Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ ΡΑΝΤΟΥ
της 2ας Ιουνίου 2022[1]

Υπόθεση C-470/20

AS Veejaam,
OÜ Espo
κατά
AS Elering

[αίτηση του Riigikohus
(Ανωτάτου Δικαστηρίου, Εσθονία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Άρθρο 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ – Κανονισμός (ΕΕ) 2015/1589 – Άρθρο 1, στοιχείο γ΄ – Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη μέλη – Στήριξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας – Εταιρίες παραγωγής υδροηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, οι οποίες έλαβαν στήριξη ανανεώσιμων πηγών ενέργειας για την παραχθείσα από τις υδροηλεκτρικές τους γεννήτριες ηλεκτρική ενέργεια – Χαρακτήρας κινήτρου της ενισχύσεως που ζητείται μετά την έναρξη υλοποιήσεως του έργου»

I. Εισαγωγή

1. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, του άρθρου 1, στοιχείο γ΄, του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1589[2] καθώς και του σημείου 50 των κατευθυντήριων γραμμών για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020) (στο εξής: κατευθυντήριες γραμμές του 2014)[3].

2. Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικων διαφορών μεταξύ δύο παραγωγών ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, συγκεκριμένα δε των εταιριών AS Veejaam και OÜ Espo (στο εξής: αναιρεσείουσες), αφενός, και της AS Elering, της αρμόδιας εσθονικής αρχής για τη χορήγηση ενισχύσεων υπέρ ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, αφετέρου, με αντικείμενο τις αιτήσεις των εν λόγω εταιριών για την καταβολή της προβλεπόμενης από την εσθονική νομοθεσία ενισχύσεως υπέρ ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

[2] Κανονισμός του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2015, περί λεπτομερών κανόνων για την εφαρμογή του άρθρου 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ 2015, L 248, σ. 9).

[3] ΕΕ 2014, C 200, σ. 1.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

3. Το άρθρο 1 του κανονισμού 2015/1589, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ορισμοί», ορίζει τα εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, νοούνται ως:

[…]

β) "υφιστάμενη ενίσχυση":

i) με την επιφύλαξη […] του προσαρτήματος του παραρτήματος IV της πράξης προσχώρησης […] της Εσθονίας, […] όλες οι ενισχύσεις οι οποίες υφίσταντο πριν από την έναρξη ισχύος της ΣΛΕΕ στα οικεία κράτη μέλη, δηλαδή καθεστώτα ενισχύσεων και μεμονωμένες ενισχύσεις που είχαν τεθεί σε εφαρμογή πριν και συνεχίζουν να εφαρμόζονται μετά την έναρξη ισχύος της ΣΛΕΕ στα οικεία κράτη μέλη·

ii) κάθε εγκεκριμένη ενίσχυση, δηλαδή τα καθεστώτα ενισχύσεων και οι μεμονωμένες ενισχύσεις που έχουν εγκριθεί από την Επιτροπή ή από το Συμβούλιο·

iii) κάθε ενίσχυση που θεωρείται ότι έχει εγκριθεί σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 6 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 659/1999 [4] ή το άρθρο 4 παράγραφος 6 του παρόντος κανονισμού ή πριν από τον [κανονισμό 659/1999] αλλά σύμφωνα με τη διαδικασία αυτή·

[…]

γ) "νέα ενίσχυση": κάθε ενίσχυση, δηλαδή τα καθεστώτα ενισχύσεων και οι μεμονωμένες ενισχύσεις, οι οποίες δεν αποτελούν υφιστάμενη ενίσχυση, καθώς και οι μεταβολές υφιστάμενων ενισχύσεων·

[…]».

4. Στα σημεία 49 και 50 των κατευθυντήριων γραμμών του 2014 διαλαμβάνονται τα εξής:

«(49) Οι ενισχύσεις στους τομείς της ενέργειας και του περιβάλλοντος μπορούν να θεωρηθούν συμβατές με την εσωτερική αγορά, μόνον εφόσον λειτουργούν ως κίνητρο. Η ενίσχυση λειτουργεί ως κίνητρο όταν προτρέπει τον δικαιούχο να μεταβάλει τη συμπεριφορά του ώστε να επιτυγχάνεται αύξηση του επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας ή βελτίωση της λειτουργίας μιας ασφαλούς, οικονομικά προσιτής και βιώσιμης ενεργειακής αγοράς, μια αλλαγή συμπεριφοράς που δεν θα συνέβαινε χωρίς τη χορήγηση ενίσχυσης. Οι ενισχύσεις δεν πρέπει να επιδοτούν το κόστος μιας δραστηριότητας με το οποίο θα επιβαρυνθεί ούτως ή άλλως μια επιχείρηση και δεν πρέπει να αντισταθμίζουν τον συνήθη επιχειρηματικό κίνδυνο μιας οικονομικής δραστηριότητας.

4 Κανονισμός του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1999, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της Συνθήκης ΕΚ (ΕΕ 1999, L 83, σ. 1).

(50) Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ενίσχυση δεν λειτουργεί ως κίνητρο για τον δικαιούχο σε κάθε περίπτωση όπου η υλοποίηση του έργου είχε ήδη αρχίσει πριν ο δικαιούχος υποβάλει την αίτηση ενίσχυσης στις εθνικές αρχές. Σε ανάλογες περιπτώσεις, όταν ο δικαιούχος έχει ήδη ξεκινήσει την υλοποίηση έργου πριν από την υποβολή της αίτησης ενίσχυσης, οποιαδήποτε χορηγηθείσα ενίσχυση που αφορά το συγκεκριμένο έργο δεν θα θεωρείται συμβατή με την εσωτερική αγορά.»

5. Με την από 28 Οκτωβρίου 2014 απόφασή της, σχετικά με καθεστώς ενισχύσεων υπέρ της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές και της συμπαραγωγής ενέργειας (κρατική ενίσχυση SA.36023) [5] (στο εξής: απόφαση του 2014), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπίστωσε ότι το εσθονικό καθεστώς ενισχύσεων, μολονότι δεν εκπληρώθηκε η υποχρέωση του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, ήταν σύμφωνο προς το άρθρο 107, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ.

6. Με την από 6 Δεκεμβρίου 2017 απόφασή της σχετικά με τις τροποποιήσεις του εσθονικού καθεστώτος ενισχύσεων υπέρ των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και της συμπαραγωγής (κρατική ενίσχυση SA.47354) [6] (στο εξής: απόφαση του 2017), η Επιτροπή διαπίστωσε μεν ότι η Εσθονία είχε εφαρμόσει τις τροποποιήσεις του καθεστώτος ενισχύσεων επί του οποίου εκδόθηκε η απόφαση του 2014 κατά παράβαση του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, συγχρόνως, όμως, έκρινε ότι το καθεστώς ενισχύσεων που προέκυπτε από τις εν λόγω τροποποιήσεις συμβιβαζόταν με την εσωτερική αγορά κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ (στο εξής από κοινού: αποφάσεις του 2014 και του 2017).

Β. Το εσθονικό δίκαιο

7. Τα άρθρα 59, 59[1] και 108 του elektrituruseadus (νόμου για την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας) (*Riigi Teataja* της 30ής Ιουνίου 2015, στο εξής: ELTS) προβλέπουν τα ακόλουθα:

«Άρθρο 59. Ενίσχυση

(1) Ο παραγωγός έχει το δικαίωμα να λάβει, από τον διαχειριστή του δικτύου μεταφοράς, ενίσχυση:

1) για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμη πηγή ενέργειας, μέσω μονάδας παραγωγής, η καθαρή ισχύς της οποίας δεν υπερβαίνει τα 100 MW·

[…]

Άρθρο 59[1]. Όροι χορηγήσεως της ενισχύσεως

(1) Η λήψη της ενισχύσεως που προβλέπεται στο άρθρο 59 του παρόντος νόμου υπόκειται στους ακόλουθους όρους:

1) η ηλεκτρική ενέργεια παράγεται από μονάδα παραγωγής η οποία πληροί τις απαιτήσεις του παρόντος νόμου και του κώδικα δικτύου·

[…]

[5] ΕΕ 2015, C 44, σ. 2.

[6] ΕΕ 2018, C 121, σ. 7.

(2) Ο παραγωγός δεν λαμβάνει ενίσχυση:

[…]

4) εάν ο παραγωγός δεν διαθέτει τις περιβαλλοντικές άδειες που απαιτούνται για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας ή δεν τηρεί τους όρους που επιβάλλονται με τις άδειες αυτές·

(3) Η αίτηση που προβλέπεται στο άρθρο 59, παράγραφος 2, του παρόντος νόμου περιλαμβάνει τα στοιχεία της μονάδας παραγωγής, τις ενδείξεις που προβλέπονται από τη νομοθεσία για τη λήψη της ενισχύσεως και τις πληροφορίες που απαιτεί ο διαχειριστής του δικτύου μεταφοράς […]

[…]

Άρθρο 108. Περίοδος επιλεξιμότητας για την ενίσχυση

(1) Η ενίσχυση που προβλέπεται στο άρθρο 59, παράγραφος 1, σημεία 1 έως 4, του παρόντος νόμου μπορεί να καταβληθεί εντός 12 ετών από την έναρξη της παραγωγής […]

[…]

(3) Ως ημερομηνία της ανωτέρω προβλεπόμενης ενάρξεως της παραγωγής λογίζεται η ημερομηνία κατά την οποία η ενδεδειγμένη μονάδα παραγωγής παρέχει για πρώτη φορά ηλεκτρική ενέργεια στο δίκτυο ή με απευθείας γραμμή.

[…]»

III. Οι διαφορές της κύριας δίκης, τα προδικαστικά ερωτήματα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

8. Οι αναιρεσείουσες είναι δύο εταιρίες οι οποίες έλαβαν κρατικές ενισχύσεις για την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές στην Εσθονία[7]. Μετά την αντικατάσταση των μονάδων παραγωγής για τις οποίες είχαν λάβει αρχικώς τις ενισχύσεις αυτές[8], οι ως άνω εταιρίες υπέβαλαν νέες αιτήσεις κρατικής ενισχύσεως[9], οι οποίες απορρίφθηκαν από την Elering με το σκεπτικό ότι δεν πληρούσαν τους όρους που απαιτούνταν από το καθεστώς κρατικών ενισχύσεων για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (στο εξής: επίμαχο καθεστώς ενισχύσεων). Ειδικότερα, το καθεστώς αυτό προέβλεπε ότι η επίμαχη ενίσχυση μπορούσε να καταβληθεί μόνον, αφενός, για ηλεκτρική ενέργεια παραγόμενη από εξ ολοκλήρου νέα μονάδα παραγωγής και, αφετέρου, για την προώθηση της εισόδου στην αγορά νέων φορέων εκμεταλλεύσεως, και όχι για να στηριχθούν οι παραγωγοί ηλεκτρικής ενέργειας σε μόνιμη βάση.

[7] Η Veejaam παρήγε ηλεκτρική ενέργεια σε υδροηλεκτρικό σταθμό από το 2001 έως το 2015, μέσω δύο μονάδων παραγωγής ισχύος μεταξύ 100 και 200 kW. Κατά το χρονικό διάστημα από το 2001 έως το 2012 η Veejaam έλαβε την προβλεπόμενη από το επίμαχο στην κύρια δίκη εσθονικό καθεστώς ενισχύσεων στήριξη για παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές. Η Espo παρήγε ενέργεια σε υδροηλεκτρικό σταθμό, με τη χρήση στροβίλου ισχύος 15 kW. Από το 2009 τέθηκε σε λειτουργία νέος στρόβιλος ισχύος 45 kW. Η Espo έλαβε ενίσχυση για την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας κατά το χρονικό διάστημα από το 2004 έως το 2015.

[8] Το 2015 η Veejaam αντικατέστησε τις υφιστάμενες μονάδες παραγωγής με νέα στροβιλογεννήτρια που εγκαταστάθηκε στον παλαιό υδατοφράκτη του υδροηλεκτρικού σταθμού. Η μονάδα παραγωγής που προέκυψε από την παρέμβαση αυτή ήταν, συνεπώς, εν μέρει νέα σε σχέση με τη μονάδα που υπήρχε κατά την έναρξη της παραγωγής ενέργειας.

[9] Το 2016 η Veejaam υπέβαλε στην Elering τα στοιχεία της νέας μονάδας παραγωγής, προκειμένου να λάβει ενίσχυση για παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές. Η Espo υπέβαλε επίσης αίτηση στην Elering το 2016 για τον στρόβιλο που εγκατέστησε το 2009.

9. Κατά των αποφάσεων της Elering οι αναιρεσείουσες άσκησαν προσφυγές ενώπιον του Tallina Halduskohus (διοικητικού πρωτοδικείου Τάλιν, Εσθονία). Με αποφάσεις της 10ης Οκτωβρίου και της 27ης Οκτωβρίου 2017, το εν λόγω δικαστήριο απέρριψε τις προσφυγές. Οι ως άνω εταιρίες άσκησαν έφεση κατά των αποφάσεων αυτών ενώπιον του Tallina Ringkonnakohus (εφετείου Τάλιν, Εσθονία). Κατόπιν απορρίψεως των εν λόγω εφέσεων με αποφάσεις της 27ης Ιουνίου και της 15ης Νοεμβρίου 2018, οι αναιρεσείουσες άσκησαν αναίρεση ενώπιον του Riigikohus (Ανωτάτου Δικαστηρίου, Εσθονία), ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου.

10. Το αιτούν δικαστήριο θέτει, κατά πρώτον, το ζήτημα ενδεχόμενης διαστάσεως μεταξύ των αποφάσεων του 2014 και του 2017, αφενός, και των κατευθυντήριων γραμμών του 2014, αφετέρου, όσον αφορά την εκτίμηση του κατά πόσον η ενίσχυση για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας έχει τον προβλεπόμενο από το επίμαχο καθεστώς ενισχύσεων χαρακτήρα κινήτρου. Ειδικότερα, στις ως άνω αποφάσεις η Επιτροπή δέχθηκε, στην πράξη, τη δυνατότητα υποβολής της αιτήσεως ενισχύσεως και μετά την εγκατάσταση των επίμαχων μονάδων παραγωγής, ενώ, σύμφωνα με το σημείο 50 των κατευθυντήριων γραμμών του 2014, η ενίσχυση δεν λειτουργεί ως κίνητρο σε οποιαδήποτε περίπτωση κατά την οποία η υλοποίηση του έργου είχε ήδη αρχίσει πριν ο δικαιούχος υποβάλει την αίτηση ενισχύσεως στις εθνικές αρχές.

11. Κατά δεύτερον, το εν λόγω δικαστήριο επισημαίνει ότι, στη γνώμη που ζητήθηκε από την Επιτροπή, στο πλαίσιο της διαδικασίας της κύριας δίκης, βάσει του άρθρου 29, παράγραφος 1, του κανονισμού 2015/1589, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι εταιρία ευρισκόμενη στην κατάσταση της Veejaam, η οποία είχε εκτελέσει εργασίες για την εγκατάσταση νέων μονάδων παραγωγής προκειμένου να συμμορφωθεί προς τους νέους όρους αδειοδοτήσεως για τη χρήση των υδάτων, δεν δικαιούται ενίσχυση για ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Ειδικότερα, στον βαθμό που οι εργασίες για τη συμμόρφωση προς τους προβλεπόμενους από την εσθονική νομοθεσία όρους θα έπρεπε, σε κάθε περίπτωση, να πραγματοποιηθούν, η προϋπόθεση περί χαρακτήρα κινήτρου της ενισχύσεως δεν πληρούται, δεδομένου ότι οι εργασίες αυτές δεν εξυπηρετούν τους επιδιωκόμενους σκοπούς. Το ίδιο δικαστήριο διερωτάται, ωστόσο, αν πρέπει να εξεταστεί και ο λόγος για τον οποίο η Veejaam προέβη στην εγκατάσταση νέας μονάδας. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο θέτει το ζήτημα αν η ανάλυση του συμβατού χαρακτήρα των κρατικών ενισχύσεων στην υπό κρίση υπόθεση θα πρέπει να λάβει επίσης υπόψη το γεγονός ότι, χωρίς την προοπτική της ενισχύσεως για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, η Veejaam θα είχε υποχρεωθεί σε παύση της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας και ότι, υπό το πρίσμα του παράγοντα αυτού, η επίμαχη ενίσχυση πράγματι λειτουργεί ως κίνητρο.

12. Κατά τρίτον, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστούν οι διαδικαστικές συνέπειες της παραβάσεως του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ εκ μέρους της Δημοκρατίας της Εσθονίας στο πλαίσιο της εφαρμογής του επίμαχου καθεστώτος ενισχύσεων. Συγκεκριμένα, από την απόφαση του 2014 προκύπτει ότι η Δημοκρατία της Εσθονίας είχε θεσπίσει δύο καθεστώτα ενισχύσεων για ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Σύμφωνα με το πρώτο καθεστώς, μόνον οι υφιστάμενοι παραγωγοί, οι οποίοι είχαν ξεκινήσει την παραγωγή έως την 1η Μαρτίου 2013, ήταν επιλέξιμοι για ενίσχυση η οποία χορηγούνταν αυτομάτως εφόσον συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις που όριζε η τότε ισχύουσα νομοθεσία (στο εξής: παλαιό καθεστώς). Το δεύτερο καθεστώς προέβλεπε ότι, από την 1η Ιανουαρίου 2015, οι παραγωγοί που είχαν ξεκινήσει την παραγωγή τους μετά την 1η Μαρτίου 2013 μπορούσαν να λάβουν κρατική ενίσχυση μόνον στο πλαίσιο ανταγωνιστικής διαδικασίας υποβολής προσφορών (στο εξής: νέο καθεστώς). Πλην όμως, η Δημοκρατία της Εσθονίας δεν θέσπισε τα νομοθετικά μέτρα που θα καθιστούσαν δυνατή την εφαρμογή του νέου καθεστώτος και συνέχισε να εφαρμόζει το παλαιό καθεστώς έως το 2017, παρέχοντας, επομένως, τη δυνατότητα και στους παραγωγούς που ξεκίνησαν την παραγωγή

μετά την 1η Μαρτίου 2013 να λάβουν ενίσχυση. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή διαπίστωσε, στην απόφασή της του 2017, ότι η Δημοκρατία της Εσθονίας είχε παραβιάσει την απαγόρευση εφαρμογής μέτρων κρατικών ενισχύσεων που προβλέπεται στο άρθρο 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

13. Πρέπει, επομένως, να διευκρινιστεί αν, με τη συνέχιση της εφαρμογής του παλαιού καθεστώτος πέραν της αρχικώς προβλεπόμενης καταληκτικής ημερομηνίας, η επίμαχη ενίσχυση πρέπει να χαρακτηριστεί ως «νέα ενίσχυση» (η οποία τέθηκε σε εφαρμογή χωρίς έγκριση της Επιτροπής) ή ως «υφιστάμενη ενίσχυση», λαμβανομένης υπόψη της διακρίσεως μεταξύ των δύο αυτών κατηγοριών ενισχύσεων που προβλέπονται στον κανονισμό 2015/1589. Σε περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει ότι πρόκειται για «νέα ενίσχυση» και ότι η παράταση του επίμαχου παλαιού καθεστώτος μπορεί να θεωρηθεί νόμιμη μόνον μετά την έκδοση της αποφάσεως του 2017, πρέπει να εξεταστεί αν οι αναιρεσείουσες θα μπορούσαν να είναι επιλέξιμες για λήψη ενισχύσεως ήδη από το 2016, έτος κατά το οποίο υπέβαλαν αίτηση για τη χορήγηση της ενισχύσεως αυτής.

14. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Riigikohus (Ανώτατο Δικαστήριο) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχουν οι κανόνες της Ένωσης περί κρατικών ενισχύσεων, ιδίως η απαίτηση περί χαρακτήρα κινήτρου η οποία προβλέπεται στο σημείο 50 των κατευθυντήριων γραμμών του 2014, την έννοια ότι είναι σύμφωνο με τους εν λόγω κανόνες ένα καθεστώς ενισχύσεων το οποίο παρέχει σε παραγωγό ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές τη δυνατότητα να ζητήσει την καταβολή κρατικής ενισχύσεως μετά την έναρξη των εργασιών για ένα έργο, όταν διάταξη του εθνικού δικαίου αναγνωρίζει σε κάθε παραγωγό που πληροί τις προβλεπόμενες από τον νόμο προϋποθέσεις το δικαίωμα να λάβει ενίσχυση και δεν παρέχει συναφώς διακριτική ευχέρεια στην αρμόδια αρχή;

2) Αποκλείεται, σε κάθε περίπτωση, ο χαρακτήρας κινήτρου μιας ενισχύσεως όταν η επένδυση για την οποία ζητείται η ενίσχυση πραγματοποιήθηκε λόγω της τροποποιήσεως των όρων της περιβαλλοντικής άδειας, ακόμη και όταν, όπως εν προκειμένω, ο αιτών θα είχε πιθανώς παύσει τη δραστηριότητά του λόγω των αυστηρότερων όρων της άδειας εάν δεν είχε λάβει κρατική ενίσχυση;

3) Υφίσταται, σε περίπτωση που, όπως εν προκειμένω, η Επιτροπή έκρινε, με απόφαση περί κρατικών ενισχύσεων, ότι τόσο ένα υφιστάμενο καθεστώς ενισχύσεων όσο και οι σχεδιαζόμενες τροποποιήσεις του συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά και το κράτος δήλωσε, μεταξύ άλλων, ότι θα εφάρμοζε το υφιστάμενο καθεστώς ενισχύσεων μόνο μέχρι μια ορισμένη καταληκτική ημερομηνία, νέα ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο γ′, του κανονισμού [2015/1589] –λαμβανομένων υπόψη, μεταξύ άλλων, των εκτιμήσεων του Δικαστηρίου στην απόφαση C-590/14 P (σκέψεις 49 και 50)– όταν το υφιστάμενο βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας καθεστώς ενισχύσεων εξακολουθεί να εφαρμόζεται και μετά τη γνωστοποιηθείσα από το κράτος καταληκτική ημερομηνία;

4) Σε περίπτωση που η Επιτροπή αποφάσισε εκ των υστέρων να μην προβάλει αντιρρήσεις σχετικά με καθεστώς ενισχύσεων εφαρμοζόμενο κατά παράβαση του άρθρου 108, παράγραφος 3, [ΣΛΕΕ], έχουν τα πρόσωπα που δικαιούνται ενίσχυση λειτουργίας δικαίωμα να ζητήσουν την καταβολή ενισχύσεως και για τον προ της λήψεως της αποφάσεως της Επιτροπής χρόνο, υπό την προϋπόθεση ότι το επιτρέπουν οι εθνικοί διαδικαστικοί κανόνες;

5) Δικαιούται ενίσχυση, ανεξαρτήτως της ρυθμίσεως του άρθρου 108, παράγραφος 3, [ΣΛΕΕ], ο αιτών ο οποίος, επιθυμώντας να λάβει ενίσχυση λειτουργίας στο πλαίσιο καθεστώτος ενισχύσεων, άρχισε την υλοποίηση έργου το οποίο πληροί προϋποθέσεις θεωρούμενες ως συμβατές με την εσωτερική αγορά σε χρόνο κατά τον οποίο το καθεστώς ενισχύσεων εφαρμοζόταν νομίμως, αλλά υπέβαλε την αίτηση χορηγήσεως της κρατικής ενισχύσεως σε χρόνο κατά τον οποίο το καθεστώς ενισχύσεων είχε παραταθεί χωρίς να έχει ενημερωθεί η Επιτροπή;»

15. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Elering, η Εσθονική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή. Οι εν λόγω μετέχουσες στη διαδικασία, καθώς και η Espo, ανέπτυξαν τις παρατηρήσεις τους και προφορικώς κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στις 16 Μαρτίου 2022.

IV. Ανάλυση

A. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

16. Κατ' αρχάς επισημαίνω ότι η υπό κρίση υπόθεση εντάσσεται σε ένα σύνθετο νομικό και πραγματικό πλαίσιο το οποίο χαρακτηρίζεται, μεταξύ άλλων, από την ύπαρξη πλειόνων καθεστώτων κρατικών ενισχύσεων, τη μη τήρηση της υποχρεώσεως «standstill» που θεσπίζεται στο άρθρο 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ και από δύο αποφάσεις στις οποίες η Επιτροπή δεν διατύπωσε αντιρρήσεις σχετικά με τα καθεστώτα αυτά.

17. Επισημαίνω, επίσης, ότι, σε ορισμένα σημεία, τα προδικαστικά ερωτήματα που υποβάλλει το αιτούν δικαστήριο αφορούν την ερμηνεία του εθνικού δικαίου. Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινιστούν ορισμένες πτυχές οι οποίες, κατ' ουσίαν, άπτονται των πραγματικών περιστατικών και είναι μάλλον τεχνικής φύσεως. Το Δικαστήριο, όμως, δεν διαθέτει ορισμένα στοιχεία που απαιτούνται προκειμένου να επιβεβαιώσει ή να αναιρέσει τα προκαταρκτικά πορίσματα του εν λόγω δικαστηρίου. Η τελική απόφαση επί των σημείων αυτών απόκειται, συνεπώς, στο αιτούν δικαστήριο, υπό το πρίσμα των κατευθύνσεων που θα του παράσχει το Δικαστήριο.

18. Στο πλαίσιο αυτό, υπενθυμίζω ότι, οσάκις το Δικαστήριο επιλαμβάνεται προδικαστικής παραπομπής, το έργο του συνίσταται στο να διαφωτίσει το εθνικό δικαστήριο επί της εκτάσεως εφαρμογής των κανόνων της Ένωσης προκειμένου να καταστεί εφικτό στο τελευταίο να εφαρμόσει ορθώς τους εν λόγω κανόνες επί των πραγματικών περιστατικών των οποίων επελήφθη, και όχι στο να χωρήσει το ίδιο σε εφαρμογή, δοθέντος ότι το Δικαστήριο δεν διαθέτει κατ' ανάγκη όλα τα απαραίτητα στοιχεία [10].

19. Κατόπιν των διευκρινίσεων αυτών, φρονώ ότι είναι χρήσιμη η σύντομη παρουσίαση των κύριων χαρακτηριστικών του εσθονικού καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων και των κύριων πτυχών των αποφάσεων του 2014 και του 2017.

20. Η Εσθονική Κυβέρνηση έθεσε σε εφαρμογή από το 2003, υπό διαφορετικές μορφές, καθεστώς ενισχύσεων υπέρ των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας προκειμένου να αυξήσει το μερίδιό τους στην παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας στην Εσθονία [11]. Οι χορηγηθείσες ενισχύσεις αποσκοπούσαν

[10] Απόφαση της 21ης Ιουνίου 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, σκέψη 15).

[11] Το καθεστώς αυτό δεν χαρακτηρίστηκε ως «υφιστάμενη» ενίσχυση κατά τον χρόνο της προσχωρήσεως της Εσθονίας και κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή μόλις το 2014.

κυρίως στην αντιστάθμιση της διαφοράς μεταξύ του κόστους παραγωγής και της τιμής της αγοράς, προκειμένου να παρασχεθεί κίνητρο στις επιχειρήσεις για την κατασκευή μονάδων παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.

21. Στο πλαίσιο αυτό, το ως άνω καθεστώς ενισχύσεων προέβλεπε τη δυνατότητα του παραγωγού να λάβει ενίσχυση από τον διαχειριστή του δικτύου για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Πρώτον, η ενίσχυση περιοριζόταν σε νεοεισερχόμενους στην αγορά παραγωγούς που χρησιμοποιούσαν συγκεκριμένο είδος μονάδων παραγωγής προκαθορισμένης ισχύος. Δεύτερον, το ποσό της ενισχύσεως δεν καθοριζόταν σε σχέση με το κόστος της επενδύσεως στην οποία προέβαινε ο φορέας εκμεταλλεύσεως για την εγκατάσταση των μονάδων παραγωγής, αλλά σε συνάρτηση με την ποσότητα της παραγόμενης από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Τρίτον, η καταβολή της ενισχύσεως δεν συνδεόταν με τον παραγωγό της ενέργειας, αλλά με τη μονάδα παραγωγής, με αποτέλεσμα, κατ' αρχήν, ο ίδιος παραγωγός να μπορεί να λάβει κρατικές ενισχύσεις για πλείονες διαφορετικές εγκαταστάσεις. Τέταρτον, το εν λόγω καθεστώς περιόριζε τη διάρκεια καταβολής της ενισχύσεως σε περίοδο 12 ετών από την έναρξη της παραγωγής, η δε έναρξη αυτή αντιστοιχούσε στην ημερομηνία από την οποία η εν λόγω μονάδα παρείχε για πρώτη φορά ηλεκτρική ενέργεια στο δίκτυο.

22. Φαίνεται ότι οι αμφιβολίες του αιτούντος δικαστηρίου ως προς την ερμηνεία της έννοιας της «ενάρξεως της παραγωγής» προκάλεσαν, σε μεγάλο βαθμό, την υπό κρίση προδικαστική παραπομπή. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν ως «ημερομηνία ενάρξεως της παραγωγής» κατά την έννοια του άρθρου 108, παράγραφος 3, του ELTS πρέπει να θεωρηθεί η ημερομηνία της αρχικής ενάρξεως της παραγωγής του σταθμού ηλεκτρικής ενέργειας ή αν με την αντικατάσταση και μόνον «μονάδας παραγωγής» στον ίδιο σταθμό λογίζεται ότι έχει επέλθει εκ νέου «έναρξη της παραγωγής». Το εν λόγω δικαστήριο εκτιμά επίσης ότι το ζήτημα αυτό συνδέεται στενά με την ερμηνεία του όρου «μονάδες παραγωγής» που μνημονεύεται στον εσθονικό νόμο [12].

23. Μολονότι, πράγματι, όπως επισημαίνει το αιτούν δικαστήριο, η απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα θα εξαρτηθεί από τον χαρακτηρισμό των δύο ως άνω εννοιών, τονίζεται ότι το ζήτημα αυτό, όπως και το ζήτημα αν *έναρξη της παραγωγής* χωρεί και όταν μεταβλήθηκε, εν μέρει μόνον, η μονάδα παραγωγής, ρυθμίζονται αποκλειστικώς από το εθνικό δίκαιο [13].

24. Ωστόσο, είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι, στο πλαίσιο της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτει, το εθνικό δικαστήριο οφείλει να σεβαστεί τις αποφάσεις του 2014 και του 2017. Επισημαίνω συναφώς ότι, καίτοι η έννοια της *ενάρξεως της παραγωγής* δεν ορίζεται, αυτή καθ' εαυτήν, στις ως άνω αποφάσεις, χρησιμοποιήθηκε για να καθοριστεί η αφετηρία της χρονικής περιόδου κατά την οποία μια εταιρία δύναται να λάβει κρατική ενίσχυση στο πλαίσιο του επίμαχου καθεστώτος ενισχύσεων. Συγκεκριμένα, οι εν λόγω αποφάσεις συνοδεύονταν από διάφορους όρους για τη χορήγηση ενισχύσεως, συμπεριλαμβανομένου –μεταξύ άλλων– όρου που προέβλεπε ότι η συνολική διάρκεια της ενισχύσεως δεν πρέπει να υπερβαίνει τα 12 έτη από την «έναρξη της παραγωγής» [14].

[12] Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά επίσης ότι θα πρέπει να κρίνει αν η έννοια της «μονάδας παραγωγής» δεν περικλείει μόνον τη στροβιλογεννήτρια στο σύνολό της (ήτοι τα στοιχεία που έχουν αντικατασταθεί εν προκειμένω), αλλά περιλαμβάνει επίσης τον υδατοφράκτη και τη διώρυγα εκτροπής.

[13] Υπό την ίδια έννοια, τα ζητήματα που εγείρει το αιτούν δικαστήριο σχετικά με τον χαρακτηρισμό των μονάδων παραγωγής είναι πραγματικά ζητήματα, η ερμηνεία των οποίων απόκειται αποκλειστικώς στο εθνικό δικαστήριο.

[14] Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 62, 73, 109 και 111 της αποφάσεως του 2014 και αιτιολογική σκέψη 66 της αποφάσεως του 2017.

25. Διευκρινίζω επίσης ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το περιεχόμενο της εγκρίσεως που χορηγείται με τις αποφάσεις της Επιτροπής περί κρατικών ενισχύσεων καθορίζεται με αναφορά στο σύστημα ενισχύσεων όπως αυτό κοινοποιήθηκε από το εν λόγω κράτος μέλος [15]. Πρέπει, επίσης, να επισημανθεί ότι η σχετική διάταξη του σχεδίου νόμου, ήτοι το άρθρο 108 του ELTS, το οποίο κοινοποιήθηκε από τις εσθονικές αρχές στην Επιτροπή στο πλαίσιο του καθεστώτος ενισχύσεων που εγκρίθηκε με την απόφαση του 2014, δεν αφήνει καμία αμφιβολία επ' αυτού [16].

26. Βάσει των προεκτεθέντων, προκύπτει, εκ πρώτης όψεως, και με την επιφύλαξη του ελέγχου που πρέπει να διενεργηθεί από το εθνικό δικαστήριο, ότι το επίμαχο καθεστώς ενισχύσεων δεν επιτρέπει να γίνουν δεκτές οι αιτήσεις των αναιρεσειουσών (και ότι ορθώς τις απέρριψε η Elering). Συνεπώς, είμαι της γνώμης ότι οι αποφάσεις του 2014 και του 2017 έχουν την έννοια ότι η αντικατάσταση μονάδας παραγωγής δεν γεννά «νέο δικαίωμα» προς κρατική ενίσχυση και, εν πάση περιπτώσει, δεν αποτελεί αφετηρία νέας δωδεκαετίας για την καταβολή της ενισχύσεως.

27. Επισημαίνεται ότι, με το πρώτο και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να παράσχει διευκρινίσεις σχετικά με τη συμβατότητα του παλαιού καθεστώτος προς τους κανόνες της Ένωσης περί κρατικών ενισχύσεων και, κατά συνέπεια, σχετικά με την ίδια τη νομιμότητα των αποφάσεων του 2014 και του 2017.

28. Ωστόσο, επιβάλλεται η διευκρίνιση ότι ουδείς εκ των διαδίκων της κύριας δίκης αμφισβήτησε τη νομιμότητα των προαναφερόμενων αποφάσεων της Επιτροπής ή, γενικότερα, τη νομιμότητα του επίμαχου καθεστώτος ενισχύσεων. Ομοίως, κατά των αποφάσεων της Επιτροπής δεν προσέφυγαν ούτε οι διάδικοι της κύριας δίκης ούτε τρίτοι εντός της δίμηνης προθεσμίας που τάσσει το άρθρο 263 ΣΛΕΕ. Υπό τις συνθήκες αυτές, όπως ορθώς υπογραμμίζει η Εσθονική Κυβέρνηση, οι αποφάσεις της Επιτροπής πρέπει να δεσμεύουν τα εθνικά δικαστήρια, ώστε να διασφαλίζεται η αρχή της ασφάλειας δικαίου [17].

29. Κατόπιν των ανωτέρω διευκρινίσεων σχετικά με το επίμαχο καθεστώς ενισχύσεων και τις αποφάσεις της Επιτροπής, είναι σκόπιμο πλέον να αναλυθούν τα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο, εκ των οποίων το πρώτο και το δεύτερο αφορούν την ερμηνεία του κριτηρίου του «χαρακτήρα κινήτρου» που αποτελεί προϋπόθεση για τη χορήγηση κρατικής ενισχύσεως στον τομέα της ενέργειας και του περιβάλλοντος. Το τρίτο, το τέταρτο και το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα αφορούν διαδικαστικά ζητήματα που απορρέουν από τη συνύπαρξη των διαφόρων καθεστώτων κρατικών ενισχύσεων που θεσπίστηκαν από τη Δημοκρατία της Εσθονίας και τις διαδικαστικές συνέπειες της ενδεχόμενης μη κοινοποιήσεως των καθεστώτων αυτών στην Επιτροπή.

[15] Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2010, Kahla Thüringen Porzellan κατά Επιτροπής (C-537/08 P, EU:C:2010:769, σκέψη 44 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[16] Το γράμμα του σχεδίου νόμου (ELTS) που κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή προέβλεπε στο άρθρο 108 ότι «[δ]εν καταβάλλεται ενίσχυση για την ηλεκτρική ενέργεια που παράγεται από νέα μονάδα παραγωγής η οποία εγκαθίσταται στον ίδιο χώρο σε αντικατάσταση παλαιάς μονάδας παραγωγής, εάν, σύμφωνα με τον παρόντα νόμο, έχει ήδη καταβληθεί ενίσχυση επί δωδεκαετία για την παραχθείσα από την αντικαθιστάμενη μονάδα παραγωγής ηλεκτρική ενέργεια. Η ενίσχυση καταβάλλεται για την ηλεκτρική ενέργεια που παράγεται από μονάδα παραγωγής η οποία κατασκευάστηκε προς αντικατάσταση παλαιάς μονάδας παραγωγής, έως ότου παρέλθουν 12 έτη από την έναρξη της παραγωγής με την αρχική μονάδα παραγωγής».

[17] Απόφαση της 9ης Μαρτίου 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, σκέψη 25).

Β. Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

30. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, το Δικαστήριο αν το παλαιό καθεστώς συμβιβάζεται με το σημείο 50 των κατευθυντήριων γραμμών του 2014, το οποίο προβλέπει ότι η ενίσχυση δεν λειτουργεί ως κίνητρο εάν η υλοποίηση του έργου είχε ήδη αρχίσει πριν ο δικαιούχος υποβάλει την αίτηση ενισχύσεως στις εθνικές αρχές. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί, επομένως, από το Δικαστήριο, γενικότερα, να αποφανθεί επί του περιεχομένου των κατευθυντήριων γραμμών που έχει θεσπίσει η Επιτροπή σε περίπτωση τυχόν συγκρούσεως με απόφαση που έχει εκδώσει η Επιτροπή στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων.

31. Υπενθυμίζω εκ προοιμίου ότι, όπως διευκρίνισε το Δικαστήριο στην απόφαση Kotnik[18], πράξεις της Επιτροπής, όπως οι κατευθυντήριες γραμμές, δεν μπορούν να δημιουργήσουν αυτοτελείς υποχρεώσεις σε βάρος των κρατών μελών, αλλά περιορίζονται στη θέσπιση προϋποθέσεων οι οποίες αποσκοπούν στη διασφάλιση της συμβατότητας των κρατικών ενισχύσεων με την εσωτερική αγορά και τις οποίες οφείλει να λαμβάνει υπόψη η Επιτροπή κατά την άσκηση της ευρείας εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτει δυνάμει του άρθρου 107, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

32. Η Επιτροπή, θεσπίζοντας τέτοιους κανόνες συμπεριφοράς και αναγγέλλοντας, με τη δημοσίευσή τους, ότι θα τους εφαρμόζει εφεξής στις περιπτώσεις που αφορούν οι εν λόγω κανόνες, αυτοπεριορίζεται κατά την άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτει και δεν μπορεί, κατ' αρχήν, να αποκλίνει από τους κανόνες αυτούς, διότι άλλως υπάρχει ενδεχόμενο να ακυρωθούν οι πράξεις της λόγω παραβιάσεως γενικών αρχών του δικαίου, όπως είναι η ίση μεταχείριση ή η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης[19]. Τούτο σημαίνει στην πράξη ότι, εφόσον ένα κράτος μέλος κοινοποιήσει σχέδιο κρατικής ενισχύσεως που είναι σύμφωνο προς τις κατευθυντήριες γραμμές, η Επιτροπή οφείλει, κατ' αρχήν, να εγκρίνει το εν λόγω σχέδιο. Σε κάθε περίπτωση, τα κράτη μέλη διατηρούν τη δυνατότητα να κοινοποιούν στην Επιτροπή σχέδια κρατικών ενισχύσεων που δεν πληρούν τα κριτήρια που προβλέπει η εν λόγω ανακοίνωση και η Επιτροπή μπορεί να εγκρίνει τέτοια σχέδια εφόσον συντρέχουν εξαιρετικές περιστάσεις[20].

33. Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η Επιτροπή διατηρεί την ευχέρεια να αναγνωρίσει ως συμβατό με την εσωτερική αγορά καθεστώς ενισχύσεων για το οποίο η τήρηση της προϋποθέσεως περί χαρακτήρα κινήτρου διασφαλίζεται κατ' άλλον τρόπο, πλην της υποβολής της αιτήσεως πριν από την έναρξη των εργασιών. Εν προκειμένω, η Επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη μια σειρά άλλων κριτηρίων καθώς και τις συγκεκριμένες οικονομικές επιπτώσεις του επίμαχου καθεστώτος ενισχύσεων, έκρινε ότι το καθεστώς «λειτουργεί ως κίνητρο», παρά το γεγονός ότι η αίτηση ενισχύσεως του δικαιούχου μπορεί να υποβληθεί μετά την έναρξη των εργασιών.

34. Συναφώς, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι, υπό τις συνήθεις συνθήκες της αγοράς (και ελλείψει κρατικών ενισχύσεων), οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις δεν θα είχαν κίνητρο να κατασκευάσουν μονάδες παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, διότι οι μονάδες αυτές δεν θα ήταν ανταγωνιστικές. Επομένως, οι χορηγηθείσες ενισχύσεις είχαν ως κύριο σκοπό την αντιστάθμιση της διαφοράς μεταξύ του κόστους παραγωγής και της τιμής της αγοράς, προκειμένου να παρασχεθεί κίνητρο στις επιχειρήσεις για την κατασκευή τέτοιων μονάδων. Επιπλέον, η Επιτροπή υπογράμμισε ότι βασικό γνώρισμα του επίμαχου καθεστώτος ενισχύσεων είναι το ότι ο φορέας χορηγήσεως της ενισχύσεως δεν διαθέτει εξουσία εκτιμήσεως ως προς τη χορήγησή της,

[18] Απόφαση της 19ης Ιουλίου 2016, Kotnik κ.λπ. (C-526/14, EU:C:2016:570, σκέψη 44).

[19] Απόφαση της 19ης Ιουλίου 2016, Kotnik κ.λπ. (C-526/14, EU:C:2016:570, σκέψη 40).

[20] Απόφαση της 19ης Ιουλίου 2016, Kotnik κ.λπ. (C-526/14, EU:C:2016:570, σκέψεις 43 έως 45).

αφ' ης στιγμής ο αιτών πληροί τις νόμιμες προϋποθέσεις. Συνεπώς, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το καθεστώς αυτό πληροί τις προϋποθέσεις περί χαρακτήρα κινήτρου, διαπιστώνοντας ότι, ελλείψει των ως άνω ενισχύσεων, η έναρξη νέων έργων σχετικών με ανανεώσιμες πηγές ενέργειας δεν θα είχε την απαιτούμενη έκταση και ταχύτητα [21].

35. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος να δοθεί η απάντηση ότι η προϋπόθεση περί χαρακτήρα κινήτρου που προβλέπεται στο σημείο 50 των κατευθυντήριων γραμμών του 2014 δεν αποκλείει τη δυνατότητα ενός παραγωγού ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές να ζητήσει την καταβολή κρατικής ενισχύσεως μετά την έναρξη των εργασιών υλοποιήσεως ενός έργου, υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι πληρούνται όλοι οι λοιποί όροι που προβλέπονται στην απόφαση της Επιτροπής περί εγκρίσεως της συμβατότητας του οικείου καθεστώτος ενισχύσεων.

Γ. Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος

36. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν αποκλείεται, σε κάθε περίπτωση, ο χαρακτήρας κινήτρου μιας κρατικής ενισχύσεως, όταν η επένδυση για την οποία ζητείται η ενίσχυση αυτή πραγματοποιήθηκε λόγω της τροποποιήσεως των όρων περιβαλλοντικής άδειας, ακόμη και στην περίπτωση κατά την οποία, χωρίς την κρατική ενίσχυση, η αιτούσα επιχείρηση θα είχε πιθανώς παύσει τις δραστηριότητές της λόγω των αυστηρότερων όρων χορηγήσεως της άδειας.

37. Με άλλα λόγια, το ερώτημα αυτό αφορά την ύπαρξη χαρακτήρα κινήτρου στην περίπτωση κατά την οποία η αντικατάσταση μονάδας παραγωγής επέρχεται ως συνέπεια της μεταβολής του νομικού πλαισίου το οποίο διέπει τις επενδύσεις αυτού του είδους.

38. Επισημαίνω κατ' αρχάς ότι το εν λόγω ερώτημα αφορά μόνον μία από τις αναιρεσείουσες, συγκεκριμένα τη Veejaam, η οποία το 2015 υποχρεώθηκε σε αντικατάσταση της μονάδας παραγωγής της με νέα μονάδα λόγω τροποποιήσεων της εσθονικής νομοθεσίας κατόπιν των οποίων δεν ήταν πλέον δυνατή η αποδοτική παροχή ηλεκτρικής ενέργειας από την παλαιά μονάδα παραγωγής.

39. Όσον αφορά, στη συνέχεια, τον χαρακτήρα κινήτρου, οι αποφάσεις του 2014 και του 2017 παραπέμπουν στο σημείο 49 των κατευθυντήριων γραμμών του 2014, το οποίο προβλέπει ότι οι ενισχύσεις στους τομείς της ενέργειας και του περιβάλλοντος μπορούν να θεωρηθούν συμβατές με την εσωτερική αγορά μόνον εφόσον λειτουργούν ως κίνητρο.

40. Προκειμένου να εξακριβωθεί αν η ενίσχυση λειτουργεί ως κίνητρο, γίνεται σύγκριση μεταξύ, αφενός, του υποθετικού σεναρίου κατά το οποίο η ενίσχυση χορηγείται στην επιχείρηση και, αφετέρου, του «αντίστροφου» σεναρίου το οποίο δεν προβλέπει καταβολή ενισχύσεως. Κατά την ανάπτυξη του τελευταίου αυτού σεναρίου, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όλα τα αντικειμενικά πραγματικά στοιχεία, όπως οι περιβαλλοντικές απαιτήσεις, τα οποία επηρεάζουν την κερδοφορία συγκεκριμένης μονάδας παραγωγής. Η αρμόδια για τη χορήγηση της ενισχύσεως αρχή οφείλει, στη συνέχεια, να επαληθεύσει την αξιοπιστία του «αντίστροφου» σεναρίου και να επιβεβαιώσει ότι η ενίσχυση διαθέτει τον απαιτούμενο χαρακτήρα κινήτρου.

[21] Βλ. αιτιολογική σκέψη 64 της αποφάσεως του 2014 και αιτιολογικές σκέψεις 62 και 63 της αποφάσεως του 2017.

41. Επισημαίνω, συναφώς, ότι από τις κατευθυντήριες γραμμές του 2014 δεν προκύπτει ότι η πραγματοποίηση επενδύσεως σε συμμόρφωση προς τροποποίηση των όρων χορηγήσεως περιβαλλοντικής άδειας αποκλείει την ύπαρξη, σε κάθε περίπτωση, του χαρακτήρα κινήτρου της ενισχύσεως. Το ίδιο ισχύει και για την απόφαση του 2014, η οποία δεν περιείχε ειδική πρόβλεψη για την περίπτωση που αναφέρεται στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, ήτοι την περίπτωση επενδύσεως λόγω της επιβολής αυστηρότερων όρων από το εθνικό δίκαιο.

42. Με την επιφύλαξη των ακόλουθων παρατηρήσεων, είμαι, συνεπώς, της γνώμης ότι ο χαρακτήρας κινήτρου μιας κρατικής ενισχύσεως δεν αποκλείεται αν η επένδυση για την οποία ζητείται η ενίσχυση πραγματοποιήθηκε λόγω της τροποποιήσεως των όρων περιβαλλοντικής άδειας (μεταξύ άλλων, όταν η αρχική ενίσχυση κατέστη ανεπαρκής συνεπεία τροποποιήσεως των περιβαλλοντικών απαιτήσεων).

43. Υπογραμμίζω, συναφώς, ότι το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η επίλυση των υποθέσεων της κύριας δίκης θα εξαρτηθεί από το κατά πόσον πρέπει να ληφθεί υπόψη ως «ημερομηνία ενάρξεως της παραγωγής», κατά την έννοια του άρθρου 108, παράγραφος 3, του ELTS, η ημερομηνία της αρχικής ενάρξεως της παραγωγής στον σταθμό ηλεκτρικής ενέργειας ή αν η απλή αντικατάσταση «μονάδας παραγωγής» στον ίδιο σταθμό μπορεί να θεωρηθεί ότι επέχει θέση εκ νέου «ενάρξεως της παραγωγής» [22]. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό θα επιτρέψει να διακριβωθεί αν η Veejaam δικαιούται την καταβολή νέας κρατικής ενισχύσεως, μολονότι είχε ήδη λάβει τέτοια ενίσχυση κατά την προβλεπόμενη στο εσθονικό καθεστώς δωδεκαετία για μονάδα η οποία είχε αρχικώς εγκατασταθεί στον ίδιο υδροηλεκτρικό σταθμό και η οποία αντικαταστάθηκε.

44. Ωστόσο, όπως αναφέρεται στα σημεία 23 έως 25 των παρουσών προτάσεων, καίτοι το εν λόγω ζήτημα αφορά το εθνικό δίκαιο και εμπίπτει στην εξουσία εκτιμήσεως του εθνικού δικαστηρίου, το τελευταίο οφείλει να τηρεί τους όρους που θεσπίζονται στις αποφάσεις του 2014 και του 2017. Υπενθυμίζω, συναφώς, ότι η καταβολή κρατικής ενισχύσεως βάσει των αποφάσεων του 2014 και του 2017 υπόκειται σε συγκεκριμένους όρους, συμπεριλαμβανομένου του όρου που περιορίζει τη διάρκεια της χορηγούμενης ενισχύσεως σε περίοδο 12 ετών.

45. Τέλος, επιβάλλεται επίσης η επισήμανση ότι από τους σκοπούς του εσθονικού καθεστώτος, όπως εγκρίθηκε από την Επιτροπή, προκύπτει ότι το καθεστώς αυτό αποσκοπεί στη διευκόλυνση της εισόδου νέων φορέων εκμεταλλεύσεως στην αγορά των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Από τις αποφάσεις του 2014 και του 2017 ουδόλως συνάγεται ότι σκοπός του συστήματος αυτού είναι να στηρίξει σε μόνιμη βάση (ή τουλάχιστον για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει την προβλεπόμενη από το ως άνω καθεστώς δωδεκαετία) τους παραγωγούς που έχουν ήδη λάβει κρατική ενίσχυση, προκειμένου να επενδύσουν σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Επομένως, εκτός από τον κίνδυνο υπεραντισταθμίσεως, η παραδοχή ότι κάθε αντικατάσταση μονάδας επιφέρει την έναρξη νέας δωδεκαετούς περιόδου ενισχύσεως θα είχε ως αποτέλεσμα οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις να λαμβάνουν επιδοτήσεις αυτομάτως και (σχεδόν) αδιαλείπτως, εξαλείφοντας συγχρόνως κάθε εμπορικό κίνδυνο.

46. Το γεγονός ότι, εν προκειμένω, η αντικατάσταση του εξοπλισμού οφειλόταν στην τροποποίηση του νομικού πλαισίου για τις επενδύσεις αυτού του είδους δεν επηρεάζει την ανωτέρω διαπίστωση. Πράγματι, αν γινόταν δεκτή η ερμηνεία της Veejaam, αυτό θα σήμαινε ότι η χορήγηση κρατικών ενισχύσεων θα μπορούσε να εξαρτάται εξ ολοκλήρου από τη νομοθετική ή

[22] Βλ. σημείο 22 των παρουσών προτάσεων.

κανονιστική πρωτοβουλία των κρατών μελών, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη το πλαίσιο λήψεως αποφάσεων της Επιτροπής, λύση που δεν θα ήταν σύμφωνη προς τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης περί κρατικών ενισχύσεων.

47. Από τα προεκτεθέντα συνάγεται ότι εναπόκειται, κατ' αρχήν, στο αιτούν δικαστήριο να εξετάσει, λαμβανομένων υπόψη των πραγματικών περιστατικών των υπό κρίση υποθέσεων, την αξιοπιστία του «αντίστροφου» σεναρίου που παρέθεσε η Veejaam στην αίτησή της για καταβολή ενισχύσεως, και ιδίως το ενδεχόμενο η Veejaam να είχε παύσει τη δραστηριότητά της εάν δεν είχε λάβει ενίσχυση λόγω των νέων αυστηρότερων όρων. Πάντως, στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού, το αιτούν δικαστήριο δεσμεύεται από τις αποφάσεις του 2014 και του 2017 και, μεταξύ άλλων, από τον όρο κατά τον οποίο η μέγιστη διάρκεια της ενισχύσεως καθορίζεται σε 12 έτη.

48. Υπό τις συνθήκες αυτές, προτείνω να δοθεί στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα η απάντηση ότι ο χαρακτήρας κινήτρου μιας κρατικής ενισχύσεως δεν αποκλείεται όταν η επένδυση για την οποία ζητείται η ενίσχυση αυτή πραγματοποιήθηκε λόγω της τροποποιήσεως των όρων της περιβαλλοντικής άδειας, μεταξύ άλλων όταν ο αιτών θα είχε παύσει τη δραστηριότητά του εάν δεν είχε λάβει κρατική ενίσχυση λόγω των αυστηρότερων όρων της άδειας, υπό την επιφύλαξη ότι η χορηγηθείσα ενίσχυση πληροί τους όρους που επιβάλλει η απόφαση της Επιτροπής περί εγκρίσεως της συμβατότητας του οικείου καθεστώτος ενισχύσεων.

Δ. Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος

49. Με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα ζητείται να διακριβωθεί αν η Δημοκρατία της Εσθονίας έθεσε σε εφαρμογή νέα ενίσχυση χωρίς την έγκριση της Επιτροπής.

50. Υπενθυμίζω ότι από την απόφαση του 2014, καθώς και από τις πληροφορίες που διαθέτει το Δικαστήριο, προκύπτει ότι η Δημοκρατία της Εσθονίας προέβλεπε τη διατήρηση του παλαιού καθεστώτος έως τις 31 Δεκεμβρίου 2014, ημερομηνία κατά την οποία θα έπρεπε να τεθεί σε ισχύ το νέο καθεστώς το οποίο χαρακτηρίζεται από ανταγωνιστικό σύστημα υποβολής προσφορών μεταξύ των φορέων εκμεταλλεύσεως, είναι δε ανοικτό και στους παραγωγούς που άρχισαν τη δραστηριότητά τους μετά την 1η Μαρτίου 2013 [23]. Ωστόσο, η έναρξη ισχύος του νέου αυτού καθεστώτος καθυστέρησε και, ως εκ τούτου, το παλαιό καθεστώς εξακολουθούσε να εφαρμόζεται στην Εσθονία κατά τον χρόνο κατά τον οποίο η Veejaam και η Espo, εντός του 2016, υπέβαλαν στην Elering αίτηση καταβολής ενισχύσεως. Με την απόφαση του 2017, η Επιτροπή, καίτοι διαπίστωσε ότι η εφαρμογή του παλαιού καθεστώτος πέραν της 31ης Δεκεμβρίου 2014 συνιστούσε παράβαση της προβλεπόμενης στο άρθρο 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ υποχρεώσεως «standstill» [24], αναγνώρισε, για δεύτερη φορά, τη συμβατότητα της ενισχύσεως με την εσωτερική αγορά, εγκρίνοντας την παράταση του παλαιού καθεστώτος ενισχύσεων έως τις 31 Δεκεμβρίου 2016.

51. Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν η παράταση της εφαρμογής του παλαιού καθεστώτος, το οποίο είχε καταστεί «υφιστάμενη ενίσχυση» λόγω της εγκρίσεώς του με την απόφαση του 2014, πέραν της ημερομηνίας που είχε γνωστοποιηθεί στην Επιτροπή συνιστά «νέα ενίσχυση», κατά την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο γ', του κανονισμού 2015/1589.

[23] Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 27, 28 και 106 της αποφάσεως του 2014.

[24] Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 29, 31 και 96 της αποφάσεως του 2017.

52. Πρέπει να επισημανθεί, κατά πρώτον, ότι στο δίκαιο της Ένωσης οι «υφιστάμενες ενισχύσεις» διαφοροποιούνται από τις «νέες ενισχύσεις» τόσο από ουσιαστικής όσο και από διαδικαστικής απόψεως. Αφενός, ως «υφιστάμενη ενίσχυση» χαρακτηρίζεται κρατικό μέτρο το οποίο εμπίπτει σε μία από τις πέντε κατηγορίες υφιστάμενων ενισχύσεων που ορίζονται στο άρθρο 1, στοιχείο β′, του κανονισμού 2015/1589 [25]. Αφετέρου, κατά το άρθρο 1, στοιχείο γ′, του κανονισμού αυτού, ως νέες ενισχύσεις νοούνται «τα καθεστώτα ενισχύσεων και οι μεμονωμένες ενισχύσεις, οι οποίες δεν αποτελούν υφιστάμενη ενίσχυση, καθώς και οι μεταβολές υφιστάμενων ενισχύσεων». Ο χαρακτηρισμός ενός μέτρου ως υφιστάμενης ενισχύσεως ή ως νέας ενισχύσεως καθορίζει, επιπλέον, τη διαδικασία βάσει της οποίας η Επιτροπή ελέγχει τη συμβατότητα του μέτρου αυτού με την εσωτερική αγορά.

53. Σύμφωνα με το άρθρο 108, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, οι υφιστάμενες ενισχύσεις μπορούν να εφαρμόζονται κανονικά, εφόσον η Επιτροπή δεν έχει διαπιστώσει ότι δεν συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά. Αντιθέτως, η παράγραφος 3 του εν λόγω άρθρου επιτάσσει τα σχέδια νέων ενισχύσεων [26] να κοινοποιούνται στην Επιτροπή και να μην τίθενται σε εφαρμογή πριν από την περάτωση της διαδικασίας με την έκδοση τελικής αποφάσεως [27]. Επομένως, σε αντίθεση προς τις νέες ενισχύσεις οι οποίες θεωρούνται «παράνομες» όταν ένα κράτος μέλος τις χορηγεί κατά παράβαση της υποχρεώσεως αναστολής που προβλέπεται στην ως άνω παράγραφο, οι υφιστάμενες ενισχύσεις πρέπει να θεωρούνται ως νόμιμες ενόσω η Επιτροπή, στο πλαίσιο του διαρκούς ελέγχου που προβλέπεται στο άρθρο 108, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, δεν έχει διαπιστώσει το ασύμβατό τους προς την εσωτερική αγορά [28].

54. Κατά δεύτερον, πρέπει να επισημανθεί ότι από την απόφαση του 2014 προκύπτει ότι η Επιτροπή ενέκρινε το παλαιό καθεστώς ενισχύσεων ως συμβατό προς την εσωτερική αγορά βάσει ορισμένων δεσμεύσεων που ανέλαβε η Δημοκρατία της Εσθονίας, στις οποίες περιλαμβάνεται μεταξύ άλλων η δέσμευση για περιορισμό της εφαρμογής του καθεστώτος αυτού έως τις 31 Δεκεμβρίου 2014 [29]. Τονίζω, συναφώς, ότι το ίδιο το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει, στην απόφαση περί παραπομπής, ότι η Δημοκρατία της Εσθονίας παρέτεινε το υφιστάμενο καθεστώς ενισχύσεων χωρίς την έγκριση της Επιτροπής και, ως εκ τούτου, κατά παράβαση του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ. Η Επιτροπή αναγνώρισε επίσης στην απόφαση του 2017 ότι, με τη συνέχιση εφαρμογής του υφιστάμενου καθεστώτος ενισχύσεων μετά την 1η Ιανουαρίου 2015 και την παροχή, επομένως, της δυνατότητας σε νέους παραγωγούς να ενταχθούν στο καθεστώς, οι εσθονικές αρχές θέσπισαν το επίμαχο μέτρο ενισχύσεως πριν από την έκδοση τελικής αποφάσεως από την Επιτροπή [30].

55. Κατά πάγια, όμως, νομολογία του Δικαστηρίου, η έγκριση της Επιτροπής για την εφαρμογή ενισχύσεως συμβατής με την εσωτερική αγορά ισχύει μόνον εφόσον το κράτος μέλος τηρεί τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει, οι οποίες αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα του εγκεκριμένου μέτρου. Εφόσον οι δεσμεύσεις αυτές δεν προβλέπονται στο εθνικό δίκαιο, απόκειται στο κράτος

[25] Εν προκειμένω, η κρίσιμη κατηγορία υφιστάμενης ενισχύσεως είναι η οριζόμενη στο άρθρο 1, στοιχείο β′, σημείο ii, του ως άνω κανονισμού.

[26] Συμπεριλαμβανομένων των σχεδίων που αποβλέπουν στην τροποποίηση υφιστάμενης ενισχύσεως, δεδομένου ότι η τροποποίηση υφιστάμενης ενισχύσεως συνιστά νέα ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο γ′, του κανονισμού 2015/1589.

[27] Απόφαση της 26ης Οκτωβρίου 2016, ΔΕΗ και Επιτροπή κατά Αλουμίνιον της Ελλάδος (C-590/14 P, EU:C:2016:797, σκέψη 45).

[28] Απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 2010, NDSHT κατά Επιτροπής (C-322/09 P, EU:C:2010:701, σκέψη 52).

[29] Η θέση αυτή αμφισβητείται από την Elering η οποία συνάγει διαφορετική ερμηνεία από την απόφαση του 2014. Ειδικότερα, η Elering υποστηρίζει ότι το παλαιό καθεστώς δεν προέβλεπε καταληκτική ημερομηνία και ότι από την απόφαση του 2014 δεν προκύπτει ότι η Επιτροπή εξαρτούσε την έγκριση του παλαιού καθεστώτος από τον όρο ότι θα έπρεπε να λήξει στις 31 Δεκεμβρίου 2014 ή ότι θα έπρεπε να αντικατασταθεί από το νέο καθεστώς. Κατά συνέπεια, η Δημοκρατία της Εσθονίας νομιμοποιούνταν να μην εφαρμόσει τις εγκριθείσες με την εν λόγω απόφαση τροποποιήσεις και να συνεχίζει να εφαρμόζει το παλαιό καθεστώς ενισχύσεων που εγκρίθηκε με την απόφαση αυτή.

[30] Βλ. ενότητα 3.2 της αποφάσεως του 2017.

μέλος να τροποποιήσει κατάλληλα τη νομοθεσία του ώστε να είναι σε θέση να τηρήσει τις δεσμεύσεις που προτείνει και, επομένως, να παραμείνει εντός των ορίων της εγκρίσεως της Επιτροπής [31].

56. Συναφώς, πρέπει να σημειωθεί ότι, στην υπόθεση ΔΕΗ και Επιτροπή κατά Αλουμίνιον της Ελλάδος (C-590/14 P, EU:C:2016:797), την οποία, άλλωστε, μνημονεύει ρητώς το αιτούν δικαστήριο στο τρίτο ερώτημά του, το Δικαστήριο έκρινε ότι η διάρκεια ισχύος υφιστάμενης ενισχύσεως αποτελεί στοιχείο ικανό να επηρεάσει την εκ μέρους της Επιτροπής εκτίμηση της συμβατότητας της ενισχύσεως με την εσωτερική αγορά [32]. Υπό τις συνθήκες αυτές, η παράταση της διάρκειας ισχύος υφιστάμενης ενισχύσεως αποτελεί τροποποίηση υφιστάμενης ενισχύσεως και, ως εκ τούτου, συνιστά νέα ενίσχυση, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 1, στοιχείο γ', του κανονισμού 2015/1589 [33].

57. Ως εκ τούτου, στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, σε περίπτωση που η Επιτροπή, με απόφαση περί κρατικής ενισχύσεως, έκρινε ότι τόσο ένα υφιστάμενο καθεστώς ενισχύσεων όσο και οι σχεδιαζόμενες τροποποιήσεις του συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά, αλλά το κράτος μέλος δεν τηρεί τη δέσμευσή του να εφαρμόσει το καθεστώς αυτό μόνο μέχρι μια ορισμένη καταληκτική ημερομηνία, η εφαρμογή του εν λόγω καθεστώτος πέραν της ημερομηνίας αυτής θεωρείται «νέα ενίσχυση» κατά την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο γ', του κανονισμού 2015/1589.

Ε. Επί του τέταρτου και του πέμπτου προδικαστικού ερωτήματος

58. Με το τέταρτο και το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο εκφράζει αμφιβολίες ως προς τις συνέπειες ενδεχόμενης παραβάσεως του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ όσον αφορά τις αιτήσεις κρατικών ενισχύσεων που υπέβαλαν οι αναιρεσείουσες κατά το χρονικό διάστημα κατά το οποίο οι ενισχύσεις αυτές θα μπορούσαν να θεωρηθούν παράνομες. Τα ερωτήματα αυτά ανακύπτουν, κατ' ουσίαν, εάν το Δικαστήριο αποφανθεί ότι το παλαιό καθεστώς αποτελούσε, κατά την περίοδο μεταξύ των ετών 2015 έως 2017, νέα και, συνεπώς, παράνομη ενίσχυση. Λαμβανομένης υπόψη της απαντήσεως που προτείνω επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος, εκτιμώ ότι πρέπει να δοθεί απάντηση στο τέταρτο και στο πέμπτο προδικαστικό ερώτημα.

59. Ειδικότερα, με το τέταρτο ερώτημα ζητείται να κριθεί αν η Veejaam και η Espo μπορούσαν να λάβουν ενίσχυση ήδη από τον χρόνο υποβολής της αιτήσεώς τους, κατά το έτος 2016, ή μόνον από την ημερομηνία εκδόσεως της αποφάσεως του 2017. Το δε πέμπτο ερώτημα αφορά την ιδιαίτερη κατάσταση της Espo. Συγκεκριμένα, η εν λόγω εταιρία ζήτησε να λάβει ενίσχυση σε χρονικό σημείο (ήτοι το 2016) κατά το οποίο η ενίσχυση αυτή θα μπορούσε να θεωρηθεί παράνομη, ενώ η υλοποίηση της επενδύσεως, εντός του 2009, θα μπορούσε να καλυφθεί από την έγκριση δυνάμει της αποφάσεως του 2014.

60. Λόγω της συνάφειάς τους, προτείνω την από κοινού εξέταση των ερωτημάτων αυτών.

[31] Απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 2015, Iglesias Gutiérrez και Rion Bea (C-352/14 και C-353/14, EU:C:2015:691, σκέψεις 28 και 29).

[32] Απόφαση της 26ης Οκτωβρίου 2016, ΔΕΗ και Επιτροπή κατά Αλουμίνιον της Ελλάδος (C-590/14 P, EU:C:2016:797, σκέψη 49 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[33] Απόφαση της 26ης Οκτωβρίου 2016, ΔΕΗ και Επιτροπή κατά Αλουμίνιον της Ελλάδος (C-590/14 P, EU:C:2016:797, σκέψη 50 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

61. Κατ' αρχάς επισημαίνω ότι η Επιτροπή θεωρεί ότι το τέταρτο και το πέμπτο ερώτημα είναι υποθετικά και, ως εκ τούτου, απαράδεκτα, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι αναιρεσείουσες δεν δικαιούνταν ενίσχυση ούτε βάσει του παλαιού καθεστώτος ούτε βάσει του νέου καθεστώτος ενισχύσεων, διότι είχαν ήδη λάβει ενισχύσεις επί μία δωδεκαετία.

62. Βεβαίως, είναι αληθές ότι οι αναιρεσείουσες δεν φαίνεται να έχουν δικαίωμα λήψεως νέων ενισχύσεων –μεταξύ άλλων, για τον προβληθέντα από την Επιτροπή λόγο[34]. Ωστόσο, η απάντηση στο ερώτημα αν οι αναιρεσείουσες θα μπορούσαν να λάβουν ενίσχυση θα εξαρτηθεί, εν τέλει, από την ερμηνεία ορισμένων πραγματικών στοιχείων και από την ερμηνεία του εσθονικού καθεστώτος, η οποία γίνεται με βάση, αποκλειστικώς, το εθνικό δίκαιο. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι τα ερωτήματα αυτά πρέπει μεν να απαντηθούν, πλην όμως υπογραμμίζεται ότι οι σχετικές απαντήσεις προϋποθέτουν την τήρηση των όρων που προβλέπονται στις αποφάσεις του 2014 και του 2017.

63. Υπενθυμίζω ότι από τον χαρακτηρισμό του παλαιού καθεστώτος ως «νέας ενισχύσεως» λόγω παραβάσεως της υποχρεώσεως κοινοποιήσεως που προβλέπεται στο άρθρο 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ προκύπτει ότι η ενίσχυση αυτή ήταν «παράνομη» μεταξύ των ετών 2015 και 2017. Η εν λόγω ενίσχυση κατέστη «υφιστάμενη ενίσχυση» (και, επομένως, «νόμιμη») μόλις στις 6 Δεκεμβρίου 2017, ημερομηνία κατά την οποία η παράτασή της κρίθηκε συμβατή με την εσωτερική αγορά με την απόφαση της Επιτροπής[35].

64. Κατά πάγια νομολογία, η εγκριτική απόφαση της Επιτροπής δεν έχει ως συνέπεια την εκ των υστέρων νομιμοποίηση των μέτρων ενισχύσεως που δεν κοινοποιήθηκαν και αντιβαίνουν προς το άρθρο 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ[36]. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε, επομένως, ότι η έλλειψη νομιμότητας ενός μέτρου ενισχύσεως (ή μέρους του μέτρου αυτού) λόγω παραβάσεως της υποχρεώσεως κοινοποιήσεως δεν επηρεάζεται από το γεγονός ότι το μέτρο αυτό κρίθηκε συμβατό με την κοινή αγορά με οριστική απόφαση της Επιτροπής[37]. Οποιαδήποτε διαφορετική ερμηνεία θα κατέληγε στο να διευκολύνεται η μη τήρηση του άρθρου 108, παράγραφος 3, τρίτη περίοδος, ΣΛΕΕ και θα στερούσε από το άρθρο αυτό την πρακτική αποτελεσματικότητά του[38]. Πράγματι, αν, στο πλαίσιο ενός σχεδίου ενισχύσεως, συμβατού ή μη με την εσωτερική αγορά, η μη τήρηση του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ δεν συνεπαγόταν περισσότερους κινδύνους ή κυρώσεις απ' όσο η τήρηση της ίδιας αυτής διατάξεως, το κίνητρο των κρατών μελών να προβαίνουν σε κοινοποίηση και να αναμένουν την απόφαση ως προς τη συμβατότητα θα μειωνόταν σε πολύ μεγάλο βαθμό, το ίδιο θα συνέβαινε δε και με την έκταση του ελέγχου της Επιτροπής[39].

65. Από όλες τις προεκτεθείσες εκτιμήσεις προκύπτει ότι η διαδικαστική παρατυπία εξακολουθεί να υφίσταται ανεξαρτήτως της ενδεχόμενης συμβατότητας των ενισχύσεων με την εσωτερική αγορά. Συνεπώς, το δίκαιο της Ένωσης επιβάλλει, αφενός, στα εθνικά δικαστήρια να λαμβάνουν μέτρα ικανά να άρουν αποτελεσματικά τις συνέπειες της παρανομίας και, ιδίως, να διασφαλίσουν τα δικαιώματα των ιδιωτών έναντι των παραβάσεων που προκύπτουν από την παρανομία της ενισχύσεως. Αφετέρου, το εθνικό δικαστήριο οφείλει, κατ' εφαρμογήν του δικαίου της Ένωσης, να υποχρεώσει τον αποδέκτη της ενισχύσεως να καταβάλει τόκους για το χρονικό διάστημα της

[34] Βλ. σημεία 24 έως 26 των παρουσών προτάσεων.

[35] Πρβλ. απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 2003, van Calster κ.λπ. (C-261/01 και C-262/01, EU:C:2003:571, σκέψη 56).

[36] Απόφαση της 19ης Μαρτίου 2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, σκέψη 76).

[37] Απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 2003, van Calster κ.λπ. (C-261/01 και C-262/01, EU:C:2003:571, σκέψη 62).

[38] Απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 2020, Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, σκέψη 21 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[39] Απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 2020, Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, σκέψη 23 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

παρανομίας[40]. Την υποχρέωση αυτή υπέχει το εθνικό δικαστήριο λόγω του ότι η εφαρμογή ενισχύσεως κατά παράβαση του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ παρέχει στον αποδέκτη της αδικαιολόγητο πλεονέκτημα το οποίο συνίσταται, αφενός, στη μη καταβολή των τόκων που διαφορετικά θα κατέβαλλε επί του επίμαχου ποσού της ενισχύσεως αν είχε αναγκαστεί να δανειστεί το εν λόγω ποσό στην αγορά μέχρι την έκδοση της τελικής αποφάσεως της Επιτροπής και, αφετέρου, στη βελτίωση της ανταγωνιστικής του θέσεως έναντι των άλλων επιχειρήσεων της αγοράς κατά τη διάρκεια της παρανομίας της εν λόγω ενισχύσεως[41].

66. Πάντως, πρέπει να επισημανθεί ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, δεν καταβλήθηκε ενίσχυση στις αναιρεσείουσες κατά την «περίοδο παρανομίας» (μεταξύ των ετών 2015 και 2017) σε σχέση με τις αιτήσεις που υπέβαλαν το 2016[42]. Κατά συνέπεια, οι εταιρίες αυτές δεν οφείλουν να καταβάλουν τόκους επί ποσών τα οποία ουδέποτε εισέπραξαν (στο πλαίσιο των ως άνω αιτήσεων). Εγείρεται, επομένως, το ζήτημα αν, σε μια τέτοια περίπτωση, οι εσθονικές αρχές μπορούν να καταβάλουν την ενίσχυση αυτή αναδρομικώς, λαμβάνοντας ως αφετηρία όχι την ημερομηνία της αποφάσεως του 2017, αλλά την ημερομηνία της αιτήσεως καταβολής της ενισχύσεως εντός του 2016, στον βαθμό που το εθνικό δίκαιο επιτρέπει μια τέτοια ενέργεια.

67. Για τους λόγους που εκτίθενται στη συνέχεια, είμαι της γνώμης ότι το ερώτημα αυτό πρέπει να απαντηθεί καταφατικά.

68. Πρέπει να υπομνησθεί ότι το άρθρο 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ έχει ως σκοπό να διασφαλιστεί ότι ουδέποτε θα υλοποιηθεί μη συμβατή με την εσωτερική αγορά ενίσχυση και ότι θα χορηγούνται συμβατές μόνον ενισχύσεις. Ο σκοπός αυτός επιτυγχάνεται, αφενός, προσωρινά, με την προβλεπόμενη στην ως άνω διάταξη απαγόρευση, και, αφετέρου, οριστικά, με την τελική απόφαση της Επιτροπής, η οποία, όταν είναι αρνητική, εμποδίζει την εφαρμογή στο μέλλον του σχεδίου ενισχύσεως που έχει γνωστοποιηθεί[43].

69. Ωστόσο, όταν η Επιτροπή εκδίδει θετική απόφαση και διαπιστώνει τη συμβατότητα του καθεστώτος ενισχύσεων που τέθηκε σε εφαρμογή, η παράνομη ενίσχυση δεν ενέχει τον κίνδυνο να βλάψει τους ενδιαφερόμενους και να προκαλέσει στρέβλωση του ανταγωνισμού, γεγονός που, επιπλέον, καθιστά άνευ αντικειμένου τον επιδιωκόμενο από το άρθρο 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ σκοπό προλήψεως της εφαρμογής μη συμβατής ενισχύσεως. Συνεπώς, η πρακτική αποτελεσματικότητα της διατάξεως αυτής δεν τίθεται εν αμφιβόλω από απόφαση περί αναδρομικής χορηγήσεως της ως άνω ενισχύσεως.

70. Άλλωστε, θεωρώ ότι, εν προκειμένω, το να παρασχεθεί στη Δημοκρατία της Εσθονίας η δυνατότητα να κάνει δεκτή αίτηση καταβολής ενισχύσεως η οποία κρίθηκε συμβατή από την Επιτροπή και για τον προ της αποφάσεως αυτής χρόνο επιτρέπει να διασφαλιστεί η αποφυγή στρεβλώσεως του ανταγωνισμού στην αγορά· τούτο δε λαμβανομένου ιδίως υπόψη του ότι, στις υπό κρίση υποθέσεις, ορισμένοι φορείς εκμεταλλεύσεως φαίνεται ότι συνέχισαν να λαμβάνουν ενισχύσεις κατά την περίοδο παρανομίας του παλαιού καθεστώτος. Κατά συνέπεια, οι φορείς αυτοί υποχρεούνται, κατ' αρχήν, σύμφωνα με τη νομολογία που μνημονεύεται στο σημείο 65 των παρουσών προτάσεων, όχι να επιστρέψουν την ενίσχυση, αλλά μόνο να καταβάλουν τόκους επί της ενισχύσεως που εισέπραξαν κατά την ως άνω περίοδο. Το να μην παρασχεθεί η δυνατότητα

[40] Απόφαση της 5ης Μαρτίου 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, σκέψη 134 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[41] Απόφαση της 5ης Μαρτίου 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, σκέψη 132 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[42] Η ειδική περίπτωση της Espo, η οποία συνέχισε να λαμβάνει την ενίσχυση βάσει του παλαιού καθεστώτος κατά την περίοδο 2015-2016, εξετάζεται στο σημείο 75 των παρουσών προτάσεων.

[43] Απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 2008, CELF και ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, σκέψεις 47 και 48).

στους φορείς εκμεταλλεύσεως που δεν έλαβαν ενισχύσεις να τις λάβουν αναδρομικώς (στο πλαίσιο του ίδιου καθεστώτος και για την ίδια περίοδο), ενώ θα μπορούσαν να τις ζητήσουν βάσει της αποφάσεως της Επιτροπής που έκρινε την ενίσχυση συμβατή, ενέχει τον κίνδυνο να δημιουργήσει άνιση μεταχείριση η οποία θα κατέληγε σε στρέβλωση του ανταγωνισμού.

71. Όσον αφορά, τέλος, την περίπτωση της Espo, η οποία εγκατέστησε μονάδα παραγωγής το 2009, αλλά αιτήθηκε την επίμαχη ενίσχυση για την παραχθείσα από την εν λόγω μονάδα ηλεκτρική ενέργεια μόλις το 2016, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν το γεγονός ότι η αίτηση αυτή υποβλήθηκε σε ημερομηνία μη καλυπτόμενη από την απόφαση του 2014 συνεπάγεται απόρριψη της αιτήσεως της ως άνω εταιρίας, μολονότι η εταιρία αυτή θα μπορούσε να υπαχθεί στο παλαιό καθεστώς το οποίο εγκρίθηκε με την απόφαση του 2014. Επομένως, κατά το αιτούν δικαστήριο, πρέπει να διευκρινιστεί αν η προβλεπόμενη στο άρθρο 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ απαγόρευση εφαρμογής των ενισχύσεων έχει την έννοια ότι δεν επιτρέπει την υποβολή τέτοιας αιτήσεως, εάν υποτεθεί ότι το εθνικό δίκαιο παρέχει αυτήν τη δυνατότητα.

72. Μολονότι, για τους λόγους που εκτίθενται ανωτέρω, εκτιμώ ότι το άρθρο 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ δεν εμποδίζει τη Δημοκρατία της Εσθονίας να κάνει δεκτή μια τέτοια αίτηση στον βαθμό που το επιτρέπει το εθνικό δίκαιο, ωστόσο γεγονός παραμένει ότι το αιτούν δικαστήριο υποχρεούται να συμμορφωθεί με τις αποφάσεις του 2014 και του 2017.

73. Πρέπει να επισημανθεί, πρώτον, ότι η διατύπωση του ερωτήματος, όπως υποβλήθηκε από το αιτούν δικαστήριο, φαίνεται να βασίζεται στην παραδοχή ότι η Espo είχε δικαίωμα να λάβει ενίσχυση για την εγκατάσταση της μονάδας παραγωγής το 2009, πράγμα που δεν φαίνεται να ισχύει βάσει των αποφάσεων του 2014 και του 2017, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι η εταιρία αυτή είχε ήδη λάβει την προβλεπόμενη από το εσθονικό καθεστώς ενίσχυση για τη μέγιστη διάρκεια των 12 ετών.

74. Δεύτερον, πρέπει να σημειωθεί ότι η Espo έλαβε, πράγματι, ενισχύσεις για τη νέα αυτή μονάδα από το 2009 (ημερομηνία της εγκαταστάσεώς της) και έως το 2015 (έτος λήξεως της δωδεκαετούς μέγιστης περιόδου χορηγήσεως ενισχύσεων)[44].

75. Τρίτον, εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να εξετάσει κατά πόσον η Espo πρέπει να καταβάλει τόκους για την περίοδο μεταξύ των ετών 2014 και 2015, δεδομένου ότι η ενίσχυση που έλαβε συνιστούσε παράνομη ενίσχυση. Ειδικότερα, σε αντίθεση με τη Veejaam, η οποία δεν έλαβε την ενίσχυση για την οποία υπέβαλε αίτηση το 2016, από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως προκύπτει ότι η Espo έλαβε ενίσχυση κατά την περίοδο μεταξύ 1ης Απριλίου 2004 και 31ης Δεκεμβρίου 2015. Επομένως, σύμφωνα με τη νομολογία που παρατίθεται στο σημείο 65 των παρουσών προτάσεων, έστω και αν η εταιρία αυτή δεν ήταν υποχρεωμένη να επιστρέψει το εισπραχθέν κεφάλαιο, εγείρεται ζήτημα ενδεχόμενης καταβολής τόκων για το χρονικό διάστημα κατά το οποίο η ενίσχυση ήταν παράνομη.

76. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω επί του τέταρτου και του πέμπτου προδικαστικού ερωτήματος να δοθεί η απάντηση ότι, σε περίπτωση που η Επιτροπή αποφασίζει να μην προβάλει αντιρρήσεις σχετικά με καθεστώς κρατικών ενισχύσεων εφαρμοζόμενο κατά παράβαση του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, τα πρόσωπα που δικαιούνται ενίσχυση λειτουργίας μπορούν να ζητήσουν την καταβολή της ενισχύσεως και για τον προ της λήψεως της

[44] Βλ. σημείο 8 των παρουσών προτάσεων.

αποφάσεως της Επιτροπής χρόνο εφόσον το επιτρέπουν οι εθνικοί διαδικαστικοί κανόνες, υπό την προϋπόθεση, ωστόσο, ότι πληρούνται όλοι οι λοιποί όροι που προβλέπονται στην εν λόγω απόφαση.

V. Πρόταση

77. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Riigikohus (Ανωτάτου Δικαστηρίου, Εσθονία) ως εξής:

1) Η προϋπόθεση περί χαρακτήρα κινήτρου που προβλέπεται στο σημείο 50 των κατευθυντήριων γραμμών για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020) δεν αποκλείει τη δυνατότητα ενός παραγωγού ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές να ζητήσει την καταβολή κρατικής ενισχύσεως μετά την έναρξη των εργασιών υλοποιήσεως ενός έργου, υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι πληρούνται όλοι οι λοιποί όροι που προβλέπονται στην απόφαση της Επιτροπής περί εγκρίσεως της συμβατότητας του οικείου καθεστώτος ενισχύσεων.

2) Ο χαρακτήρας κινήτρου μιας κρατικής ενισχύσεως δεν αποκλείεται όταν η επένδυση για την οποία ζητείται η ενίσχυση αυτή πραγματοποιήθηκε λόγω της τροποποιήσεως των όρων της περιβαλλοντικής άδειας, εφόσον, μεταξύ άλλων, ο αιτών θα είχε παύσει τη δραστηριότητά του εάν δεν είχε λάβει την ενίσχυση λόγω των αυστηρότερων όρων της άδειας, υπό την προϋπόθεση ότι η χορηγηθείσα ενίσχυση πληροί τους όρους που επιβάλλει η απόφαση της Επιτροπής περί εγκρίσεως της συμβατότητας του οικείου καθεστώτος ενισχύσεων.

3) Σε περίπτωση που η Επιτροπή, με απόφαση περί κρατικής ενισχύσεως, έκρινε ότι τόσο ένα υφιστάμενο καθεστώς ενισχύσεων όσο και οι σχεδιαζόμενες τροποποιήσεις του συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά, αλλά το κράτος μέλος δεν τηρεί τη δέσμευσή του να εφαρμόσει το καθεστώς ενισχύσεων μόνο μέχρι μια ορισμένη καταληκτική ημερομηνία, η εφαρμογή του εν λόγω καθεστώτος ενισχύσεων πέραν της ημερομηνίας αυτής θεωρείται «νέα ενίσχυση», κατά την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο γ′, του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1589 του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2015, περί λεπτομερών κανόνων για την εφαρμογή του άρθρου 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

4) Σε περίπτωση που η Επιτροπή αποφασίζει να μην προβάλει αντιρρήσεις σχετικά με καθεστώς κρατικών ενισχύσεων εφαρμοζόμενο κατά παράβαση του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, τα πρόσωπα που δικαιούνται ενίσχυση λειτουργίας μπορούν να ζητήσουν την καταβολή της ενισχύσεως και για τον προ της λήψεως της αποφάσεως της Επιτροπής χρόνο εφόσον το επιτρέπουν οι εθνικοί διαδικαστικοί κανόνες, υπό την προϋπόθεση, ωστόσο, ότι πληρούνται όλοι οι λοιποί όροι που προβλέπονται στην εν λόγω απόφαση.