι

³⁹ Άρθρο 67 του αναδιατυπωμένου Κανονισμού για το φυσικό αέριο, Οπ. παρ., και ειδικότερα στοιχείο 15.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Jacques Delors Institute, 2013. Energy Solidarity in Europe: From Independence to Interdependence, ανακτήθηκε από <http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/energysolidarity-andoura-ne-ijd-july13.pdf?pdf=ok> στις 03.10.18.

⁴² Pielow J. C., Lewendel B. J., 2011. The EU Energy Policy After the Lisbon Treaty σε *Financial Aspects in Energy: A European Perspective*, Dorsman A., Westerman W., Karan M. B. (εκδ.), Springer, σελ. 153.

της ενεργειακής πολιτικής δεν είναι δυνατόν να επιτευχθούν επαρκώς σε εθνικό επίπεδο. Η αξιολόγηση όμως της αρχής της επικουρικότητας θα πρέπει να γίνεται πάντα σε συνάρτηση με τη φύση των «ενεργειακών δικαιωμάτων» των Κρατών-μελών και όχι αυθαίρετα για κάθε ενεργειακή πολιτική και στόχο της Ένωσης. Εν προκειμένω όμως, ζητούμενο και ευκταίο είναι η εμπέδωση της ενεργειακής αλληλεγγύης, η οποία αν και μερικές φορές νομικά επιβαλλόμενη, θα αποτελέσει το όχημα ώστε η Ενεργειακή Ένωση να καταστεί ευήμερούσα, σύγχρονη, ανταγωνιστική και ουδέτερη από κλιματική άποψη οικονομία.