

Η συμβατότητα του ειδικού τέλους ηλεκτροδοτούμενων επιφανειών προς το ευρωπαϊκό νομοθετικό πλαίσιο της απελευθερωμένης αγοράς ενέργειας

Θεοδώρου Κ. Πανάγου

Δικηγόρου Δ.Ν., τ. Αντιπροέδρου Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας

1. Εισαγωγή

Με τη διάταξη του άρθρου 53 του ν. 4021/2011, επιβλήθηκε ειδικό τέλος υπέρ του Δημοσίου στις ηλεκτροδοτούμενες για οικιστική ή εμπορική χρήση δομημένες επιφάνειες των ακινήτων που υπάγονται στις 12 Σεπτεμβρίου κάθε έτους στο τέλος ακίνητης περιουσίας, όπως αυτό προβλέπεται στη διάταξη της § 1 του άρθρου 24 του ν. 2130/1993. Ως σκοπός της επιβολής του ανωτέρω τέλους προβλήθηκε το επιτακτικό εθνικό συμφέρον. Το εν λόγω συμφέρον εξειδικεύθηκε, περαιτέρω, με την αιτιολογία ότι, η συγκεκριμένη ρύθμιση επιδιώκει την άμεση μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος της Χώρας.

Περαιτέρω, με την αυτή ως άνω διάταξη¹ προβλέφθηκε ότι, το ειδικό τέλος θα εισπράττεται, με τις λοιπές χρεώσεις, μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ Α.Ε. και των εναλλακτικών προμηθευτών ηλεκτρικής ενέργειας σε, επιλέγοντες ή μη, πελάτες και ότι η μη καταβολή του (του τέλους) εκ μέρους του καταναλωτή θα συνεπάγεται τη διακοπή της σχετικής σύνδεσης. Η διακοπή θα επέρχεται κατόπιν σχετικής εντολής, στην οποία θα προβαίνουν οι προμηθευτές προς το Διαχειριστή του Δικτύου Διανομής.

Σκοπός του παρόντος είναι να διερευνηθεί και αναδειχθεί η συμβατότητα ή μη προς την ειδική ευρωπαϊκή νομοθεσία για την ενέργεια², της ρύθμισης που αφορά στη διακοπή της σύνδεσης του καταναλωτή ηλεκτρικού ρεύματος, αν ο τελευταίος δεν καταβάλει το ειδικό τέλος. Τούτο, ανεξαρτήτως είτε της νομιμότητας της επιβολής ενός επι-

πρόσθετου φόρου επί της ιδιοκτησίας, είτε αν η παραπάνω επιβολή επί συγκεκριμένης ιδιοκτησίας, παρά την επίκληση των λόγων του επιτακτικού εθνικού συμφέροντος, αντιτίθεται προς τις αρχές της ισότητας ή της αναλογικότητας.

2. Το δικαίωμα πρόσβασης στο δίκτυο ηλεκτρικής ενέργειας

Η πρόσβαση του χρήστη στις υποδομές ενέργειας, συνιστά θεμελιώδη ρύθμιση, αλλά και επιδίωξη της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Με την εν λόγω ρύθμιση θεσπίζεται δικαίωμα που γεννά αντίστοιχη υποχρέωση για τον οικείο διαχειριστή, να παράσχει στο χρήστη τη σύνδεση με το οικείο δίκτυο. Το ανωτέρω δικαίωμα, όπως και το συναφές προς αυτό, κατά τα κατωτέρω, δικαίωμα στην Καθολική Υπηρεσία, θα μπορούσε, κατά την παραδοσιακή τριπλή διάκριση, να καταταγεί στην κατηγορία των κοινωνικών δικαιωμάτων³. Σκοπός της δυνατότητας άσκησης του δικαιώματος αυτού είναι η επίτευξη μιας απολύτως λειτουργικής και ανταγωνιστικής αγοράς, προς όφελος του ευρωπαϊκού καταναλωτή⁴. Η πρόσβαση στο δίκτυο πρέπει να παρέχεται χωρίς διακρίσεις, με διαφάνεια και σε λογικές τιμές⁵. Το συγκεκριμένο δικαίωμα

3. Βλ. σχετικώς, Κ. Χρυσόγονου, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 3η έκδ., 2006, σ. 30 επ.

4. Βλ. σκέψεις 5, 6, 7, 8 του προοιμίου της οδηγίας 2003/54/ΕΚ και 6, 7, 8, 9, 10 του προοιμίου της οδηγίας 2003/55/ΕΚ. Στη συνέχεια, βλ. σκέψεις 8 και 12 της οδηγίας 2009/72/ΕΚ και 4 και 8 της οδηγίας 2009/73/ΕΚ. Ωσαύτως, αναφορικά με την άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης κατά την ευρωπαϊκή νομοθεσία, βλ. και Θ. Πανάγου, *Ο διαχωρισμός των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον τομέα της ενέργειας*, 2011, σ. 26 επ., αλλά και του ίδιου, *Το θεσμικό Πλαίσιο της Αγοράς Ενέργειας*, 2012.

5. Βλ. σκέψη 4 του προοιμίου της οδηγίας 2009/72/ΕΚ, σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 32 της ίδιας οδηγίας.

1. Βλ. τις διατάξεις των §§ 8-11 του άρθρου 53 του ν. 4021/2011.

2. Βλ. οδηγία 2009/72/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την κατάργηση της οδηγίας 2003/54/ΕΚ», η οποία μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη με τις διατάξεις του ν. 4001/2011.

περιορίζεται, κατά ρητή πρόβλεψη του νομοθέτη, μόνο στην περίπτωση έλλειψης χωρητικότητας. Ο εν λόγω περιορισμός του δικαιώματος εκφέρεται με αιτιολογημένη άρνηση του αρμόδιου διαχειριστή και βασίζεται σε αντικειμενικά, τεχνικά και οικονομικά κριτήρια. Η εφαρμογή των κριτηρίων αυτών θα πρέπει να αιτιολογείται, κατά τρόπο που να ελέγχεται η βασιμότητα της επίκλησής τους⁶. Ο ευρωπαϊός νομοθέτης έχει απαιτήσει από τα κράτη μέλη τη θέσπιση ενός μηχανισμού διαδικασίας διακανονισμού διαφορών, οσάκις ο διαχειριστής του δικτύου ισχυρίζεται την αδυναμία εκπλήρωσης του δικαιώματος, λόγω έλλειψης χωρητικότητας. Από τη διατύπωση της σχετικής διάταξης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας είναι προφανές ότι, ο λόγος περιορισμού του δικαιώματος πρόσβασης είναι περιοριστικός, ενώ η διάρκειά του είναι προσωρινή, υπό την έννοια ότι, ο διαχειριστής οφείλει να λάβει το ταχύτερο τα αναγκαία μέτρα για την ενίσχυση του δικτύου, προκειμένου να αρθεί ο τεχνικός ή ο οικονομικός λόγος που περιορίζει την άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης.

Η επίκληση της έλλειψης χωρητικότητας, ως μόνου λόγου για τον περιορισμό της άσκησης του εν θέματι δικαιώματος, αλλά και η αυστηρή διαδικασία ελέγχου της βασιμότητάς του, καταδεικνύει την προφανή σημασία και τη σπουδαιότητα που έχει για τον ευρωπαϊό νομοθέτη, η ακώλυτη, διαρκής και σε εβλογη τιμή, παροχή στον καταναλωτή, της συγκεκριμένης υπηρεσίας πρόσβασης στο δίκτυο.

3. Η Καθολική Υπηρεσία

3.1. Η φύση της Καθολικής Υπηρεσίας

Η Καθολική Υπηρεσία συνιστά την έκφραση ενός ακόμη νέου δικαιώματος, που αναπτύχθηκε και θεσπίσθηκε στο πλαίσιο των απελευθερωμένων δικτυακών αγορών και συνιστά απότοκο του δικαιώματος της πρόσβασης⁷. Δικαιούχος του εν λόγω δικαιώματος είναι κυρίως ο οικιακός κατανα-

6. § 2 του άρθρου 32 της οδηγίας 2009/ 72/ΕΚ.

7. Για την Καθολική Υπηρεσία, στο πλαίσιο της απελευθερωμένης αγοράς ενέργειας, βλ. αναλυτικά Θ. Πανάγου, Το θεσμικό Πλαίσιο της Αγοράς Ενέργειας, ο.π., με συναφή βιβλιογραφία και νομολογία.

λωτή, αλλά και ορισμένης κατηγορίας επιχειρήσεις, ενώ εγγυητής της ορθής άσκησης του δικαιώματος ορίζεται, απευθείας, από την ευρωπαϊκή νομοθεσία, το κράτος μέλος, το οποίο υποχρεούται να προβλέπει τον τρόπο και τη διαδικασία ανάθεσης της παροχής της συγκεκριμένης υπηρεσίας στον καταναλωτή-πελάτη. Το δικαίωμα στην Καθολική Υπηρεσία, μπορεί, όπως προεκτέθηκε, να ανήκει στην κατηγορία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Ως γνωστό, τα κοινωνικά δικαιώματα, σε αντίθεση προς τα ατομικά, καθιερώνουν υποχρεώσεις του κράτους για παρέμβαση με θετικές ενέργειες και παροχή αγαθών και υπηρεσιών, χωρίς, όμως, κατ' ανάγκη, τούτο να συνοδεύεται από αντίστοιχες αξιώσεις συγκεκριμένου δικαιούχου κατά του κράτους⁸. Ωστόσο στη συγκεκριμένη περίπτωση, φαίνεται ότι παρουσιάζονται ορισμένες αποκλίσεις.

Συγκεκριμένα, το περιεχόμενο της Καθολικής Υπηρεσίας, ως δικαιώματος, αναφέρεται επίσης και στη δυνατότητα του καταναλωτή για την απρόσκοπτη, διαρκή και σε προσιτή τιμή, πρόσβαση στα ηλεκτρικά δίκτυα. Είναι πλέον αδιαμφισβήτητο ότι, η ηλεκτρική ενέργεια συνιστά απολύτως αναγκαίο στοιχείο της καθημερινής διαβίωσης του ευρωπαϊού οικιακού καταναλωτή και κύριο παράγοντα λειτουργίας των επιχειρήσεων, ενώ ο βαθμός της κατανάλωσής της, αλλά και το επίπεδο των παρεχομένων υπηρεσιών συνιστά, αναμφιβόλως, πολιτισμικό δείκτη της κοινωνίας. Ακριβώς, την ανάγκη αυτή, όπως προεκτέθηκε, έρχεται να ικανοποιήσει η άσκηση του δικαιώματος στην Καθολική Υπηρεσία⁹. Υπό την έννοια αυτή, η υποχρέωση του κράτους, είτε ευθέως, είτε μέσω των οργανισμών, στους οποίους έχει ανατεθεί την άσκηση της σχετικής δραστηριότητας¹⁰, εμπνέει επιπροσθέτως και στον κύκλο της υποχρέωσης

8. Βλ. Χρυσόγονο, ο.π., σ. 30 επ.

9. Για τη φύση της Καθολικής Υπηρεσίας ως δικαιώματος, βλ. και Ch. Jones, EU Energy Law, The Internal Energy Market, 2η έκδ., 2006, σ. 234 και P. Cameron, Competition in Energy Markets, 2η έκδ., 2007, σ. 47.

10. Να σημειωθεί ότι, οι διαχειριστές των ενεργειακών υποδομών, ανεξαρτήτως της νομικής τους μορφής, ασκούν κατά παραχώρηση δημόσια υπηρεσία και επομένως ανήκουν στην κατηγορία των προσώπων εκείνων που ασκούν δραστηριότητα δημοσίου συμφέροντος.

παροχής εκ μέρους του (του κράτους) της ελάχιστης εγγυημένης προστασίας της αξίας του ανθρώπου, όπως η προστασία αυτή προβλέπεται και από την εθνική συνταγματική τάξη¹¹.

Για τη διασφάλιση της άσκησης του δικαιώματος στην Καθολική Υπηρεσία, η ευρωπαϊκή νομοθεσία για την οργάνωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας υποχρεώνει¹² τα κράτη μέλη να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα, ώστε όλοι οι οικιακοί πελάτες και όπου κρίνεται σκόπιμο, οι μικρές επιχειρήσεις (ήτοι, οι επιχειρήσεις που απασχολούν λιγότερους από πενήντα εργαζομένους και έχουν ετήσιο κύκλο εργασιών ή ισολογισμό που δεν υπερβαίνει τα δέκα εκατομμύρια ευρώ), να απολαύουν του δικαιώματος να προμηθεύονται ηλεκτρική ενέργεια συγκεκριμένης ποιότητας εντός του εδάφους τους και σε λογικές, εύκολα και άμεσα συγκρίσιμες και διαφανείς τιμές που δεν εισάγουν διακρίσεις. Η ανωτέρω υποχρέωση επεκτείνεται και συμπληρώνεται από την πρόβλεψη ότι, για να διασφαλισθεί η παροχή της Καθολικής Υπηρεσίας, τα κράτη μέλη επιβάλλουν στις εταιρείες διάθεσης την υποχρέωση σύνδεσης των πελατών με το δίκτυο τους υπό όρους, προϋποθέσεις και τιμολόγια που καθορίζονται στις αντίστοιχες διατάξεις της οδηγίας¹³. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι, η αποδοχή εκ μέρους του αρμόδιου διαχειριστή της άσκησης του δικαιώματος στην Καθολική Υπηρεσία είναι υποχρεωτική από αυτόν, συναρτάται με το δικαίωμα πρόσβασης που αναλύθηκε προηγουμένως και, προφανώς, υπόκειται στους ίδιους περιορισμούς με αυτούς της άσκησης του δικαιώματος της πρόσβασης. Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι, το δικαίωμα στην Καθολική Υπηρεσία υπερακοντίζει αυτό της πρόσβασης και γεννά ισχυρότερη υποχρεωτικότητα για την εφαρμογή του. Υπό την έννοια αυτή, η ανωτέρω υποχρέωση μπορεί να θεωρηθεί, είτε ως εξαιρέση του κανόνα ότι το κοινωνικό δικαίωμα δεν γεννά αγωγικές απαιτήσεις, είτε ότι η συγκεκριμένη υποχρέωση ανήκει στην εν ευρεία έννοια δυνατότητα άσκησης τέτοιας απαίτησης, υπό μορφή, κατ' αρχήν,

υποχρεωτικής διοικητικής παρέμβασης που επιδιώκει την ικανοποίηση του δικαιώματος. Σε κάθε περίπτωση, η λειτουργία του δικαιώματος στην Καθολική Υπηρεσία φαίνεται ότι είναι ολοκληρωμένη, ήτοι παρέχεται η αναγκαία προστασία για την τελέσφορη άσκηση του.

3.2. Περιορισμός άσκησης του δικαιώματος στην Καθολική Υπηρεσία

Η ρητή διατύπωση της σχετικής διάταξης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, άλλος λόγος περιορισμού της άσκησης του δικαιώματος στην Καθολική Υπηρεσία, δεν μπορεί να νοηθεί εκτός από την έλλειψη της χωρητικότητας της δικτυακής υποδομής, αλλά, ασφαλώς, και της μη εκπλήρωσης της οικονομικής υποχρέωσης που συνδέεται με τη χρήση της. Το τελευταίο προκύπτει εμμέσως, επειδή, όπως προαναφέρθηκε, η υποχρέωση της παροχής στον πελάτη της δυνατότητας στην Καθολική Υπηρεσία, συνδέεται, εκτός των τεχνικών προϋποθέσεων, και από τη θέσπιση του σχετικού τιμολογίου χρέωσης χρήσης του δικτύου¹⁴.

Κατά την έννοια αυτή, ο ευρωπαίος νομοθέτης θεωρεί όχι μόνο υποχρεωτική τη σύνδεση του πελάτη στο δίκτυο ηλεκτρικής ενέργειας, αλλά και μη επιτρεπτή, ίσως αδιανόητη, την αποστέρηση του δικαιώματος αυτού, εκτός των περιπτώσεων που, αμέσως ή εμμέσως, προβλέπονται από το προεκτεθέν ευρωπαϊκό νομοθετικό πλαίσιο, ήτοι την έλλειψη χωρητικότητας (προσωρινός περιορισμός) ή την μη εκπλήρωση των οικονομικών υποχρεώσεων του πελάτη και για όσο χρόνο διαρκούν οι ανωτέρω περιοριστικές καταστάσεις. Με άλλα λόγια, καθώς η ηλεκτρική ενέργεια συνιστά έναν από τους στοιχειώδεις και βασικότερους παράγοντες της καθημερινής ζωής του πολίτη, η αποστέρηση της, για λόγους, άλλους από τους ρητώς προβλεπόμενους στην ειδική νομοθεσία και οι οποίοι συνιστούν συγκεκριμένους και περιοριστικά αναφερόμενους περιορισμούς, προσβάλλει ευθέως την άσκηση του δικαιώματος στην Καθολική Υπηρεσία και είναι όχι μόνο μη επιτρεπτή και μη ανεκτή από την ειδική ευρωπαϊκή νομοθεσία, αλλά και προδήλως αντισυνταγματική, επει-

¹¹. Η υποχρέωση παροχής του κράτους της ελάχιστης εγγυημένης προστασίας της αξίας του ανθρώπου, κατά διατάξη της § 1 του άρθρου 2 του Συντάγματος.

¹². Βλ. διατάξη της § 3 του άρθρου 3 της οδηγίας 2009/ΕΚ.

¹³. Βλ. διατάξεις της § 6 του άρθρου 37 της οδηγίας 2009/ΕΚ.

14. Βλ. διατάξεις του άρθρου 32 της οδηγίας 2009/72/ΕΚ.

δή, επιπροσθέτως, προσβάλλει τον πυρήνα του εν λόγω δικαιώματος.

Έτσι, από τα ανωτέρω εκτεθέντα, θεωρείται ότι, κατ' αρχήν, και από οικονομικής άποψης, δεν μπορεί να θεωρηθεί αποδεκτός λόγος διακοπής της σύνδεσης ενός καταναλωτή ηλεκτρικής ενέργειας άλλος, εκτός της μη καταβολής ποσού που συνδέεται ευθέως με την παροχή των υπηρεσιών της συγκεκριμένης αγοράς. Στα εν λόγω ποσά συγκαταλέγονται η αξία της χρέωσης της καταναλισκόμενης ηλεκτρικής ενέργειας και τα ποσά των τελών χρέωσης χρήσης του Δικτύου και του Συστήματος.

Υπό το φως των ανωτέρω, τόσο από την προεκτεινόμενη φύση της Καθολικής Υπηρεσίας, ως κοινωνικού δικαιώματος, όσο και από τη συνταγματική υποχρέωση του κράτους για την παροχή ελάχιστης εγγυημένης προστασίας της αξίας του ανθρώπου, προκύπτει ότι είναι μη ανεκτός ο περιορισμός της άσκησης του δικαιώματος στην Καθολική Υπηρεσία, για τη διαρκή, αδιάλειπτη και σε προσυτή τιμή πρόσβαση του οικιακού, καταρχάς, καταναλωτή στα δίκτυα ηλεκτρικής ενέργειας. Υπό τις συνθήκες αυτές, η τυχόν αποστέρηση από το εν λόγω δικαίωμα, για άλλους λόγους, εκτός από τους ρητώς προβλεπόμενους στην ευρωπαϊκή νομοθεσία, προσβάλλει καταφανώς τον πυρήνα του δικαιώματος και, συνεπώς, ο περιορισμός αυτός είναι αντισυνταγματικός.

4. Περιορισμός άσκησης του δικαιώματος στην Καθολική Υπηρεσία, λόγω μη καταβολής του ειδικού τέλους

Με τη διάταξη περί επιβολής του επίμαχου ειδικού τέλους, καθίσταται προφανές ότι, ο εθνικός νομοθέτης εισήγαγε ένα επιπρόσθετο περιορισμό για την απόλαυση της Καθολικής Υπηρεσίας εκ μέρους του καταναλωτή ηλεκτρικής ενέργειας. Πρόκειται για την μη πληρωμή του ειδικού τέλους, το οποίο υπολογίζεται, καταγράφεται, χρεώνεται και, τελικώς, εισπράττεται μέσω των λογαριασμών ηλεκτρικού ρεύματος που εκδίδονται από τη ΔΕΗ Α.Ε. και από τους εναλλακτικούς (ιδιώτες) προμηθευτές. Με άλλα λόγια, με την επίμαχη διάταξη ο εθνικός νομοθέτης εξαρτά το δικαίωμα στην Καθολική Υπηρεσία από την καταβολή ενός ποσού που δεν σχετίζεται με χρέωση υπηρεσιών, ανταγωνιστικών ή μονοπωλιακών δρα-

στηριοτήτων ηλεκτρικής ενέργειας.

Είναι προφανές ότι, ο εθνικός νομοθέτης επέλεξε τη διαδικασία αυτή, επειδή έκρινε ότι, η είσπραξη του ειδικού τέλους, μέσω των λογαριασμών του ηλεκτρικού ρεύματος συνιστά τον αποτελεσματικότερο, ταχύτερο και αμεσότερο μηχανισμό είσπραξης, σε αντίθεση με το μηχανισμό που προβλέπεται στον Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (ΚΕΔΕ). Συνεπώς, ανεξαρτήτως της κοινωνικής αναταραχής που επέφερε ο συγκεκριμένος τρόπος είσπραξης του ειδικού τέλους, αλλά και διακεκριμένα από τη νομιμότητα ή μη, της παραχώρησης στη ΔΕΗ Α.Ε. και τους εναλλακτικούς παρόχους του δικαιώματος άσκησης δημόσιας υπηρεσίας, πρέπει να εξετασθεί, αν ο προβλεφθείς νέος περιορισμός συνάδει με την ευρωπαϊκή νομοθεσία, σε συνδυασμό ασφαλώς και με τη συνταγματική τάξη της Χώρας. Αν, δηλαδή, είναι συμβατή προς το ειδικό νομοθετικό πλαίσιο που διέπει την απελευθερωμένη αγορά ενέργειας και συνακόλουθα με το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο, η αποστέρηση του δικαιώματος απόλαυσης Καθολικής Υπηρεσίας, για το λόγο που εκτέθηκε ανωτέρω.

Για να απαντηθεί το συγκεκριμένο ερώτημα θα πρέπει το όλο θέμα να εξετασθεί και υπό το καθεστώς της οικονομικής κρίσης που η Χώρα διέρχεται και, συνεπώς, υπό το διαμορφούμενο πλαίσιο έκτακτων περιστάσεων, υπό το οποίο λειτουργεί ήδη, η δικαική μας τάξη. Η ανωτέρω θεώρηση και εξέταση είναι αναγκαία, επειδή ο εθνικός νομοθέτης έχει προσδιορίσει ρητώς το κριτήριο, για την επιβολή του επίμαχου ειδικού τέλους, ήτοι το επιτακτικό εθνικό συμφέρον της άμεσης μείωσης του δημοσιονομικού ελλείμματος της Χώρας¹⁵. Με άλλα λόγια, αυτό που πρέπει να εξετασθεί είναι, αν θα μπορούσε να είναι ανεκτός, από την σε έκτακτες περιστάσεις ευρισκόμενη έννομη τάξη, ο περιορισμός του δικαιώματος στην Καθολική Υπηρεσία για άλλους γενικούς λόγους, πέραν από αυτούς που προβλέπονται ρητώς και περιοριστικά από το ειδικό νομοθετικό πλαίσιο. Ειδικότερα

15. Βλ. αιτιολογική έκθεση της τροπολογίας, με την οποία εισήχθη η επίμαχη διάταξη, κατά την οποία η επιβολή του τέλους έγινε με κριτήριο την καθολικότητα την αναλογικότητα και την προσφορότητα, ήτοι τη ταχεία είσπραξη σχετικών εσόδων, έτσι ώστε να διασφαλισθεί η εκτέλεση του προϋπολογισμού του 2011.

πρέπει να διερευνηθούν ποιά είναι τα επιτρεπόμενα όρια περιορισμού του δικαιώματος, υπό καθεστώς εκτάκτων περιστάσεων.

5. Η εφαρμογή του δικαίου των εξαιρετικών περιστάσεων σε περίοδο οικονομικής κρίσης

Η συμπεριφορά της εκτελεστικής εξουσίας και η συνακόλουθη άσκηση της σχετικής λειτουργίας, φαίνεται ότι είναι αποδεκτό να διαφοροποιείται υπό καθεστώς εξαιρετικών περιστάσεων¹⁶. Κατά τις απόψεις που διαμορφώθηκαν διαχρονικώς, τόσο στο δόγμα του διοικητικού δικαίου, όσο και στη συναφή νομολογία, η ύπαρξη έκτακτων περιστάσεων μπορεί να δικαιολογήσει συνθήκες παρέκκλισης από την αρχή της νομιμότητας, γεγονός που ώθησε ορισμένους νομικούς, στη δεκαετία του '20, να αναπτύξουν τη θεωρία της «θεμιτής παρανομίας» (*illegalite legitime*). Η θεωρία αυτή που αποτέλεσε δημιούργημα της νομολογίας του γαλλικού ΣτΕ, αναφερόταν στη δυνατότητα της διοίκησης να παρεκκλίνει από την αρχή της νομιμότητας σε έκτακτες περιστάσεις και εκ λόγων γενικότερης ανάγκης και σκοπιμότητας. Λίγα χρόνια μετά, στις αρχές της δεκαετίας του '30, το δικό μας ΣτΕ στήριξε στην παραπάνω θεωρία, σχετική απόφασή του, υιοθετώντας, κατά κάποιο τρόπο, για πρώτη φορά στα νομολογιακά μας χρονικά, τις έ-

κτακτες περιστάσεις, ως λόγο παρέκκλισης από την αρχή της νομιμότητας¹⁷. Συμπωματικώς, η πραγματική βάση της προαναφερθείσας πρώτης νομολογιακής παρέμβασης του ΣτΕ (1932), αναγόταν και τότε σε περίοδο σοβαρής εσωτερικής κρίσης οικονομικής μορφής που διερχόταν η Χώρα την εποχή εκείνη.

Όπως ήταν φυσικό, διατυπώθηκαν, μετέπειτα, πολλές επιφυλάξεις για την αποδοχή εκ μέρους του δικαστή της παραπάνω θεωρίας, τόσο σε σχέση με τις δυσχέρειες εφαρμογής¹⁸, όσο και αν η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος μπορεί να θεμελιώσει απαλλαγή από την αρχή της νομιμότητας¹⁹. Ωστόσο, ανεξαρτήτως των δογματικών επιφυλάξεων ή αντιθέτων απόψεων, βρισκόμαστε ενώπιον μιας πραγματικής κατάστασης. Υπό την έννοια αυτή, είναι προφανές ότι, η παρέκκλιση από την αρχή της νομιμότητας, ουσιαστικώς χάριν γενικού συμφέροντος, θα μπορούσε να λάβει χώρα, όχι μόνο σε περιπτώσεις πολέμου, αλλά και, κατ' επέκταση, σε άλλες περιόδους και περιστάσεις της κρατικής ζωής, όπως σοβαρών εσωτερικών κρίσεων.

Έτσι, υπό την αίρεση ότι συντρέχουν οι σχετικές προϋποθέσεις που τέθηκαν διαχρονικώς από τη θεωρία του διοικητικού δικαίου, αλλά και τη σπάνια νομολογία των αρμοδίων δικαστηρίων, ως καθεστώς εξαιρετικών περιστάσεων μπορεί να θεωρηθεί και η περίπτωση της ύπαρξης της οικονομικής κρίσης που διέρχεται η Χώρα κατά την παρούσα χρονική συγκυρία. Η δικαιοκή τάξη μπορεί, κατά κύριο λόγο, να τίθεται υπό καθεστώς εξαιρετικών περιστάσεων, αν, υφίσταται ή επίκειται κίνδυνος, οι συνέπειες του κινδύνου αφορούν στο σύνολο των πολιτών και απειλείται η συνέχεια της οργανωμένης κοινωνίας. Τέλος, ο κίνδυνος πρέπει να είναι εξαιρετικός, με αποτέλεσμα τα υπό ομαλές συνθήκες μέτρα ή περιορισμοί που προβλέπονται και επιτρέπονται από τη συνθήκη έννομη τά-

16. Η θεωρία των εξαιρετικών περιστάσεων (*theorie des circonstances exceptionnelles*) διατυπώθηκε, σε θεωρητικό επίπεδο, το πρώτον, από τον Μ. Χαυρίου (βλ. *Notes d' Arrets*, τομ. 1, σ. 698 επ.) και αναλύθηκε περαιτέρω και από τους Α. Βοσc (βλ. *Les actes de gouvernement et la theorie des pouvoirs de guerre*, στο *Revue de Droit Public*, 1926, σ. 186 επ.) και Η. Welter (βλ. *Le controle juridictionnel de la moralite administrative*, σ. 445 επ.), όπως διαλαμβάνονται σε Π. Σταματούλη, Η θεμιτή παρανομία εν τω Διοικητικώ Δικαίω, Δικαστική Ε', σ. 207 επ., σημείωμα-σχόλιο στην ΣτΕ 636/1932. Πολλά στοιχεία της θεωρίας αυτής χρησιμοποιήθηκαν, κατά την πρόσφατη απόφαση του ΣτΕ (Ολομ) 668/2012. Τα εννοιολογικά στοιχεία της θεωρίας και οι προϋποθέσεις εφαρμογής της περιέχονται και στην ενδιαφέρουσα εισήγηση του Προέδρου ΣτΕ Π. Πικραμμένου με τίτλο «Δημόσιο Δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας», κατά την εσπερίδα που διοργανώθηκε από το Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών την 12.3.2012, με θέμα «Η Αρχή του Κράτους Δικαίου σε έκτακτες συνθήκες μέσα στο περιβάλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

17. Πρόκειται για την ΣτΕ 636/1932, στο σκεπτικό της οποίας έγινε δεκτό ότι εξαιρετικές περιπτώσεις καθιστούν νόμιμη ενέργεια που παραλείφθηκε από τη διοίκηση, αδύνατη ή ασύμφορη, από άποψη δημοσίου συμφέροντος. Περαιτέρω, χρήση της αυτής νομικής βάσης έγινε αργότερα και με τη ΣτΕ 448/1939.

18. Βλ. Φ. Βεγλερή, Η συμμόρφωση της διοικήσεως εις τας αποφάσεις του ΣΤΕ, 1934, σ. 54 επ.

19. Π.-Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 5η έκδ., 2004, σ. 182 επ.

ξη, να καθίστανται σαφώς ανεπαρκή.

Υπό την έννοια αυτή, η εκτελεστική εξουσία μπορεί να προτείνει και η νομοθετική να υιοθετήσει έκτακτα μέτρα για την αντιμετώπιση της σχετικής έκτακτης κατάστασης. Ωστόσο, τα μέτρα μπορεί να ληφθούν υπό την προϋπόθεση της τήρησης της αρχής αναλογικότητας. Η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας νοείται υπό την έννοια ότι, τα μέτρα που θα ληφθούν πρέπει να είναι τα κατάλληλα για να μειώσουν ή να εξαφανίσουν τον κίνδυνο, να είναι προσωρινά και να ισχύουν μόνο για όσο χρόνο διαρκεί η κατάσταση των εξαιρετικών περιστάσεων. Τέλος, ο βαθμός απόκλισης των μέτρων από τα συνήθη επίπεδα προστασίας των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, θα πρέπει να βρίσκεται σε αναλογία με τη σοβαρότητα του κινδύνου.

Από τα ανωτέρω εκτεθέντα προκύπτει ότι, η λήψη και η εφαρμογή των όποιων μέτρων συνεπάγεται, τόσο παρέκκλιση από την αρχή της νομιμότητας, όσο και περιορισμό ορισμένων δικαιωμάτων. Ωστόσο, δεν τέθηκε ποτέ σε αμφισβήτηση ότι τα έκτακτα μέτρα που μπορεί να λαμβάνονται, κατά το χρονικό διάστημα που διαρκούν οι έκτακτες περιστάσεις, πρέπει να είναι συμβατά με τις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας και, φυσικά, σε καμία περίπτωση η λήψη των μέτρων αυτών να κατατείνει στην προσβολή του πυρήνα του δικαιώματος.

6. Η συμβατότητα του μέτρου της διακοπής της σύνδεσης του καταναλωτή

Κατά συνέπεια, πρέπει να εξετασθεί αν, υπό το καθεστώς διακηρυγμένων εκτάκτων περιστάσεων, είναι ανεκτός ο περιορισμός του δικαιώματος στην Καθολική Υπηρεσία ηλεκτρικής ενέργειας, αν δεν καταβληθεί το επίμαχο ειδικό τέλος. Η διερεύνηση πρέπει να περιλαμβάνει και την περίπτωση περιορισμού του δικαιώματος, υπό την μορφή προσωρινής ισχύος του μέτρου.

Για το σχηματισμό της σχετικής άποψης, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη, όπως άλλωστε και προαναφέρθηκε, το γεγονός ότι, η καθημερινή ζωή του πολίτη εξαρτάται κατά μέγιστο βαθμό από την παρεχόμενη υπηρεσία ηλεκτρικής ενέργειας και η αποστέρησή της προκαλεί σοβαρότατες συνέπειες στην εκπλήρωση των βιοτικών του αναγκών που σχετίζονται με τη ζωή, την υγεία και γε-

νικώς το στοιχειωδώς αξιοπρεπή βίο του. Αν η προηγούμενη παραδοχή είναι ορθή, είναι προφανές ότι δεν μπορεί να τεθεί ζήτημα οιαδήποτε περιορισμού του δικαιώματος στην Καθολική Υπηρεσία, έστω και υπό μορφή προσωρινού μέτρου. Τούτο, επειδή πρακτικώς, ο καταναλωτής-πολίτης είτε έχει ενεργή σύνδεση με το δίκτυο ηλεκτρικής ενέργειας, είτε όχι. Με άλλα λόγια, από τη φύση του προσβαλλόμενου δικαιώματος, δεν μπορεί κάποιος να ισχυρισθεί ότι είναι ανεκτός ο περιορισμός του δικαιώματος, ήτοι η αποστέρησή το έστω και σε προσωρινή βάση.

Περαιτέρω, είναι αμφίβολο, αν μπορεί να τεθεί το όλο ζήτημα και στη βάση της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας. Συγκεκριμένα, τα ζητήματα που αναφέρονται έχουν να κάνουν με το γεγονός ότι έχουν θεσπισθεί και άλλα (επώδυνα) μέτρα για τη μείωση του δημοσίου ελλείμματος της Χώρας, ενώ δεν μπορεί να αξιολογηθεί η συμμετοχή κάθε ενός καταναλωτή στην προσμέτρηση των δυσμενών επιπτώσεων, επειδή το ειδικό τέλος δεν καταβάλλεται από όλους τους ιδιοκτήτες αιτήτων, αλλά μόνο από αυτούς που είναι κύριοι δομημένων επιφανειών. Επίσης, πρέπει να σημειωθεί ότι το μέτρο υπόκειται σε πολλές εξαιρέσεις²⁰, αλλά και σε πολλές παλινωδίες, ως προς την εφαρμογή του, με αποτέλεσμα να τίθεται σε αμφιβολία η καθολικότητά του και να έχει, αφενός «εκφυλισθεί» νομοθετικά η επιδίωξή του, αλλά αφετέρου να έχει κλονισθεί το τυχόν έρεισμά του στην αρχή της ισότητας.

Στη συνέχεια, η έλλειψη αναλογικότητας υποστηρίζεται και από το γεγονός ότι το επίμαχο μέτρο δεν έχει δοκιμαστεί υπό συνθήκες λειτουργίας προβλεπομένων μέτρων με βάση τις διατάξεις ΚΕΔΕ, ήτοι δεν καταδείχθηκε η αδυναμία είσπραξης και ο βαθμός αποτυχίας του, με τα συνήθη «εργαλεία» που το κράτος διαθέτει από τους ισχύοντες μηχανισμούς του. Αυτό, όμως, που πρέπει να τονισθεί με ιδιαίτερη έμφαση είναι το γεγονός ότι, διακεκριμένα και εξατομικευμένα για τον καταναλωτή, το μέτρο είναι δυσβάστακτο. Πειδή, στην περίπτωση του περιορισμού του δικαιώματος στην Καθολική Υπηρεσία, αυτός (ο καταναλωτής) δεν θα μπορεί, πλέον, να ικανοποιήσει βασικές ανάγκες της καθημερινής του δια-

20. Βλ. τις διατάξεις της § 5 του άρθρου 53 του ν. 4211.

σης. Ο βαθμός επίπτωσης του δυσβάστακτου χαρακτήρα του μέτρου δεν χρειάζεται να αναλυθεί περισσότερο, επειδή ανήκει στην κλασική σφαίρα των διδαγμάτων της κοινής πείρας. Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι, στην περίπτωση των περιορισμών του δικαιώματος στην Καθολική Υπηρεσία, που τίθενται από το οικείο νομοθετικό πλαίσιο, είτε ο καταναλωτής υπέχει ατομικώς ευθύνης (μη καταβολή των σχετικών χρεώσεων), είτε ο αρμόδιος διαχειριστής αρνείται αιτιολογημένως και για προσωρινό χρονικό διάστημα τη νέα σύνδεση. Αντιθέτως, στον απόλυτο περιορισμό του παραπάνω δικαιώματος, λόγω της μη καταβολής του ειδικού τέλους, η αποστέρηση της σύνδεσης επιβάλλεται σε υφιστάμενη παροχή επ' αόριστον και για λόγο άσχετο προς τις υπηρεσίες ηλεκτρικής ενέργειας, υπό την έννοια ότι, η προεκτεθείσα αποστέρηση διαφεύγει του ελέγχου, τόσο του καταναλωτή, όσο και του αρμόδιου διαχειριστή.

Ακολουθώς, το μέτρο δεν έχει προσωρινό χαρακτήρα ή τουλάχιστον δεν προκύπτει κάτι τέτοιο από τη διατύπωση της επίμαχης διάταξης²¹, ενώ έχει εντόνως αμφισβητηθεί και η αποτελεσματικότητά του, λόγω των διαρκών μεταβολών του τρόπου είσπραξης και των προσώπων των υπόχρεων.

Τέλος, υπό τις συνθήκες και τις προϋποθέσεις που προαναφέρθηκαν, είναι εξαιρετικά δυσχερές η αξιολόγηση της κατ' ουσίαν δυο αντισυγκρουμένων εκφάνσεων του δημοσίου συμφέροντος. Του επικληθέντος επιτακτικού εθνικού για την επιβολή του μέτρου και αυτού της προστασίας του καταναλωτή, που ως πολίτης μετέχει του λαού, ήτοι της συνιστώσας (στοιχείου) της σύνθεσης του κράτους. Συνεπώς, υπό τις συνθήκες αυτές, ο προεκτεθείς περιορισμός συνιστά μέτρο επαχθέστερο, εξατομικευμένα για κάθε καταναλωτή, και για τον ανωτέρω λόγο. Έτσι, επειδή είναι προφανές ότι, η λήψη του ανωτέρω μέτρου προσκρούει και στην αρχή της αναλογικότητας, ενώ προδήλως προ-

σβάλλει τον πυρήνα του δικαιώματος, το εν λόγω μέτρο, εκτός του ότι αντίκειται στην οικεία ευρωπαϊκή νομοθεσία, είναι επιπροσθέτως και αντιουταγματικό και επομένως ο περιορισμός του δικαιώματος, υπό τη μορφή του επίμαχου μέτρου, δεν μπορεί να είναι ανεκτός, ακόμη και υπό τις παρούσες έκτακτες περιστάσεις.

7. Συμπέρασμα

Από τα ανωτέρω εκτεθέντα προκύπτουν τα ακόλουθα. Κατ' αρχάς, το δικαίωμα στην Καθολική Υπηρεσία συνιστά, πλέον, ευρωπαϊκό κεκτημένο, στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού νομοθετικού πλαισίου που διέπει την απελευθερωμένη αγορά ενέργειας. Η ηλεκτρική ενέργεια είναι αναγκαία για την εκπλήρωση των στοιχειωδών καθημερινών βιοτικών αναγκών του οικιακού καταναλωτή και η τυχόν αποστέρησή της θέτει σε κίνδυνο τη ζωή, την υγεία και τη στοιχειώδη αξιοπρέπειά του.

Το δικαίωμα στην Καθολική Υπηρεσία μπορεί να περιορισθεί, μόνο για τους λόγους που ρητώς και περιοριστικώς προβλέπονται στο νόμο. Τυχόν άλλοι λόγοι που επιβάλλονται, επειδή σήμερα η δικαιοκή μας τάξη βρίσκεται υπό καθεστώς έκτακτων περιστάσεων, δεν μπορεί να είναι ανεκτοί, αν παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας ή προσβάλλουν τον πυρήνα του δικαιώματος. Εξ αιτίας της φύσης της Καθολικής Υπηρεσίας και του επιδιωκόμενου σκοπού της, ουδείς άλλος λόγος περιορισμού μπορεί να είναι ανεκτός, επειδή τείνει απευθείας στην προσβολή του πυρήνα του δικαιώματος, ήτοι την ολοσχερή αποστέρηση του καταναλωτή από την παροχή της Καθολικής Υπηρεσίας, με τις προεκτεθείσες δυσμενείς γι' αυτόν επιπτώσεις.

Κατά συνέπεια, η επίμαχη ρύθμιση, κατά την οποία η μη καταβολή του επιβληθέντος ειδικού τέλους στις ηλεκτροδοτούμενες δομημένες επιφάνειες των ακινήτων, συνεπάγεται τη διακοπή της σύνδεσης με το δίκτυο της ηλεκτρικής ενέργειας, δεν είναι συμβατή, τόσο προς την εθνική συνταγματική τάξη, όσο και προς την ευρωπαϊκή νομοθεσία που διέπει την απελευθερωμένη αγορά ενέργειας.

21. Βλ. τη διάταξη της § 1 του άρθρου 1 του άρθρου 53 του ν. 4021/2011, κατά την οποία προβλέπεται η επιβολή του τέλους στις ηλεκτροδοτούμενες επιφάνειες που υπάγονται κατά την 17η Σεπτεμβρίου κάθε έτους στο τέλος ακίνητης περιουσίας.

