ΔΙΚΑΙΟ & ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΕΤΑΙΡΙΩΝ

04

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ - ΜΕΛΕΤΗ & ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΕΜΠΟΡΙΚΟΥ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ, ΕΡΓΑΤΙΚΟΥ & ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΑΝΑΤΥΠΟ

Ιωάννης Παπαδάκης
Δικηγόρος, ΜΔΕ

Νικόλαος Καλαντζής
Ασκούμενος Δικηγόρος

Η φορολόγηση των υπερκερδών στην αγορά ενέργειας υπό το φως των πρόσφατων νομολογιακών εξελίξεων (με αφορμή τις ΣτΕ 188-190/2024)

Online πρόσβαση σε **ΔΕΕ** στην Πλατφόρμα Νομικού Περιεχομένου | www.qualex.gr

ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Η φορολόγηση των υπερκερδών στην αγορά ενέργειας υπό το φως των πρόσφατων νομολογιακών εξελίξεων (με αφορμή τις ΣτΕ 188-190/2024)*

Η παρούσα μελέτη εκκινεί από αδρομερή παράθεση εν ισχύ νομοθετικών διατάξεων, τόσο της εθνικής όσο και της ενωσιακής νομοθεσίας, με αντικείμενο τη φορολόγηση των υφιστάμενων υπερκερδών των παραγωγών ενέργειας. Ακολούθως, αναλύονται οι κρίσιμες σκέψεις της υπ' αριθ. 188/2024 απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας, με έμφαση, αφενός, στα ακανθώδη συνταγματικά ζητήματα, τα οποία ανέκυψαν επ' ευκαιρία της καθιέρωσης της έκτακτης εισφοράς του άρθρου 37 Ν 4936/2022 κι, αφετέρου, στη φύση της υπό κρίση έκτακτης εισφοράς ως sui generis δημόσιου βάρους.

Ιωάννης Παπαδάκης
Δικηγόρος, ΜΔΕ

Νικόλαος Καλαντζής
Ασκούμενος Δικηγόρος

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Εισαγωγικά
II. Τα εθνικά μέτρα φορολόγησης των υπερκερδών των παραγωγών ενέργειας
III. Ο εν συνεχεία θεσπισθείς Κανονισμός (ΕΕ) 2022/1854
IV. Η υπ' αριθ. 188/2024 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας
V. Καταληκτικές παρατηρήσεις

I. Εισαγωγικά

Η καθιέρωση έκτακτης εισφοράς σε υφιστάμενα υπερκέρδη παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας αποτέλεσε εφεύρημα του ενωσιακού νομοθέτη, το οποίο υλοποιήθηκε εν είδει αντιδότου έναντι της κατακόρυφης αύξησης των λιανικών τιμών ηλεκτρικής ενέργειας. Πράγματι, η Ευρωπαϊκή Ένωση αντιλήφθηκε άμεσα ότι η αυξημένη ζήτηση φυσικού αερίου στην μετά-Covid εποχή οδήγησαν σε ραγδαία αύξηση της χονδρικής τιμής ηλεκτρικής ενέργειας, η οποία μετακυλίστηκε ακολούθως στον τελικό καταναλωτή.

Στο ανωτέρω πλαίσιο, τον Οκτώβριο 2021 παρουσιάστηκε το πρώτον από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μία (χαρακτηρισθείσα ως) εργαλειοθήκη για την αντιμετώπιση της αύξησης των τιμών της ενέργειας και για τη (σταδιακή) επίτευξη μιας κοινωνικά δίκαιης και βιώσιμης ενεργειακής μετάβασης[1]. Τα προτεινόμενα από αυτήν μέτρα ήταν δυνατόν να κατηγοριοποιηθούν σε **(α)** άμεσα μέτρα, τα οποία συνδέοντο με τη φορολογία[2], την άμεση εισοδηματική στήριξη και την παροχή βραχυπρόθεσμης ανακούφισης από τα προβλήματα που προκάλεσε η αύξηση των τιμών και θα μπορούσαν να λάβουν αυτοτελώς τα κράτη μέλη, καθώς και **(β)** μεσοπρόθεσμα μέτρα, τα οποία συνδέοντο με την αποθήκευση ενέργειας και την ενοποίηση της αγοράς, ώστε να εξασφαλιστεί η ανθεκτικότητα αυτής και η καλύτερη προετοιμασία της για την αστάθεια και τις μελλοντικές προκλήσεις. Τα τελευταία αυτά μέτρα μεσοπρόθεσμου χαρακτήρα θα λαμβάνοντο με πρωτοβουλίες σε επίπεδο ΕΕ.

Εντούτοις, η βαθμιαία κλιμάκωση του επιθετικού πολέμου της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας τον Φεβρουάριο 2022, προκάλεσε ταχύτατα την εκτίναξη της χονδρικής τιμής ηλεκτρικής ενέργειας[3], γεγονός που ανάγκασε την Ευρωπαϊκή Ένωση να συνειδητοποιήσει ότι τα προταθέντα από εκείνη μέτρα δεν επαρκούσαν προκειμένου να ανταποκριθεί στις νέες προκλήσεις που προέκυψαν στον τομέα της ενέργειας. Για τον λόγο αυτό, τον Μάρτιο 2022 παρουσιάστηκε από την Ευρωπαϊκή

---

* Βλ. την απόφαση ΣτΕ 188/2024 στη σελ. 409 του παρόντος τεύχους.

1. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Αντιμετώπιση της αύξησης των τιμών της ενέργειας: μια εργαλειοθήκη για δράση και στήριξη, COM/2021/660 final.
2. Ειδικά ως προς τη φορολογία, η Ανακοίνωση της Επιτροπής πρότεινε ως εναλλακτικές λύσεις στα κράτη - μέλη: **(α)** να μειώσουν τους φορολογικούς συντελεστές του ΕΦΚ και του ΦΠΑ για τους ευάλωτους πληθυσμούς, για περιορισμένο χρονικό διάστημα και με στοχευμένο τρόπο και **(β)** να εξετάσουν το ενδεχόμενο χρηματοδότησης καθεστώτων στήριξης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας από άλλους πόρους αντί των εισφορών που περιλαμβάνονται στους λογαριασμούς ηλεκτρικού ρεύματος.
3. Συναφώς, αξίζει να σημειωθεί ότι (βάσει των διαθέσιμων στατιστικών στοιχείων της Eurostat, κατά το χρόνο εισβολής της Ρωσίας στην Ουκρανία, η ΕΕ εισήγαγε το 90% του φυσικού αερίου που κατανάλωνε με πάνω από το 40% της συνολικής κατανάλωσης να προέρχεται από την Ρωσία. Περαιτέρω, από τη Ρωσία προήρχοντο επίσης και το 27% των εισαγωγών πετρελαίου και το 46% των εισαγωγών γαιάνθρακα.

Επιτροπή το **σχέδιο δράσης REPowerEU**[4], το οποίο αποτελούσε το πλαίσιο κοινής ευρωπαϊκής δράσης για μία «*πιο προσιτή οικονομικά, εξασφαλισμένη και βιώσιμη ενέργεια*»[5].

Μεταξύ των δράσεων του REPowerEU συμπεριελήφθησαν (ως Παράρτημα 2 της σχετικής ανακοίνωσης της Επιτροπής) κατευθυντήριες οδηγίες προς τα κράτη μέλη αναφορικά με την εφαρμογή φορολογικών μέτρων για τον περιορισμό των απρόσμενων («ουρανοκατέβατων» κατά πιστή μετάφραση του αγγλικού «windfall») εσόδων που αποκτούν ορισμένοι παραγωγοί ηλεκτρικής ενέργειας. Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες αυτές γραμμές, η ανακατανομή των εσόδων αυτών στους τελικούς καταναλωτές ηλεκτρικής ενέργειας θα αποτελούσε μεν τρόπο (έστω κι εν μέρει) αποτροπής του ενδεχομένου οι τρέχουσες υψηλές τιμές του φυσικού αερίου να αυξήσουν το κόστος με το οποίο επιβαρύνονται οι τελικοί καταναλωτές, πλην όμως ένα τέτοιο μέτρο θα έπρεπε να σχεδιαστεί προσεκτικά, ώστε να λαμβάνεται ιδίως πρόνοια (μεταξύ άλλων) ως προς τα ακόλουθα στοιχεία:

(α) η διάρκεια του μέτρου να είναι περιορισμένη και να συνδέεται με μια συγκεκριμένη κατάσταση κρίσης.

(β) το μέτρο να μην επηρεάζει τη διαμόρφωση των τιμών χονδρικής της ηλεκτρικής ενέργειας βάσει του οριακού κόστους που εκφράζεται με την καμπύλη αξίας, έτσι ώστε να διατηρείται η αποτελεσματικότητα των επιδράσεων των τιμολογιακών μηνυμάτων πάνω στις βραχυπρόθεσμες επιχειρησιακές αποφάσεις.

(γ) το μέτρο ομοίως να μην επηρεάζει τις μακροπρόθεσμες τάσεις των τιμών που προκύπτουν από τις διαρθρωτικές εξελίξεις της αγοράς, ούτε και το μήνυμα από τις τιμές των ανθρακούχων εκπομπών στο ΣΕΔΕ της ΕΕ.

(δ) η μέθοδος υπολογισμού των απροσδόκητων κερδών να προσδιορίζεται σαφώς βάσει αντικειμενικών και επαληθεύσιμων κριτηρίων και γεγονότων και να αιτιολογείται.

(ε) το μέτρο να μην κάνει διάκριση μεταξύ διαφορετικών τεχνολογιών παραγωγής, αλλά να περιλαμβάνει κάθε μονάδα παραγωγής ενέργειας με καύση λιθάνθρακα και λιγνίτη, από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (συμπεριλαμβανομένης της υδροηλεκτρικής) και από πυρηνική ενέργεια.

(στ) τα έσοδα από το μέτρο να μετακυλίονται στα νοικοκυριά ή σε μη επιλεκτικά και διαφανή μέτρα που στηρίζουν όλους τους τελικούς καταναλωτές (όπως, ενδεικτικά, με την παροχή έκπτωσης στους λογαριασμούς ηλεκτρικής ενέργειας των τελικών καταναλωτών, ανάλογης προς τη μέση ημερήσια ή εβδομαδιαία κατανάλωσή τους).

4. Το σχέδιο REPowerEU απέβλεψε στο να αυξήσει την ανθεκτικότητα του ενεργειακού συστήματος όλης της ΕΕ με βάση δύο πυλώνες: **(α)** τη διαφοροποίηση του εφοδιασμού με φυσικό αέριο, με την αύξηση των εισαγωγών υγροποιημένου φυσικού αερίου και των εισαγωγών μέσω αγωγών από μη Ρώσους προμηθευτές, και με την αύξηση των επιπέδων βιομεθανίου και υδρογόνου, και **(β)** την ταχύτερη μείωση της εξάρτησης της ΕΕ από τα ορυκτά καύσιμα στο επίπεδο των κατοικιών, των κτιρίων και της βιομηχανίας, καθώς και στο επίπεδο του συστήματος ηλεκτρικής ενέργειας, με την ενίσχυση των κερδών ενεργειακής απόδοσης, την αύξηση του μεριδίου των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και την αντιμετώπιση των σημείων συμφόρησης στις υποδομές.
5. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: REPowerEU: Κοινή ευρωπαϊκή δράση για πιο προσιτή οικονομικά, εξασφαλισμένη και βιώσιμη ενέργεια, COM(2022) 108 final.

II. Τα εθνικά μέτρα φορολόγησης των υπερκερδών των παραγωγών ενέργειας

Μεσούσης της ήδη ανωτέρω περιγραφείσας ενεργειακής κρίσης, με το άρθρο εξηκοστό πρώτο Ν 4839/2021 συστάθηκε το πρώτον σε εθνικό επίπεδο Ειδικός Λογαριασμός με την ονομασία "Ταμείο Ενεργειακής Μετάβασης" (Τ.Ε.Μ.), διαχειριστής του οποίου ορίστηκε ο Διαχειριστής Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας και Εγγυήσεων Προέλευσης (Δ.Α.Π.Ε.Ε.Π.). Σκοπό του Τ.Ε.Μ. αποτέλεσε εξ αρχής η παροχή επιδότησης της τιμολογητέας κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας μέσω παροχής έκπτωσης στους λογαριασμούς των δικαιούχων από τους προμηθευτές ηλεκτρικής ενέργειας.

Κατόπιν δημοσίευσης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή του σχεδίου δράσης REPowerEU και κατ' εφαρμογή των αναφερόμενων στο Παράρτημα 2 αυτού (ώστε να τροφοδοτηθεί με τους απαιτούμενους πόρους το Τ.Ε.Μ.), με το άρθρο 37 Ν 4936/2022[6] θεσπίστηκε έκτακτη εισφορά βαρύνουσα τους παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας, η οποία αντιστοιχεί στο ενενήντα τοις εκατό (90%) επί της θετικής διαφοράς του Μεικτού Περιθωρίου Κέρδους (ΜΠΚ) κάθε μονάδας παραγωγής και για κάθε έναν από τους μήνες της περιόδου από 01.10.2021 έως και την 30.06.2022 σε σχέση με τον αντίστοιχο μήνα του προηγουμένου έτους. Περαιτέρω, με την παρ. 7 του ίδιου ως άνω άρθρου παρασχέθηκε νομοθετική εξουσιοδότηση προς τους Υπουργούς Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Οικονομικών, προκειμένου με κοινή απόφασή τους να καθορίσουν εν γένει κάθε λεπτομέρεια και διαδικασία που απαιτείται για την επιβολή της υπό κρίση εισφοράς, συμπεριλαμβανομένου του καθορισμού των ζητημάτων εφαρμογής της μεθοδολογίας για τον υπολογισμό της εισφοράς.

Κατ' εφαρμογή των προβλεπόμενων στην προαναφερθείσα παρ. 7 της ανωτέρω διάταξης νόμου, η ΡΑΕ διατύπωσε την υπ' αριθμ. 10/2022 «Πρόταση επί της εφαρμογής της μεθοδολογίας του άρθρου 37 του Ν 4936/2022», επί τη βάσει της οποίας εκδόθηκε ΥΠΕΝ/ΔΗΕ/87027/2890/30.8.2022 κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος και Ενέργειας (πρώτη προσβαλλόμενη πράξη στην κρινόμενη απόφαση), τροποποιηθείσα εν συνεχεία με την ΥΠΕΝ/ΔΗΕ/111281/4111/26.10.2022 όμοια (δεύτερη προσβαλλόμενη πράξη)[7].

6. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση της υπό κρίση διάταξης, η οποία τέθηκε στο νόμο υπό τη μορφή τροπολογίας, η διάταξη αυτή «*αντιμετωπίζει το ζήτημα των αιφνίδιων και υπερβαλλόντων κερδών των επιχειρήσεων παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας κατά την περίοδο της τρέχουσας ενεργειακής κρίσης και της συνακόλουθης αύξησης των τιμών στις αγορές ηλεκτρικής ενέργειας. Παράλληλα,* [...] *στοχεύει στην αντιμετώπιση του ζητήματος των ιδιαίτερα αυξημένων τιμών ηλεκτρικής ενέργειας προς τους τελικούς καταναλωτές, δια ενίσχυσης των πόρων του ειδικού λογαριασμού με την ονομασία Ταμείο Ενεργειακής Μετάβασης (ΤΕΜ), ώστε να είναι εφικτή η αύξηση των επιδοτήσεων στους τελικούς καταναλωτές ηλεκτρικής ενέργειας, με σκοπό τη μείωση του σχετικού κόστους.* [...] *[Π]ρόκειται για εφαρμογή προσωρινών, έκτακτων αλλά αναγκαίων μέτρων για την απομείωση των ανωτέρω υπερβαλλόντων κερδών στην δραστηριότητα παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, που στοχεύουν στην στήριξη των τελικών καταναλωτών και στην εύρυθμη λειτουργία των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας.* [...]».
7. Συναφώς, επισημαίνεται ότι η υπό κρίση ΚΥΑ τροποποιήθηκε εν συνεχεία (ήτοι μετά την κατάθεση της κριθείσας αίτησης ακύρωσης) εκ νέου με την ΥΠΕΝ/ΔΗΕ/8304/148/25.01.2023 όμοια.

III. Ο εν συνεχεία θεσπισθείς Κανονισμός (ΕΕ) 2022/1854

Εν όψει της έκρυθμης κατάστασης που συνέχισε να επικρατεί στην αγορά ενέργειας, τα κράτη μέλη αποφάσισαν να υιοθετήσουν μία ενιαία και συντονισμένη προσέγγιση, διότι, όπως είχε αρχίσει να διαφαίνεται, η λήψη μονομερών κι αποσπασματικών μέτρων θα επηρέαζε σημαντικά τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς ενέργειας, θα έθετε σε κίνδυνο την ασφάλεια του εφοδιασμού και θα οδηγούσε σε περαιτέρω αυξήσεις των λιανικών τιμών ηλεκτρικής ενέργειας σε κράτη μέλη, τα οποία είχαν πληγεί εντονότερα από την τρέχουσα ενεργειακή κρίση.

Ως εκ τούτου, κρίθηκε σκόπιμο να αναληφθεί, μεταξύ άλλων, δράση σε επίπεδο Ένωσης, με τη θέσπιση του **Κανονισμού 2022/1854/ΕΕ**[8], ο οποίος ειδικά ως προς την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας προέβλεψε **(α)** υποχρεωτικό ανώτατο όριο στα αγοραία έσοδα αυτών (ιδ. άρθρα 6 – 8 αυτού) και **(β)** διανομή των πλεοναζόντων εσόδων στους τελικούς πελάτες ηλεκτρικής ενέργειας (ιδ. άρθρα 9 – 10 αυτού).

Αξίζει, συναφώς, να σημειωθεί ότι ως νομική βάση του Κανονισμού 2022/1854/ΕΕ επελέγη το άρθρο 122 παρ. 1 ΣΛΕΕ, το οποίο καθιστά δυνατή τη θέσπιση κατάλληλων μέτρων από το Συμβούλιο (κατόπιν πρότασης της Επιτροπής) για την αντιμετώπιση της υφιστάμενης οικονομικής κατάστασης, ιδίως εάν πρόκειται να ανακύψουν (ή έχουν ήδη ανακύψει) σοβαρές δυσκολίες στον εφοδιασμό με ορισμένα προϊόντα στον τομέα της ενέργειας[9].

IV. Η υπ' αριθ. 188/2024 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας

Τούτων δοθέντων, το Συμβούλιο της Επικρατείας (Β' Τμήμα δικάσαν σε μείζονα – επταμελή σύνθεση) κλήθηκε, με την υπ' αριθ. 188/2024 απόφασή του, να εξετάσει αφενός τη συνταγματικότητα του άρθρου 37 Ν 4936/2022 καθώς και τη συμφωνία του με το ενωσιακό δίκαιο (Κανονισμός 2022/1854/ΕΕ) και την ΕΣΔΑ, αφετέρου τη νομιμότητα των κατ' εξουσιοδότηση εκδοθεισών κοινών αποφάσεων των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Όπως προκύπτει σαφώς και από το διατακτικό της αποφάσεως, το Δικαστήριο απέρριψε συλλήβδην τους προβληθέντες λόγους ακύρωσης με την ακόλουθη, κατά περίπτωση, αιτιολογία.

- Η έκτακτη εισφορά του άρθρου 37 Ν 4936/2022 δεν αποτελεί φόρο.

Αρχικά, και προτού προβεί στην εξέταση των επιμέρους λόγων ακύρωσης των (ήδη ανωτέρω αναφερθεισών) κανονιστικών πράξεων, το Δικαστήριο υπεισήλθε σε εξέταση της νομικής φύσης της επιβληθείσας έκτακτης εισφοράς, αποφαινόμενο ότι αυτή δεν έχει τον χαρακτήρα φόρου, αλλά αποτελεί «*οικονομικής φύσης μέτρο διασφάλισης της εύρυθμης λειτουργίας της ελληνικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας*».

Προκειμένου να οδηγηθεί στην κατά τα ανωτέρω κρίση του, το Δικαστήριο εκκίνησε από την παραδοχή ότι η επιβληθείσα με την υπό κρίση διάταξη νόμου έκτακτη εισφορά αποτέλεσε επί της ουσίας (και επί τη βάσει όσων αναφέρθηκαν ανωτέρω σχετικά με την εργαλειοθήκη προτεινόμενων μέτρων του σχεδίου REPowerEU) θέσπιση ανώτατου ορίου στο κέρδος των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας από τη δραστηριότητά τους αυτή. Μέσω του περιορισμού αυτού των κερδών, ο εθνικός νομοθέτης απέβλεψε στη δημιουργία πόρων για το Τ.Ε.Μ., βάσει του οποίου θα επιδοτείτο μέρος της τιμολογητέας κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας και, τελικώς, θα στηρίζοντο οι (πλέον ευάλωτοι της αλυσίδας) τελικοί καταναλωτές ηλεκτρικής ενέργειας[10], προκειμένου να εξασφαλιστεί η πρόσβασή τους σε ένα αγαθό ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο, όπως η ενέργεια[11].

Πέραν τούτου, όμως, σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά από το Δικαστήριο, η επιβολή της υπό κρίση έκτακτης εισφοράς αποσκοπούσε περαιτέρω **(α)** στη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της ελληνικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας[12] και, μέσω αυτής, στην εξασφάλιση σταθερότητας του ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας, καθώς και **(β)** στην προστασία των δραστηριοποιούμενων στην παραγωγή ενέργειας από τις συνέπειες της πιθανής μη καταβολής των οφειλόμενων ποσών από τους τελικούς καταναλωτές και των συνεπακόλουθων αποσυνδέσεων, εξαιτίας της υπερβολικής αύξησης των τιμών ηλεκτρικής ενέργειας[13].

Καθώς είναι σαφές, η κρίση του Δικαστηρίου ότι η επίδικη έκτακτη εισφορά δεν αποτελούσε φόρο μόνο άμοιρη συνεπειών δεν θα μπορούσε να χαρακτηριστεί, δεδομένου ότι, κατόπιν τούτου, περιορίστηκαν τα όρια του συνταγματικού ελέγχου της. Πράγματι, επί τη βάσει των προαναφερθέντων, το Δικαστήριο απέρριψε ως αλυσιτελείς όλους τους λόγους

8. Κανονισμός (ΕΕ) 2022/1854 του Συμβουλίου της 6ης Οκτωβρίου 2022 σχετικά με παρέμβαση έκτακτης ανάγκης για την αντιμετώπιση των υψηλών τιμών ενέργειας
9. Η επίκληση του άρθρου 122 παρ. 1 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης του υπό κρίση Κανονισμού υπερίσχυσε έναντι άλλων πιθανών νομικών βάσεων (όπως το άρθρο 115 ή το άρθρο 194 παρ. 3 ΣΛΕΕ), καθώς η διάταξη του άρθρου 122 δεν εξαρτά τη θέσπιση νομοθετικών μέτρων από την επίτευξη ομοφωνίας. Η εν λόγω, μάλιστα, επιλογή του νομοθέτη δικαιώθηκε εκ του αποτελέσματος, διότι Πολωνία και Σλοβακία καταψήφισαν εντέλει τον προταθέντα Κανονισμό.
10. Συναφώς, ας σημειωθεί ότι, σύμφωνα με δημοσιευμένα στατιστικά στοιχεία της Eurostat, κατά το έτος 2022 η Ελλάδα σημείωνε την τρίτη χειρότερη θέση σε επίπεδο ΕΕ αναφορικά με τον δείκτη της ενεργειακής φτώχειας, δεδομένου ότι το 18,7% του πληθυσμού αδυνατούσε να κρατήσει την κατοικία του επαρκώς θερμαινόμενη. Κατά το ίδιο έτος, μεγαλύτερα επίπεδα ενεργειακής φτώχειας κατέγραψαν μόνο η Βουλγαρία (22,5%) και η Κύπρος (19,2%). Για τον δείκτη της ενεργειακής φτώχειας, ιδ. σχετ. και τη Σύσταση (ΕΕ) 2023/2407 της Επιτροπής, της 20ής Οκτωβρίου 2023 (C/2023/4080).
11. Επί του ζητήματος ιδ. τον Ευρωπαϊκό Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων, που διακηρύχθηκε από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή στις 17 Νοεμβρίου 2017 (2017/C 428/09), σύμφωνα με τον οποίο η ενέργεια συγκαταλέγεται μεταξύ των βασικών υπηρεσιών στις οποίες θα πρέπει όλοι να έχουν δικαίωμα πρόσβασης.
12. Προκειμένου να αποφανθεί ως προς αυτή την παράμετρο, το Δικαστήριο έλαβε περαιτέρω υπ' όψιν του ότι ο τρόπος υπολογισμού της έκτακτης αυτής εισφοράς ήταν καθ' όλα συμβατός με το πνεύμα των ευρωπαϊκών κατευθυντηρίων γραμμών, αναγνωρίζοντας ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε μονάδες παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας που ήταν πιο οικονομικά αποδοτικές λόγω επιχειρηματικών κινήσεων.
13. Τούτο, πρωτίστως ενόψει του ότι τα ποσά που κλήθηκαν να καταβάλουν οι παραγωγοί ηλεκτρικής ενέργειας επαναδιατέθηκαν, μέσω του Ταμείου Ενεργειακής Μετάβασης, στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας προς κάλυψη μέρους των οφειλών που προέκυψαν για τους τελικούς καταναλωτές.

ακύρωσης, οι οποίοι στηρίζοντο στην αντίθεση των προσβαλλομένων κανονιστικών πράξεων με συνταγματικές διατάξεις ή αρχές εφαρμοζόμενες μόνο σε περιπτώσεις φόρων και, ειδικότερα τους λόγους που αφορούσαν:

(α) την αντίθεση της εξουσιοδοτικής διάταξης του άρθρου 37 παρ. 7 Ν 4936/2022 προς το άρθρο 78 παρ. 4 Σ, καθ΄ ο μέτρο καθιστούσε αντικείμενο εξουσιοδότησης το αντικείμενο του φόρου.

(β) την αντίθεση του άρθρου 37 Ν 4936/2022 προς τα άρθρα 4 παρ. 1 και 5 και 78 Σ, καθώς και προς τις αρχές της βεβαιότητας και νομιμότητας του φόρου, καθ΄ ο μέτρο το τίμημα που εισέπραξαν οι υποκείμενοι στην έκτακτη εισφορά υποβλήθηκε, ως εισόδημα, σε διπλή φορολογία για την ίδια αιτία, ήτοι τόσο με την επίμαχη έκτακτη εισφορά όσο και με τις γενικές διατάξεις του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (Ν 4172/2013).

(γ) την παραβίαση της αρχής της ισότητας στα δημόσια βάρη, καθ' ο μέτρο η έκτακτη εισφορά επιβλήθηκε στο ακαθάριστο (και όχι στο καθαρό[14]) εισόδημα από την πώληση ηλεκτρικής ενέργειας.

(δ) την υπέρβαση της εξουσιοδοτικής διάταξης του άρθρου 37 παρ. 7 Ν 4936/2022 από τις προσβαλλόμενες κανονιστικές πράξεις, καθ' ο μέτρο κατέστησαν τη ΡΑΕ αρμόδια για τον προσδιορισμό (και όχι απλώς για τον υπολογισμό) του ποσού της έκτακτης εισφοράς, αναθέτοντάς της, δηλαδή, και την αρμοδιότητα βεβαίωσης της εισφοράς.

- Η έκτακτη εισφορά του άρθρου 37 Ν 4936/2022 δεν αντίκειται στον εν συνεχεία θεσπισθέντα Κανονισμό (ΕΕ) 2022/1854.

Κατόπιν των ανωτέρω, το Δικαστήριο υπεισήλθε στην εξέταση τυχόν αντίθεσης της επιβληθείσας έκτακτης εισφοράς του άρθρου 37 Ν 4936/2022 προς τον εν συνεχεία θεσπισθέντα (και ήδη ανωτέρω αναλυθέντα) Κανονισμό (ΕΕ) 2022/1854, με τις διατάξεις του οποίου ο ενωσιακός νομοθέτης προέβη στην κατά το πρώτον θέσπιση ανώτατου ορίου στα αγοραία έσοδα των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας. Σύμφωνα με τους σχετικώς προβληθέντες λόγους ακύρωσης, τους οποίους κλήθηκε να εξετάσει το Δικαστήριο, η έκτακτη εισφορά παραβίαζε την αρχή της υπεροχής του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διότι μετά τη θέσπιση του κατά τα ανωτέρω Κανονισμού δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ανεκτός οποιοσδήποτε άλλος (και δη προερχόμενος από εθνική νομοθεσία) τρόπος ρύθμισης του κόστους της ηλεκτρικής ενέργειας πλην του προκριτέου από τον ίδιο τον Κανονισμό[15].

Προκειμένου να αποφανθεί επί του λόγου αυτού ακύρωσης, το Δικαστήριο υπέμνησε την (εφαρμοζόμενη ως γενικό κανόνα του ενωσιακού δικαίου[16]) αρχή της ασφάλειας δικαίου, σύμφωνα με την οποία δεν είναι (κατ' αρχήν[17]) επιτρεπτό σε ουσιαστικούς κανόνες του ενωσιακού δικαίου να αναπτύσσουν αναδρομική ισχύ, ήτοι να έχουν ως χρονικό σημείο αφετηρίας ημερομηνία προγενέστερη της δημοσίευσής τους. Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι ο υπό κρίση Κανονισμός (και, πιο συγκεκριμένα, τα εν προκειμένω κρίσιμα άρθρα 6 & 7 αυτού) ανέπτυξε ισχύ για το χρονικό διάστημα από 01.12.2022 έως και 30.06.2023, ήτοι σε χρόνο κατά πολύ μεταγενέστερο της περιόδου για την οποία επιβλήθηκε η έκτακτη εισφορά του άρθρου 37 Ν 4936/2022 (01.10.2021 – 30.06.2022, ανεξαρτήτως εάν οι σχετικές ατομικές πράξεις προσδιορισμού του ακριβούς ποσού της έκτακτης εισφοράς εκδόθηκαν κατά πολύ αργότερα)[18], με αποτέλεσμα να μην τίθεται ζήτημα σύγκρουσης της εθνικής και της ενωσιακής νομοθεσίας πρωτίστως εν όψει του ότι δεν συνυπήρξαν χρονικά.

Εν όψει των ανωτέρω, το Δικαστήριο δεν εντόπισε αντίθεση της επιβληθείσας έκτακτης εισφοράς προς τον Κανονισμό (ΕΕ) 2022/1854.

- Η έκτακτη εισφορά του άρθρου 37 Ν 4936/2022 δεν αντίκειται στο άρθρο 5 παρ. 1 Σ και στην Ε.Σ.Δ.Α.

Εν συνεχεία, το Δικαστήριο κλήθηκε να εξετάσει τη συμβατότητα της έκτακτης εισφοράς προς τις διατάξεις **(α)** του άρθρου 5 παρ. 1 Σ αναφορικά με την προστασία της ελευθερίας της οικονομικής δραστηριότητας[19] και **(β)** του άρθρου 1 του Πρώτου

14. Ως καθαρό νοείται το εισόδημα, το οποίο θα προέκυπτε κατόπιν αφαίρεσης των δαπανών για την πραγματοποίησή του, ήτοι κατόπιν αφαίρεσης του κόστους παραγωγής και των εν γένει λειτουργικών δαπανών και άλλων αναγκαίων εξόδων.
15. Δεδομένου ότι σε αμφότερες τις περιπτώσεις, οι παρεμβάσεις του (ενωσιακού και εθνικού) νομοθέτη στη ρύθμιση του κόστους της ηλεκτρικής ενέργειας δεν αφορούσε τα έκτακτα αλλά τα φορολογητέα κέρδη του οικονομικού έτους 2022, όπως αυτά προέκυπταν με βάση τους εθνικούς φορολογικούς κανόνες, η αίτηση ακύρωσης προέβαλε αντίθεση του εθνικού μέτρου προς το ενωσιακό, δεδομένου ότι το πρώτο εισήγαγε διαφορετικό τρόπο υπολογισμού σε σχέση με την ακολουθητέα από το δεύτερο μεθοδολογία, έχοντας μάλιστα και διαφορετική περίοδο αναφοράς.
16. Ιδ. σχετ. ΔΕΕ, αποφάσεις της 9.3.2006, C-293/04, *Beemsterboer Coldstore Services BV*, σκ. 21, της 19.3.2009, C-256/07, *Mitsui & Co. Deutschland GmbH*, σκ. 32-33, της 30.4.2019, C-611/17, *Ιταλική Δημοκρατία κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, σκ. 106, της 4.5.2023, C-99/22, *Καπνική Μιχαηλίδης*, σκ. 23.
17. Όπως δέχεται και το ίδιο το Δικαστήριο, μπορεί, κατ' εξαίρεση, ένας ουσιαστικός κανόνας του ενωσιακού δικαίου να αναπτύξει αναδρομική ισχύ, εφόσον όμως **(α)** το απαιτεί ο προς επίτευξη σκοπός γενικού συμφέροντος, **(β)** προστατεύεται δεόντως η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων και **(γ)** προκύπτει σαφώς από τη διατύπωσή του, τους σκοπούς ή την οικονομία του, ότι πρέπει να του αναγνωριστεί τέτοιο αποτέλεσμα. Εντούτοις, στην κριθείσα περίπτωση, από καμία διάταξη του Κανονισμού (ΕΕ) 2022/1854 δεν προέκυπτε η βούληση του ενωσιακού νομοθέτη να προσδώσει αναδρομική ισχύ στα περιλαμβανόμενα σε αυτόν μέτρα, ώστε να τίθεται ζήτημα επιγενόμενης παρανομίας των εθνικών μέτρων που θεσπίστηκαν για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης κατά το προγενέστερο της έναρξης ισχύος του Κανονισμού χρονικό διάστημα.
18. Συναφώς, ας σημειωθεί ότι το Δικαστήριο προχώρησε έτι περαιτέρω, σημειώνοντας ότι μετά την έναρξη ισχύος του Κανονισμού δεν είναι ανεκτή η διατήρηση εθνικών μέτρων για τον περιορισμό των αγοραίων εσόδων των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας, μόνο εφόσον η ενέργεια παράγεται από ανανεώσιμες πηγές (ΑΠΕ), δεδομένου ότι το άρθρο 8 παρ. 1 περ. (γ) του Κανονισμού ρητά αναγνωρίζει τη δυνατότητα των κρατών μελών να διατηρούν ή να θεσπίζουν εθνικά μέτρα για τον περιορισμό των αγοραίων εσόδων των παραγωγών που παράγουν ηλεκτρική ενέργεια από πηγές άλλες πλην των ΑΠΕ.
19. Η διάταξη αυτή αποβλέπει, μεταξύ άλλων, στη διασφάλιση της ελεύθερης οικονομικής λειτουργίας των επιχειρήσεων, ώστε να μπορούν αυτές να εργάζονται κερδοσκοπικώς στα πλαίσια της ανταγωνιστικής αγοράς. Υπό την έννοια αυτή, η εν λόγω διάταξη δεν αποκλείει στον κοινό νομοθέτη, ή, κατ' εξουσιοδότησή του, στη Διοίκηση, να θεσπίζει περιορισμούς της ελευθερίας αυτής για λόγους δημοσίου συμφέροντος, οι

Προσθέτου Πρωτοκόλλου (ΠΠΠ) της Ε.Σ.Δ.Α. αναφορικά με την προστασία της ιδιοκτησίας[20].

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω διατάξεων και λαμβάνοντας υπ' όψιν ότι η ένδικη εισφορά επιβλήθηκε:

(α) για λόγους δημοσίου συμφέροντος, συνιστάμενους αφενός στη στήριξη των τελικών καταναλωτών ηλεκτρικής ενέργειας, αφετέρου στη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας κατά την περίοδο της ενεργειακής κρίσης (και, κατ' επέκταση και των παραγωγών),

(β) εκτάκτως και προσωρινώς (ήτοι μόνο για το χρονικό διάστημα 01.10.2021 – 30.06.2022),

(γ) βάσει γενικών και αντικειμενικών κριτηρίων,

(δ) μόνο επί των υπερκερδών που αποκόμισε ανά μήνα ο κάθε παραγωγός ηλεκτρικής ενέργειας, και, δη, μόνο επί των υπερκερδών που είναι «ουρανοκατέβατα» (windfall), ήτοι εκείνων που δεν αποτελούν το αποτέλεσμα επιχειρηματικών κινήσεων, χωρίς να θίγεται κατά τα λοιπά η κερδοφορία εκάστου παραγωγού (με βάση το αποδεκτό περιθώριο κέρδους),

(ε) με ειδικότερες προβλέψεις αναφορικά με:

(i) τη στάθμιση της θετικής διαφοράς του μεικτού περιθωρίου κέρδους με το Ποσοστό των Συμβάσεων Προμήθειας Σταθερής Τιμής,

(ii) την αφαίρεση των εκπτώσεων που πραγματοποιήθηκαν σε τελικούς καταναλωτές και των επιστροφών που διενεργήθηκαν δυνάμει Διμερών Συμβάσεων Αγοραπωλησίας Ηλεκτρικής Ενέργειας,

(iii) την δυνατότητα των παραγωγών να εκπίπτουν, για σκοπούς επιβολής φόρου εισοδήματος, ως δαπάνη το ποσό της έκτακτης εισφοράς ως δαπάνη, σύμφωνα με τον Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος και κατά παρέκκλιση του άρθρου 23 αυτού[21], και

(iv) την επαναδιάθεση όλων των ποσών που θα συγκεντρωθούν μέσω του Ταμείου Ενεργειακής Μετάβασης στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας,

το Δικαστήριο κατέληξε ότι η θέσπιση της ένδικης εισφοράς δεν αντίκειται στα άρθρα 5 παρ. 1 του Συντάγματος και 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ.

- Λοιποί απορριφθέντες λόγοι ακύρωσης

Πέραν των ανωτέρω αναλυθέντων, το Δικαστήριο απέρριψε περαιτέρω ως αβάσιμους τους λόγους ακύρωσης που αναφέροντο:

(α) στο μη ειδικό και ορισμένο της χορηγηθείσας νομοθετικής εξουσιοδότησης, κατά παραβίαση του άρθρου 43 παρ. 2 Σ. Ο λόγος αυτός απορρίφθηκε, διότι σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά από το Δικαστήριο, **(i)** με την αναφορά στο «Μεικτό Περιθώριο Κέρδους» (ΜΠΚ), ο νομοθέτης απέβλεψε στην κοινώς παραδεδεγμένη στην οικονομική επιστήμη έννοια του όρου[22], **(ii)** τα ζητήματα που σχετίζονται με τη μαθηματική μέθοδο υπολογισμού της επίδικης εισφοράς, περιλαμβανομένης της εξεύρεσης του ΜΠΚ είναι εξόχως τεχνικού χαρακτήρα, ενώ **(iii)** τα λοιπά διαδικαστικά ζητήματα είναι λεπτομερειακού χαρακτήρα.

(β) στην καθ' υπέρβαση της νομοθετικής εξουσιοδότησης έκδοση των προσβαλλομένων κανονιστικών πράξεων **(i)** ως προς το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής της έκτακτης εισφοράς (περί μη εξαίρεσης των συμβάσεων πώλησης ηλεκτρικής ενέργειας σταθερής τιμής – «*feed-in-tariff*»), **(ii)** ως προς τη θέσπιση διαδικασίας προσωρινού προσδιορισμού της έκτακτης εισφοράς στη βάση των πλέον πρόσφατων διαθέσιμων στοιχείων για τα μειωτικά του περιθωρίου κέρδους μεγέθη, και **(iii)** ως προς τον καθορισμό ενιαίας και σταθερής τιμής κόστους παραγωγής για τις μονάδες ΑΠΕ, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη το πραγματικό μηνιαίο κόστος παραγωγής κάθε μονάδας.

V. Καταληκτικές παρατηρήσεις

Η ως άνω απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας μαρτυρά περίτρανα ότι η ενεργειακή πολιτική έχει συνειδητώς αναχθεί σε «πειραματικό εργαστήρι» του εθνικού και του ενωσιακού νομοθέτη καθώς και σε βασικό πεδίο ώσμωσης κανονιστικών και ρυθμιστικών επιλογών και πολιτικών. Χαρακτηρίζοντας την έκτακτη εισφορά του άρθρου 37 Ν 4936/2022 ως «*οικονομικής φύσης μέτρο διασφάλισης της εύρυθμης λειτουργίας της ελληνικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας*», το Συμβούλιο της Επικρατείας συνομολογεί εμμέσως ότι οι τεκτονικές κοινωνικοοικονομικές μεταβολές ανάγκασαν το νομοθέτη να εγκαταλείψει φορμαλιστικές προσεγγίσεις του παρελθόντος και να δοκιμάσει νεότευκτα, ρυθμιστικά και κανονιστικά, εργαλεία (δίχως, βέβαια, να λησμονείται ότι η ανάδυση νέων τυπολογιών διοικητικής δράσης καθιστά, επίσης, αναγκαία την άμεση και έγκαιρη προσαρμογή του εθνικού δικαστή, ο οποίος καλείται πλέον να μεταβολίσει και να ερμηνεύσει την υφιστάμενη νομοθεσία υπό το φως των νέων κανονιστικών δεδομένων)[23].

περιορισμοί όμως αυτοί δεν επιτρέπεται να καθιστούν πράγματι αδύνατη ή ουσιωδώς δυσχερή την πραγματοποίηση και των θεμιτών σκοπών της επιχειρηματικής δραστηριότητας, από τους οποίους εξαρτάται η επιβίωση της επιχείρησης ως οικονομικής μονάδας (ΣτΕ Ολ 1210/2010, 3013/2014, ΣτΕ 313/2018 επταμ., 1197/2021, 209/2023 κ.ά.).

20. Με το άρθρο 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ κατοχυρώνεται ο σεβασμός της περιουσίας του προσώπου, το οποίο μπορεί να τη στερηθεί μόνο για λόγους δημόσιας ωφελείας. Για να είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του άρθρου 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ επέμβαση σε περιουσιακής φύσης αγαθό υπό την ανωτέρω έννοια, πρέπει να προβλέπεται από νομοθετικές ή άλλου είδους κανονιστικές διατάξεις, καθώς και να δικαιολογείται από λόγους γενικού συμφέροντος. Η εκτίμηση δε του νομοθέτη ως προς την ύπαρξη λόγου δημόσιου συμφέροντος που επιβάλλει τον περιορισμό περιουσιακού δικαιώματος και ως προς την επιλογή της ακολουθητέας πολιτικής για την εξυπηρέτηση του δημόσιου αυτού συμφέροντος υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο.

21. Αν και το στοιχείο αυτό δεν αναφέρεται ρητά στην εξεταζόμενη απόφαση, θα πρέπει εντούτοις να τονισθεί ότι σύμφωνα με το άρθρο 23 περ. (ζ) ΚΦΕ (Ν 4172/2013) δεν εκπίπτουν από τα ακαθάριστα έσοδα μίας επιχείρησης «*ο φόρος εισοδήματος, συμπεριλαμβανομένων του τέλους επιτηδεύματος και των έκτακτων εισφορών, που επιβάλλεται για τα κέρδη από επιχειρηματική δραστηριότητα, σύμφωνα με τον ΚΦΕ*». Εν όψει τούτου, εφόσον η διάταξη του άρθρου 37 Ν 4936/2022 δεν περιελάμβανε ειδική περί του αντιθέτου πρόβλεψη (ήτοι πρόβλεψη περί δυνατότητας έκπτωσης της επιβληθείσας έκτακτης εισφοράς), η έκτακτη αυτή εισφορά θα αποτελούσε μη εκπιπτόμενη επιχειρηματική δαπάνη.

22. Πρβλ. ΣτΕ 2129/1958 Ολ, ΣτΕ 847/1988, 2668/1978, 1208/1965.

23. *Dellis G.*, Regulation et droit public «continental»-Essai d'une approche synthetique, Revue du Droit Public, 2010; *Δελλής Γ.*, Κρατικός παρεμβατισμός, οικονομική ανάλυση του δικαίου και οργάνωση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος: από την «αγοραφοβική» παρέμβαση στην απελευθέρωση και από τη νεοφιλελεύθερη αποχή του κράτους στην «αναρρύθμιση» των οικονομικών δραστηριοτήτων, Το Σύνταγμα, 2009; *Πικραμμένος Π.*, Δίκαιο και οικονομία: αυθύπαρκτες κοινωνικές συνιστώσες

Πράγματι, οι δομικές αρρυθμίες της αγοράς ενέργειας, η ζοφερή διεθνής συγκυρία, η ανάγκη διασφάλισης του ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας καθώς και η ευάλωτη θέση του τελικού καταναλωτή κατέστησαν επιτακτική την άμεση επέμβαση του εθνικού νομοθέτη, ο οποίος, επιχειρώντας να ανακόψει την αθρόα αύξηση των λιανικών τιμών ενέργειας, εμφιλοχώρησε στην καθιέρωση ανώτατου ορίου (πλαφόν) στο κέρδος των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας, μέσω της θέσπισης έκτακτης εισφοράς. Η ανάπτυξη, συνεπώς, *sui generis* ρυθμιστικών εργαλείων, τα οποία συνέχονται με την ιδιομορφία, την αυτονομία και την αυτοτέλεια της αγοράς ενέργειας, αποδεικνύουν εναργώς τη συνειδητή εγκατάλειψη του αναχρονιστικού (και όλως μανιχαϊστικού) διπόλου που επέτασσε τον χαρακτηρισμό απάντων των δημοσίων βαρών είτε ως φορολογικών επιβαρύνσεων είτε ως ανταποδοτικών τελών[24].

Η καθιέρωση, άλλωστε (στο πλαίσιο άσκησης ενεργειακής πολιτικής), ειδικών ρυθμιστικών βαρών (εν είδει ειδικής κατηγορίας δημοσίων βαρών) ανατρέχει και παραπέμπει στην υπ' αριθ. 3366/2015 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία δεν αντιμετώπισε το Ειδικό Τέλος Μείωσης Εκπομπών Αερίων Ρύπων («Ε.Τ.Μ.Ε.Α.Ρ.») ως φορολογική επιβάρυνση ή ανταποδοτικό τέλος, πλην όμως έκανε δεκτό ότι το Ε.Τ.Μ.Ε.Α.Ρ. αντιστοιχεί «*στο ρυθμιζόμενο [...] κόστος, [...] μέσα από το οποίο, εμφαίνεται, για λόγους διαφάνειας, η διαφορά κόστους μεταξύ της ενέργειας που παρήχθη από συμβατικά καύσιμα (Ο.Τ.Σ.) και της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (που πληρώνεται, όπως προαναφέρθηκε, βάσει εγγυημένων τιμών), την οποία προμηθεύτηκε ο Προμηθευτής και ακολούθως διοχέτευσε στον Πελάτη/Καταναλωτή*»[25].

Αξίζει, βέβαια, να σημειωθεί πως ακόμη κι αν η υπό κρίση έκτακτη εισφορά δεν υπέχει, σε αντίθεση με έτερα ειδικά δημόσια βάρη (όπως οι κοινωνικοασφαλιστικές εισφορές)[26], αυτοτελές συνταγματικό έρεισμα, τούτο ουδόλως αναιρεί ότι η βεβαίωση και η είσπραξή της πρέπει να εναρμονίζεται και να ευθυγραμμίζεται με βασικές συνταγματικές αρχές, όπως η ισότητα έναντι των δημόσιων βαρών, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Ειδικότερα:

(α) δεδομένου ότι ως δημόσια βάρη (κατά την έννοια του άρθρου 4 παρ. 5 Σ) νοούνται άπασες οι οικονομικές επιβαρύνσεις, οι οποίες αποσκοπούν στη δημιουργία δημόσιων εσόδων, ήτοι άπασες οι οριστικές, χρηματικές ή υλικές, παροχές των διοικουμένων προς το κράτος[27], καθίσταται σαφές πως και η υπό κρίση έκτακτη εισφορά συνιστά (για σκοπούς εφαρμογής του άρθρου 4 παρ. 5 Σ) δημόσιο βάρος[28]. Ως εκ τούτου, **(i)** η εν λόγω έκτακτη εισφορά διέπεται κι αυτή από την αρχή της καθολικότητας (πρβλ. ΣτΕ 515/2021, ΣτΕ 1164/1952 Ολ), **(ii)** η εξ αυτής γεννώμενη επιβάρυνση πρέπει να συναρτάται με τη φοροδοτική ικανότητα του εκάστοτε υπόχρεου (πρβλ. ΣτΕ 2305/2019, ΣτΕ 1972/2012 Ολ) και **(iii)** τυχόν διαφοροποιήσεις του ύψους της επιβάρυνσης προσήκει να διενεργούνται επί τη βάσει γενικών κι αντικειμενικών κριτηρίων, τα οποία τελούν σε συνάφεια με την υπό κρίση εισφορά (πρβλ. ΣτΕ 517/2021, ΣτΕ 2563/2015 Ολ).

(β) η επιβολή της υπό κρίση εισφοράς (επί σκοπώ καθιέρωσης ανώτατου ορίου στο κέρδος των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας) συνιστά μονομερή επέμβαση του νομοθέτη σε υφιστάμενες συμβατικές σχέσεις των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας με τους αντισυμβαλλόμενους τους. Στο βαθμό, συνεπώς, **(i)** που η συμβατική ελευθερία υπάγεται στο προστατευτικό πεδίο του άρθρου 5 παρ. 1 Σ και **(ii)** που «*κάθε νομοθετική επέμβαση στην εξέλιξη συνεστημένης συμβατικής σχέσης συνιστά εξαιρετικό μέτρο και δικαιολογείται για σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος όπως είναι η βλάβη της εθνικής οικονομίας*», ευλόγως συνάγεται ότι το εξαιρετικό αυτό νομοθετικό μέτρο (ήτοι η επιβολή έκτακτης εισφοράς εν προκειμένω) «*πρέπει, ως εκ της φύσεως του δικαιολογητικού λόγου της επιβολής του (βλαπτικοί για την εθνική οικονομία συμβατικοί όροι), να προβλέπεται με βάση γενικά, αντικειμενικά και πρόσφορα κριτήρια και να λαμβάνεται στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας σε εύλογο από την κατάρτιση της συμβάσεως χρόνο*»[29].

(γ) κατά πάγια νομολογία[30], γίνεται δεκτό πως ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται καταρχήν από τη συνταγματική αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης να εισαγάγει ρυθμίσεις διαφορετικές (ήτοι να καθιερώσει λ.χ. έκτακτη εισφορά, όπως εν προκειμένω) από αυτές που ίσχυαν στο παρελθόν και προς τις οποίες είχαν προσαρμοσθεί ή στις οποίες είχαν αποβλέψει οι διοικούμενοι, έστω και αν θίγονται υφιστάμενα δικαιώματα ή συμφέροντα αυτών, υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι η επι-

ή συγκοινωνούντα δοχεία, Το Σύνταγμα εν εξελίξει – Τιμητικός Τόμος για τον Αντώνη Μανιτάκη, εκδ. Σάκκουλα, 2019.

24. Συναφώς, παραπέμπουμε στις υπ' αριθ. 2406-2408/2014 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι οποίες, εις εφαρμογή της παραδοσιακής διάκρισης μεταξύ φόρων κι ανταποδοτικών τελών, έκριναν ότι η έκτακτη εισφορά αλληλεγγύης, η οποία επιβλήθηκε δυνάμει του Ν 4093/2012 σε παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ και ΣΗΘΥΑ, αποτελεί φόρο.

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

26. Οι κοινωνικοασφαλιστικές εισφορές αποτελούν δημόσιο βάρος, το οποίο απορρέει από το άρθρο 22 παρ. 5 Σ. Συναφώς, το Συμβούλιο της Επικρατείας κάνει παγίως δεκτό ότι «*οι διάφορες 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. Ως μέσο χρηματοδοτήσεως 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*» (ΣτΕ Ολ 1880/2019, 2083/2013, 1545/2008, κ.ά.).

27. Inter alia, ιδ. *Κουβαρά Η. in Βλαχόπουλος Σπ., Κοντιάδης Χ., Τασόπουλος Γ.*, Σύνταγμα: ερμηνεία κατ' άρθρο – άρθρο 4, εκδ. Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, σελ. 77.

28. Πρβλ. όμως και ΣτΕ 2148/2015 Ολ, κατά την οποία το άρθρο 4 παρ. 5 Σ αφορά μονάχα την ισότητα έναντι φορολογικών βαρών (κι όχι την ισότητα έναντι οιωνδήποτε άλλων δημοσίων βαρών). Ειδικότερα, το ΣτΕ έκρινε εν προκειμένω ότι «*απορριπτέα, για τον ίδιο λόγο, είναι και τα περαιτέρω προβαλλόμενα ότι η επιβολή των επίδικων κρατήσεων συνιστά παραβίαση του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος σύμφωνα με το οποίο: «Οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους», διότι η διάταξη αυτή κατοχυρώνει την ισότητα των πολιτών έναντι των φορολογικών βαρών*».

29. Πρβλ. ΣτΕ 1438/2020, ΣτΕ 1972/2012 Ολ, ΣτΕ 3199/2003, ΣτΕ 1909/2001 Ολ.

30. Πρβλ. ΣτΕ 911/2021 Ολ, ΣτΕ 2101/2019 Ολ, ΣτΕ 1757-8/2019 Ολ, ΣτΕ 652/2016, ΣτΕ 16/2015 Ολ.

χειρούμενη ρύθμιση χωρεί κατά τρόπο γενικό, απρόσωπο και αντικειμενικό[31].

Τούτων λεχθέντων, αξίζει επίσης να αναφερθεί πως το Συμβούλιο της Επικρατείας έθεσε μετ' επιτάσεως και το ζήτημα της (δύσκολης, πλην όμως αναγκαίας) συνύπαρξης της εθνικής και της ενωσιακής έννομης τάξης, συσχετίζοντας κι αντιπαραβάλλοντας το με τη φερόμενη παραβίαση της αρχής της υπεροχής. Και τούτο διότι η αρχή της υπεροχής ούτε αναιρεί ούτε αφαιρεί καταρχήν τη δυνατότητα των κρατών μελών να αντιμετωπίζουν (ελλείψει, μάλιστα, αντίθετης διάταξης ενωσιακής ισχύος αλλά κι ελλείψει αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης) ανακύπτουσες κρίσεις και να λαμβάνουν έκτακτα μέτρα. Εξάλλου, τα κράτη μέλη δρουν άλλοτε επάλληλα κι άλλοτε παράλληλα με την Ένωση κι ως εκ τούτου η διάδραση εθνικής κι ενωσιακής νομοθεσίας δεν συνιστά άνευ ετέρου τινός παραβίαση της αρχής της υπεροχής.

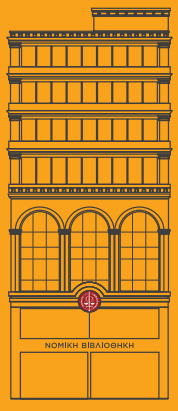
Ζήτημα, συνεπώς, μη τήρησης της αρχής της υπεροχής δύναται να ανακύψει μόνον όταν τόσο ο ενωσιακός όσο κι ο εθνικός νομοθέτης επιχειρούν αμφότεροι να ρυθμίσουν την ίδια (εξ απόψεως χρονικού, τοπικού, θεματικού και προσωπικού πεδίου εφαρμογής) έννομη σχέση, πλην όμως εισάγουν έτερες έννομες συνέπειες, καθιστώντας ως εκ τούτου τους θεσπιζόμενους κανόνες δικαίου φύσει και νόμω αντίθετους[32].

Τέλος, μόλις που χρειάζεται να σημειωθεί πως η κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας περί συμβατότητας της επίδικης εισφοράς με το άρθρο 5 παρ. 1 Σ και την Ε.Σ.Δ.Α μαρτυρά και πάλι πως ο έλεγχος συνταγματικότητας (για σκοπούς επίλυσης φορολογικών διαφορών) είναι συχνά οριακός και πάντως όχι εξονυχιστικός ή εξαντλητικός. Προς τούτο, άλλωστε, συγκλίνει και η πάγια νομολογία του Ανωτάτου Ακυρωτικού, βάσει της οποίας ο νομοθέτης έχει ευρεία ευχέρεια να διαμορφώνει εκάστοτε το οικείο φορολογικό σύστημα καθώς και να φορολογεί ή να μη φορολογεί ορισμένη κατηγορία προσώπων ή φορολογικών στοιχείων, εκτιμώντας τις εκάστοτε κρατούσες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες[33].

31. Και τούτο διότι ένας γενικός περιορισμός της νομοθετικής λειτουργίας που θα στηριζόταν μόνο στο επισφαλές κριτήριο του ευνοϊκού για ορισμένη κατηγορία προσώπων χαρακτήρα μίας υφιστάμενης ρύθμισης, θα κατέληγε σε παράλυση της δράσης του νομοθέτη και ματαίωση της αποστολής του να ρυθμίζει έννομες σχέσεις, ήτοι όχι μόνον εκείνες που θα ιδρυθούν στο μέλλον αλλά και τις ήδη συνεστημένες.

32. Ιδ. ΔΕΚ, απόφαση της 15.06.1964, 6/64, Flaminio Costa κ. Ente Nazionale per L' Energia Elettrica (E.N.E.L.), η οποία κάνει δεκτό ότι «*ιδρύοντας μία Κοινότητα απεριόριστης διάρκειας, έχουσα δικά της όργανα, νομική προσωπικότητα, ικανότητα δικαίου, ικανότητα διεθνούς εκπροσωπήσεως και ιδίως πραγματικές εξουσίες απορρέουσες από τον περιορισμό των αρμοδιοτήτων τους και τη μεταβίβαση εξουσιών τους στην Κοινότητα, τα κράτη μέλη περιόρισαν, αν και σε ορισμένους μόνο τομείς, τα κυριαρχικά τους δικαιώματα και δημιούργησαν έτσι ένα σύστημα δικαίου εφαρμοζόμενο τόσο στους υπηκόους τους όσο και σ' αυτά τα ίδια. Αυτή η ενσωμάτωση διατάξεων που προέρχονται από κοινοτική πηγή στο δίκαιο κάθε κράτους μέλους και, γενικότερα, το γράμμα και το πνεύμα της Συνθήκης έχουν ως αναγκαία συνέπεια ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται κατά διατάξεων της εννόμου τάξεως την οποία έχουν αποδεχθεί με βάση την αρχή της αμοιβαιότητας μεταγενέστερο μονομερές μέτρο, το οποίο, ως εκ τούτου, δεν είναι δυνατόν να αντιτάσσεται στην έννομη αυτή τάξη*».

33. Πρβλ. ΣτΕ 1312/2023, ΣτΕ 2810/2017 επταμ., ΣτΕ 1222/2017, 2563/2015 Ολ, ΣτΕ 1972/2012 Ολ κ.ά).



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Εκδοση | Εκπαίδευση | Καινοτομία

ΑΘΗΝΑ - ΚΕΝΤΡΙΚΑ:
Μαυρομιχάλη 23, 106 80 | T 210 3678800 (30 γραμμές) | F 210 3678922 | E info@nb.org

ΑΘΗΝΑ:
Μαυρομιχάλη 2, 106 80 | T 210 3607521 | F 210 3603975 | E m2bookstr@nb.org

ΠΑΤΡΑ:
Κανάρη 15, 262 22 | T 2610 361600 | F 2610 361515 | E nbpatra@nb.org

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ:
Φράγκων 1, 546 26 | T 2310 545618, 2310 532134 | F 2310 551530 | E nbthess@nb.org

www.nb.org