



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ  
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**ΑΡΙΘΜΟΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗΣ 83/2018  
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ  
Α΄ ΤΑΚΤΙΚΗ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ  
Συνεδρίαση της 3<sup>ης</sup> Μαΐου 2018**

**Σύνθεση:**

**Πρόεδρος:** Μιχαήλ Απέσσος, Πρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

**Μέλη:** Αλέξανδρος Καραγιάννης, Βασιλική Δούσκα και Στέφανος Δέτσης, Αντιπρόεδροι του Ν.Σ.Κ., Θεόδωρος Ψυχογιός, Ευγενία Βελώνη, Νίκη Μαριόλη, Ανδρέας Ανδρουλιδάκης, Στυλιανή Χαριτάκη, Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης, Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Κωνσταντίνος Κατσούλας, Κωνσταντίνος Κηπουρός, Αλέξανδρος Ροϊλός, Αδαμαντία Καπετανάκη, Αγγελική Καστανά, Ελένη Πασαμιχάλη, Βασίλειος Καραγεώργος, Ευσταθία Τσαούση, Χρήστος Μητκίδης, Διονύσιος Χειμώνας, Βασιλική Παπαθεοδώρου και Αικατερίνη Γαλάνη, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

**Εισηγητής:** Αλέξανδρος Σταυράκης, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο).

**Αριθμός Ερωτήματος:** Το υπ' αρ. πρωτ. ΔΜΕΒΟ/Γ/Φ25.0/172036/429/7.7. 2017 έγγραφο του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας / Γενικής Γραμματείας Ενέργειας και Ορυκτών Πρώτων Υλών / Γενικής Διεύθυνσης Ορυκτών Πρώτων Υλών / Διεύθυνσης Μεταλλευτικών, Ενεργειακών και Βιομηχανικών Ορυκτών / Τμήματος Γ'.

**Ερώτημα:** Ερωτάται αν, μετά την κατάργηση της παρ. 3 του άρθρου 3 του ν. 134/1975, δυνάμει της οποίας είχε εκδοθεί η υπ' αρ.

Φ34.2.5/οικ.9510/29.7.1988 απόφαση του Υπουργού Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας, με θέμα «Καθορισμός περιοχής στην οποία η ΔΕΗ θα έχει το αποκλειστικό δικαίωμα έρευνας και εκμετάλλευσης στερεών ορυκτών καυσίμων υλών στις λεκάνες Αμυνταίου και Κομνηνών» (Β' 596), είναι δυνατή η προβλεπόμενη στην ως άνω υπουργική απόφαση - και αιτούμενη από τη ΔΕΗ Α.Ε. - παράταση της εν λόγω παραχώρησης για είκοσι (20) επιπλέον έτη και βάσει ποιιάς διαδικασίας, λαμβανομένων υπόψη των άρθρων 143 και 144 του Μεταλλευτικού Κώδικα, όπως ισχύουν, περί του τρόπου άσκησης των επί λιγνιτών δικαιωμάτων του Δημοσίου.

-----

Επί του ως άνω ερωτήματος, μετά από την έκδοση της υπ' αριθ. 51/2018 γνωμοδότηση του Β' Τμήματος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και την παραπομπή του, με τη γνωμοδότηση αυτή, λόγω μείζονος σπουδαιότητας, στην Ολομέλεια του Σώματος, κατ' εφαρμογή του άρθρου 6 παρ. 3 ν. 3086/2002 (Α' 324), το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Α' Τακτική Ολομέλεια) γνωμοδότησε ως εξής:

#### **Ιστορικό.**

1. Δυνάμει των άρθρων 143 του Μεταλλευτικού Κώδικα (ν.δ. 210/1973) και 3 παρ. 3 του ν. 134/1975, σε συνδυασμό με τον ιδρυτικό της ΔΕΗ ν. 1468/1950, με τον οποίο ανατέθηκε στην τελευταία, ως δημόσια επιχείρηση, το προνόμιο της κατασκευής, λειτουργίας και εκμετάλλευσης σε ολόκληρη τη χώρα θερμικών εργοστασίων παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας με την, κατά προτίμηση, χρησιμοποίηση εγχώριων στερεών ορυκτών καυσίμων υλών (λιγνιτών, τύρφης κλπ.), εκδόθηκαν, μεταξύ άλλων, οι παρακάτω υπουργικές αποφάσεις:

α. Η υπ' αριθ. 7020/922/220/10.2.1976 απόφαση του Υπουργού Βιομηχανίας (Β' 282) [εφεξής: «από 10.2.1976 υπουργική απόφαση»], με την οποία καθορίστηκαν περιοχές στις μεταλλευτικές λεκάνες Αμυνταίου, Ελασσόνας και Προσηλίου Τριγωνικού, για την, εντός αυτών και κατ' αποκλειστικό δικαίωμα της ΔΕΗ, χωρίς αντάλλαγμα, αναζήτηση, έρευνα και εκμετάλλευση στερεών ορυκτών καυσίμων υλών (λιγνιτών), σύμφωνα με τους προβλεπόμενους στην

απόφαση όρους.<sup>1</sup>

**β.** Η υπ' αρ. 42812/6383/956/4.7.1979 απόφαση του Υπουργού Βιομηχανίας και Ενέργειας (Β' 629) [εφεξής: «από 4.7.1979 υπουργική απόφαση»], με την οποία αφενός καθορίστηκε περιοχή στη μεταλλευτική λεκάνη Κομνηνών – Πύργων Β.Δ. Μακεδονίας, για την, εντός αυτής και κατ' αποκλειστικό, χωρίς αντάλλαγμα, δικαίωμα της ΔΕΗ, αναζήτηση και έρευνα στερεών ορυκτών καυσίμων υλών (λιγνιτών), αφετέρου παραχωρήθηκε από το Δημόσιο στη ΔΕΗ δικαίωμα αναζήτησης και έρευνας αυτών για τρία (3) έτη από τη δημοσίευση της απόφασης στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, με τους προβλεπόμενους στην απόφαση όρους<sup>2</sup>. Η χρονική διάρκεια ισχύος του, παραχωρηθέντος με την εν λόγω απόφαση, δικαιώματος έρευνας έληξε στις 21.7.1982.

**γ.** Η υπ' αρ. Φ34.2.5/οικ.9510/29.7.1988 απόφαση του Υπουργού Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας (Β' 596) [εφεξής: «από 29.7.1988 υπουργική απόφαση»], με την οποία καθορίστηκαν περιοχές στις μεταλλευτικές λεκάνες Αμυνταίου και Κομνηνών – Πύργων Β.Δ. Μακεδονίας, έκτασης 680.200 και 112.726,10 στρεμμάτων, αντίστοιχα, - περιλαμβανόμενες στις καθορισθείσες, με τις δύο παραπάνω υπουργικές αποφάσεις, μεταλλευτικές περιοχές - στις οποίες παραχωρήθηκε από το Δημόσιο, υπέρ της ΔΕΗ, αποκλειστικό και χωρίς αντάλλαγμα δικαίωμα έρευνας και εκμετάλλευσης στερεών ορυκτών καυσίμων υλών (λιγνιτών) για τριάντα (30) έτη από τη δημοσίευση της απόφασης στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, δηλαδή μέχρι 24.8.2018, με τους προβλεπόμενους στην απόφαση όρους και περιορισμούς<sup>3, 4</sup>.

---

<sup>1</sup> Οι οποίοι συνοπτικά προβλέπουν την εξαίρεση χώρων του Δημοσίου που έχουν ήδη μισθωθεί σε τρίτους, καθώς και ιδιωτικών χώρων που τελούν υπό καθεστώς αδείας μεταλλευτικών ερευνών ή παραχώρησης μεταλλείου, την υποχρέωση προοδευτικής έρευνας προς τις πιο ελπιδοφόρες κοιτασματολογικά περιοχές, τον ετήσιο προσδιορισμό περιοχών στερούμενων ενδιαφέροντος (και, κατά συνέπεια, επιστρεπτέων στο Δημόσιο) ή περαιτέρω ερευνώμενων και αξιοποιήσιμων, τη διεξαγωγή της έρευνας με επιμέλεια και εξ ολοκλήρου με δαπάνες της ΔΕΗ, καθορισμό υποχρεωτικού αποκλειστικού τεχνικού συμβούλου (ΕΘΙΓΜΕ) ή τρίτου μέρους για την κατ' ανάθεση εκτέλεση εργασιών έρευνας, υποχρέωση υποβολής i) ετήσιας συνοπτικής έκθεσης προόδου εργασιών, δαπανών, αποτελεσμάτων και συμπερασμάτων, ii) πλήρους γεωλογικής και κοιτασματολογικής μελέτης των ερευνηθεισών περιοχών μετά σχεδιαγραμμάτων και τομών των γενόμενων γεωτρήσεων ή άλλων έργων έρευνας, iii) έκθεσης επί των δυνατοτήτων αξιοποίησης ανακαλυφθέντων κοιτασμάτων, απαγόρευση εμπορίας εξορυχθέντος λιγνίτη, πρόβλεψη για ανάκληση της απόφασης σε περίπτωση παράβασης των όρων της.

<sup>2</sup> Ίδιους με τους αναφερόμενους στην πιο πάνω (υπό α') υπουργική απόφαση (πλην της απαγόρευσης εμπορίας λιγνίτη).

<sup>3</sup> Ίδιους με τους αναφερόμενους στις παραπάνω (υπό α και β) υπουργικές αποφάσεις, πλέον της υποχρέωσης τήρησης των διατάξεων του Κανονισμού Μεταλλευτικών και Λατομικών

Η εν λόγω απόφαση διαφέρει από τις δύο προηγούμενες κατά το ότι: α) συγκεκριμενοποιεί μεταλλευτική περιοχή από την ευρύτερη αρχικά καθορισθείσα, προς έρευνα και εκμετάλλευση και β) ενέχει πράξη του Δημοσίου για χωρίς αντάλλαγμα παραχώρηση στη ΔΕΗ των αποκλειστικών δικαιωμάτων του, έρευνας και εκμετάλλευσης στερεών ορυκτών καυσίμων υλών (λιγνιτών). Εξ άλλου, στην ίδια απόφαση περιλαμβάνεται όρος περί δυνατότητας παράτασης της διάρκειας παραχώρησης των απονεμηθέντων δικαιωμάτων έρευνας και εκμετάλλευσης, για είκοσι (20) επιπλέον έτη *«εφόσον απομένει απόθεμα λιγνίτη που η εκμετάλλευσή του εξυπηρετεί τους σκοπούς και τις ανάγκες της ΔΕΗ και με την προϋπόθεση ότι η παράταση θα ζητηθεί από την τελευταία»*.

2. Ήδη η ΔΕΗ Α.Ε., με τις υπ' αριθ. ΓΔ/ΟΡ/514/26.2.2016 και ΓΔ/ΟΡ/515/26.2.2016 αιτήσεις της, όπως συμπληρώθηκαν με τις υπ' αρ. ΓΔ/ΟΡ/334/13.2.2017 και ΓΔ/ΟΡ/335/13.2.2017 επιστολές, με τα συνημμένα τους έγγραφα (τεχνική και οικονομική έκθεση, νομική θεμελίωση), κάνοντας χρήση του παρεχόμενου με την από 29.7.1988 υπουργική απόφαση δικαιώματος, ζήτησε την παράταση της διάρκειας των γενόμενων με την τελευταία υπουργική απόφαση παραχωρήσεων των δικαιωμάτων έρευνας και εκμετάλλευσης λιγνίτη, για είκοσι (20) επιπλέον έτη, δηλαδή μέχρι 24-8-2038, για το λόγο ότι στην περιοχή των κοιτασμάτων της λεκάνης Κορνηνών – Πύργων Β.Δ. Μακεδονίας (Κορνηνά, Μεσόβουνο) και στα ορυχεία της λεκάνης Αμυνταίου (Αμύνταιο, Ανάργυροι, Λακκιά) φιλοξενείται σημαντικό λιγνιτικό απόθεμα μεγέθους 103 και 113 εκατομμυρίων τόνων περίπου, αντίστοιχα, το οποίο θα ήταν δυνατό να τροφοδοτήσει νέες ή υφιστάμενες μονάδες ηλεκτροπαραγωγής της περιοχής του Λιγνιτικού Κέντρου Δυτικής Μακεδονίας, εξυπηρετώντας μελλοντικές ανάγκες της ΔΕΗ Α.Ε. στο πλαίσιο του προγραμματισμού της λιγνιτοπαραγωγής και, κατ' επέκταση, στην απρόσκοπτη

---

Εργασιών κατά τον προγραμματισμό και την εκτέλεση της εκμετάλλευσης (υποχρέωση σύνταξης τεχνικών μελετών κλπ.), καθώς και των διατάξεων για την προστασία και αποκατάσταση του φυσικού και εδαφικού περιβάλλοντος με σύνταξη μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και έγκριση αυτής από τις κατά περίπτωση αρμόδιες αρχές.

<sup>4</sup> Παρατηρείται σχετικά ότι το δικαίωμα έρευνας που παραχωρήθηκε στη ΔΕΗ στις 21.7.1979, για χρονικό διάστημα τριών ετών, στην ευρύτερη καθορισθείσα μεταλλευτική περιοχή Κορνηνών – Πύργων Β.Δ. Μακεδονίας, και το οποίο έληξε στις 21.7.1982, επαναπαραχωρήθηκε στη ΔΕΗ, με την από 29.7.1988 υπουργική απόφαση.

εξασφάλιση της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, που αποτελεί σκοπό της επιχείρησης και σκοπό δημοσίου συμφέροντος.

3. Εν τω μεταξύ όμως, στο χρονικό διάστημα που παρήλθε μετά την παραχώρηση, αναδιαμορφώθηκε ριζικά το όλο θεσμικό πλαίσιο που διέπει την παροχή ηλεκτρικής ενέργειας στην Ελλάδα σε συνάρτηση με την εσωτερική (πρώην «κοινή») ενωσιακή - ευρωπαϊκή αγορά.

Πιο συγκεκριμένα, υιοθετήθηκαν τρεις «ευρωπαϊκές δέσμες νομοθέτησης κανόνων εσωτερικής αγοράς ενέργειας», προς το σκοπό της βελτίωσης και ισόρροπης ανάπτυξης της οικονομικής ανταγωνιστικότητας και της «διανεμητικής αποτελεσματικότητας» στην οικονομία κατά τη διασυνοριακή ενοποίηση και ειδικότερα το σκοπό της σταδιακής, εναρμονισμένης και εποπτευόμενης απελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας - είτε μέσω μεταβολής της δομής των δημόσιων μονοπωλιακών καθετοποιημένων επιχειρήσεων, όπως η ΔΕΗ, είτε μέσω αλλαγών στη δομή της αγοράς λόγω της πρόσβασης στα κοινωφελή δίκτυα / υποδομές των επιχειρήσεων αυτών - συμπληρούμενης με την εκ των υστέρων, κατασταλτική εφαρμογή του δικαίου παρεμπόδισης των περιορισμών του ανταγωνισμού, προς όφελος των καταναλωτών, των εμπλεκόμενων επιχειρήσεων, της ιδιωτικής επιχειρηματικής δράσης και της απασχόλησης, και εν τέλει της κοινωνικής προόδου.

4. Για τη μεταφορά της σχετικής Οδηγίας 96/92 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1996, «περί κοινών κανόνων για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας» (ΕΕ L27. 20), θεσπίστηκε ο ν. 2773/1999, ο οποίος τροποποιήθηκε με τους ν. 2837/2000 (άρθρο 5), 2941/2001 (άρθρα 7, 8), 2992/2002 (άρθρο 35) και 3175/2003 (άρθρα 10, 14, 23 επ.). Με τις διατάξεις των ως άνω νόμων καταργήθηκε το αποκλειστικό δικαίωμα της ΔΕΗ ως προς την παραγωγή και προμήθεια ηλεκτρικής ενέργειας και οι δύο αυτές δραστηριότητες απελευθερώθηκαν κατόπιν τήρησης αδειοδοτικής διαδικασίας, επαναρυθμίστηκε η εποπτεία του Κράτους στην άσκηση των δραστηριοτήτων παραγωγής, μεταφοράς, διανομής και προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας, συστάθηκαν δε νέοι ανεξάρτητοι ρυθμιστικοί της ενεργειακής αγοράς φορείς. Διακρίνονται, επομένως, δύο τμήματα της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, αυτό των «φυσικών μονοπωλίων» που περιλαμβάνει τα δίκτυα / υποδομές (μεταφοράς ή διανομής) [έργα γενικού

χαρακτήρα, προς όφελος όλων των καταναλωτών αδιακρίτως, και προτεραιότητας μέγιστης σημασίας για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού] και αυτό των δραστηριοτήτων που ασκούνται υπό συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού [παραγωγή, προμήθεια/εμπορία (από 1.7.2007 ως προς όλους τους πελάτες, συμπεριλαμβανομένων των οικιακών)].

5. Κατόπιν καταγγελίας που υποβλήθηκε το έτος 2003 στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (εφεξής: «η Επιτροπή») αναφορικά με τη νομιμότητα των αποκλειστικών και χωρίς αντάλλαγμα δικαιωμάτων του Δημοσίου για την αναζήτηση, έρευνα και εκμετάλλευση των κοιτασμάτων λιγνίτη, τα οποία παραχωρήθηκαν στη ΔΕΗ βάσει του ν. 134/1975 και παρέχουν στην επιχείρηση τη δυνατότητα όχι μόνο να διατηρεί την κυρίαρχη θέση της στην πρωτογενή αγορά αλλά και να διατηρεί ή να επεκτείνει αυτή και στην αγορά χονδρικής προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι, αφενός, δυνάμει του ν. 134/1975 και του προγενέστερου ν.δ. 4029/1959 (που αφορά το νομό Αρκαδίας και το κοίτασμα της λεκάνης της Μεγαλόπολης), παραχωρήθηκαν στη ΔΕΗ, απευθείας και χωρίς αντάλλαγμα, δικαιώματα εκμετάλλευσης για το 91% των συνολικών εκμεταλλεύσιμων δημόσιων κοιτασμάτων και ότι, αφετέρου, ουδέν δικαίωμα επί ουδενός σημαντικού αποθέματος είχε παραχωρηθεί σε οποιονδήποτε από τους ανταγωνιστές της επιχείρησης, παρά τις παρεχόμενες από τον Μεταλλευτικό Κώδικα δυνατότητες (ιδίως μίσθωσης κατόπιν διενέργειας πλειοδοτικού διαγωνισμού). Επίσης, ότι όλες οι υφιστάμενες λιγνιτικές μονάδες βρέθηκαν να ανήκουν στη ΔΕΗ<sup>5</sup> και το ανταγωνιστικό ενδιαφέρον που παρουσίαζε ο λιγνίτης για την επιχείρηση παρέμενε σταθερό και τέλος ότι είκοσι μία (21) άδειες για μονάδες είχαν εκδοθεί μέχρι τον Μάρτιο 2006 υπέρ ιδιωτών για ηλεκτροπαραγωγή με βάση το φυσικό αέριο και όχι τον λιγνίτη και κατ' αποκλεισμό της πρόσβασης σε αυτόν. Κατά συνέπεια, η ΔΕΗ βρέθηκε να κατέχει δεσπόζουσα θέση, τόσο στην πρωτογενή αγορά (δημόσια αποθέματα λιγνίτη για τα οποία είχαν παραχωρηθεί δικαιώματα

---

<sup>5</sup> Η ΔΕΗ έχει στην κυριότητά της και εκμεταλλεύεται 7 λιγνιτικούς σταθμούς (που περιλαμβάνουν 22 μονάδες) ηλεκτροπαραγωγής, οι οποίοι, κατά το χρόνο εξέτασης της καταγγελίας, αντιπροσώπευαν το 43% περίπου της συνολικής εγκατεστημένης ισχύος ηλεκτροπαραγωγής στο διασυνδεδεμένο Σύστημα και το 38% της συνολικής εγκατεστημένης ισχύος ηλεκτροπαραγωγής στην Ελλάδα. Αντιπροσώπευαν, όμως, πολύ υψηλότερο ποσοστό πραγματικής παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας – περίπου 60% - σε σχέση με την εγκατεστημένη ισχύ.

έρευνας - εκμετάλλευσης), με μερίδιο σε αυτήν υπερβαίνον το ποσοστό του 97% ήδη από το έτος 2000, πράγμα που της επέτρεπε να παράγει άνω του 93% της συνολικής παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας στην Ελλάδα, όσο και στη δευτερογενή αγορά, με ποσοστό πωλήσεων της ΔΕΗ τουλάχιστον 85% της συνολικής ποσότητας ηλεκτρικής ενέργειας που διακινήθηκε μέσω της εν λόγω αγοράς στο διασυνδεδεμένο Σύστημα. Διαπιστώθηκε, περαιτέρω, ότι προοπτική για είσοδο κάποιου αξιόλογου νέου ανταγωνιστή δεν υπήρχε και ότι οι εισαγωγές ηλεκτρικής ενέργειας, αντιπροσωπεύουσες το 7% της συνολικής κατανάλωσης (και εγκατεστημένης παραγωγικής ισχύος στη δευτερογενή αγορά), δεν ασκούσαν ουσιαστική ανταγωνιστική πίεση. Εκτός αυτών, (διαπιστώθηκε ότι) η ΔΕΗ αγόραζε το μεγαλύτερο μέρος της περιορισμένης παραγωγής λιγνίτη των ελάχιστων άλλων ελληνικών επιχειρήσεων παραγωγής.

6. Κατόπιν τούτων, με την Απόφαση της Επιτροπής C(2008) 824 τελικό της 5<sup>ης</sup> Μαρτίου 2008 (υπόθεση Comp/B-1/38.700, EE 2008/C93/03, εφεξής «Απόφαση της 5<sup>ης</sup> Μαρτίου 2008»), κρίθηκε (άρθρο 1) ότι το άρθρο 22 παρ. 1 ν.δ. 4029/1959 και το άρθρο 3 παρ. 1 ν. 134/1975 (σφάλμα εκ παραδρομής<sup>6</sup>, εννοείται το άρθρο 3 παρ. 3 του εν λόγω νόμου, όπως ερμηνεύθηκε μεταγενέστερα από το Γενικό Δικαστήριο Ε.Ε.), καθώς και οι από 10.2.1976 και 29.7.1988 υπουργικές αποφάσεις, αντιβαίνουν στο άρθρο 86 παρ. 1 σε συνδυασμό με το άρθρο 82 ΣυνθΕΚ (ήδη άρθρα 106 παρ. 1 και 102 ΣΛΕΕ), στο μέτρο που παρέχουν και διατηρούν σε ισχύ προνομιακά, οιονεί μονοπωλιακά, δικαιώματα υπέρ της ΔΕΗ για την εκμετάλλευση του λιγνίτη στην Ελλάδα, με αποτέλεσμα να δημιουργείται ανισότητα ευκαιριών μεταξύ επιχειρήσεων όσον αφορά την πρόσβαση σε πρωτογενή καύσιμα (αγορά εξόρυξης λιγνίτη) για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας και να παρέχεται στη ΔΕΗ η δυνατότητα να διατηρεί ή να ενισχύει τη δεσπόζουσα θέση την οποία κατέχει στην ελληνική αγορά χονδρικής προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας, μέσω του αποκλεισμού ή της παρεμπόδισης της εισόδου νέων δυνητικών ανταγωνιστών στην εν λόγω, επακόλουθη, αγορά, παρά την απελευθέρωση της τελευταίας και προς βλάβη του διακρατικού εμπορίου, καθόσον οι λιγνιτικές μονάδες ηλεκτροπαραγωγής

---

<sup>6</sup> Καθότι η διάταξη αναφέρεται στα λιγνιτωρυχεία Πτολεμαίδας και την περιέλευση αυτών στη ΔΕΗ κατόπιν συγχώνευσης και όχι βάσει υπουργικής απόφασης παραχώρησης, που θα αποτελούσε αντικείμενο εξέτασης από την Επιτροπή.

είναι οι φθηνότερες στην εν λόγω αγορά και, επομένως, οι πλέον χρησιμοποιούμενες στο ΕΔΣ (αιτιολογικές σκέψεις 44, 60, 84-94, 150, 158-172, 177, 179, 185-190, 206-225, 237-244).<sup>7</sup> Η ανισότητα ευκαιριών μεταξύ επιχειρήσεων στην αγορά χονδρικής προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας κρίθηκε από την Επιτροπή (αιτιολογική σκέψη 237) ότι δημιουργήθηκε όχι μόνο με τη διατήρηση των αποκλειστικών, οιονεί μονοπωλιακών, δικαιωμάτων της ΔΕΗ στο φθηνότερο διαθέσιμο καύσιμο για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας (λιγνίτη), αλλά και με τη μη παραχώρηση σε ανταγωνιστές της ΔΕΗ δικαιωμάτων εκμετάλλευσης επί αξιόλογων κοιτασμάτων, ενώ σε όσους είχαν παραχωρηθεί δικαιώματα εκμετάλλευσης λιγνίτη, αυτά αφορούσαν κοιτάσματα, το μέγεθος των οποίων δεν επαρκούσε για την τροφοδοσία μιας μονάδας ηλεκτροπαραγωγής καθ' όλη τη μέση διάρκεια ζωής της, γεγονός το οποίο τους ανάγκαζε να στραφούν σε άλλα καύσιμα, λιγότερο ανταγωνιστικά, για την εξασφάλιση της παρουσίας τους στη δευτερογενή χονδρεμπορική αγορά.

Κατόπιν τούτων, με το άρθρο 2 της ίδιας Απόφασης, η Επιτροπή κάλεσε το Δημόσιο να ενημερώσει τη ΔΕΗ, εντός διμήνου από την κοινοποίησή της, σχετικά με τα συγκεκριμένα μέτρα αποκατάστασης που προτίθετο να λάβει με σκοπό τη διόρθωση και εξάλειψη των δυσμενών για τον ανταγωνισμό συνεπειών των κρατικών μέτρων που αναφέρονταν στο άρθρο 1, ώστε αυτά να θεσπισθούν και εφαρμοσθούν εντός οκτώ μηνών από την παραπάνω κοινοποίηση, ενώ, περαιτέρω (αιτιολογική σκέψη 251), υποχρέωσε το Δημόσιο να απόσχει από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου θα μπορούσε να επιδεινώσει την κατάσταση (όπως «παραχώρηση στη ΔΕΗ οποιωνδήποτε πρόσθετων αποθεμάτων» – αιτιολογική σκέψη 205), δεδομένου ότι η κυοφορούμενη (τότε) απλή κατάργηση του άρθρου 3 παρ. 3 ν. 134/1975 δεν θα αρκούσε για την αντιμετώπιση της κατάστασης ανισότητας ευκαιριών στη δευτερογενή αγορά, που προκλήθηκε από τη διατήρηση της προνομιακής πρόσβασης της ΔΕΗ στα δικαιώματα εκμετάλλευσης του λιγνίτη, δηλαδή στην πρωτογενή αγορά.

7. Σύμφωνα, εξ άλλου, με τις αιτιολογικές σκέψεις 246 και 247, για να διασφαλισθεί η εξάλειψη των επιπτώσεων από τη διαπιστωθείσα στρέβλωση

---

<sup>7</sup> Επιπλέον, η ΔΕΗ δεν δραστηριοποιείτο, πραγματικά ή δυνητικά, στην πρωτογενή αγορά ως προμηθευτής λιγνίτη, συνεπώς κανείς δυνητικός ανταγωνιστής δεν προσέβλεπε σε προμήθεια από τα κοιτάσματα που αυτή εκμεταλλευόταν.

του ανταγωνισμού, θα έπρεπε οι ανταγωνιστές της ΔΕΗ να έχουν πρόσβαση σε επαρκείς ποσότητες λιγνίτη και στην παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας με καύσιμο τον λιγνίτη, ως καθοριστικό παράγοντα χαμηλού και σταθερού κόστους, ούτως ώστε να είναι σε θέση να ανταγωνισθούν «επί ίσοις όροις» τη ΔΕΗ στην αγορά χονδρικής προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας σε περιόδους εκτός αιχμής, διαθέτοντας επάρκεια παραγωγής βασικού φορτίου και σχηματίζοντας ισορροπημένα χαρτοφυλάκια παραγωγής. Γι αυτό, κατά την ίδια πάντοτε σκέψη, τα αποθέματα λιγνίτη, τόσο τα τωρινά όσο και τα μελλοντικά διαθέσιμα εκμεταλλεύσιμα, που θα μπορούσαν να διατεθούν σε ανταγωνιστές της ΔΕΗ, και τα οποία δεν θα εκμεταλλευόταν η ίδια, θα έπρεπε να ισοδυναμούν με το 40% των συνολικών εκμεταλλεύσιμων αποθεμάτων λιγνίτη [περιλαμβάνονται όλα τα κοιτάσματα, με εξαίρεση τα δημόσια κοιτάσματα για τα οποία δεν έχουν παραχωρηθεί δικαιώματα (Σέρβια, Ορεσιτιάδα, άλλα κοιτάσματα)].

Συναφώς, στην αιτιολογική σκέψη 248 αναφέρεται ότι, για την επίτευξη της πρόσβασης των ανταγωνιστών της ΔΕΗ στον λιγνίτη, το Δημόσιο θα μπορούσε (χωρίς, όμως, να επιβάλλεται από την Απόφαση σε αυτό), είτε σωρευτικά είτε αυτοτελώς: α) να προβεί σε νέα εκχώρηση ορισμένων από τα δικαιώματα των οποίων απολαύει σήμερα η ΔΕΗ, συνδυαζόμενη με μεταβίβαση της κυριότητας ή της δικαιοχρησίας της αντίστοιχης μονάδας παραγωγής, δεδομένου ότι τα κοιτάσματα συνδέονται λειτουργικά με τις, σε εγγύτητα προς αυτά ευρισκόμενες, μονάδες παραγωγής, β) να μεθοδεύσει τη χορήγηση νέων δικαιωμάτων εκμετάλλευσης σε ανταγωνιστές της ΔΕΗ, διασφαλίζοντας ότι η ΔΕΗ δεν αποκτά αυτά, εκτός αν δεν υπάρξει άλλη αξιόπιστη προσφορά. Περαιτέρω, το μέτρο αυτό θα μπορούσε να συνοδεύεται, αναφορικά με την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, υπό το πρίσμα του άρθρου 6 της Οδηγίας ΕΚ 2003/54, από την οργάνωση δημόσιων διαδικασιών επιλογής αναδόχων, χωρίς διακρίσεις, αλλά κατ' αποκλεισμό της ΔΕΗ, για τη μελλοντική κατασκευή λιγνιτικών μονάδων ηλεκτροπαραγωγής που θα χρησιμοποιούν λιγνίτη από κοιτάσματα που πρόκειται να εκχωρηθούν.

**8.** Σε συμμόρφωση προς την Απόφαση της 5<sup>ης</sup> Μαρτίου 2008, με το άρθρο 36 παρ. 3 του ν. 3734/2009 καταργήθηκε η διάταξη του άρθρου 3 παρ. 3 του ν. 134/1975, που είχε αποτελέσει, όπως προαναφέρθηκε, το νομοθετικό

έρεισμα βάσει του οποίου εκδόθηκαν οι από 10.2.1976, 4.7.1979 και 29.7.1988 υπουργικές αποφάσεις καθορισμού μεταλλευτικών περιοχών και παραχώρησης προς τη ΔΕΗ αποκλειστικών και χωρίς αντάλλαγμα δικαιωμάτων έρευνας και εκμετάλλευσης λιγνίτη.

9. Στις 4.8.2009, η Επιτροπή εξέδωσε νέα (περαιτέρω) Απόφαση (6244 τελικό, εφεξής: «Απόφαση της 4<sup>ης</sup> Αυγούστου 2009»), με το άρθρο 1 της οποίας (και για την άρση των δυσμενών για τον ανταγωνισμό συνεπειών που διαπιστώθηκαν με την προηγούμενη απόφαση), το Δημόσιο λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα ώστε: (α) να χορηγήσει δικαιώματα εκμετάλλευσης επί των κοιτασμάτων Δράμας, Ελασσόνας, Βεύης και Βεγόρας μέσω διαγωνισμών σε άλλες επιχειρήσεις, πλην της ΔΕΗ, εκτός εάν δεν υποβληθεί άλλη αξιόπιστη προσφορά, (β) να απαγορεύσει στους κατόχους δικαιωμάτων εκμετάλλευσης επί των κοιτασμάτων Δράμας, Ελασσόνας και Βεγόρας να πωλούν τον εξορυσσόμενο λιγνίτη στη ΔΕΗ, εκτός εάν δεν υπάρχει άλλη αξιόπιστη προσφορά αγοράς των ποσοτήτων, και για όσο χρονικό διάστημα η ΔΕΗ κατέχει δικαιώματα εκμετάλλευσης για περισσότερο από το 60% του συνόλου των αποθεμάτων λιγνίτη για τα οποία έχει εκδοθεί άδεια εκμετάλλευσης στην Ελλάδα, (γ) να διοργανώσει νέα διαδικασία παραχώρησης σε περίπτωση ακύρωσης της υπό εξέλιξη διαδικασίας παραχώρησης δικαιωμάτων επί του κοιτάσματος Βεύης<sup>8</sup>. Σε περίπτωση δε που το Δημόσιο θεωρήσει ότι δεν έχει υποβληθεί αξιόπιστη προσφορά και προτίθεται να παραχωρήσει τα δικαιώματα εκμετάλλευσης στη ΔΕΗ, η σχετική πρότασή του είναι υποβλητέα στην Επιτροπή προς έγκριση.

10. Με αιτήσεις της προς το Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (υποθέσεις T-169/08 και T-421/09), υπέρ των οποίων παρενέβη το Δημόσιο, η ΔΕΗ Α.Ε. ζήτησε και επέτυχε την ακύρωση των παραπάνω αποφάσεων της

---

<sup>8</sup> Το Ορυχείο Βεύης συνιστά δημόσιο κοιτάσμα, του οποίου το δικαίωμα εκμετάλλευσης δεν ανήκε στη ΔΕΗ. Τον Ιούλιο 2003, ο Υπουργός Ανάπτυξης εξέδωσε αποφάσεις, με τις οποίες τα δικαιώματα εκμετάλλευσης που είχαν παραχωρηθεί στις εταιρείες ΒΙΟΛΙΓΝΙΤ Α.Ε. και Λιγνιτωρυχεία Αμυνταίου Α.Ε., αναφορικά με τα δημόσια λιγνιτικά κοιτάσματα της Βεύης και της Βεγόρας αντίστοιχα, ανακλήθηκαν, με το σκεπτικό ότι οι εν λόγω εταιρείες δεν είχαν τηρήσει τις συμβατικές τους υποχρεώσεις. Έκτοτε, από τα τρία μεσαίου μεγέθους δημόσια κοιτάσματα, που έχουν παραχωρηθεί σε ιδιώτες, μόνο αυτό της Αχλάδας αποτελεί αντικείμενο εκμετάλλευσης. Στις 24.5.2006, το Υπουργείο δημοσίευσε τους όρους διαγωνισμού για την εκ νέου παραχώρηση δικαιώματος στη Βεύη. Κατατέθηκαν προσφορές από έξι υποψήφιους, στους οποίους περιλαμβανόταν και η ΔΕΗ. Η ΔΕΗ δεν υπέβαλε την υψηλότερη προσφορά και αποσύρθηκε από τον διαγωνισμό.

Επιτροπής, με κύριο επιχείρημα ότι η τελευταία δεν απέδειξε την ύπαρξη πραγματικής ή δυνητικής κατάχρησης της δεσπόζουσας θέσης της ΔΕΗ. Κατά των αποφάσεων αυτών η Επιτροπή άσκησε στις 30.11.2012 αιτήσεις αναίρεσης, ενώπιον του Δικαστηρίου της Ε.Ε. (υποθέσεις C-553/12P και C-554/12P), το οποίο, με τις αποφάσεις της 17<sup>ης</sup> Ιουλίου 2014 (Επιτροπή κατά ΔΕΗ, EU:C:2014:2083), αναίρεσε τις αποφάσεις του Γενικού Δικαστηρίου Ε.Ε., κρίνοντας ότι η Επιτροπή δεν όφειλε να προσδιορίσει και να αποδείξει την κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης στην οποία το επίμαχο μέτρο, δηλαδή η χορήγηση και διατήρηση αποκλειστικών δικαιωμάτων, οδήγησε ή μπορούσε να οδηγήσει τη ΔΕΗ.

**11.** Μετά την αναπομπή των υποθέσεων στο Γενικό Δικαστήριο της Ε.Ε., για κρίση επί των ζητημάτων επί των οποίων το Δ.Ε.Ε. δεν αποφάνθηκε, οι αιτήσεις ακύρωσης – «προσφυγές» της ΔΕΗ Α.Ε., κατά τις προβαλλόμενες με αυτές αιτιάσεις α) της πρόδηλης πλάνης εκτίμησης της Επιτροπής κατά την οριοθέτηση των σχετικών αγορών και τις εξελίξεις στη δευτερογενή αγορά, β) της απουσίας κατάστασης ανισότητας ευκαιριών σε βάρος των νέων ανταγωνιστών της ΔΕΗ, γ) της παράβασης από την Επιτροπή της υποχρέωσης αιτιολόγησης της απόφασής της, δ) της παραβίασης από την Επιτροπή των αρχών της ασφάλειας δικαίου, της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της προστασίας της ιδιωτικής περιουσίας, ε) της κατάχρησης εξουσίας και στ) της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας, απορρίφθηκαν με τις Αποφάσεις 733 και 748 του Γενικού Δικαστηρίου Ε.Ε. (Πρώτο τμήμα) της 15<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2016 (T-169/08 RENV, EU:T:2016:733) και οι αρχικές αποφάσεις της Επιτροπής επικυρώθηκαν. Κατά συνέπεια, τα παραπάνω μέτρα «διόρθωσης των δυσμενών για τον ανταγωνισμό συνεπειών της παράβασης που διαπιστώθηκε στην Απόφαση της 5<sup>ης</sup> Μαρτίου 2008, σχετικά με τη χορήγηση ή τη διατήρηση σε ισχύ από την Ελληνική Δημοκρατία δικαιωμάτων για την εξόρυξη λιγνίτη υπέρ της ΔΕΗ Α.Ε.» κατέστησαν δεσμευτικά. Στην απόφαση αυτή (μετά από την αναίρεση), το Γενικό Δικαστήριο Ε.Ε. επιβεβαίωσε (σκέψη 154) ότι η προνομιακή πρόσβαση της ΔΕΗ στα αποθέματα λιγνίτη, για τα οποία είχαν στο παρελθόν χορηγηθεί υπέρ της αποκλειστικά δικαιώματα έρευνας και εκμετάλλευσης, δεν περιορίζεται.

**12.** Όπως προαναφέρθηκε, το έτος 2009 το Δημόσιο προσφέρθηκε να

λάβει μέτρα συμμόρφωσης προς την Απόφαση της 5<sup>ης</sup> Μαρτίου 2008, συνιστάμενα στη δημοπράτηση τεσσάρων νέων λιγνιτωρυχείων (που αντιπροσώπευαν περίπου το 40% των συνολικών εκμεταλλεύσιμων κοιτασμάτων λιγνίτη στη χώρα) υπέρ ανταγωνιστών της ΔΕΗ. Τα μέτρα πάντως αυτά, αν και απέκτησαν δεσμευτικό χαρακτήρα με την Απόφαση της 4<sup>ης</sup> Αυγούστου 2009 και τη δικαστική της επικύρωση, δεν τέθηκαν, τελικά, σε εφαρμογή, διότι τον Ιανουάριο του έτους 2011, και ανεξάρτητα από την υφιστάμενη, τότε, εκκρεμοδικία για το κύρος των Αποφάσεων της Επιτροπής των ετών 2008 και 2009, η Ελληνική Κυβέρνηση ζήτησε από την Επιτροπή την επανεξέταση της Απόφασης της 4<sup>ης</sup> Αυγούστου 2009, λόγω της νέας ενεργειακής / περιβαλλοντικής πολιτικής που επρόκειτο να υιοθετήσει, κατά την οποία η λειτουργία των υφιστάμενων λιγνιτωρυχείων θα συνεχιζόταν, αλλά δεν θα επισπευδόνταν το άνοιγμα των προβλεπόμενων στην Απόφαση του έτους 2009 τεσσάρων νέων, πλην αυτού της Βεύης, επιπλέον δε ο σχεδιασμός προέβλεπε την οριστική θέση εκτός λειτουργίας ορισμένων μονάδων καύσης λιγνίτη νωρίτερα από τη συμπλήρωση του προβλεπόμενου χρόνου λειτουργίας τους. Ως εναλλακτικό μέτρο για την άρση των διαπιστωθέντων προβλημάτων ανταγωνισμού, η Κυβέρνηση πρότεινε τη χορήγηση πρόσβασης σε ανταγωνιστές της ΔΕΗ στο 40% της παραγόμενης από την εκμετάλλευση του λιγνίτη ενέργειας, μέσω παραχώρησης (με αντάλλαγμα) δικαιωμάτων σε υπάρχουσες, παραμένουσες σε λειτουργία αφενός μέχρι το έτος 2020, αφετέρου μετά το έτος 2020<sup>9</sup>, μονάδες καύσης λιγνίτη της ΔΕΗ ή σε όσες νέες δημιουργηθούν μεταγενέστερα.

13. Η Επιτροπή επιφυλάχθηκε να εκδώσει νέα Απόφαση του άρθρου 106 ΣΛΕΕ, η οποία θα καθιστούσε τα προτεινόμενα μέτρα δεσμευτικά, σε περίπτωση που η αίτηση της Ελληνικής Δημοκρατίας για αναθεώρηση της Απόφασης της 4<sup>ης</sup> Αυγούστου 2009 κρινόταν δικαιολογημένη και τα προτεινόμενα μέτρα αποδεικνύονταν κατάλληλα να αντιμετωπίσουν τα δυσμενή για τον ανταγωνισμό αποτελέσματα που εντόπισε η Απόφαση της 5<sup>ης</sup> Μαρτίου 2008, τέτοια όμως απόφαση δεν εκδόθηκε τελικά, οπότε η Απόφαση της 4<sup>ης</sup>

---

<sup>9</sup> Στην πρώτη κατηγορία υπάγονταν οι μονάδες ηλεκτροπαραγωγής Άγιος Δημήτριος 1, 2, 3, 4, 5, Καρδιά 1, 2, 3, 4, Αμύνταιο 1, 2. Στη δεύτερη, οι μονάδες Άγιος Δημήτριος 5, Μελίτη, Μεγαλόπολη 3, 4.

Αυγούστου 2009 παρέμεινε σε ισχύ, μετά και την αμετάκλητη, τον Δεκέμβριο του έτους 2016, απόρριψη της αίτησης για την ακύρωσή της.

**14.** Στις 19.1.2018, στο πλαίσιο του Τρίτου Προγράμματος Οικονομικής Ενίσχυσης και Προσαρμογής της Ελλάδας για την περίοδο 2015 – 2018, όπως έχει κυρωθεί και ισχύει, και του Συμπληρωματικού Μνημονίου Συμφωνίας, που εγκρίθηκε από την Ελλάδα και την Επιτροπή [της τελευταίας, για λογαριασμό του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ESM)] προς το σκοπό της εισαγωγής διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και αύξησης του ανταγωνισμού σε διάφορους στρατηγικούς τομείς της χώρας, συμπεριλαμβανομένης της ηλεκτρικής ενέργειας, συνήφθησαν, κατόπιν διαβούλευσης, δεσμεύσεις (commitments) της Ελληνικής Δημοκρατίας προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, για τη λήψη διαρθρωτικών μέτρων σχετικά με την πρόσβαση στον λιγνίτη, μέσω της αποεπένδυσης σχετικών περιουσιακών στοιχείων και δραστηριοτήτων της ΔΕΗ Α.Ε., προκειμένου να επιτευχθεί η συμμόρφωση της Ελλάδας στις Αποφάσεις της Επιτροπής και να αποκατασταθούν, εν τέλει, οι, προ δεκαετίας διαπιστωθείσες, δυσμενείς για τον ανταγωνισμό συνέπειες στη χονδρεμπορική αγορά ηλεκτρισμού, λόγω της παρελθούσης προνομιακής, βάσει του άρθρου 3 παρ. 3 ν. 134/1975, πρόσβασης της ΔΕΗ Α.Ε. στα δημόσια κοιτάσματα λιγνίτη.

Προς εκπλήρωση των εν λόγω δεσμεύσεων τέθηκε σε ισχύ ο ν. 4533/2018 «*Διαρθρωτικά μέτρα για την πρόσβαση στον λιγνίτη και το περαιτέρω άνοιγμα της χονδρεμπορικής αγοράς ηλεκτρισμού*» (Α' 75), που προβλέπει (στα άρθρα 1, 3 και 6) τη σύσταση δύο νέων, από απόψεως στοιχείων ενεργητικού, παθητικού και ανθρώπινου δυναμικού, ανώνυμων εταιρειών με μοναδικό μέτοχο τη ΔΕΗ Α.Ε. και κύριο σκοπό την εξόρυξη λιγνίτη και την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας με χρήση λιγνίτη. Η αποεπένδυση θα πραγματοποιηθεί με απόσχιση και εισφορά από τη ΔΕΗ Α.Ε. κατά τη σύσταση των νέων εταιρειών (άρθρο 2) δύο συγκεκριμένων αυτοτελών λιγνιτικών κλάδων<sup>10</sup> σε ποσοστό που προσεγγίζει το 40% του συνολικού εγκατεστημένου λιγνιτικού ηλεκτροπαραγωγικού δυναμικού της επιχείρησης, μετά των παραχωρηθέντων

---

<sup>10</sup> Ως κλάδοι νοούνται τα περιουσιακά στοιχεία, δικαιώματα και υποχρεώσεις που αφορούν στη λιγνιτική ηλεκτροπαραγωγική δραστηριότητα α) στην περιοχή της Μελίτης Φλώρινας (μονάδα ηλεκτροπαραγωγής Μελίτη 1 και άδεια ηλεκτροπαραγωγής για τη μονάδα Μελίτη 2) και στην ευρύτερη αυτής περιοχή όπου έχουν χωροθετηθεί δημόσια κοιτάσματα (Κλειδίου, Λόφων Μελίτης και Βεύης) και β) στην περιοχή της Μεγαλόπολης Αρκαδίας όπου έχουν χωροθετηθεί δημόσια κοιτάσματα (μονάδες ηλεκτροπαραγωγής Μεγαλόπολη 3 και 4).

(στη ΔΕΗ) δικαιωμάτων έρευνας και εκμετάλλευσης επί συγκεκριμένων κοιτασμάτων λιγνίτη, που ήδη εξυπηρετούν και θα εξυπηρετούν μελλοντικά το παραγωγικό αυτό δυναμικό, και θα ολοκληρωθεί με τη μεταβίβαση μέσω αγοραπωλησίας όλων των μετοχών εκδόσεως των δύο νέων εταιρειών και την περιέλευση των δικαιωμάτων έρευνας και εκμετάλλευσης στον αντίστοιχο προτιμητέο επενδυτή που θα προκύψει από ανοικτή διεθνή διαγωνιστική διαδικασία.

Η μεταφορά των εισφερόμενων (περιουσιακών στοιχείων ενεργητικού και παθητικού, έννομων σχέσεων, δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που απορρέουν από τα περιουσιακά στοιχεία και τις μεταβιβαζόμενες δραστηριότητες) θα συντελεστεί αυτοδίκαια, εξομοιούμενη με καθολική διαδοχή της κάθε νέας εταιρείας σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις της ΔΕΗ Α.Ε. ως προς τον αντίστοιχο κλάδο (με μόνη την καταχώριση στο Γ.Ε.ΜΗ. της αντίστοιχης πράξης απόσχισης και του καταστατικού κάθε νέας εταιρείας).

Το τίμημα της μεταβίβασης των μετοχών των νέων εταιρειών, των οποίων η ΔΕΗ Α.Ε. θα καταστεί δικαιούχος, θα αποδοθεί στη ΔΕΗ Α.Ε., κατόπιν συμμετοχής ανεξάρτητων διεθνών πιστοποιημένων εκτιμητών, οι οποίοι, προς διασφάλιση των οικονομικών συμφερόντων της επιχείρησης και των μετόχων της, θα προσδιορίσουν αφενός ένα «δίκαιο εύρος» της εμπορικής αξίας εκάστου των εισφερόμενων κλάδων, αφετέρου το «δίκαιο και εύλογο» του προσφερόμενου τιμήματος (άρθρο 3).

Η διάρκεια ισχύος των δικαιωμάτων έρευνας και εκμετάλλευσης και των αντίστοιχων σε αυτά παραχωρήσεων προς τη ΔΕΗ Α.Ε. θα παραταθεί με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, για περίοδο χρόνου τουλάχιστον ίση με την υπολειπόμενη διάρκεια ισχύος της τελευταίας εκδοθείσας άδειας ηλεκτροπαραγωγής των μονάδων που χρησιμοποιούν λιγνίτη στις αντίστοιχες περιοχές, κατά παρέκκλιση κάθε αντίθετης, γενικής ή ειδικής, διάταξης (άρθρο 6 παρ. 3).

**15.** Με αφορμή την θέση σε ισχύ του νόμου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε Δελτίο Τύπου της 17.4.2018 κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η τελική εκδοχή των διορθωτικών μέτρων, που υπέβαλε η Ελλάδα στις 19.1.2018 (και ψήφισε στις 25.4.2018), αντιμετωπίζει πλήρως την παράβαση που (η Επιτροπή) διαπίστωσε στην Απόφασή της του έτους 2008, εκτιμά δε ότι τα εκχωρούμενα

περιουσιακά στοιχεία θα επιτρέψουν στους μελλοντικούς αγοραστές να ανταγωνίζονται άμεσα και πιο αποτελεσματικά στη χονδρική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, ενώ ταυτόχρονα, με την εκποίηση υφιστάμενης δυναμικότητας ηλεκτροπαραγωγής από λιγνίτη και την αποφυγή του περαιτέρω ανοίγματος και εκμετάλλευσης νέων λιγνιτωρυχείων, λαμβάνονται υπόψη η περιβαλλοντική πολιτική της Ελλάδας και οι στόχοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τη μείωση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα, καθώς και οι επικρατούσες σήμερα στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας συνθήκες.

**16.** Εν όψει του παραπάνω ιστορικού διατυπώθηκε το εξεταζόμενο ερώτημα, το οποίο δεν είναι εξεταστέο «*υπό το πρίσμα των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 5<sup>ης</sup> Μαρτίου 2008 και 4<sup>ης</sup> Αυγούστου 2009*», όπως είχε ζητηθεί κατά την αρχική διατύπωσή του.

#### **Νομοθετικό πλαίσιο**

**17.** Στο άρθρο **18 παρ. 1 του ισχύοντος Συντάγματος** ορίζεται ότι «*Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την ιδιοκτησία και τη διάθεση των μεταλλείων, ορυχείων, σπηλαίων, αρχαιολογικών χώρων και θησαυρών, ιαματικών, ρεόντων και υπόγειων υδάτων και γενικά του υπόγειου πλούτου.*»

**18.** Στα **άρθρα 143 και 144 του ν.δ. 210/1973 «περί Μεταλλευτικού Κώδικος»** (Α' 277), όπως ισχύουν μετά την αντικατάστασή τους με το άρθρο 4 παρ. 2 ν. 1475/1984 (Α' 131) και το άρθρο 23 του ν. 2545/1997 (Α' 254), ορίζονται τα εξής:

#### **Άρθρον 143**

*«Δικαίωμα αναζητήσεως, ερεύνης και εκμεταλλεύσεως των αμέσως επομένων μεταλλευτικών ορυκτών κέκτηται μόνον το Δημόσιον: α)... β) των στερεών καυσίμων ορυκτών υλών (λιγνίτου, τύρφης κλπ.). γ)... δ)... ε)... στ)... ζ)... η)...».*

#### **Άρθρον 144 - Άσκησης δικαιώματος.**

*1. Το υπό των διατάξεων του άρθρου 143 του παρόντος δικαίωμα του Δημοσίου ασκείται δι' αυτεπιστασίας ή δι' εκμισθώσεως κατόπιν δημοπρασίας, προκηρυσσομένης υπό του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας ή δια συμβάσεως κυρουμένης δι' ειδικού νόμου. 2. ...*

*3. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται για λόγους δημοσίου συμφέροντος, ιδιαίτερα δε προκειμένου να επισπευσθεί η διενέργεια έρευνας και εκμετάλλευσης, η*

εκμίσθωση των δικαιωμάτων του Δημοσίου, που αναφέρονται στα άρθρα 143, 146 και 148 του παρόντος, με απευθείας σύμβαση σε οποιαδήποτε επιχείρηση παρέχει τα εχέγγυα για το σκοπό αυτόν. Ιδίως η απευθείας εκμίσθωση των ανωτέρω δικαιωμάτων επιτρέπεται προς την τελευταία μισθώτρια επιχείρηση, αφού ληφθούν υπόψη μεταξύ άλλων και οι επενδύσεις που πραγματοποιήθηκαν, η ορθολογική εκμετάλλευση, ο βαθμός επεξεργασίας του μεταλλεύματος, καθώς και το επιχειρησιακό σχέδιο δράσης και τα απομένοντα προς εκμετάλλευση αποθέματα. 4. ...».

**19. Στο άρθρο 3 του ν. 134/1975 «Περί συγχωνεύσεως εις την Δημοσίαν Επιχείρησιν Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ) της Α.Ε. Ελληνικής Μεταλλευτικής και Βιομηχανικής Εταιρείας Λιγνιτωρυχείων Πτολεμαΐδος (ΛΙΠΤΟΛ)» (Α' 180) ορίζονται τα εξής:**

«1. Από της συντελέσεως της συγχωνεύσεως περιέρχεται εις την ΔΕΗ το δικαίωμα αναζητήσεως, εξορύξεως και εκμεταλλεύσεως λιγνίτου εις την λιγνιτοφόρον περιοχήν της Πτολεμαΐδος. 2. ...».

3. Δι' αποφάσεων του Υπουργού Βιομηχανίας δημοσιευομένων διά της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως δύνανται να ορίζονται εκάστοτε περιοχαί καθ' απάσαν την χώραν εις ας η ΔΕΗ θα έχη το αποκλειστικόν δικαίωμα αναζητήσεως, ερεύνης και εκμεταλλεύσεως στερεών καυσίμων ορυκτών υλών (λιγνιτών, τύρφης κλπ.), εφαρμοζομένων ως προς τας συνεπείας αναλόγως των οριζομένων εν άρθρω 22 του Ν.Δ. 4029/1959 "περί αργούντων μεταλλείων και τροποποιήσεως και συμπληρώσεως διατάξεων του "Μεταλλευτικού Κώδικος και της Υπηρεσίας Μεταλλείων". 4. ...».

**20. Στην παρ. 3 του άρθρου 36 του ν. 3734/2009 «Πρωώθηση της συμπαραγωγής δύο ή περισσότερων χρήσιμων μορφών ενέργειας, ... και άλλες διατάξεις» (Α' 8) ορίζονται τα εξής:**

«3. Καταργείται η παράγραφος 3 του άρθρου 3 του ν. 134/1975 (Α' 180), η δε παράγραφος 4 του ίδιου άρθρου αναριθμείται σε 3».

#### **Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων**

Από τις προπαρατιθέμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό, προκύπτουν τα εξής:

**21.** Από τη διάταξη του άρθρου 18 παρ. 1 του ισχύοντος Συντάγματος προκύπτει ότι, λόγω της ιδιαίτερης σημασίας των μεταλλείων για την εθνική

οικονομία και των ειδικών από τεχνικής και νομικής άποψης συνθηκών, υπό τις οποίες είναι δυνατή η εκμετάλλευσή τους, καταλείπεται στον νομοθέτη πλήρης ελευθερία κατά τον καθορισμό των προϋποθέσεων υπό τις οποίες αποκτώνται, διατηρούνται και καταλύονται ή αφαιρούνται επ' αυτών δικαιώματα (βλέπ. ΝΣΚ 206/2017, σκέψη 14).

Σχετικά, στο άρθρο 143 του Μεταλλευτικού Κώδικα (εφεξής: ΜΚ), προβλέπεται ότι το δικαίωμα αναζήτησης, έρευνας και εκμετάλλευσης του λιγνίτη ανήκει αποκλειστικά στο Δημόσιο και ασκείται με τους τρόπους που προβλέπονται στο άρθρο 144 του ΜΚ, δηλαδή είτε με αυτεπιστασία, είτε με εκμίσθωση κατόπιν δημοπρασίας, είτε με σύμβαση κυρούμενη με ειδικό νόμο, ενώ μόνο κατ' εξαίρεση, και με ειδικούς όρους και προϋποθέσεις (ήτοι την συνδρομή λόγων δημοσίου συμφέροντος για επίσπευση της έρευνας και της εκμετάλλευσης), μπορεί να ασκηθεί με εκμίσθωση δι' απευθείας ανάθεσης. Η απευθείας εκμίσθωση επιτρέπεται, ιδίως, να γίνεται προς την τελευταία μισθώτρια επιχείρηση, μετά τη λήξη της μίσθωσης, ενόψει των επενδύσεων που αυτή υλοποίησε και την επιδειχθείσα εκ μέρους της ορθολογική εκμετάλλευση, του βαθμού επεξεργασίας του μεταλλεύματος, του επιχειρησιακού σχεδίου δράσης που έχει να παρουσιάσει για το μέλλον και των αποθεμάτων που απομένουν προς εκμετάλλευση.

**22.** Με την παράγραφο 3 του άρθρου 3 του ν. 134/1975, κατ' απόκλιση από το άρθρο 144 του ΜΚ, αλλά εντός των ορίων της παραπάνω συνταγματικής εξουσιοδότησης, απονεμήθηκε στο Δημόσιο η διακριτική ευχέρεια να παραχωρεί κατ' αποκλειστικότητα στη ΔΕΗ, χωρίς αντάλλαγμα, τα δικαιώματα αναζήτησης, έρευνας και εκμετάλλευσης του λιγνίτη σε περιοχές που αυτό θα όριζε, χωρίς την τήρηση των διατυπώσεων των άρθρων 20 επ., 44 επ. και 59 ΜΚ. Η αποκλειστικότητα της παραχώρησης των επί του λιγνίτη δικαιωμάτων του Δημοσίου στη ΔΕΗ συναρτάτο ασφαλώς προς τον δημόσιο χαρακτήρα της επιχείρησης (όπως αποτυπώνεται στο άρθρο 1 παρ. 2 του ιδρυτικού της ν. 1468/1950), αφού αυτή ανήκε εξ ολοκλήρου στο Δημόσιο και τελούσε υπό την εποπτεία και τον άμεσο έλεγχο του τελευταίου, και είχε σκοπό τη διασφάλιση της ομαλής και απρόσκοπτης λειτουργίας της, χάριν του σκοπού δημοσίου συμφέροντος τον οποίο επιτελεί, ήτοι τον εξηλεκτρισμό της χώρας.

**23.** Τα ως άνω υπέρ της ΔΕΗ χορηγηθέντα αποκλειστικά δικαιώματα

διατηρήθηκαν και μετά τη θέσπιση του ν. 2414/1996 και του π.δ. 333/2000 και τη μετατροπή της σε ανώνυμη εταιρεία εισηγμένη στο Χρηματιστήριο, δοθέντος ότι, κατά τη διάταξη του άρθρου 39 παρ. 1 του π.δ. 333/2000, η ΔΕΗ Α.Ε. υπεισήλθε αυτοδίκαια στα παραχωρηθέντα προς την ΔΕΗ αποκλειστικά δικαιώματα, με τους όρους που αυτά είχαν αρχικά χορηγηθεί, ενώ συνέχισε να θεωρείται δημόσια επιχείρηση, βάσει τόσο του ευρωπαϊκού (βλ. Οδηγία ΕΚ 2006/111) όσο και του εθνικού δικαίου (άρθρο 1 ν. 3429/2005), παρ' ότι είχε εξέλθει του δημόσιου τομέα (βλέπ. π.δ. 360/1991, το οποίο εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 30 ν. 1914/1990). Εξ άλλου η εκ μέρους της ΔΕΗ εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος δεν συναρτάται με συγκεκριμένη νομική μορφή της επιχείρησης (ΝΣΚ 94/2007, πρβλ. ΣτΕ 3244/1989), δεδομένου ότι από την αρχή - και για λόγους ευελιξίας - είχε συσταθεί με τη μορφή του νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, ήδη δε, ως επιχείρηση διφυούς χαρακτήρα, συνεχίζει, πέραν των εμπορικών της, ανταγωνιστικών, δραστηριοτήτων, να παρέχει δημόσια υπηρεσία προς εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος (π.χ. περιβαλλοντικές δραστηριότητες κατά την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από υδροηλεκτρικούς σταθμούς), αποτελώντας τον αποκλειστικό προμηθευτή και αγοραστή χονδρικής για τα μη διασυνδεδεμένα με το Σύστημα νησιά (άρθρο 11 παρ. 3 ν. 2773/1999), ενώ επίσης παραμένει επιφορτισμένη, και μετά την απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας, με τις υποχρεώσεις του προμηθευτή «Τελευταίου Καταφυγίου»<sup>11</sup> και της «Καθολικής Υπηρεσίας ηλεκτρικής ενέργειας»<sup>12</sup> (άρθρα 57 και 58 του ν. 4001/2011).

**24.** Η προαναφερθείσα εξαιρετική διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 3 του ν. 134/1975 καταργήθηκε μεν με την παράγραφο 3 του άρθρου 36 ν. 3734/2009, χωρίς όμως στην τελευταία να υπάρχει πρόβλεψη για την ισχύ και το κύρος των

---

<sup>11</sup> Ο προμηθευτής Τελευταίου Καταφυγίου υποχρεούται να προμηθεύει προσωρινά (για τρεις μήνες) ηλεκτρικό ρεύμα σε πελάτες, οι οποίοι δεν εκπροσωπούνται από προμηθευτή, λόγω υπαιτιότητας του μέχρι πρότινος προμηθευτή τους. Σε περίπτωση που δεν εκδηλωθεί ενδιαφέρον για την παροχή της υπηρεσίας, ως πάροχος της Υπηρεσίας Τελευταίου Καταφυγίου προβλέπεται ο ορισμός, με απόφαση της ΡΑΕ, του προμηθευτή με το μεγαλύτερο μερίδιο της αγοράς ανά κατηγορία πελατών (ήτοι της ΔΕΗ).

<sup>12</sup> Η οποία εξασφαλίζει την παροχή ηλεκτρικού ρεύματος συγκεκριμένης ποιότητας σε όλους τους πολίτες, ανεξαρτήτως γεωγραφικής περιοχής, (όσον αφορά τη σύνδεση στο δίκτυο) και τους οικιακούς καταναλωτές και τις μικρές επιχειρήσεις (όσον αφορά την προμήθεια), με εύκολη πρόσβαση και αδιάλειπτη λειτουργία, και σε λογικές, εύκολα και άμεσα συγκρίσιμες και διαφανείς τιμές που δεν εισάγουν διακρίσεις.

από 10.2.1976 και 29.7.1988 υπουργικών αποφάσεων (που είχαν εν τω μεταξύ, με την Απόφαση της Ε.Ε. της 5<sup>ης</sup> Μαρτίου 2008, κριθεί ως αντικείμενες στις περί προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού διατάξεις) και παρότι δεν απαγορεύεται η μερική ή ολική κατάργηση ατομικής διοικητικής πράξης με νεότερη νομοθετική διάταξη. Όπως μάλιστα προκύπτει από την πρόταση που υπέβαλε το Δημόσιο προς την Επιτροπή για τα μέτρα αποκατάστασης της διαπιστωθείσας στρέβλωσης του ανταγωνισμού (η οποία αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 7 της Απόφασης της 4<sup>ης</sup> Αυγούστου 2009), τούτο είχε τη βούληση να μη θιγεί το αποκλειστικό δικαίωμα έρευνας και εκμετάλλευσης των λιγνιτοφόρων περιοχών Αμυνταίου και Κομνηνών – Πύργων Β.Δ. Μακεδονίας που παραχωρήθηκε στη ΔΕΗ με τις παραπάνω υπουργικές αποφάσεις. Επομένως, από το γράμμα και το πνεύμα της σχετικής διάταξης<sup>13</sup>, συνάγεται ότι η κατάργηση της διάταξης του άρθρου 3 παρ. 3 του ν. 134/1975 (που θεσπίσθηκε ως το μοναδικό, σε επίπεδο νομοθεσίας, μέτρο συμμόρφωσης προς την Απόφαση της Επιτροπής της 5<sup>ης</sup> Μαρτίου 2008) ενεργεί μόνο για το μέλλον, υπό την έννοια ότι οι αποφάσεις παραχώρησης αποκλειστικών δικαιωμάτων στη ΔΕΗ δεν καταργούνται και δεν διακόπτεται πρόωρα η εφαρμογή τους, αποκλείεται όμως η έκδοση νέων διοικητικών πράξεων στο μέλλον κατ' επίκληση της καταργηθείσας διάταξης (πρβλ. ΣτΕ 831/2015, 3206/2002, 2412/1992 κ.ά.).

**25.** Περαιτέρω, επί του ζητήματος αν η μη κατάργηση των από 10.2.1976 και 29.7.1988 υπουργικών αποφάσεων παραχώρησης αποκλειστικών δικαιωμάτων στη ΔΕΗ, σημαίνει ότι μπορεί να τεθεί σε εφαρμογή και η ρήτρα περί δυνατότητας παράτασης της αποκλειστικής παραχώρησης για είκοσι (20) έτη, διαμορφώθηκαν, κατά τη συζήτηση ενώπιον της Ολομέλειας του ΝΣΚ δύο γνώμες:

Κατά τη γνώμη της **πλειοψηφίας**, που απαρτίσθηκε από τον Πρόεδρο του Ν.Σ.Κ. Μιχαήλ Απέσσο, τους Αντιπροέδρους του Ν.Σ.Κ. Αλέξανδρο Καραγιάννη, και Στέφανο Δέτση, και τους Νομικούς Συμβούλους του Κράτους Θεόδωρο Ψυχογιό, Νίκη Μαριόλη, Στυλιανή Χαριτάκη, Νικόλαο Δασκαλαντωνάκη, Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Κωνσταντίνο Κατσούλα,

---

<sup>13</sup> Δεν υπάρχει αναφορά στη διάταξη αυτή στην αιτιολογική έκθεση του νόμου 3734/2009 στο κεφάλαιο «Ρυθμίσεις για τη Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (Δ.Ε.Η. Α.Ε.)», υπό το άρθρο 33.

Κωνσταντίνο Κηπουρό, Αλέξανδρο Ροϊλό, Αδαμαντία Καπετανάκη, Αγγελική Καστανά, Ελένη Πασαμιχάλη, Βασίλειο Καραγεώργο, Ευσταθία Τσαούση, Βασιλική Παπαθεοδώρου και Αικατερίνη Γαλάνη (ψήφοι δεκαοκτώ – 18), η κατάργηση, κατά τα ανωτέρω, της δυνατότητας του Δημοσίου να παραχωρεί αποκλειστικά δικαιώματα στη ΔΕΗ, χωρίς να περιλαμβάνεται ειδική πρόβλεψη, με τη θέσπιση μεταβατικής διάταξης, για την τύχη των μέχρι τότε γενόμενων με βάση το προηγούμενο κανονιστικό καθεστώς (ν. 134/1975) παραχωρήσεων, σημαίνει αφενός ότι οι προϋφιστάμενες παραχωρήσεις δεν επηρεάζονται από το νεότερο καθεστώς αλλά συνεχίζονται για τον, προβλεπόμενο από την εκάστοτε ατομική διοικητική πράξη που τις είχε επιτρέψει, χρόνο (πρβλ. ΣΤΕ 1680/2015, 4976/2013, 5213/2012, 2935/2012, 3176/2008, 2172/2006 7μ), και αφετέρου ότι διατηρήθηκε σε ισχύ και η δυνατότητα παράτασης των παραχωρήσεων για είκοσι (20) επιπλέον έτη. Και τούτο διότι το δικαίωμα παράτασης έχει ήδη απονεμηθεί με την υπουργική απόφαση παραχώρησης των δικαιωμάτων έρευνας και εκμετάλλευσης, ενυπάρχει στην παραχώρηση, τελεί υπό την αίρεση της συνδρομής συγκεκριμένων προϋποθέσεων και της διαπίστωσής τους από τη Διοίκηση, η άσκησή του επέρχεται σε συνέχεια της αρχικής παραχώρησης (πρβλ. ΝΣΚ 76/2017 σημείο 36 τελευταίο εδάφιο) και η χορήγηση της, ως προς αυτό, διοικητικής έγκρισης δεν είναι πράξη συστατική δικαιώματος.

**26.** Η υποβολή της αίτησης παράτασης της ισχύος της παραχώρησης, εκ μέρους της ΔΕΗ, εξαρτάται από την ίδια και την εκ μέρους της αξιολόγηση πραγματικών και οικονομικών δεδομένων<sup>14</sup>. Η παρασχεθείσα στη ΔΕΗ

---

<sup>14</sup> Η περιεχόμενη στην υπουργική απόφαση, ρήτρα περί της δυνατότητας παράτασης δεν υπερβαίνει το εύρος της κανονιστικής ρύθμισης του άρθρου 3 παρ. 3 ν. 134/1975. Σημειωτέον ότι κατά την έκδοση του ν. 134/1975, δεν υπήρχε διάταξη νόμου προβλέπουσα χρονικό όριο ισχύος των μεταλλευτικών παραχωρήσεων, ενώ τέτοια διάταξη δεν περιλαμβάνεται ούτε στο άρθρο 3 παρ. 3 του ν. 134/1975 και, φυσικά, δεν θα μπορούσε να προβλέπεται δυνατότητα παράτασης, προϋποθέσεις έκδοσης της διοικητικής πράξης έγκρισης και αρμόδιο όργανο. Σε αντιστοιχία προς τη διάταξη αυτή, οι, κατ' εξουσιοδότησή της εκδοθείσες, από 10.2.1976 και 4.7.1979 αποφάσεις περί καθορισμού μεταλλευτικής λεκάνης στην οποία η ΔΕΗ θα ασκεί το αποκλειστικό δικαίωμα αναζήτησης, έρευνας και εκμετάλλευσης λιγνίτη, δεν θέτουν χρονικό περιορισμό του δικαιώματος, προφανώς τούτο θεωρείται ασκούμενο μέχρι την εξάντληση των λιγνιτικών αποθεμάτων. Κατόπιν αυτού, επιτρεπτά, κατά την έκδοση της από 29.7.1988 παραχωρητικής, πλέον, των δικαιωμάτων πράξης, εισήχθη χρονικός περιορισμός του δικαιώματος (επιμεριζόμενος σε 30 έτη: αρχική παραχώρηση + 20 έτη: μετά από παράταση) - παρόμοιος προς την 50ετή παραχώρηση των λοιπών μεταλλείων που προβλέφθηκε για πρώτη φορά στον Μεταλλευτικό Κώδικα, κατά την αντικατάσταση του άρθρου 59 ΜΚ με το άρθρο 8 ν.

δυνατότητα υποβολής αίτησης παράτασης επιτελεί την ίδια λειτουργία με το δικαίωμα προαιρεσέως (option) του Αστικού Κώδικα, το οποίο επιφέρει το ίδιο αποτέλεσμα (π.χ. παράταση έννομης σχέσης) με μονομερή δήλωση. Το αντικείμενο του δικαιώματος έχει ήδη περιγραφεί και στις δύο αυτές περιπτώσεις, με συνέπεια οι βασικοί όροι της έννομης σχέσης να παραμένουν οι ίδιοι και η ταυτότητά της να μην μεταβάλλεται, παρά μόνο κατά την παράμετρο της διάρκειας (πρβλ. ΝΣΚ 76/2017, σκέψη 36).

**27.** Για την παράταση της ισχύος της παραχώρησης η Διοίκηση πρέπει να εξετάσει αν συντρέχουν οι ταχθείσες με την από 29.7.1988 υπουργική απόφαση προϋποθέσεις (ήτοι η ύπαρξη εκμεταλλεύσιμου λιγνιτικού αποθέματος και η υποβολή σχετικής αίτησης της ΔΕΗ Α.Ε.) και η κρίση επί του σχετικού αιτήματος ανήκει στη νομική και ουσιαστική εκτίμησή της, ύστερα από τη διερεύνηση όλων των παραμέτρων (μεταλλευτικών, περιβαλλοντικών, οικονομικών και κοινωνικών), βάσει των οποίων θα καθορισθεί η εκμεταλλευσιμότητα των κοιτασμάτων.

Ειδικότερα, για την αποδοχή του σχετικού αιτήματος πρέπει να ληφθούν υπόψη τα εξής:

**α.** Ότι η μακρά διάρκεια ισχύος των δικαιωμάτων εκμετάλλευσης λιγνίτη συνδέεται με την επίτευξη «εύλογης απόδοσης» των σχετικών επενδύσεων. Η παραχώρηση των δικαιωμάτων εκμετάλλευσης έχει συνήθη διάρκεια ισχύος 40-50 ετών, βάσει της αναμενόμενης διάρκειας ζωής μιας μονάδας παραγωγής ενέργειας. Υπό την έννοια αυτή, τα δικαιώματα που έχουν παραχωρηθεί στη ΔΕΗ, διατηρούμενα και παρατεινόμενα για τον ανωτέρω σκοπό, δεν συνιστούν προνομιακή μεταχείριση (αιτιολογική σκέψη 125 της Απόφασης της 5<sup>ης</sup> Μαρτίου 2008).

**β.** Ότι το Δημόσιο έχει λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα της Απόφασης της 4<sup>ης</sup> Αυγούστου 2009, ούτως ώστε, παρά τη διατήρηση του αποκλειστικού και χωρίς αντάλλαγμα δικαιώματος της ΔΕΗ στις λιγνιτοφόρες περιοχές Αμυνταίου και Κορνηνών – Πύργων Β.Δ. Μακεδονίας, καθώς και τη χρονική επέκταση της διάρκειάς του, δεν δημιουργείται ανισότητα ευκαιριών μεταξύ των επιχειρήσεων, καθόσον η εν λόγω ανισότητα άρθηκε με τη θέσπιση του ν. 4533/2018 και

---

274/1976, δηλαδή μετά τη θέσπιση του ν. 134/1975. Εξ άλλου, στα 50 έτη ανέρχεται η αναμενόμενη διάρκεια ζωής μιας λιγνιτικής μονάδας παραγωγής ενέργειας.

επομένως, με τη χορήγηση της αιτούμενης παράτασης, δεν συντρέχει παραβίαση της Απόφασης της Επιτροπής της 5<sup>ης</sup> Μαρτίου 2008 και των μέτρων που επέβαλε η Απόφαση της 4<sup>ης</sup> Αυγούστου 2009, όπως υλοποιήθηκαν με τον ν. 4533/2018.

γ. Η τυχόν άρνηση χορήγησης της αιτούμενης παράτασης, και η συνεπαγόμενη λήξη της παραχώρησης και περαιτέρω η κατά το άρθρο 144 παρ. 1 ή 144 παρ. 3 εδάφ. β' του ΜΚ, εκμίσθωση προς κάθε ενδιαφερόμενο ή απευθείας εκμίσθωση των δικαιωμάτων προς την ΔΕΗ («ως τελευταίας εκμεταλλεόμενης επιχείρησης»), με πρόβλεψη καταβολής από αυτήν μισθώματος στη δεύτερη περίπτωση, θα μπορούσε να θεωρηθεί ως τροποποίηση – ανατροπή το δυσμενέστερον των όρων της αρχικής παραχώρησης και πρόωρη κατάργηση διοικητικής πράξης, με ενδεχόμενες αποζημιωτικές σε βάρος του Δημοσίου συνέπειες, αν ήθελε κριθεί ότι θίγονται περιουσιακά δικαιώματα της ΔΕΗ που προστατεύονται από συνταγματικές και άλλης υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις.

Σημειώνεται σχετικά ότι με την επιλεγείσα από το ν. 4533/3018 απόσχιση και εισφορά, σε νέα εταιρεία της ΔΕΗ Α.Ε., κλάδου περιουσιακών στοιχείων, εννόμων σχέσεων, δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, και εν συνεχεία την περιέλευση αυτού (κλάδου) σε τρίτο πλειοδότη μέσω μεταβίβασης μετοχών, με τα παραχωρηθέντα στη ΔΕΗ κοιτάσματα να περιέρχονται αυτοδίκαια με καθολική διαδοχή στον ενδεχόμενο προτιμητέο επενδυτή, κατά παρέκκλιση κάθε αντίθετης, γενικής ή ειδικής, διάταξης, δεν αφήνεται περιθώριο εφαρμογής του άρθρου 144 παρ. 1 ΜΚ.

**28.** Κατά τη γνώμη της **μειοψηφίας**, που απαρτίσθηκε από την Αντιπρόεδρο του Ν.Σ.Κ. Βασιλική Δούσκα και τους Νομικούς Συμβούλους του Κράτους Ευγενία Βελώνη, Ανδρέα Ανδρουλιδάκη και Χρήστο Μητκίδη (ψήφοι τέσσερις - 4), με την παράγραφο 3 του άρθρου 36 του ν. 3734/2009 καταργήθηκε η διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 3 του ν. 134/1975 και ως εκ τούτου καταργήθηκε η εφεξής δυνατότητα του Δημοσίου να παραχωρεί κατ' αποκλειστικότητα στη ΔΕΗ, χωρίς αντάλλαγμα, το δικαίωμα αναζήτησης, έρευνας και εκμετάλλευσης του λιγνίτη σε περιοχές που αυτό θα όριζε, χωρίς την τήρηση των οριζόμενων στα άρθρα 20 επ., 44 επ. και 59 ΜΚ (ν.δ. 210/1973 – Α' 277), διατυπώσεων, εκδιδομένης προς τούτο σχετικής απόφασης του

αρμόδιου Υπουργού, με σκοπό την, κατ' εναρμονισμό προς την ενωσιακή νομοθεσία, απελευθέρωση της εν λόγω αγοράς και την αποτροπή της στρέβλωσης του ελεύθερου ανταγωνισμού.

Στην προκειμένη περίπτωση, από το ιστορικό του ερωτήματος προκύπτει ότι, κατ' εξουσιοδότηση της ως άνω, καταργηθείσας ήδη, διάταξης, εκδόθηκε η από 29.7.1988 υπουργική απόφαση (Β' 596), με την οποία παραχωρήθηκε στη ΔΕΗ, σε καθορισθείσες περιοχές, το αποκλειστικό δικαίωμα έρευνας και εκμετάλλευσης στερεών καυσίμων ορυκτών υλών στις σε αυτή αναφερόμενες περιοχές (Λεκάνη Αμυνταίου, Λεκάνη Κορνηνών – Πύργων) για 30 έτη, δικαίωμα που άρχιζε από την ημερομηνία δημοσίευσης της ως άνω απόφασης (ήτοι την 24.8.1988), με τους σε αυτή όρους και περιορισμούς. Στην εν λόγω απόφαση ορίζεται επί λέξει ότι *«Παρέχεται δυνατότητα παράτασης της διάρκειας παραχώρησης αυτού του δικαιώματος για είκοσι ακόμα χρόνια, εφόσον απομένει απόθεμα λιγνίτη που η εκμετάλλευσή του εξυπηρετεί τους σκοπούς και τις ανάγκες της ΔΕΗ και με την προϋπόθεση ότι η παραπάνω παράταση θα ζητηθεί από τη ΔΕΗ»*.

Με την τελευταία αυτή ρύθμιση, το Δημόσιο επεφύλαξε υπέρ εαυτού τη δυνατότητα χορήγησης παράτασης του προαναφερθέντος δικαιώματος, και υπό τον όρο της συνδρομής των αναφερομένων εκεί προϋποθέσεων, η υλοποίηση της οποίας δυνατότητας προϋποθέτει την έκδοση σχετικής (νέας) διοικητικής πράξης από το αρμόδιο προς τούτο όργανο. Το περιεχόμενο της εν λόγω διοικητικής πράξης δεν είναι επιβεβαιωτικό αυτοδίκαιης παράτασης, αλλά ιδρυτικό του δικαιώματος της ΔΕΗ για περαιτέρω εκμετάλλευση των απομενόντων κοιτασμάτων λιγνίτη στις οικείες περιοχές για είκοσι ακόμα έτη, αυτονόητη δε προϋπόθεση της έκδοσης της ως άνω διοικητικής πράξης είναι η ύπαρξη της σχετικής νομοθετικής εξουσιοδοτικής διάταξης, δεδομένου ότι δεν νοείται διοικητική πράξη ασύνδετη προς ορισμένο κανόνα δικαίου, προϋπόθεση η οποία δεν συντρέχει κατά τα ανωτέρω.

Εξάλλου, η διοικητική πράξη αναγνωρίζεται ως ισχυρή, εφαρμόζεται και εκτελείται από τη Διοίκηση και τους ιδιώτες, εφόσον και καθόσον δεν ορίζει το αντίθετο μια μεταγενέστερη κρατική (νομοθετική, διοικητική ή δικαστική) πράξη (Π. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 6η Έκδοση, σελ. 294-295, παρ. 648). Ως εκ τούτων, μετά την ρητή πρόβλεψη του νομοθέτη περί άσκησης εκ

μέρους του Δημοσίου των νομίμων μεταλλευτικών δικαιωμάτων του μέσω των προβλεπόμενων στο ΜΚ διαδικασιών χωρίς παρεκκλίσεις, δεν χωρεί έκδοση διοικητικής πράξης προσκρούουσας στις ανωτέρω ρυθμίσεις του ΜΚ, τυχόν δε έκδοσή της θα συνιστούσε ευθεία καταστρατήγηση της διάταξης της παραγράφου 3 του άρθρου 36 του ν. 3734/2009 και των επιδιωκόμενων με αυτή σκοπών, κατά παραβίαση της αρχής της νομιμότητας, που υπαγορεύει τη μη αντίθεση των ενεργειών των οργάνων της Διοίκησης προς τους ισχύοντες και εφαρμοστέους κανόνες δικαίου, αλλά και τη συμφωνία προς αυτούς.

Τέλος, με τη μη έκδοση της διοικητικής πράξης περί χορήγησης παράτασης για μια εικοσαετία του αποκλειστικού δικαιώματος της ΔΕΗ έρευνας και εκμετάλλευσης στερεών καυσίμων ορυκτών υλών στις ως άνω περιοχές, δεν τίθεται ζήτημα παραβίασης της αρχής της βασικής ισχύος των διοικητικών πράξεων που υπαγορεύεται από λόγους προστασίας της εύλογης εμπιστοσύνης της ΔΕΗ προς τη Διοίκηση και επομένως ασφάλειας του δικαίου και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας δράσης, διότι η ίδια η υπό εξέταση πράξη είχε ορισμένη χρονική διάρκεια, η δε παράτασή της εναπόκειτο, σε κάθε περίπτωση, στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης.

Εν κατακλείδι, κατά την γνώμη αυτή, η αιτούμενη παράταση της παραχώρησης δεν βρίσκει νόμιμο έρεισμα στην παραπάνω υπουργική απόφαση και το Δημόσιο μπορεί να ασκήσει τα νόμιμα μεταλλευτικά δικαιώματά του μέσω των προβλεπόμενων στο άρθρο 144 του Μεταλλευτικού Κώδικα διαδικασιών.

**29. Κατά την συγκλίνουσα προς τη μειοψηφία γνώμη του Νομικού Συμβούλου του Κράτους Διονυσίου Χειμώνα, σε συμμόρφωση προς την Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής C (2008) 824 της 5<sup>ης</sup> Μαρτίου 2008, με την οποία αποφασίσθηκε ότι η παράγραφος 3 του άρθρου 3 του ν. 134/1975 και οι από 10.2.1976 και 29.7.1988 υπουργικές αποφάσεις αντιβαίνουν στο άρθρο 86 παρ. 1 ΣυνθΕΚ, διότι διατηρούν σε ισχύ προνομιακά δικαιώματα υπέρ της ΔΕΗ για την εκμετάλλευση του λιγνίτη στην Ελλάδα, με το άρθρο 36 παρ. 3 του ν. 3734/2009 καταργήθηκε η ως άνω διάταξη του νόμου που είχε αποτελέσει το νομοθετικό έρεισμα βάσει του οποίου εκδόθηκε, μεταξύ άλλων, η από 29.7.1988 υ.α., με την οποία παραχωρήθηκε στη ΔΕΗ το εξεταζόμενο αποκλειστικό δικαίωμα έρευνας και εκμετάλλευσης λιγνιτών για τριάντα (30) έτη,**

ήτοι μέχρι 24-8-2018, με δυνατότητα παράτασης για είκοσι (20) έτη ακόμη, εφόσον έχουν τηρηθεί οι προβλεπόμενοι στην απόφαση όροι και περιορισμοί (τήρησης, εν γένει, των διατάξεων του Κανονισμού μεταλλευτικών και λατομικών εργασιών καθώς και των διατάξεων για την προστασία και αποκατάσταση του περιβάλλοντος). Από τα προεκτεθέντα συνάγεται ότι η παραπάνω καταργητική διάταξη του ν. 3734/2009 θεσπίσθηκε, προδήλως, στο πλαίσιο προσαρμογής της εσωτερικής έννομης τάξης προς την ενωσιακή, ώστε τόσο στην εσωτερική αγορά εξόρυξης λιγνίτη και παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, όσο και σε αυτή του διακρατικού εμπορίου να επικρατεί καθεστώς ισότητας ευκαιριών και ανόθευτου ανταγωνισμού. Οι λόγοι αυτοί της θέσπισης της καταργητικής διάταξης συνιστούν, προδήλως, λόγους δημοσίου συμφέροντος. Περαιτέρω, για τους προεκτεθέντες λόγους δημοσίου συμφέροντος ο νομοθέτης, δια της καταργητικής διάταξης, σαφώς επιδιώκει να εκλείψει στο μέλλον η δυνατότητα παραχώρησης στη ΔΕΗ, βάσει της ως άνω καταργηθείσας διάταξης και όσων διοικητικών πράξεων εκδόθηκαν κατ' επίκληση αυτής, περιοχών για έρευνα και εκμετάλλευση λιγνίτη, διότι, όπως προαναφέρθηκε, οι πράξεις αυτές νοθεύουν τον ανταγωνισμό και αντιβαίνουν στο δίκαιο της Ε.Ε. Στο πλαίσιο αυτής της επιδίωξης δημοσίου συμφέροντος, ο νόμος δεν κωλύεται να καταλαμβάνει, από την έναρξη της ισχύος του και για το μέλλον, παρωχημένα γεγονότα ή υφιστάμενες ήδη έννομες σχέσεις (ΑΠ 562/2009 κ.ά.). Επομένως, περαιτέρω συνέπεια της καταργητικής διάταξης του ν. 3734/2009 που εξακολουθεί να ισχύει και, άρα, να διατηρεί ενεργό τον προεκτεθέντα σκοπό δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετεί, είναι οι μεν νόμιμες πράξεις παραχώρησης σχετικών δικαιωμάτων που είχαν εκδοθεί βάσει της καταργηθείσας διάταξης να διατηρούν την ισχύ τους μέχρι την λήξη της ρυθμιστικής ισχύος τους, να μην είναι, όμως, δυνατή η έκδοση, μετά την ισχύ της διάταξης του ν. 3734/2009, πράξεων παραχώρησης με οποιοδήποτε περιεχόμενο, είτε, δηλαδή, νέων παραχωρήσεων, είτε πράξεων παράτασης ή ανανέωσης παλαιών, διότι τούτο αντιβαίνει στο σκοπό του νόμου.

Εξάλλου, η πράξη παραχώρησης λιγνιτικών δικαιωμάτων, ως ατομική διοικητική πράξη, προϋποθέτει κανόνα δικαίου (νόμο, κανονιστική πράξη κλπ.) επί του οποίου να ερείδεται, διότι δεν νοείται πράξη ασύνδετη προς ορισμένο κανόνα. Στην προκειμένη περίπτωση η από 29.7.1988 υ.α. με την οποία

παραχωρήθηκε στη ΔΕΗ, σε καθορισθείσες περιοχές, το αποκλειστικό δικαίωμα έρευνας και εκμετάλλευσης λιγνιτών για 30 έτη, θα απολέσει τη ρυθμιστική ισχύ της ως ατομική διοικητική πράξη, αφενός λόγω της λήξης του χρόνου διάρκειας της παραχώρησης στις 24.8.2018, - δεδομένου ότι το ενδεχόμενο παράτασης της παραχώρησης για είκοσι (20) έτη ακόμη προϋποθέτει την έκδοση άλλης υ.α. που θα εξετάσει τη δυνατότητα αυτή σύμφωνα με το πραγματικό και νομικό καθεστώς του χρόνου της έκδοσής της, - αφετέρου, και σε κάθε περίπτωση, διότι με τη λήξη της χρονικής ισχύος της λήγει και η ρύθμιση της εξουσιοδοτικής διάταξης της παραγράφου 3 του άρθρου 3 του ν. 134/1975 στη συγκεκριμένη περίπτωση, λόγω της κατάργησής της με την παράγραφο 3 του άρθρου 36 του ν. 3734/2009 για τους προεκτεθέντες λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Εν κατακλείδι, κατά τη γνώμη αυτή, η ως άνω υ.α. δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως βάση για την περαιτέρω παραγωγή άλλης διοικητικής πράξης που θα παρατείνει την αρχική, διότι αφενός έχει λήξει η ρυθμιστική ισχύς της, αφετέρου δεν θα υφίσταται κατά την έκδοση της (νέας) πράξης παράτασης της παραχώρησης κανόνας δικαίου που να προβλέπει τη δυνατότητα αυτή. Το Δημόσιο μπορεί να ασκήσει τα νόμιμα μεταλλευτικά δικαιώματά του μέσω των προβλεπομένων στο άρθρο 144 του Μεταλλευτικού Κώδικα διαδικασιών.

### **Απάντηση**

**30.** Εν όψει των ανωτέρω, στο τεθέν ερώτημα το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Α' Τακτική Ολομέλεια) γνωμοδοτεί, κατά πλειοψηφία, ότι α) παρά την κατάργηση του άρθρου 3 παρ. 3 του ν. 134/1975, δυνάμει του οποίου εκδόθηκε η υπ' αρ. Φ34.2.5/οικ.9510/29.7.1988 απόφαση του Υπουργού Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας, περί καθορισμού περιοχής στις μεταλλευτικές λεκάνες Αμυνταίου και Κομνηνών - Πύργων Β.Δ. Μακεδονίας και παραχώρησης από το Δημόσιο προς τη ΔΕΗ αποκλειστικού και χωρίς αντάλλαγμα δικαιώματος έρευνας και εκμετάλλευσης στερεών ορυκτών καυσίμων υλών (λιγνιτών) στην περιοχή αυτή, είναι δυνατή η χορήγηση της παράτασης της παραχώρησης, που προβλέπεται στην ως άνω απόφαση, κατόπιν της υποβολής αιτήσεως από τη ΔΕΗ Α.Ε., για είκοσι (20) επιπλέον έτη, με την έκδοση νέας υπουργικής απόφασης, η οποία θα εγκρίνει τις σχετικές αιτήσεις της ΔΕΗ Α.Ε., εφόσον προκύπτει η ύπαρξη εκμεταλλεύσιμου λιγνιτικού

αποθέματος και αφού συνεκτιμηθούν όλες οι παράμετροι (μεταλλευτικές, περιβαλλοντικές, οικονομικές και κοινωνικές), βάσει των οποίων προκύπτει η εκμεταλλευσιμότητα των κοιτασμάτων.

β) Κατά τη χορήγηση της εν λόγω παράτασης δεν εφαρμόζεται το άρθρο 144 του Μεταλλευτικού Κώδικα.

**ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ**

**Αθήνα, 1 Ιουνίου 2018**

**Ο Πρόεδρος**

**Μιχαήλ Α. Αρτεμίδης**  
**Πρόεδρος ΝΣΚ**



**Ο Εισηγητής**

**Αλέξανδρος Σταυράκης**  
**Πάρεδρος ΝΣΚ**