



ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

Π.Μ.Σ.: Δημόσιο Δίκαιο-Δημόσιες Πολιτικές
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: Φορολογικό Δίκαιο
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2020-2021

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
του Κωνσταντίνου Βυθούλκα
Α.Μ.: 7340011220003

**Τα συστήματα λειτουργικής ενίσχυσης των ΑΠΕ και οι επιβαλλόμενες
επιβαρύνσεις για τη χρηματοδότησή τους**

Επιβλέποντες:

- α) Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Αικατερίνη Ηλιάδου
- β) Καθηγητής Θεόδωρος Φορτσάκης
- γ) Επίκουρος Καθηγητής Ανδρέας Τσουρουφλής

Αθήνα, Νοέμβριος 2021

Copyright © [*Κωνσταντίνος Βυθούλκας, Νοέμβριος 2021*]

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Στους γονείς μου

Ευχαριστίες

Είμαι ιδιαίτερα ευγνώμων για την πολύτιμη καθοδήγηση της κυρίας Ηλιάδου. Οι παρατηρήσεις της αποτέλεσαν για εμένα έναυσμα για βαθύτερη και κριτική έρευνα του αντικειμένου της παρούσας εργασίας.

Ευχαριστίες οφείλονται επίσης στον κύριο Φορτσάκη. Το βιβλιογραφικό του έργο στο δίκαιο της ενέργειας αποτελεί αναγκαίο οδηγό για την κατανόηση της εξέλιξης αυτού του πολυσχιδούς και συνεχώς εξελισσόμενου κλάδου του δικαίου.

Ευχαριστίες οφείλονται και στον κύριο Τσουρουφλή, ο οποίος καθ' όλη τη διάρκεια των μεταπτυχιακών σπουδών επέμεινε στην καλλιέργεια μεθοδικής και συστηματικής νομικής σκέψης.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένεια και τους φίλους μου για την υπομονή και τη συμπαράσταση.

ΤΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗΣ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΤΩΝ ΑΠΕ ΚΑΙ ΟΙ ΕΠΙΒΑΛΛΟΜΕΝΕΣ ΕΠΙΒΑΡΥΝΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΟΥΣ

Περιεχόμενα

ΤΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗΣ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΤΩΝ ΑΠΕ ΚΑΙ ΟΙ ΕΠΙΒΑΛΛΟΜΕΝΕΣ ΕΠΙΒΑΡΥΝΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΟΥΣ.....	5
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	8
I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	11
II. ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ: ΤΑ ΚΑΘΕΣΤΩΤΑ ΣΤΗΡΙΞΗΣ ΑΠΟ ΤΟΝ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΤΙΣΜΟ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ.....	13
A. Εννοιολογικές παραδοχές.....	13
(i) Καθεστώτα στήριξης και Λειτουργική ενίσχυση.....	13
(ii) Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας	16
B. Ο προστατευτισμός	20
(i) Ο προστατευτισμός στην ενωσιακή έννομη τάξη	20
(a) Η ευρεία ευχέρεια των κρατών μελών.....	21
(β) Τα συστήματα των πράσινων πιστοποιητικών υπό οικονομική σκοπιά.....	23
(γ) Η διαφοροποίηση των πράσινων πιστοποιητικών από τις εγγυήσεις προέλευσης	26
(δ) Το συστήματα πράσινων πιστοποιητικών και η ελεύθερη κυκλοφορία μέσα από τη νομολογία του ΔΕΕ .	27
(ε) Σχολιασμός των αποφάσεων.....	32
(ii) Ο προστατευτισμός στην εθνική έννομη τάξη	35
(a) Τα συστήματα εγγυημένων τιμών υπό οικονομική σκοπιά	35
(β) Τα συστήματα Feed-in Tariff στην ελληνική έννομη τάξη.....	38
Γ. Η σταδιακή ένταξη στην αγορά	41
(i) Το πρώτο στάδιο: ήπιο δίκαιο και εθνική νομοθεσία.....	42
(a) Οι Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020)	42
(β) Ο Ν. 4414/2016	44
(γ) Η έγκριση του καθεστώτος ενισχύσεων του Ν. 4414/2016 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.....	49
(δ) Εφαρμογή του νόμου και απολογισμός	50
(ii) Η εναρμόνιση των καθεστώτων στήριξης με την υιοθέτηση του «αγορακεντρικού» μοντέλου ...	51
(a) Η Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001	52
(β) Το Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022)	54
Δ. Συμπέρασμα Πρώτου Μέρους.....	57

III. ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ: ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΡΑΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ	59
A. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	60
(i) Ο μηχανισμός χρηματοδότησης	60
(ii) Οι επιβαλλόμενες επιβαρύνσεις	62
B. Η κρατική χρηματοδότηση μέσω επιβαρύνσεων και οι περιορισμοί της	65
(i) Το Ειδικό Τέλος για τη Μείωση Εκπομπών Αερίων Ρύπων	65
(α) Η νομική φύση του ETMEAP	65
(β) Οι συνταγματικοί περιορισμοί που απορρέουν από τον νομικό χαρακτηρισμό του ETMEAP	68
(γ) Οι περιορισμοί που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο	71
(ii) Οι έκτακτες επιβαρύνσεις	76
(α) Η νομική φύση των έκτακτων επιβαρύνσεων.....	76
(β) Θέση επί της νομικής φύσεως των έκτακτων επιβαρύνσεων.....	79
(γ) Οι συνταγματικοί περιορισμοί που απορρέουν από το νομικό χαρακτηρισμό των έκτακτων επιβαρύνσεων	84
(δ) Οι περιορισμοί που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο	86
Συμπέρασμα Ενότητας III.B.....	88
Γ. Η ιδιωτική χρηματοδότηση μέσω εμπορικών συμβάσεων PPA	88
(i) Οι εμπορικές συμβάσεις αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας (corporate PPAs)	89
(ii) Οι διατάξεις της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001 σχετικά με τα εμπορικά PPAs.....	90
(iii) Τα εμπορικά PPAs στην εθνική έννομη τάξη	92
(α) Το Market Reform Plan	92
(β) Οι περιορισμοί στη σύναψη εμπορικών PPAs στην ισχύουσα νομοθεσία	94
(iv) Η εφαρμογή των εμπορικών PPAs στην ισπανική έννομη τάξη.....	95
(α) Η παροχή ενισχύσεων προς τις ενεργοβόρες επιχειρήσεις	95
(β) Το Αποθεματικό Ταμείο Εγγυήσεων για τις Ενεργοβόρες Επιχειρήσεις.....	96
(γ) Η αξιολόγηση της ισπανικής νομοθεσίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.....	97
Συμπέρασμα Ενότητας III.Γ.....	98
Δ. Συμπέρασμα Δεύτερου Μέρους.....	100
IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	102
ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	105
I. ΝΟΜΟΙ.....	105
II. ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ.....	106
III. ΟΔΗΓΙΕΣ ΤΗΣ ΕΕ.....	106
IV. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΕΕ.....	107
V. ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ.....	107

VI. ΛΟΙΠΑ ΚΕΙΜΕΝΑ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΗΣ ΕΕ.....	108
VII. ΑΛΛΟΔΑΠΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	109
ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ	110
I. ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ.....	110
II. ΛΟΙΠΑ ΕΘΝΙΚΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ	111
III. ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ	111
IV. ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.....	113
V. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ.....	113
VI. ΑΛΛΟΔΑΠΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ.....	113
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	113
I. ΒΙΒΛΙΑ	113
A. ΕΛΛΗΝΙΚΑ	113
B. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΑ	114
II. ΑΡΘΡΑ / ΣΥΜΒΟΛΕΣ	115
A. ΕΛΛΗΝΙΚΑ	115
B. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΑ	117
ΛΟΙΠΕΣ ΠΗΓΕΣ	119

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Conseil d'État
EEG	Erneuerbare-Energien Gesetz
Feed in Premium	FiP
Feed in Tariff	FiT
JORF	Journal Officiel de la République Française
JWELB	Journal of World Energy Law and Business
MWh	Μεγαβατώρα
PPA	Power Purchase Agreement
RECIEL	Review of European Comparative and International Environmental Law
OUP	Oxford University Press
ΑΔΜΗΕ	Ανεξάρτητος Διαχειριστής Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας
ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΠΕ	Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
αιτ. σκ.	αιτιολογική σκέψη
άρθ.	άρθρο
Βλ.	Βλέπε
ΓΑΚ	Γενικός Απαλλακτικός Κανονισμός
ΓΔΕΕ	Γενικό Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΑΠΕΕΠ	Διαχειριστής Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας και Εγγυήσεων Προέλευσης
ΔΕΔΔΗΕ	Διαχειριστής Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΗ	Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού

ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕφΠειρ	Διοικητικό Εφετείο Πειραιά
ΔιΔικ	Διοικητική Δίκη
ΔΠρΠειρ	Διοικητικό Πρωτοδικείο Πειραιά
εδ.	εδάφιο
Ε&Δ	Ενέργεια και Δίκαιο
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΛΑΠΕ	Ειδικός Λογαριασμός για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
ΕλλΔνη	Ελληνική Δικαιοσύνη
επ.	κι επόμενα
επιστ. διεύθ.	επιστημονική διεύθυνση
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση δια την Προάσπισιν των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών
ΕΤΜΕΑΡ	Ειδικό Τέλος για τη Μείωση Εκπομπών Αερίων Ρύπων
ΕφΑθ	Εφετείο Αθηνών
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
ΕφΠειρ	Εφετείο Πειραιά
ΗΕΠ	Ημερήσιος Ενεργειακός Προγραμματισμός
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΛΑΓΗΕ	Λειτουργός της Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας
ΜΔΝ	Μη Διασυνδεδεμένα Νησιά
μειοψ.	μειοψηφία
Ν.	Νόμος
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΝοΒ	Νομικό Βήμα

Ολ	Ολομέλεια
όπ. π.	όπως παραπάνω
παρ.	παράγραφος
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
περ.	περίπτωση
πλειοψ.	πλειοψηφία
ΠΠρΑθ	Πολυμελές Πρωτοδικείο Αθηνών
Πρβλ.	Παράβαλε
ΡΑΕ	Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας
Σ.	Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/1986/2001/2008/2019
σελ.	σελίδα
σημ.	σημείο
σκ.	σκέψη
ΣΕΔΠ	Σύμβαση λειτουργικής Ενίσχυσης Διαφορικής Προσαύξησης
ΣΛΕΕ	Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣΗΘΥΑ	Συμπααραγωγή Ηλεκτρισμού και Θερμότητας Υψηλής Απόδοσης
ΤοΣ	Το Σύνταγμα
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΦΟΣΕ	Φορέας Σωρευτικής Εκπροσώπησης
ΧΘΔΕΕ	Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2010/C 83/02)

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Κατά την περίοδο του δημοσίου μονοπωλίου, η κυρίαρχη θέση του κράτους στην ενεργειακή αγορά ήταν δεδομένη. Μετά την απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας, η παρέμβαση του κράτους για την εξυπηρέτηση δημόσιων σκοπών δεν είναι αυτονόητη. Αντιθέτως, για να γίνει αποδεκτή θα πρέπει να αιτιολογείται. Χαρακτηριστική περίπτωση δημόσιας παρέμβασης είναι η θέσπιση καθεστώτων για την προώθηση της παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.
2. Η διαμόρφωση κανονιστικού πλαισίου για τις ΑΠΕ κατ' απόκλιση του νόμου της προσφοράς και της ζήτησης δικαιολογείται λόγω αδυναμιών της ίδιας της αγοράς (market failures) να επιτύχει το βέλτιστο για όλους αποτέλεσμα. Παραδείγματος χάριν, η τιμή της ηλεκτρικής ενέργειας, που παράγεται από συμβατικά καύσιμα, δεν αντανακλά το πραγματικό κόστος παραγωγής της, διότι στις συναλλαγές δεν περιλαμβάνονται οι αρνητικές εξωτερικότητες.¹ Αυτές οι αρνητικές επιπτώσεις δεν ασκούν άμεση επίδραση στους συναλλασσόμενους. Ωστόσο, βραχυπρόθεσμα ή μακροπρόθεσμα πρόσωπα τρίτα ως προς τη συναλλαγή θα υποστούν τις συνέπειες της εκπομπής αερίων του θερμοκηπίου, που εκλύονται κατά την καύση ορυκτών καυσίμων για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας.² Αντιστρόφως, το αυξημένο κόστος της τεχνολογίας για την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές λειτουργεί ως εμπόδιο για την ανάπτυξή τους.³ Η αδυναμία της αγοράς να ενσωματώσει στις συναλλαγές το περιβαλλοντικό κόστος από την παραγωγή ενέργειας με συμβατικά καύσιμα και το περιβαλλοντικό όφελος από την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές συνιστά λόγο που δικαιολογεί μια διορθωτική παρέμβαση του κράτους.⁴
3. Πέρα από τους οικονομικούς λόγους, οι καταστροφικές συνέπειες της κλιματικής αλλαγής έχουν οδηγήσει τα κράτη στην ανάληψη πολιτικών και νομικών δεσμεύσεων για τον περιορισμό των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου.⁵ Σε διεθνές επίπεδο, η Συμφωνία των Παρισίων επιβάλλει στα κράτη να λάβουν μέτρα για την αποτροπή της αύξησης της μέσης θερμοκρασίας του πλανήτη κατά 2 °C πάνω από τα προβιομηχανικά επίπεδα.⁶ Με την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία η Ευρωπαϊκή Ένωση εξήγγειλε την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας έως το 2050.⁷ Περαιτέρω, μια σειρά Οδηγιών επιβάλλουν στα κράτη μέλη της Ένωσης εθνικούς δεσμευτικούς στόχους για τη διεύθυνση των ΑΠΕ στην ενεργειακή αγορά. Οι δεσμεύσεις αυτές δεν αφήνουν, εν τοις πράγμασι, στα κράτη μέλη άλλη επιλογή πέρα από τη θέσπιση καθεστώτων στήριξης της παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.

¹ Crossley P., *Renewable Energy Law: An International Assessment*, Cambridge University Press, 2019, σελ. 66.

² όπ. π., σελ. 69.

³ Beck F./ Martinot E., "Renewable energy policies and barriers" σε Cleveland C. (επιστ. διευθ.) *Encyclopaedia of Energy*, Elsevier Science, 2004, σελ. 365επ.

⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωση της Επιτροπής: Κατευθυντήριες Γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020)» (2014/C 200/01) (ΕΕ L C 200/1 της 28.6.2014), σημ. (35).

⁵ Φορτσάκης Θ./ Φαραντούρης Ν., *Δίκαιο της Ενέργειας*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 143επ.

⁶ Conference of the Parties, *Adoption of the Paris Agreement*, 12.12.2015, United Nations, Doc. FCCC/CP/2015/L.9/Rev/1.

⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία» COM(2019) 640 τελικό, Βρυξέλλες, 11.12.2019, σελ. 5.

4. Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να εξετάσει την εξέλιξη της διείσδυσης των ΑΠΕ στην ενεργειακή αγορά. Αντικείμενο του πρώτου μέρους της εργασίας (II) είναι η παρουσίαση της πορείας των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας από τον προστατευτισμό προς την έκθεσή τους στην αγορά.
5. Αρχικά, επικρατεί η αντίληψη της προστασίας των ΑΠΕ από επιχειρηματικούς κινδύνους (II.B.). Στην ενωσιακή έννομη τάξη (II.B.i) ο προστατευτισμός εκδηλώνεται με την ενίσχυση αποκλειστικά της εγχώριας παραγωγής πράσινης ενέργειας, αποκλείοντας συγχρόνως τις ενισχύσεις προς την ενέργεια που παράγεται σε άλλα κράτη μέλη. Τούτο αναπόφευκτα οδήγησε σε συγκρούσεις με τις θεμελιώδεις ελευθερίες του πρωτογενούς δικαίου, τις οποίες κλήθηκε να αντιμετωπίσει το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην εθνική έννομη τάξη (II.B.ii) ο προστατευτισμός εκδηλώνεται ως προστασία από τους κινδύνους της ελεύθερης αγοράς με την χορήγηση σταθερών ενισχύσεων προς τους παραγωγούς πράσινης ενέργειας. Αυτός ο προστατευτισμός ήταν αναγκαίος κατά τα πρώτα χρόνια ανάπτυξης των ΑΠΕ λόγω του αυξημένου κόστους της σχετικής τεχνολογίας. Στη συνέχεια, παράλληλα με την πτώση του κόστους της παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, εγκαταλείπεται ο προστατευτισμός και υιοθετείται το «αγορακεντρικό» μοντέλο (II.Γ.). Στην εθνική έννομη τάξη (II.Γ.i) το πρώτο βήμα προς αυτήν την κατεύθυνση πραγματοποιήθηκε με τον Ν. 4414/2016, ο οποίος θέσπισε το καθεστώς λειτουργικών ενισχύσεων με σκοπό την προσαρμογή στις απαιτήσεις των Κατευθυντήριων Γραμμών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (II.Γ.i). Έπειτα, ακολούθησε η εναρμόνιση των καθεστώτων στήριξης σε ενωσιακό επίπεδο (II.Γ.ii) επιβάλλοντας τη χορήγηση ενισχύσεων μέσω ανταγωνιστικών διαδικασιών και την ανάληψη επιχειρηματικών κινδύνων από τους παραγωγούς.
6. Στο δεύτερο μέρος της εργασίας (III), παρουσιάζεται η πορεία της χρηματοδότησης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, αρχικά με κρατικούς πόρους (III.B.) και στη συνέχεια με μέσα της ιδιωτικής οικονομίας (III.Γ.). Αρχικά, τα καθεστάτα στήριξης των ΑΠΕ συνδέθηκαν με την κρατική χρηματοδότηση η οποία βασίστηκε πρωτίστως σε ένα πλήθος επιβαρύνσεων που επιβλήθηκαν από το νομοθέτη, είτε παγίως (III.B.i) είτε εκτάκτως (III.B.ii). Οι επιβαρύνσεις αυτές προκάλεσαν πλήθος διαφορών, οι οποίες κλόνισαν τη ρυθμιστική σταθερότητα των μηχανισμών στήριξης των ΑΠΕ. Στη συνέχεια, με την προοδευτική κατάργηση των καθεστώτων στήριξης, η κρατική χρηματοδότηση πρόκειται να αντικατασταθεί από την ιδιωτική χρηματοδότηση μέσω της σύναψης εμπορικών συμβάσεων αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας (III.Γ.).

II. ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ: ΤΑ ΚΑΘΕΣΤΩΤΑ ΣΤΗΡΙΞΗΣ ΑΠΟ ΤΟΝ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΤΙΣΜΟ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ

7. Στο πρώτο μέρος της εργασίας εξετάζεται η εξέλιξη των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ. Αρχικά, επιχειρείται αφενός η ανάδειξη της σχέσης γένους-είδους που χαρακτηρίζει τα καθεστώτα στήριξης και τις λειτουργικές ενισχύσεις αφετέρου ο εννοιολογικός προσδιορισμός των ΑΠΕ (II.A.). Στο πρώτο στάδιο της ανάπτυξης των καθεστώτων στήριξης, κυριαρχεί μια προστατευτική αντίληψη των ΑΠΕ από επιχειρηματικούς κινδύνους (II.B.), τόσο στην ενωσιακή (II.B.i) όσο και στην εθνική έννομη τάξη (II.B.ii). Στο δεύτερο στάδιο, επικρατεί η σταδιακή τάση ένταξης στην αγορά της παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (II.Γ.). Το πρώτο στάδιο πραγματοποιήθηκε με τον Ν. 4414/2016, ο οποίος θέσπισε το καθεστώς λειτουργικών ενισχύσεων με σκοπό την προσαρμογή στις απαιτήσεις των Κατευθυντήριων Γραμμών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το Περιβάλλον και την Ενέργεια (I.Γ.i). Έπειτα, ακολούθησε η εναρμόνιση των καθεστώτων στήριξης σε ενωσιακό επίπεδο με την υιοθέτηση γενικών αρχών που διασφαλίζουν τη χορήγηση ενισχύσεων μέσω ανταγωνιστικής διαδικασίας (I.Γ.ii). Σκοπός του πρώτου μέρους είναι να αναδείξει ότι η κρατική παρέμβαση ήταν αναγκαία κατά πρώτα στάδια διεύθυνσης των ΑΠΕ για την ανάπτυξη της τεχνολογίας και τη διαμόρφωση ασφαλούς επενδυτικού κλίματος. Ωστόσο, η «ωρίμανση» της τεχνολογίας επιβάλλει την ανάληψη επιχειρηματικών κινδύνων από τους παραγωγούς πράσινης ενέργειας, ώστε να αναπτυχθεί ο αναγκαίος ανταγωνισμός.

A. Εννοιολογικές παραδοχές

8. Σκοπός της παρούσας ενότητας είναι μια πρώτη προσέγγιση της έννοιας των καθεστώτων στήριξης, η διάκριση τους από συναφείς έννοιες και η διερεύνηση της σχέσης των καθεστώτων στήριξης με τις λειτουργικές ενισχύσεις. Τούτο είναι αναγκαίο για τον ακριβή προσδιορισμό του πεδίου της έρευνας, αλλά και του πεδίου εφαρμογής της οικείας νομοθεσίας.

(i) Καθεστώτα στήριξης και Λειτουργική ενίσχυση

9. Τα «καθεστώτα στήριξης των ΑΠΕ» αποτελούν έννοια με ενωσιακή προέλευση. Ο όρος αυτός εντοπίζεται διαδοχικά στις Οδηγίες 2001/77/ΕΚ,⁸ 2009/28/ΕΚ⁹ και (ΕΕ) 2018/2001,¹⁰ οι οποίες ρυθμίζουν την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.
10. Ο πρώτος νομοθετικός ορισμός των καθεστώτων στήριξης εντοπίζεται στην ήδη καταργηθείσα Οδηγία 2009/28/ΕΚ, κατά την οποία ως καθεστώς στήριξης νοείται *«κάθε μέσο, καθεστώς ή μηχανισμός που δρομολογείται από κράτος μέλος ή ομάδα κρατών μελών και προάγει τη χρήση ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές μειώνοντας το κόστος της εν λόγω ενέργειας, αυξάνοντας την τιμή πώλησής της ή αυξάνοντας, με την επιβολή υποχρέωσης χρήσης ανανεώσιμων ενεργειακών πηγών ή με*

⁸ Οδηγία 2001/77/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Σεπτεμβρίου 2001, για την προαγωγή της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές στην εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας (ΕΕ L 283/33 της 27.10.2001) (εφ' εξής **Οδηγία 2001/77/ΕΚ**).

⁹ Οδηγία 2009/28/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2009, σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και την τροποποίηση και τη συνακόλουθη κατάργηση των οδηγιών 2001/77/ΕΚ και 2003/30/ΕΚ (ΕΕ L 140/16 της 5.6.2009) (εφ' εξής **Οδηγία 2009/28/ΕΚ**). Η Οδηγία 2009/28/ΕΚ καταργήθηκε από την 1η Ιουλίου 2021 με το άρθρ. 37 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

¹⁰ Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, για την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (ΕΕ L 328/82 της 21.12.2018) (εφ' εξής **Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001**).

άλλον τρόπο, τις αγοραζόμενες ποσότητες της εν λόγω ενέργειας».¹¹ Ο ίδιος ορισμός διατηρήθηκε και στην ισχύουσα Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001.¹² Μεταγράφηκε αυτολεξί και στην εθνική έννομη τάξη.¹³

11. Κρίσιμη για την κατανόηση της έννοιας των καθεστώτων στήριξης είναι η τεολογική προσέγγιση της νομολογίας του Δικαστηρίου της ΕΕ. Τα καθεστάτα στήριξης αποτελούν μέσα για την επίτευξη των σκοπών των Οδηγιών, ήτοι της αύξησης της συμμετοχής των ΑΠΕ στην συνολική παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας και κατ' επέκταση στη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου.¹⁴ Τα καθεστάτα πρέπει να έχουν ως αποτέλεσμα την ενίσχυση της εσωτερικής παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, προσπορίζοντας άμεση ωφέλεια στους ίδιους τους παραγωγούς.¹⁵ Επιπλέον, λόγω της ευρείας διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών,¹⁶ τα καθεστάτα στήριξης διακρίνονται για την έντονη πολυμορφία τους. Σ' αυτά εμπίπτουν «*οι επενδυτικές ενισχύσεις, οι φορολογικές απαλλαγές ή μειώσεις, οι επιστροφές φόρου, τα καθεστάτα στήριξης της υποχρέωσης χρήσης ανανεώσιμης ενέργειας, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που χρησιμοποιούν πράσινα πιστοποιητικά, και τα καθεστάτα άμεσης στήριξης των τιμών συμπεριλαμβανομένων των εγγυημένων τιμών αγοράς (FiT) και διαφορικής ή σταθερής προσαύξησης (FiP)*».¹⁷
12. Κρίσιμη για τον προσδιορισμό του αντικειμένου της παρούσας εργασίας είναι η διάκριση των καθεστώτων στήριξης από συναφείς έννοιες. Δεν συνιστούν καθεστάτα στήριξης εθνικές ρυθμίσεις που επιβάλλουν τη δωρεάν διανομή της παραγόμενης από ΑΠΕ ενέργειας, εφόσον οι εγκαταστάσεις παραγωγής συνδέονται άμεσα με το δίκτυο του οικείου κράτους μέλους, διότι τέτοιες ρυθμίσεις δεν προσπορίζουν άμεσο όφελος στους παραγωγούς, αλλά στους προμηθευτές και στους καταναλωτές.¹⁸ Αντίστοιχα, στην έννοια των καθεστώτων στήριξης δεν περιλαμβάνονται ζητήματα σχετικά με την αδειοδοτική διαδικασία των έργων ΑΠΕ, η οποία αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Ούτε το ευρωπαϊκό σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων του θερμοκηπίου (EU ETS) μπορεί να χαρακτηριστεί καθεστώς στήριξης, διότι ναι μεν συμβάλλει στη μείωση τέτοιων εκπομπών, αλλά δεν χορηγεί άμεσο όφελος στους ίδιους τους παραγωγούς ΑΠΕ.¹⁹ Περαιτέρω, δεν καταλαμβάνονται μηχανισμοί ενίσχυσης της ενεργειακής αποδοτικότητας,²⁰ επειδή αυτοί αποβλέπουν στη μείωση του ενεργειακού κόστους για την παροχή τουλάχιστον ισοδύναμων υπηρεσιών ενέργειας.²¹

¹¹ άρθ. 2 περ. (α) της Οδηγίας 2009/28/ΕΚ.

¹² άρθ. 2 περ. (5) της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

¹³ άρθ. 15 του Ν. 4062/2012 (ΦΕΚ Α' 70/30.3.2012).

¹⁴ ΔΕΕ, 29.09.2016, C-492/14, Essent Belgium NV, σκ. 53.

¹⁵ όπ. π., σκ. 62, 105-106.

¹⁶ όπ. π., σκ. 60.

¹⁷ Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 άρθ. 2 περ. (5), Οδηγία 2009/28/ΕΚ άρθ. 2 περ. (α), Οδηγία 2001/77/ΕΚ αιτ. σκ. (14).

¹⁸ ΔΕΕ, 29.09.2016, C-492/14, Essent Belgium NV, σκ. 112-115.

¹⁹ Βλ. Οδηγία 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 275 της 25.10.2003).

²⁰ Οδηγία 2012/27/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, για την ενεργειακή απόδοση, την τροποποίηση των οδηγιών 2009/125/ΕΚ και 2010/30/ΕΕ και την κατάργηση των οδηγιών 2004/8/ΕΚ και 2006/32/ΕΚ (ΕΕ 315, 14.11.2012).

²¹ «Ως ενεργειακή αποδοτικότητα νοείται η ικανότητα να παρέχονται ίδιες ή καλύτερης ποιότητας ενεργειακές υπηρεσίες με χαμηλότερο κόστος ή με μικρότερη κατανάλωση ενέργειας» βλ. Ottinger R./ Bradbook A., "UNEP Handbook for Drafting Laws on Energy Efficiency and Renewable Energy Resources", 2007, < <https://lp.doe.ir/portal/file/?115069/unep-handbook.pdf> > τελευταία πρόσβαση στις 30.09.2021.

13. Ωστόσο, και πριν τη θέσπιση του ενωσιακού νομικού πλαισίου για τα καθεστάτα στήριξης, παρατηρούνται νομοθετικές ρυθμίσεις, οι οποίες φέρουν τα χαρακτηριστικά των καθεστώτων στήριξης, τόσο σε διεθνές επίπεδο όσο και στην εθνική έννομη τάξη. Στη Γαλλία, ήδη το 1955, θεσπίστηκε το πρώτο καθεστώς στήριξης ΑΠΕ με το *décret no 55-662 du 20 mai 1955 “réglant les rapports entre les établissements visés par les articles 2 et 23 de la loi du 8 avril 1946 et les producteurs autonomes d’énergie électrique”* (JORF 22 mai 1955), το οποίο προέβλεπε υποχρέωση της μονοπωλιακής επιχείρησης Électricité de France (EDF) να αγοράζει ηλεκτρική ενέργεια από ανεξάρτητους παραγωγούς σε κανονιστικά καθοριζόμενες τιμές (σύστημα Feed in Tariff, FiT).²² Στις ΗΠΑ με το τμήμα 210 του Ομοσπονδιακού Νόμου περί Ρυθμιστικών Πολιτικών για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις Κοινής Ωφέλειας του 1978 (Public Utility Regulatory Policies Act 1978) θεσπίστηκε υποχρέωση των μονοπωλιακών επιχειρήσεων να αγοράζουν ηλεκτρική ενέργεια παραγόμενη από μονάδες συμπαραγωγής και μονάδες παραγωγής ΑΠΕ.²³ Σκοπός του νόμου ήταν να ενθαρρύνει την ανάπτυξη αυτών των εναλλακτικών μεθόδων παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, διότι οι κρατικές μονοπωλιακές επιχειρήσεις δίσταζαν να συναλλάσσονται με τέτοιου είδους μονάδες παραγωγής.²⁴ Ο στόχος αυτός φαίνεται να επιτεύχθηκε, διότι η αυξημένη ζήτηση για την αξιοποίηση αιολικής ενέργειας, που προκλήθηκε εξαιτίας του προνομιακού καθεστώτος του Νόμου του 1978, αποτέλεσε κίνητρο για την αναβάθμιση της τεχνολογίας παραγωγής ανεμογεννητριών, πράγμα που αποτέλεσε προϋπόθεση για την επιτυχία των μεταγενέστερων καθεστώτων FiT που εφαρμόστηκαν στη Δανία και τη Γερμανία.²⁵ Καθεστάτα στήριξης, εμπνευσμένα κυρίως από το σύστημα FiT, εξαπλώθηκαν σταδιακά στην Ευρώπη, στην Ισπανία το 1980, στην Πορτογαλία και τη Σουηδία το 1988, στη Γερμανία το 1990, στη Δανία και την Ιταλία το 1992.²⁶
14. Στην εθνική έννομη τάξη, το πρώτο καθεστώς στήριξης θεσπίστηκε με τον Ν. 2244/1994 (ΦΕΚ Α΄ 168/07.10.1994), με τον οποίον εισήχθη για πρώτη φορά το σύστημα FiT, και συμπληρώθηκε με τον Ν. 2773/1999 (ΦΕΚ Α΄ 286/22.12.1999), ο οποίος προέβλεψε υπέρ των παραγωγών ΑΠΕ δικαίωμα προτεραιότητας κατά την κατανομή φορτίου. Το καθεστώς αυτό διατηρήθηκε, με ορισμένες διαφοροποιήσεις, και με μεταγενέστερα νομοθετήματα, μεταξύ των οποίων ο Ν. 3468/2006 (ΦΕΚ Α΄ 129/27.06.2006) και ο Ν. 3851/2010 (ΦΕΚ Α΄ 85/04.06.2010).
15. Με τον Ν. 4414/2016 (ΦΕΚ Α΄ 149/09.08.2016) συντελείται αλλαγή παραδείγματος, καθώς εισάγεται νέο καθεστώς στήριξης. Κεντρικό ρόλο σε αυτό έχουν οι λειτουργικές ενισχύσεις.²⁷ Οι λειτουργικές διαφοροποιούνται από τις επενδυτικές ενισχύσεις: οι πρώτες χορηγούνται κατά τη διάρκεια λειτουργίας του έργου και αποβλέπουν στην κάλυψη του κόστους λειτουργίας των μονάδων

²² Maxian Rusche T., *EU Renewable Electricity Law and Policy: from national targets to a common market*, Cambridge University Press, 2015, σελ. 22.

²³ Maxian Rusche T., *όπ. π.*, σελ. 22.

²⁴ *American Electric Power v. FERC* 103 U.S. 1933 (1983).

²⁵ Maxian Rusche T., *EU Renewable Electricity Law and Policy: from national targets to a common market*, Cambridge University Press, 2015, σελ. 63.

²⁶ Maxian Rusche T., *όπ. π.*, σελ. 63.

²⁷ Άρθ. 2 παρ. 8 του Ν. 4414/2016 (ΦΕΚ Α΄ 149/09.08.2016): «*Λειτουργική Ενίσχυση: η ενίσχυση που παρέχεται σε κατόχους σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από Α.Π.Ε. και Σ.Η.Θ.Υ.Α., σε ευρώ ανά μεγαβατώρα (€/MWh). Το χρονικό διάστημα και η διαδικασία χορήγησής της, καθώς και το πλαίσιο που τη διέπει ορίζονται στη σύμβαση που συνάπτει ο κάτοχος του σταθμού με το Λειτουργό της Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας ΑΕ (Α.Α.Γ.Η.Ε.) ή τον Διαχειριστή του Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας ΑΕ (Δ.Ε.Δ.Δ.Η.Ε.), ως Διαχειριστή των Μη Διασυνδεδεμένων Νησιών.*»

παραγωγής από ανανεώσιμες πηγές,²⁸ ενώ οι δεύτερες χορηγούνται άπαξ λαμβάνουν κυρίως τη μορφή κεφαλαιακής ενίσχυσης.²⁹ Οι λειτουργικές ενισχύσεις είναι αναγκαίες λόγω του ιδιαίτερα αυξημένου κόστους λειτουργίας των μονάδων παραγωγής από ΑΠΕ σε σχέση με τις μονάδες παραγωγής ενέργειας με συμβατικά καύσιμα, πράγμα που θα καθιστούσε ασύμφορη την εκμετάλλευση των πρώτων.³⁰ Ο εθνικός νομοθέτης δεν ορίζει το λειτουργικό κόστος. Για την κατανόηση της έννοιας αυτής είναι σκόπιμη η αναγωγή σε κείμενα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που λήφθηκαν υπόψη για τη διαμόρφωση του καθεστώτος στήριξης του Ν. 4414/2016.³¹ Έτσι, στο λειτουργικό κόστος περιλαμβάνονται το κόστος αγοράς ή μίσθωσης γης, το διοικητικό κόστος του μηχανισμού στήριξης, το κόστος διαχείρισης, το κόστος σύνδεσης με το Σύστημα Μεταφοράς ή το Δίκτυο Διανομής, το κόστος ένταξης στην αγορά³² (λ.χ. το κόστος από την ανάληψη υποχρεώσεων εξισορρόπησης³³) και το κόστος λήψης μέτρων περιβαλλοντικής προστασίας³⁴.

16. Από τα παραπάνω συνάγεται η σχέση γένους – είδους που χαρακτηρίζει τα καθεστάτα στήριξης και τις λειτουργικές ενισχύσεις. Τα καθεστάτα στήριξης αποτελούν ρυθμίσεις ενός ή περισσότερων κρατών μελών, τα οποία χορηγούν άμεση ωφέλεια στους παραγωγούς ΑΠΕ, μειώνοντας το κόστος παραγωγής ή αυξάνοντας την τιμή ή την ποσότητα πώλησης της ενέργειας, με σκοπό τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου. Οι λειτουργικές ενισχύσεις αποτελούν ειδικότερη έννοια. Πρόκειται για χρηματικές παροχές οι οποίες χορηγούνται, μέσω συμβάσεων, σε παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές με τη μορφή προσαύξησης πλέον της τιμής, η οποία διαμορφώνεται στην αγορά, και αποβλέπει στον περιορισμό τους κόστους λειτουργίας της μονάδας παραγωγής.

(ii) Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας

Το κριτήριο της «μη-εξαντλησιμότητας»

17. Κατά την επιστήμη της φυσικής, ενέργεια καλείται η ικανότητα παραγωγής έργου.³⁵ Οι πηγές ενέργειας κατανέμονται σε τρεις βασικές κατηγορίες: τα ορυκτά καύσιμα, τις ανανεώσιμες πηγές

²⁸ European Commission, “Commission Staff Working Document: European Commission guidance for the design of renewables support schemes, accompanying the document Communication from the Commission: Delivering the internal market in electricity and making the most of public intervention” (SWD (2013) 439 final), Brussels, 5.11.2013, σελ. 11.

²⁹ Άρθ. 3 παρ. 7 – 10 και άρθ. 8 παρ. 5 του Ν. 4414/2016.

³⁰ Μουρατιάν Φ.-Α., «Ανανεώσιμες πηγές ενέργειας – Η προστατευτική-προνομιακή μεταχείρισή τους ενόψει της ικανοποίησης του γενικού συμφέροντος της προστασίας του περιβάλλοντος», Ενέργεια και Δίκαιο 12/2009, σελ. 57επ.

³¹ Βλ. άρθ. 1 περ. α΄ του Ν. 4414/2016 (ΦΕΚ Α΄ 149/09.08.2016) καθώς και το Γενικό Μέρος της Αιτιολογικής Έκθεσης του ίδιου νόμου.

³² European Commission, “Commission Staff Working Document: European Commission guidance for the design of renewables support schemes, accompanying the document Communication from the Commission: Delivering the internal market in electricity and making the most of public intervention” (SWD (2013) 439 final), Brussels, 5.11.2013, σελ. 19-20.

³³ Οι υποχρεώσεις εξισορρόπησης, που αναλαμβάνουν οι συμμετέχοντες στην αγορά, αποβλέπουν στο να αντισταθμίζονται οι ανισορροπίες στην προσφορά και την ζήτηση που δημιουργούνται σε πραγματικό χρόνο στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας. (βλ. Πανάγος Θ. (επιστ. διεύθ.), *Χονδρεμπορικές Αγορές Ηλεκτρικής Ενέργειας: Ρυθμιστικό Πλαίσιο και Λειτουργία*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021, σελ. 186-187).

³⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωση της Επιτροπής: Κατευθυντήριες Γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020)» (2014/C 200/01), σημ. 1.3. (21) – (22).

³⁵ Fatouros A., “An international legal framework for energy”, Hague Academy of International Law Lecture, 2001.

ενέργειας και την πυρηνική ενέργεια.³⁶ Ανανεώσιμες χαρακτηρίζονται οι πηγές οι οποίες δεν εξαντλούνται, δηλαδή μπορούν να χρησιμοποιηθούν επαναλαμβανόμενα για την παραγωγή ενέργειας.³⁷ Στις ανανεώσιμες πηγές περιλαμβάνονται η ηλιακή, η αιολική, η υδραυλική, η γεωθερμική καθώς και η φωτοσυνθετική ενέργεια που βρίσκεται αποθηκευμένη στη βιομάζα καθώς και η ενέργεια που προέρχεται από τους ωκεανούς.³⁸

18. Σύμφωνα με αυτήν την κατηγοριοποίηση, το κύριο χαρακτηριστικό των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας συνίσταται στη «μη-εξαντλησιμότητά» τους (non-exhaustibility), δηλαδή στην ικανότητά τους να ανανεώνονται διαρκώς. Κατά συνέπεια, οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας υπηρετούν κατά τον πλέον πρόσφορο τρόπο την αρχή της ορθολογικής διαχείρισης των πόρων,³⁹ σε αντίθεση με τα ορυκτά καύσιμα, τα οποία είναι πεπερασμένα.
19. Ωστόσο, αυτή η προσέγγιση έχει αποτελέσει αντικείμενο κριτικής, διότι ορισμένες τεχνολογίες, όπως τα μεγάλα υδροηλεκτρικά έργα και η καύση ξυλόδους βιομάζας, αν και συνιστούν μεθόδους αξιοποίησης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, επιφέρουν σοβαρές επιπτώσεις στο περιβάλλον.⁴⁰ Η ίδια επιφυλακτικότητα παρατηρείται και στην πρώιμη νομολογία του ΣτΕ σχετικά με τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, κατά την οποία η αξιοποίηση τέτοιων μεθόδων παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας ενέχει κινδύνους σοβαρής αλλοίωσης του φυσικού περιβάλλοντος και δύναται να εξυπηρετεί την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης μόνο κατόπιν πλήρους μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων.⁴¹

Το «τελολογικό» νομοθετικό κριτήριο

20. Εξάλλου, καμία μορφή ενέργειας δεν είναι πλήρως απαλλαγμένη οικονομικού κόστους και περιβαλλοντικών επιπτώσεων.⁴² Αντιθέτως, η ρύθμιση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, όπως και γενικότερα της ενεργειακής αγοράς, προϋποθέτει σύνθετες σταθμίσεις πολιτικού χαρακτήρα.⁴³ Για το λόγο αυτό, ο προσδιορισμός της έννοιας των ΑΠΕ εναπόκειται στον νομοθέτη και διαφοροποιείται ανάλογα με τους διαφορετικούς σκοπούς, προς την επίτευξη των οποίων τείνει η θέσπιση του εκάστοτε νόμου. Άλλοτε η νομοθεσία σχετικά με τις ΑΠΕ είναι αποσπασματική και άλλοτε η ρύθμιση είναι ενιαία.

³⁶ Panwar N.L./ Kaushik S.C./ Surendra K., “Role of renewable energy sources in environmental protection: A review”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 15 (2011), σελ. 1513-1524.

³⁷ όπ. π.

³⁸ Ellabban O./ Haitham A.-R./ Blaabjerg F., “Renewable energy resources: Current status, future prospects and their enabling technology”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 39 (2014), σελ. 748-764.

³⁹ Για την αρχή της ορθολογικής διαχείρισης των πόρων βλ. Heffron R./ Rønne A./ Tomain J./ Bradbrook A./ Talus K., “A treatise for energy law”, *JWELB* (2018) 11, σελ. 43-44.

⁴⁰ Crossley P., *Renewable Energy Law: An International Assessment*, Cambridge University Press, 2019, σελ. 19.

⁴¹ ΣτΕ 3289/2004, σκ. 6: «Και των μεθόδων όμως αυτών η χρήση [ενν. την χρήση ανανεώσιμων πηγών για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας], η οποία κατ' αρχήν εναρμονίζεται προς την συνταγματική επιταγή για την προστασία του περιβάλλοντος, αφού μπορεί να υποκαταστήσει άλλους, επιβλαβείς από την άποψη αυτή, τρόπους παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, έχει άμεση επίδραση στο φυσικό περιβάλλον και είναι δυνατόν να αποτελέσει επίσης, κίνδυνο σοβαρής αλλοίωσης ή ακόμα και ανεπανόρθωτης καταστροφής αυτού, εάν δεν γίνεται με πλήρη επιστημονική μελέτη όλων των επιπτώσεών της στο περιβάλλον, οπότε και μόνο είναι σύμφωνη με την αρχή της βιωσίμου ανάπτυξεως.» Αντικείμενο της δίκης αποτέλεσε μια ΚΥΑ με την οποία εγκρίθηκαν οι περιβαλλοντικοί όροι για την κατασκευή και λειτουργία υδροηλεκτρικού έργου στον ποταμό Βενέτικο. Πρβλ. αντίστοιχα και ΣτΕ 2759/1994 σκ. 10, ΣτΕ 863/2008 σκ. 5.

⁴² Crossley P., *Renewable Energy Law: An International Assessment*, Cambridge University Press, 2019, σελ. 19.

⁴³ Crossley P., όπ. π., σελ. 19.

21. Παραδείγματος χάριν, ειδικές διατάξεις προβλέπονται για την αξιοποίηση του γεωθερμικού δυναμικού, διότι ο νομοθέτης αποβλέπει πρωτίστως στη ρύθμιση της παραχώρησης δικαιωμάτων έρευνας και εκμετάλλευσης ενός ιδιαίτερου φυσικού πόρου.⁴⁴ Αντιθέτως, στην περίπτωση των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ παρατηρείται συνήθως ενιαία ρύθμιση ενόψει των σκοπών περιβαλλοντικής προστασίας, που επιδιώκει να πετύχει ο νομοθέτης.
22. Η ρύθμιση των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ δεν είναι διαχρονικά ομοιόμορφη. Αρχικά, με τον Ν. 2244/1994 (ΦΕΚ Α' 168/07.10.1994) ρυθμίστηκαν ζητήματα παραγωγής και προώθησης της αιολικής, ηλιακής, γεωθερμικής, υδροηλεκτρικής ενέργειας καθώς και ενέργειας που παράγεται από βιομάζα ή από τη θάλασσα (άρθ. 1 παρ. 4 και 10). Στο καθεστώς στήριξης του Ν. 2773/1999 (ΦΕΚ Α' 286/22.12.1999) περιλήφθηκαν επιπλέον τα βιοαέρια (άρθ. 2). Στο άρθ. 2 του Ν. 3468/2006 (ΦΕΚ Α' 129/27.06.2006) οι ΑΠΕ ορίζονται κατά τρόπο μη εξαντλητικό και περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την αιολική, ηλιακή, γεωθερμική, υδραυλική και παλιρροϊκή ενέργεια, την ενέργεια κυμάτων, τη βιομάζα, τα αέρια που εκλύονται από χώρους υγειονομικής ταφής και από εγκαταστάσεις βιολογικού καθαρισμού καθώς και τα βιοαέρια. Με τον Ν. 3851/2010 (ΦΕΚ Α' 85/04.06.2010) ο σχετικός ορισμός διατηρήθηκε. Με τον Ν. 4062/2012 (ΦΕΚ Α' 70/30.3.2012) στην έννοια των ΑΠΕ προστέθηκαν ρητά η αεροθερμική και η υδροθερμική ενέργεια (άρθ. 15). Στο νέο καθεστώς στήριξης του Ν. 4414/2016 (ΦΕΚ Α' 149/09.08.2016) διατηρήθηκε ο ορισμός του Ν. 3468/2006, ως τροποποιήθηκε και ισχύει.
23. Αντίστοιχος είναι και ο ορισμός των ΑΠΕ που προβλέπεται στο άρθ. 2 παρ. 3 περ. (β) του Ν. 4001/2011 (ΦΕΚ Α' 179/22.8.2011) για τη ρύθμιση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, κατά τον οποίον ως ΑΠΕ χαρακτηρίζονται *«μη ορυκτές ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, όπως η αιολική ενέργεια, η ηλιακή ενέργεια, η ενέργεια κυμάτων, η παλιρροϊκή ενέργεια, η βιομάζα, τα αέρια που εκλύονται από χώρους υγειονομικής ταφής και από εγκαταστάσεις βιολογικού καθαρισμού, τα βιοαέρια, η γεωθερμική ενέργεια, η υδραυλική ενέργεια που αξιοποιείται από υδροηλεκτρικούς σταθμούς»*.
24. Ορισμοί για την έννοια των ΑΠΕ εντοπίζονται και στο παράγωγο ενωσιακό δίκαιο. Σε ό,τι αφορά την ενωσιακή νομοθεσία σχετικά με την προώθηση της ενέργειας που παράγεται από ΑΠΕ η Οδηγία 2001/77/ΕΚ προβλέπει ότι οι ΑΠΕ είναι *«οι μη ορυκτές ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (αιολική, ηλιακή και γεωθερμική ενέργεια, ενέργεια κυμάτων, παλιρροϊκή ενέργεια, υδραυλική ενέργεια, βιομάζα, αέρια εκλύόμενα από χώρους υγειονομικής ταφής, από εγκαταστάσεις βιολογικού καθαρισμού και βιοαέρια)»* (άρθ. 2), η Οδηγία 2009/28/ΕΚ προσθέτει την αεροθερμική και την υδροθερμική ενέργεια καθώς και την ενέργεια των ωκεανών. Ο ορισμός αυτός διατηρείται και στην ισχύουσα Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 για την προώθηση των ΑΠΕ καθώς και στις Οδηγίες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, δηλαδή την Οδηγία 2009/72/ΕΚ και την Οδηγία (ΕΕ) 2019/944.
25. Στο πλαίσιο προδικαστικής παραπομπής, το ΔΕΕ κλήθηκε να διευκρινίσει εάν η έννοια των ΑΠΕ, όπως ορίζεται στο άρθ. 2, εδ. β' περ. (α) της Οδηγίας 2009/28/ΕΚ, περιλαμβάνει και υδροηλεκτρικό

⁴⁴ Για τη νομοθεσία που ρυθμίζει ζητήματα σχετικά με την εκμετάλλευση της γεωθερμίας βλ. Ν. 1475/1984 (ΦΕΚ Α' 131/11.09.1984), Ν. 3175/2003 (ΦΕΚ Α' 207/29.08.2003), Ν. 4602/2019 (ΦΕΚ Α' 45/09.03.2019).

σταθμό, ο οποίος αξιοποιεί τα χρησιμοποιημένα ύδατα που απορρίπτει τρίτος μη ασκών δραστηριότητα παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας (εν προκειμένω σταθμός επεξεργασίας λυμάτων).⁴⁵

26. Με αφορμή το ερώτημα αυτό, το ΔΕΕ έκρινε ότι οι ΑΠΕ αποτελούν «αυτόνομη έννοια»⁴⁶ του ενωσιακού δικαίου, η οποία πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο ομοιόμορφο σε όλα τα κράτη μέλη ενόψει του σκοπών που επιδιώκει η Οδηγία 2009/28/ΕΚ.⁴⁷ Στην έννοια των ΑΠΕ υπάγεται η υδροηλεκτρική ενέργεια, ανεξαρτήτως του κατά πόσον παράγεται από υδραυλική ενέργεια φυσικής ή τεχνητής ροής υδάτων.⁴⁸ Τούτο διότι και η υδραυλική ενέργεια τεχνητής ροής υδάτων συντείνει στην επίτευξη των στόχων της Οδηγίας, ήτοι στη μείωση εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και την επίτευξη των εθνικών δεσμευτικών στόχων σχετικά με την αύξηση του μεριδίου της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, στην ακαθάριστη τελική κατανάλωση ενέργειας.⁴⁹ Ο γενικός αποκλεισμός της χρήσης της επίμαχης τεχνολογίας υποδαυλίζει την επίτευξη των στόχων των Οδηγιών.⁵⁰ Ωστόσο, η προηγουμένως ασκηθείσα δραστηριότητα, από την οποία προέκυψε η τεχνητή ροή υδάτων, δεν πρέπει να έχει ως μόνο σκοπό τη δημιουργία της εν λόγω ροής για μεταγενέστερη εκμετάλλευσή της προς παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, διότι στην περίπτωση αυτή αναιρείται το περιβαλλοντικό όφελος, καθώς η τεχνητή άντληση των υδάτων προϋποθέτει την κατανάλωση άλλης ενέργειας.⁵¹
27. Από το παραπάνω σκεπτικό προκύπτει ότι το Δικαστήριο υιοθετεί τελολογική προσέγγιση για την αποσαφήνιση της έννοιας των ΑΠΕ.⁵² Οι ΑΠΕ δεν συναρτώνται με το κριτήριο της «μη εξαντλησιμότητας» που προτάσσει η φυσική επιστήμη, αλλά καθορίζονται από τον νομοθέτη της Ένωσης με κριτήριο την επίτευξη των ενεργειακών στόχων που θέτει η Οδηγία 2009/28/ΕΚ για την Ένωση και τα κράτη μέλη.⁵³ Ενόψει και των αρχών της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου και της

⁴⁵ ΔΕΕ, 02.03.2017, C-4/16, J. D., σκ. 20.

⁴⁶ Για την έννοια της αυτονομίας στο ενωσιακό δίκαιο βλ. Παπαδοπούλου Ρ.-Ε., «Οι αρχές του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης», σε Χριστιανός Β./Κουσκουνά Μ./Παπαδοπούλου Ρ.-Ε./Περάκης Μ., *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τη νομολογία*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σελ. 17επ.

⁴⁷ ΔΕΕ, 02.03.2017, C-4/16, J. D., σκ. 23-25.

⁴⁸ όπ. π., σκ. 31.

⁴⁹ όπ. π., σκ. 32-34.

⁵⁰ όπ. π., σκ. 35.

⁵¹ όπ. π., σκ. 36.

⁵² Γενικά για την τελολογική προσέγγιση στο ενωσιακό δίκαιο βλ. Γιαννακόπουλος Κ., *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σελ. 390: «Ο έντονα τελολογικός χαρακτήρας της ενωσιακής έννομης τάξης υπερβαίνει τις επιμέρους διατάξεις του δικαίου της Ένωσης και τις αρμοδιότητες της τελευταίας καθώς αφορά την ίδια την έννομη τάξη της Ένωσης και τους συνταγματικούς σκοπούς της».

⁵³ Βλ. και τη ρητή διατύπωση στις Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Μ. Campos Sanchez-Bordona, της 15ης Νοεμβρίου 2016, C-4/16, J. D., σημ. 33-34: «33. Θέλησα να τονίσω τη μνεία στην οδηγία 2009/28, δεδομένου ότι είναι εύκολο να παρασυρθεί κανείς και να εξετάσει τις γενικές μη νομικές έννοιες παραβλέποντας ότι η συζήτηση στην οποία μπορούν να εμπλακούν τα δικαστήρια, περιλαμβανομένου του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι αυτή που αφορά τις νομικές κατηγορίες των πηγών ανανεώσιμης ενέργειας. 34. Εκτιμώ, επομένως, ότι δεν είναι δυνατόν να χρησιμοποιηθεί εν προκειμένω μια προκατασκευασμένη έννοια των «πηγών ανανεώσιμης ενέργειας», νοουμένων ως τέτοιων, κατά την Πολωνική Κυβέρνηση, εκείνων που ανανεώνονται με φυσικό τρόπο, χωρίς ανθρώπινη παρέμβαση. Με αφετηρία τη συγκεκριμένη παραδοχή καθίσταται αναπόφευκτα προβληματικός ο χαρακτηρισμός ως «ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές», για παράδειγμα, της ενέργειας που παράγεται από την αξιοποίηση των τεχνητών υδατορρευμάτων.»

σύμφωνης με αυτό ερμηνείας του εθνικού δικαίου,⁵⁴ γίνεται αντιληπτό ότι και η εθνική νομοθεσία προσαρμογής θα πρέπει να ερμηνεύεται υπό το ίδιο πρίσμα.

28. Συμπερασματικά, για τους σκοπούς της παρούσας εργασίας, η έννοια των ΑΠΕ περιλαμβάνει όλες της πηγές ενέργειας που χαρακτηρίζει ως τέτοιες ο νομοθέτης με σκοπό τη μείωση εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, στο πλαίσιο της εφαρμογής της νομοθεσίας που αναφέρεται σε καθεστώτα στήριξης. Δεν υιοθετείται το κριτήριο της «μη εξαντλησιμότητας», το οποίο έχει περισσότερο εμπειρικό χαρακτήρα. Ωστόσο, αντικείμενο της παρούσας εργασίας δεν αποτελεί η προώθηση της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές στον τομέα των μεταφορών και οι ειδικοί κανόνες για τα βιοκαύσιμα και τα βιορευστά,⁵⁵ διότι τούτο θα οδηγούσε σε υπερβολική διεύρυνση του αντικειμένου της έρευνας που θα υπερέβαινε τα όρια μιας διπλωματικής εργασίας. Αντίστοιχα, δεν αποτελούν αντικείμενο της παρούσας εργασίας οι κανόνες για την προώθηση της Συμπααραγωγής Ηλεκτρισμού και Θερμότητας Υψηλής Απόδοσης (ΣΗΘΥΑ),⁵⁶ διότι δεν εμπίπτουν στην παραπάνω έννοια των ΑΠΕ. Τέλος, δεν εξετάζεται η νομοθεσία σχετικά με την προώθηση της ηλεκτροκίνησης, διότι στην περίπτωση αυτή δεν γίνεται διάκριση ανάμεσα σε ανανεώσιμες ή συμβατικές πηγές ενέργειας.⁵⁷

B. Ο προστατευτισμός

29. Στην ενότητα αυτή εξετάζεται ο προστατευτικός χαρακτήρας των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ όπως εκδηλώνεται τόσο στην ενωσιακή (Π.Β.i) όσο και στην εθνική έννομη τάξη (Π.Β.ii). Ο προστατευτισμός δεν χρησιμοποιείται και στις δύο περιπτώσεις με την ίδια έννοια. Στην περίπτωση της ενωσιακής έννομης τάξης, ως προστατευτισμός νοείται η προστασία των εθνικών αγορών από τις οικονομικές δραστηριότητες που αναπτύσσονται στα άλλα κράτη μέλη. Τα καθεστώτα στήριξης των κρατών μελών ευνοούν αποκλειστικά την εγχώρια παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές θέτοντας φραγμούς στο ενδοκοινοτικό εμπόριο. Παράδειγμα εργασίας αποτελούν τα καθεστώτα πράσινων πιστοποιητικών που εφαρμόστηκαν από ορισμένα κράτη μέλη υπό το πρίσμα των Οδηγιών 2001/77/ΕΚ και 2009/28/ΕΚ. Στην περίπτωση της εθνικής έννομης τάξης, ο προστατευτισμός εκδηλώνεται ως προστασία από τους κινδύνους της αγοράς. Εξετάζεται το ελληνικό καθεστώς εγγυημένων τιμών (FiT), το οποίο παρείχε πλήρη προστασία στους παραγωγούς ΑΠΕ.

(i) Ο προστατευτισμός στην ενωσιακή έννομη τάξη

30. Στην 15η αιτιολογική σκέψη της Οδηγίας 2009/28/ΕΚ προβλέπεται ότι «είναι σημαντικό τα κράτη μέλη να μπορούν να καθορίζουν εάν και κατά πόσον τα εθνικά τους καθεστώτα στήριξης εφαρμόζονται στην παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές σε άλλα κράτη μέλη». Υπό διαφορετική οπτική, το άρθρ. 26 της ΣΛΕΕ ορίζει την εσωτερική αγορά ως έναν «χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον

⁵⁴ Για την αρχή της υπεροχής βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ, 15.07.1964, C-6/64, Costa v ENEL. Για την της σύμφωνης ερμηνείας με ενωσιακό δίκαιο βλ. ενδεικτικά Γιαννακόπουλος Κ., *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σελ. 291επ.

⁵⁵ Βλ. για τα ζητήματα αυτά άρθρ. 25 – 13 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

⁵⁶ Για την έννοια της ΣΗΘΥΑ βλ. άρθρ. 1 του Ν. 3734/2009 (ΦΕΚ Α' 8/28.01.2009): «Συμπααραγωγή Ηλεκτρισμού και Θερμότητας (ΣΗΘ): Η ταυτόχρονη παραγωγή χρήσιμης θερμικής ενέργειας και ηλεκτρικής ή/και μηχανικής ενέργειας από την ίδια αρχική ενέργεια, στο πλαίσιο μόνο μίας διεργασίας [...] Συμπααραγωγή ηλεκτρισμού και θερμότητας υψηλής αποδοτικότητας (ΣΗΘΥΑ): Η συμπααραγωγή που εξασφαλίζει εξοικονόμηση πρωτογενούς ενέργειας τουλάχιστον κατά δέκα τοις εκατό (10 %) σε σύγκριση με τη χωριστή παραγωγή θερμικής και ηλεκτρικής ενέργειας, με τη μεθοδολογία που περιγράφεται στο άρθρο 6».

⁵⁷ Ν. 4710/2020 (ΦΕΚ Α' 142/23.07.2020) «Προώθηση της ηλεκτροκίνησης και άλλες διατάξεις».

οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις των Συνθηκών». ⁵⁸ Ήδη από αυτήν την αντιπαράθεση, γίνονται αντιληπτές οι αντίρροπες κατευθύνσεις του παραγώγου και του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου. ⁵⁹

31. Οι αποκλίσεις της νομοθεσίας γεννούν και πρακτικά ερωτήματα: Επιτρέπεται στις αρχές ενός κράτους μέλους να αρνηθούν να χορηγήσουν πράσινα πιστοποιητικά σε παραγωγούς ΑΠΕ που διαθέτουν μονάδες εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος; Μια εταιρία που εισάγει «πράσινη ενέργεια», η οποία παράγεται σε άλλο κράτος μέλος, είναι υποχρεωμένη παρά ταύτα να αγοράσει πράσινα πιστοποιητικά προκειμένου να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις ποσόστωσης, τις οποίες θέτει το κράτος εισαγωγής; Στα ερωτήματα αυτά κλήθηκε να απαντήσει το Δικαστήριο του Λουξεμβούργου στις υποθέσεις Ålands Vindkraft AB⁶⁰ και Essent Belgium NV⁶¹ αντίστοιχα.

(α) Η ευρεία ευχέρεια των κρατών μελών

32. Πριν την εξέταση των αποφάσεων, είναι σκόπιμη η διερεύνηση της ευχέρειας των κρατών μελών κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ όπως διαγράφεται από τις Οδηγίες 2001/77/ΕΚ και 2009/28/ΕΚ. Ελλείψει ουσιαστών διαφοροποιήσεων ως προς τα καθεστάτα στήριξης, η προσέγγιση του Δικαστηρίου του Λουξεμβούργου είναι κοινή υπό το καθεστώς και των δύο Οδηγιών: τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς την επιλογή των κατάλληλων μέτρων στήριξης λόγω της μη εξαντλητικής εναρμόνισης των καθεστώτων στήριξης σε ενωσιακό επίπεδο. ⁶² Μάλιστα, από τη γραμματική διατύπωση του άρθ. 3 παρ. 3 της Οδηγίας 2009/28/ΕΚ («τα κράτη μέλη μπορούν») το Δικαστήριο συνάγει ότι δεν υφίσταται υποχρέωση των κρατών μελών να θεσπίσουν οποιοδήποτε μέτρο στήριξης των ΑΠΕ. ⁶³
33. Το ευρύ περιθώριο εκτίμησης των κρατών μελών δικαιολογείται τόσο για λόγους αρχής, οι οποίοι ανάγονται στους σκοπούς των Οδηγιών, όσο και για λόγους πραγματισμού, οι οποίοι ανάγονται στην ανομοιογένεια των επιμέρους εθνικών αγορών ηλεκτρικής ενέργειας. Και οι δύο δικαιολογητικοί λόγοι αναδεικνύουν τον προστατευτικό χαρακτήρα των καθεστώτων στήριξης, τα οποία αποβλέπουν στην προστασία της εθνικής παραγωγής πράσινης ενέργειας έναντι της ενέργειας που παράγεται σε άλλα κράτη μέλη.
34. Το βασικό ρυθμιστικό εργαλείο των Οδηγιών 2001/77/ΕΚ και 2009/28/ΕΚ συνίσταται στη θέσπιση ενεργειακών στόχων σε εθνικό επίπεδο, τους οποίους τα κράτη μέλη μπορούν ή οφείλουν να επιτύχουν εντός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος. Συγκεκριμένα, οι Οδηγίες 2001/77/ΕΚ και 2009/28/ΕΚ θέτουν αντιστοίχως ενδεικτικούς και δεσμευτικούς στόχους μελλοντικής κατανάλωσης

⁵⁸ Για την εξέλιξη της εσωτερικής αγοράς βλ. De Grove-Valdeyron N., *Droit du marché intérieur européen*, 5η έκδ., L.G.D.J., 2017, σελ. 13-20.

⁵⁹ Steinbach A./ Brückmann R., “Renewable energy and the free movement of goods”, *Journal of Environmental Law* 27 (2015) σελ. 4. Johnston A./ Heffron R./ McCauley D., “Rethinking the scope and necessity of energy subsidies in the United Kingdom”, *Energy Research & Social Science* (2014) 3, σελ. 1-4.

⁶⁰ ΔΕΕ, 01.07.2014, C-573/12, Ålands Vindkraft AB.

⁶¹ ΔΕΕ, 11.09.2014, C-204/12 έως C-208/12, Essent Belgium NV.

⁶² ΔΕΕ, 26.09.2013, C-195/12, Industrie du bois de Vielsalm & Cie (IBV) SA, σκ. 61, 63 και 65· ΔΕΕ, 26.11.2014, C-66/13, Green Network SpA, σκ. 51 και 53· ΔΕΕ, 01.07.2014, C-573/12, Ålands Vindkraft AB, σκ. 61.

⁶³ ΔΕΕ, 20.09.2017, C-215/16, C-216/16, C-220/16 και C-221/16, Elecdey Carcelen SA κλπ., σκ. 31-32.

ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.⁶⁴ Ο όρος κατανάλωση, που χρησιμοποιείται από τις Οδηγίες, είναι παραπλανητικός, διότι στην πραγματικότητα η κατανάλωση υπολογίζεται με βάση την *εγχώρια παραγωγή* ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.⁶⁵

35. Στην περίπτωση της Οδηγίας 2001/77/EK, τα κράτη μέλη προσδιορίζουν τους ενδεικτικούς στόχους παραγωγής από ΑΠΕ έως το έτος 2010 με βάση τις τιμές αναφοράς του Παραρτήματος της Οδηγίας.⁶⁶ Οι ενδεικτικοί στόχοι αξιολογούνται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με κριτήριο τη συμβατότητά τους με τον ενδεικτικό στόχο της συμμετοχής των ΑΠΕ σε ποσοστό 12% στο επίπεδο της Ένωσης.⁶⁷
36. Με την Οδηγία 2009/28/EK θεσπίζεται δεσμευτικός συνολικός στόχος σε ενωσιακό επίπεδο και επιμέρους δεσμευτικοί στόχοι σε εθνικό επίπεδο.⁶⁸ Αφενός, ο δεσμευτικός ενωσιακός στόχος συμμετοχής των ΑΠΕ σε ποσοστό 20% της ενεργειακής κατανάλωσης έως το 2020, ο οποίος τέθηκε στο πλαίσιο της πολιτικής 20-20-20,⁶⁹ μπορεί να θεωρηθεί ως συλλογική υποχρέωση διεθνούς δικαίου,⁷⁰ λαμβάνοντας υπόψη και τις υποχρεώσεις της Ένωσης από το Πρωτόκολλο του Κυότο.⁷¹ Αφετέρου, ελλείψει ιδίων οργάνων της Ένωσης, ο στόχος αυτός επιμερίζεται σε εθνικούς δεσμευτικούς στόχους σε επίπεδο κρατών μελών ανάλογα με τις ιδιαίτερες συνθήκες της ενεργειακής αγοράς κάθε κράτους μέλους.⁷²
37. Περαιτέρω, ο μηχανισμός συμμόρφωσης της Οδηγίας 2009/28/EK, ο οποίος εδράζεται σε εργαλεία ήπιας διακυβέρνησης (soft governance), αναδεικνύει τον πρωτεύοντα ρόλο των κρατών μελών και τον περιορισμένο ρόλο των ευρωπαϊκών θεσμών στη διαμόρφωση των καθεστώτων στήριξης. Συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη υποβάλλουν Εθνικά Σχέδια Δράσης για τις ΑΠΕ, τα οποία τίθενται υπό τον έλεγχο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.⁷³ Επιπλέον, όπως έχει κριθεί, τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν μέτρα κατάλληλα σχεδιασμένα ώστε να συμβαδίζουν με την ενδεικτική πορεία του Μέρους Β του Παραρτήματος Ι της εν λόγω οδηγίας.⁷⁴ Η Επιτροπή έχει αρμοδιότητα έκδοσης συστάσεων αξιολογώντας την επάρκεια των εθνικών μέτρων ενόψει της ενδεικτικής πορείας.⁷⁵ Πρόκειται για εργαλεία περιορισμένης αποτελεσματικότητας ως προς την εφαρμογή τους (enforcement) σε περιπτώσεις μη εκούσιας συμμόρφωσης των κρατών μελών.⁷⁶ Εξάλλου, κατά την κρατούσα στη θεωρία άποψη, η Επιτροπή δύναται να εκκινήσει τη διαδικασία παραβίασης του άρθ.

⁶⁴ Οδηγία 2001/77/EK άρθ. 3 και Παράρτημα και Οδηγία 2009/28/EK άρθ. 3 παρ. 1 και Παράρτημα Ι.

⁶⁵ Οδηγία 2001/77/EK άρθ. 2 περ. (δ) και Οδηγία 2009/28/EK άρθ. 5 παρ. 3. ΔΕΕ, 26.11.2014, C-66/13, Green Network SpA, σκ. 56. ΔΕΕ, 01.07.2014, C-573/12, Ålands Vindkraft AB, σκ. 47.

⁶⁶ ΔΕΕ, 11.09.2014, C-204/12 έως C-208/12, Essent Belgium NV, σκ. 67.

⁶⁷ Οδηγία 2001/77/EK άρθ. 3 παρ. 4.

⁶⁸ Οδηγία 2009/28/EK άρθ. 3 παρ.1 και Παράρτημα Ι.

⁶⁹ Ηλιάδου Αικ., «Η ευρωπαϊκή πολιτική για τη στήριξη των ΑΠΕ μετά το Χειμερινό Πακέτο» σε Χατζηκωνσταντίνου Χ. (επιμ.), *Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 14.

⁷⁰ Monti A./ Martinez Romera B., “Fifty shades of binding: appraising the enforcement toolkit for the EU’s 2030 renewable energy targets”, RECIEL (2020) 29, σελ. 224.

⁷¹ Απόφαση του Συμβουλίου 2002/358/EK, της 25ης Απριλίου 2002, για την έγκριση, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, του Πρωτοκόλλου του Κυότο στη Σύμβαση-Πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για τις κλιματικές μεταβολές και την από κοινού τήρηση των σχετικών δεσμεύσεων (ΕΕ L 130 της 15/05/2002).

⁷² Οδηγία 2009/28/EK αιτ. σκ. 15.

⁷³ Οδηγία 2009/28/EK άρθ. 4.

⁷⁴ ΔΕΕ, 03.03.2021, C-220/19, Promociones Oliva Park SL, σκ. 64.

⁷⁵ Οδηγία 2009/28/EK άρθ. 4.

⁷⁶ Kingston S., “Surveying the state of EU environmental law: much bark with little bite?”, *The International and Comparative Law Quarterly* (2013) 62, σελ. 971, 976-982.

258 της ΣΛΕΕ μόνο σε περίπτωση αποτυχίας επίτευξης των εθνικών δεσμευτικών στόχων.⁷⁷ Το Δικαστήριο του Λουξεμβούργου δεν έχει ακόμα κληθεί να αποφανθεί επί του ζητήματος αυτού.⁷⁸

38. Δεδομένου ότι τα κράτη μέλη αξιολογούνται επί τη βάση της επίτευξης ποσοτικοποιημένων στόχων διείσδυσης των ΑΠΕ στην εθνική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, δικαιολογείται ένα ευρύ περιθώριο εκτίμησης ως προς την επιλογή των εκάστοτε κατάλληλων καθεστώτων στήριξης, τα οποία αποτελούν τα βασικά μέσα για την υλοποίηση των ενεργειακών στόχων.⁷⁹
39. Επιπλέον, η ευρεία διακριτική τους ευχέρεια αιτιολογείται λόγω των διαφορετικών αναγκών των επιμέρους αγορών ηλεκτρικής ενέργειας. Τούτο είναι ιδίως εμφανές στις αιτιολογικές σκέψεις της Οδηγίας 2009/28/ΕΚ: «(15) Για κάθε κράτος μέλος διαφέρει το σημείο εκκίνησης, το δυναμικό του όσον αφορά τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και το ενεργειακό του μείγμα. Ως εκ τούτου, είναι ανάγκη να επιμεριστεί ο κοινοτικός στόχος του 20 % σε επιμέρους στόχους για κάθε κράτος μέλος, λαμβάνοντας δεόντως υπόψη μια δίκαιη και κατάλληλη κατανομή. [...] (25) Για την εύρυθμη λειτουργία των [...] εθνικών καθεστώτων στήριξης έχει ουσιώδη σημασία να μπορούν τα κράτη μέλη να ελέγχουν τις επιπτώσεις και το κόστος των οικείων εθνικών καθεστώτων στήριξης σύμφωνα με το αντίστοιχο δυναμικό τους [...] προκειμένου να διατηρηθεί η εμπιστοσύνη των επενδυτών και να μπορέσουν τα κράτη μέλη να προβλέψουν αποτελεσματικά εθνικά μέτρα για τη συμμόρφωση προς τους στόχους.»⁸⁰ Από αυτήν την πραγματιστική προσέγγιση της Οδηγίας, προκύπτει ότι τα κράτη μέλη είναι σε θέση να προσαρμόζουν τα εθνικά καθεστάτα στήριξης στις δικές τους ανάγκες ανάλογα με τις ιδιομορφίες του ενεργειακού τους μείγματος και για λόγους ορθολογικής διαχείρισης του κόστους των συστημάτων στήριξης.
40. Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η ευρεία διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών ανάγεται σε παράγοντες με εθνοκεντρικό χαρακτήρα.

(β) Τα συστήματα των πράσινων πιστοποιητικών υπό οικονομική σκοπιά

41. Ασκώντας την διακριτική τους ευχέρεια, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να επιλέξουν μεταξύ πλειόνων διαφορετικών καθεστώτων στήριξης, τα οποία κατηγοριοποιούνται από την οικονομική επιστήμη σε δύο βασικές κατηγορίες: τα «συστήματα ποσότητας» (quantity-based) και τα «συστήματα τιμής» (price-based).⁸¹ Τα συστήματα ποσότητας αποτελούν δημόσιες πολιτικές που επιβάλλουν την παραγωγή ορισμένης ποσότητας ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.⁸² Σ'

⁷⁷ Johnston A./ Van der Marel E., "How binding are the EU's "Binding" Renewables Targets?", Cambridge Yearbook of European Legal Studies (2016) 18, σελ. 176επ.· Monti A./ Martinez Romera B., "Fifty shades of binding: appraising the enforcement toolkit for the EU's 2030 renewable energy targets", RECIEL (2020) 29, σελ. 230-231 με περαιτέρω βιβλιογραφικές αναφορές.

⁷⁸ Το Δικαστήριο δεν αποφάνθηκε ούτε επί περιπτώσεων εκπρόθεσμης ή πλημμελούς μεταφοράς της Οδηγίας 2009/28/ΕΚ ενόψει παραίτησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έπειτα από εκούσια συμμόρφωση των κρατών μελών. Διάταξη του Προέδρου του ΔΕΕ, 29.04.2015, C-663/13, Επιτροπή κατά Αυστρίας· Βλ. σχετικά Διάταξη του Προέδρου του ΔΕΕ, 20.01.2015, C-236/14, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας· Διάταξη του Προέδρου του ΔΕΕ, 30.03.2015, C-320/13, Επιτροπής κατά Πολωνίας· Διάταξη του Προέδρου του ΔΕΕ, 24.09.2014, C-386/13, Επιτροπή κατά Κύπρου.

⁷⁹ Οδηγία 2001/77/ΕΚ άρθ. 4 και Οδηγία 2009/28/ΕΚ άρθ. 3 παρ.2.

⁸⁰ Οδηγία 2009/28/ΕΚ αιτ. σκ. (15) και (25).

⁸¹ Weitzman M., "Prices vs. Quantities", The Review of Economic Studies, (1974) Volume 41, Issue 2, σελ. 477-491. Crossley P., *Renewable Energy Law: An International Assessment*, Cambridge University Press, 2019, σελ. 171επ. με διαφορετικές μεθόδους κατηγοριοποίησης και περαιτέρω βιβλιογραφικές αναφορές.

⁸² Beck F./ Martinot E., "Renewable energy policies and barriers" σε Cleveland C. (επιστ. διευθ.) *Encyclopaedia of Energy*, Elsevier Science, 2004, σελ. 365επ.

αυτά εντάσσονται κυρίως ανταγωνιστικές διαδικασίες υποβολής προσφορών και συστήματα πράσινων πιστοποιητικών.⁸³ Τα συστήματα τιμής αποβλέπουν είτε στη μείωση του κόστους που συνδέεται με την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές είτε στην αύξηση της τιμών πώλησης της ενέργειας αυτής.⁸⁴ Σ' αυτά περιλαμβάνονται συστήματα εγγυημένων τιμών (feed-in tariff), συστήματα προσαύξησης (feed-in premium) είτε σταθερής (fixed FiP) είτε διαφορικής (sliding FiP) καθώς και καθεστώτα ευνοϊκότερης φορολογικής μεταχείρισης των ΑΠΕ.⁸⁵

42. Πριν την εξέταση των αποφάσεων του Δικαστηρίου, είναι σκόπιμο να προσεγγίσουμε τα συστήματα τα οποία βασίζονται σε πράσινα πιστοποιητικά από την πλευρά της οικονομικής επιστήμης. Αξίζει να σημειωθεί ότι συστήματα αυτά, όπως και όλα τα καθεστώτα στήριξης, έχουν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά, αλλά διαφοροποιούνται ως προς το σχεδιασμό τους στα διάφορα κράτη που τα εφαρμόζουν.⁸⁶
43. Στα καθεστώτα στήριξης που στηρίζονται σε πράσινα πιστοποιητικά, η παραγόμενη από ανανεώσιμες πηγές ενέργεια πωλείται στην εκάστοτε προβλεπόμενη χονδρεμπορική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας σε συμβατικές τιμές.⁸⁷ Το πρόσθετο κόστος των παραγωγών ανανεώσιμης ενέργειας αντισταθμίζεται με τη χορήγηση σε αυτούς ανταλλάξιμων πράσινων πιστοποιητικών. Η νομοθεσία επιβάλλει στους παραγωγούς, προμηθευτές ή καταναλωτές ηλεκτρικής ενέργειας την υποχρέωση να αγοράζουν πράσινα πιστοποιητικά από τους παραγωγούς ανανεώσιμης ενέργειας επ' απειλή κυρώσεων.⁸⁸ Οι υποχρεώσεις αυτές ονομάζονται συχνά υποχρεώσεις ποσόστωσης (quota obligations) και προσδιορίζονται με βάση την ενέργεια, την οποία παράγει, πωλεί ή καταναλώνει ο εκάστοτε υπόχρεος. Με την επιβολή τέτοιων υποχρεώσεων δημιουργείται τεχνητά ζήτηση για τα πράσινα πιστοποιητικά και δίδεται κίνητρο αύξησης της παραγωγής πράσινης ενέργειας. Υπό ιδανικές συνθήκες δημιουργείται μια δευτερογενής αγορά πράσινων πιστοποιητικών, στην οποία αναπτύσσεται ανταγωνισμός, με αποτέλεσμα να μειώνεται το κόστος και για τους υπόχρεους αγοράς πράσινων πιστοποιητικών.⁸⁹
44. Τα συστήματα αυτά συχνά παρουσιάζουν και ορισμένες διαφοροποιήσεις. Στις περισσότερες περιπτώσεις εφαρμογής τους, τα πράσινα πιστοποιητικά αποτελούν αυτοτελή ανταλλάξιμα αγαθά, τα οποία μπορούν να πωληθούν κατά τρόπο αυτόνομο προς την παραγόμενη ηλεκτρική ενέργεια. Έτσι, παρέχεται μεγαλύτερη ευελιξία στους προμηθευτές ηλεκτρικής ενέργειας, οι οποίοι είναι σε θέση να αγοράσουν πράσινα πιστοποιητικά ανεξαρτήτως γεωγραφικών ή άλλων περιορισμών.⁹⁰ Δεύτερο

⁸³ Maxian Rusche T., *EU Renewable Electricity Law and Policy: from national targets to a common market*, Cambridge University Press, 2015, σελ. 39.

⁸⁴ Beck F./ Martinot E., "Renewable energy policies and barriers" σε Cleveland C. (επιστ. διευθ.) *Encyclopaedia of Energy*, Elsevier Science, 2004, σελ. 365επ.

⁸⁵ Maxian Rusche T., *EU Renewable Electricity Law and Policy: from national targets to a common market*, Cambridge University Press, 2015, σελ. 39.

⁸⁶ Crossley P., *Renewable Energy Law: An International Assessment*, Cambridge University Press, 2019, σελ. 176.

⁸⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη στήριξη της ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας», COM(2005) 627 τελικό, Βρυξέλλες, 7.12.2005.

⁸⁸ Καραβιδές Γ./ Παπαδόπουλος Α./ Αθανασάκη Μ., «Πράσινα πιστοποιητικά παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας», Ε&Δ 2/2004, σελ. 65-70.

⁸⁹ όπ. π., σελ. 65-70· Βατάλης Κ., *Εισαγωγή στο δίκαιο ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007, σελ. 126-127.

⁹⁰ Crossley P., *Renewable Energy Law: An International Assessment*, Cambridge University Press, 2019, σελ. 188-189.

σημείο διαφοροποίησης αποτελούν οι διάφοροι μηχανισμοί ευελιξίας, οι οποίοι επιτρέπουν στους υπόχρεους είτε να αγοράζουν πλεόνασμα πιστοποιητικών για να καλύψουν υποχρεώσεις επόμενων ετών είτε να μεταθέτουν μέρος της υποχρέωσης αγοράς τους σε επόμενα έτη.⁹¹

45. Βασικό πλεονέκτημα των συστημάτων των πράσινων πιστοποιητικών αποτελεί το γεγονός ότι επιτρέπουν τη λειτουργία μονάδων παραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας σε συνθήκες απελευθερωμένης αγοράς.⁹² Τούτο συνεπάγεται ότι δεν υπερχρηματοδοτούνται οι παραγωγοί ανανεώσιμης ενέργειας με αποτέλεσμα να περιορίζεται η νόθευση του ανταγωνισμού. Περαιτέρω, δεδομένου ότι οι παραγωγοί πράσινης ενέργειας χρηματοδοτούνται από την ίδια την αγορά, υπάρχει περιορισμένη ανάγκη κρατικών ενισχύσεων, πράγμα που συνεπάγεται περιορισμένο δημοσιονομικό κόστος.⁹³ Ναι μεν το κόστος λειτουργίας του συστήματος επιβαρύνει την αγορά, όμως το κόστος αυτό μειώνεται με την παράλληλη ανάπτυξη υγιούς ανταγωνισμού στη δευτερογενή αγορά πράσινων πιστοποιητικών.⁹⁴ Επιπλέον, το σύστημα αυτό παρέχει μεγαλύτερη ευελιξία στις κρατικές αρχές, διότι έχουν τη δυνατότητα να προσαρμόσουν την ποσότητα της παραγόμενης ανανεώσιμης ενέργειας θέτοντας αναλόγως αντίστοιχες υποχρεώσεις ποσόστωσης.⁹⁵
46. Βασικό μειονέκτημα των συστημάτων που στηρίζονται σε πράσινα πιστοποιητικά αποτελεί το αυξημένο διοικητικό κόστος.⁹⁶ Λόγω της αυξημένης περιπλοκότητας των συστημάτων αυτών, το διοικητικό κόστος εντοπίζεται σε επίπεδο αποτελεσματικού σχεδιασμού όσο και σε επίπεδο εφαρμογής, λαμβάνοντας υπόψη ότι απαιτείται η σύσταση οργάνων αρμόδιων για τον έλεγχο συμμόρφωσης προς το νομοθετικό πλαίσιο.⁹⁷
47. Σε σύγκριση με τα «συστήματα τιμής», τα καθεστώτα πράσινων πιστοποιητικών συνεπάγονται μεγαλύτερη αβεβαιότητα για τους παραγωγούς ανανεώσιμης ενέργειας.⁹⁸ Όπως προαναφέρθηκε, οι παραγωγοί συμμετέχουν στην οικεία αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και είναι εκτεθειμένοι σε όλους του σχετικούς κινδύνους. Τούτο δύναται να οδηγήσει περαιτέρω σε αδυναμία επίτευξης των εθνικών στόχων κατανάλωσης ενέργειας λόγω περιορισμένων επενδύσεων. Επιπλέον, το σύστημα αυτό δεν παρέχει εξίσου αποτελεσματικά κίνητρα για επενδύσεις στην έρευνα για την ανάπτυξη της τεχνολογίας ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, η οποία μπορεί να επιφέρει περαιτέρω μείωση του κόστους παραγωγής της σχετικής ενέργειας.⁹⁹ Περαιτέρω, αξίζει να σημειωθεί ότι τα συστήματα αυτά συνήθως οδηγούν σε συγκέντρωση της αγοράς πράσινης ηλεκτρικής ενέργειας σε μεγάλους παραγωγούς ενέργειας που αξιοποιούν βιομηχανίες κλίμακος και τις ήδη ανεπτυγμένες

⁹¹ όπ. π., σελ. 191.

⁹² όπ. π., σελ. 192. Καραβιδές Γ./ Παπαδόπουλος Α./ Αθανασάκη Μ., «Πράσινα πιστοποιητικά παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας», Ε&Δ 2/2004, σελ. 65-70.

⁹³ Καραβιδές Γ./ Παπαδόπουλος Α./ Αθανασάκη Μ., «Πράσινα πιστοποιητικά παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας», Ε&Δ 2/2004, σελ. 65-70.

⁹⁴ Crossley P., *Renewable Energy Law: An International Assessment*, Cambridge University Press, 2019, σελ. 192.

⁹⁵ όπ. π., σελ. 192.

⁹⁶ Maxian Rusche T., *EU Renewable Electricity Law and Policy: from national targets to a common market*, Cambridge University Press, 2015, σελ. 50-51.

⁹⁷ Crossley P., *Renewable Energy Law: An International Assessment*, Cambridge University Press, 2019, σελ. 192.

⁹⁸ Maxian Rusche T., *EU Renewable Electricity Law and Policy: from national targets to a common market*, Cambridge University Press, 2015, σελ. 45-50. Για την έννοια του κόστους αβεβαιότητας βλ. Δελλής Γ., *Δήμος και Αγορά: το δημόσιο δίκαιο «αλλιώς» με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης*, έκδ. Ευρασία, 2018, σελ. 52 με περαιτέρω βιβλιογραφικές παραπομπές.

⁹⁹ όπ. π., σελ. 51-52.

τεχνολογίες.¹⁰⁰ Αυτή η παθογένεια δύναται να διορθωθεί με κατάλληλη προσαρμογή του συστήματος αγοράς ελάχιστης ποσότητας ενέργειας από συγκεκριμένη τεχνολογία.¹⁰¹ Τέλος, τα συστήματα πράσινων πιστοποιητικών είναι πιθανό να αποτελέσουν εμπόδιο για το διασυνοριακό εμπόριο πράσινης ενέργειας, διότι χορηγούνται αποκλειστικά στους εγχώριους παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας.¹⁰² Αυτό είναι και το βασικό ζήτημα που απασχόλησε το Δικαστήριο του Λουξεμβούργου.

(γ) Η διαφοροποίηση των πράσινων πιστοποιητικών από τις εγγυήσεις προέλευσης

48. Αξίζει να σημειωθεί ότι τα πράσινα πιστοποιητικά διαφοροποιούνται από τις εγγυήσεις προέλευσης.¹⁰³ Οι εγγυήσεις προέλευσης αποτελούν ηλεκτρονικά έγγραφα τα οποία λειτουργούν ως απόδειξη προς τον καταναλωτή ότι ορισμένη ποσότητα ενέργειας προέρχεται από ανανεώσιμες πηγές.¹⁰⁴ Σύμφωνα με τις Οδηγίες 2009/28/EK και (ΕΕ) 2018/2001, η εγγύηση προέλευσης ισοδυναμεί με τυποποιημένη ισχύ 1 MWh.¹⁰⁵ Βασικός σκοπός της ρύθμισης είναι η ενίσχυση της αυτονομίας των καταναλωτών, οι οποίοι χάρη στις εγγυήσεις προέλευσης είναι σε θέση να επιλέγουν μεταξύ πράσινης και συμβατικής ηλεκτρικής ενέργειας.¹⁰⁶ Συνεπώς, πιθανό πλεονέκτημα προς τους παραγωγούς πράσινης ενέργειας εξαρτάται από την ευαισθητοποίηση του καταναλωτικού κοινού.
49. Οι εγγυήσεις προέλευσης έχουν εμπορική σημασία για τους παραγωγούς ανανεώσιμης ενέργειας. Τούτο διότι πιστοποιούν την «πράσινη προέλευση» της παραγόμενης ενέργειας, η οποία πρέπει να αναγνωρίζεται από όλα τα κράτη μέλη ανεξαρτήτως του κράτους στο οποίο παρήχθη.¹⁰⁷ Ο μηχανισμός αυτός αποτελεί έκφανση της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης.¹⁰⁸ Η ρύθμιση αυτή αποβλέπει στη διευκόλυνση του ενδοκοινοτικού εμπορίου ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές. Επιπλέον, υπό το καθεστώς των Οδηγιών 2009/28/EK και (ΕΕ) 2018/2001, οι εγγυήσεις προέλευσης θεωρούνται ανταλλάξιμο αγαθό, το οποίο μπορεί να μεταβιβασθεί ανεξάρτητα από την παραγόμενη ηλεκτρική ενέργεια.¹⁰⁹ Προς αποφυγήν καταναλωτικής σύγχυσης λόγω διπλής προσμέτρησης της αυτής εγγύησης, θα πρέπει η πράσινη ενέργεια η οποία πωλείται ανεξαρτήτως εγγύησης να μην πωλείται στον τελικό πελάτη ως πράσινη ενέργεια.¹¹⁰ Προς εξασφάλιση της αξιοπιστίας του συστήματος τα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίζουν αποτελεσματικούς μηχανισμούς ελέγχου της ακρίβειας των πιστοποιητικών¹¹¹ καθώς και εποπτείας επί των μεταβιβάσεων, ακυρώσεων ή ανακλήσεων των εγγυήσεων.¹¹²

¹⁰⁰ Crossley P., *Renewable Energy Law: An International Assessment*, Cambridge University Press, 2019, σελ. 189.

¹⁰¹ όπ π., σελ. 189.

¹⁰² Maxian Rusche T., *EU Renewable Electricity Law and Policy: from national targets to a common market*, Cambridge University Press, 2015, σελ. 53.

¹⁰³ Οδηγία 2001/77/EK αιτ. σκ. 11. Οδηγία 2009/28/EK αιτ. σκ. 52. Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 αιτ. σκ. 55.

¹⁰⁴ Οδηγία 2009/28/EK άρθ. 2 παρ. (ι). Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 άρθ. 2 παρ. (12).

¹⁰⁵ Οδηγία 2009/28/EK άρθ. 15 παρ. 2. Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 άρθ. 19 παρ. 2.

¹⁰⁶ Οδηγία 2001/77/EK αιτ. σκ. 10. Οδηγία 2009/28/EK αιτ. σκ. 52. Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 αιτ. σκ. 57. Pototschnig A./Conti I., “Upgrading Guarantees of Origin to Promote the Achievement of the EU Renewable Energy Target at Least Cost”, European University Institute, 2021, διαθέσιμο στο <<https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/69776/QM-03-21-034-EN-N.pdf?sequence=3&isAllowed=y>> (τελευταία πρόσβαση 11.10.2021).

¹⁰⁷ Οδηγία 2001/77/EK άρθ. 5 παρ. 4. Οδηγία 2009/28/EK άρθ. 15 παρ. 9. Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 άρθ. 19 παρ. 9.

¹⁰⁸ Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Υ. Bot, της 28ης Ιανουαρίου 2014, στην υπόθεση C-573/12, Ålands Vindkraft AB, σημ. 83.

¹⁰⁹ Οδηγία 2009/28/EK αιτ. σκ. 52. Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 αιτ. σκ. 55.

¹¹⁰ όπ. π.

¹¹¹ Οδηγία 2001/77/EK άρθ. 5 παρ. 5. Οδηγία 2009/28/EK άρθ. 15 παρ. 4 και 5. Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 άρθ. 19 παρ. 9.

¹¹² Οδηγία 2009/28/EK άρθ. 15 παρ. 4 και 5. Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 άρθ. 19 παρ. 5 και 6.

50. Το ίδιο το σύστημα των εγγυήσεων προέλευσης δεν αποτελεί καθεστώς στήριξης. Υπό το καθεστώς των Οδηγιών 2001/77/ΕΚ και 2009/28/ΕΚ είναι σαφές ότι οι εγγυήσεις προέλευσης δεν ισοδυναμούν με δικαίωμα συμμετοχής σε καθεστώς στήριξης ΑΠΕ που ισχύει σε διαφορετικό κράτος μέλος από αυτό στο οποίο παρήχθη η πράσινη ενέργεια.¹¹³ Χαρακτηριστικά, στην υπόθεση Essent Belgium, το ΔΕΕ αποφάνθηκε ότι το φλαμανδικό σύστημα των πράσινων πιστοποιητικών συνιστά καθεστώς στήριξης κατά την έννοια του άρθ. 4 της Οδηγίας 2001/77/ΕΚ.¹¹⁴ Ωστόσο, από κανένα στοιχείο της Οδηγίας δεν προέκυπτε ότι ο νομοθέτης της Ένωσης σκοπούσε στη συσχέτιση των εγγυήσεων προέλευσης (άρθ. 5 της Οδηγίας 2001/77/ΕΚ) με τα καθεστώτα στήριξης.¹¹⁵ Περαιτέρω, κρίθηκε ότι η Οδηγία δεν επέβαλε στα κράτη μέλη να επεκτείνουν την εφαρμογή του καθεστώτος των πράσινων πιστοποιητικών στην ενέργεια από ΑΠΕ που παράγεται σε άλλο κράτος μέλος, ακόμα και εάν η ενέργεια αυτή φέρει εγγυήσεις προέλευσης.¹¹⁶
51. Μόνο στην πρόσφατη Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 επιχειρείται σύνδεση των εγγυήσεων προέλευσης με τα καθεστώτα στήριξης. Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι η αγοραία αξία των εγγυήσεων προέλευσης θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη σε περίπτωση εφαρμογής καθεστώτος στήριξης των ΑΠΕ, πράγμα που συμβαίνει είτε όταν η χρηματοδοτική στήριξη χορηγείται στο πλαίσιο διαδικασίας υποβολής προσφορών, είτε όταν η αξία των εγγυήσεων προέλευσης αφαιρείται από τη χρηματοδοτική στήριξη, είτε όταν οι εγγυήσεις χορηγούνται σε προμηθευτές ή καταναλωτές οι οποίοι συνάπτουν μακροχρόνιες συμβάσεις PPAs με τους παραγωγούς.¹¹⁷
52. Από τα παραπάνω συνάγεται το βασικό χαρακτηριστικό των εγγυήσεων προέλευσης, το οποίο τις διαφοροποιεί από τα πράσινα πιστοποιητικά. Λόγω της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης, οι εγγυήσεις προέλευσης κατ' εξοχήν συμβάλλουν στο διασυνοριακό εμπόριο. Αντιθέτως, τα πράσινα πιστοποιητικά, ως καθεστώτα στήριξης, αποβλέπουν πρωτίστως στην ενίσχυση της εγχώριας παραγωγής πράσινης ενέργειας.

(δ) Το σύστημα πράσινων πιστοποιητικών και η ελεύθερη κυκλοφορία μέσα από τη νομολογία του ΔΕΕ

53. Έχοντας εξετάσει το εύρος της αρμοδιότητας των κρατών μελών, το οποίο τέθηκε με τις Οδηγίες 2001/77/ΕΚ και 2009/28/ΕΚ, καθώς και τα γενικότερα χαρακτηριστικά των καθεστώτων στήριξης που στηρίζονται στα πράσινα πιστοποιητικά, εξετάζονται οι αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τις οποίες κρίθηκε η συμβατότητα των καθεστώτων αυτών με τα άρθ. 34 και 36 της ΣΛΕΕ. Δεν εξετάζονται αποφάσεις οι οποίες δεν πραγματεύονται τη νομιμότητά τους υπό το πρίσμα των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας, όπως λ.χ. ζητήματα σχετικά με το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων.¹¹⁸

¹¹³ Οδηγία 2001/77/ΕΚ αιτ. σκ. 10. Οδηγία 2009/28/ΕΚ αιτ. σκ. 56. ΔΕΕ, 01.07.2014, C-573/12, Ålands Vindkraft AB, σκ. 52.

¹¹⁴ ΔΕΕ, 11.09.2014, C-204/12 έως C-208/12, Essent Belgium NV, σκ. 60.

¹¹⁵ όπ. π., σκ. 61.

¹¹⁶ όπ. π., σκ. 63, 66.

¹¹⁷ Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 άρθ. 19 παρ. 2.

¹¹⁸ Προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με τη συμβατότητα του ιταλικού καθεστώτος πράσινων πιστοποιητικών με το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων έχουν τεθεί στην υπόθεση C-705/19, Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE, η οποία εκκρεμεί ενώπιον του ΔΕΕ. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Μ. Campos Sanchez-Bordona, της 3ης Δεκεμβρίου 2020, C-705/19, Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE. Ο Γενικός Εισαγγελέας πρότεινε στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι η υποχρέωση των εισαγωγέων πράσινης ενέργειας να αγοράζουν

54. Η ανάλυση που ακολουθεί αποσκοπεί να αναδείξει ότι η επιχειρηματολογία του Δικαστηρίου βασίζεται στον εθνοκεντρικό χαρακτήρα των καθεστώτων στήριξης, τα οποία αποσκοπούν να ενισχύσουν την εγχώρια παραγωγή πράσινης ενέργειας, αποκλείοντας συγχρόνως τις ενισχύσεις προς την ενέργεια που παράγεται σε άλλα κράτη μέλη. Τούτο δημιουργεί το εξής παράδοξο: αφενός η κλιματική αλλαγή αποτελεί πρόβλημα δίχως σύνορα που χρήζει διεθνούς συνεργασίας για την αντιμετώπισή του, αφετέρου τα εργαλεία που αξιοποιούνται σε ενωσιακό επίπεδο έχουν κυρίως εθνικό χαρακτήρα.

Η υπόθεση Ålands Vindkraft

55. Στην υπόθεση Ålands Vindkraft, το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου του Λουξεμβούργου εξέτασε, κατόπιν προδικαστικού ερωτήματος, το σουηδικό καθεστώς πράσινων πιστοποιητικών. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη σουηδική νομοθεσία, μόνο οι μονάδες παραγωγής από ΑΠΕ, οι οποίες ήταν εγκατεστημένες στη Σουηδία, λάμβαναν πράσινα πιστοποιητικά ανά MWh παραγόμενης «πράσινης ενέργειας»¹¹⁹. οι προμηθευτές ηλεκτρικής ενέργειας και ορισμένοι καταναλωτές υποχρεούνταν να υποβάλλουν στο Δημόσιο συγκεκριμένη ποσότητα πράσινων πιστοποιητικών ανάλογη προς την ενέργεια που προμήθευσαν ή κατανάλωσαν το προηγούμενο έτος επ' απειλή της επιβολής προστίμων.¹²⁰ Το σύστημα αυτό επιβάρυνε κυρίως τους καταναλωτές, στους οποίους οι προμηθευτές μετακύλιαν το κόστος αγοράς των πράσινων πιστοποιητικών.¹²¹
56. Η εταιρία Ålands Vindkraft αιτήθηκε από τις σουηδικές αρχές τη χορήγηση πράσινων πιστοποιητικών για αιολικό πάρκο, που βρισκόταν εγκατεστημένο στη Φινλανδία. Ωστόσο, οι σουηδικές αρχές αρνήθηκαν, διότι το πεδίο εφαρμογής του καθεστώτος στήριξης καταλάμβανε αποκλειστικά τις μονάδες παραγωγής ΑΠΕ που ήταν εγκατεστημένες στη Σουηδία.¹²² Η Ålands Vindkraft, προσφεύγοντας κατά της απορριπτικής αποφάσεως, προέβαλε παραβίαση του άρθ. 34 της ΣΛΕΕ. Συγκεκριμένα, ισχυρίστηκε ότι ποσοστό 18% της σουηδικής αγοράς καταναλώσεως ενέργειας επιφυλάσσεται αποκλειστικά σε Σουηδούς παραγωγούς πράσινης ενέργειας κατ' αποκλεισμό των εισαγωγέων από άλλα κράτη μέλη, αν και η κατανάλωση πράσινης ηλεκτρικής ενέργειας ευνοείται εξίσου από την πράσινη ενέργεια που παράγεται σε άλλα κράτη μέλη.¹²³
57. Το αιτούν εθνικό δικαστήριο, στο πλαίσιο προδικαστικής παραπομπής, ζήτησε από το ΔΕΕ να διευκρινίσει εάν το άρθ. 3 της Οδηγίας 2009/28/ΕΚ επιτρέπει τη θέσπιση καθεστώτος στήριξης το

πράσινα πιστοποιητικά, με σκοπό να εκπληρώσουν τις επιβαλλόμενες υποχρεώσεις ποσόστωσης, εκπληρώνεται με ίδιους πόρους των αγοραστών και όχι με κρατικούς πόρους (σημ. 136-138). Τελικώς με την επιβάρυνση πλήττονται οι προμηθευτές και οι καταναλωτές στους οποίους μετακυλιέται το κόστος (σημ. 143-144). Ωστόσο, εκτίμησε ότι η αγορά των πλεοναζόντων πράσινων πιστοποιητικών από τη δημόσια επιχείρηση GSE, χρησιμοποιώντας κυρίως έσοδα που προέρχονται από εισφορά που επιβαρύνει τους τελικούς καταναλωτές, συνιστά μεταφορά κρατικών πόρων (σημ. 153-154). Τούτο διότι οι πόροι αυτοί βρίσκονται υπό διαρκή κρατικό έλεγχο (σημ. 159-160). Ωστόσο, η πρακτική αυτή δεν χορηγεί επιλεκτικό πλεονέκτημα στους παραγωγούς ανανεώσιμης ενέργειας, διότι το νομικό καθεστώς που τους διέπει διαφοροποιείται από το καθεστώς που διέπει τους παραγωγούς ενέργειας από ορυκτά καύσιμα (σημ. 168-172).

¹¹⁹ ΔΕΕ, 01.07.2014, C-573/12, Ålands Vindkraft AB, σκ. 12.

¹²⁰ όπ. π., σκ. 15, 19.

¹²¹ όπ. π., σκ. 18.

¹²² όπ. π., σκ. 24.

¹²³ όπ. π., σκ. 25.

οποίο παρέχει άμεσο οικονομικό πλεονέκτημα στους σουηδούς παραγωγούς ΑΠΕ έναντι των παραγωγών άλλων κρατών μελών και εάν το εν λόγω καθεστώς είναι συμβατό προς το άρθ. 34 ΣΛΕΕ.

58. Ως προς το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το ΔΕΕ εκκίνησε το σκεπτικό του με αφετηρία ότι το σουηδικό σύστημα πράσινων πιστοποιητικών συνιστά καθεστώς στήριξης κατά την έννοια του άρθ. 3 της Οδηγίας 2009/28/ΕΚ. Τούτο διότι συμβάλλει στην ενίσχυση των παραγωγών ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές επιβάλλοντας στους προμηθευτές και σε ορισμένες καταναλωτές να αγοράζουν πράσινα πιστοποιητικά από τους παραγωγούς.¹²⁴ Περαιτέρω, αναγόμενο στις αιτιολογικές σκέψεις της Οδηγίας, έκρινε ότι ο νομοθέτης της Ένωσης διατήρησε τη δυνατότητα των κρατών μελών να περιορίζουν το εδαφικό πεδίο εφαρμογής των καθεστώτων στήριξης μόνο στην εγχώρια παραγωγή πράσινης ενέργειας.¹²⁵
59. Ως προς το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το ΔΕΕ, λαμβάνοντας υπόψη ότι η Οδηγία 2009/28/ΕΚ δεν αναρμόνισε κατά τρόπο εξαντλητικό τα εθνικά καθεστώτα στήριξης, έκρινε ότι το άρθ. 34 της ΣΛΕΕ μπορεί κατ' αρχήν να τύχει εφαρμογής.¹²⁶ Περαιτέρω, κατά πάγια νομολογία, η ηλεκτρική ενέργεια θεωρείται ότι συνιστά εμπόρευμα.¹²⁷ Εν προκειμένω, το Δικαστήριο έκρινε ότι το επίμαχο καθεστώς, στο μέτρο που προβλέπει τη χορήγηση πράσινων πιστοποιητικών αποκλειστικά στους εγχώριους παραγωγούς ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, συνιστά μέτρο ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών.¹²⁸ Τούτο διότι το μέτρο αυτό έχει, εν δυνάμει, ως αποτέλεσμα τον περιορισμό των εισαγωγών ηλεκτρικής ενέργειας από άλλα κράτη μέλη, δεδομένου ότι οι προμηθευτές και οι καταναλωτές που υπόκεινται σε υποχρεώσεις ποσόστωσης ενδέχεται να προτιμήσουν τη σύναψη συμβάσεων με τους εθνικούς παραγωγούς, πράγμα που θα τους επιτρέψει να εκπληρώσουν τις εν λόγω υποχρεώσεις τους.¹²⁹
60. Ωστόσο, ο παραπάνω περιορισμός στην ελεύθερη κυκλοφορία δικαιολογείται για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος, που είναι συναφείς με τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, καθώς και για τους προβλεπόμενους στο άρθ. 36 της ΣΛΕΕ λόγους προστασίας της υγείας των προσώπων, των ζώων και των φυτών.¹³⁰ Το εθνικό μέτρο κρίθηκε αναγκαίο, ακόμα και εάν θεωρηθεί ότι η Σουηδία είχε ήδη εκπληρώσει τους εθνικούς δεσμευτικούς στόχους της. Τούτο διότι τα καθεστώτα στήριξης αποσκοπούν στη μακροπρόθεσμη ενίσχυση των επενδύσεων σε νέες εγκαταστάσεις και, κατά συνέπεια, προϋποθέτουν ορισμένη διάρκεια για την αποτελεσματικότητά τους.¹³¹ Περαιτέρω,

¹²⁴ όπ. π., σκ. 39-48.

¹²⁵ όπ. π., σκ. 49-51. Ενδιαφέρουσα είναι η γλωσσική διατύπωση του Δικαστηρίου, η οποία αναδεικνύει την αντίθεση μεταξύ του πρωτογενούς και του παραγώγου δικαίου: «(σκ. 49) [...] ο νομοθέτης της Ένωσης, με την έκδοση της οδηγίας 2009/28, διατήρησε τη δυνατότητα ενός τέτοιου εδαφικού περιορισμού. [...] (σκ. 51) [...] τα κράτη μέλη έχουν δικαίωμα να αποφασίζουν [...] σε ποιο βαθμό υποστηρίζουν την ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές η οποία παράγεται εντός άλλου κράτους μέλους».

¹²⁶ όπ. π., σκ. 39-48.

¹²⁷ Βλ. ενδεικτικά από την πλούσια νομολογία ΔΕΚ, 15.07.1964, C-6/64, Costa κατά ENEL. ΔΕΚ, 27.04.1994, C-393/92, Almelo, σκ. 28. ΔΕΚ, 23.10.1997, C-158/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκ. 14-20.

¹²⁸ Για την έννοια των μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών βλ. ενδεικτικά την υπόθεση ΔΕΚ, 11.07.1974, C-8/74, Procureur du roi et Dassonville, σκ. 5: «κάθε εμπορική ρύθμιση των κρατών μελών που δύναται να επηρεάσει άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά, το ενδοκοινοτικό εμπόριο πρέπει να θεωρείται μέτρο ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς».

¹²⁹ ΔΕΕ, 01.07.2014, C-573/12, Ålands Vindkraft AB, σκ. 65-75.

¹³⁰ όπ. π., σκ. 77-82.

¹³¹ όπ. π., σκ. 102-104.

το επίμαχο καθεστώς δεν επέβαλε υπέρμετρη επιβάρυνση στους προμηθευτές ηλεκτρικής ενέργειας, διότι οι τελευταίοι ήταν σε θέση να αγοράζουν τα απαιτούμενα πράσινα πιστοποιητικά έναντι δίκαιου τιμήματος λόγω της διαμόρφωσης μιας αυτόνομης αγοράς πράσινων πιστοποιητικών, η οποία λειτουργούσε σε συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού.¹³²

Η υπόθεση Essent Belgium

61. Στην υπόθεση Essent Belgium, το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να εξετάσει το φλαμανδικό σύστημα πράσινων πιστοποιητικών έπειτα από προδικαστικό ερώτημα βελγικού δικαστηρίου. Το επίμαχο φλαμανδικό διάταγμα προέβλεπε ότι για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές στην Φλαμανδική Περιφέρεια χορηγούνται πράσινα πιστοποιητικά.¹³³ Αντίστοιχα, οι προμηθευτές ηλεκτρικής ενέργειας έφεραν την υποχρέωση να καταθέσουν στη ρυθμιστική αρχή έναν αριθμό πράσινων πιστοποιητικών.¹³⁴
62. Η εταιρία Essent, ως προμηθεύτρια ηλεκτρικής ενέργειας, κατέθεσε ενώπιον της Φλαμανδικής Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας εγγυήσεις προέλευσης για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ, η οποία είχε παραχθεί στην Ολλανδία και τη Νορβηγία.¹³⁵ Η ρυθμιστική αρχή, θεωρώντας ότι μπορούσαν να γίνουν δεκτά μόνο τα πράσινα πιστοποιητικά για την παραγωγή ενέργειας στην Περιφέρεια της Φλάνδρας, επέβαλε στην Essent πρόστιμο.¹³⁶ Στο πλαίσιο προσφυγής κατά του προστίμου, το βελγικό δικαστήριο απήλυθε στο ΔΕΕ προδικαστικό ερώτημα σχετικά με τη συμβατότητα της φλαμανδικής νομοθεσίας με το άρθ. 34 της ΣΛΕΕ.¹³⁷
63. Το ΔΕΕ έκρινε ότι το επίμαχο καθεστώς στήριξης, στο μέτρο που προβλέπει την χορήγηση πράσινων πιστοποιητικών ικανών για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων ποσόστωσης μόνο στους παραγωγούς που βρίσκονται στην Φλαμανδική Περιφέρεια, μπορεί να θεωρηθεί μέτρο ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό.¹³⁸ Για τους ίδιους λόγους που εκτέθηκαν και στην απόφαση Ålands Vindkraft κρίθηκε ότι δικαιολογείται αντικειμενικώς, διότι είναι σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας.¹³⁹ Το Δικαστήριο επεσήμανε με μεγαλύτερη ενάργεια ότι, παρά το ευρύ περιθώριο εκτίμησης των κρατών μελών, για την αναλογικότητα του μέτρου θα πρέπει να πληρούνται δύο προϋποθέσεις. Πρώτον, θα πρέπει να δημιουργηθούν μηχανισμοί που να διασφαλίζουν την ανάπτυξη υγιούς ανταγωνισμού στη δευτερογενή αγορά πράσινων πιστοποιητικών, ώστε οι προμηθευτές, οι οποίοι εν τοις πράγμασι είναι οι κυρίως επιβαρυνθέντες από το σύστημα, να μπορούν να προμηθεύονται πράσινα πιστοποιητικά υπό δίκαιους όρους.¹⁴⁰ Δεύτερον, το ύψος του προστίμου, που επιβάλλεται σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης προς τις υποχρεώσεις ποσόστωσης, θα πρέπει να μην υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο.¹⁴¹

¹³² όπ. π., σκ. 107, 113-115.

¹³³ ΔΕΕ, 11.09.2014, C-204/12 έως C-208/12, Essent Belgium NV, σκ. 17.

¹³⁴ όπ. π., σκ. 18.

¹³⁵ όπ. π., σκ. 30-31.

¹³⁶ όπ. π., σκ. 32.

¹³⁷ όπ. π., σκ. 42.

¹³⁸ όπ. π., σκ. 82-87.

¹³⁹ όπ. π., σκ. 96-116.

¹⁴⁰ όπ. π., σκ. 111-112.

¹⁴¹ όπ. π., σκ. 114.

Η εκκρεμής υπόθεση Axpo Trading AG

64. Στην υπόθεση C-705/19, η οποία εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου του Λουξεμβούργου, τέθηκαν προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με το ιταλικό σύστημα πράσινων πιστοποιητικών.¹⁴² Η ιταλική νομοθεσία επέβαλλε στους παραγωγούς και τους εισαγωγείς ηλεκτρικής ενέργειας την υποχρέωση να διοχετεύουν στο εθνικό δίκτυο ορισμένο ποσοστό ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές. Για την εκπλήρωση αυτής της υποχρέωσης, οι υπόχρεοι όφειλαν είτε να αγοράσουν πράσινη ενέργεια από άλλους παραγωγούς, είτε να αγοράσουν πράσινα πιστοποιητικά από τους παραγωγούς ΑΠΕ είτε να εισάγουν την παραγόμενη από ΑΠΕ ενέργεια από άλλο κράτος μέλος ή τρίτη χώρα. Στην τελευταία περίπτωση, προβλεπόταν ως πρόσθετη προϋπόθεση για την αναγνώριση της εκπλήρωσης της υποχρέωσης να έχει συναφθεί προηγουμένως συμφωνία μεταξύ της Ιταλίας και του τρίτου κράτους. Το ΔΕΕ είχε κρίνει σε προηγούμενη απόφασή του ότι η τρίτη περίπτωση απαλλαγής αντίκειται στο ενωσιακό δίκαιο, διότι η Ένωση έχει την αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα για σύναψη τέτοιων συμφωνιών.¹⁴³
65. Εν προκειμένω, η εταιρία Axpo Trading AG εισήγαγε στην Ιταλία ηλεκτρική ενέργεια, η οποία παραγόταν από ανανεώσιμες πηγές στην Ελβετία.¹⁴⁴ Ο Διαχειριστής Υπηρεσιών Ενέργειας (Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE) αρνήθηκε να αναγνωρίσει ότι η εισαγόμενη ενέργεια θεωρούνταν κατάλληλη για την εκπλήρωση της υποχρέωσης ποσοστώσεως και επέβαλε στην εταιρία την αγορά πράσινων πιστοποιητικών.¹⁴⁵ Με αφορμή την δικαστική προσφυγή της Axpo κατά της απόφασης του GSE, το ΣτΕ της Ιταλίας απέστειλε προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ σχετικά με τη συμφωνία του επίμαχου καθεστώτος προς το ενωσιακό δίκαιο.
66. Δεδομένου ότι η απόφαση του Δικαστηρίου εκκρεμεί, είναι σκόπιμο να ληφθούν υπόψη οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα M. Campos Sanchez-Bordona. Κατά την εκτίμησή του, το ιταλικό καθεστώς στήριξης είναι συμβατό με την Οδηγία 2009/28/EK, δεδομένου ότι η τελευταία επιτρέπει στα κράτη μέλη να προσδιορίζουν ελεύθερα το εδαφικό πεδίο εφαρμογής των εθνικών καθεστώτων στήριξης, ακόμα και κατ' αποκλεισμό της εισαγόμενης ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται σε άλλα κράτη.¹⁴⁶ Ακόμα και στην περίπτωση σύστασης μηχανισμών συνεργασίας κατ' άρθρ. 6-11 της ίδιας Οδηγίας, τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίζουν το ευνοϊκό καθεστώς μόνο για την ενέργεια που παράγεται εντός των συνόρων τους.¹⁴⁷ Περαιτέρω, πρότεινε στο ΔΕΕ να απαντήσει ότι το επίμαχο καθεστώς δεν συνιστά επιβάρυνση ισοδύναμου αποτελέσματος προς δασμούς επί των εισαγωγών, διότι η

¹⁴² Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα M. Campos Sanchez-Bordona, της 3ης Δεκεμβρίου 2020, C-705/19, Axpo Trading AG.

¹⁴³ ΔΕΕ, 26.11.2014, C-66/13, Green Network SpA, στην οποία κρίθηκε ότι η ΕΕ έχει αποκλειστική (σιωπηρή) εξωτερική αρμοδιότητα για τη σύναψη συμβάσεων για την αναγνώριση των εγγυήσεων προελεύσεως ως μέσου αποδείξεως της προελεύσεως της πράσινης ηλεκτρικής ενέργειας που εισάγεται από τρίτα κράτη, διότι επί του ζητήματος αυτού υφίσταται πλήρης εναρμόνιση σε επίπεδο παραγωγού δικαίου και η σύναψη συμφωνίας με τρίτο κράτος θα επέκτεινε το πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου.

¹⁴⁴ όπ. π., σημ. 17.

¹⁴⁵ όπ. π., σημ. 18.

¹⁴⁶ όπ. π., σημ. 48-52.

¹⁴⁷ όπ. π., σημ. 53-54. Βλ. και υποσημ. (28): «Αυτοί οι μηχανισμοί συνεργασίας παρέχουν στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να συμφωνούν ως προς τον βαθμό στήριξης που παρέχει ένα κράτος μέλος στην παραγωγή ενέργειας σε άλλο κράτος μέλος και ως προς τον βαθμό συμμετοχής της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές σε σχέση με τους αντίστοιχους εθνικούς συνολικούς στόχους».

υποχρέωση αγοράς πράσινων πιστοποιητικών δεν έχει οιονεί φορολογικό χαρακτήρα ούτε είναι συνυφασμένη με τη διέλευση των συνόρων, αλλά επιβάλλεται αδιακρίτως σε όλους τους παραγωγούς ή εισαγωγείς.¹⁴⁸ Επιβεβαίωσε ότι συνιστά δικαιολογημένο μέτρο ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό επαναλαμβάνοντας σε μεγάλο βαθμό την αιτιολογία του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-573/12, Ålands Vindkraft.¹⁴⁹

(ε) Σχολιασμός των αποφάσεων

67. Οι παραπάνω αποφάσεις έχουν αποτελέσει αντικείμενο εκτενούς σχολιασμού, αλλά και κριτικής από μέρος της θεωρίας. Εξάλλου και ο Γενικός Εισαγγελέας Y. Bot στις υποθέσεις Ålands Vindkraft και Essent Belgium εξέφρασε διαφορετική γνώμη σε σχέση με την τελική κρίση του Δικαστηρίου.¹⁵⁰ Τα δύο σημεία κριτικής που διαμορφώθηκαν σχετίζονται με την εφαρμογή της νομολογίας περί επιτακτικών αναγκών, που διαμορφώθηκε το πρώτον με την απόφαση Cassis de Dijon,¹⁵¹ και με την ένταση του δικαστικού ελέγχου υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας.
68. Ως προς το πρώτο σημείο κριτικής, μέρος της θεωρίας έχει διατυπώσει τη γνώμη ότι οι αποφάσεις του ΔΕΕ στις υποθέσεις Ålands Vindkraft και Essent Belgium, παραβλέπουν την θεωρία των επιτακτικών αναγκών όπως διαμορφώθηκε με τη νομολογία Cassis de Dijon. Συγκεκριμένα, κατά τη νομολογία αυτή, ελλείψει εναρμόνισης σε ενωσιακό επίπεδο ένα μέτρο ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό, αδιακρίτως εφαρμοζόμενο, μπορεί να δικαιολογηθεί για λόγους πέρα από τους περιοριστικά αναφερόμενους στο άρθρ. 36 της ΣΛΕΕ,¹⁵² εφόσον εξυπηρετεί επιτακτικές ανάγκες και είναι σύμφωνο προς την αρχή της αναλογικότητας.¹⁵³ Η νομολογία τυγχάνει εφαρμογής αποκλειστικά σε περιπτώσεις στις οποίες το εθνικό μέτρο εφαρμόζεται αδιακρίτως και όχι σε περιπτώσεις στις οποίες το επίμαχο εθνικό μέτρο έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία διακρίσεων.¹⁵⁴
69. Συγκεκριμένα, προσάπτεται στο Δικαστήριο ότι τα επίμαχα καθεστάτα πράσινων πιστοποιητικών ενέχουν διακριτικό αποτέλεσμα, δεδομένου ότι χορηγούν άμεσο οικονομικό πλεονέκτημα αποκλειστικά στους εγχώριους παραγωγούς πράσινης ηλεκτρικής ενέργειας κατ' αποκλεισμό των παραγωγών, οι οποίοι βρίσκονται εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη.¹⁵⁵ Κατά συνέπεια, ασκείται κριτική από μέρος της θεωρίας λόγω ασυνέπειας του Δικαστηρίου ως προς την εφαρμογή της θεωρίας

¹⁴⁸ όπ. π., σημ. 68-71.

¹⁴⁹ όπ. π., σημ. 81-87.

¹⁵⁰ Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Y. Bot, της 28ης Ιανουαρίου 2014, C-573/12, Ålands Vindkraft AB. Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Y. Bot, της 8ης Μαΐου 2013, C-204/12 έως C-208/12, Essent Belgium NV.

¹⁵¹ ΔΕΚ, 20.02.1979, C-120/79, Rewe-Zentral AG, ιδίως σκ. 8.

¹⁵² Περί εξαντλητικής αναφοράς των προβλεπόμενων στο άρθρ. 36 της ΣΛΕΕ λόγων γενικού συμφέροντος βλ. De Grove-Valdeyron N., Droit du marché intérieur européen, 5η έκδ., L.G.D.J., 2017, σελ. 68. ΔΕΚ, 10.01.1985, C-229/83, Association des Centres distributeurs Edouard Leclerc, σκ. 29-30.

¹⁵³ De Grove-Valdeyron N., Droit du marché intérieur européen, 5η έκδ., L.G.D.J., 2017, σελ. 81-88. Παπαδοπούλου Ρ.-Ε., «Για μια οριζόντια θεώρηση των επιτακτικών αναγκών στην ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, προσώπων και υπηρεσιών», ΚριτΕ. 1/1999, σελ. 104.

¹⁵⁴ Craig P./ De Burca G., "EU law: text, cases and materials. UK version", 7η έκδ., Oxford university Press, 2020, σελ. 764.

¹⁵⁵ Steinbach A./ Brückmann R., "Renewable energy and the free movement of goods", Journal of Environmental Law (2015) 27, σελ. 9-10. Fouguet D./ Guarrata A., "Judgment of 1st July 2014 in Ålands Vindkraft AB v Energimyndigheten: Comments on case C-573/12", Renewable Energy Law and Policy Review (2014) Vol. 5 no. 1, σελ. 58. van Calster G., "Climate Change and Renewable Energy as a Super Trump for EU Trade Law: However all Essent clear" Renewable Energy Law and Policy Review (2014) Vol. 5 no. 1, σελ. 60-66. Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Y. Bot, της 8ης Μαΐου 2013, C-204/12 έως C-208/12, Essent Belgium NV, σκ. 80 και 83.

των επιτακτικών αναγκών αποκλειστικά στα αδιακρίτως εφαρμοζόμενα μέτρα.¹⁵⁶ Υποστηρίζεται, μάλιστα, ότι τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να εκμεταλλευτούν τη νομολογία αυτή προκειμένου να εισάγουν αμιγώς προστατευτικές ρυθμίσεις.¹⁵⁷ Ωστόσο, η κριτική αυτή δεν είναι πειστική. Πρώτον, η κριτική παραβλέπει ότι το Δικαστήριο επικαλείται εκτός από λόγους προστασίας του περιβάλλοντος και λόγους που σχετίζονται με την προστασία της υγείας των ανθρώπων, των ζώων και των φυτών.¹⁵⁸ Θα μπορούσε ευλόγως να υποστηριχθεί ότι η κλιματική αλλαγή αποτελεί πραγματικό κίνδυνο για όλους τους παραπάνω. Περαιτέρω, όπως επισημαίνει και ο Γενικός Εισαγγελέας Υ. Bot στις υποθέσεις Ålands Vindkraft και Essent Belgium, παρατηρείται μια σιωπηρή κάμψη της νομολογίας Cassis de Dijon, καθώς το Δικαστήριο έχει σε αρκετές περιπτώσεις κρίνει ότι ακόμα και διακριτικώς εφαρμοζόμενα μέτρα μπορούν να δικαιολογηθούν για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος.¹⁵⁹

70. Το δεύτερο σημείο κριτικής σχετίζεται με την ηπιότητα του ελέγχου που άσκησε το Δικαστήριο. Ειδικότερα, προσάπτεται και πάλι ασυνέπεια στο ΔΕΕ, δεδομένου ότι σε προγενέστερες αποφάσεις είχε ασκήσει πολύ πιο ενδελεχή έλεγχο απαιτώντας σοβαρή αιτιολογία από τα κράτη μέλη προκειμένου να δεχθεί την αναλογικότητα των μέτρων.¹⁶⁰ Περαιτέρω, υποστηρίζεται ότι ένα εναρμονισμένο καθεστώς στήριξης σε ενωσιακό επίπεδο θα οδηγούσε σε μείωση του κόστους της επέκτασης των μονάδων παραγωγής ΑΠΕ.¹⁶¹ Επιπλέον, ασκείται κριτική διότι, κατά την εκτίμηση μέρους της θεωρίας, το Δικαστήριο δεν έλαβε σοβαρά υπόψη τις εξελίξεις που είχαν επέλθει στο ενωσιακό δίκαιο συγκριτικά προς την απόφαση PreussenElektra.¹⁶² Κατά την έκδοση της απόφασης PreussenElektra ίσχυε μόνο η Οδηγία 96/92/ΕΚ,¹⁶³ η οποία σηματοδοτούσε το πρώτο βήμα προς την απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας. Κατά τον χρόνο κρίσης της απόφασης Ålands Vindkraft, η απελευθέρωση είχε ολοκληρωθεί με το τρίτο ενεργειακό πακέτο για την εσωτερική αγορά ενέργειας.¹⁶⁴ Παρά την εξέλιξη του κοινοτικού δικαίου, η κρίση του Δικαστηρίου δεν ήταν ουσιωδώς διαφορετική.¹⁶⁵

¹⁵⁶ Steinbach A./ Brückmann R., *όπ. π.*, σελ. 9-10. Fouguet D./ Guarrata A., *όπ. π.*, σελ. 58. van Calster G., *όπ. π.*, Renewable Energy Law and Policy Review (2014) Vol. 5 no. 1, σελ. 60-66.

¹⁵⁷ Steinbach A./ Brückmann R., *όπ. π.*, σελ. 12.

¹⁵⁸ ΔΕΕ, 01.07.2014, C-573/12, Ålands Vindkraft AB, σκ. 80. ΔΕΕ, 11.09.2014, C-204/12 έως C-208/12, Essent Belgium NV, σκ. 93.

¹⁵⁹ Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Υ. Bot, της 8ης Μαΐου 2013, C-204/12 έως C-208/12, Essent Belgium NV, σημ. 88-92. Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Υ. Bot, της 28ης Ιανουαρίου 2014, C-573/12, Ålands Vindkraft AB, σημ. 79, με περαιτέρω παραπομπές στις αποφάσεις ΔΕΚ, 13.03.2001, C-379/98, PreussenElektra AG και ΔΕΕ, 09.07.1992, C-2/90, Επιτροπή κατά Βελγίου. Craig P./ De Burca G., *EU law: text, cases and materials. UK version*, 7η έκδ., Oxford university Press, 2020, σελ. 762-763.

¹⁶⁰ Steinbach A./ Brückmann R., "Renewable energy and the free movement of goods", *Journal of Environmental Law* (2015) 27, σελ. 14. Tsiropoulou E., "Renewable-energy support schemes in the case law of the court of justice of the EU: tensions between trade and climate objectives", *Climate Law* (2016) 6, σελ. 274-278.

¹⁶¹ Steinbach A./ Brückmann R., *όπ. π.*, σελ. 14.

¹⁶² ΔΕΚ, 13.03.2001, C-379/98, PreussenElektra AG.

¹⁶³ Οδηγία 96/92/ΕΚ, της 19ης Δεκεμβρίου 1996, ου Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας (ΕΕ L 27 της 30/01/1997)

¹⁶⁴ ΔΕΕ, 01.07.2014, C-573/12, Ålands Vindkraft AB, σκ. 86.

¹⁶⁵ Steinbach A./ Brückmann R., "Renewable energy and the free movement of goods", *Journal of Environmental Law* (2015) 27, σελ. 13.

71. Το πιο σημαντικό σημείο της κριτικής εντοπίζεται στις προτάσεις των Γενικών Εισαγγελέων F. G. Jacobs¹⁶⁶ και Y. Bot¹⁶⁷: η ενέργεια που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές συντείνει στην επίτευξη των ενεργειακών στόχων της Ένωσης και στη μείωση εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου ανεξαρτήτως του κράτους στο οποίο βρίσκεται η μονάδα παραγωγής. Το Δικαστήριο δεν αμφισβητεί αυτή την παραδοχή.¹⁶⁸ Ωστόσο, εκκινώντας από μια πραγματιστική αφετηρία, έκρινε ότι ελλείπει εναρμόνιση των εθνικών καθεστώτων στήριξης, οι εδαφικοί περιορισμοί των καθεστώτων στήριξης μπορούν να θεωρηθούν καθεαυτοί αναγκαίοι.¹⁶⁹ Η αρνητική «νομολογιακή εναρμόνιση»¹⁷⁰ θα ήταν εξαιρετικά δυσχερής λόγω της περιπλοκότητας και της ανομοιογένειας των εθνικών αγορών ενέργειας. Η προσέγγιση του Δικαστηρίου είναι δικαιολογημένη λόγω της ίδιας της φιλοσοφίας των Οδηγιών 2001/77/ΕΚ και 2009/28/ΕΚ: ναι μεν ισχύει δεσμευτικός στόχος σε ενωσιακό επίπεδο, αλλά αυτός έχει επιμεριστεί σε εθνικούς στόχους. Κατ' εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας ο ενωσιακός νομοθέτης έκρινε ότι ο στόχος αυτός μπορεί να επιτευχθεί βέλτιστα σε εθνικό επίπεδο. Το Δικαστήριο του Λουξεμβούργου απλώς αποδίδει τον δέοντα σεβασμό (deference)¹⁷¹ στις επιλογές του ενωσιακού νομοθέτη.
72. Από όλα τα παραπάνω αναδεικνύεται ένα παράδοξο στην πολιτική της Ένωσης για το κλίμα. Αφενός, τόσο το θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης όσο και η αιτιολογία του Δικαστηρίου αναδεικνύουν τον σχεδόν κεντρικό ρόλο των κρατών μελών στη διαμόρφωση των καθεστώτων στήριξης. Τα καθεστώτα αυτά αποτελούν ζήτημα πρωτίστως εθνικής πολιτικής. Η κυριαρχία των κρατών μελών αναδεικνύεται από το γεγονός ότι οι εδαφικοί περιορισμοί των καθεστώτων στήριξης δεν αντίκεινται στις κανόνες της ελεύθερης κυκλοφορίας του πρωτογενούς δικαίου.¹⁷² Αφετέρου, η κλιματική αλλαγή αποτελεί διεθνές πρόβλημα το οποίο δεν αναγνωρίζει σύνορα.¹⁷³

¹⁶⁶ Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα F. G. Jacobs, της 26ης Οκτωβρίου 2000, C-379/98, PreussenElektra AG, σημ. 236: «δεν αντιλαμβάνομαι γιατί το παραγόμενο από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας ηλεκτρικό ρεύμα εντός άλλου κράτους μέλους δεν θα συνέβαλε στη μείωση των εκπομπών αερίων στη Γερμανία στον ίδιο βαθμό με το ηλεκτρικό ρεύμα που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας στη Γερμανία. Και στις δύο περιπτώσεις, η εγχώρια παραγωγή ηλεκτρικού ρεύματος από συμβατικές πηγές ενέργειας και η ρύπανση που προκύπτει από αυτήν θα μειωθούν στην ίδια αναλογία.»

¹⁶⁷ Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Y. Bot, της 8ης Μαΐου 2013, C-204/12 έως C-208/12, Essent Belgium NV, σημ. 104: « Νομίζω ότι ούτε ο δικαιολογητικός λόγος που αντλείται από τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου είναι πειστικός, επειδή η ηλεκτρική ενέργεια που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας σε άλλο κράτος μέλος της Ένωσης ή στον ΕΟΧ θα συνέβαλλε στη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου στη Φλαμανδική Περιφέρεια στον ίδιο βαθμό με την ηλεκτρική ενέργεια που παράγεται στην περιφέρεια αυτή από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.»

¹⁶⁸ ΔΕΕ, 01.07.2014, C-573/12, Ålands Vindkraft AB, σκ. 93.

¹⁶⁹ ΔΕΕ, 01.07.2014, C-573/12, Ålands Vindkraft AB, 92-94. ΔΕΕ, 11.09.2014, C-204/12 έως C-208/12, Essent Belgium NV, σκ. 97.

¹⁷⁰ Για την έννοια της αρνητικής εναρμόνισης βλ. ενδεικτικά Craig P., “The Internal Market: An Historical Perspective” διαθέσιμο στο <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3892677> (τελευταία πρόσβαση 13.10.2021).

¹⁷¹ Για την έννοια του deference στο ενωσιακό δίκαιο βλ. Craig P., “Judicial review and judicial deference” in M Scholten and A Brenninkmeijer (eds), *Controlling EU Agencies, The Rule of Law in a Multi-Jurisdictional Order*, Elgar, 2020, σελ. 98επ. Craig P., “Law, fact and discretion in the UK, EU and the USA” διαθέσιμο στο <https://www.sciencespo.fr/chaire-madp/sites/sciencespo.fr.chaire-madp/files/paul_craig.pdf> (τελευταία πρόσβαση στις 13.10.2021). De Burca G., “The Principle of Proportionality and its Application in EC Law”, *Yearbook of European Law* (1993) Vol. 13 no. 1, σελ. 105–150.

¹⁷² ΔΕΕ, 01.07.2014, C-573/12, Ålands Vindkraft AB, σκ. 92.

¹⁷³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία» COM(2019) 640 τελικό, Βρυξέλλες, 11.12.2019, σελ. 3.

(ii) Ο προστατευτισμός στην εθνική έννομη τάξη

73. Ο προστατευτισμός των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ εντοπίζεται και στην εθνική έννομη τάξη. Στην περίπτωση αυτή, ο προστατευτισμός έχει την έννοια της πλήρους προστασίας των παραγωγών από ΑΠΕ από τις αβεβαιότητες και τους κινδύνους της αγοράς. Στην ενότητα αυτή εξετάζεται το ελληνικό καθεστώς στήριξης όπως θεσπίστηκε με τον Ν. 2244/1994 και τροποποιήθηκε με μια σειρά νομοθετημάτων, ιδίως τους νόμους 2773/1999, 3468/2006 και 3851/2010. Τα δύο βασικά εργαλεία, τα οποία αξιοποίησε ο Έλληνας νομοθέτης, ήταν η κατά προτεραιότητα απορρόφηση της παραγόμενης από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και το σύστημα εγγυημένων τιμών (FiT).

(α) Τα συστήματα εγγυημένων τιμών υπό οικονομική σκοπιά

74. Πριν την εξέταση της ελληνικής νομοθεσίας, είναι σκόπιμο να προσεγγίσουμε τα συστήματα εγγυημένων τιμών από την πλευρά της οικονομικής επιστήμης. Τούτο είναι αναγκαίο για την κατανόηση των λόγων οι οποίοι οδήγησαν τον Έλληνα νομοθέτη στην συγκεκριμένη επιλογή και των λόγων για τους οποίους το σύστημα αυτό χαρακτηρίζεται προστατευτικό. Τα συστήματα εγγυημένων τιμών ανήκουν στα «συστήματα τιμής» (price-based).¹⁷⁴ Μεταξύ των κρατών που εφαρμόζουν τα συστήματα αυτά εντοπίζονται διάφορες παραλλαγές.¹⁷⁵ Ο σκοπός της παρούσας ενότητας συνίσταται στην παρουσίαση των βασικών τους χαρακτηριστικών με σκοπό να αναδειχθούν τα ουσιώδη πλεονεκτήματα και μειονεκτήματά τους.
75. Η θεμελιώδης ιδέα που παρατηρείται στα συστήματα εγγυημένων τιμών είναι ότι η ενέργεια, η οποία παράγεται από ανανεώσιμες πηγές, αγοράζεται για ορισμένο χρονικό διάστημα σε σταθερές τιμές, οι οποίες καθορίζονται συνήθως από το κράτος και είναι αυξημένες σε σχέση με τις τιμές της αγοράς.¹⁷⁶
76. Τα συστήματα εγγυημένων τιμών διακρίνονται σε αυτά που είναι πλήρως ανεξάρτητα από την αγορά (market-independent) και σε αυτά που εξαρτώνται εν μέρει από την αγορά (market-dependent).¹⁷⁷ Στην πρώτη περίπτωση, κατατάσσεται το μοντέλο FiT, κατά το οποίο προσφέρεται στους παραγωγούς πράσινης ενέργειας μια σταθερή ελάχιστη επιδότηση ανεξάρτητα από τις τιμές της ηλεκτρικής ενέργειας στη χονδρεμπορική αγορά.¹⁷⁸ Ο όρος feed-in tariff προέρχεται από τον Γερμανικό νόμο Stromeinspeisungsgesetz 1991.¹⁷⁹ Στη δεύτερη περίπτωση, κατατάσσονται τα συστήματα FiP, κατά τα οποία χορηγείται ένα πρόσθετο ποσό (premium) πλέον της τιμής της αγοράς της ηλεκτρικής ενέργειας.¹⁸⁰ Η προσαύξηση μπορεί να είναι είτε σταθερή και να προσδιορίζεται εκ των προτέρων (fixed premium), είτε να είναι διαφορική (sliding premium) οπότε μεταβάλλεται

¹⁷⁴ Beck F./ Martinot E., “Renewable energy policies and barriers” σε Cleveland C. (επιστ. διευθ.) *Encyclopaedia of Energy*, Elsevier Science, 2004, σελ. 365επ.

¹⁷⁵ Couture T./ Gagnon Y., “An analysis of feed-in tariff remuneration models: implications for renewable energy investment”, *Energy Policy* (2010) 38, σελ. 955-965.

¹⁷⁶ όπ. π., σελ. 955.

¹⁷⁷ όπ. π., σελ. 956.

¹⁷⁸ όπ. π., σελ. 956.

¹⁷⁹ Atmaca N./ Lojodice I., “The Impact of Support Schemes on RES Installations and Retail Electricity Prices”, *Renewable Energy Law and Policy Review* (2014) Vol. 5, No. 1, σελ. 75.

¹⁸⁰ Couture T./ Gagnon Y., “An analysis of feed-in tariff remuneration models: implications for renewable energy investment”, *Energy Policy* (2010) 38, σελ. 956.

ανάλογα με τις τιμές της αγοράς, δηλαδή αυξάνεται όταν η τιμή της αγοράς είναι μειωμένη και αντίστοιχα αντιστρόφως.¹⁸¹

77. Με σκοπό να αντισταθμιστούν ορισμένα μειονεκτήματα των συστημάτων FiT, τα κράτη διαμορφώνουν διάφορες παραλλαγές.¹⁸² Έτσι, σε πολλές περιπτώσεις παρατηρείται διαφοροποίηση των επιδοτήσεων ανάλογα με την αξιοποιούμενη τεχνολογία με σκοπό να χορηγηθούν κίνητρα έρευνας και ανάπτυξης νέων ή «ανώριμων» τεχνολογιών.¹⁸³ Οι ρυθμίσεις αυτές θεσπίστηκαν ως απάντηση στην κριτική ότι οι επιδοτήσεις δεν συνέβαλαν στην ανάπτυξη της καινοτομίας, αλλά ευνοούσαν τις ήδη εμπορευματοποιημένες τεχνολογίες.¹⁸⁴ Επιπλέον, συχνά οι μειώσεις των επιδοτήσεων πραγματοποιούνται με σκοπό αυτές να αντανakλούν τις μειώσεις στο κόστος της σχετικής τεχνολογίας και να αποφεύγονται οι υπεραποζημιώσεις.¹⁸⁵ Οι διαφοροποιήσεις στη χρηματοδότηση ενδέχεται να οφείλονται και σε άλλους παράγοντες όπως το μέγεθος ή την τοποθεσία της εγκατάστασης του σταθμού παραγωγής.¹⁸⁶ Σε άλλες περιπτώσεις θεσπίζονται ανώτατα όρια (growth corridors and caps) στις επιδοτήσεις ανάλογα με την εγκατεστημένη ισχύ των σταθμών ΑΠΕ που επιδιώκει να ενισχύσει ένα κράτος.¹⁸⁷ Τούτο συμβαίνει προκειμένου να διασφαλίζεται ο περιορισμός του κόστους για τους καταναλωτές, οι οποίοι συνήθως επιβαρύνονται με σκοπό την χρηματοδότηση των μηχανισμών στήριξης.¹⁸⁸
78. Το πλέον σημαντικό πλεονέκτημα των συστημάτων FiT είναι ο μειωμένος επενδυτικός κίνδυνος. Οι παρεχόμενες σταθερές επιδοτήσεις παρείχαν πλήρη προστασία στους παραγωγούς από τους κινδύνους της αγοράς, με αποτέλεσμα να διευκολυνθεί η διεξόδυση των ΑΠΕ.¹⁸⁹ Παρατηρείται ότι οι παραγωγοί προτιμούν τα συστήματα αυτά έναντι των συστημάτων ποσότητας (quantity-based), διότι στην πρώτη περίπτωση είναι σε θέση να προβλέψουν μακροπρόθεσμα και με ασφάλεια τα προσδοκώμενα εισοδήματά τους.¹⁹⁰ Αντιστρόφως, η έλλειψη προβλεψιμότητας συνεπάγεται για τον επενδυτή πρόσθετο κόστος κεφαλαίων.¹⁹¹ Μάλιστα, κατά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το μοντέλο FiT

¹⁸¹ Καλαμπούκα Μ., «Κρατικές ενισχύσεις και ανανεώσιμες πηγές ενέργειας», Ε&Δ 31/2020, σελ. 84επ.

¹⁸² Για μια περιγραφή των διαφόρων παραλλαγών το συστημάτων εγγυημένων τιμών βλ. Couture T./ Gagnon Y., “An analysis of feed-in tariff remuneration models: implications for renewable energy investment”, *Energy Policy* (2010) 38, σελ. 955-965.

¹⁸³ Crossley P., *Renewable Energy Law: An International Assessment*, Cambridge University Press, 2019, σελ. 178.

¹⁸⁴ Beck F./ Martinot E., “Renewable energy policies and barriers” σε Cleveland C. (επιστ. διευθ.) *Encyclopaedia of Energy*, Elsevier Science, 2004, σελ. 365επ.

¹⁸⁵ Atmaca N./ Lojodice I., “The Impact of Support Schemes on RES Installations and Retail Electricity Prices”, *Renewable Energy Law and Policy Review* (2014) Vol. 5, No. 1, σελ. 70.

¹⁸⁶ Crossley P., *Renewable Energy Law: An International Assessment*, Cambridge University Press, 2019, σελ. 179.

¹⁸⁷ Atmaca N./ Lojodice I., “The Impact of Support Schemes on RES Installations and Retail Electricity Prices”, *Renewable Energy Law and Policy Review* (2014) Vol. 5, No. 1, σελ. 70.

¹⁸⁸ Couture T./ Gagnon Y., “An analysis of feed-in tariff remuneration models: implications for renewable energy investment”, *Energy Policy* (2010) 38, σελ. 956.

¹⁸⁹ Ηλιάδου Αικ., «Η ευρωπαϊκή πολιτική για τη στήριξη των ΑΠΕ μετά το Χειμερινό Πακέτο» σε Χατζηκωνσταντίνου Χ. (επιμ.), *Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 13-15.

¹⁹⁰ Maxian Rusche T., *EU Renewable Electricity Law and Policy: from national targets to a common market*, Cambridge University Press, 2015, σελ. 48.

¹⁹¹ όπ. π., σελ. 48.

αξιολογήθηκε ως το πλέον αποτελεσματικό για την επίτευξη των ευρωπαϊκών στόχων ενεργειακής κατανάλωσης ανανεώσιμης ενέργειας.¹⁹²

79. Περαιτέρω, συγκριτικά προς τα συστήματα ποσοτώσεων ή πράσινων πιστοποιητικών, ο σχεδιασμός των συστημάτων FiT συνεπάγεται χαμηλότερο διοικητικό κόστος.¹⁹³ Επιπλέον, τα συστήματα FiT ευνοούν περισσότερο την ανάπτυξη των τεχνολογιών παραγωγής, διότι η αβεβαιότητα ως προς τα προσδοκώμενα κέρδη αποθαρρύνει τις επενδύσεις στην έρευνα και την καινοτομία.¹⁹⁴ Δεδομένου ότι η ανάπτυξη της τεχνολογίας οδηγεί σε μείωση του κόστους παραγωγής, οι παραγωγοί ΑΠΕ ήταν πρόθυμοι να επενδύσουν στην έρευνα όταν μπορούσαν να προβλέψουν με μεγαλύτερη βεβαιότητα τα προσδοκώμενα οφέλη.¹⁹⁵
80. Το βασικό μειονέκτημα των συστημάτων FiT συνίσταται στο υψηλό δημοσιονομικό κόστος, το οποίο απαιτείται για τη χρηματοδότησή τους. Στο βωμό της επίτευξης των ενεργειακών στόχων θυσιάζεται ο καταναλωτής, ο οποίος συχνά αποτελεί τον κυρίως βαρυνόμενο από τις επιβαρύνσεις που επιβάλλονται για τη χρηματοδότηση των συστημάτων αυτών.¹⁹⁶ Τούτο έχει περαιτέρω σοβαρές δευτερογενείς συνέπειες. Οι ενεργοβόρες επιχειρήσεις, ως «μεγάλοι» καταναλωτές, πλήττονται σοβαρά από τις επιβαρύνσεις αυτές, με αποτέλεσμα να είναι αναγκαίες κρατικές ενισχύσεις υπέρ αυτών με σκοπό να διατηρηθεί η ανταγωνιστικότητά τους ή να αποφευχθεί η μετατόπισή τους σε άλλα κράτη, συνήθως εκτός Ευρώπης, όπου δεν θα φέρουν αντίστοιχες υποχρεώσεις (carbon leakage, «διαρροή άνθρακα»)¹⁹⁷. Επιπλέον, τα συστήματα εγγυημένων τιμών οδηγούν συχνά σε υπερχρηματοδοτήσεις των παραγωγών πράσινης ενέργειας.¹⁹⁸ Τούτο δημιουργεί περαιτέρω στρεβλώσεις στην αγορά και νοθεύει τον ανταγωνισμό.
81. Σε ό,τι αφορά τα συστήματα FiP παρατηρούνται ορισμένες διαφοροποιήσεις. Ως πλεονέκτημα θεωρείται το γεγονός ότι είναι πιο συμβατά με την αγορά και δημιουργούν μικρότερες στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό.¹⁹⁹ Αντίστοιχα, επειδή η προβλεψιμότητα των εισοδημάτων είναι δυσχερέστερη, αυξάνεται ο επενδυτικός κίνδυνος.²⁰⁰ Περαιτέρω, υποστηρίζεται ότι τα συστήματα FiP είναι πιο κοστοβόρα ανά kWh σε σχέση με τα συστήματα FiT, διότι, λαμβάνοντας υπόψη ότι η πρόσθετη επιδότηση χορηγείται πλέον της μεταβλητής τιμής που διαμορφώνεται από την αγορά, ενδέχεται αυτή η πρόσθετη επιδότηση να είναι είτε υπερβολικά υψηλή είτε υπερβολικά χαμηλή.²⁰¹

¹⁹² European Commission, “Commission staff working document - The support of electricity from renewable energy sources - Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources”, SEC (2008) 57 final, Brussels, 23.1.2008.

¹⁹³ Crossley P., *Renewable Energy Law: An International Assessment*, Cambridge University Press, 2019, σελ. 185.

¹⁹⁴ Maxian Rusche T., *EU Renewable Electricity Law and Policy: from national targets to a common market*, Cambridge University Press, 2015, σελ. 52.

¹⁹⁵ όπ. π., σελ. 52.

¹⁹⁶ Atmaca N./ Lojodice I., “The Impact of Support Schemes on RES Installations and Retail Electricity Prices”, *Renewable Energy Law and Policy Review* (2014) Vol. 5, No. 1, σελ. 67-78.

¹⁹⁷ Βλ. για το ζήτημα αυτό Τριανταφυλλίδης Β., «Φθινότερη ενέργεια για τις ενεργοβόρες επιχειρήσεις (;) Η προβληματική από τη σκοπιά του δικαίου κρατικών ενισχύσεων», Ε&Δ 24/2016, σελ. 31-44.

¹⁹⁸ Atmaca N./ Lojodice I., “The Impact of Support Schemes on RES Installations and Retail Electricity Prices”, *Renewable Energy Law and Policy Review* (2014) Vol. 5, No. 1, σελ. 67-78.

¹⁹⁹ Couture T./ Gagnon Y., “An analysis of feed-in tariff remuneration models: implications for renewable energy investment”, *Energy Policy* (2010) 38, σελ. 960.

²⁰⁰ όπ. π., σελ. 960.

²⁰¹ όπ. π., σελ. 960.

(β) Τα συστήματα Feed-in Tariff στην ελληνική έννομη τάξη

82. Ο Έλληνας νομοθέτης υιοθέτησε το σύστημα feed-in tariff σε συνδυασμό με την κατά προτεραιότητα απορρόφηση της ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές. Η επιλογή του συστήματος αυτού σε σχέση με τα λοιπά καθεστάτα στήριξης των ΑΠΕ αναδεικνύει την πρόθεση του νομοθέτη να διαμορφώσει ένα πλαίσιο πλήρους προστασίας των παραγωγών πράσινης ενέργειας από τους κινδύνους της αγοράς.
83. Το ελληνικό καθεστώς στήριξης θεσπίστηκε με τον Ν. 2244/1994.²⁰² Αν και αναγνωρίζεται κατ' αρχήν το νομικό μονοπώλιο της παραγωγής, μεταφοράς διανομής και εμπορίας ηλεκτρικής ενέργειας υπέρ της ΔΕΗ,²⁰³ προβλέπεται η δυνατότητα παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας κατά κανόνα από ανανεώσιμες πηγές και κατ' εξαίρεση από συμβατικά καύσιμα.²⁰⁴ Η ρύθμιση αυτή θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι αποτέλεσε το πρώτο βήμα για την απελευθέρωση της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας αποκλειστικά από ΑΠΕ.²⁰⁵ Πέραν της δυνατότητας «αυτοπαραγωγής» ηλεκτρικής ενέργειας προς ίδια κατανάλωση,²⁰⁶ θεσπίστηκε η δυνατότητα παραγωγής από «ανεξάρτητους παραγωγούς» προς αποκλειστική διάθεση στη Δ.Ε.Η. έναντι της τιμήματος.²⁰⁷
84. Σημαντική καινοτομία του νόμου αποτέλεσε η πρόβλεψη για πρώτη φορά ενός ενιαίου καθεστώτος στήριξης των ΑΠΕ στην εθνική έννομη τάξη με τη μορφή ενισχύσεων FiT. Οι ανεξάρτητοι παραγωγοί ήταν υποχρεωμένοι να συνάπτουν αναγκαστικές συμβάσεις δεκαετούς διάρκειας με τη ΔΕΗ, στην οποία πωλούσαν την παραγόμενη ενέργεια έναντι τιμήματος, το οποίο κατέβαλε η ΔΕΗ.²⁰⁸ Το τίμημα αυτό καθορίστηκε νομοθετικά σε σταθερές τιμές με βάση το εκάστοτε ισχύον τιμολόγιο γενικής χρήσης της ΔΕΗ και με διαφοροποίηση σε επίπεδο χρέωσης ενέργειας και χρέωσης ισχύος.²⁰⁹ Αντίστοιχα, προβλέφθηκε υποχρέωση της ΔΕΗ να αγοράζει την πλεονάζουσα ενέργεια των «αυτοπαραγωγών» σε νομοθετικά καθορισμένες τιμές.²¹⁰
85. Με τον Ν. 2773/1999 μεταφέρθηκε στην εθνική έννομη τάξη η Οδηγία 96/92/ΕΚ.²¹¹ Ο Ν. 2773/1999²¹² αποτέλεσε σταθμό για το σύγχρονο δίκαιο της ενέργειας, διότι θεσπίζοντας τις πρώτες

²⁰² Ο προϊσχύσας Ν. 1559/1985 (ΦΕΚ Α' 135/25.07.1985), αν και ρύθμιζε ζητήματα σχετικά με την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, δεν θέσπισε καθεστώς στήριξης ούτε γενικότερα κάποιο κίνητρο για την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές. Πριν τον νόμο αυτόν η ρύθμιση ζητημάτων σχετικά με τις ΑΠΕ ήταν αποσπασματική. Με τον Ν. 1475/1984 (ΦΕΚ Α' 131/11.09.1984) προβλέφθηκε υπέρ του Δημοσίου το αποκλειστικό δικαίωμα αναζήτησης, έρευνας και εκμετάλλευσης του γεωθερμικού δυναμικού καθώς και η δυνατότητα εκμίσθωσης των δικαιωμάτων αυτών σε ιδιώτες (για τη νομική φύση των συμβάσεων αυτών βλ. ΣτΕ 3443/2002). Αξίζει να σημειωθεί ότι με τον Ν. 849/1978 (ΦΕΚ Α' 232/22.12.1978) προβλέφθηκε αρμοδιότητα του Υπουργού Συντονισμού να παρέχει «δανειακή ενίσχυση» σε ξενοδοχειακές επιχειρήσεις με σκοπό την αντικατάσταση συσκευών θέρμανσης και κλιματισμού που χρησιμοποιούν συμβατικά καύσιμα με άλλες που λειτουργούν με ηλιακή, αιολική ή γεωθερμική ενέργεια.

²⁰³ άρθ. 1 παρ. 1 περ. α' και άρθ. 2 παρ. 1 του Ν. 2244/1994.

²⁰⁴ άρθ. 1 παρ. 2-10 του Ν. 2244/1994.

²⁰⁵ Βλ. Αιτιολογική έκθεση του Ν. 2244/1994.

²⁰⁶ άρθ. 1 παρ. 2 περ. α του Ν. 2244/1994.

²⁰⁷ άρθ. 1 παρ. 2 περ. β του Ν. 2244/1994.

²⁰⁸ άρθ. 2 παρ. 2 του Ν. 2244/1994.

²⁰⁹ άρθ. 2 παρ. 3 του Ν. 2244/1994.

²¹⁰ άρθ. 2 παρ. 3 του Ν. 2244/1994.

²¹¹ Οδηγία 96/92/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1996, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας (ΕΕ L 27 της 30.1.1997).

²¹² Για μια κριτική αποτίμηση του Ν. 2773/1999 βλ. Μαρίνος Μ. – Θ., *Η πρόσβαση σε ενεργειακό δίκτυο. Η απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας*, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, σελ. 137-149.

ρυθμίσεις για την συνολική απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας προσέδωσε στο δίκαιο της ενέργειας τον χαρακτήρα ενός αυτόνομου κλάδου του δικαίου.²¹³

86. Πέραν της εξέχουσας σημασίας του για τη δομική αναμόρφωση της αγοράς ενέργειας, ο Ν. 2773/1999 αναβάθμισε το καθεστώς στήριξης των ΑΠΕ. Πρώτον, θεσπίστηκε υποχρέωση του Διαχειριστή Συστήματος να απορροφά κατά προτεραιότητα την ενέργεια που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές, συμπεριλαμβανομένου του πλεονάσματος ενέργειας από τους αυτοπαραγωγούς.²¹⁴ Η ρύθμιση προηγήθηκε του άρθ. 7 της Οδηγίας 2001/77/ΕΚ. Η εγγυημένη πρόσβαση στο σύστημα αποβλέπει στην κατά το δυνατό αύξηση της χρήσης ενέργειας που παράγεται από ΑΠΕ και στον περιορισμό του επενδυτικού κινδύνου.²¹⁵ Δεύτερον, διατηρήθηκε το σύστημα FiT με ορισμένες διαφοροποιήσεις. Οι παραγωγοί ΑΠΕ ήταν υποχρεωμένοι να συνάπτουν συμβάσεις με τον Διαχειριστή Συστήματος ή τη ΔΕΗ, ως Διαχειρίστρια του Δικτύου στα ΜΔΝ.²¹⁶ Το ύψος των ενισχύσεων παρέμεινε το ίδιο, με εξαίρεση το γεγονός ότι για το πλεόνασμα των αυτοπαραγωγών παρέχονται ενισχύσεις μόνο για τις χρεώσεις ενέργειας.²¹⁷ Επιπλέον, προβλέφθηκε δυνατότητα τροποποίησης της τιμολόγησης με απόφαση του Υπουργού ανάπτυξης, κατόπιν απλής γνώμης της ΡΑΕ. Τρίτον, θεσπίστηκε σύστημα χρηματοδότησης του καθεστώτος στήριξης των ΑΠΕ δια ενός Ειδικού Λογαριασμού, μέσω του οποίου οι Διαχειριστές Συστήματος και Δικτύου ανακτούν το κόστος που προκύπτει από την πληρωμή των παραγωγών ΑΠΕ σε τιμές ανώτερες της Οριακής Τιμής Συστήματος, δηλαδή της τιμής που προκύπτει από την προσφορά και τη ζήτηση.²¹⁸ Το βασικότερο έσοδο του λογαριασμού είναι το ειδικό τέλος που καταβάλλεται από κάθε πελάτη κατ' αναλογία της ενέργειας που καταναλώνει.²¹⁹
87. Με τον Ν. 3468/2006 η εθνική έννομη τάξη προσαρμόστηκε στις απαιτήσεις της Οδηγίας 2001/77/ΕΚ. Ο νόμος αυτός ακολούθησε σε μεγάλο βαθμό κοινή προσέγγιση με τον Ν. 2773/1999

²¹³ Συνοδινός Χ., «Πολυκλαδικότητα του δικαίου της ενέργειας», ΕκΔ 1/2004, σ. 5-6 «*Ο σκληρός πυρήνας του δικαίου της ενέργειας δημιουργήθηκε όταν έπαψαν τα κράτη να εκμεταλλούνται μονοπωλιακά τις πηγές ενέργειας*», Μαρίνος Μ. – Θ., *Η πρόσβαση σε ενεργειακό δίκτυο. Η απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας*, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, σελ. 5: «*Η απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας δημιουργεί τις θεσμικές πηγές για τη δημιουργία ενός νέου αυτόνομου δικαίου κλάδου, του δικαίου της ενέργειας, χειραφετημένο πλέον από την αποκλειστική μέχρι τώρα κυριαρχία του διοικητικού δικαίου*», Ηλιάδου Αικ., *Δίκαιο της Ενέργειας*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σ. 20: «*Στην πραγματικότητα, από ιστορική άποψη το ζήτημα αυτό [ενν. της εξέτασης του δικαίου της ενέργειας ως αυτόνομου κλάδου του δικαίου] αναδείχθηκε παράλληλα με την απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας κατά τις δεκαετίες 1990 και 2000, ως αποτέλεσμα του νομικού πληθωρισμού που προκλήθηκε, λόγω της μεταρρύθμισης του τομέα εξαιτίας της εγκατάλειψης του δημοσίου μονοπωλίου*».

²¹⁴ άρθ. 35 του Ν. 2773/1999. Με τα άρθ. 8 παρ. 3 και 11 παρ. 3 της Οδηγίας 96/92/ΕΚ και τα άρθ. 11 παρ. 3 και 14 παρ. 4 της Οδηγίας 2003/54/ΕΚ προβλέφθηκε ευχέρεια των κρατών μελών να χορηγούν, κατά την κατανομή φορτίου, προτεραιότητα στις μονάδες οι οποίες παράγουν ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές.

²¹⁵ Πανάγος Θ. (επιστ. διεύθ.), *Χονδρεμπορικές Αγορές Ηλεκτρικής Ενέργειας: Ρυθμιστικό Πλαίσιο και Λειτουργία*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021, σελ. 157.

²¹⁶ άρθ. 36-37 του Ν. 2773/1999.

²¹⁷ άρθ. 38 του Ν. 2773/1999.

²¹⁸ ΡΑΕ, «*Εκθεση Πεπραγμένων Ιούλιος 2000 – Δεκέμβριος 2002*», 2003, σελ. 93: «*Ο ειδικός λογαριασμός για τις ΑΠΕ και τη μικρού μεγέθους συμπαραγωγή ηλεκτρισμού θερμότητας (ΣΗΘ), τηρείται από τον Διαχειριστή του Συστήματος και χρηματοδοτεί το υπερβάλλον κόστος που δημιουργείται από την κατά προτίμηση απορρόφηση από το Σύστημα της ενέργειας που παράγουν οι ΑΠΕ και οι ΣΗΘ και της αποζημίωσης των παραγωγών αυτών από το Διαχειριστή του Συστήματος ή του Δικτύου, κατά περίπτωση, με βάση σταθερή τιμή όπως ορίζεται στο νόμο 2773/1999. Το υπερβάλλον κόστος υπολογίζεται ανά ώρα ως η διαφορά μεταξύ της τιμής αποζημίωσης των ΑΠΕ και ΣΗΘ και της οριακής τιμής του συστήματος, δηλαδή του κόστους καυσίμου της ακριβότερης θερμικής μονάδας που οι ΑΠΕ-ΣΗΘ υποκαθιστούν, εφόσον η διαφορά αυτή είναι θετική.*»

²¹⁹ άρθ. 40 του Ν. 2773/1999.

διατηρώντας το σύστημα της κατά προτεραιότητα απορρόφησης της ενέργειας και του πλεονάσματος ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές καθώς και το σύστημα ενίσχυσης FiT.²²⁰ Άρθηκαν οι περιορισμοί του Ν. 2773/1999 ως προς το δικαίωμα κατά προτεραιότητα απορρόφησης, καθώς αυτή χορηγείται ανεξάρτητα από την εγκατεστημένη ισχύ των σταθμών ΑΠΕ.²²¹ Ως προς την τιμολόγηση, η σημαντικότερη αλλαγή συνίσταται στη διαφοροποίηση των εγγυημένων τιμών ανάλογα με την αξιοποιούμενη τεχνολογία και πηγή ενέργειας. Προβλέφθηκαν ιδιαίτερα αυξημένες τιμές για την φωτοβολταϊκή τεχνολογία λόγω του τότε αυξημένου κόστους της τεχνολογίας, αλλά και για την προσέλκυση επενδύσεων.²²² Περαιτέρω, διατηρήθηκε η δυνατότητα αναπροσαρμογής των τιμών με ΥΑ ετησίως και με βάση τη μεσοσταθμική μεταβολή των τιμολογίων της ΔΕΗ.²²³ Ειδικά για τα φωτοβολταϊκά προβλήθηκε δυνατότητα αύξησης της τιμολόγησης με σκοπό να προσαρμοσθούν στους σκοπούς του Προγράμματος Ανάπτυξης Φωτοβολταϊκών Σταθμών και να προσελκύσουν επενδύσεις.²²⁴ Οι παραγωγοί υποχρεούνταν να συνάπτουν συμβάσεις πώλησης ηλεκτρικής ενέργειας (PPAs) με τον Διαχειριστή του Συστήματος ή του Δικτύου στην περίπτωση των ΜΔΝ, οι οποίες είχαν δεκαετή διάρκεια.²²⁵

88. Ο Ν. 3851/2010, ο οποίος μετέγραψε την Οδηγία 2009/28/ΕΚ, ενίσχυσε περαιτέρω το εθνικό καθεστώς στήριξης των ΑΠΕ. Προς επίτευξη του εθνικού δεσμευτικού στόχου συμμετοχής των ΑΠΕ σε ποσοστό 20% στην ακαθάριστη κατανάλωση ενέργειας έως το 2020,²²⁶ αυξήθηκαν οι τιμές αγοράς πράσινης ενέργειας, ενώ θεσπίστηκε δυνατότητα παροχής πρόσθετων κινήτρων σε Περιοχές Αιολικής Καταλληλότητας.²²⁷ Σκοπός αυτών των μεταρρυθμίσεων καθώς και της απλοποίησης της αδειοδοτικής διαδικασίας ήταν να αντιμετωπιστεί το χαμηλό ποσοστό διείσδυσης των ΑΠΕ στο ενεργειακό ισοζύγιο, το οποίο από κοινού με την αύξηση της κατά κεφαλήν ενεργειακής κατανάλωσης οδήγησαν σε παραβίαση των διεθνώς υποχρεώσεων της χώρας.²²⁸ Επιπλέον, η διάρκεια των νέων συμβάσεων PPA ορίστηκε στα είκοσι έτη με δυνατότητα παράτασης κατόπιν συμφωνίας.²²⁹ Οι λοιποί όροι των συμβάσεων αυτών καθορίζονταν με ΥΑ.²³⁰
89. Από το σύνολο της παραπάνω νομοθεσίας προκύπτει η πρόθεση του Έλληνα νομοθέτη να προστατεύσει τους παραγωγούς από ανανεώσιμες πηγές από τους κινδύνους της σχετικής επιχειρηματικής δραστηριότητας. Ξεκινώντας διστακτικά την περίοδο του μονοπωλίου της ΔΕΗ, ο νομοθέτης αύξησε σταδιακά τις χορηγούμενες ενισχύσεις με σκοπό τη διαμόρφωση του κατάλληλου επενδυτικού κλίματος για την επίτευξη των υποχρεώσεων της χώρας κατά το δίκαιο της Ένωσης.

²²⁰ άρθ. 9 και 13 του Ν. 3468/2006.

²²¹ άρθ. 9 του Ν. 3468/2006. Μόνο στην περίπτωση των υδροηλεκτρικών μονάδων διατηρείται περιορισμός που ανέρχεται στις δεκαπέντε ΜWe

²²² Σιούτη Γ./ Τζαννίνη Ε./ Μαρούλης Ζ./ Μαροπούλου Α., «Η διείσδυση των φωτοβολταϊκών στο ελληνικό σύστημα ηλεκτρικής ενέργειας», Ε&Δ 21/2014, σελ. 121επ.: «Παρατηρούμε από την χρονική εξέλιξη της καμπύλη κόστους, ότι το κόστος για την κατασκευή φωτοβολταϊκού πάρκου ισχύος 1 MW έφτανε το έτος 2006 στο ποσό των 7 εκατ. Ευρώ, ενώ το έτος 2014 ήταν λιγότερο από 1 εκατ. Ευρώ.»

²²³ άρθ. 13 παρ. 6 του Ν. 3468/2006.

²²⁴ άρθ. 14 του Ν. 3468/2006.

²²⁵ άρθ. 12 του Ν. 3468/2006.

²²⁶ άρθ. 1 παρ. 3 του Ν. 3851/2010.

²²⁷ άρθ. 5 παρ. 2, 3, 6 του Ν. 3851/2010.

²²⁸ Βλ. αιτιολογική έκθεση του Ν. 3851/2010 και ΣτΕ 2406/2014.

²²⁹ άρθ. 5 παρ. 1 του Ν. 3851/2010.

²³⁰ Βλ. ενδεικτικά την ΥΑ υπ' αριθμ. Α.Υ/Φ1/οικ.17149 (ΦΕΚ Β' 1497/06.09.2010).

Έτσι, διαμορφώθηκε ένα «πλήρως προστατευτικό πλαίσιο εκτός ελεύθερου ανταγωνισμού»²³¹ το οποίο επέτρεψε την επίτευξη των ενεργειακών στόχων. Δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ότι στην επίτευξη των στόχων συνετέλεσαν και άλλες μεταρρυθμίσεις, εκτός από το καθεστώς στήριξης, όπως λ.χ. σχετικά με τη διευκόλυνση της αδειοδοτικής διαδικασίας.²³²

90. Θα μπορούσε να ισχυρισθεί κανείς ότι το ελληνικό καθεστώς στήριξης των ΑΠΕ αντίκειται προς την αρχή της ισότητας, επειδή περιάγει τους παραγωγούς πράσινης ενέργειας σε πλεονεκτική θέση σε σχέση με τους παραγωγούς από συμβατικά καύσιμα. Η θέση αυτή δεν φαίνεται πολύ πειστική ιδίως κατά το πρώτο στάδιο διεύθυνσης των ΑΠΕ μέχρι και τον Ν. 3851/2010. Τούτο διότι η διαφορετική μεταχείριση των παραγωγών πράσινης ενέργειας σε σχέση με τους λοιπούς παραγωγούς δικαιολογείται λόγω των μειωμένων επιπτώσεων στο περιβάλλον, τις οποίες επιφέρει η χρήση των διάφορων τεχνολογιών παραγωγής ΑΠΕ.²³³ Οι αρνητικές εξωτερικότητες της χρήσης ορυκτών καυσίμων δεν αντανakλώνται στο κόστος της σχετικής ενέργειας με αποτέλεσμα να δημιουργούνται εμπόδια στην ανάπτυξη των ΑΠΕ.²³⁴ Περαιτέρω, η παραγωγή από ΑΠΕ εξυπηρετεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος, που συνίσταται στην προστασία του περιβάλλοντος, και είναι περισσότερο συμβατή με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης.²³⁵ Εξάλλου, όπως επεσήμανε και η ΡΑΕ σε έκθεση πεπραγμένων της: «από την μέχρι σήμερα πρακτική προκύπτει ότι συστήματα υποστήριξης των ΑΠΕ που βασίζονται στον ανταγωνισμό προσφέρονται όταν οι ΑΠΕ έχουν ήδη αναπτυχθεί σε αρκετό βαθμό και όχι κατά τα πρώτα στάδια ανάπτυξης τους. Αυτό γιατί οι συνθήκες αβεβαιότητας που δημιουργούνται όταν οι ΑΠΕ εκτίθενται στον ανταγωνισμό μπορεί να αποτελέσουν εμπόδιο στην ανάπτυξη των σχετικών επενδύσεων και στη χρηματοδότησή τους.»²³⁶ Από τα παραπάνω συνάγεται ότι τα καθεστώτα στήριξης των ΑΠΕ, παρά τον προστατευτικό χαρακτήρα τους, αποτέλεσαν αναγκαία προϋπόθεση για την ανάπτυξη τους ελληνική αγορά παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας. Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψη τη σταδιακή ωρίμανση και μείωση του κόστους των σχετικών τεχνολογιών, του υψηλού δημοσιονομικού κόστους των καθεστώτων στήριξης και της μετάβασης της ενεργειακής αγοράς προς την απολιγνιτοποίηση, τα δεδομένα της παραπάνω «στάθμισης» έχουν μεταβληθεί. Για το λόγο αυτό επιχειρήθηκαν νομοθετικές αλλαγές για τη σταδιακή ένταξη των ΑΠΕ στην αγορά και περιορισμό των προβλεπόμενων ενισχύσεων.

Γ. Η σταδιακή ένταξη στην αγορά

91. Στην ενότητα αυτή εξετάζονται τα νομοθετικά μέτρα, τα οποία οδηγούν τη σταδιακή ένταξη της παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας. Στην εθνική έννομη

²³¹ Ηλιάδου Αικ., «Η ευρωπαϊκή πολιτική για τη στήριξη των ΑΠΕ μετά το Χειμερινό Πακέτο» σε Χατζηκωνσταντίνου Χ. (επιμ.), *Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 13.

²³² Μουρατιάν Φ.-Α., «Ανανεώσιμες πηγές ενέργειας – Η προστατευτική-προνομιακή μεταχείρισή τους ενόψει της ικανοποίησης του γενικού συμφέροντος της προστασίας του περιβάλλοντος», Ε&Δ 12/2009, σελ. 57επ.

²³³ Μαρίνος Μ. – Θ., *Η πρόσβαση σε ενεργειακό δίκτυο. Η απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας*, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, σελ. 343.

²³⁴ Beck F./ Martinot E., “Renewable energy policies and barriers” σε Cleveland C. (επιστ. διευθ.) *Encyclopaedia of Energy*, Elsevier Science, 2004, σελ. 365επ.

²³⁵ Σακελλαροπούλου Κ., «Ενέργεια και επενδύσεις στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», Ε&Δ 27/2018, σελ. 17-24. Βελεγράκης Μ., «Συνταγματικές διαστάσεις του Δικαίου της ενέργειας», Ε&Δ 2/2004, σελ. 46-52. Βελεγράκης Μ., «Το Δίκαιο της ενέργειας ως πεδίο σύγκλισης Περιβάλλοντος και Ανάπτυξης: Οι συνταγματικές διαστάσεις», ΔιΔικ 2/2021, σελ. 219-229.

²³⁶ ΡΑΕ, «Έκθεση Πεπραγμένων Ιούλιος 2000 – Δεκέμβριος 2002», 2003, σελ. 145

τάξη το πρώτο βήμα πραγματοποιήθηκε με τον Ν. 4414/2016, ο οποίος θέσπισε το καθεστώς λειτουργικών ενισχύσεων με σκοπό την προσαρμογή στις απαιτήσεις των Κατευθυντήριων Γραμμών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (εφ' εξής Κατευθυντήριες Γραμμές 2014-2020)²³⁷ (υπό Ι.Γ.ι). Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, καθιερώνεται το αγορακεντρικό μοντέλο των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ με τη θέσπιση ανταγωνιστικών διαδικασιών για τη ανταγωνιστικών διαδικασιών για τη χορήγηση ενισχύσεων με τη μορφή προσαύξησης πλέον της τιμής που διαμορφώνεται στην αγορά (υπό Ι.Γ.ii). Σκοπός της ενότητας αυτής είναι να αναδειχθεί ότι η παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες είναι πλέον εκτεθειμένη στους κινδύνους της αγοράς. Ρόλος του δικαίου είναι να περιορίσει τους κινδύνους αυτούς, ώστε να καταστήσει δυνατή τη συνεχή ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

(i) Το πρώτο στάδιο: ήπιο δίκαιο και εθνική νομοθεσία

92. Η αλλαγή παραδείγματος στην εθνική νομοθεσία πραγματοποιείται με τη θέσπιση του Ν. 4414/2016 και την εισαγωγή του καθεστώτος στήριξης με τη μορφή των λειτουργικών ενισχύσεων. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι η μεταβολή της εθνικής νομοθεσίας δεν οφείλεται στην εναρμόνιση σε ενωσιακό επίπεδο, αλλά σε μια πράξη ηπίου δικαίου (soft law) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Δεδομένου ότι ο νόμος Ν. 4414/2016 θεσπίστηκε για την προσαρμογή του ελληνικού καθεστώτος στήριξης στις απαιτήσεις των Κατευθυντήριων Γραμμών (2014-2020) είναι σκόπιμο να εξετάσουμε το βασικό πλαίσιο των Κατευθυντήριων Γραμμών και στη συνέχεια τον Ν. 4414/2016.

(α) Οι Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020)

93. Οι Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) αποτελούν το βασικό εργαλείο με βάση το οποίο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αξιολογεί εάν οι ενισχύσεις των κρατών μελών στον τομέα του περιβάλλοντος και της ενέργειας είναι συμβατές με το άρθρ. 107 παρ. 3 στοιχείο (γ) της ΣΛΕΕ.²³⁸ Προβλέπεται αφενός μια γενική μεθοδολογία, που ακολουθεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε όλες τις περιπτώσεις, και αφετέρου τα ειδικότερα κριτήρια, που εφαρμόζονται ανάλογα με την φύση των ενισχύσεων. Ο βασικός μηχανισμός στηρίζεται στη στάθμιση: οι θετικές συνέπειες για την επίτευξη των περιβαλλοντικών ή ενεργειακών στόχων από τη χορήγηση των ενισχύσεων θα πρέπει να μπορούν να υπερκεράσουν τις αρνητικές επιπτώσεις στον ανταγωνισμό και στο ενδοκοινοτικό εμπόριο.²³⁹
94. Συγκεκριμένα, η χορηγούμενη ενίσχυση θα πρέπει να πληροί τα εξής σωρευτικά κριτήρια: (1) Θα πρέπει να συντείνει στην επίτευξη στόχου κοινού ενδιαφέροντος, (2) να υφίσταται ανάγκη για κρατική παρέμβαση συνδεδεμένη με αποτυχία της αγοράς (market failure), (3) το μέτρο να είναι κατάλληλο, (4) να έχει τον χαρακτήρα κινήτρου, (5) να είναι αναλογικό, (6) να μην προκαλεί αδικαιολόγητες αρνητικές επιπτώσεις στον ανταγωνισμό και (7) να χορηγείται με διαφανή διαδικασία.²⁴⁰
95. Από αυτές τις προϋποθέσεις αξίζει να επισημανθούν ειδικότερα τα εξής: Προκειμένου να κριθεί θεμιτή η κρατική παρέμβαση θα πρέπει το κράτος μέλος να εντοπίσει μια αποτυχία της αγοράς

²³⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωση της Επιτροπής: Κατευθυντήριες Γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020)» (2014/C 200/01).

²³⁸ Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) σημ. (10).

²³⁹ Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) σημ. (26).

²⁴⁰ Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) σημ. (27).

(market failure), δηλαδή μια κατάσταση την οποία οι μηχανισμοί της αγοράς δεν μπορούν να ρυθμίσουν αυτόνομα κατά τρόπο αποτελεσματικό.²⁴¹ Έτσι, οι κρατικές παρεμβάσεις πρέπει να οδηγούν είτε στον περιορισμό των αρνητικών εξωτερικοτήτων, όπως λ.χ. όταν η ρύπανση δεν τιμολογείται επαρκώς, είτε στην επαύξηση των θετικών εξωτερικοτήτων, όπως στην περίπτωση που και τρίτοι μπορούν να ωφεληθούν από μία επιμέρους επένδυση.²⁴² Επιπλέον, θα πρέπει η ενίσχυση να λειτουργεί ως κίνητρο, δηλαδή να παρακινεί το δικαιούχο να μεταβάλει τη συμπεριφορά του ώστε να επιτευχθεί ένας στόχος κοινού ενδιαφέροντος και όχι απλά να αντισταθμίζεται ο συνήθης κίνδυνος μιας επιχειρηματικής δραστηριότητας.²⁴³ Επιπλέον, για την ελαχιστοποίηση στρεβλώσεων του ανταγωνισμού, θα πρέπει η διαδικασία επιλογής των δικαιούχων των ενισχύσεων να είναι διαφανής και αμερόληπτη χωρίς να αποκλείει αδικαιολόγητα ανταγωνίστριες επιχειρήσεις, οι οποίες μπορούν να συμμετέχουν σε αυτή.²⁴⁴

96. Σχετικά με τις ενισχύσεις που προορίζονται για την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, προβλέπονται ειδικότερες προϋποθέσεις.²⁴⁵ Όπως αναδεικνύεται παρακάτω, αυτές οι προβλέψεις αναδεικνύουν τη μετάβαση από το προστατευτικό προς το ανταγωνιστικό μοντέλο. Βασική παραδοχή της Επιτροπής αποτελεί ότι οι ΑΠΕ θα καταστούν επαρκώς ανταγωνιστικές έως το 2030 με αποτέλεσμα οι επιδοτήσεις να πρέπει σταδιακά να καταργηθούν.²⁴⁶ Για το σκοπό αυτό προκρίνονται τα συστήματα ανταγωνιστικής διαδικασίας, τα οποία διασφαλίζουν τη φθίνουσα μείωση των επιδοτήσεων.²⁴⁷
97. Συγκεκριμένα, από την 1η Ιανουαρίου του 2016, απαιτείται τα εθνικά καθεστώτα στήριξης να προβλέπουν τη συμμετοχή των ΑΠΕ στην αγορά. Τούτο πραγματοποιείται με την επιβολή τριών σωρευτικών προϋποθέσεων.²⁴⁸ Πρώτον, θα πρέπει οι ενισχύσεις να έχουν τη μορφή προσαύξησης (FiP). Δεύτερον, οι παραγωγοί ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές θα πρέπει να υπόκεινται σε υποχρεώσεις εξισορρόπησης. Οι υποχρεώσεις αυτές αποβλέπουν στο να αντισταθμίζονται οι ανισορροπίες στην προσφορά και την ζήτηση που δημιουργούνται σε πραγματικό χρόνο στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, οι οποίες ως ένα βαθμό οφείλονται και στη μεταβλητή φύση της παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.²⁴⁹ Τρίτον, τα κράτη μέλη δεν θα πρέπει να θεσπίζουν κίνητρα για την παραγωγή ενέργειας με αρνητικές τιμές. Κατ' εξαίρεση, οι προϋποθέσεις αυτές δεν ισχύουν για μονάδες παραγωγής περιορισμένης δυναμικότητας (500 kW, ειδικά για τα αιολικά έργα 3 MW).²⁵⁰

²⁴¹ Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) σημ. (34). Για μια θεωρητική ανάλυση της έννοιας βλ. Δελλής Γ., *Δήμος και Αγορά: το δημόσιο δίκαιο «αλλιώς» με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης*, έκδ. Ευρασία, 2018, σελ. 76επ.

²⁴² Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) σημ. (35). Για την σύνδεση των εξωτερικοτήτων με το δίκαιο της ενέργειας και κατ' επέκταση τον ρόλο του κράτους βλ. Ηλιάδου Αικ., *Δίκαιο της Ενέργειας*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 198επ. και σελ. 267επ.

²⁴³ Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) σημ. (49).

²⁴⁴ Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) σημ. (99).

²⁴⁵ Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) Κεφάλαιο (3.3.)

²⁴⁶ Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) σημ. (108).

²⁴⁷ Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) σημ. (109).

²⁴⁸ Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) σημ. (124).

²⁴⁹ Πανάγος Θ. (επιστ. διεύθ.), *Χονδρεμπορικές Αγορές Ηλεκτρικής Ενέργειας: Ρυθμιστικό Πλαίσιο και Λειτουργία*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021, σελ. 186-187.

²⁵⁰ Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) σημ. (125).

Σκοπός της επιβολής αυτών των υποχρεώσεων είναι να επιτευχθεί η συμμετοχή των νέων παραγωγών πράσινης ενέργειας στην αγορά με τον οικονομικά βέλτιστο τρόπο.²⁵¹

98. Περαιτέρω, από την 1η Ιανουαρίου 2017, οι ενισχύσεις θα πρέπει να χορηγούνται μέσω ανταγωνιστικής διαδικασίας υποβολής προσφορών βάσει αμερόληπτων και διαφανών κριτηρίων.²⁵² Τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή της αρχής του ανταγωνισμού μέσω του ελέγχου υποβολής στρατηγικών ή υπερβολικά χαμηλών προσφορών. Στις περιπτώσεις αυτές θα τεκμαίρεται η αναλογικότητα των χορηγούμενων ενισχύσεων.²⁵³ Εξαιρέσεις από τη διαγωνιστική διαδικασία προβλέπονται αποκλειστικά για έργα περιορισμένης δυναμικότητας.²⁵⁴
99. Επιπλέον, η Επιτροπή προκρίνει την αρχή της τεχνολογικής ουδετερότητας: οι διαγωνιστικές διαδικασίες θα πρέπει κατ' αρχήν να περιλαμβάνουν όλες τις τεχνολογίες παραγωγής πράσινης ενέργειας. Μόνο όταν επιδιώκεται ειδικός σκοπός, όπως η ανάπτυξη καινοτόμου τεχνολογίας, η ανάγκη επίτευξης διαφοροποίησης ή η σταθερότητα του συστήματος μεταφοράς, μπορούν να τίθενται περιορισμοί ως προς την αξιοποιούμενη τεχνολογία.²⁵⁵
100. Συμπερασματικά, οι Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) αποβλέπουν στη σταδιακή εξομοίωση των παραγωγών πράσινης ενέργειας με τους λοιπούς παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας. Αυτή η πολιτική εκδηλώνεται αφενός με την υποχρέωση συμμετοχής των παραγωγών ΑΠΕ στους μηχανισμούς της αγοράς και αφετέρου με την χορήγηση των ενισχύσεων μέσω διαδικασιών που είναι συμβατές με την αρχή της προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού. Τούτο σηματοδοτεί το τέλος της προνομιακής μεταχείρισης των ΑΠΕ και την αρχή της ανάληψης επιχειρηματικών κινδύνων από τους παραγωγούς. Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί ότι οι απαιτήσεις αυτές θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως μια έμμεση εναρμόνιση των καθεστώτων στήριξης μέσω της χρήσης τεχνικών ηπίου δικαίου (soft law) από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

(β) Ο Ν. 4414/2016

101. Ο Ν. 4414/2016 σηματοδοτεί αλλαγή παραδείγματος ως προς τα ελληνικό καθεστώς στήριξης των ΑΠΕ. Κατά την αιτιολογική του έκθεση, σκοπός του νόμου είναι αφενός η δημιουργία ενός ασφαλούς επενδυτικού περιβάλλοντος για την ανάπτυξη της παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, αλλά αξιοποιώντας αγορακεντρικούς μηχανισμούς (market-based mechanisms) και αποβλέποντας στην επίτευξη βέλτιστης σχέσης κόστους οφέλους.²⁵⁶ Οι δύο βασικές καινοτομίες του μπορούν να συνοψισθούν ως εξής: πρώτον, οι ενισχύσεις χορηγούνται εφ' εξής κατά κανόνα με το σύστημα λειτουργικής ενίσχυσης διαφορικής προσαύξησης μέσω ανταγωνιστικών διαδικασιών υποβολής προσφορών· δεύτερον, οι παραγωγοί πράσινης ενέργειας είναι εφ' εξής υποχρεωμένοι να συμμετέχουν στην αγορά και να αναλαμβάνουν ειδικές υποχρεώσεις. Οι νομοθετικές αυτές

²⁵¹ Πανάγος Θ. (επιστ. διεύθ.), *Χονδρεμπορικές Αγορές Ηλεκτρικής Ενέργειας: Ρυθμιστικό Πλαίσιο και Λειτουργία*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021, σελ. 185.

²⁵² Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) σημ. (126).

²⁵³ Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) σημ. (126).

²⁵⁴ Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) σημ. (127).

²⁵⁵ Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) σημ. (126).

²⁵⁶ Βλ. Αιτιολογική έκθεση του Ν. 4414/2016.

μεταβολές ήταν αναγκαίες προκειμένου να προσαρμοσθεί η ελληνική νομοθεσία στις απαιτήσεις των Κατευθυντήριων Γραμμών (2014-2020).²⁵⁷

102. Το νέο καθεστώς βασίστηκε στο πρότυπο των λειτουργικών ενισχύσεων και όχι των επενδυτικών ενισχύσεων. Οι πρώτες χορηγούνται για μακρό χρονικό διάστημα, διότι αποβλέπουν στην κάλυψη του κόστους που δημιουργείται από τη λειτουργία των μονάδων παραγωγής,²⁵⁸ ενώ οι δεύτερες χορηγούνται άπαξ ως κεφαλαιακή ενίσχυση προκειμένου να πραγματοποιηθεί η επένδυση.²⁵⁹ Η διάκριση αυτή έχει και νομική σημασία, διότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαφοροποιεί την αξιολόγησή της ανάλογα με το είδος των χορηγούμενων ενισχύσεων.²⁶⁰ Επιπλέον, κατά πάγια νομολογία, «οι λειτουργικές ενισχύσεις που αποβλέπουν στη διατήρηση του *status quo* ή στο να απαλλάξουν μια επιχείρηση από τις δαπάνες στις οποίες θα έπρεπε η ίδια να υποβληθεί στο πλαίσιο της τρέχουσας διαχείρισεως ή των συνήθων δραστηριοτήτων της δεν μπορούν να θεωρηθούν συμβατές προς την εσωτερική αγορά».²⁶¹ Μπορούν πάντως να θεωρηθούν συμβατές με την εσωτερική αγορά εφόσον πληρούν τους όρους των Κατευθυντήριων Γραμμών (2014-2020) κατά την εκτίμηση της Επιτροπής.²⁶²
103. Ο νομοθέτης επέλεξε το σύστημα της διαφορικής έναντι της σταθερής προσαύξεσης «ώστε να υπάρχει αποσυσχέτιση από μελλοντικές διαφοροποιήσεις στην εξέλιξη της τιμής που θα καθορίζεται στη χονδρεμπορική αγορά και για να υπάρχει έλεγχος του συνολικού εσόδου που λαμβάνουν οι συγκεκριμένοι σταθμοί ΑΠΕ. Με αυτό τον τρόπο ελαχιστοποιούνται τόσο φαινόμενα υπερ-αποζημίωσης όσο και υπο-αποζημίωσης της παραγωγής ενέργειας από ΑΠΕ και ΣΗΘΥΑ».²⁶³ Κατά συνέπεια, παρά τις μεταβολές των τιμών της αγοράς η τελική ενίσχυση, που λαμβάνουν οι παραγωγοί ΑΠΕ, κινείται εντός ενός σταθερού πλαισίου.
104. Οι παραγωγοί αμείβονται με βάση την τιμή που διαμορφώνεται στην χονδρεμπορική αγορά πλέον της διαφορικής προσαύξεσης. Η διαφορική προσαύξεση (ΔΠ) υπολογίζεται μηνιαίως με βάση την ποσότητα που απορροφάται από το Σύστημα και το Δίκτυο. Ισοδυναμεί με τη διαφορά της Ειδικής Τιμής Αγοράς από την Τιμή Αναφοράς (ΔΠ = ΤΑ – ΕΤΑ). Οι Τιμές Αναφοράς λειτουργούν ως ανώτατο όριο των ενισχύσεων και προσδιορίζονται κατ' αρχήν με βάση ανταγωνιστικές διαδικασίες υποβολής προσφορών ή, μέχρι τη διενέργεια αυτών, με βάση τον Πίνακα του άρθ. 4 του Ν. 4414/2016. Οι Ειδικές Τιμές Αγοράς διαφοροποιούνται ανάλογα με την αξιοποιούμενη τεχνολογία και προσδιορίζονται με βάση ειδική μεθοδολογία που καθορίζεται με ΥΑ λαμβάνοντας υπόψη ιδίως τις τιμές που έχουν διαμορφωθεί στην αγορά.²⁶⁴ Επισημαίνεται ότι από τις παραπάνω ενισχύσεις, που

²⁵⁷ άρθ. 1 περ. (α) του Ν. 4414/2016.

²⁵⁸ European Commission, “Commission Staff Working Document: European Commission guidance for the design of renewables support schemes, accompanying the document Communication from the Commission: Delivering the internal market in electricity and making the most of public intervention” (SWD (2013) 439 final), Brussels, 5.11.2013, σελ. 11.

²⁵⁹ Άρθ. 3 παρ. 7 – 10 και άρθ. 8 παρ. 5 του Ν. 4414/2016.

²⁶⁰ Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) σημ. (19).

²⁶¹ ΓΔΕΕ, 12.07.2018, T-356/15, Αυστρία κατά Επιτροπής, σκ. 579/

²⁶² ΔΕΕ, 22.09.2020, C-594/18 P, Αυστρίας κατά Επιτροπής, σκ. 119-121.

²⁶³ Βλ. Αιτιολογική έκθεση του Ν. 4414/2016.

²⁶⁴ Για τη μεθοδολογία υπολογισμού των Ειδικών Τιμών Αγοράς βλ. ενδεικτικά την ΥΑ υπ' αρ. πρωτ. ΑΠΕΗΛ/Α/Φ1/οικ.187480 (ΦΕΚ Β' 3955/09.12.2016). Κατά τη λειτουργία της υποχρεωτικής χονδρεμπορικής αγοράς (mandatory pool), έπρεπε να ληφθούν υπόψη ιδίως η Οριακή Τιμή Συστήματος και οι λοιποί Μηχανισμοί της Χονδρεμπορικής Αγοράς.

έχουν τη μορφή λειτουργικής ενίσχυσης, αφαιρούνται τυχόν επενδυτικές ενισχύσεις που έχουν χορηγηθεί με σκοπό να αποφεύγονται οι υπερχρηματοδοτήσεις των παραγωγών.²⁶⁵

105. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις διατηρείται το σύστημα FiT μέσω τις σύναψης Συμβάσεων Ενίσχυσης Σταθερής Τιμής (ΣΕΣΤ). Η δυνατότητα αυτή προβλέπεται για σταθμούς παραγωγής περιορισμένης εγκατεστημένης ισχύος καθώς και για καινοτόμα έργα που εκτελούνται στο πλαίσιο ειδικού προγράμματος προώθησης των ΑΠΕ.²⁶⁶ Επιπλέον, η σύναψη ΣΕΣΤ αποτελεί τον κανόνα στην περίπτωση των ΜΔΝ.²⁶⁷ Ωστόσο, σε περίπτωση διασύνδεσης των ΜΔΝ με το ηπειρωτικό Σύστημα ή σε περίπτωση λειτουργίας των ημερήσιων αγορών ηλεκτρικής ενέργειας στα επιμέρους ΜΔΝ, οι συμβάσεις αυτές μεταπίπτουν υποχρεωτικά σε συμβάσεις ενίσχυσης διαφορικής προσαύξεσης.²⁶⁸ Η διατήρηση αυτού του προστατευτικού καθεστώτος δικαιολογείται κατ' εξαίρεση λόγω της ανάγκης ανάπτυξης νέων αποτελεσματικών τεχνολογιών και λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των νησιωτικών περιοχών.
106. Περαιτέρω, καίρια σημασία έχουν οι διαγωνιστικές διαδικασίες, διότι συνδιαμορφώνουν τις τιμές των ενισχύσεων και επιτρέπουν τη συμπίεση αυτών περιορίζοντας το κόστος του Ειδικού Λογαριασμού των ΑΠΕ του άρθ. 143 του Ν. 4001/2011. Το γενικότερο πλαίσιο των διαγωνισμών καθορίζεται με ΥΑ, η οποία προσδιορίζει τις τεχνολογίες οι οποίες θα επιτρέπεται να συμμετάσχουν στο διαγωνισμό, το εάν αυτός θα είναι τεχνολογικά ουδέτερος καθώς και γενικότερα θέματα προγραμματικής φύσεως.²⁶⁹ Στη συνέχεια, η ΡΑΕ εκδίδει προκήρυξη, με την οποία εξειδικεύει περαιτέρω τους όρους θέτοντας γεωγραφικούς περιορισμούς, το χρονοδιάγραμμα κατασκευής των έργων, στοιχεία σχετικά με τις εγγυητικές επιστολές και άλλα λεπτομερειακά ζητήματα.²⁷⁰ Αξίζει να σημειωθεί ότι οι τιθέμενοι περιορισμοί θα πρέπει να είναι σύμφωνοι με την αρχή της ισότητας και της διαφάνειας,²⁷¹ ενώ σε περίπτωση μη επιλογής τεχνολογικά ουδέτερης διαδικασίας θα πρέπει να υπάρχει ειδική αιτιολογία σύμφωνα με τις Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020).²⁷² Επιπλέον, δεν θα πρέπει να τίθενται εμπόδια τα οποία περιορίζουν αδικαιολόγητα τη δυνατότητα συμμετοχής και, κατά συνέπεια, τον αναπτυσσόμενο ανταγωνισμό.²⁷³
107. Μόνο οι παραγωγοί, οι οποίοι επιλέγονται μέσω της διαδικασίας υποβολής προσφορών, συμμετέχουν στο καθεστώς στήριξης και συνάπτουν Συμβάσεις Ενίσχυσης Διαφορικής Προσαύξεσης (ΣΕΔΠ) ή Συμβάσεις Ενίσχυσης Σταθερής Τιμής (ΣΕΣΤ) με τη ΛΑΓΗΕ ΑΕ (και ήδη ΔΑΠΕΕΠ)²⁷⁴ ή τη ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ, στην περίπτωση των ΜΔΝ. Η διάρκεια των συμβάσεων ορίστηκε κατά κανόνα στα 20

²⁶⁵ άρθ. 3 παρ. 7-10 και άρθ. του Ν. 4414/2016.

²⁶⁶ άρθ. 3 παρ. 5 του Ν. 4414/2016. Με την τροποποίηση του άρθ. 26 παρ. 1 του Ν. 4643/2019 (ΦΕΚ Α'193/03.12.2019) η δυνατότητα σύναψης συμβάσεων ΣΕΣΤ περιορίστηκε ακόμα περισσότερο.

²⁶⁷ άρθ. 8 παρ. 1 και 2 του Ν. 4414/2016.

²⁶⁸ άρθ. 8 παρ. 4 και 7 του Ν. 4414/2016.

²⁶⁹ άρθ. 7 παρ. 2 του Ν. 4414/2016.

²⁷⁰ άρθ. 7 παρ. 5 του Ν. 4414/2016.

²⁷¹ Βλ. Αιτιολογική έκθεση του Ν. 4414/2016.

²⁷² Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) σημ. (126).

²⁷³ Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) σημ. (99).

²⁷⁴ Με τον Ν. 4512/2018 (ΦΕΚ Α' 5/17.01.2018) η ΛΑΓΗΕ ΑΕ εισέφερε τις σχετιζόμενες με τον Ημερήσιο Ενεργειακό Προγραμματισμό δραστηριότητες στο Χρηματιστήριο Ενέργειας. Διατήρησε τις δραστηριότητες που σχετίζονται με τις ΑΠΕ και μετονομάστηκε σε ΔΑΠΕΕΠ. Βλ. αναλυτικά σε Λιάπη Δ., *Ηλεκτρική ενέργεια και δίκαιο των συμβάσεων*, έκδ. Π. Ν. Σάκκουλα, 2018, σελ. 158-159

έτη και, ειδικά για τους ηλιοθερμικούς σταθμούς, στα 25 έτη, λαμβάνοντας υπόψη τους γενικά αποδεκτούς κανόνες περί απόσβεσης της αξίας των σταθμών παραγωγής.²⁷⁵ Οι ειδικότεροι όροι των συμβάσεων προσδιορίζονται με ΥΑ και δεν αποτελούν αντικείμενο ρύθμισης της συμβατικής ελευθερίας.²⁷⁶

108. Η δεύτερη ρύθμιση του Ν. 4414/2016, η οποία αναδεικνύει την υποχώρηση του προστατευτικού χαρακτήρα του καθεστώτος στήριξης, συνίσταται στην υποχρέωση των παραγωγών πράσινης ενέργειας να συμμετέχουν στην αγορά.²⁷⁷ Υπό το προϊσχύσαν καθεστώς, οι παραγωγοί αυτοί δεν συμμετείχαν στην χονδρεμποτική αγορά με προσφορές έγχυσης.²⁷⁸ Τούτο συνεπάγεται ότι οι παραγωγοί, τουλάχιστον μέχρι τη λειτουργία του target model,²⁷⁹ πωλούσαν την ενέργειά τους στην υποχρεωτική χονδρεμποτική αγορά (mandatory pool) στο πλαίσιο του Ημερήσιου Ενεργειακού Προγραμματισμού (ΗΕΠ).²⁸⁰ Η συμμετοχή στην αγορά αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη λήψη των ενισχύσεων.²⁸¹ Οι παραγωγοί έχουν τη δυνατότητα συμμετοχής είτε κατά μόνες με την εγγραφή τους στο Μητρώο Συμμετεχόντων είτε μέσω Φορέων Σωρευτικής Εκπροσώπησης (ΦΟΣΕ), με τους οποίους συνάπτουν συμβάσεις εκπροσώπησης.²⁸²
109. Επιπλέον, επιβάλλονται στους παραγωγούς ΑΠΕ συγκεκριμένες υποχρεώσεις, οι οποίες σχετίζονται με τη συμμετοχή τους στην αγορά. Ειδικότερα, πριν τη λειτουργία του target model, οι παραγωγοί είχαν διακριτές υποχρεώσεις στο πλαίσιο της Εκκαθάρισης Αποκλίσεων Παραγωγής-Ζήτησης καθώς και υποχρεώσεις βέλτιστης ακρίβειας πρόβλεψης της ποσότητας έγχυσης στον ΗΕΠ, στο πλαίσιο του Μεταβατικού Μηχανισμού Βέλτιστης Ακρίβειας Πρόβλεψης.²⁸³ Έπειτα από τη λειτουργία του target model και της Ενδοημερίσιας Αγοράς, οι παραγωγοί ΑΠΕ υπόκεινται σε υποχρεώσεις εξισορρόπησης.²⁸⁴ Οι υποχρεώσεις εξισορρόπησης αποβλέπουν στο να αντισταθμίζονται οι ανισορροπίες στην προσφορά και την ζήτηση που δημιουργούνται σε πραγματικό χρόνο στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, οι οποίες ως ένα βαθμό οφείλονται και στη μεταβλητή φύση της παραγωγής από ανανεώσιμες πηγές.²⁸⁵
110. Ωστόσο, η συμμετοχή των ΑΠΕ στην αγορά και η επιβολή των παραπάνω υποχρεώσεων συνεπάγονται αυξημένους κινδύνους για τους παραγωγούς. Η παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές χαρακτηρίζεται από μεγάλη μεταβλητότητα, διότι εξαρτάται από τη διαθεσιμότητα του

²⁷⁵ άρθ. 3 παρ. 6 του Ν. 4414/2016 και το σχετικό σημείο της αιτιολογικής έκθεσης.

²⁷⁶ Βλ. ενδεικτικά ΥΑ υπ' αριθμ. ΑΠΕΗΛ/Α/Φ1/οικ. 187706 (ΦΕΚ Β' 4072/19.12.2016).

²⁷⁷ άρθ. 3 παρ. 1 του Ν. 4414/2016.

²⁷⁸ Λιάπης Δ., *Ηλεκτρική ενέργεια και δίκαιο των συμβάσεων*, έκδ. Π. Ν. Σάκκουλα, 2018, σελ. 126.

²⁷⁹ Πρβλ ΣτΕ 2382/2019 σκ. 10: «με τις με αριθ. 1090/2018 (Β' 5910/31.12.2018) και 1116/2018 (Β' 5914/31.12.2018) αποφάσεις της ΠΑΕ ορίσθηκε ως ημερομηνία έναρξης λειτουργίας των Αγορών του ν. 4425/2016, όπως τροποποιήθηκε από τον ν. 4512/2018, η 01 Ιουνίου 2019.». Ωστόσο, η έναρξη της λειτουργίας του target model παρατάθηκε μέχρι την 1η Νοεμβρίου 2020 με την υπ' αριθμ. 1298/2020 απόφαση της ΠΑΕ (ΦΕΚ Β' 4415/07.10.2020).

²⁸⁰ Για τη λειτουργία του mandatory pool βλ. ΣτΕ 2383/2019 σκ. 4.

²⁸¹ άρθ. 5 παρ. 4 του Ν. 4414/2016.

²⁸² άρθ. 5 παρ. 1 και 2 του Ν. 4414/2016.

²⁸³ άρθ. 5 παρ. 6 και 8-9 του Ν. 4414/2016. Με βάση τον μηχανισμό αυτόν επιβάλλονται χρεώσεις στους παραγωγούς ΑΠΕ ανάλογα με το ύψος των αποκλίσεων από τις υποβαλλόμενες προβλέψεις έγχυσης.

²⁸⁴ άρθ. 5 παρ. 2 του Ν. 4414/2016. Βλ. και άρθ. 5Α του Ν. 4414/2016 όπως προστέθηκε με το άρθ. 26 παρ. 3 του Ν. 4643/2019 (ΦΕΚ Α' 193/03.12.2019).

²⁸⁵ Πανάγος Θ. (επιστ. διεύθ.), *Χονδρεμποτικές Αγορές Ηλεκτρικής Ενέργειας: Ρυθμιστικό Πλαίσιο και Λειτουργία*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021, σελ. 186-187.

αξιοποιούμενου ενεργειακού πόρου την εκάστοτε χρονική στιγμή.²⁸⁶ Κατά συνέπεια, είναι περισσότερο δυσχερές για τους παραγωγούς πράσινης ενέργειας να προβλέψουν με τη μέγιστη δυνατή ακρίβεια την ενέργεια που πρόκειται να παραγάγουν την επόμενη ημέρα σε σχέση με τους παραγωγούς ορυκτών καυσίμων.²⁸⁷ Η αυξημένη πιθανότητα σφαλμάτων στην πρόβλεψη, την οποία οι παραγωγοί πρέπει να υποβάλουν στο πλαίσιο της αγοράς επόμενης μέρας, συνεπάγεται πρόσθετη αβεβαιότητα και κινδύνους. Λόγω των υποχρεώσεων εξισορρόπησης η αβεβαιότητα αυτή μεταφράζεται σε άμεσο κόστος για τους παραγωγούς από ανανεώσιμες πηγές. Με βάση τις υποχρεώσεις αυτές, οι παραγωγοί αναλαμβάνουν το κόστος που δημιουργείται εξαιτίας ανισορροπιών, όπως λ.χ. όταν παρατηρείται απόκλιση ανάμεσα στην πρόβλεψη ενέργειας από ΑΠΕ και σε αυτήν που πραγματικά εγχέεται.²⁸⁸

111. Για την αντιμετώπιση αυτών των κινδύνων, το δίκαιο δύναται να προβλέπει τους κατάλληλους μηχανισμούς για τον περιορισμό τους. Τέτοιο μηχανισμό αποτελεί η σύναψη σύμβασης εκπροσώπησης μεταξύ του παραγωγού και ενός ΦΟΣΕ. Οι ΦΟΣΕ διακρίνονται στη θεωρία στους ΦΟΣΕ ΑΠΕ και στους ΦΟΣΕ Απόκρισης-Ζήτησης (ΦΟΣΕΑΖ).²⁸⁹ Οι ΦΟΣΕ θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν ως νομικές οντότητες, οι οποίες εκπροσωπούν περισσότερες μονάδες παραγωγής ή ζήτησης στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, με σκοπό να βελτιστοποιήσουν οικονομικά ή τεχνικά την παραγωγή ή την κατανάλωση ενέργειας.²⁹⁰ Αξιοποιώντας οικονομίες κλίμακος και λειτουργώντας ως διαμεσολαβητές μεταξύ της προσφοράς και της ζήτησης αποβλέπουν στη μείωση των κινδύνων για τους συναλλασσομένους στην αγορά ενέργειας.²⁹¹
112. Πώς αλληλοεπιδρούν οι ΦΟΣΕ ΑΠΕ με τους παραγωγούς; Δια της σύμβασης εκπροσώπησης, οι ΦΟΣΕ ΑΠΕ αναλαμβάνουν για λογαριασμό των παραγωγών υποχρεώσεις αναφορικά με τη συμμετοχή τους στην αγορά, λ.χ. σχετικά με τη συμμετοχή, την εκκαθάριση, την τιμολόγηση και το διακανονισμό των συναλλαγών τους.²⁹² Δεδομένου ότι οι φορείς αυτοί εκπροσωπούν σωρευτικά πλήθος παραγωγών ΑΠΕ, οι οποίοι αξιοποιούν διαφορετικές τεχνολογίες, μπορούν «να ελαχιστοποιήσουν τις αποκλίσεις μεταξύ των προβλεπόμενων και των πραγματοποιούμενων ποσοτήτων έγχυσης» από το σύνολο των μονάδων παραγωγής που εκπροσωπούν.²⁹³ Περαιτέρω, όσο μεγαλύτερος και πιο διαφοροποιημένος είναι ο όγκος των εκπροσωπούμενων μονάδων παραγωγής ΑΠΕ τόσο περιορίζεται ο κίνδυνος εσφαλμένης πρόβλεψης (portfolio effect).²⁹⁴ Έτσι, μέσω της συγκέντρωσης

²⁸⁶ Πανάγος Θ. (επιστ. διεύθ.), όπ. π., σελ. 154-155, 185-186.

²⁸⁷ Πανάγος Θ. (επιστ. διεύθ.), όπ. π., σελ. 185-186.

²⁸⁸ Πανάγος Θ. (επιστ. διεύθ.), όπ. π., σελ. 186-187.

²⁸⁹ Πανάγος Θ. (επιστ. διεύθ.), όπ. π., σελ. 150επ. Ghose T./ Padney H.-W./ Gadham K.-R., “Risk assessment of microgrid aggregators considering demand response and uncertain renewable energy sources”, *Journal of Modern Power Systems and Clean Energy* (2019) 7, σελ. 1621. Για περαιτέρω κατηγοριοποιήσεις βλ. Wizinger S./ Pause F., “New EU Law for New Market Players: What's in It for Renewable Energy Aggregators”, *Renewable Energy Law and Policy Review* (2017) 8, σελ. 50-61.

²⁹⁰ Wizinger S./ Pause F., “New EU Law for New Market Players: What's in It for Renewable Energy Aggregators”, *Renewable Energy Law and Policy Review* (2017) 8, σελ. 51. Burgera S./ Chaves-Ávilab J.-P./ Batlle C./ Pérez-Arriagad I., “The Value of Aggregators in Electricity Systems”, MIT Center for Energy and Environmental Policy Research, 2016, CEEPR WP 2016-001.

²⁹¹ Wizinger S./ Pause F., “New EU Law for New Market Players: What's in It for Renewable Energy Aggregators”, *Renewable Energy Law and Policy Review* (2017) 8, σελ. 51-52.

²⁹² άρθρ. 5 παρ. 7 του Ν. 4414/2016.

²⁹³ Πανάγος Θ. (επιστ. διεύθ.), όπ. π., σελ. 150.

²⁹⁴ Πανάγος Θ. (επιστ. διεύθ.), όπ. π., σελ. 150.

διαφοροποιημένης τεχνολογίας υπό έναν φορέα μειώνεται ο κίνδυνος μη εκπλήρωσης των υποχρεώσεων μιας μεμονωμένης μονάδας παραγωγής, η οποία μπορεί να στηρίζεται στον εγγυητικό ρόλο του ΦΟΣΕ.²⁹⁵

113. Επιπλέον, οι παραγωγοί έχουν τη δυνατότητα περιορισμού των κινδύνων, που σχετίζονται με τα σφάλματα πρόβλεψης, αξιοποιώντας τις δυνατότητες της ενδοημερίσιας αγοράς.²⁹⁶ Συγκεκριμένα, μέσω αυτής οι παραγωγοί έχουν τη δυνατότητα να μεταβάλουν τη θέση τους σχετικά με την ενέργεια που εγχέεται στο Σύστημα εντός της ίδιας ημέρας φυσικής παράδοσης, με αποτέλεσμα να περιορίζεται ο κίνδυνος σφαλμάτων περί την πρόβλεψη και να δίνεται η δυνατότητα στο Διαχειριστή του Συστήματος να βελτιστοποιήσει τη διαχείριση.²⁹⁷
114. Συμπερασματικά, η νέα νομοθεσία περιορίζει την προστασία των παραγωγών πράσινης ενέργειας και συγχρόνως τους εκθέτει σε επιχειρηματικούς κινδύνους, οι οποίοι σχετίζονται με τη συμμετοχή τους στην αγορά. Παράλληλα, όμως, προβλέπονται και μηχανισμοί, όπως οι ΦΟΣΕ ΑΠΕ και η δυνατότητα συμμετοχής στην ενδοημερήσια αγορά, οι οποίοι αποβλέπουν στον περιορισμό αυτών των κινδύνων. Αυτοί οι μηχανισμοί αντιστάθμισης κινδύνου είναι αναγκαίοι για την ομαλή ενσωμάτωση των ΑΠΕ στην ανταγωνιστική αγορά ενέργειας.

(γ) Η έγκριση του καθεστώτος ενισχύσεων του Ν. 4414/2016 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή

115. Όπως προβλέπεται στο άρθρ. 3 παρ. 3 της εφαρμοστέας κατά τον κρίσιμο χρόνο Οδηγίας 2009/28/ΕΚ, η εφαρμογή των καθεστώτων στήριξης τελεί υπό την επιφύλαξη της έγκρισής τους από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο του ελέγχου συμβατότητας των χορηγούμενων ενισχύσεων με την εσωτερική αγορά.
116. Με την απόφαση υπ' αριθμόν SA.44666/16.11.2016 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε το νέο καθεστώς στήριξης λειτουργικής ενίσχυσης για την παραγωγή ενέργεια από ΑΠΕ και ΣΗΘΥΑ που θεσπίστηκε τελικά με τον Ν. 4414/2016.²⁹⁸ Έτσι, έκρινε ότι το νέο καθεστώς συνιστά κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρ. 107 της ΣΛΕΕ, αλλά μπορεί να δικαιολογηθεί κατά το άρθρ. 107 παρ. 3 περ. (γ) της ΣΛΕΕ, καθώς πληροί τα κριτήρια που περιλαμβάνονται στις Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020). Ο μηχανισμός στήριξης εξυπηρετεί σκοπό κοινού ενδιαφέροντος δεδομένου ότι συντείνει στην επίτευξη του εθνικού δεσμευτικού στόχου συμμετοχής των ΑΠΕ σε ποσοστό 18% στην εγχώρια κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας. Μάλιστα, η δημόσια παρέμβαση κρίθηκε αναγκαία, διότι το 2014 η συμμετοχή των ΑΠΕ ανερχόταν στο 15.32% της εγχώριας κατανάλωσης και το κόστος για την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές εξακολουθούσε να είναι αυξημένο σε σχέση με τις τιμές της αγοράς.²⁹⁹ Κατά συνέπεια, χωρίς την χορήγηση της λειτουργικής ενίσχυσης υπήρχε σοβαρός κίνδυνος να μην πραγματοποιηθούν οι αναγκαίες επενδύσεις και να μην επιτευχθεί

²⁹⁵ Wizinger S./ Pause F., “New EU Law for New Market Players: What's in It for Renewable Energy Aggregators”, Renewable Energy Law and Policy Review (2017) 8, σελ. 52.

²⁹⁶ άρθρ. 5 περ. (η) του Ν. 4425/2016 (ΦΕΚ Α' 185/30.09.2016) ως τροποποιήθηκε με το άρθρ. 74 του Ν. 4512/2018 (ΦΕΚ Α' 5/17.01.2018): «η) Ενδοημερήσια Αγορά: Η Αγορά Ηλεκτρικής Ενέργειας, στην οποία πραγματοποιούνται συναλλαγές αγοράς και πώλησης ηλεκτρικής ενέργειας με υποχρέωση φυσικής παράδοσης, μετά τη λήξη της προθεσμίας υποβολής εντολών συναλλαγών στην Αγορά Επόμενης Ημέρας και αφορούν την Ημέρα Εκπλήρωσης Φυσικής Παράδοσης.»

²⁹⁷ Πανάγος Θ. (επιστ. διεύθ.), όπ. π., σελ. 185-186.

²⁹⁸ European Commission, Decision SA.44666 – Greece “New operating aid scheme for the production of electricity from RES and HECHP”, C(2016) 7272 final, Brussels, 16.11.2016.

²⁹⁹ European Commission, Decision SA.44666 όπ. π., σημ. (100).

ο εθνικός δεσμευτικός στόχος.³⁰⁰ Επιπλέον, το καθεστώς ενίσχυσης κρίθηκε σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας, διότι περιορίζεται στο ελάχιστον δυνατό, καθώς λειτουργικές ενισχύσεις επιτρέπεται να χορηγούνται εφόσον το κόστος παραγωγής μιας μονάδας ηλεκτρικής ενέργειας είναι ανώτερο από την τιμή της αγοράς.³⁰¹ Περαιτέρω, η μη επιβολή υποχρεώσεων εξισορρόπησης κατά το μεταβατικό στάδιο μέχρι τη λειτουργία του target model κρίθηκε θεμιτή, δεδομένου ότι δεν υπήρχε σε λειτουργία ενδοημερήσια αγορά κατά τον χρόνο αυτόν.³⁰² Η μόνη επιφύλαξη της Επιτροπής αφορούσε τον σχεδιασμό των ανταγωνιστικών διαδικασιών, τον οποίον η Ελληνική Κυβέρνηση δεσμεύθηκε ότι θα κοινοποιήσει στην Επιτροπή για αυτοτελή έλεγχο.³⁰³

117. Με την απόφαση SA.48143(2017/N)/04.01.2018 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε τη μέθοδο διεξαγωγής των ανταγωνιστικών διαδικασιών υποβολής προσφορών. Το κεντρικό ζήτημα που αποτέλεσε αντικείμενο ελέγχου σχετιζόταν με το γεγονός ότι οι σχεδιαζόμενες ανταγωνιστικές διαδικασίες θα προορίζονταν για συγκεκριμένες τεχνολογίες και δεν θα ήταν τεχνολογικά ουδέτερες, όπως κατ' αρχήν απαιτείται σύμφωνα με τις Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020). Συγκεκριμένα, κατά τους ισχυρισμούς της Ελληνικής Κυβέρνησης, ο σχεδιασμός ανταγωνιστικών διαδικασιών από κοινού για τα φωτοβολταϊκά και για τους σταθμούς αιολικής ενέργειας δεν μπορούσε να οδηγήσει σε βέλτιστα αποτελέσματα.³⁰⁴ Αυτός ο ισχυρισμός κρίθηκε επαρκής από την Επιτροπή ενόψει της ανάγκης επίτευξης της μέγιστης δυνατής διαφοροποίησης ως προς την αξιοποιούμενη τεχνολογία.³⁰⁵ Η Ελληνική Κυβέρνηση δεσμεύθηκε ότι με τη διεξαγωγή ξεχωριστών διαγωνισμών για τα φωτοβολταϊκά και τους σταθμούς αιολικής ενέργειας το έτος 2018 θα καταφέρει να συγκεντρώσει περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τις συνθήκες της αγοράς και την αναγκαία εμπειρία, ώστε τα έτη 2019-2020 να διεξάγει κοινούς διαγωνισμούς για τα αιολικά και τα φωτοβολταϊκά.³⁰⁶ Διακριτικές ανταγωνιστικές διαδικασίες προβλέφθηκαν για τις λοιπές τεχνολογίες (λ.χ. μικρά υδροηλεκτρικά, βιομάζα, βιοαέριο), ενόψει του διαφορετικού κόστους παραγωγής ενέργειας ανά τεχνολογία και την περιορισμένη ανάπτυξη των τεχνολογιών αυτών στην Ελλάδα.³⁰⁷ Ενόψει των χαρακτηριστικών τους αυτών, κρίθηκε ότι οι διακριτοί διαγωνισμοί μπορούν να θεωρηθούν αναγκαίοι για να δοθούν κίνητρα για την ανάπτυξη των τεχνολογιών που δεν έχουν επιτύχει επαρκή επίπεδα ωριμότητας.

(δ) Εφαρμογή του νόμου και απολογισμός

118. Η εφαρμογή του Ν. 4414/2016 ξεκίνησε με την πιλοτική ανταγωνιστική διαδικασία για τα φωτοβολταϊκά που προβλέπεται στο άρθρ. 7. Αν και οι επιλεγέντες σταθμοί κατάφεραν να συνδεθούν στο δίκτυο μετά από μεγάλο χρονικό διάστημα, ο πιλοτικός διαγωνισμός σηματοδότησε την ανάκαμψη των επενδύσεων στη φωτοβολταϊκή τεχνολογία,³⁰⁸ οι οποίες είχαν σχεδόν εκλείψει εξαιτίας της επιβολής έκτακτων επιβαρύνσεων και της αναστολής υπογραφής συμβάσεων σύνδεσης

³⁰⁰ European Commission, Decision SA.44666 όπ. π., σημ. (101).

³⁰¹ European Commission, Decision SA.44666 όπ. π., σημ. (110).

³⁰² European Commission, Decision SA.44666 όπ. π., σημ. (113-114).

³⁰³ European Commission, Decision SA.44666 όπ. π., σημ. (75).

³⁰⁴ European Commission, Decision SA.48143 (2017/N) – Greece “Tenders for the production of electricity from renewable energy sources and highly efficient combined heat and power installations”, C(2017) 9102 final, Brussels, 4.01.2018, σημ. (61).

³⁰⁵ European Commission, Decision SA.48143 (2017/N) όπ. π., σημ. (63).

³⁰⁶ European Commission, Decision SA.48143 (2017/N) όπ. π., σημ. (62).

³⁰⁷ European Commission, Decision SA.48143 (2017/N) όπ. π., σημ. (67).

³⁰⁸ ΠΑΕ, «Εκθεση Πεπραγμένων 2018», σελ. 255.

και πώλησης ηλεκτρικής ενέργειας τα έτη 2012-2014 λόγω των ελλειμμάτων του Ειδικού Λογαριασμού των ΑΠΕ.³⁰⁹

119. Το 2018 πραγματοποιήθηκαν δύο ομάδες ανταγωνιστικών διαδικασιών με διαφοροποίηση ως προς την αξιοποιούμενη τεχνολογία (φωτοβολταϊκά, αιολικά). Ενώ η πρώτη διαδικασία στέφθηκε με επιτυχία καθώς παρατηρήθηκε μείωση των τιμών, η δεύτερη διαδικασία ματαιώθηκε λόγω στρέβλωσης του ανταγωνισμού εξαιτίας της μη υποβολής προσφορών από ορισμένους προεπιλεγέντες υποψηφίους.³¹⁰
120. Το 2019 πραγματοποιήθηκαν τρεις ομάδες ανταγωνιστικών διαδικασιών, η μία εκ των οποίων ήταν τεχνολογικά ουδέτερη, ενώ στις λοιπές έγινε διάκριση μεταξύ αιολικών και φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων. Σε όλες τις διαδικασίες παρατηρήθηκε μείωση των τιμών, άλλοτε υψηλότερη (της τάξης του 18%) και άλλοτε μικρότερη.³¹¹
121. Το 2020 πραγματοποιήθηκαν τέσσερις ομάδες ανταγωνιστικών διαδικασιών, οι περισσότερες εκ των οποίων με τεχνολογικά ουδέτερα χαρακτηριστικά. Και στην περίπτωση αυτή παρατηρήθηκε πτωτική τάση στις τιμές.³¹²
122. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η εφαρμογή του Ν. 4414/2016 στέφθηκε με επιτυχία. Συγκεκριμένα, παρατηρήθηκε κλιμακωτή αύξηση των επενδύσεων στις ΑΠΕ.³¹³ Σημειώθηκε σημαντική τάση αύξησης των επενδύσεων στις εγκαταστάσεις αιολικών σταθμών, αφενός λόγω του καθεστώτος λειτουργικής ενίσχυσης και αφετέρου λόγω της ωρίμανσης των σχετικών τεχνολογιών.³¹⁴ Στην περίπτωση των φωτοβολταϊκών παρατηρήθηκε ανάκαμψη των επενδύσεων εξαιτίας του καθεστώτος λειτουργικής ενίσχυσης.³¹⁵ Το νέο καθεστώς κατόρθωσε να διασφαλίσει τη ρυθμιστική σταθερότητα, η οποία ήταν αναγκαία για την ανάκαμψη των επενδύσεων.³¹⁶ Παράλληλα, οι ανταγωνιστικές διαδικασίες πέτυχαν τον σκοπό τους, διότι παρατηρήθηκαν μειώσεις των τιμών των ενισχύσεων. Περαιτέρω, παρατηρείται σταδιακή τάση προς τεχνολογικά ουδέτερες διαδικασίες σε αρμονία προς τις επιταγές των Κατευθυντήριων Γραμμών 2014-2020 λόγω της ωρίμανσης των σχετικών τεχνολογιών. Ο συνδυασμός της αύξησης των επενδύσεων και της μείωσης των δημοσιονομικού κόστους επιβεβαιώνει ότι ο Ν. 4414/2016 πέτυχε τον σκοπό του. Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι εξαιτίας εμφάνισης ορισμένων περιορισμένων τάσεων στρέβλωσης του ανταγωνισμού, είναι σκόπιμο να διατηρείται ορισμένη επιφυλακτικότητα.

(ii) Η εναρμόνιση των καθεστώτων στήριξης με την υιοθέτηση του «αγορακεντρικού» μοντέλου

123. Με τη νέα Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 για πρώτη φορά εναρμονίζεται το καθεστώς στήριξης των ΑΠΕ σε ενωσιακό επίπεδο. Τούτο επιτυγχάνεται με την υιοθέτηση γενικών αρχών προς την κατεύθυνση

³⁰⁹ ΡΑΕ, «Εκθεση Πεπραγμένων 2017», σελ. 262.

³¹⁰ ΡΑΕ, «Εκθεση Πεπραγμένων 2018», σελ. 275, 281.

³¹¹ ΡΑΕ, «Εκθεση Πεπραγμένων 2019», σελ. 320, 327, 334.

³¹² ΡΑΕ, «Εκθεση Πεπραγμένων 2020», σελ. 260-262.

³¹³ ΡΑΕ, «Εκθεση Πεπραγμένων 2018», σελ. 255. ΡΑΕ, «Εκθεση Πεπραγμένων 2019», σελ. 292, 293. ΡΑΕ, «Εκθεση Πεπραγμένων 2020», σελ. 229.

³¹⁴ ΡΑΕ, «Εκθεση Πεπραγμένων 2019», σελ. 294.

³¹⁵ ΡΑΕ, «Εκθεση Πεπραγμένων 2019», σελ. 293.

³¹⁶ Bellantuono G., “The misguided quest for regulatory stability in the renewable energy sector”, JWELB (2017) 10, σελ. 274-292.

της καθιέρωσης ενός αγορακεντρικού μοντέλου. Εξαιρέσεις από τις αρχές αυτές προβλέπονται αποκλειστικά για έργα μικρής κλίμακος καθώς και για «πιλοτικά έργα» που χαρακτηρίζονται από καινοτομία. Περαιτέρω, αυτό το νομοθετικό πλαίσιο εξειδικεύεται περαιτέρω με το νέο Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών για το Κλίμα την Ενέργεια και το Περιβάλλον, που πρόκειται να εγκριθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο τέλος του έτους.

(α) Η Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001

124. Με την Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 τίθεται νέος στόχος συμμετοχής των ΑΠΕ στην ακαθάριστη τελική ενεργειακή κατανάλωση σε ποσοστό 32%.³¹⁷ Ήδη με την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής³¹⁸ για την αναθεώρηση, μεταξύ άλλων, και της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001 προτείνεται η αύξηση της υποχρέωσης σε ποσοστό 40% με σκοπό την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας το 2050 ενόψει της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας.³¹⁹ Ο στόχος, που τίθεται με την Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001, είναι δεσμευτικός αποκλειστικά σε ενωσιακό επίπεδο, ενώ στα κράτη μέλη επιβάλλεται η υποχρέωση να μην επιτρέψουν την πτώση του ποσοστού συμμετοχής των ΑΠΕ στην ετήσια ενεργειακή κατανάλωση υπό των δεσμευτικών στόχων που καθορίστηκαν με την προϋσχυσασα Οδηγία 2009/28/ΕΚ.³²⁰
125. Σημαντική καινοτομία της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001 αποτελεί η καθιέρωση γενικών αρχών, οι οποίες πρέπει να διέπουν τα καθεστάτα στήριξης. Αυτές οι αρχές σηματοδοτούν την εναρμόνιση των καθεστώτων στήριξης των κρατών μελών στο πρότυπο του «αγορακεντρικού μοντέλου».
126. Σύμφωνα με την αρχή της προστασίας του ανταγωνισμού τα καθεστάτα στήριξης πρέπει κατ' αρχήν να έχουν ανταγωνιστικό χαρακτήρα και να σχεδιάζονται με γνώμονα την αγορά.³²¹ Η αρχή αυτή σε μεγάλο βαθμό καθιστά θετικό δίκαιο τις Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Συγκεκριμένα, οι ενισχύσεις πρέπει να χορηγούνται αφενός μέσω ανταγωνιστικών διαδικασιών υποβολής προσφορών αφετέρου με τη μορφή προσαύξησης πλέον της τιμής της αγοράς.³²² Εξαιρέσεις προβλέπονται αποκλειστικά για μικρά έργα, έργα επίδειξης και για την προώθηση εγκαταστάσεων σε εξόχως απόκεντρες και νησιωτικές περιοχές.³²³
127. Επιπλέον, θεσπίζεται κατ' αρχήν η αρχή της τεχνολογικής ουδετερότητας των ανταγωνιστικών διαδικασιών, ενώ ο περιορισμός σε συγκεκριμένες τεχνολογίες πρέπει να συνυφαίνεται με ειδικό

³¹⁷ άρθ. 3 παρ. 1 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

³¹⁸ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council, Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council and Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council as regards the promotion of energy from renewable sources, and repealing Council Directive (EU) 2015/652 {SEC(2021) 657 final} - {SWD(2021) 620 final} - {SWD(2021) 621 final} - {SWD(2021) 622 final}, 2021/0218 (COD), COM(2021) 557 final, Brussels, 14.7.2021 (εφ' εξής **Πρόταση της Επιτροπής για νέα Οδηγία ΑΠΕ**).

³¹⁹ Βλ. άρθ. 1 παρ. 2 της Πρότασης της Επιτροπής για νέα Οδηγία ΑΠΕ με το οποίο αντικαθίσταται η παρ. 1 του άρθ. 3 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

³²⁰ άρθ. 3 παρ. 4 και Παράρτημα Ι Μέρος Α' της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001. Πρβλ. και Monti A./ Martinez Romera B., "Fifty shades of binding: appraising the enforcement toolkit for the EU's 2030 renewable energy targets", RECIEL (2020) 29, σελ. 221-231.

³²¹ άρθ. 4 παρ. 2 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

³²² άρθ. 4 παρ. 3-6 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

³²³ άρθ. 4 παρ. 3-4 και 7 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

σκοπό, όπως το μακροπρόθεσμο δυναμικό μιας συγκεκριμένης τεχνολογίας, την ανάγκη επίτευξης διαφοροποίησης και το κόστος ενσωμάτωσης στο δίκτυο.³²⁴

128. Περαιτέρω, οι διαγωνισμοί πρέπει να διέπονται από την αρχή της διαφάνειας, η οποία επιτάσσει την προηγούμενη δημοσιότητα των προκηρύξεων με σαφή κριτήρια συμμετοχής, ώστε να επιτευχθεί ο μέγιστος δυνατός ανταγωνισμός.³²⁵
129. Προβλέπεται η αρχή της σταθερότητας του δικτύου, η οποία ενδέχεται να επηρεαστεί λόγω της μεταβλητής φύσης των ΑΠΕ.³²⁶ Αυτή η αρχή θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ειδικότερη έκφραση της αρχής της ασφάλειας εφοδιασμού ή γενικά της αρχής της ασφάλειας στο δίκαιο της ενέργειας.³²⁷
130. Σύμφωνα με την αρχή του κόστους – οφέλους, κατά το σχεδιασμό των καθεστώτων στήριξης, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τόσο τα κόστη, όπως οι πιθανές στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό και το κόστος ενσωμάτωσης των μονάδων ΑΠΕ στο σύστημα, όσο και τα οφέλη, όπως η μεγιστοποίηση και η διαφοροποίηση της διείσδυσης των ΑΠΕ στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και η δυνατότητα των παραγωγών πράσινης ενέργειας να ανταπεξέλθουν στην αγορά.³²⁸
131. Η αρχή της σταθερότητας της χρηματοδοτικής στήριξης επιτάσσει τα καθεστώτα στήριξης να μην αναθεωρούνται κατά τρόπο που υποσκάπτει τη βιωσιμότητα των έργων που λαμβάνουν ήδη στήριξη ούτε οι τιμές να αναθεωρούνται αναδρομικά, με σκοπό να διασφαλίζεται η απαραίτητη ασφάλεια για τους επενδυτές.³²⁹
132. Τέλος, προβλέπεται η αρχή του μακροπρόθεσμου σχεδιασμού, σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη θα πρέπει να δημοσιεύουν το ενδεικτικό πρόγραμμα διενέργειας των ανταγωνιστικών διαδικασιών και ορισμένες λεπτομέρειες αυτών σε βάθος πενταετίας ή τουλάχιστον τριετίας εάν υφίστανται δημοσιονομικοί περιορισμοί.³³⁰
133. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι οι εξαιρέσεις από το αγορακεντρικό μοντέλο είναι στενά οριοθετημένες. Συγκεκριμένα, απαλλαγή από την υποχρέωση συμμετοχής στη διαγωνιστική διαδικασία και δυνατότητα χορήγησης ενισχύσεων με τη μορφή σταθερών τιμών (FiT) και όχι προσαύξησης (FiP) προβλέπεται αποκλειστικά για τα έργα μικρής κλίμακας καθώς και για «πιλοτικά έργα» που διακρίνονται για την καινοτομία τους.³³¹ Η θέσπιση της εξαίρεσης για τα έργα μικρής κλίμακας κρίθηκε αναγκαία διότι αυτές οι εγκαταστάσεις συμβάλλουν σημαντικά στην αποδοχή των ΑΠΕ από το ευρύ κοινό και ιδίως από τις τοπικές κοινωνίες.³³² Ενόψει της περιορισμένης ισχύος των

³²⁴ άρθ. 4 παρ. 5 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

³²⁵ άρθ. 4 παρ. 6 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

³²⁶ άρθ. 4 παρ. 2 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

³²⁷ Βλ. Ηλιάδου Αικ., *Δίκαιο της Ενέργειας*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 267-268.

³²⁸ αιτ. σκ. (17, 19) και άρθ. 4 παρ. 3 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

³²⁹ αιτ. σκ. (29-30) και άρθ. 6 παρ. 1 και 2 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

³³⁰ άρθ. 6 παρ. 3 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

³³¹ άρθ. 4 παρ. 3-4 και 7 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

³³² Nouicer A./ Kehoe A.-M./ Nysten J./ Fouquet D./ Hancher L./ Meeus L., “The EU Clean Energy Package. Technical Report”, European University Institute, November 2020, σελ. 49.

εγκαταστάσεων, η χορήγηση ενισχύσεων με τη μορφή σταθερών τιμών ενδέχεται να είναι αναγκαία για τη διασφάλιση ενός εύλογου περιθωρίου κέρδους.³³³

134. Περαιτέρω, σταθερές εγγυημένες τιμές μπορούν να χορηγούνται για έργα που διακρίνονται για την καινοτομία τους. Τέτοια περίπτωση αποτέλεσε η ανάπτυξη πλωτού αιολικού πάρκου στη Γαλλία.³³⁴ Το έργο αυτό διακρίνεται από τα θαλάσσια σταθερά αιολικά πάρκα, διότι το πλωτό σε αντίθεση με το σταθερά δεν είναι εγκατεστημένο με θεμέλιο στο βυθό, αλλά στηρίζονται με πλωτό θεμέλιο με αγκύρωση.³³⁵ Η νέα αυτή τεχνολογία παρουσιάζει πλεονεκτήματα, καθώς επιτρέπει την εγκατάσταση ανεξάρτητα από τα εδαφολογικά χαρακτηριστικά του βυθού, όπου τα σταθερά αιολικά πάρκα δεν μπορούν να εγκατασταθούν.³³⁶ Ωστόσο, δεδομένου ότι η τεχνολογία αυτή δεν έχει μέχρι σήμερα εφαρμοσθεί, το έργο συνεπάγεται υψηλούς επενδυτικούς κινδύνους, οι οποίοι καθιστούν αδύνατη την αμιγώς ιδιωτική χρηματοδότησή του.³³⁷ Κατά συνέπεια, η χορήγηση σταθερής ενίσχυσης δικαιολογείται για λόγους ανάπτυξης καινοτόμου τεχνολογίας.³³⁸
135. Παρά τα αποφασιστικά βήματα για την εναρμόνιση των καθεστώτων στήριξης προς την κατεύθυνση ενός αγορακεντρικού μοντέλου των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ, δεν παρατηρείται εναρμόνιση προς την κατεύθυνση του «ανοίγματος» των καθεστώτων στήριξης. Τούτο έχει ιδιαίτερη σημασία, διότι το «άνοιγμα» των καθεστώτων στήριξης και η συνακόλουθη συμμετοχή παραγωγών, οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη, δύναται να συμβάλλει στον περιορισμό των αρνητικών επιπτώσεων των «εθνοκεντρικών» καθεστώτων στήριξης στο διακοινοτικό εμπόριο.³³⁹ Τα κράτη μέλη διατηρούν την αρμοδιότητα να καθορίζουν το εδαφικό πεδίο εφαρμογής των καθεστώτων στήριξης αποκλείοντας από αυτήν τους παραγωγούς οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη. Ωστόσο, έχουν διακριτική ευχέρεια να «ανοίξουν» τα καθεστάτα αυτά και στους παραγωγούς άλλων κρατών μελών για ένα ενδεικτικό ποσοστό της νέας ισχύος που πρόκειται να λάβει στήριξη ή του προϋπολογισμού που διατίθεται. Ωστόσο, στην πρόσφατη πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την αναθεώρηση, μεταξύ άλλων, και της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001 προτείνεται θα θεσπισθεί υποχρέωση των κρατών μελών να υλοποιήσουν τουλάχιστον ένα κοινό έργο με άλλο κράτος μέλος μέχρι την 31η Δεκεμβρίου του 2025.

(β) Το Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022)

136. Πέραν της νέας Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να αναβαθμίσει τα εργαλεία της για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της «Πράσινης Μετάβασης». Προς το σκοπό αυτόν έχει ήδη δημοσιεύσει το Σχέδιο των Κατευθυντήριων Γραμμών για το Κλίμα, το Περιβάλλον και την Ενέργεια (εφ' εξής Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022)).³⁴⁰ Η αναθεώρηση των Κατευθυντήριων Γραμμών αποβλέπει στην κατεύθυνση των επενδύσεων με περιβαλλοντικά οφέλη,

³³³ Nouicer A./ Kehoe A.-M./ Nysten J./ Fouquet D./ Hancher L./ Meeus L., “The EU Clean Energy Package. Technical Report”, European University Institute, November 2020, σελ. 49.

³³⁴ Commission Européenne, “ Décision Aide d’État SA. 52085 (2018/N) – France – Provence Grand Large”, C(2019) 1458 final, Bruxelles, le 25.2.2019.

³³⁵ Commission Européenne, όπ. π., σημ. (127).

³³⁶ Commission Européenne, όπ. π., σημ. (128).

³³⁷ Commission Européenne, όπ. π., σημ. (125).

³³⁸ Commission Européenne, όπ. π., σημ. (153).

³³⁹ αιτ. σκ. (23) της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

³⁴⁰ European Commission, “Communication from the Commission: Draft Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022”, Brussels, 2021 (εφ' εξής Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022)).

οι οποίες θα πρέπει να αυξηθούν σημαντικά για τη χρηματοδότηση της πορείας προς την κλιματική ουδετερότητα, χωρίς να προκαλούνται στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό.³⁴¹

137. Αντίστοιχα προς τις προϋχούσασες Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020), το Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022), το οποίο πρόκειται να εγκριθεί στο τέλος του έτους, προβλέπει αφενός μια γενική μεθοδολογία αφετέρου ειδικότερες ρυθμίσεις ανάλογα με το πεδίο οικονομικής δραστηριότητας.
138. Ως προς τη γενική μεθοδολογία παρατηρείται αusterοποίηση των προϋποθέσεων ως προς την αναγκαιότητα της δημόσιας παρέμβασης. Υπό το καθεστώς των Κατευθυντήριων Γραμμών (2014-2020) αρκούσε ο εντοπισμός μιας αδυναμίας της αγοράς για τη διαπίστωση της ανάγκης χορήγησης της ενίσχυσης. Στο Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022) γίνεται διάκριση ανάμεσα στις αδυναμίες της αγοράς (market failures) και στις «εναπομείνουσες» αδυναμίες της αγοράς (residual market failures).³⁴² Οι τελευταίες είναι όσες αδυναμίες της αγοράς παραμένουν ανεπηρέαστες μετά την εφαρμογή λοιπών πολιτικών που αποβλέπουν στην επίτευξη του ίδιου αποτελέσματος, όπως λ.χ. όσες απομένουν μετά την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπής Αερίων του Θερμοκηπίου (EU ETS) ή φόρων επί του άνθρακα (carbon taxes).³⁴³ Το κράτος μέλος θα πρέπει να αιτιολογήσει ότι με την ενίσχυση επιδιώκει την αντιμετώπιση αυτών των συγκεκριμένων προβλημάτων, εισφέροντας ποσοτικά δεδομένα, και όχι την αντιμετώπιση γενικότερα αδυναμιών της αγοράς.³⁴⁴
139. Επιπλέον, κατ' αντιστοιχία προς την Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001, προβλέπεται ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να επιλέγουν κατ' αρχήν αγορακεντρικούς μηχανισμούς για τη χορήγηση των ενισχύσεων, όπως διαγωνιστικές διαδικασίες.³⁴⁵ Ωστόσο, το Σχέδιο των Κατευθυντήριων Γραμμών (2022) βαίνει έτι παραπέρα προβλέποντας μηχανισμούς επιστροφής των ενισχύσεων όταν υπερβαίνουν το εύλογο περιθώριο κέρδους. Συγκεκριμένα, όταν οι ενισχύσεις δεν χορηγούνται μέσω διαγωνιστικών διαδικασιών, τα κράτη μέλη φέρουν οφείλουν να εισάγουν ex post μηχανισμούς επιστροφής των ενισχύσεων (λ.χ. clawback) με σκοπό την αποφυγή υπερχρηματοδότησης ορισμένων έργων.³⁴⁶ Τούτο είναι αναγκαίο εξαιτίας της μεγάλης αβεβαιότητας ως προς τον υπολογισμό του πρόσθετου κόστους της επένδυσης ελλείψει διαγωνιστικής διαδικασίας.³⁴⁷ Από την άλλη πλευρά, για τον ίδιο λόγο είναι δυσχερής ο υπολογισμός του ποσού, που θα πρέπει να επιστραφεί, και κατά συνέπεια του εύλογου περιθωρίου κέρδους για τον επιχειρηματία.³⁴⁸
140. Περαιτέρω, κατά τη στάθμιση κόστους-οφέλους, η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη τόσο τις βραχυπρόθεσμες όσο και τις μακροπρόθεσμες επιπτώσεις της των χορηγούμενων ενισχύσεων.³⁴⁹

³⁴¹ Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022), σημ. (1-3).

³⁴² Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022), σημ. (34).

³⁴³ Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022), σημ. (34).

³⁴⁴ Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022), σημ. (35).

³⁴⁵ Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022), σημ. (39,48).

³⁴⁶ Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022), σημ. (53).

³⁴⁷ Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022), σημ. (35).

³⁴⁸ Robins N./ Puglisi L./ Kristensen J., "New game, new rules: the draft guidelines for 'green' state aid measures", 27.08.2021, διαθέσιμο στο <https://www.oxera.com/insights/agenda/articles/new-game-new-rules-the-draft-guidelines-for-green-state-aid-measures/#_ftn1> (τελευταία πρόσβαση 10.11.2021).

³⁴⁹ Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022), σημ. (65)

Τούτο συνεπάγεται ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να εισφέρουν μοντέλα προβλέψεων τα οποία θα λαμβάνουν υπόψη μεταβολές στην ενεργειακή αγορά, όπως λ.χ. την απόσυρση μονάδων παραγωγής που αξιοποιούν άνθρακα.³⁵⁰ Η «απανθρακοποίηση» ενδέχεται να οδηγήσει σε μείωση της προσφοράς ηλεκτρικής ενέργειας και, κατά συνέπεια, στην ανάγκη ευρύτερης διείσδυσης των ΑΠΕ στο ενεργειακό ισοζύγιο.³⁵¹ Για το λόγο αυτό, μπορούν να χορηγούνται και απευθείας ενισχύσεις για την προώθηση της παραγωγής από ΑΠΕ.³⁵² Επιπλέον, κατά τη στάθμιση, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι επιπτώσεις στον ανταγωνισμό και ιδίως η χορήγηση των ενισχύσεων δεν θα πρέπει να συμβάλλει στη διατήρηση ή αύξηση της ισχύος των ήδη ισχυρών «παικτών» στην ενεργειακή αγορά.³⁵³ Τούτο έχει σημασία ιδίως για τις πρώην μονοπωλιακές επιχειρήσεις, αλλά και για τις διαγωνιστικές διαδικασίες στις οποίες οι «ισχυροί παίκτες» δύνανται να υποβάλουν υπερβολικά χαμηλές προσφορές εξοβελίζοντας του «νέους παίκτες» από την αγορά.³⁵⁴

141. Ειδικά για τις ενισχύσεις για την προώθηση των ΑΠΕ δεν απαιτείται η τήρηση της αυστηρότερης προϋπόθεσης για τη δημόσια παρέμβαση, καθώς τεκμαίρεται ότι εναλλακτικές πολιτικές, όπως λ.χ. το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπής Αερίων του Θερμοκηπίου (EU ETS), δεν είναι επαρκείς για την προώθηση της παραγωγής «πράσινης» ενέργειας.³⁵⁵ Ωστόσο, κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να εξετάζει ετησίως εάν η χορήγηση της ενίσχυσης ή το ύψος της είναι αναγκαία και κατ' επέκταση να τα αναθεωρεί αναλόγως.³⁵⁶ Επιπλέον, όπως και στην περίπτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001, προβλέπεται ότι οι ενισχύσεις θα πρέπει κατ' αρχήν να χορηγούνται μέσω ανταγωνιστικών και τεχνολογικά ουδέτερων διαδικασιών. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η πρόβλεψη ότι σε ορισμένες περιπτώσεις η συμμετοχή τεχνολογιών όλων των κατηγοριών ενδεχομένως να οδηγήσει σε υπερχρηματοδότηση ώριμων και χαμηλότερου κόστους τεχνολογιών.³⁵⁷ Στις περιπτώσεις αυτές, αντενδείκνυται η προκήρυξη τεχνολογικά ουδέτερων τεχνολογιών.
142. Η χορήγηση των ενισχύσεων δεν πρέπει να συνεπάγεται ένα πλήρως προστατευτικό καθεστώς για τους δικαιούχους. Θα πρέπει να διασφαλίζεται ότι οι δικαιούχοι των ενισχύσεων θα υλοποιήσουν πράγματι τα έργα.³⁵⁸ Προς τούτο, είναι σκόπιμο να θεσπίζονται δεσμευτικά χρονοδιαγράμματα για την εκτέλεση των έργων, ενώ η πραγματική δυνατότητα υλοποίησής τους θα πρέπει να αποτελεί κριτήριο για τη λήψη της ενίσχυσης.³⁵⁹ Επιπρόσθετα, οι δικαιούχοι των ενισχύσεων οφείλουν να είναι εκτεθειμένοι και σε κινδύνους, όπως τους κινδύνους μεταβολής των τιμών της αγοράς.³⁶⁰

³⁵⁰ Robins N./ Puglisi L./ Kristensen J., “New game, new rules: the draft guidelines for ‘green’ state aid measures”, 27.08.2021, διαθέσιμο στο <https://www.oxera.com/insights/agenda/articles/new-game-new-rules-the-draft-guidelines-for-green-state-aid-measures/#_ftn1> (τελευταία πρόσβαση 10.11.2021).

³⁵¹ Robins N./ Puglisi L./ Kristensen J., όπ. π..

³⁵² Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022), σημ. (81).

³⁵³ Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022), σημ. (66).

³⁵⁴ Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022), σημ. (66).

³⁵⁵ Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022), σημ. (78).

³⁵⁶ Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022), σημ. (80).

³⁵⁷ Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022), σημ. (89-91).

³⁵⁸ Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022), σημ. (101).

³⁵⁹ Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022), σημ. (101).

³⁶⁰ Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022), σημ. (102-104).

Δ. Συμπέρασμα Πρώτου Μέρους

143. Στο πρώτο στάδιο της εξέλιξής τους, τα καθεστώτα στήριξης των ΑΠΕ χαρακτηρίζονταν από έντονο προστατευτισμό. Η χορήγηση ενισχύσεων πρωτίστως με τη μορφή εγγυημένων τιμών οδήγησε στην πλήρη προστασία των παραγωγών πράσινης ενέργειας από τους κινδύνους της αγοράς. Επιπλέον, ο περιορισμός των καθεστώτων στήριξης αποκλειστικά στην ενέργεια που παράγεται στην επικράτεια κάθε επιμέρους κράτους μέλους, όπως στην περίπτωση των πράσινων πιστοποιητικών, έθεσε εμπόδια στο διακοινοτικό εμπόριο. Η έλλειψη εναρμόνισης είχε ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση πλειόνων διαφορετικών καθεστώτων στήριξης προσαρμοσμένων στις ιδιαίτερες συνθήκες, οι οποίες επικρατούσαν στην ενεργειακή αγορά εκάστου κράτους μέλους.
144. Μεταξύ αυτών το καθεστώς των εγγυημένων τιμών αποτέλεσε, κατά την εκτίμηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,³⁶¹ την πλέον αποτελεσματική μέθοδο για τη διευκόλυνση της διείσδυσης των ΑΠΕ στην ενεργειακή αγορά σε περίοδο κατά την οποία το κόστος των συγκεκριμένων τεχνολογιών ήταν αρκετά αυξημένο. Το καθεστώς αυτό συνέβαλε αποφασιστικά στην ανάπτυξη της έρευνας και της καινοτομίας νέων τεχνολογιών, οι οποίες οδήγησαν στη μείωση του κόστους παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές. Η ασφάλεια, την οποία παρείχαν οι εγγυημένες τιμές, και η σταδιακή πτώση του κόστους της τεχνολογίας αποτέλεσαν αναγκαίες προϋποθέσεις για τη διαμόρφωση του κατάλληλου επενδυτικού κλίματος για την ανάπτυξη των ΑΠΕ. Χάρη σε αυτό, η πράσινη ενέργεια εξαπλώθηκε σταδιακά σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία κατόρθωσε να πετύχει τους στόχους μειώνοντας τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου. Για το λόγο αυτό, οι περιορισμοί στον ανταγωνισμό και στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών αφενός αποδείχθηκαν αναγκαίοι αφετέρου κρίθηκαν νομικά δικαιολογημένοι.
145. Οι δημόσιες παρεμβάσεις στην αγορά συνετέλεσαν στη θεραπεία των αδυναμιών της. Την εξέλιξη της οικονομίας και της τεχνολογίας ακολούθησε και η εξέλιξη του δικαίου. Προοδευτικά πραγματοποιήθηκαν βήματα για την εναρμόνιση των καθεστώτων στήριξης προς την κατεύθυνση ενός αγορακεντρικού μοντέλου. Το πρώτο βήμα υλοποιήθηκε με τις Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020), με τις οποίες η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επέβαλε στα κράτη μέλη την υποχρέωση προσαρμογής των καθεστώτων στήριξης με την υιοθέτηση ανταγωνιστικών διαδικασιών για τη χορήγηση των ενισχύσεων και με την ανάθεση στους παραγωγούς πράσινης ενέργειας υποχρεώσεων σχετικών με τη συμμετοχή τους στην αγορά. Η Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 επιβεβαίωσε την προσέγγιση αυτή εναρμονίζοντας τα εθνικά καθεστώτα στήριξης με τη θέσπιση γενικών αρχών. Πλέον, μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις είναι επιτρεπτή η παροχή σταθερών τομών, όπως για την ενίσχυση έργων μικρής κλίμακος που συνεισφέρουν στην τοπική ανάπτυξη ή για τη χρηματοδότηση καινοτόμων έργων.
146. Η παραπάνω πορεία από την αποκλίνουσα πολυμορφία των καθεστώτων στήριξης προς τη εναρμόνισή τους ακολουθεί την κλασική πορεία της νομοθέτησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στα αρχικά στάδια, αξιοποιούνται εργαλεία ήπιας παρέμβασης όπως οι ενδεικτικοί στόχοι συμμετοχής των ΑΠΕ στην ενεργειακή κατανάλωση, τα οποία στη συνέχεια εξελίσσονται σε πιο παρεμβατικά

³⁶¹ European Commission, “Commission staff working document - The support of electricity from renewable energy sources - Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources”, SEC (2008) 57 final, Brussels, 23.1.2008.

όπως οι Κατευθυντήριες Γραμμές της Επιτροπής και τελικώς στην εναρμόνιση μέσω Οδηγιών.³⁶² Στην πορεία αυτή δεν πρέπει να παραβλέπεται και η τελολογία των μεταρρυθμίσεων. Θεμελιώδης σκοπός αποτελεί η ολοκλήρωση της ενιαίας ενεργειακής αγοράς και η επίτευξη της κλιματικής ουδετερότητας έως το 2050.³⁶³ Τούτο συνεπάγεται ότι οι ανανεώσιμες πηγές θα αποτελούν την κύρια πηγή ενέργειας στην μελλοντική ενεργειακή αγορά. Προκειμένου να καταστούν ανταγωνιστικές θα πρέπει να μην στηρίζονται σε κρατικές παρεμβάσεις, οι οποίες νοθεύουν τον ανταγωνισμό, αλλά να αναζητήσουν ασφαλείς και αποτελεσματικές μεθόδους χρηματοδότησης στην αγορά.

³⁶² Crossley P., *Renewable Energy Law: An International Assessment*, Cambridge University Press, 2019, σελ. 236.

Talus K., *Introduction to EU Energy Law*, Oxford University Press, 2016, σελ. 124.

³⁶³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων: Στρατηγική πλαίσιο για μια ανθεκτική Ενεργειακή Ένωση με μακρόπνοη πολιτική για την κλιματική», COM(2015) 80 τελικό, Βρυξέλλες, 25.2.2015.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία» COM(2019) 640 τελικό, Βρυξέλλες, 11.12.2019.

III. ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ: ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΡΑΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ

147. Απαραίτητη προϋπόθεση για τη πραγματοποίηση επενδύσεων σε έργα παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές αποτελεί η ανεύρεση αποτελεσματικών πηγών χρηματοδότησης οι οποίες θα χαρακτηρίζονται από την αναγκαία επάρκεια και σταθερότητα. Αρχικά, τα καθεστώτα στήριξης των ΑΠΕ συνδέθηκαν με την κρατική χρηματοδότηση η οποία βασίστηκε πρωτίστως σε ένα πλήθος επιβαρύνσεων που επιβλήθηκαν από το νομοθέτη. Ωστόσο, ενόψει της προοδευτικής κατάργησης των καθεστώτων στήριξης και της έκθεσης των ΑΠΕ στους μηχανισμούς της αγοράς, οι παραγωγοί θα πρέπει να αναζητήσουν την αναγκαία χρηματοδότηση στην ιδιωτική οικονομία μέσω της σύναψης εμπορικών συμβάσεων αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας (corporate PPAs). Σκοπός του δεύτερου μέρους της εργασίας είναι να παρουσιάσει την πορεία από την κρατική στην ιδιωτική χρηματοδότηση των ΑΠΕ. Η ανάλυση, που ακολουθεί, αναδεικνύει ότι η κρατική χρηματοδότηση, αν και ήταν αναγκαία στα πρώτα στάδια ανάπτυξης των ΑΠΕ, δεν αποτέλεσε πάντοτε πηγή ασφάλειας δικαίου, διότι η επιβολή επιβαρύνσεων, που αποτέλεσαν τους πόρους της χρηματοδότησης, οδηγούσε συχνά στην αναίρεση του επενδυτικού σχεδιασμού. Περαιτέρω, η σύναψη εμπορικών PPAs συναντά εμπόδια που οφείλονται στην ανασφάλεια, που επικρατεί στη μεταβαλλόμενη ενεργειακή αγορά. Ρόλος του νομοθέτη είναι να άρει τα εμπόδια αυτά συμβάλλοντας στη διευκόλυνση σύναψης τέτοιων συμβάσεων.
148. Εισαγωγικά (III.A.), παρουσιάζεται ο ισχύων μηχανισμός κρατικής χρηματοδότησης των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ, ο οποίος βασίζεται στον Ειδικό Λογαριασμό για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΕΛΑΠΕ), καθώς και η επίδραση των πόρων του λογαριασμού στη βιωσιμότητά του. Αντικείμενο της πρώτης ενότητας (III.B.) είναι η ανάλυση της κρατικής χρηματοδότησης των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ, η οποία επιτυγχάνεται με τη νομοθετική επιβολή επιβαρύνσεων. Συγκεκριμένα, εξετάζεται η αμφισβητούμενη νομική φύση ορισμένων επιβαρύνσεων που αποτελούν πόρους του ΕΛΑΠΕ, αφενός του Ειδικού Τέλους για τη Μείωση Εκπομπών Αερίων του Ρύπων (ΕΤΜΕΑΡ) και αφετέρου μιας σειράς έκτακτων επιβαρύνσεων που επιβλήθηκαν για τον ισοσκελισμό του ελλείμματος του ΕΛΑΠΕ. Ο ορθός νομικός χαρακτηρισμός των επιβαρύνσεων είναι κρίσιμος για τον προσδιορισμό της φύσης των αναφυόμενων διαφορών καθώς και των περιορισμών που επιβάλλουν ο συντακτικός νομοθέτης και το δίκαιο της Ένωσης στη θέσπιση τους και στην κρατική χρηματοδότηση των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ. Η διάγνωση των περιορισμών, τους οποίους θέτουν οι κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος, είναι κρίσιμη για τον σχεδιασμό των καθεστώτων στήριξης κατά τέτοιον τρόπον ώστε να διασφαλίζεται η αναγκαία ρυθμιστική σταθερότητα για την πραγματοποίηση των σχετικών επενδύσεων. Αντικείμενο έρευνας της δεύτερης ενότητας (III.Γ.) αποτελεί η ιδιωτική χρηματοδότηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας μέσω της σύναψης εμπορικών συμβάσεων αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας (corporate PPAs). Ειδικότερα, παρουσιάζεται το νομικό πλαίσιο που θέτει η Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 για την άρση των εμποδίων σύναψης εμπορικών PPAs. Έπειτα, σε συμμόρφωση προς την Οδηγία, εξετάζεται το Σχέδιο της Ελληνικής Κυβέρνησης (Market Reform Plan) και το ισπανικό νομοθετικό καθεστώς που αποβλέπουν στη δημιουργία καθεστώτων διευκόλυνσης σύναψης εμπορικών PPAs μεταξύ ενεργοβόρων επιχειρήσεων και παραγωγών ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.

A. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

(i) Ο μηχανισμός χρηματοδότησης

149. Το αυξημένο κόστος της τεχνολογίας των ΑΠΕ κατά τα πρώτα στάδια της ανάπτυξής τους κατέστησε αναγκαία τη δημιουργία κρατικών μηχανισμών για τη διασφάλιση επαρκούς και σταθερής χρηματοδότησης των σχετικών έργων. Για το σκοπό αυτόν, συστάθηκε με το άρθ. 40 του Ν. 2773/1999 ο Ειδικός Λογαριασμός για τις ΑΠΕ (εφ' εξής ΕΛΑΠΕ), ο οποίος εξακολουθεί να είναι σε ισχύ κατά το άρθ. 143 του Ν. 4001/2011, ως τροποποιήθηκε και ισχύει. Σκοπός του ΕΛΑΠΕ αποτελεί η κάλυψη του κόστους των ενισχύσεων προς τις μονάδες παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, στο μέτρο που το κόστος παραγωγής της ενέργειας αυτής είναι ανώτερο από το κόστος που διαμορφώνεται στην αγορά.³⁶⁴ Στην ενότητα αυτή εξετάζεται η νομική φύση του ΕΛΑΠΕ καθώς και του εκάστοτε αρμόδιου φορέα για τη διαχείρισή του.
150. Στο ελληνικό δίκαιο δεν ισχύει ενιαίο νομοθετικό καθεστώς για τους ειδικούς λογαριασμούς. Εξαίρεση αποτέλεσε ο Ν. 3679/2008,³⁶⁵ ο οποίος ναι μεν προσδιόρισε ορισμένα χαρακτηριστικά των ειδικών λογαριασμών όπως, τη νομική και διαχειριστική τους αυτοτέλεια και τη σύστασή τους με κρατική πράξη προς εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος, αλλά κατήργησε την συντριπτική πλειοψηφία αυτών λόγω της αδιαφανούς και κακής διαχείρισής τους.³⁶⁶ Τούτων έπεται ότι κάθε επιμέρους ειδικός λογαριασμός διέπεται από το δικό του ειδικό νομοθετικό πλαίσιο.
151. Αξίζει να σημειωθεί ότι ορισμένα γενικά χαρακτηριστικά των ειδικών λογαριασμών έχουν προσδιορισθεί από τη θεωρία του δημοσιονομικού δικαίου. Σύμφωνα με αυτήν, η σύσταση ειδικών λογαριασμών θεωρείται εξαίρεση από την προβλεπόμενη στο άρθ. 79 παρ. 2 του Σ. αρχή της ενότητας του κρατικού προϋπολογισμού, σύμφωνα με την οποία *«όλα τα έσοδα και όλες οι δαπάνες του κράτους θα πρέπει να περιλαμβάνονται σε ενιαίο κείμενο που υποβάλλεται προς έγκριση στο Κοινοβούλιο»*.³⁶⁷ Επιπλέον, οι πόροι των ειδικών λογαριασμών, οι οποίοι κατά κανόνα συστήνονται για την επίτευξη ειδικού σκοπού δημοσίου συμφέροντος, ορίζονται κατ' εξαίρεση της αρχής του μη ειδικού προορισμού των εσόδων, σύμφωνα με την οποία τα δημόσια έσοδα δεν προορίζονται για την ικανοποίηση ορισμένων εκ των προτέρων καθορισμένων δαπανών.³⁶⁸
152. Το ισχύον νομοθετικό καθεστώς που διέπει τον ΕΛΑΠΕ προβλέπεται στο άρθ. 143 του Ν. 4001/2011, στο έβδομο κεφάλαιο (άρθ. 21-27Α) του Κώδικα ΔΑΠΕΕΠ³⁶⁹ και το άρθ. 178 του Κώδικα ΚΜΝ,³⁷⁰ ως έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν. Πλέον, ο ΕΛΑΠΕ διακρίνεται στον ΕΛΑΠΕ για το Διασυνδεδεμένο Δίκτυο και Σύστημα και στον ΕΛΑΠΕ για τα ΜΔΝ. Οι επιμέρους λογαριασμοί

³⁶⁴ ΡΑΕ, «Εκθεση Πεπραγμένων Ιούλιος 2000 – Δεκέμβριος 2002», 2003, σελ. 93.

³⁶⁵ Ν. 3679/2008 (ΦΕΚ Α' 194/25.09.2008) «Ενίσχυση της διαφάνειας του Κρατικού Προϋπολογισμού, έλεγχος των δημοσίων δαπανών, μέτρα φορολογικής δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις».

³⁶⁶ Βλ. άρθ. 1-3 του Ν. 3679/2008 και την αιτιολογική του έκθεση. Ο ειδικός λογαριασμός του άρθ. 40 του Ν. 2773/1999 δεν καταργήθηκε, διότι ενέπιπτε στην εξαίρεση του άρθ. 3 παρ. 1 περ. δ' του Ν. 3679/2008 σχετικά με τους λογαριασμούς για τη χρηματοδότηση προγραμμάτων προστασίας του περιβάλλοντος.

³⁶⁷ Μπάρμπας Ν., *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 8η έκδ., 2020, σελ. 22, 32-33.

³⁶⁸ Μπάρμπας Ν., *όπ. π.*, σελ. 36-43.

³⁶⁹ Βλ. τον κωδικοποιημένο Κώδικα ΔΑΠΕΕΠ (Έκδοση 3.1. της 23.02.2021) διαθέσιμο στο <<https://www.dapeep.gr/dimosieuseis/rithmistiko-plaisio/>> (τελευταία πρόσβαση 31.10.2021).

³⁷⁰ Βλ. τον κωδικοποιημένο Κώδικα ΜΔΝ (3η έκδοση Ιουλίου 2020) διαθέσιμο στο <<https://www.deddie.gr/el/themata-tou-diaxeiristi-mi-diasundedemenwn-nisiwn/ruthmistiko-plaisio-mdn/kwdikas-diaxeirisis-ilektrikwn-sustimatwn-mdn/kwdikas-diaxeirisis-mdn/>> (τελευταία πρόσβαση 31.10.2021).

διακρίνονται περαιτέρω σε υπολογαριασμούς για την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και για τις ενισχύσεις. Η διάκριση αυτή ανταποκρίνεται στην ανάγκη διακριτής διαχείρισης των εσόδων που αναλογούν στο καθεστώς στήριξης εγγυημένων τιμών του Ν. 3468/2006, το οποίο διατηρείται σε ισχύ στο μέτρο που δεν έχουν λήξει οι σχετικές συμβάσεις, και στο καθεστώς λειτουργικών ενισχύσεων των νέων μονάδων ΑΠΕ, οι οποίες συμμετέχουν στην αγορά.³⁷¹

153. Κατά τη θεωρία, ο ΕΛΑΠΕ δεν αποτελεί νομικό πρόσωπο, αλλά χωριστή ομάδα περιουσίας, η οποία συστάθηκε για την εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος και τελεί υπό τη διαχείριση ενός νομικού προσώπου.³⁷² Συγκεκριμένα, πρόκειται για ομάδα περιουσίας, η οποία ανήκει κατά κυριότητα στο νομικό πρόσωπο του Ελληνικού Δημοσίου, αλλά είναι διακριτή τόσο από την λοιπή κρατική περιουσία όσο και από την περιουσία του νομικού προσώπου, το οποίο τη διαχειρίζεται (διαχειριστική αυτοτέλεια).³⁷³ Κατά την αρχή του χωρισμού, ο διαχειριστής του ΕΛΑΠΕ δεν έχει δικαιώματα επί των πόρων του λογαριασμού και αντίστοιχα τα χρέη του Διαχειριστή δεν επιβαρύνουν τον λογαριασμό.³⁷⁴ Επιπλέον, ο Ειδικός Λογαριασμός χαρακτηρίζεται από νομική αυτοτέλεια, επειδή η δημιουργία του προβλέπεται από διάταξη νόμου.³⁷⁵ Περαιτέρω, η σύστασή του εξυπηρετεί ειδικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος συνυφασμένο με την προστασία του περιβάλλοντος, ο οποίος συνίσταται στη διασφάλιση επαρκούς χρηματοδότησης για τη λειτουργία των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ.³⁷⁶ Συγκεκριμένα, η ΔΑΠΕΕΠ ΑΕ και η ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ ανακτούν από τον λογαριασμό τα ποσά, τα οποία καταβάλλουν ως τίμημα για την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας από τους αντισυμβαλλόμενους τους παραγωγούς ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές στην ηπειρωτική χώρα και στα ΜΔΝ αντιστοίχως. Έχει κριθεί ότι οι πόροι του ΕΛΑΠΕ τελούν υπό τον έλεγχο και τη διάθεση του Δημοσίου και, κατά συνέπεια, συνιστούν δημόσια έσοδα.³⁷⁷
154. Ο ΕΛΑΠΕ τελεί υπό ειδική διαχείριση εκ του νόμου οριζόμενη. Αρχικά, διαχειριστής του ορίσθηκε η ΔΕΣΜΗΕ ΑΕ, η οποία συστάθηκε με το Π.Δ. 328/2000 (ΦΕΚ Α' 268/12.12.2000) και ήταν μεταξύ άλλων αρμόδια για τη διαχείριση του ΕΣΜΗΕ. Έπειτα από την απόσχιση από την ΔΕΣΜΗΕ του κλάδου διαχείρισης του Συστήματος Μεταφοράς υπέρ της ΑΔΜΗΕ ΑΕ, η ΔΕΣΜΗΕ μετονομάσθηκε σε ΛΑΓΗΕ ΑΕ, η οποία ήταν μεταξύ άλλων αρμόδια και για τη λειτουργία του ΗΕΠ και την

³⁷¹ Βλ. άρθ. 23 του Ν. 4414/2016 με το οποίο τροποποιήθηκε το άρθ. 143 του Ν. 4001/2011 καθώς και την αιτιολογική έκθεση του άρθ. 23 του Ν. 4414/2016.

³⁷² Πανάγος Θ., «Η νομική φύση και η λειτουργία του Ειδικού Διαχειριστικού Λογαριασμού για την καταβολή της αμοιβής των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ», ΝοΒ 61/2013, σελ. 874-881. Βερβεσός Ν., «Ευθύνη από τη διαχείριση του ειδικού λογαριασμού του άρθρου 40 του Ν. 2773/1999 για τη στήριξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας» (γνωμοδότηση), Ε&Δ 31/2020, σελ. 60-61. Πρβλ. αντίστοιχα για τους Ειδικούς Λογαριασμούς Κονδυλίων Έρευνας Κουλουμπίνη Ευ.-Ελ., «Οι προγραμματικές συμβάσεις των ΟΤΑ με τα Πανεπιστημιακά Ιδρύματα ως *ultimum refugium* για την παροχή υπηρεσιών και την ανάθεση έργων αναπτυξιακού χαρακτήρα», σε Δελούκα-Ιγγλέση Κ./ Σιναιώτη-Μαρούδη Α./ Λιγωμένου Α./ Καραθανασόπουλος Ε./ Φρούντας Α. (επιστ. επιμ.) *Οικονομική Ανάπτυξη & Δίκαιο*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 195-205.

³⁷³ Πανάγος Θ., *όπ. π.*, σελ. 874-881.

³⁷⁴ Βερβεσός Ν., *όπ. π.*, σελ. 60-61.

³⁷⁵ Κατά νομική ακριβολογία ο ΕΛΑΠΕ δεν συστάθηκε με νόμο, αλλά ο νόμος (άρθ. 40 παρ. 2 του Ν. 2773/1999) πρόβλεψε την υποχρέωση του Διαχειριστή του Συστήματος να συστήσει τον Ειδικό Λογαριασμό εντός συγκεκριμένης προθεσμίας.

³⁷⁶ Πανάγος Θ., *όπ. π.*, σελ. 876..

³⁷⁷ ΣτΕ 2406/2014 σκ. 12, ΣτΕ 2407/2014 σκ. 14, ΣτΕ 2408/2014 σκ. 12.

εκκαθάριση της αγοράς στο πλαίσιο λειτουργίας του mandatory pool.³⁷⁸ Μετά από την απόσχιση και εισφορά του κλάδου της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας στο Ελληνικό Χρηματιστήριο Ενέργειας ΑΕ, η διαχείριση του ΕΛΑΠΕ ανατέθηκε στη ΔΑΠΕΕΠ ΑΕ, η οποία κατά το άρθ. 143 του Ν. 4001/2011, ως ισχύει, αποτελεί τον διαχειριστή του ΕΛΑΠΕ σήμερα.³⁷⁹

155. Συμπερασματικά, ο εθνικός μηχανισμός χρηματοδότησης των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ στηρίζεται στην κρατική χρηματοδότηση. Η χρηματοδότηση λαμβάνει χώρα μέσω ενός ειδικού λογαριασμού, του ΕΛΑΠΕ, ο οποίος σήμερα τελεί υπό τη διαχείριση μιας ΑΕ της ΔΑΠΕΕΠ. Η διασταύρωση της κρατικής χρηματοδότησης με την ιδιωτική διαχείριση από νομικό πρόσωπο, το οποίο διέπεται κατ' αρχήν από κανόνες ιδιωτικού δικαίου, έχει δημιουργήσει προβληματισμό σχετικά με τη νομική φύση τόσο του ΕΛΑΠΕ όσο και των εκάστοτε διαχειριστών της. Το ζήτημα αυτό είναι κρίσιμο τόσο για τον προσδιορισμό της αρμόδιας δικαιοδοσίας για την επίλυση των διαφορών όσο και τον έλεγχο της συμβατότητας της χρηματοδότησης με το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων.

(ii) Οι επιβαλλόμενες επιβαρύνσεις

156. Για τη διασφάλιση της επάρκειας των εσόδων του ΕΛΑΠΕ, ο νομοθέτης έχει επιβάλλει ένα πλήθος επιβαρύνσεων, οι οποίες προβλέφθηκαν αρχικά στο άρθ. 40 του Ν. 2773/1999 και στη συνέχεια στο άρθ. 143 του Ν. 4001/2011. Οι διατάξεις αυτές τροποποιήθηκαν πολλαπλώς διαχρονικά με την επιβολή είτε τακτικών είτε έκτακτων επιβαρύνσεων ανάλογα με την ύπαρξη πλεονάσματος ή ελλείμματος στον Ειδικό Λογαριασμό, τον βαθμό διεΐσδυσης των ΑΠΕ στο ενεργειακό ισοζύγιο και τις τιμές που διαμορφώνονται στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας.

157. Με την έννοια των επιβαρύνσεων νοούνται όλα τα οικονομικά βάρη τα οποία επιβάλλονται με σκοπό τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του ΕΛΑΠΕ, είτε για την αύξηση των εσόδων του είτε για τον περιορισμό των δαπανών του. Δεν εξετάζονται αποκλειστικά τα βάρη φορολογικού χαρακτήρα. Εξάλλου η νομική φύση των οικονομικών επιβαρύνσεων αποτελεί σε μεγάλο βαθμό το αντικείμενο της παρούσας εργασίας. Περαιτέρω, δεν εξετάζονται ζητήματα ενεργειακής φορολογίας γενικά, όπως ζητήματα σχετικά με την επιβολή ειδικού φόρου κατανάλωσης σε ενεργειακά προϊόντα. Στην ενότητα αυτή εξετάζονται τα έσοδα του ΕΛΑΠΕ. Δεν επιχειρείται η ανάλυση της νομικής φύσης όλων των εσόδων, αλλά η κατηγοριοποίησή τους και η διερεύνηση της επίδρασης των εσόδων αυτών στον πλεονασματικό ή ελλειμματικό χαρακτήρα του Ειδικού Λογαριασμού.

158. Για τους σκοπούς της παρούσας εργασίας, τα έσοδα του ΕΛΑΠΕ κατηγοριοποιούνται στα τακτικά, δηλαδή αυτά που προβλέπονται παγίως, και στα έκτακτα, δηλαδή τις επιβαρύνσεις οι οποίες επιβλήθηκαν για την κάλυψη ορισμένων ελλειμμάτων του ΕΛΑΠΕ. Περαιτέρω, τα τακτικά έσοδα κατηγοριοποιούνται σε τρεις βασικές κατηγορίες: αυτά επιβάλλονται με βάση την κατανάλωση ενέργειας, αυτά που συνδέονται με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» και αυτά που συνδέονται με την συμμετοχή στις αγορές ηλεκτρικής ενέργειας.

³⁷⁸ Για την απόσχιση του ΕΣΜΗΕ και τη σύσταση της ΑΔΜΗΕ ΑΕ βλ. άρθ. 97 του Ν. 4001/2011 και για τη μετονομασία της ΔΕΣΜΗΕ ΑΕ σε ΛΑΓΗΕ ΑΕ και τις αρμοδιότητες της τελευταίας βλ. άρθ. 117-118 του Ν. 4001/2011.

³⁷⁹ Για την απόσχιση και εισφορά του κλάδου αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας στο Ελληνικό Χρηματιστήριο Ενέργειας ΑΕ βλ. το άρθ. 96 του Ν. 4512/2018 (ΦΕΚ Α' 5/17.01.2018) και για την ανάληψη της διαχείρισης του ΕΛΑΠΕ από τη ΔΑΠΕΕΠ ΑΕ βλ. το άρθ. 98 του Ν. 4512/2018 και το άρθ. 4 παρ. 5 του Ν. 4585/2018 (ΦΕΚ Α' 216/24.12.2018) και το άρθ. 143 του Ν. 4001/2011 ως ισχύει.

159. Στην πρώτη κατηγορία εντάσσεται το Ειδικό Τέλος για τη Μείωση Εκπομπών Αερίων του Ρύπων (εφ' εξής ΕΤΜΕΑΡ).³⁸⁰ Το ΕΤΜΕΑΡ αποτελεί επιβάρυνση, η οποία προβλέφθηκε ήδη στο άρθρ. 40 παρ. 3(γ) του Ν. 2773/1999 παράλληλα με τη σύσταση του ειδικού λογαριασμού. Διαχρονικά, υπολογίζεται για κάθε καταναλωτή με βάση την ενέργεια που κατανάλωσε. Συνιστά τον βασικότερο πόρο του ΕΛΑΠΕ για την κάλυψη του κόστους των ενισχύσεων προς τις μονάδες ΑΠΕ, διότι το ύψος του ΕΤΜΕΑΡ αναπροσαρμόζεται προκειμένου να διασφαλισθεί ο ισοσκελισμός του λογαριασμού λαμβάνοντας υπόψη το βαθμό διείδυσης των ΑΠΕ και το ύψος των λοιπών πόρων του λογαριασμού. Ωστόσο, ο προϋπολογισμός των εσόδων του ΕΛΑΠΕ είναι ιδιαίτερα δυσχερές, διότι ορισμένοι πόροι του, όπως οι τιμές δικαιωμάτων εκπομπής αερίων του θερμοκηπίου και έσοδα που εξαρτώνται από την τιμή εκκαθάρισης της Αγοράς Επόμενης Ημέρας, διακρίνονται από σημαντική μεταβλητότητα.³⁸¹ Κατά συνέπεια, και η πρόβλεψη του ύψους του ΕΤΜΕΑΡ, το οποίο θα επιβληθεί το επόμενο έτος, διακρίνεται από μεγάλη αβεβαιότητα με αποτέλεσμα να δημιουργούνται και αντίστοιχα ελλείμματα στο λογαριασμό.
160. Στη δεύτερη κατηγορία υπάγονται έσοδα που αποτελούν εξειδίκευση της «αρχής ο ρυπαίνων πληρώνει». Η αρχή αυτή, που κατοχυρώνεται στο άρθρ. 191 παρ. 2 της ΣΛΕΕ έχει πρωτίτως αναδιανεμητικό χαρακτήρα.³⁸² Σύμφωνα με αυτήν, ο ρυπαίνων πρέπει κατ' αρχήν να φέρει το κόστος της ρύπανσης που προκαλεί.³⁸³ Με άλλες λέξεις, μέρος των κερδών που προέρχονται από δραστηριότητες που προκαλούν ρύπανση θα πρέπει να επιστρέφονται στις δημόσιες αρχές, οι οποίες είναι αρμόδιες για την αποκατάσταση της ρύπανσης.³⁸⁴ Το δίκαιο της Ένωσης δεν επιβάλλει την αξιοποίηση των ποσών αυτών για ειδικό περιβαλλοντικό σκοπό, όμως, στην πράξη, συχνά παρατηρείται η σύσταση ειδικών ταμείων για την αξιοποίηση αυτών των πόρων.³⁸⁵
161. Εξειδίκευση της αρχής αυτής αποτελούν και δύο πόροι του ΕΛΑΠΕ. Συγκεκριμένα, προβλέπεται η διάθεση υπέρ του λογαριασμού των εσόδων από δημοπρατήσεις αδιάθετων δικαιωμάτων εκπομπής αερίων του θερμοκηπίου, τα οποία προβλέπονται από τη νομοθεσία σχετικά με το Σύστημα Εμπορίου Εκπομπών Αερίων του Θερμοκηπίου (EU ETS).³⁸⁶ Το σύστημα αυτό δεν έχει χαρακτήρα απαγορευτικό ή κυρωτικό, αλλά στηρίζεται σε ένα μηχανισμό της αγοράς βάσει της «αρχής cap and trade» και, κατά συνέπεια, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εμπίπτει στην έννοια των επιβαρύνσεων.³⁸⁷ Ο δεύτερος πόρος είναι το ειδικό τέλος λιγνιτικής παραγωγής το οποίο επιβάλλεται στους παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας και ορίζεται σε δύο ευρώ ανά MWh παραγόμενης ηλεκτρικής ενέργειας από λιγνίτη.³⁸⁸
162. Στην τρίτη κατηγορία, περιλαμβάνονται έσοδα, τα οποία προέρχονται από τους συμμετέχοντες στις αγορές ηλεκτρικής ενέργειας. Αρχικά, ορίστηκε ότι συνιστούν πόροι του λογαριασμού τα ποσά που

³⁸⁰ άρθρ. 143 παρ. 3β (αα) του Ν. 4001/2011 (ως ισχύει μετά την τελευταία τροποποίηση του Ν. 4759/2020).

³⁸¹ ΠΑΕ, «Έκθεση Πεπραγμένων 2020», σελ. 79.

³⁸² De Sadeleer N., *EU Environmental Law and the Internal Market*, OUP, 2014, σελ. 56.

³⁸³ Kingston S., “The polluter pays principle in the EU climate law: an effective tool before the courts?”, *Climate law* (2020) 10, σελ. 2-3.

³⁸⁴ De Sadeleer N., *EU Environmental Law and the Internal Market*, OUP, 2014, σελ. 58-59.

³⁸⁵ De Sadeleer N., *EU Environmental Law and the Internal Market*, OUP, 2014, σελ. 61.

³⁸⁶ άρθρ. 143 παρ. 3β (ββ) του Ν. 4001/2011 (ως ισχύει μετά την τελευταία τροποποίηση του Ν. 4759/2020).

³⁸⁷ Για το EU ETS βλ. αναλυτικά Ηλιάδου Αικ., *Δίκαιο της Ενέργειας*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 100-103.

³⁸⁸ άρθρ. 143 παρ. 3β (γγ) του Ν. 4001/2011 (ως ισχύει μετά την τελευταία τροποποίηση του Ν. 4759/2020).

καταβάλλουν οι παραγωγοί και κυρίως οι προμηθευτές στο πλαίσιο του ΗΕΠ και της Εκκαθάρισης των Αποκλίσεων παραγωγής – ζήτησης, τα οποία αναλογούν στην ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές που εντάσσεται κατά προτεραιότητα στο Σύστημα ή στο Δίκτυο.³⁸⁹ Τα ποσά αυτά αντιστοιχούσαν εν τοις πράγμασι στην ΟΤΣ για κάθε μονάδα ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές που εγγεόταν στο σύστημα,³⁹⁰ δεδομένου ότι η ενέργεια που παραγόταν από μονάδες ΑΠΕ πωλούνταν στην χονδρεμπορική αγορά σε τιμή ίση με την ΟΤΣ, ανεξαρτήτως του πραγματικού κόστους παραγωγής της.³⁹¹ Κατά συνέπεια, η χαμηλή ΟΤΣ συνεπαγόταν αφενός χαμηλά έσοδα για τον ΕΛΑΠΕ και αφετέρου την ανάγκη αναπροσαρμογής του ΕΤΜΕΑΡ ή τη θέσπιση έκτακτων επιβαρύνσεων με σκοπό να ισοσκελισθούν οι χρεώσεις και οι πιστώσεις του λογαριασμού.³⁹² Μετά την θέση σε ισχύ του target-model, αντίστοιχη ρύθμιση διατηρήθηκε στο άρθ. 143 παρ. 3α (αα) του Ν. 4001/2011, ως ισχύει με την τελευταία τροποποίηση του Ν. 4759/2020.

163. Άλλη επιβάρυνση, που σχετίζεται με τη συμμετοχή στην αγορά, αποτελεί η Πρόσθετη Χρέωση Εκπροσώπων Φορτίου (ΠΧΕΦΕΛ).³⁹³ Πρόκειται για χρέωση που επιβάλλεται σε κάθε εκπρόσωπο φορτίου για το σύνολο της ενέργειας που απορροφά στην χονδρεμπορική αγορά, εξαιρούμενης της ενέργειας που προορίζεται για εξαγωγές. Η ΠΧΕΦΕΛ θεσπίστηκε με σκοπό την αντιμετώπιση «δομικής αδυναμίας της αγοράς, συνιστάμενης στο ότι ο τρόπος συμμετοχής των ΑΠΕ στον ΗΕΠ, όπως αυτός εφαρμόζοταν, οδηγούσε στη διαμόρφωση μίας ΟΤΣ, η οποία προέκυπτε μειωμένη σε σχέση με την τιμή που θα διαμορφωνόταν εάν δεν συμμετείχαν οι ΑΠΕ στον ΗΕΠ».³⁹⁴ Η μείωση της ΟΤΣ εξαιτίας της συμμετοχής των ΑΠΕ στον ΗΕΠ δεν λαμβανόταν υπόψη για τον καθορισμό της τιμής που χρεώνονταν οι προμηθευτές, καθώς οι τελευταίοι δεν επιβαρύνονταν καθόλου με το πραγματικό κόστος παραγωγής της ενέργειας από ΑΠΕ.³⁹⁵ Με την επιβολή της ΠΧΕΦΕΛ επιδιώχθηκε η ανάληψη από τους προμηθευτές μέρους του κόστους παραγωγής πράσινης ενέργειας.³⁹⁶ Τούτο συνέβαλε στην εξάλειψη του ελλείμματος του ΕΛΑΠΕ, ωστόσο, εξαιτίας του μεγάλου ύψους της επιβάρυνσης, η ΡΑΕ αναθεώρησε τη μεθοδολογία υπολογισμού της με την εισαγωγή παραμέτρου μέγιστης τιμής της χρέωσης, αποκαθιστώντας τις στρεβλώσεις στην αγορά που δημιουργήθηκαν εξαιτίας της υπερβολικής επιβάρυνσης των προμηθευτών.³⁹⁷
164. Εκτός από τις παραπάνω κατηγορίες τακτικών εσόδων, προβλέπονται και άλλα έσοδα τα οποία δεν είναι υπάγονται στις παραπάνω κατηγορίες όπως ποσοστό του τέλους υπέρ της ΕΡΤ³⁹⁸ καθώς και τα

³⁸⁹ άρθ. 143 παρ. 2(α) Ν. 4001/2011 (ως θεσπίστηκε).

³⁹⁰ Κοντιάδης Ξ./ Σπυρόπουλος Φ./ Σωτηρέλης Γ./ Μεταξάς Α., «Συμβατότητα με κανόνες και αρχές δικαίου υπέρτερου τυπικού κύρους των διατάξεων του Ν. 4254/2014 για την περικοπή εγγυημένων τιμών αποζημίωσης παραγωγών ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές», ΤοΣ 1/2016, σελ. 265.

³⁹¹ ΡΑΕ, «Έκθεση Πεπραγμένων 2020», σελ. 74.

³⁹² Κοντιάδης Ξ./ Σπυρόπουλος Φ./ Σωτηρέλης Γ./ Μεταξάς Α., όπ. π., ιδίως σελ. 266.

³⁹³ Βλ. άρθ. 143 παρ. 3α (ββ) του Ν. 4001/2011 (ως ισχύει μετά την τελευταία τροποποίηση του Ν. 4759/2020) για την περίοδο 2016-2018. Για την περίοδο 2018 και εξής προβλέπεται δυνατότητα επιβολής αυτής της επιβάρυνσης με βάση το άρθ. 143 παρ. 3α (γγ) του Ν. 4001/2011 (ως ισχύει μετά την τελευταία τροποποίηση του Ν. 4759/2020).

³⁹⁴ ΡΑΕ, «Έκθεση Πεπραγμένων 2017», σελ. 21.

³⁹⁵ Βλ. αιτιολογική έκθεση του άρθ. 23 του Ν. 4414/2016.

³⁹⁶ Βλ. αιτιολογική έκθεση του άρθ. 23 του Ν. 4414/2016.

³⁹⁷ ΡΑΕ, «Έκθεση Πεπραγμένων 2017», σελ. 284-286 με περαιτέρω παραπομπές στις αποφάσεις της ΡΑΕ. Βλ. για το ζήτημα αυτό και την ΜΠρΑθ 5591/2017 (Ασφ.). Κατά τη γνώμη μας αναρμοδίως επελήφθη της διαφοράς το πολιτικό δικαστήριο.

³⁹⁸ ΥΑ υπ' αριθμ. Υ.Α.Π.Ε. /Φ1/2303/οικ.16935 (ΦΕΚ Β' 2317/10.08.2012).

τέλη που καταβάλλονται για την έκδοση βεβαιώσεων παραγωγού, συμπεριλαμβανομένων των τελών δέσμευσης φυσικού χώρου εγκατάστασης.³⁹⁹

165. Εκτός από τα τακτικά έσοδα, προβλέφθηκαν ποικίλες έκτακτες επιβαρύνσεις με σκοπό την αντιμετώπιση των ελλειμμάτων του ΕΛΑΠΕ. Έτσι, επιβλήθηκε σε βάρος των παραγωγών ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές αρχικά η «έκτακτη ειδική εισφορά αλληλεγγύης» του Ν. 4093/2012.⁴⁰⁰ Στη συνέχεια, με τον Ν. 4254/2014 αφενός μειώθηκαν εφεξής οι εγγυημένες τιμές (FiT) πληρωμής των παραγωγών ΑΠΕ, αφετέρου επιβλήθηκε αναδρομικά υποχρέωση των παραγωγών ΑΠΕ να παρέχουν έκπτωση επί της συνολικής αξίας της ενέργειας που εγχύθηκε κατά το έτος 2013.⁴⁰¹ Η επιβολή των έκτακτων επιβαρύνσεων τα έτη 2012-2014 προκάλεσε σημαντική ρυθμιστική ανασφάλεια, η οποία είχε ως αποτέλεσμα τον εκμηδενισμό των επενδύσεων στη φωτοβολταϊκή τεχνολογία.⁴⁰² Τέλος, με τον Ν. 4759/2020 επιβλήθηκε και πάλι έκτακτη εισφορά στους παραγωγούς με σταθμούς ΑΠΕ και ΣΗΘΥΑ όσο και έκτακτη χρέωση στους εκπροσώπους φορτίου.⁴⁰³
166. Από τους παραπάνω πόρους του ΕΛΑΠΕ, έχουν απασχολήσει ιδιαίτερα τη νομολογία το ETMEAP καθώς και οι ως άνω έκτακτες επιβαρύνσεις. Στη συνέχεια, επιχειρείται η εξέταση της νομικής φύσης των επιβαρύνσεων αυτών καθώς και οι περιορισμοί στη θέσπιση τέτοιων επιβαρύνσεων.

B. Η κρατική χρηματοδότηση μέσω επιβαρύνσεων και οι περιορισμοί της

(i) Το Ειδικό Τέλος για τη Μείωση Εκπομπών Αερίων Ρύπων

(α) Η νομική φύση του ETMEAP

167. Με το άρθρ. 40 παρ. 3(γ) του Ν. 2773/1999 θεσπίστηκε επιβάρυνση με την ονομασία «ειδικό τέλος», το οποίο επιβάλλεται σε κάθε πελάτη κατ' αναλογία της ενέργειας την οποία καταναλώνει. Πλέον, η επιβάρυνση αυτή έχει μετονομασθεί σε ETMEAP και προβλέπεται στο άρθρ. 143 παρ. 3β περ. (αα) του Ν. 4001/2011, ως ισχύει, ως έσοδο του ΕΛΑΠΕ. Επιπλέον, το ETMEAP αποτελεί ρυθμιζόμενη χρέωση, η οποία εντοπίζεται στο λογαριασμό του κάθε καταναλωτή, εισπράττεται από τον προμηθευτή του και καταβάλλεται στον ειδικό λογαριασμό.⁴⁰⁴
168. Το βασικό ζήτημα, το οποίο απασχόλησε τη νομολογία, σχετίζεται με τον νομικό χαρακτηρισμό του ETMEAP ως φόρου, ανταποδοτικού τέλους ή ειδικού «ρυθμιστικού βάρους», το οποίο αντικατοπτρίζει το πραγματικό κόστος παραγωγής της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.
169. Κατά τη νομολογία και τη θεωρία, γίνεται δεκτό ότι φόρος αποτελεί κάθε οριστική, υποχρεωτική, χρηματική παροχή που παρέχεται από τον ιδιώτη προς το κράτος ή τα ΝΠΔΔ, χωρίς ειδικό αντάλλαγμα, με σκοπό την εκπλήρωση σκοπών δημοσίου συμφέροντος.⁴⁰⁵

³⁹⁹ άρθρ. 143 παρ. 3β (εε) του Ν. 4001/2011 (ως ισχύει μετά την τελευταία τροποποίηση του Ν. 4759/2020).

⁴⁰⁰ άρθρο πρώτο παρ. 1.2 του Ν. 4093/2012 (ΦΕΚ Α' 222/12.11.2012).

⁴⁰¹ άρθρο πρώτο παρ. 1Γ.1, 1Γ.2, 1Γ.3, 1Γ.4 του Ν. 4254/2014 (ΦΕΚ Α' 85/07.04.2014).

⁴⁰² ΡΑΕ, «Εκθεση Πεπραγμένων 2017», σελ. 262.

⁴⁰³ άρθρ. 157 του Ν. 4759/2020 (ΦΕΚ Α' 245/09.12.2020).

⁴⁰⁴ Κοντιάδης Ξ./ Σπυρόπουλος Φ./ Σωτηρέλης Γ./ Μεταξάς Α., «Συμβατότητα με κανόνες και αρχές δικαίου υπέρτερου τυπικού κύρους των διατάξεων του Ν. 4254/2014 για την περικοπή εγγυημένων τιμών αποζημίωσης παραγωγών ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές», ΤοΣ 1/2016, σελ. 263.

⁴⁰⁵ Στασινόπουλος Μ., *Μαθήματα Δημοσιονομικού Δικαίου*, 3η έκδ., 1966, σελ. 256-259. Φορτσάκης Θ./ Σαββαΐδου Αικ./ Τσουρουφλής Α./ Πανταζόπουλος Π., *Φορολογικό Δίκαιο*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 6η έκδ., 2020, σελ. 9-24. Φινοκαλιώτης Κ., *Φορολογικό Δίκαιο*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 6η έκδ., 2020, σελ. 2. Μάλλιου Α., «Ο

170. Από τον φόρο διακρίνεται η έννοια του ανταποδοτικού τέλους. Τα ανταποδοτικά τέλη αποτελούν επίσης οριστικές, υποχρεωτικές, χρηματικές παροχές, αλλά καταβάλλονται έναντι ειδικής αντιπαροχής που δεν ωφελεί αόριστο κύκλο προσώπων, αλλά συγκεκριμένα τους βαρυνόμενους.⁴⁰⁶ Κρισιμότερο εννοιολογικό στοιχείο του ανταποδοτικού τέλους αποτελεί η ύπαρξη ειδικής αντιπαροχής.⁴⁰⁷ Κατά πάγια νομολογία, η ειδική αντιπαροχή συνίσταται στην παροχή δημόσιας υπηρεσίας ή δημοσίου πράγματος, προς την οποία τελεί σε σχέση αντιστοιχίας, διότι η καταβολή του τέλους αποσκοπεί στην κάλυψη του κόστους της αντιπαροχής.⁴⁰⁸ Περαιτέρω, η υποχρέωση της καταβολής δεν εξαρτάται από την πραγματική χρήση της αντιπαροχής, ούτε από την ακριβή αντιστοιχία μεταξύ ύψους του τέλους και του κόστους την αντιπαροχής, διότι αρκεί απλώς η ετοιμότητα εκπλήρωσης της αντιπαροχής.⁴⁰⁹
171. Με βάση τα πορίσματα της νομολογίας, η θεωρία διακρίνει περαιτέρω κατηγορίες δημοσιονομικών βαρών, όπως οι κυρώσεις, οι κοινωνικές εισφορές και τα *sui generis* μέτρα διοικητικού ελέγχου.⁴¹⁰
172. Η ονομασία που αποδίδει ο νομοθέτης σε ένα οικονομικό βάρος δεν σημαίνει ότι αναπαριστά την αληθινή του φύση.⁴¹¹ Αντιθέτως, για το νομοθετικό χαρακτηρισμό ενός οικονομικού βάρους κρίσιμο είναι να πληρούνται οι ειδικές προϋποθέσεις, οι οποίες το εξατομικεύουν σε σχέση με τα λοιπά οικονομικά βάρη. Έτσι, σε πλείστες περιπτώσεις, έχει κριθεί ότι επιβαρύνσεις, που χαρακτηρίζονται ως «τέλη» από το νομοθέτη, αποτελούν στην πραγματικότητα φόρους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων, τα οποία αποτελούν φόρους και όχι ανταποδοτικά τέλη, διότι δεν επιβάλλονται έναντι συγκεκριμένης υπηρεσίας, όπως λ.χ. για την συντήρηση οδών, αλλά αποτελούν γενικό έσοδο του κρατικού προϋπολογισμού.⁴¹² Πιο πρόσφατο παράδειγμα αποτελεί το Ειδικό Τέλος Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών (ΕΕΤΗΔΕ). Συγκεκριμένα, κρίθηκε ότι το ΕΕΤΗΔΕ δεν αντιστοιχεί σε απόδοση ορισμένης δημόσιας υπηρεσίας, αλλά στην κάλυψη ελλειμμάτων του προϋπολογισμού και, κατά συνέπεια, συνιστά φόρο και όχι ανταποδοτικό τέλος.⁴¹³
173. Ως προς την αληθή νομική φύση του ΕΤΜΕΑΡ παρατηρήθηκε απόκλιση μεταξύ του Β΄ Τμήματος και της Ολομέλειας του ΣτΕ. Ειδικότερα, με την απόφαση του Β΄ Τμήματος κρίθηκε ότι το ΕΤΜΕΑΡ δεν αποτελεί ανταποδοτικό τέλος, διότι δεν αντικρύζει ειδική αντιπαροχή προς τους βαρυνόμενους καταναλωτές, ούτε φέρει τα χαρακτηριστικά άλλου οικονομικού βάρους.⁴¹⁴ Αντιθέτως, υπηρετεί

συνταγματικός χρονικός περιορισμός της φορολογικής αναδρομής στην περίπτωση της έκτακτης οικονομικής ενίσχυσης του Ν.3758/2009, υπό το πρίσμα της με αριθμό 693/2011 απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας», ΔΦΝ 65/2011, σελ. 1431-1432.

⁴⁰⁶ Φορτσάκης Θ./ Σαββαΐδου Αικ./ Τσουρουφλής Α./ Πανταζόπουλος Π., *Φορολογικό Δίκαιο*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 6η έκδ., 2020, σελ. 13-19.

⁴⁰⁷ Μάλλιου Α./ Γιαλούρη Δ., «Ο χαρακτήρας του Ειδικού Τέλους Μείωσης Ρύπων ως φόρου και όχι ως ανταποδοτικού τέλους και η αντισυνταγματικότητα της επιβολής του», ΔΦΝ 68/2014, σελ. 177-181.

⁴⁰⁸ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ Ολ 1620/2012 σκ. 6. Βλ. και Φορτσάκης Θ./ Σαββαΐδου Αικ./ Τσουρουφλής Α./ Πανταζόπουλος Π., *Φορολογικό Δίκαιο*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 6η έκδ., 2020, σελ. 13-19.

⁴⁰⁹ Βλ. ενδεικτικά ΑΕΔ 5/1984, ΣτΕ 3990/2000.

⁴¹⁰ Φορτσάκης Θ./ Σαββαΐδου Αικ./ Τσουρουφλής Α./ Πανταζόπουλος Π., *Φορολογικό Δίκαιο*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 6η έκδ., 2020, σελ. 27.

⁴¹¹ Φορτσάκης Θ./ Σαββαΐδου Αικ./ Τσουρουφλής Α./ Πανταζόπουλος Π., *Φορολογικό Δίκαιο*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 6η έκδ., 2020, σελ. 13.

⁴¹² ΣτΕ 3641/1984.

⁴¹³ ΣτΕ Ολ 1972/2012 σκ. 7.

⁴¹⁴ ΣτΕ 4555/2013 σκ. 11.

σκοπό γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, συνιστάμενου στην προστασία του περιβάλλοντος μέσω της προώθησης των ΑΠΕ, και κατά συνέπεια αποτελεί φόρο.⁴¹⁵ Συνεπώς, η προσβαλλόμενη απόφαση της ΡΑΕ, με την οποία καθορίστηκε ο συντελεστής του ΕΤΜΕΑΡ, κρίθηκε ότι θα έπρεπε να ακυρωθεί λόγω αντίθεσης στην αρχή της νομιμότητας του φόρου (άρθ. 78 παρ. 4 του Σ).⁴¹⁶ Ωστόσο, το ζήτημα παραπέμφθηκε στην Ολομέλεια ενόψει του άρθ. 100 παρ. 5 του Σ. Η απόφαση αυτή αποτέλεσε αντικείμενο κριτικής από τη θεωρία, με την αιτιολογία ότι το ΕΤΜΕΑΡ δεν αποτελεί χρηματική παροχή του ιδιώτη προς το κράτος, διότι ναι μεν τα ποσά καταβάλλονται υπέρ του ΕΛΑΠΕ, αλλά αποδίδονται υποχρεωτικά από τον Διαχειριστή του λογαριασμού στους ιδιώτες ηλεκτροπαραγωγούς από ΑΠΕ.⁴¹⁷

174. Η Ολομέλεια διαφοροποιήθηκε από το Τμήμα κρίνοντας ότι το ΕΤΜΕΑΡ δεν αποτελεί φόρο. Για τον προσδιορισμό της αληθούς φύσης του ΕΤΜΕΑΡ, το Δικαστήριο εξέτασε τη θέση του στη δομή της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, η οποία κατά τον κρίσιμο χρόνο λειτουργούσε ως υποχρεωτική χονδρεμπορική αγορά (mandatory pool). Συγκεκριμένα, οι παραγωγοί από ΑΠΕ ή ΣΗΘΥΑ δεν συμμετείχαν στην αγορά με προσφορές έγχυσης ούτε αμείβονταν βάσει της ΟΤΣ, στην οποία εκκαθαριζόταν ο ΗΕΠ και πληρώνονταν οι παραγωγοί από συμβατικά καύσιμα. Αντιθέτως, αμείβονταν με βάση κανονιστικά καθορισμένες εγγυημένες τιμές (σύστημα FiT), οι οποίες ήταν κατά κανόνα ανώτερες της ΟΤΣ.⁴¹⁸ Το ΕΤΜΕΑΡ αντιπροσωπεύει το ρυθμιζόμενο κόστος, το οποίο συνίσταται στη διαφορά της ΟΤΣ και από το πραγματικό κόστους παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.⁴¹⁹ Ο καταναλωτής αγοράζει μίγμα ηλεκτρικής ενέργειας και με τη χρέωση του ΕΤΜΕΑΡ καταβάλλει το τίμημα που αντιστοιχεί στην ενέργεια που παρήχθη από ΑΠΕ.⁴²⁰ Κατά την άποψη της μειοψηφίας, το ΕΤΜΕΑΡ αποτελεί φόρο υπέρ τρίτων και συγκεκριμένα υπέρ του ΕΛΑΠΕ και του διαχειριστή του, ο οποίος υποχρεούται σε πληρωμή των παραγωγών ΑΠΕ και ανακτά το σχετικό κόστος από τον ΕΛΑΠΕ, ο οποίος τροφοδοτείται και από άλλα έσοδα πέραν του ΕΤΜΕΑΡ.⁴²¹ Η γνώμη αυτή στηρίχθηκε στο γεγονός ότι το ΕΤΜΕΑΡ αποτελεί μονομερώς επιβαλλόμενη, υποχρεωτική χρηματική παροχή που αποβλέπει στην εξυπηρέτηση σκοπού γενικού συμφέροντος χωρίς να παρέχεται ως αντάλλαγμα συγκεκριμένης υπηρεσίας ή συγκεκριμένου αγαθού, επιμένοντας στο δυισμό μεταξύ φόρων και ανταποδοτικών τελών.⁴²² Επισημαίνεται, πάντως, ότι η μειοψηφία παραβλέπει ότι τα έσοδα που προκύπτουν από την επιβολή του ΕΤΜΕΑΡ δεν αποτελούν πόρους του κρατικού προϋπολογισμού, αλλά διατίθενται για ειδικό σκοπό εκ των προτέρων καθορισμένο.
175. Η κρατούσα γνώμη που διαμορφώθηκε στη νομολογία θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ένδειξη της αυτονομίας του δικαίου της ενέργειας από τους λοιπούς κλάδους του δικαίου. Το ΕΤΜΕΑΡ δεν μπορεί να υπαχθεί στις παραδοσιακά διαμορφωμένες έννοιες του φόρου και του ανταποδοτικού

⁴¹⁵ ΣτΕ 4555/2013 σκ. 11.

⁴¹⁶ ΣτΕ 4555/2013 σκ. 11.

⁴¹⁷ Ηλιάδου Αικ., «Ζητήματα συνταγματικότητας του Ειδικού Τέλους για τη Μείωση Εκπομπών Αερίων Ρύπων – Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 3366/2015», ΘΠΔΔ 12/2015, σελ. 1146επ.

⁴¹⁸ ΣτΕ Ολ 3366/2015 σκ. 14.

⁴¹⁹ ΣτΕ Ολ 3366/2015 σκ. 14.

⁴²⁰ ΣτΕ Ολ 3366/2015 σκ. 14.

⁴²¹ ΣτΕ Ολ 3366/2015 σκ. 14 (μειοψ.).

⁴²² ΣτΕ Ολ 3366/2015 σκ. 14 (μειοψ.).

τέλους, διότι αποτελεί έκφανση μιας πιο μοντέρνας αντίληψης, αυτής του ρυθμιστικού κράτους.⁴²³ Η επιβολή του ΕΤΜΕΑΡ συνιστά μια δημόσια παρέμβαση στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, η οποία κατατείνει στην εξυπηρέτηση στόχων δημοσίου συμφέροντος,⁴²⁴ ήτοι στην αναδιαμόρφωση του ενεργειακού μείγματος με την ενίσχυση της παραγωγής πράσινης ενέργειας. Δεδομένου ότι το ΕΤΜΕΑΡ αντιστοιχεί στο πραγματικό κόστος παραγωγής ενέργειας από ΑΠΕ, κατά το μέτρο που αυτό υπερβαίνει την τιμή που διαμορφώνεται στην αγορά δηλαδή την ΟΤΣ, είναι εύλογο το ύψος του να ρυθμίζεται με απόφαση της ΡΑΕ, ώστε να αναπροσαρμόζεται στα μεταβαλλόμενα δεδομένα της αγοράς.⁴²⁵

176. Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι θα ήταν σκόπιμο να προβλεφθεί μια αυτοτελής συνταγματική βάση για την επιβολή τέτοιων επιβαρύνσεων με σκοπό τη διασφάλιση μεγαλύτερης νομιμοποίησης. Τούτο κατ' αντιστοιχία προς τις ασφαλιστικές εισφορές, οι οποίες δεν υπάγονται στην έννοια του φόρου ούτε του ανταποδοτικού τέλους, αλλά έχουν *sui generis* χαρακτήρα, ο οποίος εδράζεται στο άρθρ. 22 παρ. 5 του Σ.⁴²⁶ Από την άλλη πλευρά, υποστηρίζεται πειστικά ότι η συνταγματική κατοχύρωση της ρύθμισης, η οποία συνυφαίνεται εγγενώς με την πολιτική της απελευθέρωσης των αγορών, θα ισοδυναμούσε με τη συνταγματική κατοχύρωση της πολιτικής αυτής, πράγμα που δεν συμβιβάζεται με τον οικονομικό πλουραλισμό του ελληνικού Συντάγματος.⁴²⁷

(β) Οι συνταγματικοί περιορισμοί που απορρέουν από τον νομικό χαρακτηρισμό του ΕΤΜΕΑΡ

177. Η διερεύνηση της νομικής φύσης του ΕΤΜΕΑΡ είναι κρίσιμη, διότι ανάλογα με τον νομικό του χαρακτηρισμό απορρέουν και διαφορετικές έννομες συνέπειες. Ο νομικός χαρακτηρισμός συνεπάγεται την εφαρμογή συγκεκριμένων συνταγματικών διατάξεων, οι οποίες προσδιορίζουν το εύρος και την ένταση του δικαστικού ελέγχου.
178. Στην περίπτωση των φόρων, γίνεται παγίως δεκτό ότι ο νομοθέτης είναι κατ' αρχήν ελεύθερος να καθορίζει τις διάφορες μορφές των οικονομικών επιβαρύνσεων για τη δημιουργία δημοσίων εσόδων προς κάλυψη των δαπανών του Κράτους, όμως, περιορίζεται από συνταγματικές αρχές, οι οποίες αποβλέπουν στην πραγμάτωση των κανόνων της φορολογικής δικαιοσύνης και του κράτους δικαίου

⁴²³ Για την έννοια της ρύθμισης βλ. Ηλιάδου Αικ., *Η διεύθυνση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ. 106επ. Δελλής Γ., *Κοινή ωφέλεια και αγορά – Τόμος Α: το τέλος των διαχωριστικών γραμμών: η «αγορακεντρική» δημόσια ρύθμιση των κοινωφελών δραστηριοτήτων*, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, 2008, σελ. 229-254.

⁴²⁴ Ηλιάδου Αικ., «Ζητήματα συνταγματικότητας του Ειδικού Τέλους για τη Μείωση Εκπομπών Αερίων Ρύπων – Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 3366/2015», ΘΠΔΔ 12/2015, σελ. 1146επ. Βελεγράκης Μ., «Το Δίκαιο της ενέργειας ως πεδίο σύγκλισης Περιβάλλοντος και Ανάπτυξης: Οι συνταγματικές διαστάσεις», ΔιΔικ 2/2021, σελ. 225.

⁴²⁵ Βελεγράκης Μ., «Το Δίκαιο της ενέργειας ως πεδίο σύγκλισης Περιβάλλοντος και Ανάπτυξης: Οι συνταγματικές διαστάσεις», ΔιΔικ 2/2021, σελ. 225.

⁴²⁶ ΣτΕ Ολ 1880/2019 σκ. 20: «Οι διάφορες αυτές όψεις της ασφαλιστικής εισφοράς δεν επιτρέπουν την συναγωγή μιας ενιαίας νομικής φύσεως αυτής ως υποχρεωτικής χρηματικής παροχής, η οποία, πάντως, από οποιαδήποτε άποψη θεωρούμενη, δεν έχει τα χαρακτηριστικά φόρου (ΣτΕ 1545/2008 Ολ., 2862/2012, 2083/2013, 4734/2014 κ.ά.). Ως μέσο χρηματοδότησεως της κοινωνικής ασφαλίσεως, ως εκδήλωση της κοινωνικής αλληλεγγύης και ως εργοδοτική εισφορά συνιστά δημόσιο βάρος προς αντιμετώπιση της δαπάνης για την κοινωνική ασφάλιση (για την εργοδοτική εισφορά ΣτΕ 1386/1960 Ολ., 172/1961 Ολ.). Ως αναγκαίος δε όρος για την πρόσβαση στην ασφαλιστική κάλυψη συνιστά ανταποδοτική παροχή για την απόλαυση κοινωνικού δικαιώματος.»

⁴²⁷ Ηλιάδου Αικ., *Η διεύθυνση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ. 174.

γενικότερα.⁴²⁸ Συγκεκριμένα, ο νομοθέτης δεσμεύεται από την αρχή της νομιμότητας του φόρου (άρθ. 78 παρ. 1 και 4 του Σ), την αρχή της περιορισμένης αναδρομικότητας των φορολογικών νόμων (άρθ. 78 παρ. 2 του Σ), την αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών (άρθ. 4 παρ. 5 του Σ) και τα συνταγματικά δικαιώματα.⁴²⁹ Την ανάλυση εν προκειμένω ενδιαφέρουν η αρχή της νομιμότητας του φόρου και η αρχή της ισότητας.

179. Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας για την επιβολή και είσπραξη του φόρου απαιτείται τυπικός νόμος να θεσπίζει τα ουσιώδη στοιχεία αυτού, δηλαδή το υποκείμενο, το αντικείμενο, τον φορολογικό συντελεστή και τυχόν απαλλαγές ή εξαιρέσεις.⁴³⁰ Η *ratio* της αρχής ανατρέχει ιστορικά στην ανάγκη περιορισμού της αυθαίρετης εξουσίας του μονάρχη δια της υποχρέωσης έγκρισης των φόρων από τους αντιπροσώπους του λαού (“no taxation without representation”) και στην ανάγκη διασφάλισης της βεβαιότητας του φόρου.⁴³¹ Εάν γινόταν δεκτό ότι το ΕΤΜΕΑΡ αποτελεί φόρο, τότε το άρθ. 143 του Ν. 4001/2011 θα έπρεπε να κριθεί αντισυνταγματικό, επειδή αναθέτει στη ΡΑΕ τον προσδιορισμό του συντελεστή επιβολής του ΕΤΜΕΑΡ. Το γεγονός ότι το ΕΤΜΕΑΡ δεν έχει φορολογικό χαρακτήρα δεν επιτρέπει την εφαρμογή της αρχής αυτής.
180. Το ζήτημα αυτό εντάσσεται στην γενικότερη προβληματική της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ της πολιτικής εξουσίας, όπως εκφράζεται πρωτίστως από το νομοθετικό σώμα, και του ρυθμιστή, στον οποίον ανατίθενται κυρίως αρμοδιότητες επί τεχνικών ή λεπτομερειακών ζητημάτων σχετικά με τη λειτουργία της αγοράς.⁴³² Εν προκειμένω, η ανάθεση της αρμοδιότητας προσδιορισμού των συντελεστών του ΕΤΜΕΑΡ στη ΡΑΕ είναι δικαιολογημένη εξαιτίας της εξειδίκευσης της αρχής. Ο προσδιορισμός αυτός απαιτεί την ανάλυση σύνθετων δεδομένων, όπως την πρόβλεψη των λοιπών εσόδων του ΕΛΑΠΕ, τα οποία είναι σε μεγάλο βαθμό μεταβλητά καθώς εξαρτώνται από την συνθήκες της αγοράς.⁴³³ Ο νομοθέτης στερείται της αναγκαίας εξειδίκευσης για την αξιολόγηση των δεδομένων αυτών και για το λόγο αυτό ανέθεσε τη σχετική αρμοδιότητα στον ρυθμιστή.⁴³⁴ Περαιτέρω, η υποχρέωση της ΡΑΕ να δημοσιεύσει την απόφασή της το έτος που προηγείται της εφαρμογής της διασφαλίζει την αναγκαία προβλεψιμότητα της επιβάρυνσης.⁴³⁵
181. Επιπλέον, η αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών εφαρμόζεται και επί του ΕΤΜΕΑΡ.⁴³⁶ Η αρχή αυτή επιτάσσει την καθολικότητα της επιβαρύνσεως, την απαγόρευση των αθέμιτων

⁴²⁸ ΣτΕ Ολ 1972/2012 σκ. 14. ΣτΕ Ολ 532/2015 σκ. 9. Γκέρτσος Β., «Άρθρο 78» σε Σπυρόπουλος Φ./ Κοντιάδης Ξ./ Ανθόπουλος Χ./ Γεραπετρίτης Γ. *Σύνταγμα Κατ' άρθρο ερμηνεία*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 1201-1241.

⁴²⁹ Φορτσάκης Θ./ Σαββαΐδου Αικ./ Τσουρουφλής Α./ Πανταζόπουλος Π., *Φορολογικό Δίκαιο*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 6η έκδ., 2020, σελ. 35επ.

⁴³⁰ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ Ολ 2527/2013.

⁴³¹ Φινοκαλιώτης Κ., *Φορολογικό Δίκαιο*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 6η έκδ., 2020, σελ. 74-78. Μάλλιου Α., «Ο συνταγματικός χρονικός περιορισμός της φορολογικής αναδρομής στην περίπτωση της έκτακτης οικονομικής ενίσχυσης του Ν.3758/2009, υπό το πρίσμα της με αριθμό 693/2011 απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας», ΔΦΝ 65/2011, σελ. 1430-1431.

⁴³² Ηλιάδου Αικ., *Η διείσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ. 183-186.

⁴³³ ΡΑΕ, «Έκθεση Πεπραγμένων 2020», σελ. 79.

⁴³⁴ Πρβλ. αντίστοιχα για την Αμερικανική Αρχή Προστασίας Περιβάλλοντος (Environmental Protection Agency) Fisher E./ Shapiro S., *Administrative competence. Reimagining Administrative Law*, CUP, 2020, σελ. 49επ.

⁴³⁵ άρθ. 143 παρ. 3β (αα) εδ. δ' του Ν. 4001/2011 (ως ισχύει μετά την τελευταία τροποποίηση του Ν. 4759/2020).

⁴³⁶ Ηλιάδου Αικ., «Ζητήματα συνταγματικότητας του Ειδικού Τέλους για τη Μείωση Εκπομπών Αερίων Ρύπων – Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 3366/2015», ΘΠΔΔ 12/2015, σελ. 1146επ.

διακρίσεων και τη διαμόρφωση του ύψους της επιβάρυνσης με βάση την ικανότητα του βαρυνόμενου να συμμετέχει σε αυτό.⁴³⁷ Εν προκειμένω, το ΕΤΜΕΑΡ επιβάλλεται σε όλους τους καταναλωτές ηλεκτρικής ενέργειας και συνεπώς πληροί την επιταγή της καθολικότητας. Επιπλέον, το ΕΤΜΕΑΡ επιβάλλεται επί τη βάση της καταναλισκόμενης ηλεκτρικής ενέργειας (Χρέωση Βάσης), η οποία αποτελεί κριτήριο γενικό και αντικειμενικό.⁴³⁸ Περαιτέρω, το κριτήριο αυτό αντικρύζει την ικανότητα βαρυνόμενου να ανταπεξέλθει στο επιβαλλόμενο βάρος, διότι αντιστοιχίζεται σε δαπάνες για την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας.

182. Ζήτημα θα μπορούσε να ανακύψει σχετικά με την επιβολή μειωμένων χρεώσεων ΕΤΜΕΑΡ στις ενεργοβόρες επιχειρήσεις.⁴³⁹ Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι αυτές οι επιχειρήσεις μπορούν να αιτηθούν την υπαγωγή τους σε μειωμένες χρεώσεις ΕΤΜΕΑΡ, για τις οποίες προβλέπεται επίσης ανώτατο όριο επιβολής.⁴⁴⁰ Το καθεστώς αυτό συνιστά, εκ των άλλων, και καθεστώς ενισχύσεων το οποίο έχει εγκριθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σύμφωνα με το Τμήμα 3.7.2. των Κατευθυντήριων Γραμμών (2014-2020), με την αιτιολογία ότι η επιβολή μειωμένου ΕΤΜΕΑΡ είναι ανάλογη προς τον σκοπό της διασφάλισης της ανταγωνιστικότητας των ενεργοβόρων επιχειρήσεων, οι οποίες επιβαρύνονται σε μεγάλο βαθμό με τη χρηματοδότηση των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ και της ΣΗΘΥΑ.⁴⁴¹ Ανάλογη επιχειρηματολογία θα μπορούσε να αναπτυχθεί και σε συνταγματικό επίπεδο, καθώς η διακριτική μεταχείριση υπέρ των ενεργοβόρων επιχειρήσεων υπηρετεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος, που συνίσταται στην προστασία της ανταγωνιστικότητας της εθνικής οικονομίας (άρθ. 106 παρ. 2 του Σ).
183. Με πρόσφατη ΥΑ σε καθεστώς μειωμένων χρεώσεων υπήχθησαν και άλλες κατηγορίες επιχειρήσεων, όπως όσες σχετίζονται με θαλάσσιες και αεροπορικές μεταφορές καθώς και με ξενοδοχειακές ή τουριστικές δραστηριότητες, λόγω των επιπτώσεων της πανδημίας του covid-19.⁴⁴² Είναι αμφίβολο εάν ενόψει του σκοπού της ρύθμισης, που συνίσταται στην ενίσχυση επιχειρήσεων που έχουν πληγεί από την πανδημία, οι κατηγορίες αυτές διαφοροποιούνται ουσιωδώς από λοιπές κατηγορίες επιχειρήσεων, με αποτέλεσμα η ΥΑ να αντίκειται στην αρχή της ίσης μεταχείρισης. Εξάλλου, η ρύθμιση κείται εκτός εξουσιοδότησης κατ' άρθ. 43 παρ. 2 του Σ, διότι η αρμοδιότητα του Υπουργού προσδιορίζεται κατά το γράμμα της εξουσιοδοτικής διάταξης σύμφωνα με τις

⁴³⁷ Δαγτόγλου Π., *Συνταγματικό Δίκαιο Ατομικά Δικαιώματα*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 4η (φοιτητική) έκδ., 2012, σελ. 866-871.

⁴³⁸ άρθ. 143 παρ. 3β (αα) εδ. α' και ι' του Ν. 4001/2011 (ως ισχύει μετά την τελευταία τροποποίηση του Ν. 4759/2020). Πρβλ. και ΡΑΕ απόφαση υπ' αριθμ. 1654/2020 με την οποία καθορίστηκε η χρέωση βάσης του ΕΤΜΕΑΡ σε 17 €/MWh για το ημερολογιακό έτος 2021.

⁴³⁹ άρθ. 143 παρ. 3β (αα) εδ. ι'-μ' του Ν. 4001/2011 (ως ισχύει μετά την τελευταία τροποποίηση του Ν. 4759/2020).

⁴⁴⁰ Βλ. άρθ. 143 όπ. π., Ιδίως το άρθ. 4 της ΥΑ υπ' αριθμ. ΥΠΕΝ/ΓΔΕ/76979/4917 (ΦΕΚ Β' 3373/31.08.2019) «Καθορισμός Χρεώσεων Ειδικού Τέλους Μείωσης Εκπομπών Αερίων Ρύπων ανά κατηγορία καταναλωτών» και ΥΑ υπ' αριθμ. ΥΠΕΝ/ΔΗΕ/74949/926 (ΦΕΚ Β' 3152/30.07.2020) «Διαδικασία Υπαγωγής Δικαιούχων σε Κατηγορίες Μειωμένων Χρεώσεων Ειδικού Τέλους Μείωσης Εκπομπών Αερίων Ρύπων».

⁴⁴¹ European Commission, Decision State Aid SA.52413 (2018/NN) – Greece “Reduced contribution to financing of support for electricity from renewable sources and high-efficiency cogeneration for energy-intensive users”, C(2018) 8884 final, Brussels, 18.12.2018.

⁴⁴² ΥΑ υπ' αριθμ. ΥΠΕΝ/ΔΗΕ/25936/310 (ΦΕΚ Β' 1160/26.03.2021) «Τροποποίηση της υπό στοιχεία ΥΠΕΝ/ΓΔΕ/76979/ 4917/2019 απόφασης «Καθορισμός Χρεώσεων Ειδικού Τέλους Μείωσης Εκπομπών Αερίων Ρύπων ανά κατηγορία καταναλωτών» (Β' 3373).»

Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020), στα Παραρτήματα 3 και 5 των οποίων δεν περιλαμβάνονται αυτές οι κατηγορίες επιχειρήσεων.

(γ) Οι περιορισμοί που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο

184. Πέραν των συνταγματικών περιορισμών που επιβάλλονται στον νομοθέτη κατά τη θέσπιση δημοσίων βαρών, το δίκαιο της Ένωσης θέτει περιορισμούς στην κρατική χρηματοδότηση δημοσίων πολιτικών. Το άρθρ. 107 της ΣΛΕΕ απαγορεύει κατ' αρχήν τις ενισχύσεις που χορηγούνται από το κράτος ή με κρατικούς πόρους. Κατά συνέπεια, η διάκριση ανάμεσα στη χρηματοδότηση με κρατικούς πόρους ή μέσα της ιδιωτικής οικονομίας έχει σημασία και για νομικούς λόγους.
185. Ενώπιον του ΣτΕ τέθηκε το ζήτημα εάν το ΕΤΜΕΑΡ συνιστά κρατικό πόρο και, κατά συνέπεια, εάν ο τρόπος χρηματοδότησης του ελληνικού καθεστώτος στήριξης των ΑΠΕ συνιστά απαγορευμένη κρατική ενίσχυση. Αν και το Δικαστήριο απέρριψε τον σχετικό λόγο ακυρώσεως ως αόριστο με σύντομη αιτιολογία,⁴⁴³ είναι σκόπιμη η περαιτέρω εξέταση του ζητήματος υπό το πρίσμα της πλούσιας σχετικής νομολογίας του ΔΕΕ. Το ερώτημα εάν η κρατική προέλευση της χρηματοδότησης των καθεστώτων στήριξης επιδρά στη νομιμότητα των τελευταίων εξετάζεται μέσα από τρεις σταθμούς στη νομολογία του ΔΕΕ. Είναι σκόπιμη η επιλογή αποφάσεων, που αφορούν σε συστήματα εγγυημένων τιμών (FiT), με σκοπό να αντληθούν συμπεράσματα για τα αντίστοιχα καθεστώτα που εφαρμόζονται στην Ελλάδα.
186. Για τον χαρακτηρισμό ενός μέτρου ως κρατικής ενίσχυσης απαιτούνται, κατά πάγια νομολογία, τέσσερις προϋποθέσεις και ειδικότερα: πρώτον, να πρόκειται για παρέμβαση εκ μέρους του κράτους ή με κρατικούς πόρους, δεύτερον, η παρέμβαση αυτή να είναι ικανή να επηρεάσει τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών, τρίτον, να παρέχει επιλεκτικό πλεονέκτημα στον αποδέκτη και, τέταρτον, να νοθεύει ή να απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό.⁴⁴⁴
187. Για τους σκοπούς της παρούσας ενότητας ενδιαφέρει αποκλειστικά η πρώτη προϋπόθεση. Για την πλήρωσή της, απαιτείται η ενίσχυση αφενός να δύναται να καταλογισθεί στο κράτος και αφετέρου να έχει παρασχεθεί άμεσα ή έμμεσα με κρατικούς πόρους.⁴⁴⁵ Η ενίσχυση παρέχεται άμεσα με κρατικούς πόρους όταν παρέχεται από το ίδιο το νομικό πρόσωπο του κράτους, με επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού. Αντιθέτως, η παρέμβαση του κράτους είναι έμμεση στην περίπτωση που τα πλεονεκτήματα παρέχονται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς που το κράτος έχει ορίσει με σκοπό τη διαχείριση της ενισχύσεως.⁴⁴⁶ Τέλος, αν η ενίσχυση συνίσταται σε χρηματικά μέσα, δεν είναι αναγκαίο αυτά να περιλαμβάνονται μονίμως στην κατοχή του Δημοσίου, αλλά αρκεί να παραμένουν διαρκώς υπό «δημόσιο έλεγχο».⁴⁴⁷

⁴⁴³ ΣτΕ Ολ 3366/2015 σκ. 17.

⁴⁴⁴ ΔΕΕ, 13. 09. 2017, C-329/15, ENEA S.A., σκ. 17. ΔΕΕ, 15.05.2019, C-706/17, Achema, σκ. 46.

⁴⁴⁵ ΔΕΕ, 13. 09. 2017, C-329/15, ENEA S.A., σκ. 20. ΔΕΕ, 15.05.2019, C-706/17, Achema, σκ. 47.

⁴⁴⁶ ΔΕΕ, 13. 09. 2017, C-329/15, ENEA S.A., σκ. 23. ΔΕΕ, 15.05.2019, C-706/17, Achema, σκ. 50.

⁴⁴⁷ ΔΕΚ, 17.07.2008, C-206/06, Essent Netwerk Noord BV, σκ. 70. ΔΕΕ, 19.12.2013, C-262/12, Association Vent de Colère!, σκ. 21. Για την έννοια αυτή βλ. και Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (2016/C 262/01), παρ. 57-65, διαθέσιμη στο [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52016XC0719(05)) (τελευταία πρόσβαση 29.12.2020).

188. Πρώτο νομολογιακό σταθμό αποτελεί η απόφαση PreussenElektra,⁴⁴⁸ στην οποία τέθηκε υπό την κρίση του Δικαστηρίου το αρχικό σύστημα στήριξης των ΑΠΕ στην Γερμανία. Σύμφωνα με την γερμανική νομοθεσία, οι επιχειρήσεις προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας είχαν την υποχρέωση να αγοράζουν ενέργεια παραγόμενη από ανανεώσιμες πηγές σε ρυθμιζόμενες τιμές ανώτερες της πραγματικής αξίας.⁴⁴⁹ Το επιπλέον κόστος των προμηθευτών αντισταθμιζόταν από την υποχρέωση των επιχειρήσεων που εκμεταλλεύονταν το δίκτυο (όπως η εταιρεία PreussenElektra) να επιστρέφουν τα αντίστοιχα ποσά στους προμηθευτές.⁴⁵⁰ Η PreussenElektra άσκησε αγωγή κατά επιχείρησης προμήθειας, ζητώντας την ανάκτηση των ποσών που της κατέβαλε, προβάλλοντας ότι αυτή η καταβολή ισοδυναμούσε με απαγορευμένη κρατική ενίσχυση.⁴⁵¹
189. Απαντώντας στο σχετικό προδικαστικό ερώτημα, το ΔΕΕ έκρινε ότι δεν στοιχειοθετείται εν προκειμένω κρατική ενίσχυση. Τούτο διότι μόνη η χορήγηση πλεονεκτήματος από το κράτος δεν αρκεί για τη στοιχειοθέτηση κρατικής ενίσχυσης, αλλά απαιτείται το πλεονέκτημα να προέρχεται από κρατικούς πόρους.⁴⁵² Η υποχρέωση αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας σε καθορισμένες ελάχιστες τιμές, που επιβλήθηκε σε ιδιωτικές επιχειρήσεις προμήθειας, δεν συνεπάγεται μεταφορά κρατικών πόρων.⁴⁵³ Εξάλλου, η αντιστάθμιση του επιπλέον κόστους πραγματοποιείται μέσω της κατανομής του σε ιδιωτικές επιχειρήσεις διανομής.⁴⁵⁴
190. Τα κράτη μέλη ερμήνευσαν την απόφαση ως ανεπιφύλακτη έγκριση για να εφαρμόσουν συστήματα Feed in Tariff αποβλέποντας να προσεγγίσουν επενδύσεις για την υλοποίηση έργων ΑΠΕ και θεωρώντας ότι τέτοιου είδους πολιτικές είναι πλήρως συμβατές με το ενωσιακό δίκαιο.⁴⁵⁵ Τούτο οδήγησε στην άνθιση των καθεστώτων στήριξης στην ΕΕ. Αντίστοιχα, η απόφαση δημιούργησε δισταγμούς στην Επιτροπή ως προς τον έλεγχο αντίστοιχων συστημάτων άλλων κρατών μελών ως προς τη συμβατότητά τους με το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων.⁴⁵⁶
191. Ο δεύτερος σταθμός της νομολογίας του Δικαστηρίου του Λουξεμβούργου εντοπίζεται στην απόφαση Vent de Colère.⁴⁵⁷ Στην απόφαση αυτή, τέθηκε υπό την κρίση του ΔΕΕ η γαλλική νομοθεσία, η οποία επέβαλλε στους διανομείς ηλεκτρικής ενέργειας την υποχρέωση να αγοράζουν ενέργεια παραγόμενη από ΑΠΕ σε εγγυημένες τιμές ανώτερες της αγοραίας αξίας.⁴⁵⁸ Το επιπλέον κόστος, το οποίο έφεραν οι διανομείς εξαιτίας αυτής της υποχρέωσης, αντισταθμιζόταν πλήρως βάσει του εξής χρηματοδοτικού μηχανισμού: επιβλήθηκε εισφορά στους καταναλωτές, το ύψος της οποίας

⁴⁴⁸ ΔΕΚ, 13.03.2001, C-379/98, PreussenElektra AG.

⁴⁴⁹ ΔΕΚ, 13.03.2001, C-379/98, PreussenElektra AG, σκ. 6-7.

⁴⁵⁰ όπ.π., σκ. 10.

⁴⁵¹ όπ.π., σκ. 23.

⁴⁵² όπ. π., σκ. 56.

⁴⁵³ όπ. π., σκ. 57.

⁴⁵⁴ όπ. π., σκ. 58.

⁴⁵⁵ Maxian Rusche T., *EU Renewable Electricity Law and Policy: from national targets to a common market*, Cambridge University Press, 2015, σ. 80.

⁴⁵⁶ όπ. π., σ. 80.

⁴⁵⁷ ΔΕΕ, 19.12.2013, C-262/12, Association Vent de Colère!. Πρβλ. Clerc O. / Delzangles H., “Commentaire d’arrêt de la Cour de Justice de l’Union européenne (deuxième chambre), 19 décembre 2013, Association Vent de Colère !, aff. C 262/12”, *Revue juridique de l’environnement* 3/2014 Volume 39, σελ. 539επ. Giraud A., “Vents De Colère! – Testing the Limits of PreussenElektra”, *European State Aid Law Quarterly* (2014) Vol. 13, No. 2, σελ. 345-348.

⁴⁵⁸ ΔΕΕ, 19.12.2013, C-262/12, Association Vent de Colère!, σκ. 3, 4, 13.

υπολογιζόταν με βάση την καταναλισκόμενη ενέργεια· οι εισφορές συγκεντρώνονταν στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, το οποίο κατέβαλε τα συλλεγόμενα ποσά στους φορείς που βαρύνονταν με τις ως άνω υποχρεώσεις.⁴⁵⁹

192. Η διαφορά ενώπιον του Conseil d'État δημιουργήθηκε με την άσκηση αίτησης ακυρώσεως κατά υπουργικών αποφάσεων, οι οποίες καθόρισαν τους όρους αγοράς ενέργειας παραγόμενης από ανανεώσιμες πηγές σε τιμές ανώτερες της αγοραίας αξίας.⁴⁶⁰ Το αιτούν δικαστήριο ζήτησε από το ΔΕΕ να διευκρινίσει εάν ο επίμαχος τρόπος χρηματοδότησης του μηχανισμού αντιστάθμισης του επιπλέον κόστους, ο οποίος βασιζόταν σε εισφορές των καταναλωτών, συνιστά πλεονέκτημα προερχόμενο «από το κράτος ή με κρατικούς πόρους» κατά την έννοια του άρθ. 107 της ΣΛΕΕ.
193. Το ΔΕΕ έκρινε ότι ο μηχανισμός χρηματοδότησης βασιζόταν σε κρατικούς πόρους. Για την κρίση του αξιοποίησε το κριτήριο του «διαρκούς δημοσίου ελέγχου» επί των ποσών που συνιστούν την ενίσχυση, το οποίο θεμελίωσε στα εξής χαρακτηριστικά του γαλλικού καθεστώτος στήριξης των ΑΠΕ:
194. Πρώτον, η χρηματοδότηση προερχόταν από εισφορές των τελικών καταναλωτών, οι οποίες προσδιοριζόταν με Υπουργική Απόφαση και επαπειλούνταν διοικητικές κυρώσεις σε περίπτωση μη πληρωμής τους.⁴⁶¹ Τέτοιες υποχρεωτικές εισφορές θεωρείται ότι εμπίπτουν στην έννοια των κρατικών πόρων.⁴⁶² Επιπλέον, το Γαλλικό Δημόσιο είχε εγγυητικό ρόλο σε περίπτωση μη επάρκειας των εισφορών για την κάλυψη του επιπλέον κόστους που έφεραν οι επιχειρήσεις διανομής.⁴⁶³ Τέλος, τα ποσά των εισφορών τελούσαν υπό το διαρκή έλεγχο ενός ΝΠΔΔ, του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων, το οποίο ήταν αρμόδιο για τη διαχείριση και την κατανομή των εισφορών στις δικαιούχους επιχειρήσεις ως αντιστάθμισμα του επιπλέον κόστους.⁴⁶⁴
195. Για τους λόγους αυτούς, το ΔΕΕ έκρινε ότι το γαλλικό καθεστώς στήριξης των ΑΠΕ χρηματοδοτείται μέσω κρατικών πόρων και, συνέχεια, το Conseil d'État ακύρωσε τις υπουργικές αποφάσεις, με τις οποίες θεσπίστηκε υποχρέωση αγοράς ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.⁴⁶⁵ Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι το ΔΕΕ διέκρινε την κρίση του στην υπόθεση Vent de Colère από αυτήν στην PreussenElektra. Συγκεκριμένα, η διαφοροποίηση εντοπίζεται στον τρόπο χρηματοδότησης των καθεστώτων στήριξης. Στην υπόθεση PreussenElektra, το γερμανικό νομοθετικό καθεστώς προέβλεπε υποχρέωση των ιδιωτικών επιχειρήσεων να αγοράζουν ηλεκτρική ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές αξιοποιώντας δικούς τους χρηματικούς πόρους, ενώ το επιπλέον κόστος αντισταθμιζόταν επίσης από ιδιωτικές επιχειρήσεις.⁴⁶⁶ Το κράτος δεν έφερε καμία υποχρέωση

⁴⁵⁹ όπ. π., σκ. 3.

⁴⁶⁰ όπ. π., σκ. 6-9. Βλ. και CE, 15 mai 2012, Association Vent de Colère!, n° 324852.

⁴⁶¹ ΔΕΕ, 19.12.2013, C-262/12, Association Vent de Colère!, σκ. 22-24.

⁴⁶² όπ. π., σκ. 25.

⁴⁶³ όπ. π., σκ. 26. Βλ. και Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέως N. Jääskinen, της 11ης Ιουλίου 2013, C-262/12, Association Vent de Colère!, σημείο 37.

⁴⁶⁴ ΔΕΕ, 19.12.2013, C-262/12, Association Vent de Colère!, σκ. 28-32.

⁴⁶⁵ CE, 28 mai 2014, Association Vent de Colère!, n° 324852.

⁴⁶⁶ Βλ. την ΔΕΚ, 17.07.2008, C-206/06, Essent Netwerk Noord BV, σκ. 74, στην οποία το ΔΕΚ αξιολογεί την νομολογία PreussenElektra.

αποζημίωσης προς τις επιχειρήσεις.⁴⁶⁷ Αντιθέτως, στην υπόθεση *Vent de Colère*, πηγή της χρηματοδότησης του μηχανισμού αντιστάθμισης ήταν οι εισφορές των τελικών καταναλωτών, ενώ το ίδιο το κράτος έφερε πλήρως εγγυητικό ρόλο.⁴⁶⁸

196. Παρά τη ρητή διάκριση του Δικαστηρίου ανάμεσα στις δύο αποφάσεις, η απόφαση *Vent de Colère* είχε ακριβώς το αντίστροφο αποτέλεσμα από αυτό της υπόθεσης *PreussenElektra*. Συγκεκριμένα, μετά την έκδοση της εν λόγω απόφασης η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στην έκδοση πλήθους αποφάσεων, με τις οποίες κρίθηκε ότι τα καθεστάτα στήριξης διαφόρων κρατών μελών έχουν χαρακτήρα κρατικών ενισχύσεων, διότι οι μηχανισμοί χρηματοδότησης βασίζονται σε κρατικούς πόρους.⁴⁶⁹ Περαιτέρω, άνοιξε το δρόμο προκειμένου η Επιτροπή να υιοθετήσει τις Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020), με τις οποίες υιοθετήθηκε ένα αγορακεντρικό μοντέλο παροχής κινήτρων προς τις ΑΠΕ.
197. Επόμενος κρίσιμος νομολογιακός σταθμός είναι η απόφαση *EEG*,⁴⁷⁰ στην οποία η γερμανική νομοθεσία τέθηκε για άλλη μια φορά υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου του Λουξεμβούργου. Το γερμανικό σύστημα στήριξης των ΑΠΕ είχε ως εξής⁴⁷¹: Οι Διαχειριστές του Δικτύου Διανομής ήταν υποχρεωμένοι να εισάγουν κατά προτεραιότητα στο δίκτυό τους την ενέργεια που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές αγοράζοντάς την σε καθορισμένες από τον νόμο τιμές. Στη συνέχεια, οι φορείς αυτοί διαβίβαζαν την ενέργεια στους Διαχειριστές Συστημάτων Μεταφοράς και οι τελευταίοι κατέβαλλαν στους πρώτους αντάλλαγμα που αντιστοιχούσε στο τίμημα αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές. Η γερμανική νομοθεσία χορηγούσε στους Διαχειριστές Συστήματος Μεταφοράς δικαίωμα να απαιτήσουν από τους προμηθευτές να τους καταβάλουν το επιπλέον κόστος. Ο μηχανισμός αυτός ονομάζεται «επιβάρυνση *EEG*». Τέλος, οι προμηθευτές μπορούσαν να μετακυλήσουν την οικονομική επιβάρυνση στους καταναλωτές.
198. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε απόφαση, σύμφωνα με την οποία το γερμανικό σύστημα στήριξης των ΑΠΕ χαρακτηρίστηκε απαγορευμένη κρατική ενίσχυση.⁴⁷² Η Γερμανία προσέφυγε κατά της απόφασης της Επιτροπής στο Γενικό Δικαστήριο, το οποίο απέρριψε την προσφυγή της κρίνοντας ότι η «επιβάρυνση *EEG*» τελεί υπό δημόσιο έλεγχο και συνιστά κρατικό πόρο.⁴⁷³
199. Κατόπιν άσκησης αίτησης αναιρέσεως κατά της εν λόγω αποφάσεως από τη Γερμανία, το ΔΕΕ ανέτρεψε την κρίση ότι η ενίσχυση προερχόταν από κρατικούς πόρους. Συγκεκριμένα, αναίρεσε την κρίση του ΓΔΕΕ ότι εφόσον το οικονομικό βάρος που προκύπτει από τον μηχανισμό στήριξης των ΑΠΕ μετακυλιέται στους τελικούς καταναλωτές ισοδυναμεί κατ' αποτέλεσμα με επιβολή ειδικού

⁴⁶⁷ Maxian Rusche T., *EU Renewable Electricity Law and Policy: from national targets to a common market*, Cambridge University Press, 2015, σ. 89.

⁴⁶⁸ Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέως N. Jääskinen, της 11ης Ιουλίου 2013, C-262/12, *Association Vent de Colère!*, σημείο 50.

⁴⁶⁹ Βλ. αναλυτικά για το ζήτημα αυτό Perez Rodriguez D., “Electricity Generation and State Aid: Compatibility is the Question”, *European State Aid Law Quarterly* (2016) no. 2, σελ. 207επ.

⁴⁷⁰ ΔΕΕ, 28.03.2019, C-405-16 P, Γερμανία κατά Επιτροπής.

⁴⁷¹ ΔΕΕ, 28.03.2019, C-405-16 P, Γερμανία κατά Επιτροπής, σκ. 3.

⁴⁷² European Commission, Decision (EU) 2015/1585 of 25 November 2014 on the aid scheme SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN) (implemented by Germany for the support of renewable electricity and of energy-intensive users), C(2014) 8786 final, Brussels, 25.11.2014.

⁴⁷³ ΓΔΕΕ, 10.05.2016, T-47/15, Γερμανία κατά Επιτροπής.

φόρου καταναλώσεως.⁴⁷⁴ Σύμφωνα με το ΔΕΕ, δεν επρόκειτο περί μονομερώς επιβληθείσας επιβάρυνσης, ώστε να χαρακτηριστεί κρατικός πόρος, αλλά για δικαίωμα των Διαχειριστών των Συστημάτων Μεταφοράς έναντι των προμηθευτών, ώστε οι πρώτοι να αντισταθμίσουν το πρόσθετο κόστος από την αγορά ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.⁴⁷⁵

200. Εξάλλου, η Γερμανία δεν ασκούσε επί των κεφαλαίων της «επιβάρυνσης EEG», που διαχειρίζονταν οι Διαχειριστές του Συστήματος, δημόσιο έλεγχο, διότι δεν είχε επ' αυτών εξουσία διαθέσεως.⁴⁷⁶ Πιο συγκεκριμένα το κράτος δεν μπορούσε να διαθέσει ελευθέρως τα κεφάλαια αυτά, επειδή προορίζονταν αποκλειστικά για την κάλυψη του επιπλέον κόστους που έφεραν οι Διαχειριστές του Συστήματος.⁴⁷⁷ Μπορεί οι γερμανικές αρχές να ασκούσαν έλεγχο επί της ορθής εφαρμογής της νομοθεσίας που θέσπισε το σύστημα στήριξης των ΑΠΕ, όμως δεν ασκούσαν έλεγχο επί των ίδιων των κεφαλαίων, τα οποία βρίσκονταν υπό την αποκλειστική εξουσία ιδιωτικών επιχειρήσεων.⁴⁷⁸
201. Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η νομιμότητα των καθεστώτων στήριξης εξαρτάται πρωτίστως από τον τρόπο χρηματοδότησής τους (από εισφορές ή από ιδιωτικές επιχειρήσεις) καθώς και από τον βαθμό παρέμβασης των δημοσίων αρχών. Με την απόφαση EEG, το Δικαστήριο του Λουξεμβούργου έκρινε ότι το νέο γερμανικό καθεστώς στήριξης προσιδιάζει περισσότερο με αυτό τέθηκε υπό την κρίση του στην απόφαση PreussenElektra, παρά με το γαλλικό καθεστώς της υπόθεσης Vent de Colère. Και στις δύο περιπτώσεις την οικονομική επιβάρυνση από τα συστήματα στήριξης των ΑΠΕ φαίνεται να φέρουν οι καταναλωτές, αλλά το Δικαστήριο καταλήγει σε διαφορετικά συμπεράσματα ως προς τη νομιμότητά τους. Τούτο οφείλεται στο γεγονός ότι το κριτήριο για την ύπαρξη της κρατικής ενίσχυσης είναι «τυπικό», με την έννοια ότι η ενίσχυση πρέπει «να προέρχεται από κρατικούς πόρους».⁴⁷⁹ Το κριτήριο αυτό αντιδιαστέλλεται προς ένα «ουσιαστικό-συνεπειοκεντρικό (effects-based)», το οποίο υιοθετήθηκε από το ΓΔΕΕ, και συνυφαίνεται με την πραγματική οικονομική επιβάρυνση του καταναλωτή.⁴⁸⁰ Παρά τις επιμέρους διαφοροποιήσεις μεταξύ των καθεστώτων που αναδείχθηκαν μέσα από τη νομολογία, μέρος της θεωρίας ευλόγως χαρακτηρίζει το σκεπτικό του Δικαστηρίου «νεφελώδες».⁴⁸¹
202. Τέλος, το ελληνικό καθεστώς εγγυημένων τιμών, που εφαρμόσθηκε με τους Ν. 3468/2006 και 3851/2010, μάλλον προσιδιάζει προς το γαλλικό καθεστώς της απόφασης Vent de Colère. Τούτο διότι ο μηχανισμός χρηματοδότησης των ΑΠΕ βασίσθηκε αφενός στο ΕΤΜΕΑΡ, δηλαδή υποχρεωτική επιβάρυνση που καταβάλλουν οι καταναλωτές, αφετέρου η διαχείριση της χρηματοδότησης ανατέθηκε σε δημόσια επιχείρηση, τη ΛΑΓΗΕ ΑΕ (ήδη ΔΑΠΕΕΠ), η οποία τελεί υπό κρατικό έλεγχο. Περαιτέρω, ο ίδιος μηχανισμός χρηματοδότησης, που βασίζεται στο ΕΤΜΕΑΡ, εξακολουθεί να ισχύει και υπό το καθεστώς των λειτουργικών ενισχύσεων του Ν. 4414/2016. Ωστόσο, το νέο

⁴⁷⁴ ΔΕΕ, 28.03.2019, C-405-16 P, Γερμανία κατά Επιτροπής, σκ. 71.

⁴⁷⁵ όπ. π., σκ. 68 και 71.

⁴⁷⁶ όπ. π., σκ. 75.

⁴⁷⁷ όπ. π., σκ. 76.

⁴⁷⁸ όπ. π., σκ. 80, 82-85.

⁴⁷⁹ Maxian Rusche T., *EU Renewable Electricity Law and Policy: from national targets to a common market*, Cambridge University Press, 2015, σ. 115.

⁴⁸⁰ Iliopoulos Th., “State resources doctrine rebooted”, *European State Aid Law Quarterly* 4/2019, σ. 559.

⁴⁸¹ Iliopoulos Th., “State resources doctrine rebooted”, *European State Aid Law Quarterly* 4/2019, σ. 559.

καθεστώς στήριξης και ο χρηματοδοτικός του μηχανισμός έχουν κριθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως συμβατοί με την εσωτερική αγορά λόγω του «αγορακεντρικού» τους χαρακτήρα.⁴⁸²

(ii) Οι έκτακτες επιβαρύνσεις

(α) Η νομική φύση των έκτακτων επιβαρύνσεων

203. Η νομική φύση των έκτακτων επιβαρύνσεων, που επιβλήθηκαν με τους νόμους 4093/2012, 4254/2014 και 4759/2020, είναι επίσης αμφισβητούμενη. Στη νομολογία διαμορφώθηκαν κυρίως δύο τάσεις: σύμφωνα με την πρώτη οι επιβαρύνσεις αυτές έχουν φορολογικό χαρακτήρα, ενώ σύμφωνα με τη δεύτερη έχουν χαρακτήρα περιορισμού της ελευθερίας των συμβάσεων ή μονομερούς τροποποίησης της σύμβασης. Όπως ορθώς επισημαίνεται σε ορισμένες δικαστικές αποφάσεις, αν και όλες οι ως άνω ρυθμίσεις έχουν ως αποτέλεσμα τη μείωση των επιχορηγήσεων των παραγωγών πράσινης ενέργειας, εντούτοις παρατηρούνται αποκλίσεις στη νομολογία λόγω της διαφορετικής οπτικής, υπό την οποία κάθε δικαστικός σχηματισμός επέλεξε να επιλύσει τη διαφορά.⁴⁸³ Ωστόσο, ο νομικός χαρακτηρισμός είναι κρίσιμος τόσο για τον προσδιορισμό του είδους της διαφοράς όσο και του εύρους του δικαστικού ελέγχου.
204. Με τον Ν. 4093/2012 επιβλήθηκε σε βάρος των παραγωγών ενέργειας από σταθμούς ΑΠΕ και ΣΗΘΥΑ «έκτακτη ειδική εισφορά αλληλεγγύης», λόγω του συνεχώς αυξανόμενου ελλείμματος του ΕΛΑΠΕ.⁴⁸⁴ Όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση, η εν λόγω επιβάρυνση επιβλήθηκε στους παραγωγούς με σκοπό να αποτραπεί η υπερβολική επιβάρυνση των καταναλωτών, η οποία θα προέκυπε εάν το έλλειμμα ισοσκελιζόταν με την αύξηση του ΕΤΜΕΑΡ.⁴⁸⁵ Η εισφορά υπολογιζόταν επί του τιμήματος πώλησης της ηλεκτρικής ενέργειας (FiT) και παρακρατούνταν από τη ΛΑΓΗΕ ΑΕ, η οποία εξέδιδε μειωμένο εκκαθαριστικό σημείωμα προς του παραγωγούς. Επιπλέον, είχε αναδρομική ισχύ, δεδομένου ότι ο Ν. 4093/2012 δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ τον Νοέμβριο του 2012, ενώ η εισφορά καταλάμβανε και τις πωλήσεις ηλεκτρικής ενέργειας που έλαβαν χώρα από τον Ιούλιο του ίδιου έτους.
205. Με τις αποφάσεις ΣτΕ 2406-2408/204, στο πλαίσιο πιλοτικής δίκης, κρίθηκε ότι η εισφορά έχει χαρακτήρα φόρου επί των συναλλαγών, διότι επιβάλλεται επί ποσού που προκύπτει από συναλλαγή, δηλαδή επί του τιμήματος των πωλήσεων ηλεκτρικής ενέργειας που εγχέεται από τον παραγωγό στο Σύστημα.⁴⁸⁶ Συγκεκριμένα, αποτελεί υποχρεωτική, οριστική, χρηματική παροχή, η οποία έχει θεσπισθεί χάριν του γενικού συμφέροντος. Ως πόρος του ΕΛΑΠΕ τελεί στη διάθεση και τον έλεγχο του Δημοσίου. Το εκκαθαριστικό σημείωμα, που συνιστά την πράξη επιβολής της εισφοράς, εκδίδεται κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας, διότι επιβάλλει υποχρεώσεις οικονομικής φύσεως στους παραγωγούς ΑΠΕ. Κατά συνέπεια, η ΛΑΓΗΕ ΑΕ, αν και ως ανώνυμη εταιρεία διέπεται κατ' αρχήν από το ιδιωτικό δίκαιο, εν προκειμένω, ενεργεί ως διφυές νομικό πρόσωπο, στο μέτρο που παρακρατεί

⁴⁸² European Commission, Decision SA.44666 – Greece “New operating aid scheme for the production of electricity from RES and HECHP”, C(2016) 7272 final, Brussels, 16.11.2016.

⁴⁸³ ΣτΕ 122/2021 σκ. 17. Πρβλ. αντίστοιχα και Ηλιάδου Αικ., *Δίκαιο της Ενέργειας*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 179.

⁴⁸⁴ άρθρο πρώτο παρ. Ι.2 του Ν. 4093/2012 (ΦΕΚ Α' 222/12.11.2012).

⁴⁸⁵ Βλ. αιτιολογική έκθεση του Ν. 4093/2012.

⁴⁸⁶ Βλ. ΣτΕ 2406/2014 σκ. 12 και 20. Βλ. αντίστοιχα και 2407-2408/2014.

την εν λόγω επιβάρυνση. Έτσι, δημιουργείται διοικητική διαφορά και το προσήκον ένδικο βοήθημα είναι η προσφυγή ουσίας.

206. Το Δικαστήριο δεν δέχθηκε ότι η εισφορά έχει το χαρακτήρα ανταποδοτικού τέλους, διότι δεν καταβάλλεται σε ανταπόδοση συγκεκριμένης δημόσιας υπηρεσίας.⁴⁸⁷ Τούτο είναι ορθό διότι δεν υφίσταται σχέση ειδικής αντιπαροχής μεταξύ της εισφοράς και της καταβολής της αμοιβής των παραγωγών ΑΠΕ: η αμοιβή των παραγωγών ΑΠΕ δεν καταβάλλεται ως αντίκρουσμα της καταβολής της έκτακτης εισφοράς, αλλά ως αντίκρουσμα της παραγωγής και της έγχυσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, δηλαδή κατά τρόπο φιλικό προς το περιβάλλον.⁴⁸⁸
207. Περαιτέρω, κρίθηκε ότι η επιβολή της εισφοράς δεν έχει το χαρακτήρα μονομερούς μεταβολής των όρων της σύμβασης, διότι το γράμμα της διάταξης «*απαιτεί την άσκηση φορολογικής πολιτικής*».⁴⁸⁹ Τούτο ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι η επιβολή της εισφοράς έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση του τιμήματος, που λαμβάνουν οι παραγωγοί ΑΠΕ δυνάμει των συμβάσεών τους με τη ΛΑΓΗΕ ΑΕ.⁴⁹⁰ Επί του ζητήματος αυτού, υπήρξε μειοψηφούσα γνώμη, κατά την οποία η επίδικη επιβάρυνση έχει το χαρακτήρα μείωσης του συμβατικού τιμήματος της πώλησης ηλεκτρικής ενέργειας και, κατά συνέπεια, δημιουργείται ακυρωτική διαφορά.⁴⁹¹ Τούτο διότι τα υπόχρεα πρόσωπα, στα οποία επιβάλλεται η εισφορά, η οποία αποτελεί πόρο του ΕΛΑΠΕ, ταυτίζονται με τα πρόσωπα που αμείβονται μέσω του ΕΛΑΠΕ.
208. Στη μεταγενέστερη νομολογία, που διαμορφώθηκε εξ αφορμής της του Ν. 4254/2014, παρατηρείται ακόμα μεγαλύτερος πλουραλισμός κρίσεων σχετικά με τη φύση των διαφορών και των επιβαλλόμενων επιβαρύνσεων, δημιουργώντας μεγάλη ανασφάλεια δικαίου ως προς το αρμόδιο *forum* για την επίλυση των διαφορών.
209. Με τον Ν. 4254/2014 αφενός μειώθηκαν εφεξής οι εγγυημένες τιμές (FiT) πληρωμής των παραγωγών ΑΠΕ,⁴⁹² αφετέρου επιβλήθηκε αναδρομικά υποχρέωση των παραγωγών ΑΠΕ να παρέχουν έκπτωση επί της συνολικής αξίας της ενέργειας που εγχύθηκε κατά το έτος 2013.⁴⁹³ Η έκπτωση αυτή προσδιορίζεται με «ειδικό ενημερωτικό σημείωμα», το οποίο εκδίδουν κατά περίπτωση η ΛΑΓΗΕ ΑΕ (ήδη ΔΑΠΕΕΠ) και η ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ και με βάση το οποίο οι παραγωγοί οφείλουν να εκδώσουν πιστωτικό τιμολόγιο.⁴⁹⁴ Μέχρι την έκδοση του πιστωτικού τιμολογίου από τον παραγωγό, η ΛΑΓΗΕ δεν έχει υποχρέωση καταβολής αμοιβών για την εγχεόμενη από τους παραγωγούς ενέργεια. Ως αντιστάθμισμα για τη μείωση των εγγυημένων τιμών παρασχέθηκε η δυνατότητα επέκτασης της

⁴⁸⁷ ΣτΕ 2406/2014 σκ. 12.

⁴⁸⁸ Πρβλ. *contra* την κρατούσα γνώμη στις αποφάσεις ΣτΕ Ολ 2089-2090/2015 και ΣτΕ Ολ 2148/2015, σύμφωνα με την οποία η παρακράτηση ποσοστού επί των αμοιβών μελών ΔΕΠ των ΑΕΙ, η οποία διατίθεται υπέρ των ΕΛΚΕ με σκοπό τη χρηματοδότηση δαπανών των οικείων ΑΕΙ σχετικά με ερευνητικές και επιμορφωτικές ανάγκες, κρίθηκε ότι δεν αποτελεί φόρο, καθώς τα μέλη ΔΕΠ είναι οι τελικοί αποδέκτες αυτών των ποσών. Όπως ορθώς επισημαίνει η μειοψηφούσα γνώμη, τα ποσά των ΕΛΚΕ δεν διατίθενται προς τα μέλη ΔΕΠ ως ειδική αντιπαροχή έναντι της συγκεκριμένης κράτησης, αλλά για την εξυπηρέτηση ερευνητικών και εκπαιδευτικών σκοπών, που ωφελούν άοριστο κύκλο προσώπων.

⁴⁸⁹ ΣτΕ 2406/2014 σκ. 12.

⁴⁹⁰ ΣτΕ 2406/2014 σκ. 15.

⁴⁹¹ ΣτΕ 2406/2014 σκ. 12 (μειοψ.).

⁴⁹² άρθρο πρώτο υποπαρ. ΙΓ.1 και ΙΓ.2 του Ν. 4254/2014 (ΦΕΚ Α' 85/07.04.2014).

⁴⁹³ άρθρο πρώτο υποπαρ. ΙΓ.3 του Ν. 4254/2014 (ΦΕΚ Α' 85/07.04.2014).

⁴⁹⁴ άρθρο πρώτο υποπαρ. ΙΓ.3 παρ. 1 και 2 του Ν. 4254/2014 (ΦΕΚ Α' 85/07.04.2014).

διάρκειας των συμβάσεων πώλησης κατά επτά έτη.⁴⁹⁵ Όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση, η αναπροσαρμογή των τιμών αποφασίσθηκε με κριτήριο τη μείωση του κόστους της τεχνολογίας των ΑΠΕ, το μέγεθος των εγκαταστάσεων, το χρονικό διάστημα λειτουργίας των σταθμών παραγωγής και το περιθώριο εύλογης απόδοσης των επενδύσεων.⁴⁹⁶

210. Το βασικό ζήτημα, που ανέκυψε, αφορά στη νομική φύση των συμβάσεων ως διοικητικών ή ιδιωτικού δικαίου.⁴⁹⁷ Με αποφάσεις των πολιτικών δικαστηρίων κρίθηκε ότι οι παραπάνω συμβάσεις είναι διοικητικές.⁴⁹⁸ Τούτο διότι οι συμβάσεις αυτές είναι κανονιστικώς οριοθετημένες, αφού ο τύπος και το περιεχόμενό τους καθορίζεται με υπουργικές αποφάσεις. Επιπλέον, δυνάμει του Ν. 4254/2014 παρεσχέθη αρμοδιότητα στη ΛΑΓΗΕ ΑΕ, η οποία τελεί υπό τον έλεγχο του Δημοσίου, να τροποποιεί μονομερώς το τίμημα των συμβάσεων κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας και προς εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος. Η κρίση αυτή δεν είναι ορθή, διότι στην ελληνική νομολογία δεν γίνεται δεκτή η θεωρία του εντολοδόχου, σύμφωνα με την οποία οι συμβάσεις, που συνάπτονται από κρατικά ΝΠΔ για όνομα και για λογαριασμό ή προς όφελος του Ελληνικού Δημοσίου ή ΝΠΔΔ, θεωρούνται διοικητικές συμβάσεις, παρά τη μη συνδρομή του οργανικού κριτηρίου.⁴⁹⁹
211. Με μια σειρά αποφάσεων του ΣτΕ,⁵⁰⁰ κρίθηκε ότι οι παραπάνω επιβαρύνσεις αποτελούν νομοθετική επέμβαση σε συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου και, κατά συνέπεια, αναρμοδίως εισήχθησαν ενώπιον του Δικαστηρίου. Συγκεκριμένα, οι συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ των παραγωγών ΑΠΕ και της ΛΑΓΗΕ ΑΕ (ήδη ΔΑΠΕΕΠ ΑΕ) δεν αποτελούν διοικητικές συμβάσεις. Τούτο διότι δεν συντρέχει το οργανικό κριτήριο, ενόψει του χαρακτήρα της ΛΑΓΗΕ ως ανώνυμης εταιρείας, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι ουσιώδες στοιχείο της σύμβασης, δηλαδή το τίμημα της ηλεκτρικής ενέργειας, καθορίζεται νομοθετικά. Η ΛΑΓΗΕ εκδίδει τα «ενημερωτικά σημειώματα» στο πλαίσιο της συναλλακτικής της δράσης, όχι κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας.
212. Κατά τρίτη γνώμη που διαμορφώθηκε στη νομολογία, μεταξύ των παραγωγών ΑΠΕ και της ΛΑΓΗΕ δεν συνάπτεται καν σύμβαση.⁵⁰¹ Οι «συμβάσεις» αυτές δεν εξετάζονται μεμονωμένα, αλλά στο ευρύτερο νομοθετικό καθεστώς για την ενίσχυση των ΑΠΕ. Το καθεστώς αυτό αποτελείται από τρεις μηχανισμούς (την κατά προτεραιότητα απορρόφηση της πράσινης ενέργειας από το σύστημα, το σύστημα των εγγυημένων τιμών και την πληρωμή μέσω του ΕΛΑΠΕ), οι οποίοι αποτελούν ένα ενιαίο και αδιαίρετο κανονιστικό καθεστώς, που διέπεται εξ ολοκλήρου από το δημόσιο δίκαιο. Συγκεκριμένα, οι παραγωγοί από ΑΠΕ χρηματοδοτούνται μέσω ενός ειδικού λογαριασμού, ο οποίος

⁴⁹⁵ άρθρο πρώτο υποπαρ. Π.4 του Ν. 4254/2014 (ΦΕΚ Α' 85/07.04.2014).

⁴⁹⁶ Βλ. αιτιολογική έκθεση του Ν. 4254/2014 ιδίως σελ. 101-102.

⁴⁹⁷ Για τον χαρακτηρισμό μιας σύμβασης ως διοικητικής απαιτείται η συνδρομή τριών κριτηρίων σωρευτικά. Συγκεκριμένα, πρέπει «α) ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη [να] είναι το Δημόσιο ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, β) με τη σύναψη της σύμβασης [να] επιδιώκεται η εξυπηρέτηση σκοπού, ο οποίος έχει αναχθεί από το νόμο σε σκοπό δημοσίου συμφέροντος, και γ) ο συμβατικός δεσμός [να] διέπεται από εξαιρετικές ρήτρες, δηλαδή όρους αποκλίνοντες από το κοινό δίκαιο, που προσδίδουν στο Δημόσιο ή το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου υπερέχουσα θέση έναντι του αντισυμβαλλομένου» (ΑΕΔ 4/2012 σκ. 5).

⁴⁹⁸ ΕφΑθ 2109/2020 (14ο Τμήμα) και ΠΠρΑθ 746/2018.

⁴⁹⁹ Η θεωρία του εντολοδόχου εγκαταλείφθηκε οριστικά με την ΑΕΔ 4/2012. Παλαιότερα, γινόταν δεκτή από την ελληνική νομολογία βλ. λ.χ. ΣτΕ ΕΑ 1208/2007 σκ. 3. Η θεωρία αυτή γίνεται δεκτή από τη γαλλική νομολογία βλ. Richer L., *Droit des contrats administratifs*, L.G.D.J., 2η έκδ., 1999, σελ. 113-117.

⁵⁰⁰ ΣτΕ 1874-1885/2020 (πλειοψ.), ΣτΕ 132-4/2021 (πλειοψ.), ΕφΠειρ 201/2021.

⁵⁰¹ Βλ. κυρίως ΣτΕ 122-124/2021. Αντίστοιχα και οι ΣτΕ 1874-1885/2020 (μειοψ.), ΔΠρΠειρ 2911/2017, ΔΠρΠειρ 3669/2016, οι οποίες δέχονται ότι η αιτία της διαφοράς πηγάζει από το νόμο όχι από τη σύμβαση.

τροφοδοτείται αποκλειστικά από δημόσια έσοδα. Επιπλέον, το περιεχόμενο των «συμβάσεων» καθορίζεται με βάση το κανονιστικώς διαμορφωμένο πρότυπο, το οποίο δεν επιτρέπει περιθώρια ιδιωτικής αυτονομίας. Κατά συνέπεια, οι «συμβάσεις» αυτές συνιστούν εν τοις πράγμασι το νομοθετικό εργαλείο ένταξης των παραγωγών στο καθεστώς στήριξης των ΑΠΕ.⁵⁰² Τα δε ενημερωτικά σημειώματα της ΛΑΓΗΕ (ήδη ΔΑΠΕΕΠ) έχουν το χαρακτήρα διοικητικών πράξεων, οι οποίες επιφέρουν δυσμενή έννομα αποτελέσματα για τους παραγωγούς μειώνοντας τις αμοιβές τους, και εξ αυτών προκαλούνται ακυρωτικές διαφορές αρμοδιότητας του ΣτΕ.

213. Τελικώς, στην Ολομέλεια του ΣτΕ επικράτησε η γνώμη ότι οι εν λόγω διαφορές αποτελούν διαφορές εξ συμβάσεως ιδιωτικού δικαίου.⁵⁰³ Η περιστολή της συμβατικής ελευθερίας λόγω της κανονιστικής ρύθμισης των συμβατικών όρων δεν αναιρεί τον συμβατικό χαρακτήρα της σχέσης μεταξύ των παραγωγών ΑΠΕ και της ΛΑΓΗΕ ΑΕ (ήδη ΔΑΠΕΕΠ ΑΕ) ή της ΔΕΔΔΗΕ (στην περίπτωση των ΜΔΝ). Οι πράξεις της ΛΑΓΗΕ ΑΕ ή της ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ (ειδικά ενημερωτικά σημειώματα), «*με τις οποίες κατ' εφαρμογή των εκάστοτε ισχυουσών διατάξεων νόμου προσδιορίζεται το οφειλόμενο στον παραγωγό τίμημα για την ηλεκτρική ενέργεια από ΑΠΕ, εκδίδονται στο πλαίσιο της συμβατικής σχέσης και προκαλούν διαφορές ιδιωτικού δικαίου*».⁵⁰⁴ Το ίδιο ισχύει και για τις πράξεις «*με τις οποίες διαπιστώνεται η συνδρομή των προϋποθέσεων που τάσσονται με την παράγραφο ΙΓ του άρθρου πρώτου του ν. 4254/2014*».⁵⁰⁵ Ας μας επιτραπεί, πάντως, η παρατήρηση ότι η αιτιολογία αυτή δεν στερείται και ορισμένων αντιφάσεων στο μέτρο που γίνεται δεκτό ότι η ΛΑΓΗΕ προσδιορίζει το τίμημα κατ' εφαρμογήν του νόμου, αλλά εκδίδει τις πράξεις της, δηλαδή τα «ενημερωτικά σημειώματα» στο πλαίσιο σύμβασης.⁵⁰⁶ Η ίδια η λεκτική διατύπωση της απόφασης παραπέμπει στον ορισμό των διαπιστωτικών πράξεων, οι οποίες εκδίδονται με την συνδρομή του πραγματικού του κανόνα δικαίου και όχι σε εκτέλεση συμβάσεων.⁵⁰⁷
214. Τέλος, με τον Ν. 4759/2020 επιβλήθηκε στους παραγωγούς με σταθμούς ΑΠΕ και ΣΗΘΥΑ, που έχουν τεθεί σε λειτουργία μέχρι και το τέλος του 2015, και πάλι έκτακτη εισφορά ύψους 6% επί του τιμήματος πώλησης της ηλεκτρικής ενέργειας.⁵⁰⁸ Για τις διατάξεις αυτές δεν έχει ακόμα διαμορφωθεί νομολογία. Ωστόσο, εξαιτίας της ομοιότητάς τους με τις προϊσχύσασες διατάξεις, τα συμπεράσματά μας μπορούν να ληφθούν υπόψη αναλόγως.

(β) Θέση επί της νομικής φύσεως των έκτακτων επιβαρύνσεων

215. Από την παράθεση της νομολογίας παραπάνω προκύπτει ο πλουραλισμός των κρίσεων σχετικά με τη φύση των διαφορών. Τούτο οφείλεται στο γεγονός ότι στις αποφάσεις δεν ακολουθείται ενιαία μεθοδολογία. Κατά την γνώμη μας για τη διάγνωση της αληθούς φύσης της διαφοράς χρήζει απάντηση στα ακόλουθα ερωτήματα: Μεταξύ των παραγωγών ΑΠΕ και της ΛΑΓΗΕ ΑΕ (ήδη

⁵⁰² ΣτΕ 122/2021 σκ. 22

⁵⁰³ ΣτΕ Ολ 1944-1947/2021 (περίληψη), Ανάρτηση στον ιστότοπο του ΣτΕ στις 12.11.2021. Η μειοψηφία υιοθέτησε τη γνώμη ότι εν προκειμένω δεν υφίσταται καν σύμβαση και κατά συνέπεια προκαλείται ακυρωτική διαφορά.

⁵⁰⁴ όπ. π.

⁵⁰⁵ όπ. π.

⁵⁰⁶ Βλ. χαρακτηριστικά ΣτΕ 1881/2020 σκ. 14: «*Περαιτέρω, οι πράξεις της ΛΑΓΗΕ Α.Ε., με τις οποίες, κατ' εφαρμογήν των εκάστοτε ισχυουσών διατάξεων νόμου, προσδιορίζεται το οφειλόμενο στον παραγωγό τίμημα για την ηλεκτρική ενέργεια από Α.Π.Ε., εκδίδονται στο πλαίσιο της συμβατικής αυτής σχέσης και προκαλούν, ως εκ τούτου, στην περίπτωση ένδικης αμφισβήτησής τους, διαφορές του ιδιωτικού δικαίου.*»

⁵⁰⁷ Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. Τόμος Ι*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 15η έκδ., 2017, σελ. 106-108.

⁵⁰⁸ άρθ. 157 του Ν. 4759/2020 (ΦΕΚ Α' 245/09.12.2020).

ΔΑΠΕΕΠ) συνάπτεται σύμβαση; Οι εκ του νόμου επιβαλλόμενες επιβαρύνσεις («ειδική εισφορά αλληλεγγύης», «έκπτωση») έχουν τον χαρακτήρα διοικητικών πράξεων και ποια η νομική τους φύση;

Συνάπτεται σύμβαση;

216. Κατά τον ορισμό του αστικού δικαίου, που γίνεται δεκτός και στο διοικητικό δίκαιο, σύμβαση καταρτίζεται με τη σύμπτωση δηλώσεων βουλήσεων, δύο τουλάχιστον προσώπων, που αποβλέπουν σε συγκεκριμένο έννομο αποτέλεσμα, που συνίσταται στη δεσμευτική ρύθμιση πρωτίστως των μεταξύ τους σχέσεων.⁵⁰⁹ Εν προκειμένω, κρίσιμο είναι εάν ο νόμος εκμηδενίζει πλήρως ή αφήνει περιθώριο συμβατικής ελευθερίας. Κατά την παραδοσιακή διδασκαλία, η ελευθερία των συμβάσεων περιλαμβάνει την ελευθερία σύναψης ή μη της σύμβασης, την ελευθερία επιλογής του αντισυμβαλλομένου και την ελευθερία καθορισμού του περιεχομένου της σύμβασης.⁵¹⁰
217. Υπό το καθεστώς του Ν. 3468/2006 και των κατ' εξουσιοδότηση αυτού εκδοθεισών πράξεων, τα πρόσωπα, που επιθυμούν την άσκηση δραστηριότητας παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, δεν έχουν ελευθερία επιλογής αντισυμβαλλομένου, διότι όλες οι συμβάσεις συνάπτονται υποχρεωτικά με τη ΔΑΣΜΗΕ ΑΕ (μεταγενέστερα ΛΑΓΗΕ και ήδη ΔΑΠΕΕΠ). Επιπλέον, τα συμβαλλόμενα μέρη, δεν είχαν ελευθερία διαπραγμάτευσης και προσδιορισμού του περιεχομένου των συμβάσεων, το οποίο έπρεπε υποχρεωτικά να διαμορφώνεται σύμφωνα με τα πρότυπα συμβάσεων που θεσπίστηκαν με κανονιστικές πράξεις της Διοικήσεως.
218. Ωστόσο, ο νόμος δεν απέκλεισε την ελευθερία σύναψης ή μη σύμβασης. Οι εν λόγω συμβάσεις αποτελούν συμβάσεις προσχωρήσεως, στις οποίες ο συμβαλλόμενος παραγωγός από ΑΠΕ έχει δικαίωμα σύναψης ή μη της σύμβασης, αλλά εάν αποφασίσει τη σύναψη, τότε δεν έχει την ελευθερία προσδιορισμού του περιεχομένου των συμβατικών όρων.⁵¹¹ Από την πλευρά της ΛΑΓΗΕ, οι συμβάσεις αυτές έχουν χαρακτήρα αναγκαστικών συμβάσεων, διότι η ΛΑΓΗΕ ως λήπτης της προτάσεως είναι αναγκασμένη να συμβληθεί.⁵¹²
219. Πολύ περισσότερο, οι επίδοξοι παραγωγοί από ΑΠΕ είναι φορείς συμβατικής ελευθερίας, διότι με την απόφαση σύναψης της σύμβασης αναλαμβάνουν κινδύνους, οι οποίοι πηγάζουν από τη σύμβαση.⁵¹³ Πράγματι, η δραστηριότητα παραγωγής ενέργειας από ΑΠΕ ήταν προστατευμένη από τους κινδύνους της αγοράς, δηλαδή των τιμών που διαμορφώνονται με βάση την προσφορά και τη ζήτηση, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά τις συμβάσεις που συνήφθησαν στο πλαίσιο του Ν. 3468/2006. Ωστόσο, οι συμβαλλόμενοι παραγωγοί δεν ήταν προστατευμένοι από όλους τους κινδύνους. Συγκεκριμένα, όπως αποδεικνύεται και από την πράξη, ήταν εκτεθειμένοι στον κίνδυνο ελλείμματος

⁵⁰⁹ Γεωργιάδης Απ., *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*, έκδ. Π. Ν. Σάκκουλα, 4η έκδ., 2012, σελ. 442. Γιαννακόπουλος Κ., *Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων*, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006, σελ. 222.

⁵¹⁰ Σταθόπουλος Μ., *Επιτομή Γενικού Ενοχικού Δικαίου*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2η έκδ., 2016, σελ. 251.

⁵¹¹ Γεωργιάδης Απ., *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*, έκδ. Π. Ν. Σάκκουλα, 4η έκδ., 2012, σελ. 471. Πρβλ. αντίστοιχα για τις συμβάσεις σύνδεσης μεταξύ των παραγωγών και του ΑΔΜΗΕ Πρεβεδούρου Ε., «Σχόλιο στην απόφαση ΠΠΡΑΘ 373/2019», Ε&Δ 31/2020, σελ. 178-183.

⁵¹² Γεωργιάδης Απ., *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*, έκδ. Π. Ν. Σάκκουλα, 4η έκδ., 2012, σελ. 470. Πρβλ. αντίστοιχα για τις συμβάσεις σύνδεσης μεταξύ των παραγωγών και του ΑΔΜΗΕ Πρεβεδούρου Ε., «Σχόλιο στην απόφαση ΠΠΡΑΘ 373/2019», Ε&Δ 31/2020, σελ. 178-183.

⁵¹³ Πρβλ. για το κριτήριο κατανομής κινδύνων Καραμπατζός Α., *Κρατική επέμβαση σε συμβατικό δεσμό και αστικό δίκαιο*, έκδ. Π.Ν. Σάκκουλα, 2020, σελ. 138επ., σελ. 219επ.

του ΕΛΑΠΕ, ο οποίος είναι άμεσα συνδεδεμένος με τις εν λόγω συμβάσεις. Επιπλέον, εκτίθενται στον κίνδυνο των καιρικών φαινομένων, τα οποία επηρεάζουν την αποδοτικότητα της παραγωγής τους και, κατά συνέπεια, το ύψος των αμοιβών που δικαιούνται να λάβουν. Περαιτέρω, οι παραγωγοί αναλαμβάνουν τον κίνδυνο μη απορρόφησης της ενέργειας που παράγουν για λόγους ασφάλειας του Συστήματος ή του Δικτύου.⁵¹⁴ Η ελευθερία ανάληψης αυτών των κινδύνων, έστω κι αν είναι περιορισμένοι, αποτελεί εκδήλωση της συμβατικής ελευθερίας. Συνεπώς, ορθώς κρίθηκε από την Ολομέλεια του ΣτΕ ότι οι συμβάσεις έχουν χαρακτήρα ιδιωτικού δικαίου. Οι συμβάσεις αυτές δεν θα μπορούσαν να είναι διοικητικές λόγω της μη συνδρομής του οργανικού κριτηρίου και της απόρριψης της θεωρίας του εντολοδόχου.⁵¹⁵

Οι επιβαλλόμενες επιβαρύνσεις έχουν χαρακτήρα διοικητικών πράξεων;

220. Το ερώτημα που τίθεται είναι εάν τα «εκκαθαριστικά σημειώματα» και το «ενημερωτικά σημειώματα», τα οποία εκδίδει η ΛΑΓΗΕ ΑΕ κατά τους νόμους 4093/2012 και 4254/2014 αντίστοιχα, έχουν το χαρακτήρα διοικητικής πράξης. Διοικητική πράξη είναι η δήλωση βούλησης διοικητικού οργάνου, με την οποία καθορίζεται μονομερώς κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας και προς εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος τί δέον να ισχύει.⁵¹⁶ Είναι δε εκτελεστή διότι δια αυτής ιδρύονται, τροποποιούνται ή καταργούνται δικαιώματα και υποχρεώσεις, χωρίς να μεσολαβεί η πράξη άλλου οργάνου.⁵¹⁷
221. Εν προκειμένω, δεν φαίνεται να συντρέχει κατ' αρχήν το οργανικό κριτήριο, διότι η ΛΑΓΗΕ αποτελεί ανώνυμη εταιρεία. Ωστόσο, τούτο θα μπορούσε να γίνει δεκτό μόνο εφόσον η ΛΑΓΗΕ δρα στην συγκεκριμένη περίπτωση ως διφυές νομικό πρόσωπο. Ως διφυή θεωρούνται τα νομικά πρόσωπα τα οποία, αν και διέπονται κατ' αρχήν από το ιδιωτικό δίκαιο, ανήκουν στο Δημόσιο ή ΝΠΔΔ και ασκούν δημόσια εξουσία προς εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος.⁵¹⁸
222. Το τυπικό κριτήριο είναι συνυφασμένο με την άσκηση δημόσιας εξουσίας και τη θέση υπεροχής της Διοικήσεως έναντι του ιδιώτη.⁵¹⁹ Κατά τη θεωρία, οι πράξεις δημόσιας εξουσίας ή κυριαρχικές πράξεις φέρουν δύο χαρακτηριστικά: πρώτον, εκδηλώνονται μονομερώς και, δεύτερον, υποστηρίζονται από διοικητικό καταναγκασμό.⁵²⁰ Αντιδιαστέλλονται προς τις πράξεις ιδιωτικής διαχείρισης, κατά την άσκηση των οποίων η Διοίκηση βρίσκεται σε θέση ισότητας προς τον ιδιώτη, καθώς διέπεται από το ιδιωτικό δίκαιο.⁵²¹ Κατά το ιδιωτικό δίκαιο, πηγές των ενοχών αποτελούν η ιδιωτική βούληση, κατά κανόνα η σύμβαση, και ο νόμος (αδικοπραξία, αδικαιολόγητος πλουτισμός, διαχείριση αλλοτρίων κ.ά.).⁵²²

⁵¹⁴ Βλ. άρθρο έβδομο της πρότυπης σύμβασης που καθορίστηκε με την ΥΑ υπ' αριθμ. Α.Υ/Φ1/οικ.17149 (ΦΕΚ Β' 1497/06.09.2010).

⁵¹⁵ ΑΕΔ 4/2012 σκ. 5.

⁵¹⁶ Στασινόπουλος Μ., *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, 2η έκδ., 1957, σελ. 221. Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, 2η έκδ., 1984, σελ. 175.

⁵¹⁷ Στασινόπουλος Μ., *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, 2η έκδ., 1957, σελ. 215. Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, 2η έκδ., 1984, σελ. 184-186.

⁵¹⁸ Σκουρής Β., «Συνταγματική Καθιέρωση του Οργανικού Κριτηρίου;», ΔιΔικ 1/1989, σελ. 3-8.

⁵¹⁹ Στασινόπουλος Μ., *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, 2η έκδ., 1957, σελ. 28-30.

⁵²⁰ Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, 2η έκδ., 1984, σελ. 182-184.

⁵²¹ Στασινόπουλος Μ., *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, 2η έκδ., 1957, σελ. 216-218.

⁵²² Σταθόπουλος Μ., *Επιτομή Γενικού Ενοχικού Δικαίου*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2η έκδ., 2016, σελ. 28.

223. Εν προκειμένω, η υποχρέωση καταβολής της έκτακτης ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης του Ν. 4093/2012, η υποχρέωση παροχής έκπτωσης του Ν. 4254/2014 δεν έχουν το έρεισμά τους σε σύμβαση. Από καμία συμβατική ρήτρα δεν προκύπτει δικαίωμα της ΛΑΓΗΕ ΑΕ να αναδιαμορφώνει μονομερώς το τίμημα των συμβάσεων. Αντιθέτως, προβλέπεται ότι τροποποίηση των συμβάσεων προϋποθέτει την συμφωνία των μερών.⁵²³ Εξ αντιδιαστολής συνάγεται ότι πρόκειται για υποχρεώσεις που πηγάζουν ευθέως εκ του νόμου.
224. Η ΛΑΓΗΕ ΑΕ εισπράττει τα ποσά αξιοποιώντας μέσα δημόσιας εξουσίας, όχι ιδιωτικού δικαίου. Τούτο διότι δεν είναι αναγκαίο για την εισπραξη των απαιτήσεων της να λάβει δικαστικό εκτελεστό τίτλο.⁵²⁴ Αντιθέτως, ενεργεί μονομερώς είτε ικανοποιώντας απευθείας με παρακράτηση τις αξιώσεις της, είτε επιβάλλοντας τη συμμόρφωση προς τις πράξεις της με μέσα διοικητικού καταναγκασμού, που συνίστανται στην αναστολή της υποχρέωσης καταβολής πληρωμών προς τους παραγωγούς ΑΠΕ.
225. Τέλος, συντρέχει εν προκειμένω και το λειτουργικό κριτήριο, διότι αφενός τα εισπραττόμενα από τη ΛΑΓΗΕ ποσά αποτελούν πόρους του ΕΛΑΠΕ αφετέρου έχει κριθεί ότι ο ισοσκελισμός του του ελλείμματος του ΕΛΑΠΕ αποτελεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος.⁵²⁵ Κατά τη γνώμη μας, όμως, ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος συνίσταται στην προστασία των καταναλωτών και των επιχειρήσεων από την αύξηση των τιμολογίων ηλεκτρικής ενέργειας, που θα επερχόταν εάν το έλλειμμα του ΕΛΑΠΕ καλυπτόταν μέσω της αύξησης του ΕΤΜΕΑΡ.
226. Συνεπώς, οι διαφορές προκύπτουν από την εφαρμογή του νόμου, όχι την εκτέλεση σύμβασης.⁵²⁶ Τα «σημειώματα» που εκδίδει η ΛΑΓΗΕ έχουν το χαρακτήρα διοικητικών πράξεων και η ίδια ενεργεί ως διφυές νομικό πρόσωπο.

Ποια είναι η νομική φύση των επιβαρύνσεων;

227. Περαιτέρω τίθεται το ζήτημα εάν οι έκτακτες επιβαρύνσεις έχουν χαρακτήρα φόρου ή άλλου οικονομικού βάρους. Οι επιβαρύνσεις των Ν. 4093/2012 και 4254/2014 δεν έχουν χαρακτήρα φόρου.⁵²⁷ Τούτο διότι δεν έχουν οριστικό χαρακτήρα, επειδή εν τέλει τα ποσά που καταβάλουν οι παραγωγοί ΑΠΕ επιστρέφονται στους ίδιους μέσω του ΕΛΑΠΕ.⁵²⁸ Συγκεκριμένα, οι έκτακτες εισφορές αποτελούν πόρους του Ειδικού Λογαριασμού, από τον οποίον ωφελούνται αποκλειστικά οι ίδιοι παραγωγοί, οι οποίοι συγχρόνως επιβαρύνονται με τις επιβαρύνσεις. Συνεπώς, δεν μπορεί να γίνει δεκτός ο φορολογικός τους χαρακτήρας.
228. Στην παρούσα εργασία, υποστηρίζεται η θέση ότι οι επιβαλλόμενες επιβαρύνσεις έχουν τον χαρακτήρα ρυθμιστικών παρεμβάσεων σε σχέσεις ιδιωτικού δικαίου. Για την αναζήτηση της αληθούς τους φύσης είναι σκόπιμη η αναγωγή στο σκοπό και στη διαδικασία θέσπισης τους.

⁵²³ Βλ. άρθρο εικοστό δεύτερο της πρότυπης σύμβασης που καθορίστηκε με την ΥΑ υπ' αριθμ. Α.Υ/Φ1/οικ.17149 (ΦΕΚ Β' 1497/06.09.2010).

⁵²⁴ Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, 2η έκδ., 1984, σελ. 184.

⁵²⁵ Βλ. ΣτΕ 2406/2014 σκ. 17.

⁵²⁶ Το αντίθετο έγινε δεκτό με τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ 1944-1947/2021.

⁵²⁷ Ο φορολογικός χαρακτήρας των μέτρων έχει γίνει δεκτός αποκλειστικά από την ΣτΕ 2406-2408/2014 (πλειοψ.). Οι αποφάσεις ΣτΕ 2406/2014 (μειοψ.), ΣτΕ 1874-1885/2020, ΣτΕ 122-124/2021, ΣτΕ 132-134/2021 δεν δέχονται αυτήν την γνώμη.

⁵²⁸ Πρβλ. αντίστοιχα ΣτΕ 2406/2014

229. Όπως αναφέρεται και παραπάνω, η ρύθμιση αποτελεί έκφανση μιας πιο μοντέρνας αντίληψης για το ρόλο του κράτους,⁵²⁹ η οποία δεν μπορεί να επαχθεί σε παραδοσιακές έννοιες του διοικητικού δικαίου όπως τον φόρο, την κύρωση, το ανταποδοτικό τέλος. Με την έννοια της ρύθμισης νοούνται κυρίως δημόσιες παρεμβάσεις στην αγορά που αποβλέπουν στην κατεύθυνση της δράσης των ιδιωτών για την εξυπηρέτηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος.⁵³⁰ Συγκεκριμένα, στο δίκαιο της ενέργειας οι σκοποί αυτοί ταυτίζονται με τους πυλώνες της ενεργειακής πολιτικής, δηλαδή την ασφάλεια εφοδιασμού, την οικονομικότητα και την προστασία του περιβάλλοντος.⁵³¹
230. Οι συγκεκριμένες επιβαρύνσεις δεν θεσπίστηκαν πρωτίστως για την εξυπηρέτηση ταμειευτικού σκοπού, δηλαδή για τη διασφάλιση δημοσίων εσόδων και την αντιμετώπιση των ελλειμμάτων του ΕΛΑΠΕ. Αντιθέτως, πρόκειται για μέτρα που αποβλέπουν πρωτίστως στη ρύθμιση των τιμών στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας με σκοπό την προστασία των καταναλωτών.⁵³² Συγκεκριμένα, η μείωση των εγγυημένων τιμών, με βάση τις οποίες αμείβονται οι παραγωγοί ΑΠΕ, αποσκοπεί στην αποτροπή της αύξησης των λογαριασμών των καταναλωτών, η οποία θα επερχόταν στην περίπτωση της αύξησης του ΕΤΜΕΑΡ για τον ισοσκελισμό των ελλειμμάτων του ΕΛΑΠΕ.
231. Τούτο το συμπέρασμα επιρρωνύεται εάν κανείς το αντιπαραθέσει με την κρίση της Ολομέλειας του ΣτΕ σχετικά με το ΕΤΜΕΑΡ.⁵³³ Τόσο το ΕΤΜΕΑΡ όσο και τα έσοδα από τις επιβαρύνσεις αποτελούν πόρους του ΕΛΑΠΕ και φέρουν παρόμοια χαρακτηριστικά, καθώς διαφοροποιούνται κυρίως ως προς το βαρυνόμενο πρόσωπο και ως προς τη βάση υπολογισμού (τίμημα της πωλούμενης ενέργειας αφενός και αγορασθείσα ενέργεια αφετέρου). Κατά συνέπεια, διαφορετική κρίση ως προς τη φύση των επιβαρύνσεων θα συνιστούσε ασυνέπεια εκ μέρους του Δικαστηρίου.
232. Επιπλέον, το συμπέρασμα περί ρυθμιστικού χαρακτήρα του μέτρου επιβεβαιώνεται εάν ανατρέξει κανείς στη διαδικασία θέσπισης Ν. 4254/2014 και συγκεκριμένα στην αιτιολογική του έκθεση.⁵³⁴ Από αυτήν προκύπτει ότι ο νομοθέτης, για να καταλήξει στη συγκεκριμένη ρύθμιση, έλαβε υπόψη του σύνθετα τεχνικά και οικονομικά δεδομένα, όπως την πτώση του κόστους της τεχνολογίας των φωτοβολταϊκών συστημάτων, γνώμη της ΡΑΕ, εξειδικευμένες οικονομικές μελέτες σχετικά με τον βαθμό απόδοσης των έργων, συγκριτικές μελέτες σχετικά με τους βαθμούς απόδοσης σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη, εκτιμήσεις σχετικά με την εξέλιξη του ελλείμματος του ΕΛΑΠΕ κ.ά. Η διαδικασία λήψης απόφασης του νομοθετικού οργάνου προσιδιάζει περισσότερο με τη διαδικασία λήψης απόφασης διοικητικού οργάνου και συγκεκριμένα του ρυθμιστή της αγοράς.
233. Συμπερασματικά, οι επίμαχες επιβαρύνσεις έχουν χαρακτήρα ρυθμιστικών μέτρων, τα οποία αναπροσαρμόζουν συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου. Κατά συνέπεια, από αυτά δημιουργούνται ακυρωτικές διαφορές, οι οποίες ελλείψει ειδικής νομοθετικής διάταξης υπάγονται στην γενική ακυρωτική αρμοδιότητα του ΣτΕ κατ' άρθρ. 95 του Σ.

⁵²⁹ Δελλής Γ., *Κοινή ωφέλεια και αγορά – Τόμος Α: το τέλος των διαχωριστικών γραμμών: η «αγορακεντρική» δημόσια ρύθμιση των κοινωφελών δραστηριοτήτων*, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, 2008, σελ. 229-254.

⁵³⁰ Για την έννοια της ρύθμισης βλ. Ηλιάδου Αικ., *Η διεύθυνση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ. 106επ.

⁵³¹ Ηλιάδου Αικ., «Ρύθμιση αγοράς ενέργειας», Ε&Δ 6/2006, σελ. 37.

⁵³² Βλ. Αιτιολογικές Εκθέσεις των Ν. 4093/2012 και Ν. 4254/2014. Βλ. και ΣτΕ 122/2021 σκ. 15.

⁵³³ Βλ. ΣτΕ Ολ 3366/2015.

⁵³⁴ Βλ. Αιτιολογική έκθεση του Ν. 4254/2014 σελ. 100-105.

(γ) Οι συνταγματικοί περιορισμοί που απορρέουν από το νομικό χαρακτηρισμό των έκτακτων επιβαρύνσεων

234. Ανάλογα με τον νομικό χαρακτηρισμό των έκτακτων επιβαρύνσεων έλκονται σε εφαρμογή διαφορετικές συνταγματικές διατάξεις, οι οποίες προσδιορίζουν το εύρος της αρμοδιότητας του νομοθέτη και την ένταση του δικαστικού ελέγχου.

Συνταγματικοί περιορισμοί στην άσκηση φορολογικής εξουσίας

235. Εάν γίνει δεκτό ότι οι έκτακτες επιβαρύνσεις έχουν φορολογικό χαρακτήρα, όπως έγινε στην περίπτωση της «έκτακτης ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης» του Ν. 4093/2012,⁵³⁵ ο νομοθέτης χαίρει ευρείας ευχέρειας και περιορίζεται από τις συνταγματικές αρχές της φορολογικής δικαιοσύνης. Το Δικαστήριο εκκινεί από την παραδοχή ότι η σύναψη σύμβασης με φορέα που τελεί υπό τον έλεγχο του Δημοσίου δεν συνεπάγεται το αφορολόγητο των κερδών που απορρέουν από τη σύμβαση.⁵³⁶ Ζήτημα αρχής της νομιμότητας του φόρου δεν τίθεται, διότι όλα τα ουσιαστικά στοιχεία των επιβαρύνσεων προβλέπονται σε τυπικό νόμο.⁵³⁷ Επιπλέον, η αναδρομική ισχύς ορισμένων επιβαρύνσεων βρίσκεται εντός των ορίων του άρθ. 78 παρ. 2 του Σ.⁵³⁸ Ούτε ζήτημα παράβασης της φορολόγησης με βάση την φοροδοτική ικανότητα τίθεται, διότι η εισφορά επιβάλλεται επί του τιμήματος πώλησης της ηλεκτρικής ενέργειας, από το οποίο τεκμαίρεται φοροδοτική ικανότητα.⁵³⁹

Συνταγματικοί περιορισμοί της ελευθερίας των συμβάσεων

236. Εάν γίνει δεκτό ότι οι επιβαλλόμενες επιβαρύνσεις έχουν τον χαρακτήρα ρυθμιστικών παρεμβάσεων σε σχέσεις ιδιωτικού δικαίου, εφαρμόζεται το άρθ. 5 παρ. 1 του Σ, με το οποίο κατοχυρώνεται η ελευθερία των συμβάσεων. Αναγκαία απόρροια της ελευθερίας των συμβάσεων αποτελεί η αρχή *pacta sunt servanda*, κατά την οποία τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των αντισυμβαλλομένων πρέπει να τηρούνται.⁵⁴⁰
237. Παγίως κρίνεται ότι η συνταγματική κατοχύρωση της ελευθερίας των συμβάσεων, δεν αποκλείει στον κοινό νομοθέτη να θεσπίζει, κατά τρόπο γενικό και αντικειμενικό, περιορισμούς της ελευθερίας αυτής για λόγους δημόσιου συμφέροντος υπό την προϋπόθεση της τήρησης των επιταγών της αρχής της αναλογικότητας.⁵⁴¹ Ωστόσο, δεν παρατηρείται συνέπεια στη νομολογία του Δικαστηρίου ως προς την ένταση του δικαστικού ελέγχου. Σε ορισμένες αποφάσεις έχει κριθεί ότι οι περιορισμοί δεν πρέπει να εκτείνονται έως του σημείου «να καθίσταται αδύνατη ή υπερμέτρως δυσχερής η πραγματοποίηση των θεμιτών σκοπών της επιχειρηματικής δραστηριότητας από τους οποίους εξαρτάται η επιβίωση της επιχείρησης ως οικονομικής μονάδας»,⁵⁴² ενώ σε άλλες κρίθηκε ότι η «νομοθετική επέμβαση στην

⁵³⁵ ΣτΕ 2406-2408/2014.

⁵³⁶ ΣτΕ 2406/2014 σκ. 15.

⁵³⁷ Για τη διάκριση σε ουσιαστικές και διαδικαστικές φορολογικές διατάξεις βλ. Τσουρουφλής Α., «Η διάκριση μεταξύ ουσιαστικών και διαδικαστικών φορολογικών διατάξεων», ΔΕΕ 2/2016, σελ. 1-5.

⁵³⁸ ΣτΕ 2406/2014, σκ. 20.

⁵³⁹ ΣτΕ 2406/2014, σκ. 20.

⁵⁴⁰ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ Ολ 1909/2001 σκ. 5, ΣτΕ 1438/2020 σκ. 13, ΣτΕ 3199/2003 σκ. 5.

⁵⁴¹ ΣτΕ Ολ 1116/2014 σκ. 30. ΣτΕ Ολ 1210/2010 σκ. 17. ΣτΕ Ολ 1909/2001 σκ. 5.

⁵⁴² Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ Ολ 1210/2010 σκ. 17. ΣτΕ Ολ 3031/2008.

*εξέλιξη συνεστημένης συμβατικής σχέσεως συνιστά εξαιρετικό μέτρο, το οποίο δικαιολογείται για σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι η βλάβη της εθνικής οικονομίας».*⁵⁴³

238. Ακόμα και εάν υιοθετηθεί η αυστηρότερη νομολογιακή προσέγγιση φαίνεται ότι οι περιορισμοί των Ν. 4093/2012 και 4254/2014 είναι συνταγματικοί. Αρχικά, οι επιβαρύνσεις επιβλήθηκαν προς εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος. Ο σκοπός αυτός συνίσταται στον ισοσκελισμό του ελλείμματος του ΕΛΑΠΕ. Κατ' ορθότερη, όμως, γνώμη τα μέτρα αποβλέπουν στην προστασία των καταναλωτών και των επιχειρήσεων από την αύξηση του ΕΤΜΕΑΡ, η οποία θα ήταν αναγκαία εάν το έλλειμμα του ΕΛΑΠΕ δεν αντιμετωπιζόταν με άλλα μέσα.⁵⁴⁴
239. Περαιτέρω, οι περιορισμοί είναι σύμφωνοι με την αρχή της αναλογικότητας. Πέραν της πρόδηλης προσφορότητάς τους για την εξυπηρέτηση των παραπάνω σκοπών, η επιβολή των εν λόγω επιβαρύνσεων είναι αναγκαία. Πριν την επέμβαση στις συγκεκριμένες συμβατικές σχέσεις, θεσπίστηκε μια σειρά ηπιότερων μέτρων για την αντιμετώπιση των ελλειμμάτων του ΕΛΑΠΕ,⁵⁴⁵ μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η αύξηση των λοιπών εσόδων του ΕΛΑΠΕ (θέσπιση ειδικού τέλους παραγωγής ενέργειας από λιγνίτη, έσοδα από δικαιώματα εκπομπής αερίων του θερμοκηπίου, ποσοστό της εισφοράς υπέρ της ΕΡΤ, αύξηση ΕΤΜΕΑΡ), η αναστολή έκδοσης αδειών παραγωγής ενέργειας από φωτοβολταϊκούς σταθμούς και η μείωση της τιμολόγησης ηλεκτρικής ενέργειας από φωτοβολταϊκούς σταθμούς.⁵⁴⁶ Εξάλλου, στην περίπτωση του Ν. 4254/2014, θεσπίστηκε παράταση της ισχύος των συμβάσεων ως αντιστάθμισμα της μείωσης των εγγυημένων τιμών. Ακόμα και εάν γίνει δεκτό ότι ο νομοθέτης οφείλει να «*αιτιολογεί ειδικά τη συγκεκριμένη επέμβαση, με αναφορά στα συνοδεύοντα τη σχετική ρύθμιση στοιχεία*» ώστε να κριθεί η αναγκαιότητά της για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του τιθέμενου προβλήματος,⁵⁴⁷ οι αιτιολογικές εκθέσεις των Ν. 4093/2012 και 4254/2014 παρέχουν επαρκή επιστημονική τεκμηρίωση.
240. Επιπλέον, τίθεται ζήτημα τήρησης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, σύμφωνα με την οποία, εφόσον με θετικές πράξεις δημόσιας εξουσίας έχει δημιουργηθεί στον ιδιώτη εμπιστοσύνη αξία προστασίας, τότε για τη μεταβολή της κατάστασης πρέπει να συνεκτιμώνται τα δικαιώματα και τα συμφέροντα του ιδιώτη.⁵⁴⁸ Η αρχή αυτή δεν συνεπάγεται ότι ο νομοθέτης κωλύεται να εισάγει νέες ρυθμίσεις, έστω και αν θίγονται υφιστάμενα δικαιώματα ή συμφέροντα των ιδιωτών.⁵⁴⁹ Αρκεί η επιχειρούμενη ρύθμιση να χωρεί κατά τρόπο γενικό, απρόσωπο και αντικειμενικό.⁵⁵⁰ Εν προκειμένω, όμως, δεν δύναται κατ' αρχήν να θεμελιωθεί δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των παραγωγών ΑΠΕ,

⁵⁴³ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ Ολ 1972/2012 σκ. 25, ΣτΕ Ολ 1909/2001 σκ. 5, ΣτΕ 1438/2020 σκ. 13, ΣτΕ 3199/2003 σκ. 5.

⁵⁴⁴ Για την προστασία των καταναλωτών ως λόφο δημοσίου συμφέροντος βλ. ΣτΕ 122/2021 σκ. 15, ΣτΕ Ολ 1210/2010 σκ. 21 .

⁵⁴⁵ Βλ. αναλυτικά ΣτΕ 2406/2014

⁵⁴⁶ Βλ. ΥΑ ΥΑΠΕ/Φ1/οικ.2262/2012 (ΦΕΚ Β' 97/31.01.2012) και ΥΑ ΥΑΠΕ/Φ1/2301/οικ.16933/2012 (ΦΕΚ Β' 2317/10.08.2012).

⁵⁴⁷ ΣτΕ 1438/2020 σκ. 13.

⁵⁴⁸ Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., «Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου», Αρμενόπουλος 49/1995, σελ. 1380-1392.

⁵⁴⁹ ΣτΕ Ολ 911/2021 σκ. 24.

⁵⁵⁰ ΣτΕ Ολ 911/2021 σκ. 24.

διότι στο νομοθετικό πλαίσιο προβλεπόταν δυνατότητα αναπροσαρμογής των εγγυημένων τιμών.⁵⁵¹ Εξάλλου, έχει κριθεί ότι ένας συνετός και επιμελής επιχειρηματίας πρέπει να είναι σε θέση να προβλέψει τη μεταβολή του κανονιστικού πλαισίου άσκησης της συγκεκριμένης δραστηριότητας,⁵⁵² πράγμα εν προκειμένω εύλογο λόγω του διαρκώς αυξανόμενου ελλείμματος του ΕΛΑΠΕ. Ωστόσο, στο κανονιστικό πλαίσιο κατά τον χρόνο σύναψης των συμβάσεων δεν προβλεπόταν δυνατότητα αναδρομικής τροποποίησης των εγγυημένων τιμών. Κατά συνέπεια, η αναδρομική μεταβολή της νομοθεσίας, η οποία καθιστά αδύνατη την πρόβλεψη του σχετικού κόστους από τον επιχειρηματία ώστε να προσαρμόσει αναλόγως την συμπεριφορά του, δεν μπορεί να κριθεί συνταγματική.⁵⁵³ Εξάλλου, δεν απορρέει από τις επίμαχες συμβάσεις ούτε από το ευρύτερο κανονιστικό πλαίσιο ότι οι ιδιώτες επιχειρηματίες ανέλαβαν τον κίνδυνο αναδρομικής αναπλήρωσης του ελλείμματος του ΕΛΑΠΕ.⁵⁵⁴

241. Συμπερασματικά, το σύνολο των επιβαλλόμενων επιβαρύνσεων κρίνεται συνταγματικό στο μέτρο που αυτές δεν επιβάλλονται αναδρομικά.

(δ) Οι περιορισμοί που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο

242. Ζητήματα μείωσης των εγγυημένων τιμών πληρωμής των παραγωγών ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ανέκυψαν και σε άλλα κράτη μέλη της Ένωσης. Οι διαφορές που ανέκυψαν από την εφαρμογή της ιταλικής νομοθεσίας, οδήγησαν τα ιταλικά δικαστήρια στην υποβολή προδικαστικών ερωτημάτων σχετικά με τη συμβατότητα εθνικών ρυθμίσεων, που όρισαν τη μείωση ή την αναβολή καταβολής των αμοιβών για την ενέργεια που παράγεται από φωτοβολταϊκές ηλιακές εγκαταστάσεις, με το ενωσιακό δίκαιο.⁵⁵⁵
243. Συγκεκριμένα, παραγωγοί ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές είχαν συνάψει συμβάσεις εικοσαετούς διάρκειας με τον Διαχειριστή Ενεργειακών Υπηρεσιών, που αποτελεί δημόσια επιχείρηση, με σκοπό να επωφεληθούν από το καθεστώς εγγυημένων τιμών.⁵⁵⁶ Οι τιμές αυτές μειώθηκαν με υπουργικές αποφάσεις, οι οποίες αποτέλεσαν αντικείμενο προσφυγών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.⁵⁵⁷

⁵⁵¹ Βλ. το άρθρ. 13 παρ. 6 του Ν. 3468/2006, ως ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο μετά την τροποποίησή του με το άρθρ. 3 παρ. 5 του Ν. 3851/2010. Τέτοια αναπροσαρμογή των τιμών αμοιβής των παραγωγών από ΑΠΕ συντελέστηκε λ.χ. με την ΥΑ ΥΑΠΕ/Φ1/οικ.2262/2012 (ΦΕΚ Β' 97/31.01.2012). Πρβλ. και αντίστοιχη επιχειρηματολογία στην ΣτΕ 1761/2016 σκ. 20.

⁵⁵² ΣτΕ 1761/2016 σκ. 20. Έτσι και Καραμπατζός Α., *Κρατική επέμβαση σε συμβατικό δεσμό και αστικό δίκαιο*, έκδ. Π.Ν. Σάκκουλα, 2020, σελ. 68-69.

⁵⁵³ Κοντιάδης Ξ./ Σπυρόπουλος Φ./ Σωτηρέλης Γ./ Μεταξάς Α., «Συμβατότητα με κανόνες και αρχές δικαίου υπέρτερου τυπικού κύρους των διατάξεων του Ν. 4254/2014 για την περικοπή εγγυημένων τιμών αποζημίωσης παραγωγών ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές», ΤοΣ 1/2016, σελ. 259-287. Πρβλ. Καραμπατζός Α., *Κρατική επέμβαση σε συμβατικό δεσμό και αστικό δίκαιο*, έκδ. Π.Ν. Σάκκουλα, 2020, σελ. 69-70. Μανιτάκης Α., «Η συνταγματικότητα διατάξεως νόμου που τροποποιεί όρους υφιστάμενης ιδιωτικής σύμβασης (μίσθωσης) και καταργεί ρήτρα περί διαιτησίας» (γνωμοδότηση), ΕλλΔνη 1991, σελ. 479επ. Πρβλ. contra την πρόσφατη ΣτΕ Ολ 911/2021 σκ. 24, με την οποία έγινε δεκτό ότι δεν αντικείμεται στο Σύνταγμα η αναδρομική νομοθετική επέμβαση επί ήδη συνεστημένων σχέσεων.

⁵⁵⁴ Πρβλ. για το κριτήριο κατανομής κινδύνων Καραμπατζός Α., *Κρατική επέμβαση σε συμβατικό δεσμό και αστικό δίκαιο*, έκδ. Π.Ν. Σάκκουλα, 2020, σελ. 138επ., σελ. 219επ.

⁵⁵⁵ ΔΕΕ, 15.04.2021, C-799/18, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie), σκ. 22. ΔΕΕ, 11.07.2019, C-180/18, C-286/18 και C-287/18, Agrenergy Srl, σκ. 24. Ενώπιον του ΔΕΕ εκκρεμούν και άλλα σχετικά προδικαστικά ερωτήματα τα οποία υποβλήθηκαν στο πλαίσιο των υποθέσεων C-287/18, C-306/19, C-366/19, C-512/19, C-595/19, C-608/20.

⁵⁵⁶ ΔΕΕ, 15.04.2021, C-799/18, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie), σκ. 11.

⁵⁵⁷ ΔΕΕ, όπ. π., σκ. 12 και 23. Η ιταλική νομοθεσία προέβλεπε τη δυνατότητα μετάβασης σε ένα διαφορετικό τιμολογιακό σύστημα χορηγώντας στους παραγωγούς τη δυνατότητα να επιλέξουν μεταξύ τριών επιλογών: «πρώτον, την παράταση

244. Το Δικαστήριο του Λουξεμβούργου έκρινε ότι δεν μπορεί να θεμελιωθεί δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των παραγωγών, δεδομένου ότι το καθεστώς παροχής κινήτρων με τη μορφή αυξημένης τιμολόγησης ήταν δυνατό, κατά το εθνικό δίκαιο, να τροποποιηθεί και ακόμα να καταργηθεί με κανονιστικές πράξεις.⁵⁵⁸ Επιπλέον, το Δικαστήριο επέλεξε να μην εξετάσει τους περιορισμούς υπό το πρίσμα της συμβατικής ελευθερίας αλλά της επιχειρηματικής ελευθερίας (άρθ. 16 ΧΘΔΕΕ), διότι οι επίμαχες συμβάσεις ήταν σε μεγάλο βαθμό ρυθμιζόμενες καταλείποντας ελάχιστα περιθώρια διαπραγματεύσεως.⁵⁵⁹ Έκρινε, μάλιστα, ότι δεν υφίσταται σοβαρός περιορισμός της επιχειρηματικής ελευθερίας διότι οι αμοιβές των παραγωγών που αναπροσαρμόστηκαν δεν είχαν καταστεί απαιτητές.⁵⁶⁰ Ενώπιον του Δικαστηρίου τέθηκε και ζήτημα προστασίας των επενδυτών υπό το πρίσμα Χάρτη Ενέργειας. Ωστόσο, το ζήτημα αυτό δεν εξετάστηκε κατ' ουσίαν, διότι εκ του πραγματικού δεν προέκυπτε το αναγκαίο στοιχείο αλλοδαπότητας για την εφαρμογή του Χάρτη.⁵⁶¹
245. Παρατηρείται ότι η προσέγγιση του ΔΕΕ είναι ιδιαιτέρως συσταλτική. Τούτο ενδεχομένως να οφείλεται στο γεγονός ότι το Ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο είχε ήδη εκδώσει απόφαση επί των αυτών ζητημάτων, τα οποία εξέτασε υπό το πρίσμα του Ιταλικού Συντάγματος.⁵⁶² Ειδικότερα, με απόφαση του Ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου κρίθηκε ότι η μείωση της τιμολόγησης των φωτοβολταϊκών δεν αντίκειται στο Ιταλικό Σύνταγμα. Τούτο διότι αυτή η αναπροσαρμογή ήταν αναγκαία για την προστασία των καταναλωτών από το βάρος της χρηματοδότησης των καθεστώτων παροχής κινήτρων προς τους παραγωγούς από ΑΠΕ. Επιπλέον, κρίθηκε ότι η αναπροσαρμογή δεν συνιστά προσβολή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των παραγωγών, δεδομένου ότι δεν έθιξε την οικονομική βιωσιμότητα των επενδύσεων και κατέτεινε στον ομοίμορφο επιμερισμό του κόστους των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ. Έτσι, ο αυτοπεριορισμός του ΔΕΕ μπορεί να ερμηνευθεί ως ένδειξη σεβασμού (deference) προς την κρίση του Ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, λαμβάνοντας υπόψη ότι στο παρελθόν είχε δημιουργηθεί ένταση μεταξύ των δύο Δικαστηρίων λόγω αποκλιουσών κρίσεων.⁵⁶³
246. Περιορισμοί ως προς τη δυνατότητα μεταβολής των καθεστώτων στήριξης, τίθενται και στο παράγωγο δίκαιο. Συγκεκριμένα, το άρθ. 6 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001 περιορίζει την ευχέρεια των κρατών μελών να αναθεωρούν τα εθνικά καθεστώτα στήριξης. Ναι μεν αναγνωρίζεται η δυνατότητα προσαρμογής τους στις επιταγές των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων,⁵⁶⁴ μειώνοντας την τιμολόγηση με σκοπό να αποτραπούν στρεβλώσεις στην αγορά. Ωστόσο, οι περιορισμοί της χρηματοδότησης δεν πρέπει να έχουν αναδρομικό χαρακτήρα, διότι οι απρόβλεπτες μεταβολές επηρεάζουν το κόστος χρηματοδότησης κεφαλαίου και μειώνουν τον συνολικό ρυθμό ανάπτυξης των

της διάρκειας παροχής της τιμής ενθάρρυνσης, η οποία πλέον ανέρχεται σε 24 έτη, με αναλογική μείωση των ετήσιων καταβολών κατά ένα συγκεκριμένο ποσοστό, δεύτερον, τη μείωση των ποσών για το διάστημα από το έτος 2015 έως το έτος 2019, η οποία αντισταθμίζεται με αύξηση για το επόμενο διάστημα, ή, τρίτον, μείωση της τιμής κατά ποσοστό που καθορίζεται σε σχέση με την ονομαστική ισχύ των εγκαταστάσεων»

⁵⁵⁸ ΔΕΕ, όπ. π., σκ. 41-54.

⁵⁵⁹ ΔΕΕ, όπ. π., σκ. 55-60.

⁵⁶⁰ ΔΕΕ, όπ. π., σκ. 64.

⁵⁶¹ ΔΕΕ, όπ. π., σκ. 67-70.

⁵⁶² Corte Costituzionale, sentenza 16/2017, deposita del 24.01.2017, pubblicazione in G.U. 01.02.2017 no. 5, ιδίως σκ. 8.

⁵⁶³ Βλ. τις υποθέσεις ΔΕΕ, 08.09.2015, C-105/14, Ivo Taricco (γνωστή ως Taricco I). ΔΕΕ, 05.12.2017, C-42/17, M.A.S. & M.B. (γνωστή ως Taricco II).

⁵⁶⁴ άρθ. 6 παρ. 1 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

έργων ΑΠΕ.⁵⁶⁵ Επιπλέον, οι περιορισμοί της χρηματοδότησης δεν πρέπει να υπονομεύουν την οικονομική βιωσιμότητα των επενδύσεων και πρέπει να προβλέπονται εξ αρχής στο κανονιστικό πλαίσιο.⁵⁶⁶ Τέλος, θεσπίζεται υποχρέωση μακροπρόθεσμου σχεδιασμού των καθεστώτων στήριξης, ο οποίος θα πρέπει να επικαιροποιείται ετησίως λαμβάνοντας υπόψη τις εξελίξεις της αγοράς, ενώ σε βάση πενταετίας θα πρέπει να αξιολογείται η αποτελεσματικότητα των καθεστώτων στήριξης και οι συνέπειές τους στους καταναλωτές.⁵⁶⁷ Συνεπώς, το νέο κανονιστικό πλαίσιο για την προώθηση των ΑΠΕ απαγορεύει στα κράτη μέλη μόνο τις απρόβλεπτες και οικονομικά εξουθενωτικές μεταβολές των καθεστώτων στήριξης. Τα κράτη μέλη, όμως, διατηρούν την ευρεία ευχέρεια περιορισμού της χρηματοδότησης λαμβάνοντας υπόψη τις διαρκείς εξελίξεις στην αγορά ενέργειας.

Συμπέρασμα Ενότητας III.B.

247. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι ο ορθός νομικός χαρακτηρισμός των επιβαλλόμενων επιβαρύνσεων είναι κρίσιμος για τη διαπίστωση της φύσης της διαφοράς και ιδίως της έντασης του δικαστικού ελέγχου. Τα εξόχως εριζόμενα δικονομικά ζητήματα σχετικά με τη φύση των διαφορών προκαλούν αβεβαιότητα ως προς τον προσδιορισμό του αρμόδιου δικαστηρίου. Το ζήτημα αυτό θα μπορούσε να επιλυθεί με τον καθορισμό του αρμοδίου δικαστηρίου με ρητή νομοθετική διάταξη ή με τη δημιουργία ενιαίας δικαιοδοσίας για τις διαφορές που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή της ενεργειακής νομοθεσίας.⁵⁶⁸
248. Ούτε η δικαστική αμφισβήτηση των περικοπών στη χρηματοδότηση των έργων ΑΠΕ μπορεί να οδηγήσει στην αναγκαία επενδυτική ασφάλεια, διότι δεν επιτρέπει την *ex ante* πρόβλεψη του κόστους.⁵⁶⁹ Εξάλλου, όπως προκύπτει από τα παραπάνω, υπάρχει μια τάση σύγκλισης της νομολογίας εθνικών,⁵⁷⁰ αλλοδαπών⁵⁷¹ και ενωσιακών⁵⁷² δικαστηρίων ως προς τη μη θεμελίωση δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των επενδυτών. Για το λόγο αυτό, ο νομοθέτης της Ένωσης με το άρθρ. 6 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001 επεδίωξε την επίτευξη δίκαιης ισορροπίας απαγορεύοντας τις αναδρομικές περικοπές των εγγυημένων τιμών και επιτρέποντας τη σταδιακή μείωση τους ώστε να αντανakλούν την πτωτική τάση του κόστους της τεχνολογίας.⁵⁷³

Γ. Η ιδιωτική χρηματοδότηση μέσω εμπορικών συμβάσεων PPA

249. Παράλληλα με την επίσπευση της απανθρακοποίησης της ενεργειακής παραγωγής κινείται και η πορεία προς τη σταδιακή κατάργηση των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ. Η κατάργηση αυτή σε συνδυασμό με την επιταγή ανάληψης κινδύνων από τους παραγωγούς στην ενεργειακή αγορά συνεπάγεται και την κατάργηση της κρατικής χρηματοδότησης των ΑΠΕ. Εξάλλου, τα καθεστάτα στήριξης και η κρατική χρηματοδότηση δεν θα είναι αναγκαία, διότι η πράσινη ενέργεια προοδευτικά

⁵⁶⁵ αιτ. σκ. 29 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

⁵⁶⁶ άρθρ. 6 παρ. 1 και 2 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

⁵⁶⁷ άρθρ. 6 παρ. 3 και 4 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

⁵⁶⁸ Πρβλ. Ηλιάδου Αικ., *Δίκαιο της Ενέργειας*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 186-194.

⁵⁶⁹ Bellantuono G., “The misguided quest for regulatory stability in the renewable energy sector”, JWELB (2017) 10, σελ. 274-292.

⁵⁷⁰ Βλ. ΣτΕ 2406-2408/2014.

⁵⁷¹ Corte Costituzionale, sentenza 16/2017, deposita del 24.01.2017, pubblicazione in G.U. 01.02.2017 no. 5.

⁵⁷² ΔΕΕ, 15.04.2021, C-799/18, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie). ΔΕΕ, 11.07.2019, -180/18, C-286/18 και C-287/18, Agrenergy Srl.

⁵⁷³ Bellantuono G., “The misguided quest for regulatory stability in the renewable energy sector”, JWELB (2017) 10, σελ. 274-292.

θα κυριαρχήσει στο ενεργειακό μείγμα. Τούτο επιβεβαιώνεται και από το πρόσφατο Σχέδιο της Ελληνικής Κυβέρνησης για την Αναδιαμόρφωση της Ενεργειακής Αγοράς (εφ' εξής Market Reform Plan), στο οποίο προβλέπεται η κατάργηση των λειτουργικών ενισχύσεων το αργότερο μέχρι το έτος 2025.⁵⁷⁴ Αυτή η επιλογή, η οποία ακολουθεί την σχετική ευρωπαϊκή τάση, δημιουργεί το εξής ερώτημα: πώς θα διασφαλισθεί η επαρκής χρηματοδότηση των ΑΠΕ, ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι της κλιματικής ουδετερότητας;

250. Οι μηχανισμοί χρηματοδότησης των ΑΠΕ μέσω κρατικών πόρων πρόκειται να αντικατασταθούν από εμπορικές συμβάσεις αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας (corporate PPAs), οι οποίες θα συνάπτονται μεταξύ των παραγωγών από ΑΠΕ και ενεργοβόρων επιχειρήσεων. Ρόλος του δικαίου είναι να άρει τα εμπόδια τα οποία αποτελούν τροχοπέδη για τη σύναψη τέτοιων συμβάσεων. Στην Ευρώπη, ήδη παρατηρείται τάση διαμόρφωσης καθεστώτων διευκόλυνσης σύναψης των εν λόγω συμβάσεων.
251. Στην ενότητα αυτή, μετά από την εξέταση των βασικών χαρακτηριστικών των εμπορικών PPAs, παρουσιάζονται οι ρυθμίσεις της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001 για το ζήτημα αυτό. Στη συνέχεια, ακολουθεί η παρουσίαση των προτάσεων του Market Reform Plan σχετικά με τη διευκόλυνση σύναψης εμπορικών συμβολαίων καθώς και τα πιθανά εμπόδια, που υπάρχουν στην ισχύουσα εθνική νομοθεσία. Τέλος, παρατίθεται το αντίστοιχο νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο θεσπίστηκε στην Ισπανία και θα μπορούσε να αποτελέσει πρότυπο για το ελληνικό.

(i) Οι εμπορικές συμβάσεις αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας (corporate PPAs)

252. Μια μέθοδος για τη διασφάλιση της χρηματοδότησης των έργων παραγωγής ενέργειας αποτελούν οι εμπορικές συμβάσεις αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας (corporate PPAs). Πρόκειται για συμβάσεις, οι οποίες συνάπτονται μεταξύ παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας και προμηθευτών, καταναλωτών ή άλλων «παικτών» της ενεργειακής αγοράς και έχουν ως αντικείμενο τη διάθεση ηλεκτρικής ενέργειας έναντι τιμήματος.⁵⁷⁵ Εξάλλου λόγω της μετάβασης της χονδρεμπορικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας από το καθεστώς του mandatory pool στο καθεστώς του target model, είναι πλέον επιτρεπτή η σύναψη διμερών συμβάσεων εκτός της οργανωμένης αγοράς.⁵⁷⁶ Συνεπώς, η ρύθμιση των επιμέρους όρων των συμβάσεων αυτών αποτελεί ζήτημα αναγόμενο στη συμβατική ελευθερία και ο νομικός τους χαρακτηρισμός γίνεται ad hoc.⁵⁷⁷

⁵⁷⁴ Market Reform Plan for Greece Preliminary for consultation only – Subject to Revision”, Version 8, 29.07.2021, διαθέσιμο στο <https://ec.europa.eu/energy/consultations/consultation-greek-market-reform-plan_en> (τελευταία πρόσβαση 10.11.2021), σελ. 14. (εφ' εξής **Market Reform Plan**)

⁵⁷⁵ Πανάγος Θ. (επιστ. διεύθ.), *Χονδρεμπορικές Αγορές Ηλεκτρικής Ενέργειας: Ρυθμιστικό Πλαίσιο και Λειτουργία*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021, σελ. 193-194.

⁵⁷⁶ Βλ. ΣτΕ 2382/2019 σκ. 4 : «Στο πλαίσιο του συστήματος αυτού [ενν. του mandatory pool system] δεν επιτρέπονται διμερή συμβόλαια μεταξύ των συμμετεχόντων στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, αλλά, αντίθετα, το σύνολο των συναλλαγών διεξάγεται μέσω της χονδρεμπορικής αγοράς, όπου κεντρικός ρόλος αποδίδεται στο πρόσωπο που ορίζεται ως «Λειτουργός της Αγοράς». [...] Στο πλαίσιο αυτό [ενν. το νομοθετικό πλαίσιο του target model], εγκαταλείφθηκε το πρότυπο της υποχρεωτικής χονδρεμπορικής αγοράς (mandatory pool system), και η αγορά ηλεκτρικής ενέργειας απέκτησε νέα δομή, με την υιοθέτηση των ακόλουθων κατηγοριών αγορών στις οποίες θα διενεργούνται οι συναλλαγές ηλεκτρικής ενέργειας: Χονδρική Αγορά Προθεσμιακών Προϊόντων Ηλεκτρικής Ενέργειας, Αγορά Επόμενης Ημέρας, Ενδοημερήσια Αγορά και Αγορά Εξισορρόπησης. Ορίστηκε, δε, ότι συναλλαγές επί Προθεσμιακών Προϊόντων Ηλεκτρικής Ενέργειας είναι δυνατό να συνάπτονται διμερώς και εκτός της Χονδρικής Αγοράς Προθεσμιακών Προϊόντων Ηλεκτρικής Ενέργειας (άρθ. 8 παρ. 1 ν. 4425/2016).»

⁵⁷⁷ Για τη σύναψη συμβάσεων εκτός της οργανωμένης ενεργειακής αγοράς βλ. Λιάπη Δ., *Ηλεκτρική ενέργεια και δίκαιο των συμβάσεων*, έκδ. Π. Ν. Σάκκουλα, 2018, σελ. 175-176.

253. Η σύναψη αυτών των συμβάσεων μπορεί να θεωρηθεί αμοιβαίως επωφελής για τους αντισυμβαλλόμενους. Αφενός, ο παραγωγός ηλεκτρικής ενέργειας αποκτά μια σταθερή πηγή εισοδήματος και κατά συνέπεια περιορίζει τους κινδύνους οι οποίοι συνάπτονται με την έκθεση στην αγορά, όπως λ.χ. οι υποχρεώσεις εξισορρόπησης, ή με τη δυνατότητα αποπληρωμής δανείων.⁵⁷⁸ Αφετέρου, ο αντισυμβαλλόμενός του, συνήθως μια ενεργοβόρος επιχείρηση, εξασφαλίζει την προμήθεια ηλεκτρικής ενέργειας σε σταθερές τιμές. Τούτο διότι οι τιμές της «πράσινης» ενέργειας δεν εκτίθεται στις μεταβολές της εξωτερικής πολιτικής που επηρεάζουν τις τιμές των ορυκτών καυσίμων.⁵⁷⁹

(ii) Οι διατάξεις της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001 σχετικά με τα εμπορικά PPAs

254. Η Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001⁵⁸⁰ θέτει ένα αδρό πλαίσιο για την ανάπτυξη των εμπορικών συμβάσεων αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας.⁵⁸¹ Στην Οδηγία χρησιμοποιείται η έννοια «*σύμβαση αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές*», η οποία ορίζεται ως η «*σύμβαση βάσει της οποίας νομικό ή φυσικό πρόσωπο συμφωνεί να αγοράζει ηλεκτρική ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές απευθείας από παραγωγό ηλεκτρικής ενέργειας*».⁵⁸² Προβληματισμό θα μπορούσε να δημιουργήσει η χρήση της φράσης «*απευθείας από τον παραγωγό*». Τούτο διότι στην ευρωπαϊκή αγορά εντοπίζονται συχνά τριμερείς συμβάσεις (sleeved PPA), στις οποίες μεταξύ παραγωγού/πωλητή πράσινης ενέργειας και του αγοραστή παρεμβάλλεται ένας προμηθευτής, ο οποίος ενδεχομένως να παρέχει και υπηρεσίες σωρευτικής εκπροσώπησης.⁵⁸³ Συνεπώς, γεννάται το εξής ερώτημα: μπορούν οι τριμερείς συμβάσεις (sleeved PPA) να υπαχθούν στην έννοια της Οδηγίας, δεδομένου ότι μεταξύ πωλητή και αγοραστή της ενέργειας παρεμβάλλεται τρίτος; Εκ πρώτης όψεως θα μπορούσε να ισχυρισθεί κανείς ότι αυτού του είδους οι τριμερείς συμβάσεις δεν μπορούν να υπαχθούν στην έννοια της Οδηγίας. Ωστόσο, σκοπός της Οδηγίας δεν φαίνεται να είναι ο περιορισμός της συμβατικής ελευθερίας και η δημιουργία εμποδίων στη σύναψη τέτοιων συμβάσεων, αλλά η άρση των εμποδίων αυτών.⁵⁸⁴ Με την έννοια της «απευθείας» σύναψης μάλλον νοείται ότι η αγορά της ενέργειας πραγματοποιείται εκτός της οργανωμένης χονδρεμπορικής αγοράς, δηλαδή με απευθείας διαπραγμάτευση με τον παραγωγό ή με τον ΦΟΣΕ ΑΠΕ, ο οποίος τον εκπροσωπεί. Σε κάθε περίπτωση, είναι κρίσιμο να αποδεικνύεται ότι η ενέργεια παράγεται πράγματι από ανανεώσιμες πηγές, ώστε να μπορεί να ελεγχθεί εάν η σύμβαση αυτή μπορεί να υπαχθεί σε πιθανό καθεστώς ενίσχυσης. Τούτο επιτυγχάνεται μέσω αξιόπιστων συστημάτων εγγυήσεων προέλευσης.

255. Επιπλέον, η Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 επιβάλλει στα κράτη μέλη ορισμένες υποχρεώσεις σχετικά με τη διαμόρφωση κατάλληλου πλαισίου για την ανάπτυξη των εμπορικών συμβάσεων αγοράς

⁵⁷⁸ Πανάγος Θ. (επιστ. διεύθ.), *Χονδρεμπορικές Αγορές Ηλεκτρικής Ενέργειας: Ρυθμιστικό Πλαίσιο και Λειτουργία*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021, σελ. 193-194, 197-199.

⁵⁷⁹ Πανάγος Θ. (επιστ. διεύθ.), *Χονδρεμπορικές Αγορές Ηλεκτρικής Ενέργειας: Ρυθμιστικό Πλαίσιο και Λειτουργία*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021, σελ. 193-194.

⁵⁸⁰ Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, για την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (ΕΕ L 328/82 της 21.12.2018).

⁵⁸¹ Αναφορά στον όρο γίνεται στην αιτ. σκ. (90) και στα άρθρ. 2 περ. (17), 15 παρ. 8, 19 παρ. 2 περ. (γ), 21 παρ. 2 περ. (α) και 22 παρ. 2 περ. (α) της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

⁵⁸² άρθρ. 2 περ. (17) της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

⁵⁸³ Πανάγος Θ. (επιστ. διεύθ.), *Χονδρεμπορικές Αγορές Ηλεκτρικής Ενέργειας: Ρυθμιστικό Πλαίσιο και Λειτουργία*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021, σελ. 193-194.

⁵⁸⁴ Πρβλ. άρθρ. 15 παρ. 8 Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

ηλεκτρικής ενέργειας.⁵⁸⁵ Πρώτον, επιβάλλεται αρνητική υποχρέωση, σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να αξιολογήσουν τα κανονιστικά εμπόδια για τη σύναψη συμβάσεων αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και να άρουν όσα από αυτά κρίνονται αδικαιολόγητα. Η υποχρέωση αυτή συγκεκριμενοποιείται περαιτέρω στο πεδίο του φορολογικού δικαίου, καθώς τα κράτη θα πρέπει να απέχουν από την επιβολή επιβαρύνσεων ή διαδικασιών οι οποίες είναι δυσανάλογες ή εισάγουν διακρίσεις. Παράλληλα, φέρουν και τη θετική υποχρέωση να διευκολύνουν την υιοθέτηση τέτοιων συμβάσεων λαμβάνοντας θετικά μέτρα, λ.χ. με τη χορήγηση κινήτρων, υπό την επιφύλαξη των διατάξεων περί κρατικών ενισχύσεων. Επιπλέον, επιβάλλεται διαδικαστική υποχρέωση, κατά την οποία τα κράτη οφείλουν να συμπεριλαμβάνουν τις ειδικές πολιτικές σχετικά με την ανάπτυξη αυτών των συμβάσεων στα Εθνικά Σχέδια για την Ενέργεια και για το Κλίμα, τα οποία τίθενται υπό τον έλεγχο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατ' εφαρμογήν του Κανονισμού για την Ενεργειακή Διακυβέρνηση.⁵⁸⁶ Τέλος, η δυνατότητα σύναψης συμβάσεων αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας προβλέπεται ως δικαίωμα των αυτοπαραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας και των ενεργειακών κοινοτήτων, ενισχύοντας έτσι την αποκέντρωση του συστήματος παραγωγής ενέργειας.⁵⁸⁷

256. Ήδη πριν την εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001 από τα κράτη μέλη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε πρόταση για την αναθεώρηση, μεταξύ άλλων, και της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001 με σκοπό την αναβάθμιση του νομοθετικού πλαισίου για την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας το έτος 2050.⁵⁸⁸ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπίστωσε ότι η αγορά των εμπορικών συμβάσεων αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας είναι περιορισμένη σε λίγα κράτη μέλη και μεγάλες επιχειρήσεις λόγω διοικητικών, τεχνικών και χρηματοοικονομικών εμποδίων.⁵⁸⁹ Για το λόγο αυτό, προτείνεται τα κράτη μέλη να έχουν διακριτική ευχέρεια για την υιοθέτηση καθεστώτων στήριξης με σκοπό τη σύναψη τέτοιων συμβάσεων.⁵⁹⁰ Τα καθεστάτα αυτά μπορούν να έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα προς τα γενικά καθεστάτα στήριξης των ΑΠΕ.⁵⁹¹ Κατά τον σχεδιασμό τους τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν υπόψη αφενός το επίπεδο των εθνικών ενεργειακών στόχων διεύθυνσης των ΑΠΕ αφετέρου την ποσότητα της ηλεκτρικής ενέργειας, η οποία απαιτείται για την προώθηση της

⁵⁸⁵ άρθ. 15 παρ. 8 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

⁵⁸⁶ Πρβλ. άρθ. 20 περ. (β) στ. (10) του Κανονισμού (ΕΕ) 2018/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, για τη διακυβέρνηση της Ενεργειακής Ένωσης και της Δράσης για το Κλίμα, για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 663/2009 και (ΕΚ) αριθ. 715/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, των οδηγιών 94/22/ΕΚ, 98/70/ΕΚ, 2009/31/ΕΚ, 2009/73/ΕΚ, 2010/31/ΕΕ, 2012/27/ΕΕ και 2013/30/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, των οδηγιών 2009/119/ΕΚ και (ΕΕ) 2015/652 του Συμβουλίου και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 525/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 328/1 της 21.12.2018).

⁵⁸⁷ άρθ. 21 παρ. 2 περ. (α) και 22 παρ. 2 περ. (α) της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

⁵⁸⁸ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council, Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council and Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council as regards the promotion of energy from renewable sources, and repealing Council Directive (EU) 2015/652 {SEC(2021) 657 final} - {SWD(2021) 620 final} - {SWD(2021) 621 final} - {SWD(2021) 622 final}, 2021/0218 (COD), COM(2021) 557 final, Brussels, 14.7.2021 (εφ' εξής **Πρόταση της Επιτροπής για νέα Οδηγία ΑΠΕ**).

⁵⁸⁹ Βλ. αιτ. σκ. (9) της Πρότασης της Επιτροπής για νέα Οδηγία ΑΠΕ.

⁵⁹⁰ Βλ. άρθ. 1 παρ. (2) περ. (c) της Πρότασης της Επιτροπής για νέα Οδηγία ΑΠΕ με το οποίο προστίθεται νέα παράγραφος 4Α στο άρθ. 15 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

⁵⁹¹ Βλ. αιτ. σκ. (9) της Πρότασης της Επιτροπής για νέα Οδηγία ΑΠΕ.

ηλεκτροκίνησης, για την τροφοδότηση της βιομηχανίας και την παραγωγή βιοκαυσίμων.⁵⁹² Προκρίνεται, μάλιστα, η χορήγηση χρηματοδοτικών ενισχύσεων προς μικρομεσαίες επιχειρήσεις.⁵⁹³

257. Συνεπώς, βασικές συνιστώσες της πολιτικής της Ένωσης είναι: πρώτον, η άρση των εμποδίων ώστε να αναπτυχθούν διμερείς συμβάσεις αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και, δεύτερον, η υιοθέτηση οριζόντιων πολιτικών, με την έννοια ότι η πολιτική προώθησης των corporate PPAs θα πρέπει να είναι αλληλένδετη με τις λοιπές επιμέρους ενεργειακές πολιτικές.

(iii) Τα εμπορικά PPAs στην εθνική έννομη τάξη

(α) To Market Reform Plan

258. Το ισχύον εθνικό δίκαιο δεν περιλαμβάνει ακόμα ειδικές ρυθμίσεις για τη διευκόλυνση της σύναψης εμπορικών PPAs. Ωστόσο, σχετικές ρυθμίσεις αναμένεται ότι θα εισαχθούν σύντομα ενόψει και της επιτακτικής ανάγκης απανθρακοποίησης της ενεργειακής παραγωγής. Το Market Reform Plan αποτελεί την πρόταση της Ελληνικής Κυβέρνησης για την αναδιαμόρφωση της ελληνικής αγοράς ενέργειας, η οποία τελεί υπό την εξέταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και πρόκειται να εγκριθεί στα τέλη του έτους 2021. Μεταξύ των προτάσεων, περιλαμβάνεται και ένα πλαίσιο διευκόλυνσης σύναψης εμπορικών PPAs, ιδίως μεταξύ παραγωγών πράσινης ενέργειας και ενεργοβόρων επιχειρήσεων.
259. Ως προς τον ορισμό της έννοιας των εμπορικών συμβολαίων προτείνεται μια ευρεία προσέγγιση. Περιλαμβάνονται όλα τα συμβόλαια, των οποίων τουλάχιστον το ένα συμβαλλόμενο μέρος είναι παραγωγός από ΑΠΕ ή ΦΟΣΕ παραγωγών από ΑΠΕ.⁵⁹⁴ Αντικείμενο της σύμβασης αποτελεί η υποχρέωση παροχής ηλεκτρικής πράσινης ενέργειας από τον παραγωγό προς τον αντισυμβαλλόμενο, η οποία παροχή μπορεί να έχει είτε τον χαρακτήρα φυσικής παράδοσης είτε χαρακτήρα χρηματιστηριακής συναλλαγής.⁵⁹⁵
260. Βασική παραδοχή αποτελεί το γεγονός ότι στην αγορά υφίστανται εμπόδια που αποθαρρύνουν τη σύναψη διμερών συμβάσεων, όπως η έλλειψη ρευστότητας στην αγορά και η υψηλή αβεβαιότητα ως προς τη χρηματοδότηση των έργων ΑΠΕ και τα οποία θα πρέπει να αρθούν.⁵⁹⁶
261. Προβλέπεται η δημιουργία μιας ειδικής προαιρετικής πλατφόρμας χονδρεμπορικής αγοράς για τη διευκόλυνση της σύναψης εμπορικών συμβολαίων.⁵⁹⁷ Αρμόδια για τη διαχείριση της πλατφόρμας πρόκειται να ορισθεί η ΔΑΠΕΕΠ ΑΕ.⁵⁹⁸ Αυτή η κρατική παρέμβαση είναι καίρια για τη δημιουργία της σχετικής αγοράς εμπορικών PPAs, η οποία μέχρι στιγμής δεν φαίνεται να έχει αναπτυχθεί στην εθνική έννομη τάξη με ιδιωτική πρωτοβουλία.⁵⁹⁹

⁵⁹² Βλ. άρθ. 1 παρ. (2) περ. (c) της Πρότασης της Επιτροπής για νέα Οδηγία ΑΠΕ με το οποίο προστίθεται νέα παράγραφος 4Α στο άρθ. 15 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001.

⁵⁹³ Βλ. Πρόταση της Επιτροπής για νέα Οδηγία ΑΠΕ σελ. 7.

⁵⁹⁴ Market Reform Plan for Greece Preliminary for consultation only – Subject to Revision”, Version 8, 29.07.2021, διαθέσιμο στο <https://ec.europa.eu/energy/consultations/consultation-greek-market-reform-plan_en> (τελευταία πρόσβαση 10.11.2021), σελ. 34. (εφ’ εξής **Market Reform Plan**)

⁵⁹⁵ Market Reform Plan σελ. 34.

⁵⁹⁶ Market Reform Plan σελ. 34.

⁵⁹⁷ Market Reform Plan σελ. 35.

⁵⁹⁸ Market Reform Plan σελ. 35.

⁵⁹⁹ Market Reform Plan σελ. 35.

262. Δεύτερον, προβλέπεται η δημιουργία ενός καθεστώτος που θα διευκολύνει τη σύναψη διμερών συμβάσεων μεταξύ ενεργοβόρων επιχειρήσεων και παραγωγών από ΑΠΕ.⁶⁰⁰ Το καθεστώς αυτό τελεί ακόμα υπό διαμόρφωση, όμως είναι βέβαιο ότι θα περιλαμβάνει αφενός ένα ταμείο παροχής εγγυήσεων προς τις ενεργοβόρες επιχειρήσεις που συνάπτουν διμερείς συμβάσεις αφετέρου ένα καθεστώς παροχής ενισχύσεων προς τις ενεργοβόρες επιχειρήσεις.⁶⁰¹ Σκοπός του συστήματος αυτού να διασφαλίσει αφενός την επαρκή χρηματοδότηση των παραγωγών πράσινης ενέργειας και αφετέρου χαμηλές τιμές ηλεκτρικής ενέργειας προς τις ενεργοβόρες επιχειρήσεις, ώστε να διατηρηθεί η ανταγωνιστικότητά τους.
263. Παρατηρείται ότι στην υφιστάμενη κατάσταση της ενεργειακής αγοράς οι ενεργοβόρες επιχειρήσεις καλύπτουν το 17% της συνολικής ζήτησης ηλεκτρικής ενέργειας, δηλαδή ποσοστό σημαντικά μικρότερο σε σχέση με όσα παρατηρούνται σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ.⁶⁰² Περαιτέρω, σχεδόν το σύνολο των καταναλωτών υψηλής τάσης έχουν διμερή συμβόλαια με τη ΔΕΗ ΑΕ σε ισχύ έως τα τέλη του 2023.⁶⁰³
264. Το συγκεκριμένα πραγματικά δεδομένα δημιουργούν εύλογα ερωτήματα. Αρχικά, ενόψει του μικρού αριθμού των ενεργοβόρων επιχειρήσεων, είναι εύλογο να αναρωτηθεί κανείς σε ποιο βαθμό μπορούν πράγματι τα PPAs να παρέχουν επαρκή χρηματοδότηση προς τους παραγωγούς ΑΠΕ; Αυτό το ερώτημα ασφαλώς δεν μπορεί να απαντηθεί από τη νομική επιστήμη. Ωστόσο, είναι κρίσιμο για τον ορθό σχεδιασμό των καθεστώτων στήριξης. Πρώτον, είναι κρίσιμο για την οριοθέτηση της έννοιας των ενεργοβόρων επιχειρήσεων, η οποία θα αποτελέσει και το πεδίο εφαρμογής του καθεστώτος στήριξης. Ένας πιο διευρυμένος ορισμός ενδεχομένως να παρέχει περιθώρια χρηματοδότησης για περισσότερα έργα ΑΠΕ. Δεύτερον, για τη μετάβαση από το καθεστώς στήριξης, που βασίζεται στην κρατική χρηματοδότηση, σε καθεστώς διευκόλυνσης σύναψης συμβάσεων PPAs θα πρέπει να ληφθεί υπόψη το ποσοστό της παραγωγής πράσινης ενέργειας το οποίο μπορεί να καλυφθεί μέσω τέτοιων συμβάσεων και εάν το ποσοστό αυτό επαρκεί για την επίτευξη των εθνικών στόχων διείσδυσης των ΑΠΕ.
265. Επιπλέον, ερώτημα δημιουργείται σχετικά με τη δεσπόζουσα θέση της ΔΕΗ ΑΕ στην αγορά πώλησης ενέργειας σε ενεργοβόρες επιχειρήσεις μέσω διμερών συμβολαίων. Η κυρίαρχη θέση της τής παρέχει διαπραγματευτικό πλεονέκτημα για τη σύναψη εμπορικών συμβάσεων για την προμήθεια «πράσινης ενέργειας». Εάν δεν επιτευχθεί ο αναμενόμενος ανταγωνισμός με την εισαγωγή της δυνατότητας σύναψης PPA με λοιπούς παραγωγούς, η διευκόλυνση της σύναψης τέτοιων συμβάσεων θα ευνοήσει εμμέσως την πρώην μονοπωλιακή επιχείρηση. Τούτο είναι αμφίβολο εάν είναι συμβατό με τις Κατευθυντήριες Γραμμές (2022), στις οποίες προβλέπεται ότι η χορήγηση των ενισχύσεων δεν θα πρέπει να συμβάλλει στη διατήρηση ή αύξηση της ισχύος των ήδη ισχυρών «παικτών» στην ενεργειακή αγορά.⁶⁰⁴ Προς αποφυγή τέτοιων στρεβλώσεων στον ανταγωνισμό είναι σκόπιμο να

⁶⁰⁰ Market Reform Plan σελ. 36.

⁶⁰¹ Market Reform Plan σελ. 36.

⁶⁰² Market Reform Plan σελ. 29-30.

⁶⁰³ Market Reform Plan σελ. 30.

⁶⁰⁴ Σχέδιο Κατευθυντήριων Γραμμών (2022), σημ. (66).

θεσπισθούν «μέτρα ασύμμετρης ρύθμισης»,⁶⁰⁵ τα οποία θα πρέπει ενδεχομένως να εξαιρούν από το πεδίο εφαρμογής του καθεστώτος στήριξης τις διμερείς συμβάσεις που συνάπτει η ΔΕΗ ΑΕ ή ακόμα και να περιορίζουν τη δυνατότητα της τελευταίας να συνάπτει τέτοιες συμβάσεις.

(β) Οι περιορισμοί στη σύναψη εμπορικών PPAs στην ισχύουσα νομοθεσία

266. Με τον πρόσφατο Ν. 4843/2021⁶⁰⁶ εισήχθησαν νέες ρυθμίσεις σχετικά με τη δυνατότητα πρόωρης λύσης των συμβάσεων λειτουργικής ενίσχυσης διαφορικής προσαύξησης (ΣΕΔΠ) με σκοπό τη σύναψη διμερών εμπορικών PPAs. Συγκεκριμένα, προβλέπεται η επιβολή προστίμου στους παραγωγούς οι οποίοι μετά την 1η.1.2021 έχουν συνάψει ΣΕΔΠ, με την επιτυχή συμμετοχή τους σε διαγωνιστική διαδικασία, και έχουν αποφασίσει να λύσουν τη ΣΕΔΠ πριν τη λήξη της συμβατικής της διάρκειας.⁶⁰⁷ Το πρόστιμο επιβάλλεται μηνιαίως για τέσσερα έτη και ισοδυναμεί με «τη διαφορά μεταξύ της Ειδικής Τιμής Αγοράς της αντίστοιχης τεχνολογίας του σταθμού ΑΠΕ από την Τιμή Αναφοράς του σταθμού αυτού», ενώ σε περίπτωση μη καταβολής του προστίμου προβλέπεται η απαγόρευση συμμετοχής του παραγωγού στις Αγορές Ηλεκτρικής Ενέργειας είτε άμεσα είτε μέσω διμερών συμβάσεων.⁶⁰⁸
267. Σκοπός της επιβολής του προστίμου είναι να αποτραπούν οι παραγωγοί από το να λύσουν τις συμβάσεις ΣΕΔΠ εξαιτίας των χαμηλών Τιμών Αναφοράς που προσδοκάται ότι θα προκύψουν μέσω των ανταγωνιστικών διαδικασιών. Τούτο, όμως, προκαλεί ζημία στον ΕΛΑΠΕ, διότι όταν οι «Τιμές Αναφοράς των συμβάσεων λειτουργικής ενίσχυσης είναι χαμηλότερες των τιμών αγοράς, πιστώνεται η χρηματική διαφορά στον Ειδικό Λογαριασμό».⁶⁰⁹ Περαιτέρω, η πρακτική της υποβολής υπερβολικά χαμηλών προσφορών σε ανταγωνιστικές διαδικασίες μπορεί να έχει ως σκοπό τον εκτοπισμό των συμμετεχόντων μικρότερης ισχύος. Στη συνέχεια, ελλείψει αποτρεπτικής ρυθμίσεως, οι επιτυχόντες στο διαγωνισμό παραγωγοί θα μπορούσαν να διαφύγουν των χαμηλών τιμών λειτουργικής ενίσχυσης συνάπτοντας διμερή συμβόλαια.
268. Η ανωτέρω ρύθμιση πράγματι υπηρετεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Ωστόσο, είναι αμφίβολο εάν είναι συμβατή με το άρθρ. 15 παρ. 8 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001, το οποίο επιβάλλει στα κράτη μέλη να άρουν τα αδικαιολόγητα εμπόδια στη σύναψη εμπορικών PPAs. Η επιβολή της απαγόρευσης σύναψης τέτοιων συμβάσεων σε περίπτωση πρόωρης λύσης των ΣΕΔΠ δεν φαίνεται να συμβαδίζει με την αρχή της αναλογικότητας. Τούτο διότι τα ζητήματα που ανακύπτουν από την υποβολή υπερβολικά χαμηλών προσφορών μπορούν να αντιμετωπισθούν με ηπιότερα μέσα, λ.χ. τον ορθό σχεδιασμό των προκηρύξεων, όπως εξάλλου επιβάλλει και οι Κατευθυντήριες Γραμμές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.⁶¹⁰

⁶⁰⁵ Για την έννοια της ασύμμετρης ρύθμισης βλ. Ηλιάδου Αικ., *Η διείδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ. 120.

⁶⁰⁶ Ν. 4843/2021 (ΦΕΚ Α' 193/20.10.2021).

⁶⁰⁷ άρθρ. 41 του Ν. 4843/2021, με το οποίο προστέθηκαν παρ. 5, 6 και 7 στο άρθρ. 12Α του Ν. 4414/2016.

⁶⁰⁸ άρθρ. 41 του Ν. 4843/2021, με το οποίο προστέθηκαν παρ. 5, 6 και 7 στο άρθρ. 12Α του Ν. 4414/2016.

⁶⁰⁹ Βλ. την αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4843/2021.

⁶¹⁰ Βλ. Κατευθυντήριες Γραμμές (2014-2020) σημ. (126) περ. (γ).

(iv) Η εφαρμογή των εμπορικών ΡΡAs στην ισπανική έννομη τάξη

269. Η επιλογή του παραδείγματος της Ισπανίας δεν είναι τυχαία. Η Ισπανία αποτελεί μεταξύ των πρωτοπόρων στην σύναψη εμπορικών ΡΡAs στην Ευρώπη.⁶¹¹ Ενόψει της μέχρι τώρα επιτυχίας της ισπανικής νομοθεσίας, ενδεχομένως να αποτελέσει πρότυπο και για τη διαμόρφωση της αντίστοιχης ελληνικής, λαμβάνοντας υπόψη τις διαφοροποιήσεις της εκάστοτε αγοράς.
270. Στην ισπανική νομοθεσία θεσπίστηκε πρόσφατα ένα καθεστώς παροχής κινήτρων για τη σύναψη μακροχρόνιων εμπορικών συμβάσεων αγοράς ενέργειας από παραγωγούς πράσινης ενέργειας.⁶¹² Συνοπτικά, το καθεστώς βασίζεται σε δύο μηχανισμούς: πρώτον, έναν μηχανισμό επιδοτήσεων που παρέχονται στις ενεργοβόρες επιχειρήσεις ως αντιστάθμισμα για το πλήθος των εισφορών με τις οποίες επιβαρύνονται για τη χρηματοδότηση άλλων μηχανισμών στήριξης, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές θα προμηθεύονται τμήμα της ενέργειας που καταναλώνουν μέσω διμερών εμπορικών συμβάσεων από παραγωγούς ΑΠΕ· δεύτερον, ένα ταμείο για τη χορήγηση εγγυήσεων προς τις ενεργοβόρες επιχειρήσεις με σκοπό τη διευκόλυνση σύναψης μακροχρόνιων συμβάσεων.

(α) Η παροχή ενισχύσεων προς τις ενεργοβόρες επιχειρήσεις

271. Πιο συγκεκριμένα, οι ισπανικές ενεργοβόρες επιχειρήσεις πλήττονται από ένα πλήθος επιβαρύνσεων για τη χρηματοδότηση των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ, της ΣΗΘΥΑ και των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας των νησιωτικών περιοχών.⁶¹³ Πολλές από τις επιβαρύνσεις αυτές υπολογίζονται με βάση την καταναλισκόμενη ενέργεια, με αποτέλεσμα να αντικατοπτρίζουν σημαντικό μέρος του κόστους παραγωγής των ενεργοβόρων επιχειρήσεων.⁶¹⁴ Κατά συνέπεια, προκαλείται σοβαρός κίνδυνος για την ανταγωνιστικότητα της ισπανικής βιομηχανίας.⁶¹⁵
272. Με σκοπό την ανάκαμψη της ανταγωνιστικότητάς τους, θεσπίστηκε καθεστώς στήριξης των ενεργοβόρων επιχειρήσεων, μέσω του οποίου οι επιχειρήσεις αυτές θα μπορούν να αποζημιώνονται ως αντιστάθμισμα για τη μεγάλη συνεισφορά τους στους παραπάνω χρηματοδοτικούς μηχανισμούς. Για τον χαρακτηρισμό τους ως ενεργοβόρων επιχειρήσεων, ώστε να μπορούν να επωφεληθούν από τον μηχανισμό ανάκαμψης, οι επιχειρήσεις θα πρέπει να πληρούν, μεταξύ άλλων, δύο βασικές προϋποθέσεις.⁶¹⁶ Θα πρέπει τα δύο από τα τρία τελευταία έτη (1) να έχουν καταναλώσει ετησίως

⁶¹¹ O'Sullivan R. (ed.), "Financing and investment trends The European wind industry in 2020", Wind Europe, 2021, διαθέσιμο στο <https://windeurope.org/intelligence-platform/product/financing-and-investment-trends-2020/> (τελευταία πρόσβαση 20.10.2021)

⁶¹² Βασιλικό Διάταγμα 1106/2020, της 15ης Δεκεμβρίου, σχετικά με τη ρύθμιση του καθεστώτος των ενεργοβόρων καταναλωτών ηλεκτρικής ενέργειας [Real Decreto 1106/2020, de 15 de diciembre, por el que se regula el Estatuto de los consumidores electrointensivos (BOE-A-2020-16350, núm. 328, de 17 de diciembre de 2020, páginas 115735 a 115770)] (εφ' εξής **Βασιλικό Διάταγμα 1106/2020**).

Βασιλικό Νομοθετικό Διάταγμα 24/2020, της 26ης Ιουνίου, σχετικά με τη θέσπιση κοινωνικών μέτρων για την ανάκαμψη της απασχόλησης και την προστασία της αυτοαπασχόλησης και της ανταγωνιστικότητας του βιομηχανικού τομέα [Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial (BOE 6838-2020, núm. 178, de 27 de junio de 2020, páginas 45244 a 45273)]. (εφ' εξής **Βασιλικό Νομοθετικό Διάταγμα 24/2020**)

⁶¹³ European Commission, Decision State Aid SA.54558 (2020/N) – Spain "Compensation for EIUs for the cost of financing of RES, CHP and non-peninsular territories in Spain", C(2021) 12 final, Brussels, 11.01.2021, σημ. (4-8).

⁶¹⁴ European Commission, Decision State Aid SA.54558, όπ. π., σημ. (33).

⁶¹⁵ European Commission, Decision State Aid SA.54558 όπ. π., σημ. (34).

⁶¹⁶ άρθ. 3 του Βασιλικού Διατάγματος 1106/2020.

τουλάχιστον 1 GWh και (2) να έχουν καταναλώσει τουλάχιστον το 50% της συνολικής καταναλισκόμενης ενέργειας σε περιόδους, οι οποίες δεν συνιστούν ώρες αιχμής.

273. Επιπλέον, προϋπόθεση για τη λήψη των ενισχύσεων αποτελεί μια σειρά υποχρεώσεων που θα πρέπει να τηρούν οι ενεργοβόρες επιχειρήσεις. Συγκεκριμένα, αυτές υπέχουν υποχρέωση πρόβλεψης της καταναλισκόμενης ενέργειας σε ποσοστό ακρίβειας τουλάχιστον 75% κατά μέσο όρο σε μηνιαία βάση.⁶¹⁷ Υποχρεούνται να λαμβάνουν μέτρα σχετικά με τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης, εφόσον είναι οικονομικά βιώσιμο, και να υποβάλλουν τακτικά εκθέσεις στις αρμόδιες αρχές σχετικά με την κατανάλωση ενέργειας και τα μέτρα που λαμβάνουν για την εξοικονόμησή της.⁶¹⁸ Επιπλέον, πρέπει να αποδείξουν ότι το 10% της ετήσιας κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας καλύπτεται από ανανεώσιμες πηγές.⁶¹⁹ Τούτο μπορεί να επιτευχθεί είτε με τη σύναψη απευθείας διμερών εμπορικών συμβάσεων με παραγωγούς ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές είτε μέσω προθεσμιακών συμβάσεων στο Ιβηρικό Χρηματιστήριο Ενεργειακών Παραγώγων. Οι συμβάσεις θα πρέπει κατ' ελάχιστον να έχουν διάρκεια πέντε ετών. Τέλος, οι ενεργοβόρες επιχειρήσεις θα πρέπει να διατηρήσουν τη βιομηχανική τους δραστηριότητα για περίοδο τουλάχιστον τριών ετών.⁶²⁰

(β) Το Αποθεματικό Ταμείο Εγγυήσεων για τις Ενεργοβόρες Επιχειρήσεις

274. Οι παραγωγοί ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, ως πωλητές ηλεκτρικής ενέργειας, απαιτούν συχνά από τους αντισυμβαλλομένους τους, δηλαδή εν προκειμένω από τις ενεργοβόρες επιχειρήσεις, κάποιας μορφής κάλυψη του πιστωτικού κινδύνου (δηλαδή του κινδύνου μη καταβολής του τιμήματος από την ενεργοβόρο επιχείρηση) λόγω του μεγάλου ύψους του τιμήματος, το οποίο θα πρέπει να καταβάλουν οι ενεργοβόρες επιχειρήσεις.⁶²¹ Τούτο λειτουργεί ως εμπόδιο για τη σύναψη μακροχρόνιων διμερών συμβάσεων μεταξύ παραγωγών πράσινης ενέργειας και ενεργοβόρων επιχειρήσεων.
275. Με σκοπό να αρθεί αυτό το εμπόδιο, η ισπανική νομοθεσία προέβλεψε τη σύσταση του Ισπανικού Αποθεματικού Ταμείου Εγγυήσεων για τις Ενεργοβόρες Επιχειρήσεις (εφ' εξής το Ταμείο).⁶²² Σκοπός του Ταμείου είναι η κρατική κάλυψη του κινδύνου μη εκπλήρωσης των πληρωμών υπέρ των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας σε περίπτωση αφερεγγυότητας των ενεργοβόρων επιχειρήσεων.⁶²³ Έτσι, διασφαλίζεται μεγαλύτερη ασφάλεια συναλλαγών, ώστε τα μέρη να μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις μεγαλύτερης διάρκειας.⁶²⁴ Οι εγγυήσεις μπορούν να καλύπτουν έως και το 80% του πιστωτικού κινδύνου. Χορηγούνται με δύο διαφορετικούς τρόπους:⁶²⁵ είτε απευθείας στον παραγωγό για την ενέργεια με την οποία έχει προμηθεύσει την ενεργοβόρο επιχείρηση χωρίς να λάβει το αντίστοιχο τίμημα, είτε προς το πιστωτικό ίδρυμα το οποίο έχει αναλάβει την κάλυψη αυτών των κινδύνων σε ποσοστό 100% σε περίπτωση που δεν καταφέρει να ανακτήσει αυτό το ποσό μέσω της διαδικασίας αφερεγγυότητας. Ο εναπομείνας κίνδυνος του 20% δεν καλύπτεται.

⁶¹⁷ άρθ. 10 του Βασιλικού Διατάγματος 1106/2020.

⁶¹⁸ άρθ. 11 του Βασιλικού Διατάγματος 1106/2020.

⁶¹⁹ άρθ. 12 του Βασιλικού Διατάγματος 1106/2020.

⁶²⁰ άρθ. 13 του Βασιλικού Διατάγματος 1106/2020.

⁶²¹ European Commission, Decision State Aid SA.54558 όπ. π., σημ. (51).

⁶²² άρθ. 12 του Βασιλικού Νομοθετικού Διατάγματος 24/2020.

⁶²³ European Commission, Decision State Aid SA.54558 όπ. π., σημ. (52).

⁶²⁴ άρθ. 11 του Βασιλικού Νομοθετικού Διατάγματος 24/2020.

⁶²⁵ European Commission, Decision State Aid SA.54558 όπ. π., σημ. (53-54).

276. Οι συμβάσεις εγγύησης καλύπτουν τον κίνδυνο που αντιστοιχεί σε ορισμένη ποσότητα ηλεκτρικής ενέργειας ετησίως.⁶²⁶ Οι επιμέρους συμβατικοί όροι θα εγκρίνονται ad hoc με απόφαση Διυπουργικής Επιτροπής λαμβάνοντας υπόψη τα χαρακτηριστικά της κάθε περίπτωσης και τις συνθήκες που επικρατούν στην αγορά με σκοπό τη δίκαιη κατανομή των κινδύνων, ενώ η διάρκεια των συμβάσεων εγγύησης δεν θα επιτρέπεται να υπερβαίνει τη διάρκεια της αντίστοιχης διμερούς σύμβασης PPA.⁶²⁷
- (γ) Η αξιολόγηση της ισπανικής νομοθεσίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή*
277. Δεδομένου ότι η ισπανική νομοθεσία, στο μέτρο που προβλέπει την αποζημίωση των ενεργοβόρων επιχειρήσεων ως αντιστάθμισμα για τις υψηλές εισφορές με τις οποίες επιβαρύνονται, χορηγεί σε αυτές επιλεκτικό πλεονέκτημα μέσω κρατικών πόρων και, κατά συνέπεια, συνιστά καθεστώς κρατικών ενισχύσεων κατά το άρθ. 107 της ΣΛΕΕ.⁶²⁸
278. Παρά ταύτα, κρίθηκε ότι το καθεστώς αυτό είναι συμβατό με την εσωτερική αγορά κατά το άρθ. 107 παρ. 3 (γ). Τούτο διότι οι αποζημιώσεις αποβλέπουν στην ανάκαμψη της ανταγωνιστικότητας των ενεργοβόρων επιχειρήσεων, οι οποίες πλήττονται δυσανάλογα από τις επιβαρύνσεις για τη χρηματοδότηση άλλων καθεστώτων στήριξης.⁶²⁹ Εν απουσία αυτών των ενισχύσεων πιθανολογούνταν σοβαρά η μετατόπιση αυτών των επιχειρήσεων εκτός της Ένωσης, με αποτέλεσμα τη μείωση της συμμετοχής της Ένωσης στο μερίδιο της παγκόσμιας αγοράς (carbon leakage).⁶³⁰ Επιπλέον, η βιωσιμότητα των ενεργοβόρων επιχειρήσεων κρίθηκε αναγκαία για τη διασφάλιση της χρηματοδότησης των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ και της ΣΥΘΗΑ.
279. Περαιτέρω, η Επιτροπή έλεγξε και τα κριτήρια βάσει των οποίων μια επιχείρηση μπορούσε να χαρακτηριστεί ως ενεργοβόρος. Ως προς τον περιορισμό της κατανάλωσης τουλάχιστον μίας GWh, η Επιτροπή έκρινε ότι αυτός εισήχθη με σκοπό τη μείωση της επιβάρυνσης των διοικητικών υπηρεσιών, οι οποίες διαφορετικά θα μπορούσαν να κατακλεισθούν από έναν υπερβολικό αριθμό αιτήσεων, με αποτέλεσμα να παρακωλυθεί η αποτελεσματική λειτουργία του καθεστώτος.⁶³¹
280. Ως προς την υποχρέωση κατανάλωσης του 50% της συνολικής καταναλισκόμενης ενέργειας σε περιόδους που δεν συνιστούν ώρες αιχμής, η Επιτροπή έκρινε ότι η προϋπόθεση αυτή εξυπηρετεί τους κλιματικούς στόχους της Ισπανίας, διότι αποτελεί κίνητρο για την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές σε περιόδους που δεν συνιστούν ώρες αιχμής, με αποτέλεσμα να μειώνεται το κόστος εξισορρόπησης κατά τις περιόδους αυτές.⁶³² Εξάλλου, η επιλογή του ποσοστού 50% της καταναλισκόμενης ενέργειας δεν έγινε τυχαία, αλλά η Ισπανική Κυβέρνηση απέδειξε με ποσοτικά δεδομένα ότι η συγκεκριμένη επιλογή είναι η βέλτιστη, διότι συνεπάγεται το μικρότερο δημοσιονομικό και διοικητικό κόστος χωρίς να εμποδίζει ενεργοβόρες επιχειρήσεις, οι οποίες έχουν σχετικά χαμηλότερη κατανάλωση (περίπου 1 GWh) να ενταχθούν στο καθεστώς ενισχύσεων.⁶³³ Τέλος, η προϋπόθεση σύναψης διμερούς σύμβασης με παραγωγό πράσινης ενέργειας δεν εισάγει

⁶²⁶ European Commission, Decision State Aid SA.54558 όπ. π., σημ. (55).

⁶²⁷ άρθ. 15 παρ. 1 του Βασιλικού Νομοθετικού Διατάγματος 24/2020. European Commission, Decision State Aid SA.54558 (2020/N) όπ. π., σημ. (55-57).

⁶²⁸ European Commission, Decision State Aid SA.54558 όπ. π., σημ. (71-74).

⁶²⁹ European Commission, Decision State Aid SA.54558 όπ. π., σημ. (109).

⁶³⁰ European Commission, Decision State Aid SA.54558 όπ. π., σημ. (109).

⁶³¹ European Commission, Decision State Aid SA.54558 όπ. π., σημ. (116).

⁶³² European Commission, Decision State Aid SA.54558 όπ. π., σημ. (117).

⁶³³ European Commission, Decision State Aid SA.54558 όπ. π., σημ. (118-120).

διακρίσεις, διότι αφορά σε περιορισμένη ποσότητα ενέργειας (10% της συνολικής κατανάλωσης) και δεν εφαρμόζεται σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις, για τις οποίες ενδέχεται να αποτελούσε δυσανάλογο βάρος.⁶³⁴

281. Όσον αφορά στο καθεστώς εγγυήσεων που παρέχεται μέσω του Ταμείου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έκρινε ότι δεν συνιστά κρατική ενίσχυση.⁶³⁵ Τούτο διότι πληροί όλες τις προϋποθέσεις του «Κεφαλαίου 3.4. Καθεστώτα εγγυήσεων» της σχετικής Ανακοίνωσης της Επιτροπής.⁶³⁶ Συγκεκριμένα, παρασχέθηκαν εγγυήσεις ότι οι εγγυήσεις θα χορηγούνται σε ad hoc βάση, μετά από συνεκτίμηση των κινδύνων της συναλλαγής και το τίμημα της κάθε διμερούς σύμβασης PPA.⁶³⁷ Επιπλέον, το σύστημα είναι σε μεγάλο βαθμό αυτοχρηματοδοτούμενο μέσω των ασφαλιστρών, τα οποία υποχρεούνται να καταβάλλουν οι ενεργοβόρες επιχειρήσεις που επωφελούνται από αυτό. Μάλιστα, το ύψος των ασφαλιστρών θα αναθεωρείται ετησίως με σκοπό να διασφαλίζεται ο αυτοχρηματοδοτούμενος χαρακτήρας του Ταμείου.⁶³⁸ Ωστόσο, λόγω του καινοτόμου χαρακτήρα του συστήματος και την έλλειψη εμπειρικών δεδομένων, Επιτροπή απαίτησε από την Ισπανική Κυβέρνηση να υποβάλει ετησίως σχετικές εκθέσεις.⁶³⁹

Συμπέρασμα Ενότητας III.Γ.

282. Η προοδευτική κατάργηση των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ και η συμμετοχή των παραγωγών στην ενεργειακή αγορά καθιστά επιτακτική την ανεύρεση νέων πηγών χρηματοδότησης στην ιδιωτική οικονομία. Ωστόσο, στην αγορά παρατηρούνται εμπόδια που αποθαρρύνουν τη σύναψη διμερών συμβάσεων. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται η έλλειψη ρευστότητας στην αγορά, η υψηλή αβεβαιότητα ως προς τη χρηματοδότηση των έργων ΑΠΕ,⁶⁴⁰ καθώς και η απαίτηση των παραγωγών για κάλυψη του πιστωτικού κινδύνου από τους αντισυμβαλλομένους τους.⁶⁴¹ Για την αντιμετώπιση αυτών των εμποδίων είναι αναγκαία η δημόσια παρέμβαση. Σε αντίθεση με την περίπτωση της κρατικής χρηματοδότησης, κατά την οποία το κράτος λειτουργεί ως «χορηγός», στην περίπτωση της ιδιωτικής χρηματοδότησης το κράτος λειτουργεί ως «εγγυητής». Συγκεκριμένα, διευκολύνει τη σύναψη εμπορικών PPAs περιορίζοντας τους κινδύνους που εμποδίζουν την ανάπτυξη της ιδιωτικής πρωτοβουλίας.⁶⁴² Πρότυπο για τον Έλληνα νομοθέτη θα μπορούσε να αποτελέσει το ισπανικό νομοθετικό καθεστώς. Ωστόσο, θα πρέπει να προσαρμοσθεί δεόντως στα δεδομένα της εθνικής ενεργειακής αγοράς λαμβάνοντας υπόψη τη δεσπόζουσα θέση της πρώην μονοπωλιακής επιχείρησης

⁶³⁴ European Commission, Decision State Aid SA.54558 όπ. π., σημ. (118-122-124).

⁶³⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωσης της Επιτροπής για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της συνθήκης ΕΚ στις κρατικές ενισχύσεις με τη μορφή εγγυήσεων», (2008/C 155/02), 20.6.2008, σημ. (76-91).

⁶³⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωσης της Επιτροπής για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της συνθήκης ΕΚ στις κρατικές ενισχύσεις με τη μορφή εγγυήσεων», (2008/C 155/02), 20.6.2008.

⁶³⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωσης της Επιτροπής για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της συνθήκης ΕΚ στις κρατικές ενισχύσεις με τη μορφή εγγυήσεων», (2008/C 155/02), 20.6.2008, σημ. (80).

⁶³⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωσης της Επιτροπής για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της συνθήκης ΕΚ στις κρατικές ενισχύσεις με τη μορφή εγγυήσεων», (2008/C 155/02), 20.6.2008, σημ. (87).

⁶³⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωσης της Επιτροπής για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της συνθήκης ΕΚ στις κρατικές ενισχύσεις με τη μορφή εγγυήσεων», (2008/C 155/02), 20.6.2008, σημ. (93).

⁶⁴⁰ Market Reform Plan σελ. 34.

⁶⁴¹ European Commission, Decision State Aid SA.54558 όπ. π., σημ. (51).

⁶⁴² Πρβλ. Ηλιάδου Αικ., *Η διείσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ. 108: Ρόλος του ρυθμιστικού κράτους είναι να κατευθύνει τη συμπεριφορά των ιδιωτών χωρίς να την υποκαθιστά.

στην αγορά των διμερών συμβολαίων με τους ενεργοβόρους καταναλωτές.⁶⁴³ Τούτο είναι αναγκαίο προκειμένου το ελληνικό καθεστώς διευκόλυνσης σύναψης εμπορικών ΡΡΑ να κριθεί συμβατό με την εσωτερική αγορά από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή καθώς και για να αναπτυχθεί ο αναγκαίος ανταγωνισμός.

⁶⁴³ Market Reform Plan σελ. 29-30.

Δ. Συμπέρασμα Δεύτερου Μέρους

283. Η κρατική χρηματοδότηση των ΑΠΕ ήταν αναγκαία λόγω υψηλού κόστους της σχετικής τεχνολογίας, η οποία αποθάρρυνε τις αυτοτελώς ιδιωτικές επενδύσεις. Για το λόγο αυτό θεσπίστηκαν καθεστώτα εγγυημένων τιμών, τα οποία βασίζονταν στη χρηματοδότηση μέσω εισφορών των καταναλωτών. Ωστόσο, η επιτάχυνση της διείσδυσης των ΑΠΕ στο ενεργειακό ισοζύγιο και η πτώση του κόστους της τεχνολογίας οδήγησε σε υπερβολική επιβάρυνση των καταναλωτών και υπερβολικές αποζημιώσεις των παραγωγών. Τούτο οδήγησε στην σταδιακή μείωση της χρηματοδότησης των ΑΠΕ σηματοδοτώντας το πέρασμα από την κρατική στην ιδιωτική χρηματοδότηση των επενδύσεων.
284. Από την παραπάνω ανάλυση της εξέλιξης της νομοθεσίας και της νομολογίας μπορούν να συναχθούν τρία βασικά συμπεράσματα. Πρώτον, ο ορθός νομικός χαρακτηρισμός των επιβαλλόμενων επιβαρύνσεων είναι κρίσιμος για τη διαπίστωση της φύσης της διαφοράς και ιδίως της έντασης του δικαστικού ελέγχου. Τα εξόχως εριζόμενα δικονομικά ζητήματα σχετικά με τη φύση των διαφορών έχουν οδηγήσει σε αποκλίνουσες αποφάσεις τόσο στο ίδιο ΣτΕ όσο και στα πολιτικά δικαστήρια, οι οποίες συνεπάγονται σοβαρή ανασφάλεια δικαίου. Τέτοιες αποκλίνουσες αποφάσεις έχουν οδηγήσει στο παρελθόν σε καταδίκη της χώρας μας ενώπιον του ΕΔΔΑ λόγω παραβίασης του άρθ. 6 της ΕΣΔΑ.⁶⁴⁴ Η επίλυση του ζητήματος της φύσης της διαφοράς από τις πρόσφατες αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣτΕ καθυστέρησε σημαντικά από τη δημιουργία των διαφορών, που προκλήθηκαν με τον Ν. 4254/2014.⁶⁴⁵ Μάλιστα, η κρατούσα γνώμη δεν φαίνεται να συμβαδίζει πλήρως με την κρίση του ΔΕΕ ότι «συμβάσεις» μεταξύ των παραγωγών ΑΠΕ και δημόσιων φορέων δεν πρέπει να εξετάζονται υπό το πρίσμα της συμβατικής ελευθερίας, λόγω της ρύθμισης του περιεχομένου τους από το νομοθέτη.⁶⁴⁶ Σε κάθε περίπτωση, βέλτιστος τρόπος για την αντιμετώπιση των δικονομικών ζητημάτων που ανακύπτουν είναι είτε η ρητή ρύθμισή του από το νομοθέτη είτε η θέσπιση ρήτρας ενιαίας δικαιοδοσίας για τις διαφορές που γεννώνται από την εφαρμογή του δικαίου της ενέργειας.⁶⁴⁷
285. Περαιτέρω, στις περιπτώσεις που κρίθηκε ότι οι επιβαρύνσεις είχαν φορολογικό χαρακτήρα, αναγνωρίστηκε στο νομοθέτη ευρεία ευχέρεια για την επιβολή τους.⁶⁴⁸ Αντιθέτως, εάν γίνει δεκτό ότι οι επιβαρύνσεις αποτελούν περιορισμούς της συμβατικής ελευθερίας, θα πρέπει να υποστούν τον αυστηρότερο έλεγχο της αρχής της αναλογικότητας.
286. Δεύτερον, η κρατική προέλευση της χρηματοδότησης δεν συνεπάγεται απαραίτητα και ασφάλεια δικαίου. Η κρατική χρηματοδότηση των καθεστώτων στήριξης θα πρέπει να αξιολογείται ad hoc ως προς τη συμβατότητά της με το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων. Συγκεκριμένα, στην υπόθεση *Vent de Colère*, το ΔΕΕ έκρινε ότι το γαλλικό καθεστώς στήριξης χρηματοδοτούνταν με εισφορές καταναλωτών, οι οποίες αποτελούν κρατικούς πόρους, και κατά συνέπεια θα έπρεπε να ακυρωθεί.⁶⁴⁹ Μάλιστα, το ΔΕΕ απαγόρευσε στο *Conseil d'Etat* να περιορίσει την αναδρομικότητα του ακυρωτικού

⁶⁴⁴ Βλ. ΕΔΔΑ, 23.05.2019, *Affaire Sine Tsaggarakis A.E.E. c. Grèce*, no 17257/13.

⁶⁴⁵ ΣτΕ Ολ. 1944-1947/2021.

⁶⁴⁶ ΔΕΕ, 15.04.2021, C-799/18, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie)*, σκ. 55-60.

⁶⁴⁷ Πρβλ. Ηλιάδου Αικ., *Δίκαιο της Ενέργειας*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 186-194.

⁶⁴⁸ ΣτΕ 2406-2408/2014, ΔΕφΠειρ 3068/2015.

⁶⁴⁹ ΔΕΕ, 19.12.2013, C-262/12, *Association Vent de Colère!*.

αποτελέσματος της ακύρωσης των εθνικού καθεστώτος στήριξης, πράγμα που συνεπάγεται ότι οι παραγωγοί από ΑΠΕ, που είχαν λάβει τις ενισχύσεις, έπρεπε να τις επιστρέψουν αναδρομικά.⁶⁵⁰

287. Επιπλέον, η επιβολή έκτακτων επιβαρύνσεων δεν κατόρθωσε να πετύχει την αναγκαία ρυθμιστική ασφάλεια μέσω σταθερών μηχανισμών χρηματοδότησης των καθεστώτων στήριξης. Σύμφωνα με έκθεση της ΡΑΕ, οι επιβαρύνσεις των Ν. 4093/2012 και 4254/2014 οδήγησαν στον εκμηδενισμό των επενδύσεων στη φωτοβολταϊκή τεχνολογία τα έτη 2012-2014.⁶⁵¹ Ούτε η δικαστική αμφισβήτηση των περικοπών στη χρηματοδότηση των έργων ΑΠΕ μπορεί να οδηγήσει στην αναγκαία επενδυτική ασφάλεια, διότι δεν επιτρέπει την *ex ante* πρόβλεψη του κόστους.⁶⁵² Εξάλλου, όπως προκύπτει από τα παραπάνω, υπάρχει μια τάση σύγκλισης της νομολογίας εθνικών,⁶⁵³ αλλοδαπών⁶⁵⁴ και ενωσιακών⁶⁵⁵ δικαστηρίων ως προς τη μη θεμελίωση δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των επενδυτών. Για το λόγο αυτό, ο νομοθέτης της Ένωσης με το άρθ. 6 της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001 επεδίωξε την επίτευξη δίκαιης ισορροπίας απαγορεύοντας τις αναδρομικές περικοπές των εγγυημένων τιμών και επιτρέποντας τη σταδιακή μείωση τους ώστε να αντανακλούν την πτωτική τάση του κόστους της τεχνολογίας.⁶⁵⁶
288. Τρίτον, η ρυθμιστική ανασφάλεια που προκλήθηκε από την κρατική χρηματοδότηση των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ θα πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά το σχεδιασμό των καθεστώτων διευκόλυνσης σύναψης εμπορικών ΡΡAs, ο οποίος προοδευτικά θα επικρατήσει ενόψει της κατάρτησης των καθεστώτων στήριξης. Όπως επιτάσσει η Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001, ο νομοθέτης θα πρέπει να επέμβει αίροντας τα εμπόδια σύναψης τέτοιων συμβάσεων. Η δημιουργία πλατφόρμας για τη διαπραγμάτευση και σύναψη τέτοιων συμβάσεων παρέχει το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο για την ενθάρρυνση των σχετικών συναλλαγών. Περαιτέρω, η χορήγηση ενισχύσεων προς τις ενεργοβόρες επιχειρήσεις θα πρέπει να συνοδεύεται από κατάλληλους μηχανισμούς συμμόρφωσης, οι οποίοι θα διασφαλίζουν αφενός ότι οι επιχειρήσεις αυτές συνάπτουν πράγματι συμβάσεις για την προμήθεια «πράσινης» ενέργειας και αφετέρου ότι αναπτύσσεται επαρκής ανταγωνισμός, ο οποίος δεν παρέχει οφέλη αποκλειστικά στην πρώην μονοπωλιακή επιχείρηση. Η μετάβαση από την κρατική στην ιδιωτική χρηματοδότηση των έργων ΑΠΕ σηματοδοτεί και τη μεταβολή του ρόλου του κράτος, το οποίο δεν περιορίζεται αποκλειστικά στη διόρθωση ορισμένων αδυναμιών της αγοράς (market failures), αλλά συντονίζει την ανάπτυξη νέων οικονομικών δραστηριοτήτων.⁶⁵⁷

⁶⁵⁰ ΔΕΕ, 19.12.2013, C-262/12, Association Vent de Colère!, σκ. 38-44. Το ΔΕΕ έκρινε ότι η κακόπιστη παράλειψη της Γαλλικής Κυβέρνησης να κοινοποιήσει το μέτρο ενίσχυσης κατ' άρθ. 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ και οι πιθανές δημοσιονομικές συνέπειες της αναδρομικής ακύρωσης δεν επιτρέπουν τον περιορισμό του διαχρονικού αποτελέσματος της απόφασής του.

⁶⁵¹ ΡΑΕ, «Έκθεση Πεπραγμένων 2017», σελ. 262.

⁶⁵² Bellantuono G., “The misguided quest for regulatory stability in the renewable energy sector”, JWELB (2017) 10, σελ. 274-292.

⁶⁵³ Βλ. ΣτΕ 2406-2408/2014.

⁶⁵⁴ Corte Costituzionale, sentenza 16/2017, deposita del 24.01.2017, pubblicazione in G.U. 01.02.2017 no. 5.

⁶⁵⁵ ΔΕΕ, 15.04.2021, C-799/18, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie). ΔΕΕ, 11.07.2019, -180/18, C-286/18 και C-287/18, Agrenergy Srl.

⁶⁵⁶ Bellantuono G., “The misguided quest for regulatory stability in the renewable energy sector”, JWELB (2017) 10, σελ. 274-292.

⁶⁵⁷ Πρβλ. Ηλιάδου Αικ., *Δίκαιο της Ενέργειας*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 206-207.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

289. Ο αργός ρυθμός διείσδυσης των ΑΠΕ στο ενεργειακό μείγμα, παρά τα περιβαλλοντικά τους οφέλη, οδήγησε τα κράτη μέλη της Ένωσης να υιοθετήσουν καθεστώτα στήριξης για την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές. Ελλείπει ενωσιακής εναρμόνισης, διαφορετικά καθεστώτα στήριξης «άνθισαν» προοδευτικά στην Ευρώπη. Τα κράτη μέλη ήταν ελεύθερα να επιλέξουν μεταξύ «συστημάτων ποσότητας» (quantity-based), όπως τα καθεστώτα πράσινων πιστοποιητικών, και «συστημάτων εγγυημένων τιμών» (price-based) ανάλογα με τις ιδιαίτερες συνθήκες της εκάστοτε ενεργειακής αγοράς. Κοινό τους χαρακτηριστικό αποτέλεσε η προστασία των παραγωγών πράσινης ενέργειας από τους κινδύνους της αγοράς με τη χορήγηση οικονομικών πλεονεκτημάτων. Το γεγονός αυτό δημιούργησε αμφισβητήσεις σχετικά με τη συμβατότητα των καθεστώτων αυτών με το δίκαιο της Ένωσης. Ωστόσο, οι περιορισμοί στον ανταγωνισμό και στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών κρίθηκαν δικαιολογημένοι από το Δικαστήριο του Λουξεμβούργου, επειδή συνεισφέρουν στην αναχαίτηση της κλιματικής αλλαγής.
290. Εξάλλου, η εφαρμογή των καθεστώτων στήριξης στέφθηκε με επιτυχία, καθώς η Ευρωπαϊκή Ένωση κατόρθωσε να πετύχει τους στόχους της μειώνοντας τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου. Μεταξύ των πολιτικών αυτών το καθεστώς των εγγυημένων τιμών αποτέλεσε την πλέον αποτελεσματική μέθοδο για τη διείσδυση των ΑΠΕ στην ενεργειακή αγορά.⁶⁵⁸ Οι νομοθεσίες των κρατών μελών εξελίχθηκαν διαφοροποιώντας το ύψος των εγγυημένων τιμών ανάλογα με το είδος της αξιοποιούμενης τεχνολογίας αποβλέποντας στην ανάπτυξη της καινοτομίας, η οποία οδήγησε στην πτώση του κόστους παραγωγής.
291. Οι δημόσιες παρεμβάσεις στην αγορά συνετέλεσαν στη θεραπεία των αδυναμιών της. Η εξέλιξη της τεχνολογίας αποτέλεσε την αιτία για την εναρμόνιση των καθεστώτων στήριξης των ΑΠΕ σε ενωσιακό επίπεδο. Στο αρχικό στάδιο, αξιοποιήθηκαν εργαλεία ήπιας παρέμβασης όπως οι Κατευθυντήριες Γραμμές της Επιτροπής, οι οποίες επέβαλαν την χορήγηση ενισχύσεων με τη μορφή προσαύξησης πλέον της τιμής της αγοράς και την υποχρέωση των παραγωγών ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές να συμμετέχουν στην αγορά. Στη συνέχεια, με την Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 καθιερώθηκε το «αγορακεντρικό μοντέλο», το οποίο βασίζεται στην παροχή ενισχύσεων μέσω ανταγωνιστικών διαδικασιών υποβολής προσφορών. Σε προσαρμογή προς τις επιταγές του δικαίου της Ένωσης, θεσπίστηκε ο Ν. 4414/2016 με τον οποίο υιοθετήθηκε το σύστημα των λειτουργικών ενισχύσεων. Η εφαρμογή του κρίνεται επιτυχής, διότι διασφάλισε την αναγκαία σταθερότητα για την πραγματοποίηση επενδύσεων με την παράλληλη πτώση του κόστους των ενισχύσεων προς όφελος των καταναλωτών. Στην εξέλιξη αυτή δεν πρέπει να παραβλέπεται η τελολογία των μεταρρυθμίσεων, η οποία συνίσταται στην ολοκλήρωση της ενεργειακής αγοράς. Προκειμένου οι ΑΠΕ να καταστούν ανταγωνιστικές θα πρέπει σταδιακά να μην στηρίζονται σε κρατικές παρεμβάσεις. Συμπερασματικά, από την εξέλιξη των καθεστώτων στήριξης προκύπτει ο επαναπροσδιορισμός των πυλώνων του

⁶⁵⁸ European Commission, “Commission staff working document - The support of electricity from renewable energy sources - Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources”, SEC (2008) 57 final, Brussels, 23.1.2008.

δικαίου της ενέργειας:⁶⁵⁹ ενώ αρχικά παρατηρείται κατίσχυση της αρχής της προστασίας του περιβάλλοντος, πλέον η αρχή αυτή υποχωρεί έναντι της διαφύλαξης του ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά.

292. Περαιτέρω, απαραίτητη προϋπόθεση για την ανάπτυξη των ΑΠΕ αποτέλεσε η ανεύρεση πηγών επαρκούς χρηματοδότησης. Τα καθεστώτα στήριξης συνδέθηκαν με την κρατική χρηματοδότηση μέσω της επιβολής επιβαρύνσεων. Η κρατική προέλευση της χρηματοδότησης ήταν αρχικά αναγκαία για την προσέλκυση επενδύσεων, ως προς τις οποίες παρατηρούνταν επιφυλακτικότητα εξαιτίας του υψηλού κόστους της σχετικής τεχνολογίας.⁶⁶⁰ Ο μηχανισμός της χρηματοδότησης στηρίζεται στον Ειδικό Λογαριασμό, ο οποίος τροφοδοτείται μέσω της επιβολής επιβαρύνσεων. Ο αυξανόμενος ρυθμός συμμετοχής των ΑΠΕ στο ενεργειακό μείγμα, το ύψος των εγγυημένων τιμών και ο ανορθολογικός σχεδιασμός των πόρων του ΕΛΑΠΕ προκάλεσε συχνά ελλείμματα, τα οποία με τη σειρά τους οδήγησαν το νομοθέτη στη λήψη διορθωτικών μέτρων είτε αυξάνοντας τα ρυθμιστικά βάρη για τους καταναλωτές είτε επεμβαίνοντας με αναπροσαρμογή των εγγυημένων τιμών.
293. Ωστόσο, αυτές οι έκτακτες και συχνά αναδρομικές επιβαρύνσεις προκάλεσαν συχνά στη ρυθμιστική ανασφάλεια λόγω ανατροπής του οικονομικού προγραμματισμού των παραγωγών.⁶⁶¹ Τούτο αποθάρρυνε τις επενδύσεις ανακόπτοντας την δυναμική πορεία των ΑΠΕ στο ενεργειακό ισοζύγιο.⁶⁶² Περαιτέρω, οι επιβαρύνσεις αυτές προκάλεσαν συχνά δικαστικές διαφορές. Η διασταύρωση της ιδιωτικής διαχείρισης από τη ΛΑΓΗΕ ΑΕ (ήδη ΔΑΠΕΕΠ ΑΕ) με την μονομερή επιβολή των ρυθμιστικών βαρών δημιούργησε σύγχυση ως προς την αρμόδια δικαιοδοσία. Η αβεβαιότητα ως προς το αρμόδιο *forum* αφενός δεν συνάδει με τις επιταγές του κράτους δικαίου αφετέρου δημιουργεί εμπόδια στην αποτελεσματική επίλυση των διαφορών επιτείνοντας την ανασφάλεια δικαίου. Η διαρκής εξέλιξη του δικαίου της ενέργειας απαιτεί την ταχεία επίλυση των διαφορών. Για το σκοπό αυτό, ο νομοθέτης θα πρέπει να καθορίζει το αρμόδιο δικαστήριο με ρητή νομοθετική διάταξη ή να θεσπίσει ενιαία δικαιοδοσία για τις διαφορές που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή της ενεργειακής νομοθεσίας.⁶⁶³
294. Περαιτέρω, η σταδιακή κατάργηση των καθεστώτων στήριξης σηματοδοτεί την ανάγκη αναζήτησης νέων πηγών χρηματοδότησης στην ιδιωτική οικονομία. Τούτο είναι αναγκαίο, διότι η συμμετοχή των ΑΠΕ στις Αγορές Ηλεκτρικής Ενέργειας συνεπάγεται την ανάληψη νέων κινδύνων. Οι κίνδυνοι αυτοί μπορούν να αντισταθμιστούν με τη σύναψη εμπορικών συμβάσεων αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας (contract PPA) μεταξύ των παραγωγών και ενεργοβόρων επιχειρήσεων. Οι συμβάσεις αυτές μπορούν να διασφαλίσουν την απαιτούμενη μακροχρόνια και σταθερή χρηματοδότηση για την υλοποίηση των έργων ΑΠΕ. Κατ' εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001, ο νομοθέτης θα πρέπει να άρει τα κανονιστικά και τα οικονομικά εμπόδια ώστε να διευκολύνει τη σύναψη εμπορικών PPAs. Βασική του μέριμνα πρέπει να είναι η διαμόρφωση ενός πλαισίου το οποίο θα επιτρέπει την ανάπτυξη

⁶⁵⁹ Για τους σκοπούς του δικαίου της ενέργειας βλ. Φορτσάκη Θ./ Φαραντούρη Ν., *Δίκαιο της Ενέργειας*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 7-13.

⁶⁶⁰ Mazzucato M./ Deleidi M./ Semieniuk G., “Neither crowding in nor out: Public direct investment mobilising private investment into renewable electricity projects”, *Energy Policy* (2020) 140, σελ. 1-12.

⁶⁶¹ Bellantuono G., “The misguided quest for regulatory stability in the renewable energy sector”, *JWELB* (2017) 10, σελ. 274-292.

⁶⁶² ΡΑΕ, «Έκθεση Πεπραγμένων 2017», σελ. 262.

⁶⁶³ Πρβλ. Ηλιάδου Αικ., *Δίκαιο της Ενέργειας*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 186-194.

ανταγωνισμού μεταξύ των παραγωγών πράσινης ενέργειας και όχι η χορήγηση έμμεσων πλεονεκτημάτων στις επιχειρήσεις με κυρίαρχη θέση στην αγορά.

295. Η «απανθρακοποίηση» του ενεργειακού μείγματος θέτει τις ΑΠΕ ενώπιον νέων προκλήσεων.⁶⁶⁴ Αφενός η απόσυρση των μονάδων παραγωγής ενέργειας με συμβατικά καύσιμα δημιουργεί έλλειμμα στην ασφάλεια εφοδιασμού, αφετέρου ο προοδευτικός «εξηλεκτρισμός» διάφορων οικονομικών δραστηριοτήτων, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τις μεταφορές,⁶⁶⁵ συνεπάγεται αύξηση της ζήτησης για ηλεκτρική ενέργεια. Η ζήτηση αυτή θα πρέπει προοδευτικά να ικανοποιείται με την αξιοποίηση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Τούτο αναδεικνύει ότι οι επιμέρους πολιτικές του δικαίου της ενέργειας είναι άμεσα συνδεδεμένες, καθώς η μεταβολή της μίας έχει άμεσο αντίκτυπο στην άλλη.⁶⁶⁶
296. Για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων, ο ρόλος του κράτους είναι κομβικός. Πρώτον, το κράτος έχει προγραμματικό ρόλο. Όπως αναδεικνύεται από την Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 ο σχεδιασμός των πολιτικών στήριξης των ΑΠΕ θα πρέπει να είναι μακροπρόθεσμος καθώς και να λαμβάνει υπόψη τις λοιπές πολιτικές της Ένωσης και τη συνολική εικόνα της εξελισσόμενης ενεργειακής αγοράς.⁶⁶⁷ Έτσι, θα επιτευχθεί η προσδοκώμενη ρυθμιστική σταθερότητα, η οποία αποτελεί προϋπόθεση για την πραγματοποίηση επενδύσεων στην πράσινη ενέργεια. Δεύτερον, ο ρόλος του κράτους δεν πρέπει να περιορίζεται αποκλειστικά στον προγραμματισμό, αλλά να μετέχει της πρωτοβουλίας συνδιαμορφώνοντας νέες αγορές, προϊόντα και υπηρεσίες από κοινού με την ιδιωτική οικονομία, χωρίς να την υποκαθιστά, αλλά κατευθύνοντάς τη σε λύσεις.⁶⁶⁸ Παραδείγματα αποτελούν τα καθεστώτα διευκόλυνσης σύναψης εμπορικών PPAs με ενεργοβόρες επιχειρήσεις καθώς και η χορήγηση ενισχύσεων για την προαγωγή της καινοτομίας. Τρίτον, κρίσιμος είναι ο ρόλος των δικαστηρίων στην αποτελεσματική επίλυση των αναφυόμενων διαφορών. Ο νομικά ανατρεπτικός (legally disruptive) χαρακτήρας της κλιματικής αλλαγής είναι βέβαιο ότι θα αναγκάσει το δικαστή να προσαρμόσει τις ήδη υφιστάμενες νομικές έννοιες στα νέα προβλήματα που επιφέρει η κλιματική αλλαγή.⁶⁶⁹

⁶⁶⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία» COM(2019) 640 τελικό, Βρυξέλλες, 11.12.2019.

⁶⁶⁵ Ν. 4710/2020 (ΦΕΚ Α' 142/23.07.2020) σχετικά με την πρόωθηση της ηλεκτροκίνησης.

⁶⁶⁶ Πρβλ. Ηλιάδου Αικ., *Δίκαιο της Ενέργειας*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 113.

⁶⁶⁷ Nouicer A./ Kehoe A.-M./ Nysten J./ Fouquet D./ Hancher L./ Meeus L., "The EU Clean Energy Package. Technical Report", European University Institute, November 2020, σελ. 43.

⁶⁶⁸ Mazzucato M., "The Green Entrepreneurial State", University of Sussex Working Paper Series, 2015 διαθέσιμο στο <<https://ssrn.com/abstract=2744602>> (τελευταία πρόσβαση 11.11.2021).

⁶⁶⁹ Ο όρος αποτελεί δάνειο από το άρθρο Fisher E./ Scotford E./ Barritt E., "The Legally Disruptive Nature of Climate Change" *Modern Law Review* (2017) Vol. 80 no. 2, σελ. 173-201. Με το άρθρο οι συγγραφείς αποσκοπούν να αναδείξουν τον νομικά ανατρεπτικό (legally disruptive) χαρακτήρα της κλιματικής αλλαγής κατά το μέτρο που απαιτεί από τους νομικούς να συμφιλιώσουν τα νέα νομικά προβλήματα που ανακύπτουν λόγω της κλιματικής αλλαγής με τα ήδη υφιστάμενα νομικά εργαλεία και νομικές έννοιες.

NΟΜΟΘΕΣΙΑ

I. ΝΟΜΟΙ

- N. 849/1978 (ΦΕΚ Α΄ 232/22.12.1978)
- N. 1475/1984 (ΦΕΚ Α΄ 131/11.09.1984)
- N. 1559/1985 (ΦΕΚ Α΄ 135/25.07.1985)
- N. 2244/1994 (ΦΕΚ Α΄ 168/07.10.1994)
- N. 2773/1999 (ΦΕΚ Α΄ 286/22.12.1999)
- N. 3175/2003 (ΦΕΚ Α΄ 207/29.08.2003)
- N. 3468/2006 (ΦΕΚ Α΄ 129/27.06.2006)
- N. 3679/2008 (ΦΕΚ Α΄ 194/25.09.2008)
- N. 3734/2009 (ΦΕΚ Α΄ 8/28.01.2009)
- N. 3851/2010 (ΦΕΚ Α΄ 85/04.06.2010)
- N. 4001/2011 (ΦΕΚ Α΄ 179/22.8.2011)
- N. 4062/2012 (ΦΕΚ Α΄ 70/30.3.2012)
- N. 4093/2012 (ΦΕΚ Α΄ 222/12.11.2012).
- N. 4254/2014 (ΦΕΚ Α΄ 85/07.04.2014)
- N. 4414/2016 (ΦΕΚ Α΄ 149/09.08.2016)
- N. 4425/2016 (ΦΕΚ Α΄ 185/30.09.2016)
- N. 4512/2018 (ΦΕΚ Α΄ 5/17.01.2018)
- N. 4585/2018 (ΦΕΚ Α΄ 216/24.12.2018)
- N. 4602/2019 (ΦΕΚ Α΄ 45/09.03.2019)
- N. 4643/2019 (ΦΕΚ Α΄ 193/03.12.2019)
- N. 4710/2020 (ΦΕΚ Α΄ 142/23.07.2020)
- N. 4759/2020 (ΦΕΚ Α΄ 245/09.12.2020).
- N. 4843/2021 (ΦΕΚ Α΄ 193/20.10.2021)

II. ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ

ΡΑΕ απόφαση υπ' αριθμ. 1654/2020 «Σχετικά με τον καθορισμό της Χρέωσης Βάσης του άρθρου 143 παρ. 3β του ν. 4001/2011, όπως ισχύει, για το ημερολογιακό έτος 2021»

ΥΑ υπ' αριθμ. Α.Υ/Φ1/οικ.17149 (ΦΕΚ Β' 1497/06.09.2010)

ΥΑ ΥΑΠΕ/Φ1/οικ.2262/2012 (ΦΕΚ Β' 97/31.01.2012)

ΥΑ υπ' αριθμ. Υ.Α.Π.Ε. /Φ1/2303/οικ.16935 (ΦΕΚ Β' 2317/10.08.2012)

ΥΑ υπ' αρ. πρωτ. ΑΠΕΗΛ/Α/Φ1/οικ.187480 (ΦΕΚ Β' 3955/09.12.2016)

ΥΑ υπ' αριθμ. ΑΠΕΗΛ/Α/Φ1/οικ. 187706 (ΦΕΚ Β' 4072/19.12.2016)

ΥΑ υπ' αριθμ. ΥΠΕΝ/ΓΔΕ/76979/4917 (ΦΕΚ Β' 3373/31.08.2019)

ΥΑ υπ' αριθμ. ΥΠΕΝ/ΔΗΕ/74949/926 (ΦΕΚ Β' 3152/30.07.2020)

ΥΑ υπ' αριθμ. ΥΠΕΝ/ΔΗΕ/25936/310 (ΦΕΚ Β' 1160/26.03.2021)

III. ΟΔΗΓΙΕΣ ΤΗΣ ΕΕ

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council, Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council and Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council as regards the promotion of energy from renewable sources, and repealing Council Directive (EU) 2015/652 {SEC(2021) 657 final} - {SWD(2021) 620 final} - {SWD(2021) 621 final} - {SWD(2021) 622 final}, 2021/0218 (COD), COM(2021) 557 final, Brussels, 14.7.2021.

Οδηγία 96/92/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1996, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας (ΕΕ L 27 της 30.1.1997)

Οδηγία 2001/77/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Σεπτεμβρίου 2001, για την προαγωγή της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές στην εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας (ΕΕ L 283/33 της 27.10.2001)

Οδηγία 2003/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2003, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την κατάργηση της οδηγίας 96/92/ΕΚ - Δηλώσεις σχετικά με τις δραστηριότητες παροπλισμού και διαχείρισης των αποβλήτων (ΕΕ L 176 της 15.7.2003)

Οδηγία 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 275 της 25.10.2003)

Οδηγία 2009/28/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2009 , σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και την τροποποίηση και τη συνακόλουθη κατάργηση των οδηγιών 2001/77/ΕΚ και 2003/30/ΕΚ (ΕΕ L 140/16 της 5.6.2009)

Οδηγία 2009/72/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009 , σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και για την κατάργηση της οδηγίας 2003/54/ΕΚ (ΕΕ L 211 της 14.8.2009)

Οδηγία 2012/27/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012 , για την ενεργειακή απόδοση, την τροποποίηση των οδηγιών 2009/125/ΕΚ και 2010/30/ΕΕ και την κατάργηση των οδηγιών 2004/8/ΕΚ και 2006/32/ΕΚ (ΕΕ 315 της 14.11.2012)

Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, για την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (ΕΕ L 328/82 της 21.12.2018)

Οδηγία (ΕΕ) 2019/944 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουνίου 2019, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την τροποποίηση της οδηγίας 2012/27/ΕΕ (ΕΕ L 158 της 14.6.2019)

IV. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΕΕ

Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, για τη διακυβέρνηση της Ενεργειακής Ένωσης και της Δράσης για το Κλίμα, για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 663/2009 και (ΕΚ) αριθ. 715/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, των οδηγιών 94/22/ΕΚ, 98/70/ΕΚ, 2009/31/ΕΚ, 2009/73/ΕΚ, 2010/31/ΕΕ, 2012/27/ΕΕ και 2013/30/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, των οδηγιών 2009/119/ΕΚ και (ΕΕ) 2015/652 του Συμβουλίου και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 525/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 328/1 της 21.12.2018).

V. ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

European Commission, Decision (EU) 2015/1585 of 25 November 2014 on the aid scheme SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN) (implemented by Germany for the support of renewable electricity and of energy-intensive users), C(2014) 8786 final, Brussels, 25.11.2014

European Commission, Decision SA.44666 – Greece “New operating aid scheme for the production of electricity from RES and HECHP”, C(2016) 7272 final, Brussels, 16.11.2016.

European Commission, Decision SA.48143 (2017/N) – Greece “Tenders for the production of electricity from renewable energy sources and highly efficient combined heat and power installations”, C(2017) 9102 final, Brussels, 4.01.2018.

European Commission, Decision State Aid SA.52413 (2018/NN) – Greece “Reduced contribution to financing of support for electricity from renewable sources and high-efficiency cogeneration for energy-intensive users”, C(2018) 8884 final, Brussels, 18.12.2018.

Commission Européenne, “ Décision Aide d’État SA. 52085 (2018/N) – France – Provence Grand Large”, C(2019) 1458 final, Bruxelles, le 25.2.2019.

European Commission, Decision State Aid SA.54558 (2020/N) – Spain “Compensation for EIUs for the cost of financing of RES, CHP and non-peninsular territories in Spain”, C(2021) 12 final, Brussels, 11.01.2021.

VI. ΛΟΙΠΑ ΚΕΙΜΕΝΑ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΗΣ ΕΕ

Απόφαση του Συμβουλίου 2002/358/EK, της 25ης Απριλίου 2002, για την έγκριση, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, του Πρωτοκόλλου του Κυότο στη Σύμβαση-Πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για τις κλιματικές μεταβολές και την από κοινού τήρηση των σχετικών δεσμεύσεων (ΕΕ L 130 της 15/05/2002).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη στήριξη της ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας», COM(2005) 627 τελικό, Βρυξέλλες, 7.12.2005.

European Commission, “Commission staff working document - The support of electricity from renewable energy sources - Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources”, SEC (2008) 57 final, Brussels, 23.1.2008.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωσης της Επιτροπής για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της συνθήκης ΕΚ στις κρατικές ενισχύσεις με τη μορφή εγγυήσεων», (2008/C 155/02), (ΕΕ L C 155/10 της 20.6.2008).

European Commission, “Commission Staff Working Document: European Commission guidance for the design of renewables support schemes, accompanying the document Communication from the Commission: Delivering the internal market in electricity and making the most of public intervention” (SWD(2013) 439 final), Brussels, 5.11.2013.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωση της Επιτροπής: Κατευθυντήριες Γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020)» (2014/C 200/01) (ΕΕ L C 200/1 της 28.6.2014).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων: Στρατηγική πλαίσιο για μια ανθεκτική Ενεργειακή Ένωση με μακρόπνοη πολιτική για την κλιματική», COM(2015) 80 τελικό, Βρυξέλλες, 25.2.2015

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (2016/C) (ΕΕ L 262/01 της 19.07.2016).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία» COM(2019) 640 τελικό, Βρυξέλλες, 11.12.2019.

European Commission, “Communication from the Commission: Draft Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022”, Brussels, 2021.

VII. ΑΛΛΟΔΑΠΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Ισπανική Νομοθεσία

Βασιλικό Νομοθετικό Διάταγμα 24/2020, της 26ης Ιουνίου, σχετικά με τη θέσπιση κοινωνικών μέτρων για την ανάκαμψη της απασχόλησης και την προστασία της αυτοαπασχόλησης και της ανταγωνιστικότητας του βιομηχανικού τομέα [Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial (BOE 6838-2020, núm. 178, de 27 de junio de 2020, páginas 45244 a 45273)]

Βασιλικό Διάταγμα 1106/2020, της 15ης Δεκεμβρίου, σχετικά με τη ρύθμιση του καθεστώτος των ενεργοβόρων καταναλωτών ηλεκτρικής ενέργειας [Real Decreto 1106/2020, de 15 de diciembre, por el que se regula el Estatuto de los consumidores electrointensivos (BOE-A-2020-16350, núm. 328, de 17 de diciembre de 2020, páginas 115735 a 115770)]

Γαλλική Νομοθεσία

Décret no 55-662 du 20 mai 1955 “régulant les rapports entre les établissements visés par les articles 2 et 23 de la loi du 8 avril 1946 et les producteurs autonomes d’énergie électrique” (JORF 22 mai 1955)

Νομοθεσία των ΗΠΑ

Public Utility Regulatory Policies Act 1978

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Ι. ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΣτΕ 3641/1984

ΣτΕ 2759/1994

ΣτΕ 3443/2002

ΣτΕ 3199/2003

ΣτΕ 3289/2004

ΣτΕ 863/2008

ΣτΕ 4555/2013

ΣτΕ 2406-2408/2014

ΣτΕ 1761/2016

ΣτΕ 2382/2019

ΣτΕ 1438/2020

ΣτΕ 1874-1885/2020

ΣτΕ 122-124/2021

ΣτΕ 132-4/2021

ΣτΕ Ολ 1909/2001

ΣτΕ Ολ 3031/2008

ΣτΕ Ολ 1210/2010

ΣτΕ Ολ 1620/2012

ΣτΕ Ολ 1972/2012

ΣτΕ Ολ 2527/2013

ΣτΕ Ολ 1116/2014

ΣτΕ Ολ 532/2015

ΣτΕ Ολ 2089-2090/2015

ΣτΕ Ολ 2148/2015

ΣτΕ Ολ 3366/2015

ΣτΕ Ολ 3367/2015

ΣτΕ Ολ 1880/2019

ΣτΕ Ολ 911/2021

ΣτΕ Ολ 1944-1947/2021

ΣτΕ ΕΑ 1208/2007

II. ΛΟΙΠΑ ΕΘΝΙΚΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ

ΑΕΔ 4/2012

ΔΠρΠειρ 3669/2016

ΔΠρΠειρ 2911/2017

ΔΕφΠειρ 3068/2015

ΕφΑθ 2109/2020 (14ο Τμήμα)

ΕφΠειρ 201/2021

ΠΠρΑθ 746/2018

III. ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΔΕΚ, 15.07.1964, C-6/64, Costa κατά ENEL.

ΔΕΚ, 11.07.1974, C-8/74, Procureur du roi et Dassonville

ΔΕΚ, 20.02.1979, C-120/79, Rewe-Zentral AG.

ΔΕΚ, 10.01.1985, C-229/83, Association des Centres distributeurs Edouard Leclerc.

ΔΕΕ, 09.07.1992, C-2/90, Επιτροπή κατά Βελγίου.

ΔΕΚ, 27.04.1994, C-393/92, Almelo.

ΔΕΚ, 23.10.1997, C-158/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας.

ΔΕΚ, 13.03.2001, C-379/98, PreussenElektra AG.

ΔΕΚ, 17.07.2008, C-206/06, Essent Netwerk Noord BV.

ΔΕΕ, 21.07.2011, C-2/10, Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl, Eolica di Altamura Srl κατά Regione Puglia.

ΔΕΕ, 26.09.2013, C-195/12, Industrie du bois de Vielsalm & Cie (IBV) SA.

ΔΕΕ, 19.12.2013, C-262/12, Association Vent de Colère!.

ΔΕΕ, 26.11.2014, C-66/13, Green Network SpA.

ΔΕΕ, 01.07.2014, C-573/12, Ålands Vindkraft AB.

ΔΕΕ, 11.09.2014, C-204/12 έως C-208/12, Essent Belgium NV.

ΔΕΕ, 08.09.2015, C-105/14, Ivo Taricco.

ΔΕΕ, 29.09.2016, C-492/14, Essent Belgium NV.

ΔΕΕ, 02.03.2017, C-4/16, J. D.

ΔΕΕ, 13. 09. 2017, C-329/15, ENEA S.A.

ΔΕΕ, 20.09.2017, C-215/16, C-216/16, C-220/16 και C-221/16, Elecdey Carcelen SA κλπ.

ΔΕΕ, 05.12.2017, C-42/17, M.A.S. & M.B.

ΔΕΕ, 28.03.2019, C-405-16 P, Γερμανία κατά Επιτροπής.

ΔΕΕ, 15.05.2019, C-706/17, Achema.

ΔΕΕ, 11.07.2019, -180/18, C-286/18 και C-287/18, Agreenergy Srl.

ΔΕΕ, 22.09.2020, C-594/18 P, Αυστρία κατά Επιτροπής.

ΔΕΕ, 03.03.2021, C-220/19, Promociones Oliva Park SL.

ΔΕΕ, 15.04.2021, C-799/18, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie).

Διάταξη του Προέδρου του ΔΕΕ, 24.09.2014, C-386/13, Επιτροπή κατά Κύπρου .

Διάταξη του Προέδρου του ΔΕΕ, 20.01.2015, C-236/14, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας.

Διάταξη του Προέδρου του ΔΕΕ, 30.03.2015, C-320/13, Επιτροπής κατά Πολωνίας.

Διάταξη του Προέδρου του ΔΕΕ, 29.04.2015, C-663/13, Επιτροπή κατά Αυστρίας.

Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα F. G. Jacobs, της 26ης Οκτωβρίου 2000, C-379/98, PreussenElektra AG.

Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Y. Bot, της 8ης Μαΐου 2013, C-204/12 έως C-208/12, Essent Belgium NV.

Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέως N. Jääskinen, της 11ης Ιουλίου 2013, C-262/12, Association Vent de Colère!

Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Y. Bot, της 28ης Ιανουαρίου 2014, C-573/12, Ålands Vindkraft AB.

Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα M. Campos Sanchez-Bordona, της 15ης Νοεμβρίου 2016, C-4/16, J. D.

Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα M. Campos Sanchez-Bordona, της 3ης Δεκεμβρίου 2020, C-705/19, Axpo Trading AG

IV. ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΓΔΕΕ, 10.05.2016, T-47/15, Γερμανία κατά Επιτροπής.

ΓΔΕΕ, 12.07.2018, T-356/15, Αυστρία κατά Επιτροπής

V. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

ΕΔΔΑ, 23.05.2019, *Affaire Sine Tsaggarakis A.E.E. c. Grèce*, no 17257/13.

VI. ΑΛΛΟΔΑΠΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ

Supreme Court of the United States

American Electric Power v. FERC 103 U.S. 1933 (1983).

Conseil d'État

CE, 15 mai 2012, Association Vent de Colère!, n° 324852.

CE, 28 mai 2014, Association Vent de Colère!, n° 324852.

Corte Costituzionale

Corte Costituzionale, sentenza 16/2017, deposita del 24.01.2017, pubblicazione in G.U. 01.02.2017 no. 5.

BΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

I. ΒΙΒΛΙΑ

A. ΕΛΛΗΝΙΚΑ

Βατάλης Κ., *Εισαγωγή στο δίκαιο ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007

Γεωργιάδης Απ., *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*, έκδ. Π. Ν. Σάκκουλα, 4η έκδ., 2012.

Γιαννακόπουλος Κ., *Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων*, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006.

Γιαννακόπουλος Κ., *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013.

Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, 2η έκδ., 1984.

Δαγτόγλου Π., *Συνταγματικό Δίκαιο Ατομικά Δικαιώματα*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 4η (φοιτητική) έκδ., 2012.

Δελλής Γ., *Κοινή ωφέλεια και αγορά – Τόμος Α: το τέλος των διαχωριστικών γραμμών: η «αγορακεντρική» δημόσια ρύθμιση των κοινωφελών δραστηριοτήτων*, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.

Δελλής Γ., *Δήμος και Αγορά: το δημόσιο δίκαιο «αλλιώς» με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης*, έκδ. Ευρασία, 2018.

Ηλιάδου Αικ., *Η διείσδυση του δημοσίου δικαίου στη ρύθμιση αγορών δικτύου*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

Ηλιάδου Αικ., *Δίκαιο της Ενέργειας*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2021.

Καραμπατζός Α., *Κρατική επέμβαση σε συμβατικό δεσμό και αστικό δίκαιο*, έκδ. Π.Ν. Σάκκουλα, 2020.

Λιάπτης Δ., *Ηλεκτρική ενέργεια και δίκαιο των συμβάσεων*, έκδ. Π. Ν. Σάκκουλα, 2018.

Μαρίνος Μ. – Θ., *Η πρόσβαση σε ενεργειακό δίκτυο. Η απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας*, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003

Μπάρμπας Ν., *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 8η έκδ., 2020.

Πανάγος Θ. (επιστ. διεύθ.), *Χονδρεμπορικές Αγορές Ηλεκτρικής Ενέργειας: Ρυθμιστικό Πλαίσιο και Λειτουργία*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021.

Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. Τόμος Ι*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 15η έκδ., 2017.

Σπυρόπουλος Φ./ Κοντιάδης Ξ./ Ανθόπουλος Χ./ Γεραπετρίτης Γ. *Σύνταγμα Κατ' άρθρο ερμηνεία*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 1201-1241.

Σταθόπουλος Μ., *Επιτομή Γενικού Ενοχικού Δικαίου*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2η έκδ., 2016.

Στασινόπουλος Μ., *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, 2η έκδ., 1957.

Στασινόπουλος Μ., *Μαθήματα Δημοσιονομικού Δικαίου*, 3η έκδ., 1966.

Χριστιανός Β./ Κουσκουνά Μ./ Παπαδοπούλου Ρ.-Ε./ Περάκης Μ., *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τη νομολογία*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011.

Φινοκαλιώτης Κ., *Φορολογικό Δίκαιο*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 6η έκδ., 2020.

Φορτσάκης Θ./ Σαββαΐδου Αικ./ Τσουρουφλής Α./ Πανταζόπουλος Π., *Φορολογικό Δίκαιο*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 6η έκδ., 2020.

Φορτσάκης Θ./ Φαραντούρης Ν., *Δίκαιο της Ενέργειας*, έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016.

B. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΑ

Craig P./ De Burca G., *EU law: text, cases and materials. UK version*, 7η έκδ., Oxford university Press, 2020.

Crossley P., *Renewable Energy Law: An International Assessment*, Cambridge University Press, 2019.

De Grove-Valdeyron N., *Droit du marché intérieur européen*, 5η έκδ., L.G.D.J., 2017.

De Sadeleer N., *EU Environmental Law and the Internal Market*, OUP, 2014.

Fisher E./ Shapiro S., *Administrative competence. Reimagining Administrative Law*, CUP, 2020.

Maxian Rusche T., *EU Renewable Electricity Law and Policy: from national targets to a common market*, Cambridge University Press, 2015.

Richer L., *Droit des contrats administratifs*, L.G.D.J., 2η έκδ., 1999.

Talus K., *Introduction to EU Energy Law*, Oxford University Press, 2016.

II. ΑΡΘΡΑ / ΣΥΜΒΟΛΕΣ

A. ΕΛΛΗΝΙΚΑ

Βελεγράκης Μ., «Συνταγματικές διαστάσεις του Δικαίου της ενέργειας», Ε&Δ 2/2004, σελ. 46-52.

Βελεγράκης Μ., «Το Δίκαιο της ενέργειας ως πεδίο σύγκλισης Περιβάλλοντος και Ανάπτυξης: Οι συνταγματικές διαστάσεις», ΔιΔικ 2/2021, σελ. 219-229.

Βερβεσός Ν., «Ευθύνη από τη διαχείριση του ειδικού λογαριασμού του άρθρου 40 του Ν. 2773/1999 για τη στήριξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας» (γνωμοδότηση), Ε&Δ 31/2020, σελ. 42-72.

Ηλιάδου Αικ., «Ρύθμιση αγοράς ενέργειας», Ε&Δ 6/2006, σελ. 37επ.

Ηλιάδου Αικ., «Ζητήματα συνταγματικότητας του Ειδικού Τέλους για τη Μείωση Εκπομπών Αερίων Ρύπων – Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 3366/2015», ΘΠΔΔ 12/2015, σελ. 1146επ.

Ηλιάδου Αικ., «Η ευρωπαϊκή πολιτική για τη στήριξη των ΑΠΕ μετά το Χειμερινό Πακέτο» σε Χατζηκωνσταντίνου Χ. (επιμ.), *Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 9-18.

Καλαμπούκα Μ., «Κρατικές ενισχύσεις και ανανεώσιμες πηγές ενέργειας», Ε&Δ 31/2020, σελ. 84επ.

Καραβιδές Γ./ Παπαδόπουλος Α./ Αθανασάκη Μ., «Πράσινα πιστοποιητικά παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας», Ε&Δ 2/2004, σελ. 65-70.

Κοντιάδης Ξ./ Σπυρόπουλος Φ./ Σωτηρέλης Γ./ Μεταξάς Α., «Συμβατότητα με κανόνες και αρχές δικαίου υπέρτερου τυπικού κύρους των διατάξεων του Ν. 4254/2014 για την περικοπή εγγυημένων τιμών αποζημίωσης παραγωγών ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές», ΤοΣ 1/2016, σελ. 259-287.

Κουλουμπίνη Ευ.-Ελ., «Οι προγραμματικές συμβάσεις των ΟΤΑ με τα Πανεπιστημιακά Ιδρύματα ως *ultimum refugium* για την παροχή υπηρεσιών και την ανάθεση έργων αναπτυξιακού χαρακτήρα», σε Δελούκα-Ιγγλέση Κ./ Σινανιώτη-Μαρούδη Α./ Λιγωμένου Α./ Καραθανασόπουλος Ε./ Φρούντας Α. (επιστ. επιμ.) *Οικονομική Ανάπτυξη & Δίκαιο*, έκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 195-205.

Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., «Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου», Αρμενόπουλος 49/1995, σελ. 1380-1392.

Κωνσταντάκου Ε., «Η χρηματοδότηση των μηχανισμών στήριξης νέων και ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (ΑΠΕ) υπό το πρίσμα του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων», Ε&Δ 30/2019, σελ. 56επ.

Μάλλιου Α., «Ο συνταγματικός χρονικός περιορισμός της φορολογικής αναδρομής στην περίπτωση της έκτακτης οικονομικής ενίσχυσης του Ν.3758/2009, υπό το πρίσμα της με αριθμό 693/2011 απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας», ΔΦΝ 65/2011, σελ. 1427-1468.

Μάλλιου Α./ Γιαλούρη Δ., «Ο χαρακτήρας του Ειδικού Τέλους Μείωσης Ρύπων ως φόρου και όχι ως ανταποδοτικού τέλους και η αντισυνταγματικότητα της επιβολής του», ΔΦΝ 68/2014, σελ. 177-181.

Μανιτάκης Α., «Η συνταγματικότητα διατάξεως νόμου που τροποποιεί όρους υφιστάμενης ιδιωτικής σύμβασης (μίσθωσης) και καταργεί ρήτρα περί διαιτησίας» (γνωμοδότηση), ΕλλΔνη 1991, σελ. 479επ.

Μουρατιάν Φ.-Α., «Ανανεώσιμες πηγές ενέργειας – Η προστατευτική-προνομιακή μεταχείρισή τους ενόψει της ικανοποίησης του γενικού συμφέροντος της προστασίας του περιβάλλοντος», Ε&Δ 12/2009, σελ. 57επ.

Πανάγος Θ., «Η νομική φύση και η λειτουργία του Ειδικού Διαχειριστικού Λογαριασμού για την καταβολή της αμοιβής των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ», ΝοΒ 61/2013, σελ. 874-881.

Παπαδοπούλου Ρ.-Ε., «Για μια οριζόντια θεώρηση των επιτακτικών αναγκών στην ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, προσώπων και υπηρεσιών», ΚριτΕ. 1/1999, σελ. 91-135.

Πρεβεδούρου Ε., «Σχόλιο στην απόφαση ΠΠρΑθ 373/2019», Ε&Δ 31/2020, σελ. 178-183.

Σακελλαροπούλου Κ., «Ενέργεια και επενδύσεις στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», Ε&Δ 27/2018, σελ. 17-24.

Σιούτη Γ./ Τζαννίνη Ε./ Μαρούλης Ζ./ Μαροπούλου Α., «Η διείσδυση των φωτοβολταϊκών στο ελληνικό σύστημα ηλεκτρικής ενέργειας», Ε&Δ 21/2014, σελ. 121-136.

Σκουρής Β., «Συνταγματική Καθιέρωση του Οργανικού Κριτηρίου;», ΔιΔικ 1/1989, σελ. 3-8.

Συνοδινός Χ., «Πολυκλαδικότητα του δικαίου της ενέργειας», Ε&Δ 1/2004, σελ. 5-16.

Τριανταφυλλίδης Β., «Φθηνότερη ενέργεια για τις ενεργοβόρες επιχειρήσεις (;) Η προβληματική από τη σκοπιά του δικαίου κρατικών ενισχύσεων», Ε&Δ 24/2016, σελ. 31-44.

Τσουρουφλής Α., «Η διάκριση μεταξύ ουσιαστικών και διαδικαστικών φορολογικών διατάξεων», ΔΕΕ 2/2016, σελ. 1-5.

B. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΑ

Atmaca N./ Lojodice I., “The Impact of Support Schemes on RES Installations and Retail Electricity Prices”, *Renewable Energy Law and Policy Review* (2014) Vol. 5, No. 1, σελ. 67-78.

Beck F./ Martinot E., “Renewable energy policies and barriers” σε Cleveland C. (επιστ. διευθ.) *Encyclopaedia of Energy*, Elsevier Science, 2004, σελ. 365επ.

Bellantuono G., “The misguided quest for regulatory stability in the renewable energy sector”, *JWELB* (2017) 10, σελ. 274-292.

Burgera S./ Chaves-Ávilab J.-P./ Batlle C./ Pérez-Arriagad I., “The Value of Aggregators in Electricity Systems”, MIT Center for Energy and Environmental Policy Research, 2016, CEEPR WP 2016-001.

Clerc O. / Delzangles H., “Commentaire d’arrêt de la Cour de Justice de l’Union européenne (deuxième chambre), 19 décembre 2013, Association Vent de Colère !, aff. C 262/12”, *Revue juridique de l’environnement* 3/2014 Volume 39, σελ. 539επ.

Couture T./ Gagnon Y., “An analysis of feed-in tariff remuneration models: implications for renewable energy investment”, *Energy Policy* (2010) 38, σελ. 956.

Craig P., “Judicial review and judicial deference” in M Scholten and A Brenninkmeijer (eds), *Controlling EU Agencies, The Rule of Law in a Multi-Jurisdictional Order*, Elgar, 2020, σελ. 98επ.

Craig P., “Law, fact and discretion in the UK, EU and the USA” διαθέσιμο στο <https://www.sciencespo.fr/chaire-madp/sites/sciencespo.fr.chaire-madp/files/paul_craig.pdf> (τελευταία πρόσβαση στις 13.10.2021).

Craig P., “The Internal Market: An Historical Perspective” διαθέσιμο στο <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3892677> (τελευταία πρόσβαση 13.10.2021).

De Burca G., “The Principle of Proportionality and its Application in EC Law”, *Yearbook of European Law* (1993) Vol. 13 no. 1, σελ. 105–150.

Ellabban O./ Haitham A.-R./ Blaabjerg F., “Renewable energy resources: Current status, future prospects and their enabling technology”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* (2014) 39, σελ. 748-764.

Fatouros A., “An international legal framework for energy”, Hague Academy of International Law Lecture, 2001.

Fisher E./ Scotford E./ Barritt E., “The Legally Disruptive Nature of Climate Change” *Modern Law Review* (2017) Vol. 80 no. 2, σελ. 173-201.

Fouquet D./ Guarrata A., “Judgment of 1st July 2014 in Ålands Vindkraft AB v Energimyndigheten: Comments on case C-573/12”, *Renewable Energy Law and Policy Review* (2014) Vol. 5 no. 1, σελ. 52-59.

Ghose T./ Padney H.-W./ Gadham K.-R., “Risk assessment of microgrid aggregators considering demand response and uncertain renewable energy sources”, *Journal of Modern Power Systems and Clean Energy* (2019) 7, σελ. 1619–1631.

Giraud A., “Vents De Colère! – Testing the Limits of PreussenElektra”, *European State Aid Law Quarterly* (2014) Vol. 13, No. 2, σελ. 345-348.

Heffron R./ Rønne A./ Tomain J./ Bradbrook A./ Talus K., “A treatise for energy law”, *JWELB* (2018) 11, σ. 34επ.

Iliopoulos Th., “State resources doctrine rebooted”, *European State Aid Law Quarterly* 4/2019, σελ. 555επ.

Johnston A./ Heffron R./ McCauley D., “Rethinking the scope and necessity of energy subsidies in the United Kingdom”, *Energy Research & Social Science* (2014) 3, σελ. 1-4.

Johnston A./ Van der Marel E., “How binding are the EU’s “Binding” Renewables Targets?”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* (2016) 18, σελ. 176-214.

Kingston S., “Surveying the state of EU environmental law: much bark with little bite?”, *The International and Comparative Law Quarterly* (2013) 62, σελ. 965-982.

Kingston S., “The polluter pays principle in the EU climate law: an effective tool before the courts?”, *Climate law* (2020) 10, σελ. 1-27.

Mazzucato M./ Deleidi M./ Semieniuk G., “Neither crowding in nor out: Public direct investment mobilising private investment into renewable electricity projects”, *Energy Policy* (2020) 140, σελ. 1-12.

Mazzucato M., “The Green Entrepreneurial State”, *University of Sussex Working Paper Series*, 2015 διαθέσιμο στο <<https://ssrn.com/abstract=2744602>> (τελευταία πρόσβαση 11.11.2021).

Monti A./ Martinez Romera B., “Fifty shades of binding: appraising the enforcement toolkit for the EU’s 2030 renewable energy targets”, *RECIEL* (2020) 29, σελ. 221-231.

Nouicer A./ Kehoe A.-M./ Nysten J./ Fouquet D./ Hancher L./ Meeus L., “The EU Clean Energy Package. Technical Report”, *European University Institute*, November 2020

Panwar N.L./ Kaushik S.C./ Surendra K., “Role of renewable energy sources in environmental protection: A review”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* (2011) 15, σελ. 1513-1524.

Perez Rodriguez D., “Electricity Generation and State Aid: Compatibility is the Question”, *European State Aid Law Quarterly* (2016) no. 2, σελ. 207επ.

Pototschnig A./ Conti I., “Upgrading Guarantees of Origin to Promote the Achievement of the EU Renewable Energy Target at Least Cost”, European University Institute, 2021, διαθέσιμο στο <<https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/69776/QM-03-21-034-EN-N.pdf?sequence=3&isAllowed=y>> (τελευταία πρόσβαση 11.10.2021).

Robins N./ Puglisi L./ Kristensen J., “New game, new rules: the draft guidelines for ‘green’ state aid measures”, 27.08.2021, διαθέσιμο στο <https://www.oxera.com/insights/agenda/articles/new-game-new-rules-the-draft-guidelines-for-green-state-aid-measures/#_ftn1> (τελευταία πρόσβαση 10.11.2021).

Steinbach A./ Brückmann R., “Renewable energy and the free movement of goods”, *Journal of Environmental Law* (2015) 27, σελ. 1-16.

Tsifopoulou E., “Renewable-energy support schemes in the case law of the court of justice of the EU: tensions between trade and climate objectives”, *Climate Law* (2016) 6, σελ. 264-278.

Van Calster G., “Climate Change and Renewable Energy as a Super Trump for EU Trade Law: However all Essent clear” *Renewable Energy Law and Policy Review* (2014) Vol. 5 no. 1, σελ. 60-66.

Weitzman M., “Prices vs. Quantities”, *The Review of Economic Studies*, (1974) Volume 41, Issue 2, σελ. 477-491.

Wizinger S./ Pause F., “New EU Law for New Market Players: What's in It for Renewable Energy Aggregators”, *Renewable Energy Law and Policy Review* (2017) 8, σελ. 50-61.

ΛΟΙΠΕΣ ΠΗΓΕΣ

Conference of the Parties, *Adoption of the Paris Agreement*, 12.12.2015, United Nations, Doc. FCCC/CP/2015/L.9/Rev/1.

“Market Reform Plan for Greece Preliminary for consultation only – Subject to Revision”, Version 8, 29.07.2021, διαθέσιμο στο <https://ec.europa.eu/energy/consultations/consultation-greek-market-reform-plan_en> (τελευταία πρόσβαση 10.11.2021).

Ottinger R./ Bradbook A., “UNEP Handbook for Drafting Laws on Energy Efficiency and Renewable Energy Resources”, 2007, < <https://lp.doe.ir/portal/file/?115069/unep-handbook.pdf> > τελευταία πρόσβαση στις 30.09.2021.

O’Sullivan R. (ed.), “Financing and investment trends The European wind industry in 2020”, Wind Europe, 2021, διαθέσιμο στο <<https://windeurope.org/intelligence-platform/product/financing-and-investment-trends-2020/>> (τελευταία πρόσβαση 20.10.2021)

ΡΑΕ, «Εκθεση Πεπραγμένων Ιούλιος 2000 – Δεκέμβριος 2002».

ΡΑΕ, «Εκθεση Πεπραγμένων 2017».

ΡΑΕ, «Έκθεση Πεπραγμένων 2018».

ΡΑΕ, «Έκθεση Πεπραγμένων 2019».

ΡΑΕ, «Έκθεση Πεπραγμένων 2020».