Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ATHANASIOSA RANTOSA
od 2. lipnja 2022.[1]

Predmet C-470/20

AS Veejaam,
OÜ Espo
protiv
AS Elering

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Riigikohus (Vrhovni sud, Estonija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 108. stavak 3. UFEU-a – Uredba (EU) 2015/1589 – Članak 1. točka (c) – Potpore koje dodjeljuju države članice – Potpora za energiju iz obnovljivih izvora – Društva za proizvodnju hidroenergije iz obnovljivih izvora koja su primila potporu za energiju iz obnovljivih izvora za električnu energiju koju su proizveli njihovi hidrogeneratori – Učinak poticaja potpore zatražene nakon početka rada na projektu”

I. Uvod

1. Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 108. stavka 3. UFEU-a, članka 1. točke (c) Uredbe (EU) 2015/1589[2] i točke 50. Smjernica o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020. (u daljnjem tekstu: Smjernice iz 2014.)[3].

2. Zahtjev je upućen u okviru sporova između dvaju proizvođača energije iz obnovljivih izvora, odnosno društava Veejaam i Espo (u daljnjem tekstu: tužitelji), s jedne strane, i Elering, s druge strane, koji je estonsko tijelo zaduženo za dodjelu potpora za energiju iz obnovljivih izvora, te se odnosi na zahtjeve za plaćanje potpore za energiju iz obnovljivih izvora predviđene estonskim propisom, koje su podnijela navedena društva.

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] Uredba Vijeća od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.)

[3] SL 2014., C 200, str. 1.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

3. U članku 1. Uredbe 2015/1589, naslovljenom „Definicije”, navodi se:

„Za potrebe ove Uredbe, primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

(b) ‚postojeća potpora’ znači:

i. ne dovodeći u pitanje […] Dodatak Prilogu IV. Aktu o pristupanju […] Estonije, […] svaka potpora koja je postojala prije stupanja na snagu UFEU-a u odgovarajućim državama članicama, odnosno programi potpore i pojedinačna potpora čija je primjena započela prije te se nastavila i nakon stupanja Ugovora na snagu;

ii. odobrena potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje je odobrila Komisija ili Vijeće;

iii. potpora koja se smatra odobrenom u skladu s člankom 4. stavkom 6. Uredbe (EZ) br. 659/1999[4] ili s člankom 4. stavkom 6. ove Uredbe ili je odobrena prije donošenja Uredbe [br. 659/1999], ali u skladu s tim postupkom;

[…]

(c) ‚nova potpora’ znači svaka potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje ne predstavljaju zatečenu potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora;

[…]”

4. U točkama 49. i 50. Smjernica iz 2014. navodi se:

„(49) Potporu za zaštitu okoliša i energiju smatra se spojivom s unutarnjim tržištem samo ako ima učinak poticaja. Učinak poticaja pojavljuje se kada se potporom potakne korisnika da promijeni svoje ponašanje kako bi povećao razinu zaštite okoliša ili poboljšao funkcioniranje sigurnoga, pristupačnog i održivog energetskog tržišta, što ne bi poduzeo bez potpore. Potporom se ne smiju subvencionirati troškovi djelatnosti koji bi poduzetniku ionako nastali i nadoknađivati uobičajeni poslovni rizici ekonomske djelatnosti.

(50) Komisija smatra da potpora ne predstavlja učinak poticaja na korisnika u svim slučajevima u kojima je rad na projektu već bio započeo prije nego što se korisnik prijavio nacionalnim vlastima za potporu. U slučaju da korisnik počne provoditi projekt prije nego što se prijavi za potporu, potpora dodijeljena za taj projekt neće se smatrati spojivom s unutarnjim tržištem.”

[4] Uredba Vijeća od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 93. Ugovora o EZ-u (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.)

5. Odlukom od 28. listopada 2014. o programu potpora za električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora i učinkovitu kogeneraciju (Državna potpora SA.36023) [5] (u daljnjem tekstu: odluka iz 2014.) Europska komisija je utvrdila da je estonski program potpora, iako se njime povređuje obveza predviđena u članku 108. stavku 3. UFEU-a, usklađen s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a.

6. Odlukom od 6. prosinca 2017. o izmjenama programa potpora za energiju iz obnovljivih izvora i kogeneraciju (Državna potpora SA.47354) [6] (u daljnjem tekstu: odluka iz 2017.) Komisija je utvrdila da je Estonija provela izmjene programa potpora na koji se odnosila odluka iz 2014. protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a, ali je odlučila da je program potpora koji je nastao navedenim izmjenama spojiv s unutarnjim tržištem u smislu članka 107. stavka 3. UFEU-a (u daljnjem tekstu zajedno nazvane: odluke iz 2014. i 2017.).

B. Estonsko pravo

7. Člancima 59., 59.[1] i 108. elektrituruseadusa (Zakon o tržištu električne energije), (*Riigi Teataja* od 30. lipnja 2015., u daljnjem tekstu: ELTS) predviđa se:

„Članak 59. Potpora

(1) Proizvođač ima pravo od operatora prijenosnih sustava primiti potporu:

1. za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora energije, pri čemu se upotrebljava proizvodno postrojenje čija neto snaga ne prekoračuje 100 MW;

[…]

Članak 59.[1] Uvjeti potpore

(1) Primanje potpore iz članka 59. ovog zakona podliježe sljedećim uvjetima:

1. električnu energiju proizvodi proizvodno postrojenje koje je u skladu sa zahtjevima iz ovog zakona i Zakonika o električnoj mreži;

   […]

(2) Proizvođač nema pravo na potporu ako:

[…]

4. proizvođač ne raspolaže okolišnim dozvolama koje su potrebne za proizvodnju električne energije ili ne ispunjava uvjete povezane s tim odobrenjima;

(3) Zahtjev iz članka 59. stavka 2. ovog zakona obuhvaća podatke proizvodnih postrojenja, informacije predviđene zakonodavstvom za odobrenje potpore i informacije koje je odredio operator prijenosnog sustava […]

[5] SL 2015., C 44, str. 2.

[6] SL 2018., C 121, str. 7.

[…]

Članak 108. Razdoblje valjanosti potpore

(1) Potpora iz članka 59. stavka 1. točaka 1. do 4. ovog zakona može se isplatiti u roku od 12 godina od početka proizvodnje […]

[…]

(3) Prethodno naveden datum početka proizvodnje jest datum na koji prikladno proizvodno postrojenje prvi put opskrbi mrežu ili izravni vod električnom energijom.

[…]”

III. Glavni postupci, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

8. Tužitelji su dva društva koja su primila državne potpore za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora u Estoniji [7]. Nakon zamjene proizvodnih postrojenja za koja su prvotno primila te potpore [8] ta su društva podnijela nove zahtjeve za državne potpore [9], koje je Elering odbio uz obrazloženje da nisu ispunjavali uvjete propisane programom državnih potpora za energiju iz obnovljivih izvora (u daljnjem tekstu: predmetni program potpora). Naime, tim se programom predviđalo da se predmetna potpora može isplatiti samo, s jedne strane, za električnu energiju koju proizvede potpuno novo proizvodno postrojenje i, s druge strane, kako bi se potaknulo nove operatore da uđu na tržište, a ne kako bi se pružila stalna potpora proizvođačima električne energije.

9. Tužitelji su tako protiv Eleringovih odluka podnijeli tužbe Tallina Halduskohusu (Upravni sud u Tallinnu, Estonija). Odlukama od 10. listopada i 27. listopada 2017. taj je sud odbio navedene tužbe. Ta su društva podnijela žalbe protiv tih odluka Tallina Ringkonnakohusu (Žalbeni sud u Tallinnu, Estonija). Nakon što su te žalbe odbijene, odlukama od 27. lipnja i 15. studenoga 2018., tužitelji su Riigikohusu (Vrhovni sud, Estonija), sudu koji je uputio zahtjev, podnijeli žalbu u kasacijskom postupku.

10. Taj sud ističe, kao prvo, problematiku moguće neusklađenosti između odluka iz 2014. i 2017. i Smjernica iz 2014. u pogledu ocjene učinka poticaja potpore za energiju iz obnovljivih izvora, koji se predviđa predmetnim programom potpora. Naime, Komisija je u tim odlukama zapravo priznala mogućnost podnošenja zahtjeva za potporu i nakon postavljanja predmetnih proizvodnih postrojenja, iako u skladu s točkom 50. Smjernica iz 2014. potpora nema učinak poticaja u svim slučajevima u kojima je korisnik podnio zahtjev za potporu nacionalnim tijelima nakon započinjanja rada na projektu.

[7] Veejaam proizvodio je električnu energiju u hidroelektrani između 2001. i 2015., pri čemu je upotrebljavao dva proizvodna postrojenja snage između 100 i 200 kW. Između 2001. i 2012. Veejaam primao je potporu za energiju iz obnovljivih izvora predviđenu estonskim programom potpora o kojem je riječ u glavnom postupku. Espo proizvodio je energiju u hidroelektrani s pomoću turbine snage od 15 kW. Od 2009. s radom je započela nova turbina snage od 45 kW. Espo primao je potporu za energiju iz obnovljivih izvora tijekom razdoblja od 2004. do 2015.

[8] Tijekom 2015. Veejaam zamijenio je postojeće proizvodno postrojenje novim sklopom turbina-generator postavljenim na staroj brani hidroelektrane. Proizvodno postrojenje koje je proizašlo iz te zamjene bilo je djelomično novo u odnosu na ono koje je postojalo u trenutku početka proizvodnje energije.

[9] Veejaam dostavio je 2016. Eleringu podatke o novom postrojenju kako bi mu se odobrila potpora za energiju iz obnovljivih izvora. Espo podnio je Eleringu zahtjev i 2016. u pogledu turbine postavljene 2009.

11. Kao drugo, navedeni sud ističe da je Komisija u mišljenju koje se od nje zatražilo u glavnom postupku na temelju članka 29. stavka 1. Uredbe 2015/1589 utvrdila da društvo koje se nalazi u situaciji društva Veejaam, koje je započelo radove postavljanja novih proizvodnih postrojenja kako bi ispunilo nove uvjete za dozvolu za uporabu voda, nema pravo na potpore za energiju iz obnovljivih izvora. Naime, budući da je radove usklađivanja s uvjetima predviđenima estonskim propisom u svakom slučaju trebalo izvesti, uvjet koji se odnosi na učinak poticaja potpore nije ispunjen jer ti radovi nemaju nikakvu korisnu svrhu. Isti sud ipak pita je li potrebno ispitati razlog zbog kojeg je Veejaam postavio novu opremu. Stoga sud koji je uputio zahtjev pita treba li u analizi spojivosti državnih potpora u ovom predmetu uzeti u obzir i činjenicu da bi Veejaam, kad ne bi primao potporu za energiju iz obnovljivih izvora, bio primoran zaustaviti proizvodnju električne energije i da s obzirom na tu okolnost predmetna potpora ima učinak poticaja.

12. Kao treće, taj sud pita o postupovnim posljedicama povrede članka 108. stavka 3. UFEU-a koju je navodno počinila Republika Estonija u okviru provedbe predmetnog programa potpora. Naime, iz odluke iz 2014. proizlazi da je Republika Estonija predvidjela dva programa potpora za energiju iz obnovljivih izvora. U skladu s prvim programom, samo postojeći proizvođači koji su započeli proizvodnju najkasnije 1. ožujka 2013. imaju pravo na potporu koja se dodjeljuje automatski ako su ispunjeni uvjeti predviđeni zakonom koji je tada bio na snazi (u daljnjem tekstu: stari program). Drugim se programom predviđalo da se od 1. siječnja 2015. proizvođačima koji su započeli proizvodnju nakon 1. ožujka 2013. državna potpora može odobriti samo u okviru postupka nadmetanja (u daljnjem tekstu: novi program). Međutim, Republika Estonija nije donijela zakonodavne mjere koje omogućuju provedbu novog programa te je nastavila primjenjivati stari program do 2017., čime je proizvođačima koji su započeli proizvodnju nakon 1. ožujka 2013. omogućila pravo na potporu. Komisija je stoga u svojoj odluci iz 2017. utvrdila da je Estonija povrijedila zabranu primjene državnih potpora predviđenu u članku 108. stavku 3. UFEU-a.

13. Stoga se postavlja pitanje treba li predmetnu potporu, zbog toga što se nastavio primjenjivati stari program nakon prvotno predviđenog datuma, kvalificirati kao „novu potporu” (koja je primijenjena bez Komisijina odobrenja) ili kao „postojeću potporu”, s obzirom na razliku između te dvije vrste potpora predviđene Uredbom 2015/1589. U slučaju da Sud bude smatrao da je riječ o „novoj potpori” i da se produljenje predmetnog starog programa može smatrati zakonitim tek od donošenja odluke iz 2017., valja ispitati jesu li tužitelji mogli imati pravo na potporu već od 2016., kada su zatražili da im se dodijeli ta potpora.

14. U tim je okolnostima Riigikohus (Vrhovni sud, Estonija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li pravila Unije o državnim potporama, uključujući zahtjev u pogledu učinka poticaja propisan točkom 50. [Smjernica iz 2014.] tumačiti na način da je u skladu s tim pravilima program potpora koji proizvođaču energije iz obnovljivih izvora omogućuje podnošenje zahtjeva za državnu potporu nakon započinjanja radova u vezi s projektom ako se nacionalnim propisom svakom proizvođaču koji ispunjava zakonski propisane uvjete dodjeljuje pravo na potporu, a nadležnom tijelu ne priznaje u tom pogledu diskrecijska ovlast?

2. Je li u svakom slučaju isključen učinak poticaja potpore ako je ulaganje koje je razlog za potporu izvršeno zbog promjene uvjeta za okolišnu dozvolu, čak i ako bi podnositelj zahtjeva, kao u predmetnom slučaju, vjerojatno prestao obavljati svoju djelatnost zbog strožih uvjeta za dozvolu da nije primio državnu potporu?

3. Je li, uzimajući u obzir osobito razmatranja Suda u presudi C-590/14 P (t. 49. i 50.), u slučaju, poput onog u ovom predmetu, kada je Komisija odlukom o državnoj potpori utvrdila da su postojeći program potpora kao i predviđene izmjene spojivi s unutarnjim tržištem, a država je, među ostalim, navela da će postojeći program potpore nastaviti primjenjivati samo do određenog datuma, riječ o novoj potpori u smislu članka 1. točke (c) Uredbe [2015/1589] ako se postojeći program potpora na temelju važećeg zakonodavstva nastavi primjenjivati nakon datuma koji je država navela?

4. Ako je Komisija naknadno odlučila da ne podnese prigovore na program potpora primijenjen protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a, imaju li osobe koje imaju pravo na operativnu potporu pravo zahtijevati isplatu potpore i za razdoblje koje prethodi odluci Komisije, pod uvjetom da je to dopušteno nacionalnim postupovnim pravilima?

5. Ima li podnositelj zahtjeva koji je u okviru programa potpora zatražio operativnu potporu i koji je započeo s provedbom projekta koji ispunjava uvjete koji se smatraju spojivima s unutarnjim tržištem u vrijeme u koje se program potpora zakonito primjenjivao, ali je zahtjev za državnu potporu podnio u vrijeme u koje je program potpora produljen bez obavijesti Komisiji, pravo na potporu, neovisno o odredbi članka 108. stavka 3. UFEU-a?”

15. Pisana očitovanja podnijeli su Elering, estonska vlada i Komisija. Te stranke i Espo usto su iznijeli izlaganja na raspravi koja se održala 16. ožujka 2022.

IV. Analiza

A. Uvodne napomene

16. Najprije napominjem da je ovaj predmet obuhvaćen složenim pravnim i činjeničnim okvirom koji, među ostalim, obilježava postojanje više programa državnih potpora, povredâ obveze mirovanja (*standstill*) predviđene člankom 108. stavkom 3. UFEU-a i dviju odluka u kojima Komisija nije istaknula prigovore u pogledu tih programa.

17. Ističem i da se u određenim dijelovima prethodna pitanja suda koji je uputio zahtjev odnose na tumačenje nacionalnog prava. Osim toga, taj sud pita Sud o određenim aspektima koji su uglavnom činjenični i dosta tehnički. Međutim, Sud ne raspolaže određenim podacima koji su potrebni kako bi se potvrdili ili pobili preliminarni zaključci navedenog suda. Stoga je u pogledu tih dijelova na potonjem sudu da donese konačnu odluku, s obzirom na smjernice koje će mu pružiti Sud.

18. U tom kontekstu podsjećam na to da, kada je Sudu podnesen zahtjev za prethodnu odluku, njegova je dužnost nacionalnom sudu razjasniti doseg pravila Unije kako bi taj sud mogao točno primijeniti ta pravila na činjenice o kojima odlučuje, a ne da Sud sam primjenjuje ta pravila, i to tim više jer Sud ne raspolaže nužno svim elementima koji su u tom pogledu neophodni [10].

19. Nakon tih pojašnjenja, čini mi se da je korisno ukratko iznijeti glavna obilježja estonskog programa državnih potpora i glavne aspekte odluka iz 2014. i 2017.

[10] Presuda od 21. lipnja 2007., Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, t. 15.)

20. Estonska vlada od 2003. provodi različite verzije programa potpora u svrhu povećanja njezina udjela u proizvodnji električne energije u Estoniji [11]. Dodijeljenim se potporama najprije nastojalo nadoknaditi razliku između troškova proizvodnje i cijene na tržištu kako bi se poduzetnike potaknulo da izgrade postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora.

21. U tom kontekstu, tim se programom potpora predviđalo da proizvođač od operatora sustava u određenim uvjetima može primiti potporu za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora. Kao prvo, potpora se odnosi samo na nove proizvođače koji ulaze na tržište pri čemu upotrebljavaju određenu vrstu proizvodnog postrojenja unaprijed određene snage. Kao drugo, iznos potpore nije bio utvrđen u odnosu na trošak ulaganja operatora za postavljanje proizvodnog postrojenja, nego je ovisio o količini proizvedene energije iz obnovljivih izvora. Kao treće, isplata potpore nije bila povezana s proizvođačem energije, nego s proizvodnim postrojenjem, tako da je u načelu isti proizvođač mogao primiti državne potpore za nekoliko različitih postrojenja. Kao četvrto, navedenim se programom ograničilo razdoblje u kojem se ta potpora mogla isplatiti na 12 godina od početka proizvodnje, odnosno datuma na koji je to postrojenje prvi put opskrbilo mrežu električnom energijom.

22. Međutim, čini se da se ovaj zahtjev za prethodnu odluku uvelike temelji na dvojbama suda koji je uputio zahtjev u pogledu tumačenja pojma „početak proizvodnje”. Tako taj sud konkretno pita treba li kao „datum početka proizvodnje” u smislu članka 108. stavka 3. ELTS-a uzeti u obzir datum prvotnog početka proizvodnje u hidroelektrani ili se može smatrati da samo zamjena „proizvodnog postrojenja” u istoj hidroelektrani označava novi „početak proizvodnje”. Navedeni sud smatra i da je to pitanje usko povezano s tumačenjem koje valja utvrditi u pogledu pojma „proizvodno postrojenje” na koji se upućuje u estonskom zakonu [12].

23. Naime, kao što to napominje sud koji je uputio zahtjev, ako odgovor na prethodna pitanja ovisi o kvalifikaciji tih dvaju pojmova, valja istaknuti da je to pitanje, uključujući pitanje u pogledu toga može li do *početka proizvodnje* doći i ako je proizvodno postrojenje samo djelomično zamijenjeno, obuhvaćeno isključivo nacionalnim pravom [13].

24. Važno je ipak naglasiti da je nacionalni sud, u okviru svoje diskrecijske ovlasti, dužan poštovati odluke iz 2014. i 2017. U tom pogledu napominjem da, iako pojam *početka proizvodnje* kao takav nije definiran u tim odlukama, utvrđeno je da on označava polaznu točku razdoblja tijekom kojeg društvo može imati pravo na državnu potporu u okviru predmetnog programa potpora. Slijedom toga, navedene su odluke uključivale različite uvjete za dodjelu potpore, među kojima je osobito bio uvjet kojim se predviđa da ukupno trajanje potpore ne prekoračuje razdoblje od 12 godina od „početka proizvodnje” [14].

[11] Taj program nije bio kvalificiran kao „postojeća” potpora u trenutku pristupanja Estonije te je prijavljen Komisiji tek 2014.

[12] Taj sud smatra i da će trebati odrediti obuhvaća li pojam „proizvodno postrojenje”, osim svih sklopova turbina-generator (odnosno elemenata koji su zamijenjeni u ovom slučaju), i branu i obilazni kanal.

[13] U tom smislu, pitanja suda koji je uputio zahtjev u pogledu kvalifikacije proizvodnog postrojenja predstavljaju činjenična pitanja koja može tumačiti samo nacionalni sud.

[14] Vidjeti uvodne izjave 62., 73., 109. i 111. odluke iz 2014. i uvodnu izjavu 66. odluke iz 2017.

25. Pojašnjavam i da se, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, opseg odobrenja koje se dodjeljuje Komisijinim odlukama u području državnih potpora određuje u odnosu na program potpora koji je prijavila dotična država članica [15]. Valja napomenuti i da relevantna odredba nacrta zakona, odnosno članka 108. ELTS-a, koji su estonska tijela prijavila Komisiji u okviru programa potpora odobrenog odlukom iz 2014., ne ostavlja mjesta nikakvoj dvojbi u tom pogledu [16].

26. S obzirom na prethodno navedeno, na prvi pogled i podložno provjerama koje treba provesti nacionalni sud, čini se da predmetni program potpora ne omogućuje da se prihvate zahtjevi tužiteljâ (i da je Elering pravilno odbio njihov zahtjev). Stoga smatram da odluke iz 2014. i 2017. treba tumačiti na način da zamjenom proizvodnog postrojenja ne nastaje „novo pravo" na državnu potporu i u svakom slučaju ne počinje teći novo razdoblje isplate potpore od 12 godina.

27. Valja napomenuti da se čini da sud koji je uputio zahtjev u prvom i drugom pitanju pita Sud o spojivosti starog programa s pravilima Unije u području državnih potpora i stoga o samoj zakonitosti odluka iz 2014. i 2017.

28. Međutim, valja pojasniti da nijedna stranka glavnog postupka nije osporavala zakonitost prethodno navedenih Komisijinih odluka ili općenitije zakonitost predmetnog programa potpora. Isto tako, ni stranke glavnog postupka ni treće osobe nisu pobijale Komisijine odluke u roku od dva mjeseca koji je određen člankom 263. UFEU-a. U tim okolnostima, kao što to pravilno naglašava estonska vlada, Komisijine odluke moraju obvezivati nacionalne sudove kako bi se zajamčilo načelo pravne sigurnosti [17].

29. Nakon tih pojašnjenja u pogledu predmetnog programa potpora i Komisijinih odluka, sada valja analizirati pitanja suda koji je uputio zahtjev, od kojih se prvo i drugo pitanje odnosi na tumačenje kriterija „učinka poticaja" koji predstavlja preduvjet za dodjelu državne potpore za energiju i zaštitu okoliša. Što se tiče trećeg, četvrtog i petog pitanja, ona se odnose na postupovne aspekte povezane s postojanjem različitih programa državnih potpora uspostavljenih u Republici Estoniji i postupovne posljedice, ovisno o slučaju, neprijavljivanja tih programa Komisiji.

B. Prvo prethodno pitanje

30. Sud koji je uputio zahtjev prvim pitanjem u biti pita Sud o tome je li stari program spojiv s točkom 50. Smjernica iz 2014., kojom se predviđa da potpora nema učinak poticaja ako je zahtjev korisnika za potporu upućen nacionalnim tijelima nakon početka rada na projektu. Taj sud stoga općenitije pita Sud da odluči o opsegu Smjernica koje je donijela Komisija u slučaju eventualnog sukoba s odlukom koju je Komisija donijela u području državnih potpora.

[15] Presuda od 16. prosinca 2010., Kahla Thüringen Porzellan/Komisija (C-537/08 P, EU:C:2010:769, t. 44. i navedena sudska praksa)

[16] Tekst nacrta zakona (ELTS) prijavljenog Komisiji predviđao je u članku 108. da se „[n]ijedna […] potpora ne isplaćuje za električnu energiju proizvedenu novim proizvodnim postrojenjem postavljenim na istom mjestu u zamjenu starog proizvodnog postrojenja ako je u skladu s ovim zakonom tijekom 12 godina već isplaćivana potpora za električnu energiju koju je proizvelo proizvodno postrojenje koje je trebalo zamijeniti. Potpora se isplaćuje za električnu energiju koju proizvede proizvodno postrojenje izgrađeno u zamjenu starog proizvodnog postrojenja dok ne prođe 12 godina od početka proizvodnje s pomoću prvotnog proizvodnog postrojenja".

[17] Presuda od 9. ožujka 1994., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, t. 25.)

31. Najprije podsjećam, kao što je to Sud osobito pojasnio u presudi Kotnik [18], na to da Komisijini akti, kao što su Smjernice, ne mogu stvoriti samostalne obveze na teret država članica, nego mogu samo uspostaviti uvjete kojima se nastoji osigurati spojivost državnih potpora s unutarnjim tržištem, o čemu Komisija mora voditi računa prilikom izvršavanja široke margine prosudbe kojom raspolaže na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a.

32. Donijevši pravila postupanja i najavivši njihovom objavom da će ih primjenjivati na slučajeve na koje se ona odnose, Komisija sama sebe ograničava u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti i ne može odstupiti od primjene tih pravila kako ne bi bila sankcionirana, ovisno o okolnostima slučaja, zbog povrede općih načela prava kao što su jednako postupanje ili zaštita legitimnih očekivanja [19]. To u praksi znači da, ako država članica prijavi plan državne potpore koji je u skladu sa Smjernicama, Komisija u načelu treba odobriti taj plan. Međutim, države članice zadržavaju mogućnost da prijave Komisiji planove državne potpore koji ne ispunjavaju kriterije propisane tom komunikacijom i Komisija takve planove može odobriti u iznimnim okolnostima [20].

33. Iz prethodno navedenog proizlazi da Komisija zadržava pravo da proglasi program potpora spojivim s unutarnjim tržištem ako se u pogledu njega poštovanje uvjeta učinka poticaja ne osigurava podnošenjem zahtjeva prije početka radova, nego na neki drugi način. U ovom slučaju, budući da Komisija uzima u obzir niz drugih kriterija te konkretne ekonomske učinke predmetnog programa potpora, ocijenila je da taj program ima „učinak poticaja” neovisno o činjenici da se zahtjev korisnika za potporu može podnijeti nakon početka rada.

34. U tom pogledu, Komisija je utvrdila da se u normalnim tržišnim uvjetima (i kada ne bi primali državne potpore) predmetne poduzetnike ne bi potaknulo da izgrade postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora jer oni ne bi bili konkurentni. Prema tome, dodijeljenim se potporama najprije nastojalo nadoknaditi razliku između troškova proizvodnje i cijene na tržištu kako bi se poduzetnike potaknulo da izgrade takva postrojenja. Osim toga, Komisija je naglasila da je bitno obilježje predmetnog programa potpora da tijelo koje dodjeljuje potporu nema nikakvu diskrecijsku ovlast u pogledu dodjele potpore ako podnositelj zahtjeva za potporu ispunjava uvjete iz zakona. Slijedom toga, Komisija je zaključila da taj program ispunjava uvjete učinka poticaja, pri čemu je utvrdila da se novi projekti u pogledu energije iz obnovljivih izvora ne bi započeli u potrebnom opsegu i uz potrebnu brzinu [21] da nije bilo tih potpora.

35. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem da se na prvo prethodno pitanje odgovori da se uvjetu učinka poticaja koji se predviđa u točki 50. Smjernica iz 2014. ne protivi se to da proizvođač energije iz obnovljivih izvora može podnijeti zahtjev za isplatu državne potpore nakon započinjanja radova u vezi s projektom, no pod uvjetom da su ispunjeni svi drugi uvjeti navedeni u odluci Komisije kojom se odobrava spojivost predmetnog programa potpora.

[18] Presuda od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr. (C-526/14, EU:C:2016:570, t. 44.)

[19] Presuda od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr. (C-526/14, EU:C:2016:570, t. 40.)

[20] Presuda od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr. (C-526/14, EU:C:2016:570, t. 43. do 45.)

[21] Vidjeti uvodnu izjavu 64. odluke iz 2014. i uvodne izjave 62. i 63. odluke iz 2017.

C. Drugo prethodno pitanje

36. Sud koji je uputio zahtjev u okviru drugog pitanja želi znati je li učinak poticaja državnih potpora u svakom slučaju isključen ako je ulaganje koje je razlog za tu potporu izvršeno zbog promjene uvjeta za okolišnu dozvolu, među ostalim u slučaju u kojem bi tužitelj, kad ne bi primao državnu potporu, vjerojatno prestao obavljati svoje djelatnosti zbog strožih uvjeta odobrenja.

37. Drugim riječima, to se pitanje odnosi na postojanje učinka poticaja u slučaju u kojem je zamjena proizvodnog postrojenja posljedica promjene pravnog okvira kojim su uređena takva ulaganja.

38. Najprije napominjem da se navedeno pitanje odnosi samo na jednog od tužitelja, odnosno društvo Veejaam, koje je 2015. moralo zamijeniti svoje proizvodno postrojenje novim zbog izmjena estonskog zakona na temelju kojih staro proizvodno postrojenje više nije moglo učinkovito isporučivati električnu energiju.

39. Nadalje, što se tiče učinka poticaja, u odlukama iz 2014. i 2017. upućuje se na točku 49. Smjernica iz 2014., u kojoj se predviđa da se potpore za zaštitu okoliša i energiju smatraju spojivima s unutarnjim tržištem samo ako imaju učinak poticaja.

40. Kako bi se provjerilo ima li potpora učinak poticaja, provodi se usporedba između, s jedne strane, hipotetskog scenarija u kojem se poduzetniku dodjeljuje potpora i, s druge strane, „protučinjeničnog" scenarija kojim se ne predviđa nikakva isplata potpore. Prilikom izrade potonjeg scenarija valja uzeti u obzir sve objektivne činjenične elemente, kao što su zahtjevi povezani sa zaštitom okoliša, koji imaju utjecaj na isplativost konkretne proizvodne jedinice. Tijelo odgovorno za dodjelu potpore stoga je dužno provjeriti vjerodostojnost „protučinjeničnog" scenarija te potvrditi da potpora ima potreban učinak poticaja.

41. U tom pogledu ističem da iz Smjernica iz 2014. ne proizlazi da izvršenje ulaganja kako bi se postupilo u skladu s promjenom uvjeta za dobivanje okolišne dozvole u svim slučajevima dovodi do isključenja mogućnosti da potpora ima učinak poticaja. Isto vrijedi za odluku iz 2014., u kojoj se posebno ne predviđa slučaj iz drugog prethodnog pitanja, odnosno slučaj ulaganja povezanog sa strožim uvjetima koje nalaže nacionalno pravo.

42. Stoga, podložno napomenama navedenima u nastavku, smatram da učinak poticaja državnih potpora nije isključen ako je ulaganje koje je razlog za tu potporu izvršeno zbog promjene uvjeta za okolišnu dozvolu (osobito ako je prvotna potpora postala nedostatna zbog izmjene zahtjeva povezanih sa zaštitom okoliša).

43. U tom pogledu naglašavam da sud koji je uputio zahtjev smatra da rješenje glavnog predmeta ovisi o tome treba li kao „datum početka proizvodnje" u smislu članka 108. stavka 3. ELTS-a uzeti u obzir datum prvotnog početka proizvodnje u hidroelektrani ili se može smatrati da samo zamjena „proizvodnog postrojenja" u istoj hidroelektrani označava novi „početak proizvodnje"[22]. Odgovor na to pitanje omogućit će da se utvrdi može li Veejaam tražiti isplatu nove državne potpore iako je već primio takvu potporu za razdoblje od 12 godina predviđeno estonskim sustavom za postrojenja prvotno postavljena u istoj hidroelektrani, koja su zamijenjena.

[22] Vidjeti točku 22. ovog mišljenja.

44. Međutim, kao što se to navodi u točkama 23. do 25. ovog mišljenja, iako se navedeno pitanje odnosi na nacionalno pravo te je obuhvaćeno diskrecijskom ovlasti nacionalnog suda, taj je sud dužan poštovati uvjete povezane s odlukama iz 2014. i 2017. U tom pogledu podsjećam na to da isplata državne potpore na temelju odluka iz 2014. i 2017. podliježe određenom broju uvjeta, uključujući uvjet kojim se predviđa da je trajanje dodijeljene potpore ograničeno na razdoblje od 12 godina.

45. Naposljetku, važno je napomenuti i da iz ciljeva estonskog sustava, koji je odobrila Komisija, proizlazi da se njime nastoji olakšati ulazak novih operatora na tržište energije iz obnovljivih izvora. Iz odluka iz 2014. i 2017. uopće ne proizlazi da je cilj tog sustava pružiti trajnu potporu (ili barem na razdoblje dulje od 12 godina koje se predviđa tim sustavom) proizvođačima koji su već primili državnu potporu za ulaganja u energiju iz obnovljivih izvora. Prema tome, osim rizika od prekomjerne isplate, kad bi se priznalo da prilikom svake zamjene postrojenja ponovno počinje razdoblje od 12 godina, tada bi predmetni poduzetnici automatski i (gotovo) neprekidno primali subvencije, čime bi se uklonio svaki poslovni rizik.

46. Činjenica da je u ovom slučaju do zamjene materijala došlo zbog izmjene u pravnom okviru kojim se uređuju takva ulaganja ne utječe na prethodno navedeno utvrđenje. Naime, kad bi se prihvatio pristup društva Veejaam, to bi značilo da dodjela državnih potpora može u potpunosti ovisiti o zakonodavnoj ili regulatornoj inicijativi država članica a da se pritom ne uzima u obzir Komisijin okvir odlučivanja, što je rješenje koje nije u skladu s pravilima prava Unije u području državnih potpora.

47. Iz prethodno navedenog proizlazi da je u načelu na sudu koji je uputio zahtjev da s obzirom na predmetne činjenice ispita vjerodostojnost „protučinjeničnog" scenarija koji je Veejaam iznio u svojem zahtjevu za potporu i osobito mogućnost da bi potonje društvo prestalo obavljati svoju djelatnost kada ne bi dobilo potporu zbog novih, strožih uvjeta. Međutim, u okviru tog ispitivanja taj je sud obvezan odlukama iz 2014. i 2017. te osobito uvjetom povezanim s najduljim mogućim trajanjem potpore, koje je utvrđeno na 12 godina.

48. U tim okolnostima, predlažem da se na drugo prethodno pitanje odgovori na način da učinak poticaja državne potpore nije isključen ako je ulaganje koje je razlog za potporu izvršeno zbog promjene uvjetâ za okolišnu dozvolu, osobito ako bi podnositelj zahtjeva prestao obavljati svoju djelatnost kada ne bi dobio državnu potporu zbog strožih uvjeta odobrenja, pod uvjetom da dodijeljena potpora ispunjava uvjete određene Komisijinom odlukom kojom se odobrava spojivost predmetnog programa potpora.

D. Treće prethodno pitanje

49. Trećim se pitanjem nastoji utvrditi je li Republika Estonija primijenila novu potporu bez Komisijina odobrenja.

50. Podsjećam na to da iz odluke iz 2014. i iz informacija kojima raspolaže Sud proizlazi da je Republika Estonija predvidjela da se stari program zadrži do 31. prosinca 2014., kada je na snagu trebao stupiti novi program u okviru kojeg je uspostavljen sustav tržišnog natjecanja između operatora koji je otvoren i proizvođačima koji su svoju djelatnost počeli obavljati nakon 1. ožujka 2013.[23]. Međutim, stupanje na snagu tog novog programa odgođeno je te se stoga stari program i dalje primjenjivao u Estoniji u trenutku u kojem su Veejaam i Espo 2016. podnijeli Eleringu svoj

[23] Vidjeti uvodne izjave 27., 28. i 106. odluke iz 2014.

zahtjev za potporu. Komisija je u odluci iz 2017. utvrdila da provedba starog programa nakon 31. prosinca 2014. predstavlja povredu obveze mirovanja (*standstill*) predviđene u članku 108. stavku 3. UFEU-a [24] te je ponovno proglasila potporu spojivom s unutarnjim tržištem, pri čemu je odobrila produljenje starog programa potpora do 31. prosinca 2016.

51. U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev pita predstavlja li produljenje provedbe starog programa, koji je na temelju odobrenja iz odluke iz 2014. postao „postojeća potpora", nakon datuma koji je navela Komisija „novu potporu u smislu članka 1. točke (c) Uredbe 2015/1589.

52. Valja napomenuti, kao prvo, da u pravu Unije postoji materijalna i postupovna razlika između „postojećih potpora" i „novih potpora". S jedne strane, kao „postojeća potpora" kvalificira se državna mjera obuhvaćena jednom od pet vrsta postojećih potpora iz članka 1. točke (b) Uredbe 2015/1589 [25]. S druge strane, u članku 1. točki (c) te uredbe nova potpora definira se kao „programi potpora i pojedinačna potpora koje ne predstavljaju postojeću potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora". Kvalifikacija mjere kao postojeće potpore ili nove potpore određuje se, osim toga, u postupku na temelju kojeg Komisija provjerava njezinu spojivost s unutarnjim tržištem.

53. Na temelju članka 108. stavka 1. UFEU-a postojeća potpora može se zakonito primjenjivati sve dok Komisija ne utvrdi njezinu nespojivost. Suprotno tomu, člankom 108. stavkom 3. UFEU-a zahtijeva se da se planovi za novu potporu [26] prijave Komisiji i da se ne smiju provoditi sve dok se postupak ne okonča konačnom odlukom [27]. Prema tome, za razliku od novih potpora koje se smatraju „nezakonitima" ako ih država članica dodijeli protivno obvezi odgode predviđenoj u tom stavku, postojeću potporu treba smatrati zakonitom dok god Komisija u okviru neprestanog nadzora predviđenog u članku 108. stavku 1. UFEU-a ne utvrdi njezinu nespojivost s unutarnjim tržištem [28].

54. Kao drugo, valja napomenuti da iz odluke iz 2014. proizlazi da je Komisija odobrila stari program potpora kao spojiv s unutarnjim tržištem na temelju određenog broja obveza koje je preuzela Republika Estonija, među kojima je osobito obveza da primjenjuje taj program samo do 31. prosinca 2014. [29]. U tom pogledu napominjem da je sam sud koji je uputio zahtjev u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku utvrdio da je Republika Estonija produljila postojeći program potpora a da ga pritom Komisija nije odobrila te je time povrijedila članak 108. stavak 3. UFEU-a. Komisija je u odluci iz 2017. odlučila i da su estonska tijela, provedbom postojećeg programa potpora nakon 1. siječnja 2015. i time što su omogućila novim proizvođačima da se pridruže programu, uvela predmetnu mjeru potpore prije Komisijine konačne odluke [30].

[24] Vidjeti uvodne izjave 29., 31. i 96. odluke iz 2017.

[25] U ovom slučaju relevantna vrsta postojeće potpore jest ona definirana u članku 1. točki (b) podtočki ii. te uredbe.

[26] To uključuje planove koji se odnose na izmjenu postojeće potpore jer izmjena postojeće potpore predstavlja novu potporu u smislu članka 1. točke (c) Uredbe 2015/1589.

[27] Presuda od 26. listopada 2016., DEI i Komisija/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, t. 45.)

[28] Presuda od 18. studenoga 2010., NDSHT/Komisija (C-322/09 P, EU:C:2010:701, t. 52.)

[29] To stajalište osporava Elering, koji drukčije tumači odluku iz 2014. Tako Elering tvrdi da se starim programom nije predviđao datum isteka i da iz odluke iz 2014. ne proizlazi da je Komisija odobrenje starog programa podvrgnula uvjetu da on mora isteći 31. prosinca 2014. ili da se mora zamijeniti novim programom. Iz toga slijedi da je Republika Estonija zakonito mogla ne izvršiti izmjene odobrene navedenom odlukom i nastaviti provoditi stari program potpora odobren tom odlukom.

[30] Vidjeti uvodnu izjavu 3.2. odluke iz 2017.

55. Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, Komisijino odobrenje za provedbu potpore spojive s unutarnjim tržištem vrijedi samo ako država članica poštuje obveze na koje je pristala i koje su sastavni dio odobrene mjere. Ako u nacionalnom pravu ne postoje takve obveze, na državi članici je da prikladno izmijeni svoje zakonodavstvo kako bi mogla ispuniti obveze koje je predložila i stoga ostati u okvirima Komisijina odobrenja [31].

56. U tom pogledu valja istaknuti da je Sud u presudi DEI i Komisija/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797), koju sud koji je uputio zahtjev uostalom izričito navodi u trećem pitanju, smatrao da valjanost postojeće potpore predstavlja element koji može utjecati na Komisijinu ocjenu spojivosti te potpore s unutarnjim tržištem [32]. U tim okolnostima, produljenje valjanosti postojeće potpore treba smatrati izmjenom postojeće potpore te stoga ono na temelju članka 1. točke (c) Uredbe 2015/1589 čini novu potporu [33].

57. Prema tome, na treće pitanje valja odgovoriti da, ako je Komisija odlukom koja se odnosi na neku državnu potporu proglasila spojivim s unutarnjim tržištem postojeći program potpora i njegove predviđene izmjene, ali država članica nije ispunila svoju obvezu da primjenjuje taj program samo do određenog datuma, primjena navedenog programa nakon tog datuma smatra se „novom potporom" u smislu članka 1. točke (c) Uredbe 2015/1589.

E. Četvrto i peto prethodno pitanje

58. Sud koji je uputio zahtjev četvrtim i petim pitanjem pita o učincima eventualne povrede članka 108. stavka 3. UFEU-a u odnosu na zahtjeve za državnu potporu koje su tužitelji podnijeli tijekom razdoblja u kojem se te potpore moglo smatrati nezakonitima. Ta se pitanja u biti postavljaju u slučaju da Sud smatra da stari program za razdoblje od 2015. do 2017. predstavlja novu te stoga nezakonitu potporu. S obzirom na odgovor koji predlažem na treće prethodno pitanje, smatram da je potrebno odgovoriti na četvrto i peto prethodno pitanje.

59. Tako je svrha četvrtog pitanja odrediti jesu li Veejaam i Espo mogli imati pravo na potporu već od podnošenja njihova zahtjeva 2016. ili tek od datuma donošenja odluke iz 2017. Što se tiče petog pitanja, ono je povezano s konkretnom Espoovom situacijom. Naime, to je društvo tražilo da mu se odobri potpora u trenutku (odnosno 2016.) u kojem se ona mogla smatrati nezakonitom, dok se izvršenje ulaganja 2009. moglo obuhvatiti odobrenjem iz odluke iz 2014.

60. S obzirom na njihovu povezanost predlažem da se ta pitanja razmotre zajedno.

61. Uvodno ističem da Komisija smatra da su četvrto i peto pitanje hipotetske prirode i da su stoga nedopuštena, s obzirom na činjenicu da tužitelji nisu imali pravo na potporu ni na temelju starog ni na temelju novog programa potpora jer su već primali potpore u razdoblju od 12 godina.

62. Točno je da se čini da tužitelji nemaju pravo na isplatu novih potpora, osobito zbog razloga na koji se poziva Komisija [34]. Činjenica je ipak da odgovor na pitanje mogu li tužitelji primati potporu ovisi *in fine* o tumačenju određenih činjeničnih elemenata i o tumačenju estonskog programa koje

[31] Presuda od 15. listopada 2015., Iglesias Gutiérrez i Rion Bea (C-352/14 i C-353/14, EU:C:2015:691, t. 28. i 29.)

[32] Presuda od 26. listopada 2016., DEI i Komisija/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, t. 49. i navedena sudska praksa)

[33] Presuda od 26. listopada 2016., DEI i Komisija/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, t. 50. te navedena sudska praksa)

[34] Vidjeti točke 24. do 26. ovog mišljenja.

je obuhvaćeno isključivo nacionalnim pravom. Stoga smatram da valja odgovoriti na ta pitanja, pri čemu ipak naglašavam da navedeni odgovori pretpostavljaju da su ispunjeni uvjeti povezani s odlukama iz 2014. i 2017.

63. Podsjećam na to da iz kvalifikacije starog programa kao „nove potpore" zbog povrede obveze prijave predviđene u članku 108. stavku 3. UFEU-a proizlazi da je ta potpora bila „nezakonita" između 2015. i 2017. Navedena potpora postala je „postojeća potpora" (i stoga „zakonita") tek 6. prosinca 2017., kad je u Komisijinoj odluci njezino produljenje proglašeno spojivim s unutarnjim tržištem [35].

64. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, Komisijina odluka o odobrenju nema za posljedicu *a posteriori* reguliranje neprijavljenih mjera potpore koje su protivne članku 108. stavku 3. UFEU-a [36]. Sud je tako odlučio da na nezakonitost mjere potpore (ili dijela te mjere) zbog povrede obveze prijave ne utječe činjenica da se u Komisijinoj konačnoj odluci smatralo da je navedena mjera spojiva sa zajedničkim tržištem [37]. Svako drukčije tumačenje dovelo bi do poticanja na nepoštovanje članka 108. stavka 3. treće rečenice UFEU-a te bi taj članak lišilo njegova korisnog učinka [38]. Naime, kada u okviru planirane potpore, neovisno o tome je li spojiva s unutarnjim tržištem, nepoštovanje članka 108. stavka 3. UFEU-a ne bi uzrokovalo više rizika ili sankcija nego u slučaju poštovanja te odredbe, poticaj državama članicama da prijave potpore i pričekaju odluku o spojivosti značajno bi se smanjio, čime bi se smanjio i opseg Komisijina nadzora [39].

65. Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da postupovna nepravilnost i dalje postoji neovisno o bilo kakvoj eventualnoj spojivosti potpora s unutarnjim tržištem. Prema tome, pravom Unije od nacionalnih se sudova, s jedne strane, zahtijeva da poduzmu prikladne mjere za učinkovito ispravljanje učinaka nezakonitosti i osobito da zaštite prava pojedinaca od povreda koje proizlaze iz nezakonitosti potpore. S druge strane, nacionalni je sud dužan, primjenom prava Unije, korisniku potpore naložiti plaćanje kamata za razdoblje trajanja nezakonitosti te potpore [40]. Ta obveza nacionalnog suda proizlazi iz činjenice da primjena potpore protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a njezinu korisniku pribavlja nepoštenu prednost koja se sastoji, s jedne strane, od neplaćanja kamata koje bi platio na predmetni iznos potpore da je taj iznos morao pozajmiti na tržištu dok je čekao donošenje konačne Komisijine odluke i, s druge strane, od poboljšanja njegova položaja na tržištu u odnosu na druge tržišne subjekte u razdoblju nezakonitosti predmetne potpore [41].

66. Međutim, valja napomenuti da u ovom predmetu tužiteljima nije isplaćena nikakva potpora u „razdoblju nezakonitosti" (između 2015. i 2017.) u vezi sa zahtjevima koje su podnijeli 2016. [42]. Slijedom toga, ta društva nisu dužna platiti kamate na iznose koji nikad nisu isplaćeni (na temelju tih zahtjeva). Stoga se postavlja pitanje mogu li u takvom slučaju estonska tijela retroaktivno isplatiti tu potporu, ne uzimajući u obzir kao početak datum odluke iz 2017., nego datum zahtjeva za isplatu potpore iz 2016., ako se nacionalnim pravom dopušta takav postupak.

35 Vidjeti u tom smislu presudu od 21. listopada 2003., van Calster i dr. (C-261/01 i C-262/01, EU:C:2003:571, t. 56.).

36 Presuda od 19. ožujka 2015., OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, t. 76.)

37 Presuda od 21. listopada 2003., van Calster i dr. (C-261/01 i C-262/01, EU:C:2003:571, t. 62.)

38 Presuda od 24. studenoga 2020., Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, t. 21. i navedena sudska praksa)

39 Presuda od 24. studenoga 2020., Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, t. 23. i navedena sudska praksa)

40 Presuda od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, t. 134. i navedena sudska praksa)

41 Presuda od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, t. 132. i navedena sudska praksa)

42 Konkretan slučaj Espoa, koji je nastavio primati potporu na temelju starog programa u razdoblju 2015. – 2016., razmatra se u točki 75. ovog mišljenja.

67. Iz razloga koji slijede, smatram da valja odgovoriti potvrdno to pitanje.

68. Valja podsjetiti na to da se člankom 108. stavkom 3. UFEU-a nastoji zajamčiti da se potpora koja nije spojiva s unutarnjim tržištem nikad ne primijeni i da se primjenjuju samo spojive potpore. Prema tome, taj se cilj najprije privremeno postiže zabranom koja se propisuje tom odredbom, a zatim, u trajnom smislu, Komisijinom konačnom odlukom koja, ako je negativna, sprečava provedbu plana prijavljene potpore u budućnosti [43].

69. Međutim, ako Komisija donese pozitivnu odluku i utvrdi da je provedeni program potpora doista spojiv program potpora, nezakonita potpora ne može nanijeti štetu dotičnim osobama niti narušiti tržišno natjecanje, zbog čega, osim toga, postaje suvišan cilj sprečavanja provedbe nespojive potpore koji se nastoji postići člankom 108. stavkom 3. UFEU-a. Koristan učinak te odredbe stoga se ne dovodi u pitanje odlukom da se retroaktivno dodijeli ta potpora.

70. Osim toga, smatram da bi, kad bi se u ovom slučaju Republici Estoniji omogućilo da prihvati zahtjev za isplatu potpore koju je Komisija proglasila spojivom, među ostalim za razdoblje koje prethodi toj odluci, to omogućilo da se zajamči nenarušavanje tržišnog natjecanja na predmetnom tržištu; to osobito vrijedi jer se čini da su u ovom slučaju određeni operatori nastavili primati potpore tijekom razdoblja nezakonitosti na temelju starog programa. Prema tome, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 65. ovog mišljenja, potonji operatori u načelu nisu dužni vratiti potporu, nego samo platiti kamate na iznos potpore primljene u tom razdoblju. Međutim, kad se operatorima koji nisu primili potpore ne bi omogućilo da ih prime retroaktivno (na temelju istog programa i tijekom istog razdoblja), iako ih mogu zatražiti na temelju Komisijine odluke kojom se proglašava da je potpora spojiva, time bi se mogla stvoriti nejednakost u postupanju koja bi dovela do narušavanja tržišnog natjecanja.

71. Naposljetku, što se tiče situacije Espoa koji je 2009. postavio proizvodno postrojenje, ali koji je samo zatražio predmetnu potporu za električnu energiju koju je 2016. proizvelo to postrojenje, sud koji je uputio zahtjev želi znati dovodi li činjenica da je taj zahtjev podnesen na datum koji nije obuhvaćen odlukom iz 2014. do njegova odbijanja, iako je to društvo moglo imati pravo koristiti se starim programom koji je odobren odlukom iz 2014. Prema mišljenju tog suda, stoga se postavlja pitanje može li zabrana primjene potpora predviđena u članku 108. stavku 3. UFEU-a spriječiti takav zahtjev ako je to dopušteno nacionalnim pravom.

72. Iako iz prethodno navedenih razloga smatram da se članku 108. stavku 3. UFEU-a ne protivi to da Republika Estonija prihvati takav zahtjev ako je to dopušteno nacionalnim pravom, sud koji je uputio zahtjev ipak je dužan poštovati odluke iz 2014. i 2017.

73. Kao prvo, valja napomenuti da se čini da se tekst pitanja, kako ga je postavio sud koji je uputio zahtjev, temelji na pretpostavci da je Espo 2009. imao pravo na potporu za postavljanje proizvodnog postrojenja, što se ne čini da je slučaj na temelju odluka iz 2014. i 2017., s obzirom na činjenicu da je to društvo već bilo primilo potporu predviđenu estonskim programom za najdulje moguće razdoblje od 12 godina.

74. Kao drugo, valja napomenuti da se čini da je Espo, naime, primao potpore za to novo postrojenje od 2009. (datum njegova postavljanja) do 2015. (datum kraja najduljeg mogućeg razdoblja dodjeljivanja potpore od 12 godina) [44].

[43] Presuda od 12. veljače 2008., CELF i ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, t. 47. i 48.)

[44] Vidjeti točku 8. ovog mišljenja.

75. Kao treće, na nacionalnom je sudu da ispita treba li Espo platiti kamate za razdoblje od 2014. do 2015. jer je primljena potpora bila nezakonita. Prema tome, za razliku od Veejaama, koji nije primao potporu na koju se odnosi njegov zahtjev iz 2016., iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je Espo imao pravo na potporu tijekom razdoblja od 1. travnja 2004. do 31. prosinca 2015. Slijedom toga, u skladu sa sudskom praksom iz točke 65. ovog mišljenja, ako to društvo nije dužno vratiti primljeni kapital, postavlja se pitanje eventualnog plaćanja kamata za razdoblje nezakonitosti potpore.

76. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem da se na četvrto i peto pitanje odgovori da, ako Komisija odluči da neće podnijeti prigovor na program državnih potpora primijenjen protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a, osobe koje imaju pravo na operativnu potporu mogu tražiti isplatu potpore za razdoblje koje prethodi odluci Komisije ako je to dopušteno nacionalnim postupovnim pravilima i pod uvjetom da su ipak ispunjeni svi drugi uvjeti iz te odluke.

V. Zaključak

77. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Riigikohus (Vrhovni sud, Estonija) odgovori na sljedeći način:

1. Uvjetu učinka poticaja koji se predviđa u točki 50. Smjernica o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020. ne protivi se to da proizvođač energije iz obnovljivih izvora može podnijeti zahtjev za isplatu državne potpore nakon započinjanja radova u vezi s projektom, no pod uvjetom da su ispunjeni svi drugi uvjeti navedeni u odluci Komisije kojom se odobrava spojivost predmetnog programa potpora.

2. Učinak poticaja državne potpore nije isključen ako je ulaganje koje je razlog za potporu izvršeno zbog promjene uvjetâ za okolišnu dozvolu, osobito ako bi podnositelj zahtjeva prestao obavljati svoju djelatnost kada ne bi dobio navedenu potporu zbog strožih uvjeta odobrenja, pod uvjetom da dodijeljena potpora ispunjava uvjete određene odlukom Komisije kojom se odobrava spojivost predmetnog programa potpora.

3. Ako je Komisija odlukom koja se odnosi na neku državnu potporu proglasila spojivim s unutarnjim tržištem postojeći program potpora i njegove predviđene izmjene, ali država članica nije ispunila svoju obvezu da primjenjuje taj program samo do određenog datuma, primjena navedenog programa nakon tog datuma smatra se „novom potporom” u smislu članka 1. točke (c) Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

4. Ako Komisija odluči da neće podnijeti prigovor na program državnih potpora primijenjen protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a, osobe koje imaju pravo na operativnu potporu mogu tražiti isplatu potpore za razdoblje koje prethodi odluci Komisije ako je to dopušteno nacionalnim postupovnim pravilima i pod uvjetom da su ipak ispunjeni svi drugi uvjeti iz te odluke.