

## **ΣΤΕ 303/2017 [Παράνομη μη κατάρτιση Ειδικού Προγράμματος Ανάπτυξης μικρών ανεμογεννητριών]**

### **Περίληψη**

-Ο νομοθέτης δεσμεύτηκε για τη λειτουργία συστήματος εγκαταστάσεως μικρών ανεμογεννητριών, παρέσχε δε στην κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση μόνον ευχέρεια, και μάλιστα, περιορισμένη χρονικά, για να προβεί στην κατάρτιση ειδικού προγράμματος ανάπτυξης μικρών ανεμογεννητριών, με την έκδοση υπουργικής απόφασης, η οποία θα εκδοθεί μετά την κατάρτιση επιστημονικής μελέτης, στην οποία θα αποτυπώνονται όλες οι τεχνικές και οι οικονομικές παράμετροι του εν λόγω εγχειρήματος. Δεν είναι δε δυνατή, τόσο κατά τη ρητή διατύπωση της ανωτέρω διάταξης, όσο και κατά την έννοια της, η έναρξη της διαδικασίας υποβολής αιτημάτων αδειοδότησης μικρών ανεμογεννητριών πριν από την ολοκλήρωση της ανωτέρω μελέτης και, συνακόλουθα, την έκδοση της υπουργικής απόφασης υλοποίησης του σχετικού προγράμματος. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, και ενόψει παρέλευσης ήδη χρονικού διαστήματος δύομισηπερίπου ετών από την εκπονή της ανωτέρω τεθείσας εκ του νόριου προθεσμίας προς ρύθμιση του ζητήματος της ανάπτυξης των μικρών ανεμογεννητριών ριε την έκδοση της σχετικής κανονιστικής απόφασης στοιχειοθετείται παράνομη παράλειψη της Διοίκησης να προβεί στην έκδοση της επιβαλλόμενης υπουργικής απόφασης κατάρτισης του ανωτέρω ειδικού προγράμματος.

**Πρόεδρος:** Αθ. Ράντος

**Εισηγητής:** Χρ. Λιάκουρας

### **Βασικές σκέψεις**

2. Επειδή, με την υπό κρίση αίτηση, η οποία εισάγεται προς συζήτηση στην επταμελή σύνθεση του Ε΄ Τμήματος μετά την υπ' αριθμ. 1379/2016 παραπεμπτική απόφαση του ιδίου Τμήματος υπό πενταμελή σύνθεση ζητείται η ακύρωση α) της παράλειψης έκδοσης της προβλεπόμενης από το άρθρο 4 του ν. 4203/2013 απόφασης από τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ήδη Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας) για την κατάρτιση Ειδικού Προγράμματος Ανάπτυξης μικρών ανεμογεννητριών, β) των πράξεων επιστροφής από την ΔΕΔΔΗΕ Α.Ε. των αιτήσεων των αιτούντων για την αδειοδότηση έργων μικρών ανεμογεννητριών και γ) της παράλειψης προώθησης των αντιστοίχων αιτημάτων από την ΔΕΔΔΗΕ Α.Ε.

3. Επειδή, με την πιο πάνω υπ' αριθμ. 1379/2016 παραπεμπτική απόφαση απορρίφθηκε

ως απαράδεκτη η αίτηση ως προς ως προς την πρώτη («TETRIS Built Environment Μ.ΕΠΕ ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ – ΤΕΧΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ – ΕΡΓΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ»), τέταρτο (Γεώργιος Άνθης), πέμπτο (Κωνσταντίνος Ανθόπουλος), δέκατη ένατη (Ελευθέριος Σπετσιέρης και ΣΙΑ Ε.Ε.), εικοστή πέμπτη (Ευάγγελος Κανακάρης ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ Μ.ΕΠΕ), εικοστό έκτο (Ιωάννης Λεκάκης) και εικοστή όγδοη (ΣΟΛΔΑΤΟΣ ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΚΑΙ ΣΙΑ ΕΕ) από τους αιτούντες. Κατά συνέπεια, η υπό κρίση αίτηση εισάγεται προς εκδίκαση μόνον ως προς τους λοιπούς αιτούντες.

4. Επειδή, οι εν λόγω αιτούντες ασκούν την κρινόμενη αίτηση φερόμενοι αφενός μεν ως επενδυτές, οι οποίοι υπέβαλαν αιτήσεις στην ΔΕΔΔΗΕ Α.Ε. για την αδειοδότηση έργων μικρών ανεμογεννητριών και, είτε τους επεστράφη ο φάκελος είτε η ΔΕΔΔΗΕ δεν προχώρησε στην εξέταση του φακέλου τους, αφετέρου δε ως έχοντες έργα ήδη ενταγμένα στον αναπτυξιακό νόμο. Με την ανωτέρω παραπεμπτική απόφαση το Δικαστήριο έκρινε, μεταξύ άλλων, ότι έπρεπε να αναβληθεί η εκδίκαση της αιτήσεως προκειμένου να συμπληρωθεί ο φάκελος της υπόθεσης με τις ανωτέρω αιτήσεις και τα συνοδευτικά αυτών στοιχεία (όσα τουλάχιστον έχουν πρωτοκολληθεί). Σε συμμόρφωση προς την ανωτέρω υποχρέωσή της, η ΔΕΔΔΗΕ απέστειλε στο Δικαστήριο το υπ' αριθμ. 3782/4.10.2016 ενημερωτικό υπόμνημα, συνοδευόμενο από τις αιτήσεις και τους σχετικούς φακέλους τόσο των αιτούντων, των οποίων οι αιτήσεις παραλήφθηκαν και δεν εξετάστηκαν, όσο και των αιτούντων, των οποίων επεστράφησαν οι φάκελοι των αιτημάτων τους. Ως εκ τούτου, οι αιτούντες ως προς τους οποίους εισάγεται η υπόθεση, με έννομο συμφέρον ασκούν την κρινόμενη αίτηση, παραδεκτώς δε ομοδικούν καθόσον, σε κάθε περίπτωση, το συναφή αιτήματά τους που αφορούν εγκατάσταση μικρών ανεμογεννητριών κυρίως σε γήπεδα, δεν έχουν ακόμη εξετασθεί από την ΔΕΔΔΗΕ λόγω της μη έκδοσης της προβλεπόμενης από το άρθρο 4 του ν. 4203/2013 απόφασης από τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής για την κατάρτιση Ειδικού Προγράμματος Ανάπτυξης μικρών ανεμογεννητριών.

5. Επειδή, στο άρθρο 4 του ν. 4203/2013 (Α' 235), με τίτλο «Όροι και προϋποθέσεις για εγκατάσταση μικρών ανεμογεννητριών», ορίζονται τα εξής: «1. Με την επιφύλαξη του άρθρου 6, η εγκατάσταση μικρών ανεμογεννητριών που συνδέονται στο δίκτυο γίνεται αποκλειστικά στο πλαίσιο Ειδικού Προγράμματος Ανάπτυξης μικρών ανεμογεννητριών που καταρτίζεται με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, η οποία εκδίδεται έως 30.6.2014. Το Πρόγραμμα αφορά εγκατάσταση μικρών ανεμογεννητριών για σταθμούς συνολικής ισχύος μέχρι 50 kW σε γήπεδα, οικόπεδα και κτιριακές εγκαταστάσεις, που εγχέουν ενέργεια στο δίκτυο διανομής. 2. Το πρόγραμμα καταρτίζεται με βάση μελέτη, στην οποία αποτυπώνονται τα μακροοικονομικά οφέλη και η επίπτωση στο κόστος ηλεκτρικής ενέργειας, η βέλτιστη εκμετάλλευση του τοπικού αιολικού δυναμικού, η δυνατότητα απορρόφησης των τοπικών δικτύων, η ασφαλής λειτουργία των δικτύων, καθώς και θέματα ασφαλούς λειτουργίας των ανεμογεννητριών. 3. Για την απορρόφηση της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από αιολικό σταθμό μικρών ανεμογεννητριών μπορεί να προβλέπεται, με την υπουργική απόφαση της παραγράφου 1, ο συμψηφισμός

παραγόμενης και καταναλισκόμενης ενέργειας σε εγκαταστάσεις που βρίσκονται στον ίδιο χώρο στον οποίο αναπτύσσεται ο σταθμός. Με την απόφαση της παραγράφου 1 καθορίζεται, κατά παρέκκλιση των λοιπών διατάξεων που αφορούν στην ανάπτυξη αιολικών σταθμών, η αδειοδοτική διαδικασία, στην οποία περιλαμβάνεται και ο τρόπος της υποβολής των σχετικών αιτήσεων, η τιμολόγηση της παραγόμενης ενέργειας και η τυχόν διαφοροποίηση της σε σχέση με αυτή που προβλέπεται στις διατάξεις του άρθρου 13 του ν. 3468/2006, λαμβάνοντας υπόψη κυρίως την ισχύ του σταθμού και τη γειτνίασή του με το δίκτυο, το περιεχόμενο των συμβάσεων πώλησης ηλεκτρικής ενέργειας, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή του ως άνω Ειδικού Προγράμματος. 4. Ο αρμόδιος Διαχειριστής απορρίπτει αιτήματα για χορήγηση προσφοράς σύνδεσης, εάν διαπιστώσει ότι καταστρατηγούνται οι διατάξεις για την εξαίρεση από την υποχρέωση λήψης άδειας παραγωγής ή για την υπαγωγή σε διαδικασία Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων ή για την αντιστοίχιση σε κατηγορία τιμολόγησης της παραγόμενης ενέργειας. 5. Δεν ικανοποιούνται περισσότερα από δύο (2) αιτήματα για προσφορά σύνδεσης ανά φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή ανά φορείς στη μετοχική ή εταιρική σύνθεση των οποίων συμμετέχει το ίδιο φυσικό ή νομικό πρόσωπο με ποσοστό άνω του 50%. Επίσης δεν ικανοποιούνται αιτήματα για σταθμούς, για τη σύνδεση των οποίων απαιτείται, σε ευθεία απόσταση, ανάπτυξη νέου δικτύου μέσης τάσης μήκους άνω των χιλίων (1.000) μέτρων». 6. Επειδή, κατά το άρθρο 45 παρ. 4 του π.δ/τος 18/1989 (Α΄ 8) είναι δυνατή η άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως και κατά παράλειψης της διοικητικής αρχής να προβεί σε οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια ή κατά ρητής άρνησης της αρχής να προβεί στην ενέργεια αυτή, εφόσον ο νόμος ή ο υπερκείμενος του νόμου κανόνας δικαίου επιβάλλει την υποχρέωση σ' αυτήν να ρυθμίσει συγκεκριμένο ζήτημα με την έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης. Τέτοια παράλειψη ή άρνηση δεν στοιχειοθετείται, κατ' αρχήν, οσάκις ο νόμος παρέχει την εξουσία στην διοικητική αρχή να ρυθμίζει ζήτημα με κανονιστική πράξη, διότι η εκτίμηση της σκοπιμότητας για την έκδοση ή όχι κανονιστικής πράξης και για τον χρόνο έκδοσής της ανήκει στην, ανέλεγκτη από τον ακυρωτικό δικαστή, κρίση της διοικητικής αρχής. Εξαίρεση από την αρχή αυτή υπάρχει είτε α) όταν η νομοθετική εξουσιοδότηση επιβάλλει στην Διοίκηση υποχρέωση για την έκδοση κανονιστικής πράξης, εφόσον συντρέχουν ορισμένες αντικειμενικές προϋποθέσεις, όπως στην περίπτωση που ο ίδιος ο νόμος καθιερώνει αμέσως και ευθέως ένα δικαίωμα των πολιτών, καταλείπει δε απλώς στον εξουσιοδοτούμενο από αυτόν κανονιστικό νομοθέτη τη θέσπιση συμπληρωματικών κανόνων, αναγκαίων για τη ρύθμιση τεχνικών λεπτομερειών ή των όρων άσκησης του δικαιώματος γενικώς ή εντός ορισμένης προθεσμίας, είτε β) όταν η υποχρέωση της Διοίκησης να προβεί σε κανονιστική ρύθμιση προκύπτει ευθέως εκ του Συντάγματος (ΣτΕ 3749/2013 Ολομ., 1849/2009 Ολομ., 1430/1981 Ολομ., κ.α.). Ειδικότερη περίπτωση της υπό στοιχείο α) εξαίρεσης αποτελεί η μη έκδοση της κανονιστικής απόφασης, όταν αυτή οδηγεί ουσιαστικά στην αδρανοποίηση της σαφώς εκπεφρασμένης στο νόμο βούλησης του νομοθέτη να ρυθμίσει ένα συγκεκριμένο ζήτημα, η ρύθμιση του οποίου μόνο με την έκδοση της εν λόγω κανονιστικής πράξης

μπορεί να ολοκληρωθεί, ώστε να μπορεί να λειτουργήσει το σύστημα, για τη λειτουργία του οποίου δεσμεύθηκε ο νομοθέτης. Στην περίπτωση αυτή η άσκηση της αρμοδιότητας προς κανονιστική ρύθμιση καθίσταται δέσμια, η παράλειψη δε της Διοίκησης να ασκήσει την κανονιστική αυτή αρμοδιότητα είναι μη νόμιμη.

7. Επειδή, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, οι αιτούντες, οι οποίοι επιδιώκουν να επενδύσουν σε έργα μικρών ανεμογεννητριών, τα οποία προβλέπονται από το ν. 3468/2006, όπως αυτός ισχύει, υπέβαλαν στην ΔΕΔΔΗΕ Α.Ε. αιτήσεις προκειμένου να αδειοδοτηθούν σχετικά. Σύμφωνα, όμως, με τη διάταξη του άρθρου 4 του ν. 4203/2013, η εγκατάσταση των μικρών ανεμογεννητριών που θα συνδεθούν στο δίκτυο γίνεται αποκλειστικά στο πλαίσιο Ειδικού Προγράμματος Ανάπτυξης μικρών ανεμογεννητριών που καταρτίζεται με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, η οποία θα έπρεπε να έχει εκδοθεί έως 30.6.2014, ύστερα από την εκπόνηση μελέτης, στην οποία θα αποτυπώνονται τα μακροοικονομικά οφέλη και η επίπτωση στο κόστος της ηλεκτρικής ενέργειας, η βέλτιστη εκμετάλλευση του τοπικού αιολικού δυναμικού, η δυνατότητα απορρόφησης των τοπικών δικτύων, η ασφαλής λειτουργία των δικτύων, καθώς και θέματα ασφαλούς λειτουργίας των ανεμογεννητριών. Ενόψει της διάταξης αυτής και δεδομένου ότι έως την κατάθεση της υπό κρίση αίτησης δεν είχε ακόμη εκδοθεί η ανωτέρω υπουργική απόφαση, η ΔΕΔΔΥΕ, αφού αρχικά δεχόταν και πρωτοκολλούσε τους υποβληθέντες φακέλους ορισμένων εκ των αιτούντων, χωρίς, όμως να προβαίνει σε εξέταση των αιτήσεών τους, εν συνεχεία, κατόπιν της από 20.12.2013 ανακοίνωσής της, «ανέστειλε την υποδοχή των αιτημάτων τους».

8. Επειδή, στην προκείμενη περίπτωση, από την παρατιθέμενη ανωτέρω διάταξη της παρ.1 του άρθρου 4 του ν.4203/2013, προκύπτει ότι ο νομοθέτης δεσμεύθηκε για τη λειτουργία συστήματος εγκατάστασης μικρών ανεμογεννητριών, παρέσχε δε στην κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση μόνον ευχέρεια και μάλιστα, περιορισμένη χρονικά (βλ Π.Ε. 27/2012, 275, 218/2011), για να προβεί στην κατάρτιση ειδικού προγράμματος ανάπτυξης μικρών ανεμογεννητριών, με την έκδοση υπουργικής απόφασης, η οποία θα εκδοθεί μετά την κατάρτιση επιστημονικής μελέτης, στην οποία θα αποτυπώνονται όλες οι τεχνικές αλλά και οι οικονομικές παράμετροι του εν λόγω εγχειρήματος. Δεν είναι δε δυνατή, τόσο κατά τη ρητή διατύπωση της ανωτέρω διάταξης, όσο και κατά την έννοιά της, η έναρξη της διαδικασίας υποβολής αιτημάτων αδειοδότησης μικρών ανεμογεννητριών πριν από την ολοκλήρωση της ανωτέρω μελέτης και, συνακόλουθα, την έκδοση της υπουργικής απόφασης υλοποίησης του σχετικού προγράμματος, η οποία, επομένως, είναι αναγκαία για τη λειτουργία του θεσπιζόμενου στο νόμο συστήματος. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, και ενόψει της παρέλευσης ήδη χρονικού διαστήματος δύομιση περίπου ετών από την εκπονή της ανωτέρω τεθείσας εκ του νόμου προθεσμίας προς ρύθμιση του ζητήματος της ανάπτυξης των μικρών ανεμογεννητριών με την έκδοση της σχετικής κανονιστικής απόφασης, στοιχειοθετείται παράνομη παράλειψη της Διοίκησης να προβεί στην έκδοση της επιβαλλόμενης από τη διάταξη της παρ.1 του άρθρου 4 του ν. 4203/2013 υπουργικής απόφασης κατάρτισης του ανωτέρω ειδικού προγράμματος. Και αναφέρεται μεν στο,

μετά τη συζήτηση της υπόθεσης, κατατεθέν υπόμνημα της Διεύθυνσης ΑΠΕ και Ηλεκτρικής Ενέργειας της Γενικής Γραμματείας Ενέργειας και Ορυκτών Πρώτων Υλών του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, ότι η προαναφερόμενη επιστημονική μελέτη έχει ήδη εκπονηθεί στο πλαίσιο του έργου με τίτλο «Τεχνική Υποστήριξη για την αναμόρφωση του τομέα ΑΠΕ στην Ελλάδα - TARES» που υλοποιείται από τον Γερμανικό Οργανισμό για τη Διεθνή Συνεργασία (GIZ), ότι με την ΑΠΕΗΛ/Φ (/οικ.172999/26.2.2016 υπουργική απόφαση συστάθηκε και συγκροτήθηκε Ομάδα Εργασίας για την κατάρτιση Ειδικού Προγράμματος μικρών ανεμογεννητριών, η οποία έχει συνεδριάσει δώδεκα φορές και ότι το πόρισμα της επιτροπής αυτής μαζί με προσχέδιο της υπουργικής απόφασης για την κατάρτιση του Ειδικού Προγράμματος αναμένεται να κατατεθεί στον αρμόδιο Υπουργό μέχρι το τέλος του έτους, πλην, ενόψει των προαναφερομένων, και δεδομένου ότι η σχετική νομοθετική πρόβλεψη δεν έχει καταργηθεί με μεταγενέστερη διάταξη, έχει ήδη συντελεστεί, όπως προαναφέρθηκε, η παράλειψη της Διοίκησης να εκδόσει τη σχετική υπουργική απόφαση.

9. Επειδή, ενόψει των ανωτέρω, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να γίνει δεκτή στο σύνολό της, δεδομένου ότι, εφόσον ακυρώνεται η προαναφερόμενη παράλειψη του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, καθίστανται μη νόμιμες και οι προσβαλλόμενες πράξεις της ΔΕΔΔΗΕ.