

Μανόλης Ι. Βελεγράκης<sup>1</sup>

**Το Δίκαιο της ενέργειας ως πεδίο σύγκλισης Περιβάλλοντος και Ανάπτυξης:  
Οι συνταγματικές διαστάσεις.**

**1. Εισαγωγή**

**1.1. Σύνοψη**

Η σημερινή παρέμβασή μου μπορεί να συνοψιστεί στα εξής:

Η ενέργεια και ιδίως η ηλεκτρική ενέργεια υπήρξαν και σε όχι αμελητέο βαθμό εξακολουθεί να αποτελούν κύριο πεδίο, όπου η προστασία του περιβάλλοντος και η ανάπτυξη μπορούν να εύρουν πεδία σύγκρουσης κοινωνικά, πολιτικά και εν τέλει νομικά και δικαστικά.. Η δομή του ενεργειακού συστήματος ευνοούσε την ανάπτυξη τέτοιων συγκρούσεων. Η σύγκρουση αυτή οδηγούσε σε γέννηση διοικητικών διαφορών, όχι μόνον με τεχνικό, διαδικαστικό - διοικητικό αντικείμενο αλλά και συνταγματικό υπόβαθρο και διαστάσεις.

- Η κλιματική αλλαγή, η ανάγκη ανάσχεσης της και οι εξελίξεις στο Δίκαιο της Ενέργειας οδηγούν σε πρακτική εναρμόνιση τα δύο αγαθά, υπό την επιρροή ιδίως του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

-Αλλά και αυτή η μετάβαση και η νεώτερη εξέλιξη του κλάδου της ενέργειας και του οικείου ειδικού νομικού κλάδου δεν παύουν να γεννούν διαφορές σε άλλα πεδία που ήδη έχουν απασχολήσει το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο μετά από 20 έτη και πλέον επεξεργασίας της νομολογίας δίδει κατασταλαγμένες κατευθύνσεις για την πλειονότητα των ζητημάτων.

**1.2. Βασικές έννοιες του δικαίου της ηλεκτρικής ενέργειας**

Πριν εισέλθω όμως στην ειδικότερη ανάλυση, παρίσταται αναγκαία μια εισαγωγική στοιχείωση για εκείνους από τους σπουδαστές της Σχολής που δεν είναι εξοικειωμένοι με βασικές έννοιες του δικαίου της ενέργειας

---

<sup>1</sup> Ο Μ. Βελεγράκης είναι Δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω, Διδάκτορας της Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών, D.E.A. Droit public interne, D.E.A. Droit public de l'économie (Université Paris II - Panthéon-Assas), πρ. Διευθυντής Νομικής Υπηρεσίας του ΔΕΔΔΗΕ.

και ειδικότερα του δικαίου της ηλεκτρικής ενέργειας, ή ακριβέστερα του δικαίου της απελευθερωμένης αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας.

Η περίοδος που μας απασχολεί εκκινεί με τη θέση σε ισχύ του Ν. 2773/1999 για την απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας<sup>2</sup>. Στο νόμο αυτό διακρίθηκαν εννοιολογικά και απέκτησαν κεχωρισμένη νομική μεταχείριση οι βασικές δραστηριότητες του τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, διακρίθηκαν οι μονοπωλιακές και μη δραστηριότητες και επιχειρήθηκε ένα πρώτο άνοιγμα της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας σε επίπεδο παραγωγής και προμήθειας. Πρόκειται ασφαλώς για σοβαρή τομή στον μέχρι τότε κρατικομονοπωλιακό τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, όπου όλα άρχιζαν και τελείωναν στην Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού<sup>3</sup>, η οποία με το Ν. 2773/1999 μετετράπη σε ανώνυμη εταιρεία και εξήλθε του δημόσιου τομέα<sup>4</sup>.

Σήμερα ισχύει ως βασικό θεσμικό οργανωτικό νομοθέτημα για την ενέργεια ο Ν. 4001/2011<sup>5</sup>. Στο άρθρο 2 του νόμου απαντώνται και οι ισχύοντες ορισμοί των βασικών δραστηριοτήτων στον τομέα του ηλεκτρισμού, στον οποίο χάριν νομικής ακριβολογίας πρέπει να

---

<sup>2</sup> Η Ελλάδα μετέφερε την Οδηγία 96/92, με το Ν. 2773/1999 «Απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας – Ρύθμιση θεμάτων ενεργειακής πολιτικής και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 286) , όπως αυτός τροποποιήθηκε με το Ν. 2837/2000 «Ρύθμιση θεμάτων Ανταγωνισμού, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, Τουρισμού και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 178), με το Ν. 2941/2001 «Απλοποίηση των διαδικασιών ίδρυσης εταιρειών, αδειοδότησης Ανανεώσιμων πηγών Ενέργειας, ρύθμιση θεμάτων της Α.Ε. Ελληνικά Ναυπηγεία και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 201) και εντελώς πρόσφατα με το Ν. 3175/2003 «Αξιοποίηση του γεωθερμικού δυναμικού, τηλεθέρμανση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 286 της 29ης Αυγούστου 2003).

<sup>3</sup> Η ΔΕΗ ιδρύθηκε ως Ν.Π.Ι.Δ. με το Ν. 1468/1950. Το άρθρο 2 παρ. 1 του Νόμου αυτού ανένειμε στη ΔΕΗ το αποκλειστικό προνόμιο α) της κατασκευής, λειτουργίας και εκμετάλλευσης των μονάδων παραγωγής και του εθνικού συστήματος μεταφοράς, β) της διανομής της ηλεκτρικής ενέργειας προς πώληση στους καταναλωτές. Η κρατική εποπτεία θεσπίζεται κατ' αρχήν με το άρθρο 5 παρ. 1 του Ν. 1468/1950 που ορίζει: «Την ανωτάτην εποπτεία και επίβλεψη επί της ΔΕΗ ασκεί ο Υπουργός της Βιομηχανίας» (σ. ήδη Υπουργός Ανάπτυξης).

<sup>4</sup> Για το καθεστώς του Ν. 2773/1999, Μ.-Θ. ΜΑΡΙΝΟΣ, Το νομικό πλαίσιο της απελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας (εισήγηση σε Συνέδριο της Εταιρίας Δικαίου Ανταγωνισμού, 3-4/3/2000), ΕΛΛΑΔΗ 2001, σελ. 301, Ε. ΠΑΠΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΥ, Η επίδραση του ευρωπαϊκού δικαίου στην ηλεκτρική ενέργεια – Η εφαρμογή της οδηγίας 96/92 αναφορικά με τους κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας (Ν. 2773/1999), ΕΕΕυρΔ 2000, σελ. 63. Μ.-Θ. ΜΑΡΙΝΟΣ, Η πρόσβαση σε ενεργειακό δίκτυο - Η απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, «Μελέτες Δικαίου των Επιχειρήσεων - 23», Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2003, XVI+366 σελ., .

<sup>5</sup> Ν. 4001/2011, (ΦΕΚ Α' 179/22.8.2011) Για τη λειτουργία Ενεργειακών Αγορών Ηλεκτρισμού και Φυσικού Αερίου, για Έρευνα, Παραγωγή και δίκτυα μεταφοράς Υδρογονανθράκων και άλλες ρυθμίσεις.

αναφερόμαστε Παραγωγός ηλεκτρικής ενέργειας: κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο παράγει ηλεκτρική ενέργεια (άρθρο 2 παρ. 3 κζ'). Σύμβαση Προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας: η σύμβαση για την προμήθεια ηλεκτρικής ενέργειας, μη συμπεριλαμβανομένου παραγωγού ηλεκτρικής ενέργειας (άρθρο 2 παρ. 3 κθ'). Μεταφορά ηλεκτρικής ενέργειας είναι η Μεταφορά μέσω συστήματος υπερυψηλής και υψηλής τάσης της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από μονάδες παραγωγής που συνδέονται άμεσα σε αυτό, καθώς και αυτής που εγχέεται σε αυτό μέσω των διασυνδέσεων του με όμορα συστήματα μεταφοράς με σκοπό την παροχή ηλεκτρικής ενέργειας σε τελικούς πελάτες άμεσα συνδεδεμένους στο σύστημα αυτό, σε όμορα συστήματα μεταφοράς με τα οποία διασυνδέεται και σε δίκτυα διανομής, μη συμπεριλαμβανομένης όμως της προμήθειας (άρθρο 2 παρ. 3 κα'). Διανομή ηλεκτρικής ενέργειας ορίζεται η μεταφορά μέσω δικτύου διανομής υψηλής, σε περίπτωση που έχει ειδικά καθορισθεί ότι ανήκουν στο δίκτυο διανομής, μέσης και χαμηλής τάσης της ηλεκτρικής ενέργειας που εγχέεται σε αυτό από το διασυνδεδεμένο με αυτό σύστημα μεταφοράς και τις μονάδες παραγωγής που συνδέονται άμεσα στο δίκτυο διανομής με σκοπό την παράδοσή της σε πελάτες, μη συμπεριλαμβανομένης όμως της προμήθειας (άρθρο 2 παρ. 3 ζ').

Οι δραστηριότητες της παραγωγής και της προμήθειας είναι πλήρως απελευθερωμένες, με την επιφύλαξη της αδειοδότησης ή προηγούμενης δήλωσης κατά περίπτωση. Οι δραστηριότητες της μεταφοράς και της διανομής συνιστούν φυσικά μονοπώλια και ασκούνται από ανεξάρτητους διαχειριστές, τον ΑΔΜΗΕ και το ΔΕΔΔΗΕ αντίστοιχα, που λειτουργούν ως ανώνυμες εταιρείες, αμφότερες θυγατρικές εισηγμένων στο Χρηματιστήριο Αθηνών και κατ' ακολουθία είναι δημόσιες επιχειρήσεις του Κεφαλαίου Β' του Ν. 3429/2005 περί δημοσίων επιχειρήσεων. Ο ΑΔΜΗΕ εκτός από την λειτουργία του συστήματος μεταφοράς είναι αρμόδιος για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, αρμοδιότητα που συνίσταται κυρίως στην υλοποίηση του λεγόμενου ημερήσιου ενεργειακού προγραμματισμού, με την κατανομή των μονάδων ηλεκτροπαραγωγής ώστε να ανταποκρίνεται στην προβλεπόμενη ζήτηση και στην λειτουργία μηχανισμών που εξασφαλίζουν

ευέλικτη απόκριση σε αυξήσεις ή υφέσεις της ζήτησης. Ο ΔΕΔΔΗΕ πέραν της λειτουργίας του δικτύου διανομής, έχει ιδιαίτερο ρόλο στα λεγόμενα Μη Διασυνδεδεμένα Νησιά, ήτοι στα αυτόνομα νησιωτικά ηλεκτρικά συστήματα, όπου διαχειρίζεται όλες τις ενεργειακές υποδομές και λειτουργεί τη σχετική αγορά. Περαιτέρω, ο ΔΕΔΔΗΕ εκκαθαρίζει για το σύνολο της επικράτειας και τους λογαριασμούς που έχουν να κάνουν με τις Υπηρεσίες Κοινής Ωφέλειας (ΥΚΩ). Η ανεξαρτησία των διαχειριστών εξασφαλίζεται μέσω εγγυήσεων και υποχρεώσεων λειτουργικής αυτοτέλειας των διοικούντων τις εταιρείες αυτές.

Για τις ανάγκες της λειτουργίας της χονδρεμπορικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και της εκκαθάρισης των συναλλαγών λειτουργούν ακόμα δύο ανεξάρτητοι διαχειριστές, το Ελληνικό Χρηματιστήριο Ενέργειας Α.Ε. και ο Διαχειριστής ΑΠΕ και Εγγυήσεων Προέλευσης, που προήλθαν από τη διάσπαση του ΛΑΓΗΕ Α.Ε<sup>6</sup>. Οι εταιρείες αυτές συνιστούν νομικά μονοπώλια και τους έχει ανατεθεί ο κρίσιμος για την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας ρόλος της σύναψης συμβάσεων με τους συμμετέχοντες στην αγορά, της εκκαθάρισης των συναλλαγών, της διαχείρισης των κρατικών ενισχύσεων που κατευθύνονται ιδίως προς τους παραγωγούς ΑΠΕ και της προστασίας έναντι ελλειμμάτων συναλλαγών.

Ο μονοπωλιακός χαρακτήρας των διαχειριστών και ο αυστηρά ρυθμισμένος χαρακτήρας των δραστηριοτήτων τους έχει οδηγήσει τη νομολογία στην αμφισβήτηση του ιδιωτικού χαρακτήρα των συμβάσεων που συνάπτονται με τους συμμετέχοντες στην αγορά. Πολύ πρόσφατες αποφάσεις Επιταμελούς Σύνοψης του Δ' Τμήματος<sup>7</sup> επαναφέρουν στο στέρεο και κατά τη γνώμη μου ορθό δρόμο του οργανικού κριτηρίου για τη διάκριση

---

<sup>6</sup> Ήδη από τον Νοέμβριο 2020, θα επέλθουν σημαντικές αλλαγές στην χονδρεμπορική αγορά και εν γένει στην αγορά ΗΕ με την εφαρμογή του προβλεπόμενου στο Ν. 4512/2018 «Μοντέλου - Στόχου» (target model). Στο άρθρο 7 του Ν. 4512/2018 προβλέπεται ότι οι συναλλαγές ηλεκτρικής ενέργειας στο διασυνδεδεμένο σύστημα, σύμφωνα με το νέο μοντέλο διενεργούν στις ακόλουθες αγορές: Αγορά Επόμενης Ημέρας, Ενδοημερήσια Αγορά, Αγορά Εξισορρόπησης ή και Ενεργειακή Χρηματοπιστωτική Αγορά. Συναλλαγές επί ενεργειακών χρηματοπιστωτικών μέσων είναι δυνατό να συνάπτονται και διμερώς, εκτός οργανωμένης αγοράς.

<sup>7</sup> ΣτΕ 7μ. 1880-5/2020 που εκδόθηκαν την 25.9.2020, που αφίσταται λόγω και των διαφορετικής φύσης των προσβαλλόμενων πράξεων από την ΣτΕ 7μ. 2406/2014.

διοικητικών και ιδιωτικών συμβάσεων τις διαφορές που ανακύπτουν από πράξεις ή παραλείψεις των Διαχειριστών έναντι των αντισυμβαλλομένων τους, έστω και αν οι ενέργειες αυτές προβλέπονται αναλυτικά και επιβάλλονται από το νομοθέτη, κοινό ή κανονιστικό.<sup>8</sup>

Ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στην λειτουργία του ενεργειακού εν γένει τομέα έχει πλέον η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, που συστήθηκε επίσης με το Ν. 2773/1999<sup>9</sup>. Η ΡΑΕ ενεργεί ως ανεξάρτητη αρχή όχι συνταγματικής περιωπής και κατοχύρωσης. Ήδη η ΡΑΕ έχει αποκτήσει αυτοτελή νομική προσωπικότητα (άρθρο 5 Ν. 4001/2011)<sup>10</sup>. Εκδίδει ατομικές διοικητικές πράξεις, τόσο αδειοδοτικού, όσο και κυρωτικού χαρακτήρα, ωστόσο η πιο σημαντικός σκοπός της δραστηριότητας της είναι η εισαγωγή ρυθμίσεων για την ομαλή λειτουργία της αγοράς με τη δίκαιη λήψη υπόψη όλων των συμφερόντων που αναπτύσσονται, αλλά και των αρχών που διέπουν τον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας<sup>11</sup>. Η άσκηση της ρυθμιστικής αρμοδιότητας

---

<sup>8</sup> Για τη λειτουργία των συμβάσεων και μάλιστα αυτών που συνάπτονται από τους Διαχειριστές αλλά και την αστικολογική εν γένει προσέγγιση του δικαίου της ενέργειας, βλ. ιδίως Δ. ΛΙΑΠΠΗΣ, *Ηλεκτρική Ενέργεια και Δίκαιο των Συμβάσεων*, Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2018.

<sup>9</sup> Α. ΗΛΙΑΔΟΥ, *Ο ρόλος του Κράτους στην αγορά ενέργειας και η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας*, σε ΚΔΕΟΔ, *Απελευθέρωση της Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας* (Σειρά Κείμενα Έρευνας), Εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2001, σελ. 57 κ.ε., Γ. ΚΟΥΤΖΟΥΚΟΣ, Μ. ΑΣΛΑΝΟΓΛΟΥ, ΑΛ. ΤΡΟΚΟΥΔΗ, *Η Εσωτερική Αγορά Ηλεκτρικής Ενέργειας από την Πρώτη στην Τρίτη ενεργειακή Δέσμη και ο ρόλος του Ρυθμιστή και του Διαχειριστή*, σε *Ενέργεια: Δίκαιο - Οικονομία - Πολιτική*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ. 33 κ.ε.

<sup>10</sup> Βλ. Κ.ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ, *Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2019, σελ. 44 κ.ε.

<sup>11</sup> Με τον όρο ρύθμιση περιγράφεται η δημόσια παρέμβαση σε ορισμένο κύκλο ιδιωτικής δραστηριότητας, η οποία εκδηλώνεται με την λήψη και εφαρμογή αποφάσεων από φορείς που ασκούν δημόσια εξουσία. Η δημόσια παρέμβαση αποβλέπει στο να επηρεάσει και να κατευθύνει τη συμπεριφορά των ιδιωτών και δεν την υποκαθιστά, όπως συμβαίνει για παράδειγμα στην περίπτωση του μοντέλου οργάνωσης του δημοσίου μονοπωλίου. Τέλος, η δημόσια ρυθμιστική παρέμβαση που γίνεται ως άνω αποβλέπει στην επιδίωξη συγκεκριμένων, προκαθορισμένων εκάστοτε στόχων πολιτικής. Διακρίνονται οικονομικές, κοινωνικές και τεχνικές ρυθμίσεις. Ως οικονομική ρύθμιση ή ρύθμιση αγοράς περιγράφεται η δημόσια παρέμβαση σε τομείς οικονομικής δραστηριότητας που εμφανίζουν εγγενώς κινδύνους αστοχίας της αγοράς (market failure) με στόχο την αποκατάσταση ελεύθερου ανταγωνισμού ή γενικότερα την αποφυγή συνεπειών που οφείλονται στην απουσία δικαίου ανταγωνισμού και κατ' αυτόν σκοπεύει στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Ως κοινωνική ρύθμιση αναφέρονται εξάλλου οι πολιτικές και πρακτικές με τις οποίες επιδιώκεται η επίτευξη στόχων κοινωνικής πολιτικής στους οποίους δεν είναι δυνατόν να ανταποκριθούν πλήρως ή επαρκώς οι δυνάμεις της αγοράς από μόνες τους, όπως είναι για παράδειγμα η αποτελεσματική αντιμετώπιση εξωτερικοτήτων ή προβλημάτων ασύμμετρης πληροφόρησης.

της ΡΑΕ έχει εγείρει ορισμένα γενικότερα ζητήματα που έχουν να κάνουν τόσο με τη συναρμογή της αρμοδιότητας αυτής με τους κανόνες του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, όσο και με τα όρια του δικαστικού ελέγχου των πράξεών της, ιδίως εκείνων που έχουν ιδιαίτερα τεχνικό ή οικονομολογικό χαρακτήρα. Πρόσφατες αποφάσεις δίδουν σαφείς κατευθύνσεις ως προς τα ζητήματα αυτά. Με την ΣτΕ 7μ. 505/2016 κρίθηκε ότι για το κύρος του νομίμου ερείσματος αμιγώς ρυθμιστικών αποφάσεων της ΡΑΕ «τόσο ο τυπικός, όσο και ο κανονιστικός νομοθέτης έχουν καταστήσει όσο το δυνατόν πιο συγκεκριμένη την εξουσιοδότηση που παρέχουν στη ρυθμιστική αρχή ενέργειας», υπονοώντας ότι προφανώς καταλείπεται ένα πεδίο απροσδιοριστίας, που απλώς δεν μπορεί να καλυφθεί. Κρίθηκε ακόμα ότι ενόψει του ότι το αντικείμενο της ρύθμισης αποσκοπεί στην τήρηση συνθηκών ανταγωνισμού στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας είναι συνταγματικά δυνατό ο νομοθέτης να παρέχει σχετικά ευρεία αλλά σε κάθε περίπτωση ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση. Όμοια κρίθηκαν από τη ΣτΕ 2382/2019. Είναι εξάλλου πολύ ενδιαφέρουσα η γραμμή που χάραξαν οι ίδιες αποφάσεις σε σχέση με τα όρια του δικαστικού ελέγχου στις ρυθμιστικές αποφάσεις της ΡΑΕ<sup>12</sup>. Κρίθηκε ότι ισχυρισμοί που αφορούν την ουσιαστική ορθότητα και την αποτελεσματικότητα της ρύθμισης πρέπει ενόψει του ιδιαιτέρως τεχνικού χαρακτήρα τους να απορριφθούν ως απαράδεκτοι. Οι σκέψεις αυτές έχουν ιδιαίτερη σημασία ενόψει και αναλυτικών προσπαθειών περί επαναθεμελίωσης του παρ' ημίν διοικητικού δικαίου στη βάση της αποτελεσματικότητας της ρύθμισης, με επίκληση και μεταφορά πορισμάτων της καλούμενης οικονομικής ανάλυσης του δικαίου<sup>13</sup>. Το Δικαστήριο σαφώς αφίσταται από μια τέτοια προσέγγιση με τις αποφάσεις αυτές. Το ζήτημα στις μέρες μας με τον αυξανόμενο τεχνικό και

---

<sup>12</sup> Βλ. αναλυτικά για τον δικαστικό και ακυρωτικό έλεγχο Κ. ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ, ό.π.,, σελ. 294 κ.ε.

<sup>13</sup> Βλ. ιδίως Γ. ΔΕΛΛΗΣ, Δήμος και Αγορά - Το δημόσιο δικαίο αλλιώς με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης, Εκδόσεις Ευρασία, Αθήνα 2018, ιδίως βλ. Κεφάλαιο Πέμπτο σελ. 181 κ.ε.

λεπτομερειακό χαρακτήρα της ρύθμισης της οικονομίας τίθεται με όρους ουσιωδώς διαφορετικούς σε σχέση με το παρελθόν<sup>14</sup>.

### ***1.3. Επιρροή και κατεύθυνση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης***

Βασικός παράγοντας για τη σύγκλιση περιβάλλοντος και ανάπτυξης στο πλαίσιο του δικαίου της ενέργειας υπήρξε ασφαλώς το δικαίο της ΕΕ. Ενώ οι κανόνες για την ηλεκτρική ενέργεια σε κοινοτικό επίπεδο είχαν ως αφετηρία την προσπάθεια να ανοίξει ο κλάδος στον ανταγωνισμό και να δημιουργηθεί μια εσωτερική αγορά ενέργειας, στη σύγχρονη εξέλιξή τους σκοπούν προεχόντως στην προστασία του περιβάλλοντος και ιδίως στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής μέσω ενός βαθύ μετασχηματισμού, όχι μόνον στην παραγωγή αλλά και στην κατανάλωση ενέργειας.

Θεμελιώδης για την πολιτική και το δικαίο της Ένωσης είναι η διάταξη του άρθρου 194 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>15</sup>. Από τη διάταξη αυτή τονίζουμε ειδικά για τους σκοπούς του παρόντος σεμιναρίου τα εξής: Η προστασία του περιβάλλοντος και ακριβέστερα η απαίτηση για προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί εγγενές

---

<sup>14</sup> Βλ. έτοι Ι. ΤΖΕΒΕΛΕΚΑΚΗ, Ζητήματα δικαστικού ελέγχου της οικονομικής πολιτικής, Τόμος τμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας - 75 Χρόνια, Αθήνα 2004, σελ. 441 κ.ε. και Δίκαιο και Οικονομία, Μελέτες Δημοσίου Οικονομικού δικαίου, ΚΛΕΟΔ 2011, σελ. 163 κ.ε.

<sup>15</sup> Η διάταξη του άρθρου 194 ΣΛΕΕ έχει ως εξής:

«1. Στο πλαίσιο της εγκαθίδρυσης ή της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και λαμβανομένης υπόψη της απαίτησης να προστατευθεί και να βελτιωθεί το περιβάλλον, η πολιτική της Ένωσης στον τομέα της ενέργειας, σε πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ κρατών μελών, έχει ως στόχο: α) να διασφαλίζει τη λειτουργία της αγοράς ενέργειας, β) να διασφαλίζει τον ενεργειακό εφοδιασμό της Ένωσης, και γ) να προωθεί την ενεργειακή αποδοτικότητα και την εξοικονόμηση ενέργειας καθώς και την ανάπτυξη νέων και ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, και δ) να προωθεί τη διασύνδεση των ενεργειακών δικτύων.

2. Με την επιφύλαξη της εφαρμογής των λοιπών διατάξεων των Συνθηκών, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν τα μέτρα που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων της παραγράφου 1. Τα εν λόγω μέτρα θεσπίζονται μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών. Τα μέτρα αυτά δεν επηρεάζουν το δικαίωμα κράτους μέλους να καθορίζει τους όρους εκμετάλλευσης των ενεργειακών του πόρων, την επιλογή του μεταξύ διαφόρων ενεργειακών πηγών και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού του εφοδιασμού, με την επιφύλαξη του άρθρου 192, παράγραφος 2, στοιχείο γ).

-3. Κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 2, Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομοφώνως, σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει τα ως άνω μέτρα, όταν πρόκειται για μέτρα κυρίως φορολογικού χαρακτήρα.»

στοιχείο της ενεργειακής πολιτικής. Από τις περισσότερες μορφές ενέργειας, η Ένωση έχει ως στόχο την ανάπτυξη της ηλεκτροπαραγωγής από νέες και ανανεώσιμες πηγές. Ωστόσο, ως άλλη μια χαρακτηριστική εκδήλωση του πολυμερούς συμβιβασμού που πρωτανεύει στη σύνταξη των κοινοτικών κειμένων ρητά προβλέπεται ότι τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να καθορίζουν τους όρους της εκμετάλλευσης των ενεργειακών τους πόρων, την επιλογή μεταξύ διαφόρων ενεργειακών πηγών και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού εφοδιασμού τους. Με τον τρόπο αυτό καθουχάστηκαν οι ανησυχίες των κρατών μελών που είχαν ισχυρή εξάρτηση από τον άνθρακα και την πυρηνική ενέργεια. Τέλος, πρέπει να στρέψουμε την προσοχή μας σε δύο άλλους στόχους που θέτει το άρθρο 194 ΣΛΕΕ: την προώθηση της ενεργειακής αποδοτικότητας και της εξοικονόμησης ενέργειας. Τούτο σημαίνει ότι ο σκοπός δεν είναι η ολοένα και μεγαλύτερη αύξηση της ζήτησης ηλεκτρικής ενέργειας χάριν της ανάπτυξης των αγορών παραγωγής και προμήθειας, αλλά η προσαρμογή της ζήτησης σε επίπεδα, όπου μπορεί να εξυπηρετηθεί από ένα διαφορετικό μοντέλο παραγωγής, με κυρίαρχες τις ανανεώσιμες και αποκεντρωμένες μορφές παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας<sup>16</sup>.

Στη σημερινή φάση του το Δίκαιο της ΕΕ προσδιορίζεται από τα νομοθετήματα του παράγωγου δικαίου που αποτελούν το λεγόμενο «Clean Energy Package». Με τα κείμενα αυτά<sup>17</sup> υλοποιείται με ορίζοντα το 2030 η

---

<sup>16</sup> Για το άρθρο 194 ΣΛΕΕ, βλ. Ν. ΦΑΡΑΝΤΟΥΡΗΣ-Θ.ΧΑΤΖΗΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ, Άρθρο 194 - Ενεργειακή Πολιτική της ΕΕ σε Β. ΣΚΟΥΡΗ, Συνθήκη της Λισαβώνας - Ερμηνεία κατ' άρθρον, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2020, σελ. 1526 κ.ε., Π. ΑΡΓΑΛΙΑΣ, Η ενεργειακή πολιτική και η Συνθήκη της Λισαβώνας, ΔηΣΚΕ 2009, σελ. 36, και γενικότερα δόκιμη εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό δίκαιο της Ενέργειας, Ν. ΦΑΡΑΝΤΟΥΡΗΣ, σε Θ. ΦΟΡΤΣΑΚΗ - Ν. ΦΑΡΑΝΤΟΥΡΗΣ, Δίκαιο της Ενέργειας, Νομική Βιβλιοθήκη 2016, σελ. 1-14 και από την αλλοδαπή βιβλιογραφία το βιβλίο του Φιλανδού Καθηγητή Kim TALUS, Introduction to EU Energy Law, Oxford University Press, 2016 και ιδίως για το άρθρο 194 ΣΛΕΕ σελ. 7 κ.ε. και για τις ΑΠΕ, την ενεργειακή αποδοτικότητα και την εξοικονόμηση ενέργειας σελ. 119 κ.ε.

<sup>17</sup> Βλ. Ιδίως Κανονισμός ΕΕ 2018/1999 της 11ης Δεκεμβρίου 2018 για τη διακυβέρνηση της Ενεργειακής Ένωσης και της Δράσης για το Κλίμα, ΕΕ L 328/1/21.12.2018, Κανονισμός ΕΕ 2019/941 της 5ης Ιουνίου 2019 σχετικά με την ετοιμότητα αντιμετώπισης κινδύνων στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας ΕΕ L 158/1/14.6.2019, Κανονισμός ΕΕ 2019/943 της 5ης Ιουνίου 2019 σχετικά με την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, ΕΕ L 158/54/14.6.2019, Οδηγία ΕΕ 2018/2001 της 11ης Δεκεμβρίου 2018 για την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, ΕΕ L 328/82/21.12.2018, Οδηγία 2019/944 της 5ης Ιουνίου 2019 σχετικά με τους κοινούς



στρατηγική της Ενεργειακής Ένωσης που υιοθετήθηκε το 2015. Συνδυάζοντας ενέργεια και κλιματική δράση, η στρατηγική υιοθετεί μια ολιστική προσέγγιση προσδιορίζοντας πέντε ενοποιημένες και αμοιβαία ενισχυόμενες διαστάσεις της Ενεργειακής Ένωσης. Αυτές οι διαστάσεις είναι η Ενεργειακή Ασφάλεια, η ολοκλήρωση της ενεργειακής αγοράς, η ενεργειακή αποδοτικότητα, η απανθρακοποίηση και η έρευνα, καινοτομία και ανταγωνιστικότητα στον τομέα της Ενέργειας. Η Ενεργειακή στρατηγική της ΈΕ έχει ορίζοντα το 2030 και θέτει σε επίπεδο ευρωπαϊκής Ένωσης και όχι πλέον κρατών μελών συγκεκριμένους στόχους, ήτοι:

- Τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά 40% σε σχέση με το 1990.

- Ενδεικτικό στόχο κατ' ελάχιστον βελτίωσης της ενεργειακής αποδοτικότητας κατά 32%.

- Αύξηση της μερίδας των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στο 32% τουλάχιστον επί της καταναλισκόμενης ενέργειας σε επίπεδο ένωσης.

- Επίπεδο διασύνδεσης των ενεργειακών συστημάτων των κρατών μελών σε τουλάχιστον 15%.

Παρά τον τεχνικό χαρακτήρα του δικαίου της ενέργειας, σημαντικά ζητήματα που ανέκυψαν σε αυτά τα είκοσι χρόνια απελευθέρωσης της αγοράς και διαρκούς μετασχηματισμού του τομέα ανήχθησαν τελικά σε συνταγματικές διατάξεις και αρχές, οι οποίες λήφθηκαν υπόψη και από το δικαστή για την επίλυση των συναφών διαφορών.

## **2. Οικονομικό Σύνταγμα και ενέργεια**

### ***2.1. Γενικά***

Η ενέργεια ως οικονομική δραστηριότητα ιδιαίτερα μεγάλης παραγόμενης αξίας αλλά και κοινωφελούς σημασίας, προφανώς άπτεται του λεγόμενου Οικονομικού Συντάγματος. Ως Οικονομικό Σύνταγμα ως ορίσουμε τους συνταγματικούς κανόνες που διέπουν την παραγωγή και

---

κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την τροποποίηση της οδηγίας 2012/27/ΕΕ, ΕΕ L 158/125/14.6.2019.

διανομή του πλούτου στην Επικράτεια και ρυθμίζουν την παρέμβαση του Κράτους σε αυτές. Στην πραγματικότητα το Οικονομικό Σύνταγμα δεν μπορεί και πάντως δεν μπορεί πλέον να ξεχωριστεί από το Περιβαλλοντικό Σύνταγμα, ούτε όμως και να νοηθεί ή πολύ λιγότερο να εφαρμοστεί ως ξέχωρο κανονιστικό και εννοιολογικό σύστημα<sup>18</sup>.

## ***2.2. Συνταγματική θεμελίωση του δικαιώματος στην παροχή ηλεκτρικής ενέργειας***

Πρώτα από όλα η ανάπτυξη ενεργειακών δραστηριοτήτων πρέπει να λαμβάνει υπόψη ότι η απόλαυση του αγαθού της ηλεκτρικής ενέργειας αποτελεί ουσιώδες χαρακτηριστικό και προϋπόθεση αξιοπρεπούς διαβίωσης και συνεπώς οι σχετικές ρυθμίσεις εκ μέρους του Κράτους δεν πρέπει να προσκρούουν στην θεμελιώδη υποχρέωσή του για την προστασία της ανθρώπινη αξίας. Αναφέρομαι ασφαλώς εδώ στη ΣτΕ Ολ. 1972/2012 με την οποία κρίθηκε ότι αντίκειται στο Σύνταγμα η διακοπή της ηλεκτροδότησης λόγω μη καταβολής του έκτακτου ειδικού τέλους ηλεκτροδοτούμενων δομημένων επιφανειών (ΕΕΤΗΔΕ). Κρίθηκε ειδικότερα ότι η, ως συνέπεια της μη καταβολής του τέλους και εν είδει κυρώσεως, διακοπή της παροχής του ηλεκτρικού ρεύματος στον συνεπή απέναντι στον αντισυμβαλλόμενο του προμηθευτή καταναλωτή, συνιστά ανεπίτρεπτο περιορισμό της οικονομικής ελευθερίας, διότι με τον τρόπο αυτό υπάρχει επέμβαση στην μεταξύ αυτών συμβατική σχέση. Τούτο δε, διότι η επιδίωξη διασφάλισης της καταβολής νομίμως προβλεπομένης φορολογικής επιβαρύνσεως συνιστά σκοπό θεμιτό μεν καθεαυτό, όμως άσχετο με το αντικείμενο της συμβάσεως παροχής ηλεκτρικού ρεύματος. Εξ άλλου, με την κύρωση της διακοπής από τον Διαχειριστή του Δικτύου της παροχής ηλεκτρικού ρεύματος σε φορολογούμενο για τον λόγο ότι δεν είναι συνεπής με φορολογικές

---

<sup>18</sup> Στο πρόσφατο έργο του ο Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, Οικονομική ελευθερία - άρθρο 5 παρ.1 Σ - Οικονομικός φιλελευθερισμός: Νεότερη Διαδρομή και Συνταγματική Θεμελίωση, Εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 2019, σελ. 177 γράφει σε αυτήν την κατεύθυνση «Μετά την αναθεώρηση του ΕλλΣ το 2001 και την προσθήκη στο άρθρ. 24 παρ. 1, της αρχής της αειφορίας (ορθότερον, αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης...) πρέπει να γίνει δεκτό ότι και το άρθρο αυτό έχει οικονομικό περιεχόμενο, αφού σύμφωνα με το γενικώς αποδεκτό περιεχόμενο που έχει η παραπάνω αρχή, τα όποια μέτρα για το περιβάλλον, ενόψει επεμβάσεων σε αυτό, πρέπει να λαμβάνουν υπόψη και την οικονομική ανάπτυξη...».

υποχρεώσεις άσχετες προς τις απορρέουσες από την σύμβαση προμηθείας ηλεκτρικού ρεύματος υποχρεώσεις του παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας, διότι πρόκειται περί μέτρου το οποίο άγει σε αναιρέση της καθολικότητας της παροχής των υπηρεσιών κοινωφελούς δικτύου εξυπηρετήσεως για λόγο, ο οποίος δεν είναι συναφής με την παροχή της εν λόγω υπηρεσίας. Σύμφωνα με άλλη συνηγορούσα γνώμη η κύρωση της διακοπής της παροχής του ηλεκτρικού ρεύματος σε περίπτωση μη καταβολής του επίμαχου “τέλους” αντίκειται όχι μόνον στο άρθρο 5 παρ.1 του Συντάγματος και την αρχή της αναλογικότητας κατά τα εκτεθέντα ανωτέρω, αλλά επίσης και στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, διότι συνεπάγεται στέρηση κοινωνικού αγαθού ζωτικής σημασίας, ουσιώδους για την αξιοπρεπή, υπό τα σύγχρονα δεδομένα, διαβίωση του ανθρώπου. Περαιτέρω, κατά άλλη γνώμη, το επίμαχο μέτρο, η διακοπή δηλαδή του ηλεκτρικού ρεύματος ως μέτρου εξαναγκασμού για την καταβολή του επίδικου τέλους, αντίκειται, κατά το μέρος που αφορά σε φυσικά πρόσωπα, στις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος, δεδομένου ότι χρησιμοποιεί αγαθό ζωτικής σημασίας για την ανθρώπινη διαβίωση, προκειμένου να εξασφαλίσει την εκπλήρωση φορολογικής υποχρεώσεως για λόγους ασύνδετους προς το περιεχόμενο της συμβάσεως μεταξύ καταναλωτή και προμηθευτή του ηλεκτρικού ρεύματος, κατά δε το μέρος που αφορά σε νομικά πρόσωπα, αντίκειται στο άρθρο 5 παρ.1 του Συντάγματος, κατά τα προεκτεθέντα. Πιο κάθετη άλλη επίσης συνηγορούσα γνώμη, σύμφωνα με την οποία η διακοπή του ηλεκτρικού ρεύματος αποτελεί μέτρο εξαναγκασμού για την καταβολή του επίδικου τέλους ασύνδετο με υπαιτιότητα του φορολογουμένου ή με την εκπλήρωση των υποχρεώσεών του ως καταναλωτή ηλεκτρικής ενέργειας και με τα χαρακτηριστικά αυτά το εν λόγω μέτρο αντίκειται ευθέως στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος για το σεβασμό της αξίας του ανθρώπου. Διότι χρησιμοποιεί αγαθό ζωτικής σημασίας για την ανθρώπινη διαβίωση ως μοχλό πίεσης για την εκπλήρωση φορολογικής υποχρέωσης, υποβιβάζοντας έτσι τον άνθρωπο από υποκείμενο της εννόμου τάξεως σε απλό μέσον για την επίτευξη (οσονδήποτε σοβαρών, αδιάφορο) δημόσιων σκοπών. Επί ευθείας, άλλωστε, όπως εν προκειμένω,

προσβολής της κατά το ανωτέρω άρθρο 2 του Συντάγματος «πρωταρχικής υποχρέωσης της Πολιτείας» να σέβεται, σε κάθε ανεξαιρέτως περίπτωση, την ανθρώπινη αξία, δεν νοείται διακριτή αντίθεση και σε άλλες περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων επί μέρους συνταγματικές διατάξεις ή στην αρχή της αναλογικότητας· καθόσον τα σχετικά ζητήματα προϋποθέτουν ρυθμίσεις συμβατές, πάντως, με την πιο πάνω θεμελιώδη υποχρέωση καθ' εαυτήν.

Υπό το πρίσμα αυτό, θα πρέπει νομίζω να αντιμετωπιστούν και άλλα ζητήματα, όπως οι ρυθμίσεις για την αποκοπή λόγω οφειλών προς προμηθευτές, περιλαμβανομένων και ρυθμιζόμενων χρεώσεων, καθώς και η εν γένει κρατική πολιτική για την τιμολόγηση της ηλεκτρικής ενέργειας. Είναι προφανές ότι η ενεργειακή μετάβαση σε ένα μοντέλο καθαρής ενέργειας εφέλκεται την πραγματοποίηση σημαντικού ύψους επενδύσεων. Η απόσβεση τέτοιων επεμβάσεων, πέραν των κρατικών επιδοτήσεων, συνεπάγεται τη μετακύληση σημαντικού τμήματος του κόστους στους τελικούς καταναλωτές. Και για μεν τους βιομηχανικούς και επαγγελματικούς καταναλωτές αυτό έχει επίπτωση στην ανταγωνιστικότητα και το περιθώριο κέρδους. Για δε τους οικιακούς ιδίως πελάτες αυτό μπορεί να έχει ως συνέπεια την αδυναμία τους να ανταποκριθούν στις σχετικές υποχρεώσεις του, με αποτέλεσμα να εκτίθενται στο μέτρο της αποκοπής εκ μέρους του προμηθευτή, που υλοποιείται εκ μέρους του διαχειριστή του δικτύου διανομής.

### ***2.3. Η μέριμνα του Κράτους για την αξιοποίηση του Εθνικού Πλούτου***

Ιδιαίτερης ασφαλώς σημασίας είναι το άρθρο 106 του Συντάγματος και η εκεί προβλεπόμενη υποχρέωση του Κράτους να λαμβάνει μέτρα για την αξιοποίηση του εθνικού πλούτου, από την ατμόσφαιρα, τα υπόγεια ή τα υποθαλάσσια κοιτάσματα (άρθρο 106 Συντ.)<sup>19</sup>. Το άρθρο αυτό αποτελεί ισχυρή ένδειξη για την άσκηση της εθνικής ενεργειακής πολιτικής, η οποία πρέπει κατ' αρχήν να στηρίζεται στην χρήση εγχώριων πηγών παραγωγής.

---

<sup>19</sup> Αντί πολλών, Ακρ. ΚΑΙΔΑΤΖΗΣ, Άρθρο 106, σε ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟ-ΚΟΝΤΙΑΔΗ-ΑΝΘΟΠΟΥΛΟ-ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗ, σύνταγμα - Κατ' άρθρο ερμηνεία, σελ. 1717 κ.ε..

Ασφαλώς το άρθρο 106 Σ πρέπει πλέον να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται λαμβάνοντας υπόψη τις σύγχρονες εξελίξεις: Δεδομένου ότι εθνικό ορυκτό καύσιμο είναι, προς το παρόν τουλάχιστον και μέχρι να υπερκεραστούν πολιτικές και τεχνικές δυσκολίες για την έρευνα και εξόρυξη σε μεγάλη κλίμακα υδρογονανθράκων, ο λιγνίτης, δεν μπορεί κάποιος να πει ότι είναι αντίθετη στο άρθρο 106 Συντ. η απόφαση για οριστικό σβήσιμο των λιγνιτικών μονάδων μέχρι το 2024, πλην μίας που θα λειτουργήσει μέχρι το 2028, οπότε οι λιγνιτικοί σταθμοί προβλέπεται ότι θα απενταχθούν πλήρως από το εθνικό σύστημα ηλεκτροπαραγωγής<sup>20</sup>.

#### ***2.4. Τιμολόγια ηλεκτρικής ενέργειας και άρθρο 78 του Συντάγματος***

Λόγω της δομής των τιμολογίων και της ανάγκης χρηματοδότησης κρατικών ενισχύσεων στο τομέα της ενέργειας, έχουν εγερθεί ζητήματα συνταγματικότητας των διαφόρων τελών που προορίζονται για τη χρηματοδότησή τους.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι αυτό του Ειδικού Τέλους Μείωσης Αερίων Ρύπων - ΕΤΜΕΑΡ, που ήχθη στην Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Μέχρι το τέλος του 2020, στο δικαίό μας ισχύει δεσμευτικός στόχος διείσδυσης των ΑΠΕ, ο οποίος συνίσταται στην προέλευση του 20% της ακαθάριστης τελικής κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ<sup>21</sup>. Ο στόχος της αλλαγής του ενεργειακού μείγματος, με την αντικατάσταση θερμικών, συμβατικών σταθμών ηλεκτροπαραγωγής από μονάδες παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ, μικρής ή μεγαλύτερης κλίμακας, υπηρετείται από σειρά νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, τις οποίες μπορούμε να διακρίνουμε κατά βάση σε δύο μεγάλες κατηγορίες:

α) Ρυθμίσεις που αφορούν την απλοποίηση και εν γένει διευκόλυνση της αδειοδότησης των έργων Α.Π.Ε., ρυθμίσεις οι οποίες κυρίως υπαγορεύτηκαν από το κατά γενική ομολογία ιδιαίτερα πολύπλοκο

---

<sup>20</sup> ΚΥΣΟΙΠ 4/2019, Κύρωση του Εθνικού Σχεδίου για την Ενέργεια και το Κλίμα, ΦΕΚ Β' 4893.

<sup>21</sup> Άρθρο 1 του Ν. 3851/2010, που μεταφέρει το σχετικό δεσμευτικό στόχο της Οδηγίας 2009/28/ΕΕ.

νομικό πλαίσιο και διοικητική πρακτική περιβαλλοντικής και άλλης αδειοδότησης.

β) Κανόνες αμιγώς ρυθμιστικού χαρακτήρα, που σχετίζονται με τη λειτουργία της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Οι κανόνες αυτοί έχουν ευρωπαϊκή προέλευση και σχετίζονται με τις δεσμεύσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη μείωση εκπομπών αερίων ρύπων. Στο πλαίσιο των ρυθμιστικών παρεμβάσεων που κατατείνουν στην επιδίωξη της διεισδυσης των ΑΠΕ στο μίγμα της ηλεκτροπαραγωγής της χώρας δύο βασικά ρυθμιστικά μέτρα ξεχωρίζουν: Πρώτον, η κατά προτεραιότητα ένταξη της ενέργειας που παράγεται από ΑΠΕ στο Σύστημα (Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας) και στο Δίκτυο (Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας) (priority access, άρθρο 9 και 10 του Ν. 3468/2010). Δεύτερον, ο διοικητικός καθορισμός της τιμής αγοράς της παραγόμενης από ΑΠΕ ηλεκτρικής ενέργειας (feed-in-tariff). (άρθρο 13 του Ν. 3468/2006). Η ανάγκη ύπαρξης του ΕΤΜΕΑΡ προκύπτει ακριβώς από το γεγονός ότι λόγω της λογιστικής διαφάνειας που κρατεί στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας επιβάλλεται η ανάκτηση του κόστους αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας από το ΛΑΓΗΕ, υπό το συγκεκριμένο μίγμα συμβατικών σταθμών/ΑΠΕ, κατά τρόπο που θα αντικρίξει το κόστος αυτό.

Με την απόφαση ΣτΕ Ολ. 3366/2015 απορρίφθηκε αίτηση ακύρωσης φυσικών προσώπων κατά της υπ' αρ. 323/9.7.2013 κανονιστικού χαρακτήρα απόφασης της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας σχετικά με τις αριθμητικές τιμές των συντελεστών της μεθοδολογίας επιμερισμού του Ειδικού Τέλους του άρθρ. 143 παρ. 2 περ. γ' ν. 4001/2011, όπως ισχύει, για το β' εξάμηνο του 2013 (ΦΕΚ Β' 1784/24.7.2013). Οι αιτούντες θεμελιώσαν το έννομο συμφέρον τους για την προσβολή της σχετικής πράξης της Ρυθμιστικής Αρχής στην ιδιότητά τους ως καταναλωτών ηλεκτρικής ενέργειας (οικιακό τιμολόγιο). Προέβαλαν ότι το ΕΤΜΕΑΡ αποτελεί φόρο και συνεπώς δεν επιτρέπεται από το Σύνταγμα να καθορίζεται ο συντελεστής του και άλλα ουσιώδη στοιχεία του με κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης αλλά με τυπικό νόμο. Το Δικαστήριο με πλειοψηφία 28-1 δέχτηκε ότι ο Προμηθευτής και στη συνέχεια ο καταναλωτής ΗΕ αγοράζουν μίγμα

ενέργειας από συμβατικά καύσιμα και ΑΠΕ. Άπαξ και η ενέργεια αυτή διοχετευθεί στο σύστημα μεταφοράς ή διανομής είναι δύσκολο, κατά την απόφαση, να προσδιοριστεί η προέλευσή της κατ' ιδίαν πηγής ενέργειας. Συνεπώς, το ΕΤΜΕΑΡ αποτελεί μέρος του τιμήματος - ρυθμιζόμενο κόστος - για την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας.

Το ΕΤΜΕΑΡ αποτελεί μέρος του Κόστους Ενέργειας (και πιο συγκεκριμένα του κόστους παραγωγής της) που καταναλώνουν οι Πελάτες και συνεπώς η ανταπόδοση που λαμβάνουν από την πληρωμή του τέλους είναι αυτή τούτη η καταναλισκόμενη ενέργεια. Σημασία έχει ότι οι Πελάτες καταναλώνουν μια ποσότητα ενέργειας η οποία έχει παραχθεί από ένα συγκεκριμένο μίγμα τεχνολογιών που έχει συγκεκριμένο κόστος παραγωγής. Καθώς αποτελεί στοιχείο του κόστους παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, το οποίο καταβάλλουν οι τελικοί καταναλωτές, ο καθορισμός συντελεστών που προσδιορίζουν το τελικό ύψος της επιβάρυνσης από τη ΡΑΕ είναι σύμφυτος με τη ρυθμιστική της αρμοδιότητα στην αγορά ενέργειας. Η ρυθμιστική αυτή παρέμβαση έχει ιδίως ως έκφανση τη διαρκή μεταβολή του ύψους της επιβάρυνσης και της διασποράς της στους καταναλωτές κατά τρόπο που να στοιχίζεται με τα επίσης διαρκώς μεταβαλλόμενα δεδομένα της αγοράς. Με την έννοια αυτή, δεν μπορεί να υποκατασταθεί από πάγια νομοθετική ρύθμιση.

Παρατηρείται ότι το Δικαστήριο ορθά δεν αντιμετώπισε το ΕΤΜΕΑΡ ούτε καν ως δημοσιονομικό βάρος, οπότε θα ετίθετο το ζήτημα αν συνιστά φόρο ή τέλος, αλλά το αντιμετώπισε ως αντίτιμο της πωλούμενης ηλεκτρικής ενέργειας. Το Δικαστήριο απέρριψε ως αόριστους τους λόγους περί κρατικής ενίσχυσης και περί υπερβολικής επιβάρυνσης των καταναλωτών.

### ***2.5. Νέα δικαιώματα στην ηλεκτρική ενέργεια***

Τέλος, όσο οι τεχνολογικές δυνατότητες αυτοπαραγωγής και αποκεντρωμένης παραγωγής διευρύνονται, τόσο η ενεργειακή αξιοποίηση της ακίνητης ιδιοκτησίας αναβαθμίζεται από απλή ευχέρεια σε δικαίωμα και αξίωση έναντι της πολιτείας, Κράτους και του Ρυθμιστή της αγοράς,

καθώς και των οργανισμών που διαχειρίζονται τις υποδομές για την εξασφάλιση της σχετικής ευχέρειας, ως εκδήλωση του άρθρου 17 του συντάγματος για την προστασία της ιδιοκτησίας<sup>22</sup>.

### 3. Περιβαλλοντικό Σύνταγμα και ενέργεια

Η συνταγματική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για τα ενεργειακά θέματα μπορεί να αναχθεί ήδη στα πρώτα στάδια της ανάπτυξης του φιλοπεριβαλλοντικής στάσης του Δικαστηρίου, από τη δεκαετία του 1990. Πλέον έχει διαμορφωθεί ένα σαφές νομολογιακό πλαίσιο εντός του οποίου μπορούν να αντιμετωπιστούν με τρόπο ορθολογικό και τελικά πολιτικά πειστικό οι διαφορές απόψεων και ακόμη –ακόμη οι συγκρούσεις που γεννά η μετατροπή του μοντέλου παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από συγκεντρωμένο σε αποκεντρωμένο<sup>23</sup>.

#### *3.1. Ανάγκη σύμφωνης με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας του Συντάγματος.*

Θα ξεκινήσω μια ερμηνευτική παρατήρηση: Για να αντισταθμίσει τις αρνητικές συνέπειες που προκύπτουν από τη μη μεταφορά ή από την πλημμελή μεταφορά Οδηγιών που στερούνται αμέσου αποτελέσματος, το ΔΕΚ και ήδη ΔΕΕ ανέπτυξε τη θεωρία περί της σύμφωνης προς την Οδηγία ερμηνείας του εθνικού δικαίου (στη θεωρία χρησιμοποιείται εναλλακτικά ο όρος «έμμεσο αποτέλεσμα»). Στη σύμφωνη αυτή ερμηνεία οφείλουν να προβαίνουν όλες οι αρχές του κράτους, στις οποίες απευθύνεται το αποτέλεσμα-στόχος της Οδηγίας, συμπεριλαμβανομένων των δικαστικών<sup>24</sup>. Η υποχρέωση αυτή θεμελιώνεται στο καθήκον συνεργασίας του άρθρου 10

---

<sup>22</sup> Βλ. χαρακτηριστικά το σχετικό διάλογο στις ΗΠΑ, J. Wellingshoff / S. Weissman, *The Right to Self-generate as a grid-connected customer*, *Energy Law Journal*, V. 39 (2015), σελ. 305 κ.ε., K. Costello, *The challenges of new electricity customer for utilities and state regulators*, *Energy Law Journal*, V. 38, σελ. 49 κ.ε.

<sup>23</sup> Δείτε πολύ χαρακτηριστικά για τον αντίστοιχο προβληματισμό αλλού, Samantha CROSS, *Renewables, Land Use and Local opposition in the United States*, *Brookings Institute*, January 2020.

<sup>24</sup> ΔΕΚ, 14/83, Von Colson & Kamann, Συλλ. 1984, 1891, σκ. 26.



ΣυνθΕΚ<sup>25</sup> και αρχίζει από τη στιγμή έκδοσης της Οδηγίας, ακόμη δηλαδή και αν δεν έχει παρέλθει η προθεσμία για τη μεταφορά της Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο<sup>26</sup>. Υποχρεούται έτσι ο εθνικός δικαστής, εφαρμόζοντας το εθνικό δίκαιο, είτε πρόκειται για προγενέστερες, είτε για μεταγενέστερες της Οδηγίας διατάξεις, να το ερμηνεύσει κατά το μέτρο του δυνατού υπό το φως του κειμένου και του σκοπού της Οδηγίας, ώστε να επιτευχθεί το αποτέλεσμα που αυτή επιδιώκει<sup>27</sup>. Η υποχρέωση αυτή του εθνικού δικαστή επεκτάθηκε, πέραν της ερμηνείας της εθνικής νομοθεσίας, και στην ερμηνεία της εθνικής νομολογίας σύμφωνα με την Οδηγία<sup>28</sup>.

Ενόψει της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του συνόλου του εθνικού δικαίου, επιβάλλεται η σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία του Συντάγματος. Η σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία μιας συνταγματικής διάταξης, που ενδέχεται να έρχεται σε αντίθεση με μια κοινοτική, σημαίνει ότι ο εφαρμοστής του Δικαίου πρέπει να επιλέξει από τις πολλές και εναλλακτικές δυνατές ερμηνείες εκείνη που αποτρέπει τη σύγκρουσή της και επιτρέπει την εναρμόνισή της με το κοινοτικό δίκαιο<sup>29</sup>.

Ως περίπτωση κατ' ουσίαν σύμφωνης με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας του Συντάγματος σταχυολογώ τη ΣτΕ Ολ. 2499/2012. Ήχθη προς κρίση ενώπιον της Ολομέλειας του Δικαστηρίου το ζήτημα της συνταγματικότητας των διατάξεων των άρθρων 13 παρ. 1 του Ν. 1822/1988 και 24 παρ. 1 του Ν. 3468/2006. Με δύο λόγους, το ζήτημα ήταν αν

---

<sup>25</sup> ΔΕΚ C-365/98, Brinkmann, Συλλ. 2000, I-4619, σκ. 40.

<sup>26</sup> ΔΕΚ 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Συλλ. 1987, σελ. 3969, σκ. 15-16.

<sup>27</sup> ΔΕΚ C-106/89, Marleasing, Συλλ. 1990, I-4135, σκ. 8, βλ. και ΔΕΚ C-240/98 έως C-244/98, Oceano, Συλλ. 2000, I-4941, σκ. 32.

<sup>28</sup> ΔΕΚ C-456/98, Centrosteeel, Συλλ. 2000, I-6007, σκ. 17, όπου γίνεται δεκτό ότι «...εφαρμόζοντας το εθνικό δίκαιο - είτε πρόκειται για προγενέστερες είτε για μεταγενέστερες της οδηγίας διατάξεις - ένα εθνικό δικαστήριο, που καλείται να το ερμηνεύσει, οφείλει να πράξει τούτο κατά το μέτρο του δυνατού υπό το φως του κειμένου και του σκοπού της οδηγίας, ώστε να επιτευχθεί το αποτέλεσμα που αυτή επιδιώκει».

<sup>29</sup> Σχετικά με τη μέθοδο της σύμφωνης με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας του Συντάγματος, βλ. ενδεικτικά Μ. ΒΗΛΑΡΑΣ, Η τεχνική της αποτελεσματικής προστασίας των κοινοτικών δικαιωμάτων, σελ. 29, Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Εθνικό Σύνταγμα και Κοινοτικό Δίκαιο – Το ζήτημα της υπεροχής, σελ. 426-428, Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, Μορφές ιεραρχικής εναρμόνισης του δικαίου – Οι νέες διαστάσεις της συστηματικής ερμηνείας του δικαίου, ΤοΣ 2006, σελ. 7 κ.ε., ιδίως σελ. 32-33.

επιτρέπεται η εγκατάσταση σταθμών ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και έργων σύνδεσης των σταθμών αυτών με το Σύστημα ή το Δίκτυο σε αναδασωτές εκτάσεις, ενόψει της διάταξης του άρθρου 117 παρ. 3 του Συντάγματος που ορίζει ότι *«Δημόσια ή ιδιωτικά δάση και δασικές εκτάσεις που καταστράφηκαν ή καταστρέφονται από πυρκαγιά ή που με άλλο τρόπο απομυλώθηκαν ή απομυλώνονται δεν αποβάλλουν για το λόγο αυτό το χαρακτήρα που είχαν πριν καταστραφούν, κηρύσσονται υποχρεωτικά αναδασωτές και αποκλείεται να διατεθούν για άλλο προορισμό»*. Στην κατεύθυνση της απαγόρευσης συνέτεινε η υφιστάμενη νομολογία του Δικαστηρίου, που διαμορφώθηκε ιδίως με την ΣτΕ Ολ. 2778/1998. Και ναι μεν ο καθορισμός της ερμηνείας των συνταγματικών διατάξεων στη νομολογία ενός Ανώτατου Δικαστηρίου από τις ιδιαιτερότητες κάθε επίδικης περίπτωσης έχει ορισμένα όρια και κατά τούτο η διαμόρφωση της μείζονος πρότασης διεκδικεί κατ' αρχήν γενική εφαρμογή, ωστόσο, το ζήτημα της εγκατάστασης ΑΠΕ σε αναδασωτές εκτάσεις έχει ιδιαιτερότητα τόσο από άποψη πραγματική όσο και από άποψη νομική. Η πραγματική ιδιαιτερότητα συνίσταται στην έκταση της εγκατάστασης ΑΠΕ σε δασικές εκτάσεις. Ζητήματα ερμηνείας και εφαρμογής της δασικής νομοθεσίας έχουν πρωτεύουσα σημασία για την εξάπλωση της αιολικής ενέργειας. Οι περιοχές χωροθέτησης των αιολικών πάρκων έχουν στη συντριπτική πλειοψηφία τους δασικό χαρακτήρα. Το γεγονός αυτό οφείλεται προεχόντως στη φυσική παρουσία του ανέμου, ο οποίος καθίσταται συνηθέστατα εκμεταλλεύσιμος στις βουνοκορφές, οι οποίες είναι κατά κανόνα δασικές εκτάσεις. Είναι χαρακτηριστικό πως η ισχύς του ανέμου μεταβάλλεται σημαντικά ανάλογα με την μικρομορφολογία του εδάφους και ακόμη σε μικρές αποστάσεις από την προτεινόμενη έκταση καθίσταται μη εκμεταλλεύσιμος. Γενικότερα, πρέπει να υπογραμμισθεί το γεγονός ότι πάνω από το 95% των αιολικών πάρκων στην ηπειρωτική Ελλάδα αναπτύσσονται σε δασικές εκτάσεις. Η νομική ιδιαιτερότητα συνίσταται στην υποχρέωση της Ελληνικής Δημοκρατίας για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων διεύθυνσης ΑΠΕ στην παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας. Η Ελληνική Δημοκρατία στο πεδίο αυτό δεν έχει

απλώς υποχρέωση εισαγωγής τούτων ή εκείνων των ρυθμίσεων αλλά ανεξάρτητα από τις ρυθμίσεις του εσωτερικού δικαίου, έχει υποχρέωση συγκεκριμένου αποτελέσματος. Με την έννοια αυτή, στη συγκεκριμένη περίπτωση ενδιαφέρουν εξίσου τόσο η ορθότητα της ερμηνείας του συνταγματικού κανόνα ως λογικού και επιστημονικού εγχειρήματος όσο και οι συνέπειες της ερμηνείας που θα υιοθετηθεί.

Με τη ΣτΕ Ολ. 2499/2012 κρίθηκε ότι δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ο συνταγματικός νομοθέτης είχε τη βούληση να απαγορεύσει τη χρησιμοποίηση αναδασωτέων εκτάσεων ακόμη και για σκοπούς ιδιαίτερης σημασίας για το δημόσιο συμφέρον που δεν μπορούν να καλυφθούν με άλλο τρόπο, αφού η απαγόρευση αυτή στις παραπάνω περιπτώσεις θα είχε ως συνέπεια να καταστεί αδύνατη η ικανοποίηση υπέρτερων δημόσιων σκοπών, λόγω του γεγονότος ότι προηγήθηκε καταστροφή της δασικής βλάστησης, που ενδεχομένως, μάλιστα, να προκλήθηκε, με σκοπό τη ματαίωση του έργου. Η διάταξη είναι ερμηνευτέα στο πλαίσιο του επιδιωκόμενου με τη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1 σκοπού και δεν αποκλείεται η θέσπιση από το νομοθέτη ρυθμίσεως, δια της οποίας παρέχεται η δυνατότητα σε εξαιρετικές περιπτώσεις, να εγκριθεί επέμβαση σε έκταση που έχει κηρυχθεί αναδασωτέα. Εξαρχής, άλλωστε, ο εκτελεστικός του Συντάγματος ν. 998/1979, διέκρινε τα σημαντικά, κατά τις αντιλήψεις της εποχής εκείνης, έργα υποδομής, δηλαδή τα στρατιωτικά έργα, για τα οποία ανεγνώρισε τη δυνατότητα να εκτελούνται και σε αναδασωτές εκτάσεις. Την αυτή δυνατότητα ανεγνώρισε μεταγενεστέρως ο νομοθέτης και για την εκτέλεση σημαντικών δημοσίων έργων και έργων υποδομής, όπως αυτά των παρ. 1 και 2 του άρθρου 58, μεταξύ των οποίων οι σταθμοί παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από Α.Π.Ε. και τα συνοδά έργα, για τα οποία εκδίδεται σχετική έγκριση επέμβασης. Οι διατάξεις αυτές, κατά την έννοια των οποίων η επέμβαση περιορίζεται στα τμήματα μόνο της εκτάσεως που είναι αναγκαία για την εγκατάσταση των ανεμογεννητριών και των συνοδών έργων, η δε υπόλοιπη έκταση διατίθεται για την πραγματοποίηση του σκοπού της αναδάσωσης, είναι συνταγματικά ανεκτές, κατά το μέρος που επιτρέπουν την επέμβαση αυτή, ενόψει της κατά τα ήδη εκτεθέντα εξαιρετικής

σημασίας των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας για τη βιώσιμη ανάπτυξη, και ειδικότερα τη διασφάλιση της επάρκειας του ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας και κυρίως την αντιμετώπιση των κλιματικών αλλαγών, που αποτελεί αντικείμενο διεθνούς δεσμεύσεως της χώρας και ζήτημα έντονου κοινοτικού ενδιαφέροντος. Το Δικαστήριο έκανε αναλυτική αναφορά στους δεσμευτικούς στόχους του δικαίου της ΕΕ για την διείσδυση των ΑΠΕ στην καταναλισκόμενη ηλεκτρική ενέργεια<sup>30</sup>.

### ***3.2. Χωροθέτηση μονάδων ηλεκτροπαραγωγής***

Αν με ερωτούσαν ποια θεωρώ πιο σημαντική συμβολή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας στην ανάπτυξη των ΑΠΕ θα έλεγα την ώθηση που η νομολογία του έδωσε στην Πολιτεία για τη σύνταξη χωροταξικού πλαισίου για τις ΑΠΕ<sup>31</sup>.

Στην περίπτωση των ΑΠΕ η παράλειψη ενεργοποίησης των εργαλείων για τη χωροθέτηση παραγωγικών δραστηριοτήτων και η μη τήρηση της σχετικής συνταγματικής επιταγής του άρθρου 24 Σ, ήταν επιζήμια τόσο για τη διαμόρφωση ασφαλούς επενδυτικού πλαισίου, όσο και για την πειστική απάντηση σε διογκούμενες τοπικές αντιδράσεις. Υπενθυμίζουμε ότι το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος επιτάσσει την χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, την οποία αναθέτει στο Κράτος. Και ναι μεν η συνταγματική διάταξη δεν έτασσε χρονικά περιθώρια ως προς την υλοποίηση του χωροταξικού σχεδιασμού, προφανώς λόγω του χρόνου που απαιτείτο για το έργο αυτό, οίκοθεν όμως νοείται, όπως αναγραφόταν ήδη στο ΠΕ ΣτΕ 246/1992, ότι αυτή πρέπει να λάβει χώρα εντός του κατά την κοινή πείρα ευλόγου χρόνου.

Και ενώ με τη ΣτΕ Ολ. 3478/2000 για την εκτροπή του Αχελώου ότι δεν θίγεται η νομιμότητα της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, λόγω μη

---

<sup>30</sup> Γ. ΣΙΟΥΤΗ, Ο θρίαμβος της λογικής: Αναδάσωση και ΑΠΕ, Τμητικός τόμος Κωνσταντίνου Μενουδάκου, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2016 σελ. 91 κ.ε.

<sup>31</sup> Δείτε την πολύ αναλυτική παρουσίαση του Αντ. ΦΟΒΑΚΗ, Ανασκόπηση της νομολογίας του ΣτΕ για τα Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού, *Νόμος και Φύση* 2017, και γενικότερα για τη νομολογιακή προβληματική της χωροθέτησης, Γ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, Ο θεσμός της χωροθέτησης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Τμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας - 75 χρόνια, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2004, σελ. 983 κ.ε.

υλοποίησης προβλεπόμενου από το νόμο χωροταξικού σχεδιασμού για την κατασκευή υδροηλεκτρικού σταθμού που περιλαμβάνει τη δημιουργία τεχνητής λίμνης, στη συνέχεια κατέστη σαφές ότι μεγάλης κλίμακας αποκεντρωμένη παραγωγή από ΑΠΕ απαιτεί για τους λόγους που ανέφερε προηγούμενα χωροταξικό σχεδιασμό, στον οποίο να αγκυρωθεί η περιβαλλοντική αδειοδότηση.

Σε σχέση με τις ΑΠΕ και την ανάγκη για χωροθέτηση μεγάλου αριθμού έργων ανά την επικράτεια αμέσως μετά την απελευθέρωση της αγοράς της παραγωγής, εξαιρετικά σημαντική υπήρξε η ΣτΕ 7μ. 2569/2004. Κρίθηκε πρώτα ότι η εγκατάσταση ΑΣΠΗΕ επιτρέπεται κατ' αρχήν σε δάση ή δασικές εκτάσεις, ωστόσο επιβάλλεται η εγκατάστασή τους να πραγματοποιείται σε τέτοιες εκτάσεις με θυσία δασικής βλάστησης με τη μεγαλύτερη φειδώ. Κρίθηκε όμως περαιτέρω ότι στην περίπτωση υποβολής αιτήματος για την εγκατάσταση αιολικού σταθμού, μεταξύ άλλων, σε περιοχή για την οποία έχει ήδη εκδοθεί μεγάλος αριθμός παρομοίων αδειών ή εκκρεμεί, για το σκοπό αυτόν, μεγάλος αριθμός αιτήσεων, τότε η άδεια εγκαταστάσεως χορηγείται μόνον εάν έχει προηγηθεί η σύνταξη των κατά τα άρθρα 7 και 8 του ν. 2742/1999 Ειδικών ή Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης ή ο χαρακτηρισμός της περιοχής ως Περιοχής Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων. Μέχρις ότου δε ολοκληρωθεί η διαδικασία αυτή, που πρέπει να λάβει χώρα, εν όψει του ζητήματος αυτού, εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος, η χορήγηση της άδειας εγκαταστάσεως επιτρέπεται μόνον εάν έχει προηγηθεί σε επίπεδο νομού ή, πάντως, σχετικώς ευρείας διοικητικής περιφέρειας (επαρχίας κλπ.) συνολική μελέτη, κατά την οποία να συνεκτιμώνται αφ' ενός μεν οι ενεργειακές ανάγκες, τις οποίες πρόκειται να καλύψουν οι προς εγκατάσταση σταθμοί, αφ' ετέρου δε, και προεχόντως, οι επιπτώσεις στην περιοχή από την εγκατάσταση του συνόλου των ανεμογεννητριών και να προσδιορίζεται ο συνολικός αριθμός των αιολικών σταθμών και ανεμογεννητριών που μπορεί να εγκατασταθούν στην περιοχή, ενιαίως ή κατά τμήματα αυτής, χωρίς να σημειώνεται υπέρβαση στη φέρουσα ικανότητά τους στον τομέα αυτόν.

Μέχρι τη διευθέτηση του ζητήματος της έκδοσης Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου, η νομολογία μεταβατικώς θεώρησε ότι είναι επιτρεπτή η αναφορά στις σχετικές με τις ενεργειακές υποδομές διατάξεις των Περιφερειακών Πλαισίων που είχαν στο μεταξύ εκδοθεί. Έτσι στη ΣτΕ 1508/2008 γίνεται αναφορά στις διατάξεις του Περιφερειακού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας σχετικά με την εγκατάσταση σταθμών ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Λαμβάνοντας υπόψη τις διατάξεις του άρθρου 3 του Πλαισίου αυτού σχετικά με τις «*Μεγάλες τεχνικές υποδομές υποστήριξης της παραγωγής*» και τη «*Διαχείριση Ειδικών Χώρων Υπαίθρου*», κρίθηκε ότι ευνοείται η ανάπτυξη έργων ΑΠΕ σε όλη την έκταση της Περιφέρειας και όχι μόνον στη Νότια Εύβοια. Για το λόγο αυτό, η απόφαση αυτή θεωρεί ότι δεν εφαρμόζεται στην επίδικη περίπτωση η απαγόρευση εγκατάστασης έργων ΑΠΕ σε δάση ή δασικές εκτάσεις πριν την ολοκλήρωση θέσπισης των σχετικών χωροταξικών διατάξεων.

Τελικώς, εκδόθηκε η υπ' αρ. 49828/12-11-2008 απόφαση της Επιτροπής Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον τομέα του χωροταξικού σχεδιασμού και της αειφόρου ανάπτυξης με θέμα «Έγκριση ειδικού πλαισίου χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και της στρατηγικής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων αυτού» (ΦΕΚ Β' 2464). Το Πλαίσιο αυτό με διάφορες τροποποιήσεις διέπει ακόμη τη χωροθέτηση έργων ΑΠΕ και μόλις τώρα εκπονείται ΣΜΠΕ για την αναθεώρησή του.

### ***3.3. Περιβαλλοντική αδειοδότηση***

Μέσω του ελέγχου της ΜΠΕ και εν γένει της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης άλλωστε το ΣτΕ αποτρέπει την ανάπτυξη έργων που δεν έχουν την κατάλληλη τεκμηρίωση και δεν συνοδεύονται από την κατάλληλη μελέτη. Έτσι πρόσφατα με τη ΣτΕ 1938/2019 κρίθηκε ότι η προσβαλλόμενη απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων αιτιολογήθηκε πλημμελώς, διότι στηρίχθηκε σε ορνιθολογική μελέτη, η οποία παρουσιάζει ελλείψεις ως προς την παρουσίαση του καθεστώτος της ορνιθοπανίδας της

ευρύτερης περιοχής (Λακωνία), η οποία έχει χαρακτηριστεί ως Σημαντική Περιοχή για τα Πουλιά, εφόσον δεν προκύπτει ότι διεξήχθη έρευνα πεδίου με συνέπεια την ανεπαρκή τεκμηρίωση των επιπτώσεων του έργου στα προστατευόμενα είδη της ορνιθοπανίδας και την μη προληπτική αντιμετώπισή τους. Απορρίφθηκε ως αβάσιμος ότι σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 3 του ειδικού χωροταξικού πλαισίου για τις Α.Π.Ε. ορνιθολογική μελέτη απαιτείται μόνον για έργα που εμπίπτουν σε ΖΕΠ, διότι κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα, η εκπόνηση ειδικής ορνιθολογικής μελέτης για έργα εκτελούμενα σε περιοχές ΣΠΠ απορρέει ευθέως από τις διατάξεις της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ. Η υποβληθείσα από την εταιρεία που αναπτύσσει το έργο “ορνιθολογική μελέτη” συνετάγη χωρίς να έχει διεξαχθεί καθόλου έρευνα πεδίου, αλλά, αντιθέτως η μελέτη περιορίστηκε μόνο σε βιβλιογραφικές αναφορές, ώστε ο λόγος σχετικός λόγος ακύρωσης να είναι βάσιμος.

#### ***3.4. Ηλεκτροπαραγωγή και νησιωτικά οικοσυστήματα***

Το Συμβούλιο της Επικρατείας στο απόγειο της περιόδου του περιβαλλοντικού νομολογιακού ακτιβισμού έλεγαν τότε, υπέδειξε τις ΑΠΕ ως την τεχνική λύση που υπαγορεύεται από την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης για την ηλεκτροδότηση των μικρών νησιών, συμβάλλοντας και αυτό στην στροφή του επενδυτικού ενδιαφέροντος στην κατεύθυνση αυτή. Σύμφωνα με το ΠΕ ΣτΕ 16/1996 «αι νήσοι πρέπει να έχουν εγχώρια πηγή ενέργειας, κατά προτίμηση φιλική προς το περιβάλλον (αιολική, ηλιακή κλπ) και μόνον αν τούτο δεν είναι δυνατό επιτρέπεται η μεταφορά ηλεκτρικού ρεύματος με υποβρύχια ή υπόγεια καλώδια». Εξάλλου, σύμφωνα με τις ΣτΕ 2805/1997 και ΣτΕ Ολ. 2940/2000, τα μικρά νησιά ανέχονται μόνον ήπιο ενεργειακό σύστημα, με την έννοια ότι το σύστημα μεταφοράς δεν πρέπει να είναι υψηλής τάσεως, και η επιτόπια παραγωγή πρέπει να εφαρμόζει μεθόδους ηλεκτροπαραγωγής όπως είναι η ηλιακή και η αιολική.

Από τότε τα δεδομένα έχουν αλλάξει ουσιαστικά: Πρώτα από όλα, προωθείται η διασύνδεση των ανεξάρτητων νησιωτικών συστημάτων των Κυκλάδων και κυρίως της Κρήτης. Προκειμένου για τις Κυκλάδες, τούτο

σημαίνει ότι σταδιακά θα παύσουν να λειτουργούν τα θερμοηλεκτρικά εργοστάσια της ΔΕΗ, που καταναλώνουν ρυπογόνο και κυρίως ακριβό πετρέλαιο, αλλά σημαίνει περαιτέρω ότι απαιτούνται έργα μεταφοράς, έργα υψηλής τάσης, σ αντίθεση με την αντίληψη που εμφορούσε εκείνες τις παλιές αποφάσεις. Η διασύνδεση σημαίνει περαιτέρω ότι τα νησιωτικά συστήματα μπορούν να αξιοποιήσουν το αιολικό και εν γένει ενεργειακό δυναμικό τους, οι παραγωγικές δυνατότητες του οποίου ξεπερνούν τις τοπικές ενεργειακές ανάγκες. Το ζήτημα τίθεται αντίστοιχα και από πολλούς φορείς και κατοίκους που αντιδρούν στην εγκατάσταση έργων και σε περιοχές της ηπειρωτικής χώρας.

Η νομολογία έχει αρχίσει να δίδει σαφείς κατευθύνσεις στο ζήτημα αυτό: Ως προς το ζήτημα της έκτασης του δικαστικού ελέγχου και ιδίως της απευθείας εφαρμογής της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης στα ενεργειακά έργα, κρίθηκε και πρόσφατα (ΣτΕ 741/2019) ότι η ευθεία αξιολόγηση από μέρους του δικαστή των συνεπειών ορισμένου έργου ή δραστηριότητας και η κρίση αν η πραγματοποίησή του αντίκειται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης εξέρχονται των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου διότι προϋποθέτουν διαπίστωση πραγματικών καταστάσεων, διερεύνηση τεχνικών θεμάτων, ουσιαστικές εκτιμήσεις και στάθμιση στηριζόμενη στις εκτιμήσεις αυτές. Παράβαση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης μπορεί να ελεγχθεί ευθέως από τον ακυρωτικό δικαστή μόνον αν από τα στοιχεία της δικογραφίας και με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας προκύπτει ότι η προκαλούμενη από το έργο ή τη δραστηριότητα βλάβη για το περιβάλλον είναι μη επανορθώσιμη και έχει τέτοια έκταση και συνέπειες ώστε προδήλως να αντιστρατεύεται την παραπάνω συνταγματική αρχή (αντίστοιχα ΣτΕ 3565-6/2014 κ.ά.).

Εξάλλου, με τη ΣτΕ 7μ. 1421/2013 που έκρινε επί αίτησης σωματείων των Κυκλάδων κατά του Ειδικού Χωροταξικού των ΑΠΕ, κατά την έννοια των άρθρων 24 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος, που κατοχυρώνουν την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, σημαντικό στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος είναι τα ευπαθή ή ευαίσθητα οικοσυστήματα, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και τα μικρά νησιά, τα οποία



χαρακτηρίζονται από την ενότητα και τη λιτή συμμετρία του τοπίου τους, από το εκτεταμένο ανάπτυγμα ακτών σε σχέση προς την έκτασή τους, και τη στενή αλληλεξάρτηση των ανθρωπογενών συστημάτων (δημογραφικού, πολιτιστικού, κοινωνικοοικονομικού κ.λπ.) και του φυσικού περιβάλλοντος, με συνέπεια να είναι ιδιαίτερα ευάλωτα σε εξωγενείς παρεμβάσεις. Ειδικότερη εκδήλωση της συνταγματικής αυτής μέριμνας αποτελεί η διάταξη του άρθρου 101 παρ. 4 του Συντάγματος που αναφέρεται στις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών. Ουσιώδης όρος για την προστασία των μικρών νησιών, είναι τα ειδικά χωροταξικά σχέδια, τα οποία, δεδομένου ότι τα νησιά είναι δεκτικά μόνον ήπιας ανάπτυξης, πρέπει να προβλέπουν και να διατάσσουν στο χώρο των νησιών μόνο εκείνες τις μορφές ανάπτυξης που είναι συμβατές με την αρχή της διατήρησης αμείωτου του πολιτιστικού και φυσικού κεφαλαίου τους. Κύριος, εξάλλου, παράγων για τον καθορισμό των ορίων της φέρουσας ικανότητας των μικρών νησιών είναι το ενεργειακό τους σύστημα, από το οποίο εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό η βιώσιμη ανάπτυξή τους. Στο πλαίσιο αυτό δεν αποκλείεται η εφαρμογή μεθόδων παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας φιλικών προς το περιβάλλον, όπως είναι, οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, για την ανάπτυξη των οποίων τα μικρά νησιά αποτελούν το κατεξοχήν προσφερόμενο πεδίο εφαρμογής τους, υπό την προϋπόθεση ότι λαμβάνεται υπόψη η ιδιαιτερότητα του νησιωτικού χώρου (αντίστοιχα οι ΣτΕ 3628, 3752/2009, 3606/2007, 2425/2000).

Σε πρόσφατη απόφαση που αφορούσε την περιβαλλοντική αδειοδότηση αιολικού πάρκου στην Άνδρο (ΣτΕ 1403/2019, είχε προηγηθεί για την Άνδρο και η ΣτΕ 1421/2013), οι αιτούντες πρόβαλαν ότι η εγκατάσταση τέτοιου έργου αντιτίθεται στη συνταγματική αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης των νησιωτικών περιοχών, διότι με το πρόσχημα της παραγωγής ενέργειας από ΑΠΕ προωθείται η σύνδεση του ενεργειακού συστήματος της νήσου Άνδρου, η οποία αποτελεί ευπαθές οικοσύστημα, με το ηπειρωτικό ενεργειακό σύστημα υψηλής τάσης και αδειοδοτείται αιολική εγκατάσταση υπέρμετρης συγκέντρωσης ανεμογεννητριών και δυσανάλογης ισχύος προς τις τοπικές ενεργειακές ανάγκες, με αποτέλεσμα να μην

διασφαλίζεται η ήπια ανάπτυξη της νήσου. Ο λόγος όπως ετέθη πράγματι ερειδόταν σε εσφαλμένη προϋπόθεση, όπως εντόπισε η απόφαση, καθώς η διασύνδεση των Κυκλάδων είναι αυτοτελές έργο του ΑΔΜΗΕ. Φαίνεται όμως να τοποθετείται και στο ζήτημα επί της ουσίας: Δεν τίθεται ζήτημα αντίθεσης στον κανόνα της ήπιας ανάπτυξης των νησιωτικών οικοσυστημάτων, εφόσον τηρούνται οι προβλέψεις του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τις ΑΠΕ, που ρυθμίζουν το σύνολο της επικράτειας συμπεριλαμβανομένων και των νησιωτικών περιοχών. Εφόσον δεν προβάλλεται ασυμβατότητα της επίδικης εγκατάστασης με τις προβλέψεις του Ειδικού Πλαισίου για τις ΑΠΕ τόσο ως προς τον μέγιστο αριθμό των ανεμογεννητριών, που επιτρέπεται να αναπτυχθούν στο νησί, όσο και την επιτρεπόμενη σε αυτό μέγιστη πυκνότητα αιολικών εγκαταστάσεων ο σχετικός λόγος είναι απορριπτός ως αλυσιτελής.

#### 4. Επίλογος

Το 2004 είχα δημοσιεύσει άρθρο με τίτλο «Συνταγματικές Διαστάσεις του Δικαίου της Ενέργειας»<sup>32</sup>. Εκεί παρουσιάζα διάφορα συνταγματικά ζητήματα σχετικά με το δικαίο της ενέργειας, ωστόσο το σημαντικό διάστημα που διανύθηκε μέχρι σήμερα επιφύλασσε πολλά άλλα μέτωπα και ζητήματα. Απότοκο και αυτό της ανάπτυξης του κλάδου και ιδίως της ανάγκης για μια μεγάλη και βαθιά μετάβαση σε ένα διαφορετικό μοντέλο παραγωγής και κατανάλωσης ενέργειας. Στο στάδιο αυτό η νομολογία ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας παρακολούθησε τις αλλαγές και ασπάστηκε σε σημαντικό βαθμό το μετασχηματισμό, λαμβάνοντας ερμηνευτικά υπόψη την ανάγκη μετάβασης από ένα παραγωγικό μοντέλο με κέντρο τον λιγνίτη<sup>33</sup> σε ένα παραγωγικό μοντέλο με τις λιγότερες δυνατές εκπομπές.

---

<sup>32</sup> Ενέργεια και Δίκαιο, 2/2004, σελ. 46 κ.ε.

<sup>33</sup> Είναι χαρακτηριστικός ο κάθετος τρόπος με τον οποίο απορρίφθηκαν στη ΣτΕ 16067/2019 επιχειρήματα που έτειναν στη δικαιολόγηση της μεταβατικής ισχύος των εγκρίσεων περιβαλλοντικών όρων λιγνιτικών σταθμών παραγωγής για διάστημα άνω της δεκαετίας από τη λήξη τους, όπως ήταν και ο κατά το Δικαστήριο εύλογος χρόνος για τη διαδικασία ανανέωσής τους.