Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ATHANASIOSA RANTOSA
przedstawiona w dniu 2 czerwca 2022 r. [1]

Sprawa C-470/20

AS Veejaam,
OÜ Espo
przeciwko
AS Elering

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Riigikohus (sąd najwyższy, Estonia)]

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 108 ust. 3 TFUE – Rozporządzenie (UE) 2015/1589 – Artykuł 1 lit. c) – Pomoc przyznawana przez państwa członkowskie – Wsparcie dla energii ze źródeł odnawialnych – Spółki zajmujące się produkcją energii wodnej z odnawialnych źródeł energii, które otrzymały wsparcie w zakresie energii odnawialnej dla energii elektrycznej wytwarzanej przez ich elektrownie wodne – Efekt zachęty w przypadku pomocy wnioskowanej po rozpoczęciu prac nad projektem

I. Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 108 ust. 3 TFUE, art. 1 lit. c) rozporządzenia (UE) 2015/1589 [2] oraz pkt 50 wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 (zwanych dalej „wytycznymi z 2014 r.”) [3].

2. Wniosek ten został złożony w kontekście sporów między dwoma producentami energii odnawialnej, a mianowicie spółkami Veejaam i Espo (zwanymi dalej „skarżącymi”), a Eleringiem, estońskim organem odpowiedzialnym za przyznawanie pomocy na energię odnawialną, dotyczących wniosków o wypłatę pomocy na energię odnawialną przewidzianej w estońskich przepisach i złożonych przez te spółki.

[1] Język oryginału: francuski.

[2] Rozporządzenie Rady z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2015, L 248, s. 9).

[3] Dz.U. 2014, C 200, s. 1.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

3. Artykuł 1 rozporządzenia 2015/1589, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[…]

b) »istniejąca pomoc« oznacza:

(i) bez uszczerbku dla […] dodatku do załącznika IV do Aktu przystąpienia […] Estonii […] wszelk[ą] pomoc istniejąc[ą] przed wejściem w życie TFUE w poszczególnych państwach członkowskich, czyli programy pomocowe [systemy pomocy] oraz pomoc indywidualn[ą], które zostały wprowadzone w życie przed wejściem w życie TFUE, a które będą nadal stosowane po jego wejściu w życie w poszczególnych państwach członkowskich;

(ii) pomoc dozwoloną, czyli takie programy pomocowe [systemy pomocy] i pomoc indywidualną, które zostały dozwolone przez Komisję lub przez Radę;

(iii) pomoc uważaną za dozwoloną na podstawie art. 4 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 659/1999[4] lub na podstawie art. 4 ust. 6 niniejszego rozporządzenia lub przed przyjęciem [rozporządzenia nr 659/1999], ale zgodnie z niniejszą procedurą;

[…]

c) »nowa pomoc« oznacza każdą pomoc, czyli programy pomocowe [systemy pomocy] i pomoc indywidualną, która nie jest pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy;

[…]”.

4. Punkty 49 i 50 wytycznych z 2014 r. stanowią:

„(49) Pomoc na ochronę środowiska i cele związane z energią można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym, tylko wówczas gdy stwarza efekt zachęty. Efekt zachęty występuje, kiedy pomoc skłania beneficjenta do zmiany zachowania w sposób podnoszący poziom ochrony środowiska lub poprawiający funkcjonowanie bezpiecznego, zapewniającego przystępne ceny i zrównoważonego rynku energii, której to zmiany nie podjęłoby się bez takiej pomocy. Pomoc nie może służyć subsydiowaniu kosztów działalności, które przedsiębiorstwo i tak by poniosło, i nie może rekompensować normalnego ryzyka biznesowego związanego z działalnością gospodarczą.

4 Rozporządzenie Rady z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE (Dz.U. 1999, L 83, s. 1).

(50) Komisja uznaje, że pomoc nie stanowi zachęty dla beneficjenta w tych wszystkich przypadkach, w których prace nad projektem zostały rozpoczęte przed złożeniem przez beneficjenta wniosku o przyznanie pomocy do władz krajowych. W takich przypadkach, jeśli beneficjent rozpoczyna realizację projektu przed złożeniem wniosku o pomoc, żadnej pomocy przyznanej na taki projekt nie uważa się za zgodną z rynkiem wewnętrznym".

5. Decyzją z dnia 28 października 2014 r. dotyczącą systemu pomocy na rzecz energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych i efektywnej kogeneracji (pomoc państwa SA.36023)[5] (zwaną dalej „decyzją z 2014 r.") Komisja Europejska stwierdziła, że estoński system pomocy, choć narusza obowiązek wynikający z art. 108 ust. 3 TFUE, jest zgodny z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

6. Decyzją z dnia 6 grudnia 2017 r. w sprawie zmian w estońskim systemie pomocy na rzecz odnawialnych źródeł energii oraz kogeneracji (pomoc państwa SA.47354)[6] (zwaną dalej „decyzją z 2017 r."), Komisja, stwierdziwszy, że Estonia wprowadziła zmiany w systemie pomocy, który był przedmiotem decyzji z 2014 r., z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, uznała, że system pomocy będący wynikiem tych zmian jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 TFUE (dalej łącznie: „decyzje z 2014 i 2017 r.").

B. Prawo estońskie

7. Artykuły 59, 59[1] i 108 elektrituruseadus (ustawy o rynku energii elektrycznej, *Riigi Teataja* z dnia 30 czerwca 2015 r., zwanej dalej „ELTS") stanowią:

„Artykuł 59. Pomoc

1. Producent ma prawo do uzyskania od operatora systemu przesyłowego pomocy:

1) na wytwarzanie energii elektrycznej z odnawialnego źródła energii, z wykorzystaniem instalacji wytwórczych, których moc netto nie przekracza 100 MW;

[…].

Artykuł 59[1]. Warunki pomocy

1. Uzyskanie pomocy, o której mowa w art. 59 niniejszej ustawy, jest uzależnione od spełnienia następujących warunków:

1) energia elektryczna jest wytwarzana przez instalacje wytwórcze spełniające wymagania niniejszej ustawy i kodeksu sieci;

[…]

2. Producent nie korzysta z pomocy:

[…]

[5] Dz.U. 2015, C 44, s. 2.

[6] Dz.U. 2018, C 121, s. 7.

4) jeżeli producent nie posiada pozwolenia środowiskowego niezbędnego do wytwarzania energii elektrycznej lub nie przestrzega warunków związanych z takim pozwoleniem.

3. Wniosek, o którym mowa w art. 59 ust. 2 niniejszej ustawy, zawiera dane dotyczące instalacji wytwórczych, dane wymagane przepisami prawa do uzyskania pomocy oraz informacje wymagane przez operatora systemu przesyłowego […].

[…]

Artykuł 108. Okres kwalifikowalności pomocy

1. Pomoc, o której mowa w art. 59 ust. 1 pkt 1–4 niniejszej ustawy, może być wypłacana w ciągu 12 lat od rozpoczęcia produkcji […].

[…]

3. Datą odpowiadającą rozpoczęciu produkcji, o której mowa powyżej, jest data, w której odpowiednie instalacje wytwórcze po raz pierwszy dostarczają energię elektryczną do sieci lub do linii bezpośredniej.

[…]".

III. Postępowania główne, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

8. Skarżącymi są dwie spółki, które otrzymały pomoc państwa na produkcję energii z odnawialnych źródeł w Estonii[7]. W następstwie wymiany instalacji wytwórczych, na które pierwotnie otrzymały taką pomoc[8], obie spółki złożyły nowe wnioski o pomoc państwa[9], które zostały odrzucone przez Elering z powodu niespełnienia warunków określonych w systemie pomocy państwa na rzecz energii odnawialnej (zwanym dalej „rozpatrywanym systemem pomocy"). Ta ostatnia uznała, że przedmiotowa pomoc może być wypłacana, po pierwsze, wyłącznie w odniesieniu do energii elektrycznej wytwarzanej przy użyciu całkowicie nowych instalacji wytwórczych oraz, po drugie, w celu promowania wejścia na rynek nowych operatorów, a nie w celu stałego wspierania producentów energii elektrycznej.

9. Skarżące wniosły zatem skargi od decyzji Eleringu do Tallina Halduskohus (sądu administracyjnego w Tallinnie, Estonia). Wyrokami z dnia 10 października i z dnia 27 października 2017 r. sąd ten oddalił wspomniane skargi. Obie spółki złożyły środek odwoławczy od tych wyroków do Tallina Ringkonnakohus (sądu apelacyjnego w Tallinnie, Estonia). W następstwie oddalenia wspomnianych odwołań wyrokami z dnia 27 czerwca i z dnia 15 listopada 2018 r. skarżące wniosły skargę kasacyjną do Riigikohus (sądu najwyższego, Estonia), będącego sądem odsyłającym.

[7] W latach 2001–2015 Veejaam wytwarzał energię elektryczną w elektrowni wodnej, wykorzystując dwie instalacje wytwórcze o mocy od 100 do 200 kW. W latach 2001–2012 Veejaam korzystał z pomocy na energię odnawialną przewidzianej w estońskim systemie pomocy będącym przedmiotem postępowania głównego. Espo produkowało energię w elektrowni wodnej za pomocą turbiny o mocy 15 kW. W 2009 r. uruchomiono tam nową turbinę o mocy 45 kW. Espo korzystało z pomocy na rzecz energii odnawialnej w latach 2004–2015.

[8] W 2015 r. Veejaam zastąpił istniejące instalacje wytwórcze nowym generatorem turbinowym zainstalowanym na starej zaporze elektrowni. Instalacja wytwórcza powstała w wyniku tej operacji była więc częściowo nowa w porównaniu z tymi, które istniały w momencie rozpoczęcia produkcji energii.

[9] W 2016 r. Veejaam przekazał Eleringowi dane nowej instalacji wytwórczej w celu ubiegania się o wsparcie na rzecz energii odnawialnej. W 2016 r. Espo także złożyło wniosek do Eleringu dotyczący turbiny zainstalowanej w 2009 r.

10. Po pierwsze, sąd ten podnosi kwestię ewentualnego konfliktu między decyzjami z 2014 i 2017 r. a wytycznymi z 2014 r. w odniesieniu do oceny efektu zachęty pomocy na rzecz energii odnawialnej przewidzianego w rozpatrywanym systemie pomocy. W tych decyzjach bowiem Komisja faktycznie zaakceptowała możliwość złożenia wniosku o pomoc również po zamontowaniu przedmiotowych instalacji wytwórczych, podczas gdy pkt 50 wytycznych z 2014 r. przewiduje, że pomoc nie stanowi zachęty dla beneficjenta w tych wszystkich przypadkach, w których beneficjent złożył wniosek o przyznanie pomocy do władz krajowych po rozpoczęciu prac nad projektem.

11. Po drugie, sąd ten zauważył, że w opinii, o którą zwrócono się do Komisji w toku postępowania głównego na podstawie art. 29 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589, Komisja stwierdziła, że spółka znajdująca się w sytuacji Veejaamu, która podjęła prace montażowe w odniesieniu do nowych instalacji wytwórczych w celu spełnienia nowych warunków pozwolenia na korzystanie z wód, nie była uprawniona do uzyskania pomocy na rzecz energii odnawialnej. O ile bowiem prace mające na celu spełnienie warunków określonych w ustawodawstwie estońskim powinny były w każdym wypadku zostać wykonane, o tyle warunek dotyczący efektu zachęty pomocy nie został spełniony, ponieważ prace te nie służyły żadnemu użytecznemu celowi. Ten sam sąd zastanawia się jednak, czy istotne jest również rozważenie powodu, dla którego Veejaam zamontował nową instalację. Sąd odsyłający zastanawia się zatem, czy analiza zgodności pomocy państwa w niniejszej sprawie nie powinna uwzględniać również okoliczności, że bez perspektywy pomocy na rzecz energii odnawialnej Veejaam byłby zmuszony do zaprzestania produkcji energii elektrycznej i że w świetle tej okoliczności rozpatrywana pomoc rzeczywiście posiadała efekt zachęty.

12. Po trzecie, sąd ten zastanawia się nad konsekwencjami proceduralnymi naruszenia przez Republikę Estonii art. 108 ust. 3 TFUE w kontekście realizacji rozpatrywanego systemu pomocy. Z decyzji z 2014 r. bowiem wynika, że Republika Estonii przewidziała dwa systemy pomocy na rzecz energii odnawialnej. W ramach pierwszego systemu tylko istniejący producenci, którzy rozpoczęli produkcję najpóźniej do dnia 1 marca 2013 r., kwalifikowali się do otrzymania pomocy, która była przyznawana automatycznie, jeśli spełnione zostały warunki określone w obowiązujących wówczas przepisach (zwanego dalej „poprzednim systemem"). Drugi system przewidywał, że od dnia 1 stycznia 2015 r. producenci, którzy produkcję rozpoczęli po dniu 1 marca 2013 r., mogą uzyskać pomoc państwa wyłącznie w drodze procedury przetargowej (zwany dalej „nowym systemem"). Republika Estonii nie przyjęła jednak środków ustawodawczych w celu wdrożenia nowego systemu i nadal stosowała poprzedni system do 2017 r., umożliwiając w ten sposób korzystanie z pomocy również producentom, którzy rozpoczęli produkcję po dniu 1 marca 2013 r. W decyzji z 2017 r. Komisja stwierdziła zatem, że Republika Estonii naruszyła ustanowiony w art. 108 ust. 3 TFUE zakaz wprowadzania w życie pomocy państwa.

13. Powstaje zatem pytanie, czy przedmiotowa pomoc, poprzez dalsze stosowanie poprzedniego systemu po upływie pierwotnie przewidzianej daty, powinna zostać zaklasyfikowana jako „nowa pomoc" (która została wprowadzona w życie bez zatwierdzenia przez Komisję), czy też jako „istniejąca pomoc", z uwzględnieniem rozróżnienia między tymi dwoma rodzajami pomocy przewidzianymi w rozporządzeniu 2015/1589. Jeśli Trybunał uznałby, że owa pomoc jest „nową pomocą" i że przedłużenie obowiązywania poprzedniego systemu można uznać za zgodne z prawem dopiero po przyjęciu decyzji z 2017 r., należałoby zbadać kwestię, czy skarżące mogłyby kwalifikować się do korzystania z pomocy już od 2016 r., czyli od dnia, w którym złożyły wniosek o przyznanie tej pomocy.

14. W tych okolicznościach Riigikohus (sąd najwyższy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy przepisy prawa Unii dotyczące pomocy państwa, między innymi wymóg efektu zachęty przewidziany w pkt 50 wytycznych z 2014 r., należy interpretować w ten sposób, że zgodny z nimi jest system pomocy państwa, który umożliwia producentowi energii ze źródeł odnawialnych ubieganie się o wypłatę pomocy państwa po rozpoczęciu prac nad projektem, jeżeli przepis krajowy przyznaje prawo do uzyskania wsparcia każdemu producentowi, który spełnia warunki określone w ustawie i nie pozostawia właściwemu organowi żadnej swobody uznania w tym zakresie?

2) Czy wykluczone jest, by pomoc państwa stwarzała efekt zachęty w każdym wypadku, gdy inwestycja, na której przeprowadzenie ma zostać udzielona pomoc, została zrealizowana ze względu na zmianę warunków pozwolenia środowiskowego – nawet jeżeli, jak w niniejszej sprawie, wnioskodawca prawdopodobnie zakończyłby swoją działalność ze względu na bardziej rygorystyczne warunki pozwolenia, gdyby nie otrzymał pomocy państwa?

3) Czy – biorąc pod uwagę między innymi rozważania Trybunału w w sprawie C-590/14 P (pkt 49 i 50 wyroku) – w przypadku, w którym Komisja, tak jak w niniejszej sprawie, w decyzji dotyczącej pomocy państwa uznała zarówno istniejący system pomocy, jak i planowane zmiany do niego za zgodne z rynkiem wewnętrznym, a państwo wskazało między innymi, że będzie stosować istniejący system pomocy tylko do określonej daty, mamy do czynienia z nową pomocą w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia [2015/1589], jeżeli istniejący program pomocy jest na podstawie obowiązujących przepisów nadal stosowany po dacie wskazanej przez państwo?

4) Czy, w przypadku gdy Komisja postanowiła w późniejszym czasie nie wnosić zastrzeżeń wobec systemu pomocy stosowanego z naruszeniem art. 108 ust. 3 [TFUE], osoby, które mają prawo do otrzymania pomocy operacyjnej, mogą złożyć wniosek o wypłatę pomocy również w odniesieniu do okresu poprzedzającego decyzję Komisji, o ile zezwalają na to krajowe przepisy proceduralne?

5) Czy wnioskodawca, który złożył wniosek o pomoc operacyjną w ramach systemu pomocy i który rozpoczął realizację projektu spełniającego warunki uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym w czasie, gdy system pomocy był stosowany zgodnie z prawem, ale który złożył wniosek o pomoc państwa w czasie, gdy system pomocy został przedłużony bez powiadamiania Komisji, ma prawo do otrzymania pomocy, niezależnie od zasady określonej w art. 108 ust. 3 [TFUE]?”.

15. Elering, rząd estoński oraz Komisja przedstawiły uwagi na piśmie. Uczestnicy ci oraz Espo wypowiedzieli się ponadto na rozprawie, która odbyła się w dniu 16 marca 2022 r.

IV. Analiza

A. Uwagi wstępne

16. Na wstępie pragnę zaznaczyć, że niniejsza sprawa wpisuje się w ramy złożonych okoliczności faktycznych i prawnych, charakteryzujących się między innymi istnieniem kilku systemów pomocy państwa, nieprzestrzeganiem obowiązku „standstill" określonego w art. 108 ust. 3 TFUE oraz dwiema decyzjami, w których Komisja nie zgłosiła zastrzeżeń do tych systemów.

17. Pragnę również zauważyć, że w niektórych kwestiach pytania prejudycjalne postawione przez sąd odsyłający dotyczą wykładni prawa krajowego. Ponadto sąd ten stawia Trybunałowi pytania dotyczące pewnych aspektów, które są zasadniczo związane ze stanem faktycznym i mają raczej techniczny charakter. Tymczasem Trybunał nie dysponuje pewnymi danymi niezbędnymi do potwierdzenia lub podważenia wstępnej opinii tego sądu. Ostateczna decyzja w tych kwestiach będzie zatem należała do tego ostatniego, w świetle wskazówek przedstawionych przez Trybunał.

18. W tym kontekście pragnę przypomnieć, że zadanie Trybunału w przypadku skierowania do niego odesłania prejudycjalnego polega na wyjaśnieniu sądowi krajowemu zakresu odpowiednich przepisów prawa Unii w celu umożliwienia temu sądowi prawidłowego zastosowania tych przepisów do rozpatrywanych przez niego okoliczności, a nie na stosowaniu tych przepisów przez Trybunał, i to tym bardziej że Trybunał nie zawsze posiada wszystkie dane niezbędne w tym celu [10].

19. Po przedstawieniu tych wyjaśnień uważam, że warto pokrótce przedstawić główne cechy estońskiego systemu pomocy państwa oraz główne aspekty decyzji z 2014 i 2017 r.

20. Rząd estoński wdrażał różne wersje systemu pomocy od 2003 r. w celu zwiększenia ich udziału w produkcji energii elektrycznej w Estonii [11]. Głównym celem przyznawanej pomocy było zrekompensowanie różnicy między kosztami produkcji a ceną rynkową, aby zachęcić przedsiębiorstwa do budowy instalacji wytwórczych energii odnawialnej.

21. W tym kontekście ten system pomocy przewidywał, że producent może uzyskać pomoc od operatora sieci na produkcję energii elektrycznej z odnawialnego źródła energii, pod pewnymi warunkami. Po pierwsze, pomoc była ograniczona do nowych producentów wchodzących na rynek i wykorzystujących pewien rodzaj instalacji wytwórczych o wcześniej określonej mocy. Po drugie, kwota pomocy nie była ustalana w odniesieniu do kosztów inwestycji ponoszonych przez operatora w celu zamontowania instalacji wytwórczych, lecz zależała od ilości wyprodukowanej energii odnawialnej. Po trzecie, wypłata pomocy była powiązana nie z producentem energii, ale z instalacjami wytwórczymi, tak że w zasadzie ten sam producent mógł uzyskać pomoc państwa na kilka różnych instalacji. Po czwarte, wspomniany system ograniczał okres, w którym taka pomoc mogła być wypłacana do 12 lat od momentu rozpoczęcia produkcji, przy czym za datę rozpoczęcia produkcji uznawano dzień, w którym instalacja ta po raz pierwszy dostarczyła energię elektryczną do sieci.

[10] Wyrok z dnia 21 czerwca 2007 r., Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, pkt 15).

[11] System ten nie został zakwalifikowany jako „istniejąca" pomoc w momencie przystąpienia Estonii i został zgłoszony Komisji dopiero w 2014 r.

22. Wydaje się jednak, że u podstaw niniejszego odesłania prejudycjalnego w dużej mierze leżą wątpliwości sądu odsyłającego co do interpretacji pojęcia „rozpoczęcia produkcji". Sąd ten zastanawia się więc w szczególności, czy za „datę rozpoczęcia produkcji" w rozumieniu art. 108 ust. 3 ELTS należy uznać datę początkowego rozpoczęcia produkcji w elektrowni, czy też zwykła wymiana „instalacji wytwórczej" w tym samym zakładzie pozwala uznać, że nastąpiło nowe „rozpoczęcie produkcji". Wspomniany sąd uważa również, że kwestia ta jest ściśle związana z interpretacją terminu „instalacja wytwórcza", o którym mowa w prawie estońskim [12].

23. Chociaż, jak zauważa sąd odsyłający, odpowiedź na pytania prejudycjalne będzie w istocie zależeć od klasyfikacji tych dwóch pojęć, należy zauważyć, że kwestia ta, łącznie z pytaniem, czy można *rozpocząć produkcję* nawet wtedy, gdy instalacja wytwórcza została zmieniona tylko częściowo, należy wyłącznie do prawa krajowego [13].

24. Należy jednak podkreślić, że w ramach przysługujących mu uprawnień dyskrecjonalnych sąd krajowy jest zobowiązany do respektowania decyzji z 2014 i 2017 r. W tym względzie pragnę zauważyć, że chociaż pojęcie *rozpoczęcia produkcji* nie jest zdefiniowane jako takie w tych decyzjach, zostało ono wykorzystane do ustalenia rozpoczęcia okresu, w którym dana spółka może korzystać z pomocy państwa w ramach rozpatrywanego systemu pomocy. Tak więc decyzje te zawierały różne warunki przyznawania pomocy, w tym między innymi warunek, że całkowity czas trwania pomocy nie powinien przekraczać okresu 12 lat od momentu „rozpoczęcia produkcji" [14].

25. Pragnę również wskazać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zakres pozwolenia udzielonego na mocy decyzji Komisji w sprawie pomocy państwa określa się poprzez odniesienie do systemu pomocy zgłoszonego przez dane państwo członkowskie [15]. Należy także zauważyć, że odpowiedni przepis projektu ustawy, a mianowicie art. 108 ELTS, zgłoszony Komisji przez władze estońskie w ramach systemu pomocy zatwierdzonego decyzją z 2014 r., nie pozostawia w tym względzie żadnych wątpliwości [16].

26. W świetle powyższego wydaje się, prima facie i z zastrzeżeniem weryfikacji, których przeprowadzenie należy do sądu krajowego, że rozpatrywany system pomocy nie pozwalał na uwzględnienie wniosków skarżących (i że Elering słusznie odrzucił ich wniosek). Jestem zatem zdania, że decyzje z 2014 i 2017 r. należy interpretować w ten sposób, że wymiana instalacji wytwórczej nie tworzy „nowego prawa" do skorzystania z pomocy państwa, a w żadnym wypadku nie skutkuje rozpoczęciem nowego okresu wypłaty pomocy wynoszącego 12 lat.

27. Należy zauważyć, że w pytaniach pierwszym i drugim sąd odsyłający zdaje się pytać Trybunał, czy poprzedni system był zgodny z przepisami prawa Unii dotyczącymi pomocy państwa, a w konsekwencji, czy decyzje z 2014 i 2017 r. były zgodne z prawem.

[12] Sąd ten uważa również, że będzie musiał ustalić, czy pojęcie „instalacji wytwórczej" obejmuje nie tylko wszystkie elementy generatora turbinowego (tj. elementy, które zostały zastąpione w tym przypadku), ale również zaporę i kanał odprowadzający.

[13] Podobnie kwestie dotyczące klasyfikacji instalacji wytwórczych podniesione przez sąd odsyłający są okolicznościami faktycznymi, które mogą być interpretowane wyłącznie przez sąd krajowy.

[14] Zobacz motywy 62, 73, 109 i 111 decyzji z 2014 r. oraz motyw 66 decyzji z 2017 r.

[15] Wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., Kahla Thüringen Porzellan/Komisja (C-537/08 P, EU:C:2010:769, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

[16] Brzmienie projektu ustawy (ELTS) zgłoszonego Komisji przewidywało w art. 108, że „[n]ie wypłaca się pomocy na energię elektryczną wytwarzaną przez nową instalację wytwórczą zamontowaną w tym samym miejscu w celu zastąpienia poprzedniej instalacji wytwórczej, jeżeli zgodnie z niniejszą ustawą pomoc była już wypłacana przez 12 lat w odniesieniu do energii elektrycznej wytwarzanej przez instalacją wytwórczą, która ma zostać zastąpiona. Pomoc wypłacana jest za energię elektryczną produkowaną przez instalację wytwórczą zbudowaną w celu zastąpienia poprzedniej instalacji wytwórczej, do czasu upływu 12 lat od rozpoczęcia produkcji przy użyciu oryginalnej instalacji wytwórczej".

28. Należy jednak zaznaczyć, że żadna ze stron postępowania głównego nie zakwestionowała zgodności z prawem wyżej wymienionych decyzji Komisji ani, bardziej ogólnie, zgodności z prawem rozpatrywanego systemu pomocy. Podobnie ani strony postępowania głównego, ani osoby trzecie nie zaskarżyły decyzji Komisji w terminie dwóch miesięcy przewidzianym w art. 263 TFUE. W tych okolicznościach, jak słusznie podkreśla rząd estoński, decyzje Komisji powinny być wiążące dla sądów krajowych w celu zagwarantowania zasady pewności prawa [17].

29. Po przedstawieniu tych wyjaśnień dotyczących rozpatrywanego systemu pomocy i decyzji Komisji należy teraz przeanalizować pytania sądu odsyłającego, z których pierwsze i drugie dotyczą interpretacji kryterium „efektu zachęty", stanowiącego warunek wstępny przyznania pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią. Pytania trzecie, czwarte i piąte dotyczą aspektów proceduralnych związanych z zestawieniem różnych systemów pomocy państwa wprowadzonych przez Republikę Estonii oraz ewentualnych konsekwencji proceduralnych braku zgłoszenia tych systemów Komisji.

B. W przedmiocie pytania prejudycjalnego pierwszego

30. W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zwraca się do Trybunału zasadniczo z kwestią, czy poprzedni system jest zgodny z pkt 50 wytycznych z 2014 r., który przewiduje, że pomoc nie stanowi zachęty, jeśli beneficjent złożył wniosek o przyznanie pomocy do władz krajowych po rozpoczęciu prac nad projektem. W związku z tym sąd ten zwraca się do Trybunału, w sposób bardziej ogólny, o wypowiedzenie się na temat zakresu stosowania wytycznych przyjętych przez Komisję w przypadku ewentualnego konfliktu z decyzją przyjętą przez Komisję w sprawie pomocy państwa.

31. Pragnę na wstępie przypomnieć, że – jak Trybunał sprecyzował między innymi w wyroku Kotnik [18] – akty Komisji, takie jak wytyczne, nie są w stanie stworzyć autonomicznych obowiązków ciążących na państwach członkowskich, lecz ograniczają się do ustanowienia warunków zmierzających do zapewnienia zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa, które Komisja powinna wziąć pod uwagę przy wykonywaniu szerokiego zakresu uznania, jaki posiada na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE.

32. Komisja, przyjmując takie normy postępowania i ogłaszając poprzez publikację, że będzie je stosować od tej pory do przypadków w nich przewidzianych, sama wyznacza sobie granice uznania i nie może odejść od tych norm bez narażania się w danym przypadku na sankcję za naruszenie ogólnych zasad prawa, takich jak zasada równego traktowania lub zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań [19]. W praktyce oznacza to, że jeśli państwo członkowskie notyfikuje Komisji projekt pomocy państwa zgodny z wytycznymi, Komisja musi zasadniczo zatwierdzić taki projekt. Jednakże państwa członkowskie zachowują uprawnienie do notyfikowania Komisji projektów pomocy, które nie spełniają kryteriów przewidzianych w tym komunikacie, i Komisja może zezwolić na takie projekty w wyjątkowych okolicznościach [20].

33. Z powyższego wynika, że Komisja zachowuje swobodę uznania za zgodny z rynkiem wewnętrznym system pomocy, w przypadku którego spełnienie wymogu efektu zachęty jest zapewnione w inny sposób niż przez złożenie wniosku przed rozpoczęciem prac. W niniejszym

[17] Wyrok z dnia 9 marca 1994 r., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, pkt 25).

[18] Wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in. (C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 44).

[19] Wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in. (C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 40).

[20] Wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in. (C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 43–45).

przypadku Komisja, biorąc pod uwagę szereg innych kryteriów, jak również konkretne skutki ekonomiczne rozpatrywanego systemu pomocy, uznała, że system ten zawiera „efekt zachęty", niezależnie od okoliczności, że wniosek beneficjenta o pomoc może zostać złożony po rozpoczęciu prac.

34. W tym względzie Komisja stwierdziła, że w normalnych warunkach rynkowych (i przy braku pomocy państwa) zainteresowane przedsiębiorstwa nie miałyby bodźca do budowy instalacji wytwórczych energii odnawialnej, ponieważ nie byłyby one konkurencyjne. Tak więc przyznana pomoc miała głównie na celu zrekompensowanie różnicy między kosztami produkcji a ceną rynkową, aby zachęcić przedsiębiorstwa do budowy takich instalacji. Ponadto Komisja podkreśliła, że zasadniczą cechą rozpatrywanego systemu pomocy jest to, że podmiot udzielający pomocy jest pozbawiony wszelkich uprawnień dyskrecjonalnych w zakresie przyznawania pomocy, pod warunkiem że wnioskujący o pomoc spełnia warunki określone w ustawie. Komisja stwierdziła zatem, że system ten spełniał warunki efektu zachęty, i jednocześnie zauważyła, że w przypadku braku takiej pomocy realizacja nowych projektów w zakresie energii odnawialnej nie byłaby tak szeroka ani tak szybka, jak to konieczne[21].

35. W świetle powyższego proponuję odpowiedzieć na pytanie prejudycjalne pierwsze, że wymóg efektu zachęty ustanowiony w pkt 50 wytycznych z 2014 r. nie sprzeciwia się możliwości ubiegania się przez producenta energii ze źródeł odnawialnych o wypłatę pomocy państwa po rozpoczęciu prac nad projektem, pod warunkiem jednak, że spełnione zostaną wszystkie pozostałe wymogi określone w decyzji Komisji zatwierdzającej zgodność danego systemu pomocy.

C. W przedmiocie pytania prejudycjalnego drugiego

36. W pytaniu drugim sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy efekt zachęty pomocy państwa jest w każdym wypadku wykluczony, jeżeli inwestycja, która była podstawą udzielenia tej pomocy, została zrealizowana w wyniku zmiany warunków pozwolenia środowiskowego, w tym w przypadkach, w których przy braku pomocy państwa skarżąca prawdopodobnie zaprzestałaby działalności z powodu bardziej rygorystycznych warunków pozwolenia.

37. Innymi słowy, pytanie to dotyczy istnienia efektu zachęty w sytuacji, gdy wymiana instalacji wytwórczej jest konsekwencją zmiany ram prawnych regulujących takie inwestycje.

38. Na wstępie pragnę zauważyć, że wspomniana kwestia dotyczy tylko jednej ze skarżących, a mianowicie Veejaamu, która to spółka w 2015 r. została zmuszona do wymiany swojej instalacji wytwórczej na nową z powodu zmian w prawie estońskim, które uniemożliwiły jej efektywne dostarczanie energii elektrycznej z poprzedniej instalacji wytwórczej.

39. Następnie, jeśli chodzi o efekt zachęty, decyzje z 2014 i 2017 r. odnoszą się do pkt 49 wytycznych z 2014 r., który stanowi, że pomoc na ochronę środowiska i cele związane z energią może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym tylko wtedy, gdy wywołuje efekt zachęty.

40. Aby sprawdzić, czy pomoc stanowi efekt zachęty, porównuje się z jednej strony hipotetyczny scenariusz, w którym pomoc zostaje przyznana przedsiębiorstwu, a z drugiej strony scenariusz „alternatywny", w którym pomoc nie zostaje wypłacona. Przy opracowywaniu tego ostatniego scenariusza należy wziąć pod uwagę wszystkie obiektywne okoliczności faktyczne, takie jak wymogi środowiskowe, które mają wpływ na rentowność konkretnej jednostki produkcyjnej.

[21] Zobacz motyw 64 decyzji z 2014 r. i motywy 62 i 63 decyzji z 2017 r.

Organ odpowiedzialny za przyznanie pomocy jest wówczas zobowiązany do sprawdzenia wiarygodności scenariusza „alternatywnego" i potwierdzenia, że pomoc wywołuje wymagany efekt zachęty.

41. W tym względzie pragnę zauważyć, że z wytycznych z 2014 r. nie wynika, by realizacja inwestycji w celu dostosowania się do zmiany warunków uzyskania pozwolenia środowiskowego prowadziła do wykluczenia efektu zachęty pomocy we wszystkich przypadkach. To samo dotyczy decyzji z 2014 r., w której nie przewidziano wyraźnie przypadku rozważanego w drugim pytaniu prejudycjalnym, a mianowicie przypadku inwestycji związanej z bardziej rygorystycznymi warunkami narzuconymi przez prawo krajowe.

42. Z zastrzeżeniem poniższej przedstawionych uwag jestem zatem zdania, że efekt zachęty pomocy państwa nie jest wykluczony, jeżeli inwestycja będąca podstawą udzielenia pomocy państwa została zrealizowana w wyniku zmiany warunków pozwolenia środowiskowego (w szczególności, jeżeli pomoc początkowa stała się niewystarczająca w wyniku zmiany wymogów środowiskowych).

43. W tym względzie pragnę podkreślić, że sąd odsyłający uważa, iż wynik spraw w postępowaniu głównym będzie zależał od tego, czy za „datę rozpoczęcia produkcji" w rozumieniu art. 108 ust. 3 ELTS należy uznać datę początkowego rozpoczęcia produkcji w elektrowni czy też zwykła wymiana „instalacji wytwórczej" w tym samym zakładzie pozwala uznać, że nastąpiło nowe „rozpoczęcie produkcji"[22]. Odpowiedź na to pytanie określi, czy Veejaam jest uprawniony do otrzymania nowej pomocy państwa, mimo że otrzymał już taką pomoc na okres 12 lat przewidziany w systemie estońskim dla instalacji pierwotnie zamontowanej w tej samej elektrowni wodnej i podlegającej wymianie.

44. Otóż, jak wspomniano w pkt 23–25 niniejszej opinii, jeśli kwestia ta dotyczy prawa krajowego i leży w gestii sądu krajowego, to jest on związany warunkami określonymi w decyzjach z 2014 i 2017 r. W tym względzie pragnę przypomnieć, że wypłata pomocy państwa na podstawie decyzji z 2014 i 2017 r. jest obwarowana szeregiem warunków, w tym ograniczeniem czasu trwania przyznanej pomocy do okresu 12 lat.

45. Wreszcie należy również zauważyć, że z celów estońskiego systemu zatwierdzonego przez Komisję wynika, iż zmierza on do ułatwienia nowym operatorom wejścia na rynek energii odnawialnej. Z decyzji z 2014 i 2017 r. nie wynika w żaden sposób, że celem systemu jest stałe wspieranie (lub przynajmniej przez okres dłuższy niż przewidziany przez ten system okres 12 lat) producentów, którzy już otrzymali pomoc państwa na inwestowanie w energię odnawialną. Tak więc, pomijając ryzyko nadmiernej rekompensaty, przyznanie, że każda wymiana instalacji powoduje rozpoczęcie nowego okresu pomocy wynoszącego 12 lat, skutkowałoby tym, że zainteresowane przedsiębiorstwa otrzymywałyby dotacje w sposób automatyczny i (prawie) nieprzerwany, eliminując jednocześnie wszelkie ryzyko transakcyjne.

46. Na powyższe ustalenie nie ma wpływu okoliczność, że w niniejszym przypadku zastąpienie instalacji wynikało ze zmiany ram prawnych dla takich inwestycji. W istocie, gdyby przyjąć podejście proponowane przez Veejaam, oznaczałoby to, że przyznawanie pomocy państwa mogłoby zależeć całkowicie od inicjatywy ustawodawczej lub regulacyjnej państw członkowskich, bez uwzględniania ram decyzyjnych Komisji, co byłoby rozwiązaniem niezgodnym z przepisami prawa Unii w zakresie pomocy państwa.

[22] Zobacz pkt 22 niniejszej opinii.

47. Z powyższego wynika, że co do zasady do sądu odsyłającego należy zbadanie, w świetle okoliczności faktycznych sprawy, wiarygodności „alternatywnego" scenariusza przedstawionego przez Veejaam we wniosku o przyznanie pomocy, a w szczególności możliwości, że Veejaam zaprzestałby działalności, gdyby nie otrzymał pomocy z powodu nowych, bardziej rygorystycznych warunków. Niemniej jednak w kontekście tej analizy wspomniany sąd jest związany decyzjami z 2014 i 2017 r., a w szczególności warunkiem związanym z ograniczeniem maksymalnego czasu trwania pomocy, który ustalono na 12 lat.

48. W tych okolicznościach proponuję, aby odpowiedź na pytanie drugie prejudycjalne brzmiała, że nie jest wykluczone, iż pomoc państwa stwarzałaby efekt zachęty, w przypadku gdy inwestycja, na której przeprowadzenie ma zostać udzielona pomoc, została zrealizowana ze względu na zmianę warunków pozwolenia środowiskowego, w szczególności gdy wnioskodawca zakończyłby swoją działalność ze względu na bardziej rygorystyczne warunki pozwolenia, gdyby nie otrzymał pomocy państwa, pod warunkiem że przyznana pomoc spełnia warunki nałożone decyzją Komisji zatwierdzającą zgodność danego systemu pomocy.

D. W przedmiocie pytania prejudycjalnego trzeciego

49. Pytanie trzecie ma na celu ustalenie, czy Republika Estonii wprowadziła w życie nową pomoc bez zgody Komisji.

50. Pragnę zwrócić uwagę, że z decyzji z 2014 r., jak również z informacji, do których Trybunał ma dostęp, wynika, że Republika Estonii przewidywała utrzymanie poprzedniego systemu w mocy do dnia 31 grudnia 2014 r., w którym to dniu powinien był wejść w życie nowy system, ukierunkowany na konkurencję między podmiotami i otwarty również dla producentów, którzy rozpoczęli swoją działalność po dniu 1 marca 2013 r.[23]. Wejście w życie nowego systemu zostało jednak opóźnione, w związku z czym w momencie gdy Veejaam i Espo złożyły w 2016 r. wnioski o pomoc do Eleringu, w Estonii nadal obowiązywał poprzedni system. W decyzji z 2017 r. Komisja uznała, że wdrażanie poprzedniego systemu po dniu 31 grudnia 2014 r. stanowiło naruszenie obowiązku „standstill" na mocy art. 108 ust. 3 TFUE[24], jednocześnie stwierdziła, po raz drugi, zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym oraz zezwoliła na przedłużenie okresu obowiązywania poprzedniego systemu pomocy do dnia 31 grudnia 2016 r.

51. W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się, czy przedłużenie wdrażania poprzedniego systemu, który stał się „istniejącą pomocą" w wyniku zatwierdzenia dokonanego decyzją z 2014 r., po upływie daty wskazanej przez Komisję stanowi „nową pomoc" w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia 2015/1589.

52. Po pierwsze, należy zauważyć, że w prawie Unii istnieje zarówno merytoryczna, jak i proceduralna różnica między „istniejącą pomocą" a „nową pomocą". Z jednej strony mianem „istniejącej pomocy" określa się środek państwowy, który zalicza się do jednego z pięciu rodzajów istniejącej pomocy określonych w art. 1 lit. b) rozporządzenia 2015/1589[25]. Z drugiej strony art. 1 lit. c) tego rozporządzenia definiuje nową pomoc jako „każdą pomoc, czyli programy pomocowe [systemy pomocy] i pomoc indywidualną, która nie jest pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami

[23] Zobacz motywy 27, 28 i 106 decyzji z 2014 r.

[24] Zobacz motywy 29, 31 i 96 decyzji z 2017 r.

[25] W omawianym przypadku właściwym rodzajem istniejącej pomocy jest pomoc określona w art. 1 lit. b) ppkt (ii) tego rozporządzenia.

istniejącej pomocy". Zaklasyfikowanie środka jako istniejącej lub nowej pomocy determinuje ponadto procedurę, na której Komisja opiera się przy sprawdzaniu jego zgodności z rynkiem wewnętrznym.

53. Zgodnie z art. 108 ust. 1 TFUE istniejąca pomoc może być wprowadzana w życie zgodnie z prawem tak długo, jak długo Komisja nie stwierdzi jej niezgodności. Natomiast ust. 3 tego artykułu wymaga, aby nowe projekty pomocy [26] były zgłaszane Komisji i nie były realizowane przed wydaniem ostatecznej decyzji w ramach tej procedury [27]. W przeciwieństwie więc do nowej pomocy, która jest uznawana za „bezprawną", gdy państwo członkowskie przyznaje ją z naruszeniem obowiązku stosowania okresu zawieszenia, o którym mowa w tym ustępie, istniejącą pomoc należy uznać za zgodną z prawem do czasu, gdy Komisja, w ramach stałego badania przewidzianego w art. 108 ust. 1 TFUE, nie stwierdzi jej niezgodności z rynkiem wewnętrznym [28].

54. Po drugie, należy zauważyć, że z decyzji z 2014 r. wynika, że Komisja zatwierdziła poprzedni system pomocy jako zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie szeregu zobowiązań przyjętych przez Republikę Estonii, w tym zobowiązania do ograniczenia stosowania tego systemu do dnia 31 grudnia 2014 r. [29]. Pragnę zauważyć w tym względzie, że sam sąd odsyłający stwierdził w postanowieniu odsyłającym, że Republika Estonii przedłużyła obowiązywanie istniejącego systemu pomocy bez zgody Komisji, a tym samym z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE. W swojej decyzji z 2017 r. Komisja stwierdziła również, że kontynuując istniejący system pomocy po dniu 1 stycznia 2015 r. i tym samym umożliwiając nowym producentom przystąpienie do tego systemu, władze estońskie wprowadziły przedmiotowy środek pomocy przed wydaniem przez Komisję ostatecznej decyzji [30].

55. Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zatwierdzenie przez Komisję wdrożenia pomocy zgodnej z rynkiem wewnętrznym jest skuteczne, pod warunkiem że państwo członkowskie przestrzega podjętych przez siebie zobowiązań, które stanowią integralną część zatwierdzonego środka. W przypadku braku takich zobowiązań w prawie krajowym do państwa członkowskiego należy odpowiednia zmiana ustawodawstwa, tak aby było ono w stanie wypełnić proponowane przez siebie zobowiązania, a tym samym zmieścić się w granicach pozwolenia udzielonego przez Komisję [31].

56. W tym względzie należy zauważyć, że w wyroku DEI i Komisja/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797), na który zresztą sąd odsyłający wyraźnie powołuje się w pytaniu trzecim, Trybunał stwierdził, że okres obowiązywania istniejącej pomocy stanowi element mogący wpłynąć na dokonywaną przez Komisję ocenę zgodności tej pomocy z rynkiem

[26] W tym projekty zmiany istniejącej pomocy, ponieważ zmiana istniejącej pomocy stanowi nową pomoc w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia 2015/1589.

[27] Wyrok z dnia 26 października 2016 r., DEI i Komisja/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, pkt 45).

[28] Wyrok z dnia 18 listopada 2010 r., NDSHT/Komisja (C-322/09 P, EU:C:2010:701, pkt 52).

[29] Stanowisko to zostało zakwestionowane przez Elering, który przyjął inną interpretację decyzji z 2014 r. Elering twierdzi zatem, że poprzedni system nie miał daty wygaśnięcia oraz że z decyzji z 2014 r. nie wynika, że Komisja uzależniła zatwierdzenie poprzedniego systemu od jego wygaśnięcia w dniu 31 grudnia 2014 r. lub zastąpienia go nowym systemem. Wynikałoby z tego, że Republika Estonii mogła zgodnie z prawem nie wprowadzać zmian zatwierdzonych tą decyzją i nadal realizować poprzedni system pomocy zatwierdzony tą decyzją.

[30] Zobacz podsekcja 3.2 decyzji z 2017 r.

[31] Wyrok z dnia 15 października 2015 r., Iglesias Gutiérrez i Rion Bea (C-352/14 i C-353/14, EU:C:2015:691, pkt 28, 29).

wewnętrznym [32]. W tych okolicznościach przedłużenie czasu obowiązywania istniejącej pomocy należy uznać za zmianę istniejącej pomocy, wobec czego stanowi ono nową pomoc w myśl art. 1 lit. c) rozporządzenia 2015/1589 [33].

57. Na pytanie trzecie należy zatem odpowiedzieć, że jeżeli Komisja w decyzji dotyczącej pomocy państwa uznała zarówno istniejący system pomocy, jak i planowane zmiany do niego za zgodne z rynkiem wewnętrznym, ale państwo członkowskie nie wywiązuje się ze swojego zobowiązania do stosowania tego systemu tylko do określonej daty, to stosowanie tego systemu po tej dacie uznaje się za „nową pomoc" w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia 2015/1589.

E. W przedmiocie pytań prejudycjalnych czwartego i piątego

58. W pytaniach czwartym i piątym sąd odsyłający zastanawia się, jakie byłyby skutki ewentualnego naruszenia art. 108 ust. 3 TFUE w odniesieniu do wniosków skarżących o pomoc państwa w okresie, w którym pomoc ta mogłaby zostać uznana za przyznaną bezprawnie. Pytania te pojawiają się zasadniczo, jeśli Trybunał miałby uznać, że poprzedni system stanowił w latach 2015–2017 nową, a zatem bezprawnie przyznaną pomoc. Mając na uwadze odpowiedź, jakiej proponuję udzielić na pytanie trzecie prejudycjalne, uważam, że należy udzielić odpowiedzi na pytania prejudycjalne czwarte i piąte.

59. Pytanie czwarte dotyczy zatem tego, czy Veejaam i Espo mogły korzystać z pomocy już od momentu złożenia wniosku, czyli w 2016 r., czy też dopiero od daty przyjęcia decyzji z 2017 r. Jeśli chodzi o pytanie piąte, to dotyczy ono szczególnej sytuacji Espo. Spółka ta zwróciła się bowiem z prośbą o umożliwienie jej skorzystania z pomocy w czasie, gdy pomoc ta mogłaby zostać uznana za przyznaną bezprawnie (tj. w 2016 r.), podczas gdy realizacja inwestycji w 2009 r. mogłaby być objęta pozwoleniem wydanym na mocy decyzji z 2014 r.

60. Ze względu na ich powiązanie proponuję zająć się tymi kwestiami łącznie.

61. Na wstępie pragnę zaznaczyć, że Komisja uważa pytania czwarte i piąte za hipotetyczne, a zatem niedopuszczalne, zważywszy na okoliczność, że skarżące nie są uprawnione do otrzymania pomocy ani w ramach poprzedniego, ani w ramach nowego systemu pomocy, ponieważ otrzymywały już pomoc przez okres 12 lat.

62. Prawdą jest, że skarżące nie wydają się być uprawnione do wypłaty nowej pomocy – w szczególności z powodu przedstawionego przez Komisję [34]. Niemniej jednak odpowiedź na pytanie, czy skarżące mogły skorzystać z pomocy, będzie ostatecznie zależała od interpretacji pewnych elementów okoliczności faktycznych i interpretacji estońskiego systemu, co jest kwestią wyłącznie prawa krajowego. Uważam zatem, że należy udzielić odpowiedzi na te pytania, podkreślam jednak, że odpowiedzi te zakładają, iż warunki określone w decyzjach z 2014 i 2017 r. są spełnione.

[32] Wyrok z dnia 26 października 2016 r., DEI i Komisja/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

[33] Wyrok z dnia 26 października 2016 r., DEI i Komisja/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

[34] Zobacz pkt 24–26 niniejszej opinii.

63. Pragnę przypomnieć, że z uznania poprzedniego systemu za „nową pomoc” ze względu na naruszenie obowiązku zgłoszenia na mocy art. 108 ust. 3 TFUE wynika, że pomoc ta była „przyznana bezprawnie” w latach 2015–2017. Pomoc ta stała się „istniejącą pomocą” (a zatem pomocą „zgodną z prawem”) dopiero w dniu 6 grudnia 2017 r., w którym przedłużenie jej obowiązywania zostało uznane decyzją Komisji za zgodne z rynkiem wewnętrznym [35].

64. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem decyzja zatwierdzająca Komisji nie skutkuje uregulowaniem a posteriori niezgłoszonych i sprzecznych z art. 108 ust. 3 TFUE [36] środków pomocy. Trybunał orzekł zatem, że na niezgodność środka pomocy (lub jego części) z prawem ze względu na naruszenie obowiązku zgłoszenia nie ma wpływu fakt, że środek ten został uznany za zgodny ze wspólnym rynkiem w ostatecznej decyzji Komisji [37]. Jakakolwiek inna wykładnia sprzyjałaby nieprzestrzeganiu art. 108 ust. 3 zdanie trzecie TFUE i pozbawiałaby to postanowienie skuteczności [38]. Gdyby bowiem w ramach planu pomocy, zgodnego – bądź nie – z rynkiem wewnętrznym, nieprzestrzeganie art. 108 ust. 3 TFUE nie powodowało większych zagrożeń i sankcji niż jego przestrzeganie, w znacznym stopniu osłabiałoby to bodziec państw członkowskich do zgłaszania pomocy i oczekiwania na wydanie decyzji w przedmiocie jej zgodności z rynkiem wewnętrznym, a w konsekwencji zmniejszałoby również zakres kontroli Komisji [39].

65. Z całości powyższych rozważań wynika, że naruszenie proceduralne trwa niezależnie od ewentualnej zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym. Prawo Unii wymaga zatem z jednej strony od sądów krajowych podjęcia odpowiednich środków w celu skutecznego zaradzenia skutkom bezprawności, a w szczególności ochrony praw jednostek przed naruszeniami wynikającymi z bezprawności pomocy. Z drugiej strony sąd krajowy jest zobowiązany na podstawie prawa Unii nakazać beneficjentowi pomocy zapłatę odsetek za okres, w jakim utrzymywała się bezprawność tej pomocy [40]. Ten obowiązek ciążący na sądzie krajowym wynika z okoliczności, że wprowadzenie w życie pomocy z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE przynosi jej beneficjentowi nienależną korzyść, polegającą z jednej strony na niezapłaceniu odsetek, które zapłaciłby od danej kwoty pomocy, gdyby musiał pożyczyć tę kwotę na rynku w oczekiwaniu na wydanie przez Komisję decyzji końcowej, a z drugiej strony na poprawie jego pozycji konkurencyjnej wobec innych podmiotów gospodarczych działających na rynku w okresie, w jakim utrzymywała się bezprawność danej pomocy [41].

66. Należy jednak zauważyć, że w niniejszej sprawie skarżącym nie wypłacono żadnej pomocy w „okresie bezprawności” (między 2015 a 2017 r.) w związku z ich wnioskami złożonymi w 2016 r. [42]. Dlatego też spółki te nie będą musiały spłacać odsetek od kwot, których nigdy nie otrzymały (w odniesieniu do tych wniosków). Powstaje zatem pytanie, czy w takim przypadku władze estońskie mogą wypłacić ową pomoc z mocą wsteczną, przyjmując za punkt wyjścia nie datę decyzji z 2017 r., ale datę złożenia wniosku o wypłatę pomocy w 2016 r., o ile prawo krajowe zezwala na taki krok.

35 Zobacz podobnie wyrok z dnia 21 października 2003 r., van Calster i in. (C-261/01 i C-262/01, EU:C:2003:571, pkt 56).

36 Wyrok z dnia 19 marca 2015 r., OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, pkt 76).

37 Wyrok z dnia 21 października 2003 r., van Calster i in. (C-261/01 i C-262/01, EU:C:2003:571, pkt 62).

38 Wyrok z dnia 24 listopada 2020 r., Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 Wyrok z dnia 24 listopada 2020 r., Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).

40 Wyrok z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 134 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 Wyrok z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 132 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Konkretny przypadek Espo, które w latach 2015–2016 nadal otrzymywało pomoc w ramach poprzedniego systemu, omówiono w pkt 75 niniejszej opinii.

67. Z podanych niżej powodów uważam, że na to pytanie należy odpowiedzieć twierdząco.

68. Należy przypomnieć, że celem art. 108 ust. 3 TFUE jest zapewnienie, aby pomoc niezgodna z rynkiem wewnętrznym nigdy nie była wprowadzana w życie i aby wprowadzana w życie była tylko pomoc zgodna z rynkiem wewnętrznym. Początkowo zatem tymczasowo cel ten zostaje osiągnięty za pomocą zawartego w tym postanowieniu zakazu, a następnie i ostatecznie za pomocą końcowej decyzji Komisji, która – jeżeli jest negatywna – stanowi na przyszłość przeszkodę we wprowadzeniu w życie zgłoszonego planu pomocy [43].

69. Jeśli jednak Komisja podejmie pozytywną decyzję i stwierdzi, że wdrożony system pomocy jest rzeczywiście systemem zgodnym z rynkiem wewnętrznym, pomoc przyznana bezprawnie nie grozi wyrządzeniem szkody zainteresowanym podmiotom ani zakłóceniem konkurencji, co ponadto sprawia, że cel zapobiegania wdrażaniu pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE, staje się zbędny. W związku z tym decyzja o przyznaniu pomocy z mocą wsteczną nie podważyłaby skuteczności tego przepisu.

70. Ponadto uważam, że w niniejszej sprawie umożliwienie Republice Estonii uwzględnienia wniosku o wypłatę pomocy uznanej przez Komisję za zgodną ze wspólnym rynkiem, w tym za okres poprzedzający tę decyzję, pozwoliłoby na zapewnienie, że nie dojdzie do zakłócenia konkurencji na rynku; szczególnie w świetle okoliczności, że w niniejszej sprawie, jak się wydaje, niektórzy operatorzy nadal otrzymywali pomoc w ramach poprzedniego systemu w okresie, w jakim utrzymywała się bezprawność. Tak więc, co do zasady, w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 65 niniejszej opinii, ci ostatni nie są zobowiązani do zwrotu pomocy, a jedynie do zapłaty odsetek od pomocy otrzymanej w tym okresie. Tymczasem brak pozwolenia na to, aby podmioty, które nie otrzymały pomocy, nie mogły jej otrzymać z mocą wsteczną (w ramach tego samego systemu i w tym samym okresie), nawet jeśli byłyby do tego uprawnione na podstawie decyzji Komisji uznającej pomoc za zgodną ze wspólnym rynkiem, stwarzałby ryzyko nierównego traktowania, które skutkowałoby zakłóceniem konkurencji.

71. Wreszcie, jeśli chodzi o sytuację Espo, które zamontowało instalację wytwórczą w 2009 r., lecz złożyło wniosek o przyznanie spornej pomocy w odniesieniu do energii elektrycznej wyprodukowanej przez tę instalację dopiero w 2016 r., sąd odsyłający stara się ustalić, czy okoliczność, że wniosek ten został złożony w dniu, który nie był objęty decyzją z 2014 r., prowadziła do odrzucenia wniosku Espo, mimo że spółka ta mogłaby być uprawniona do korzystania z poprzedniego systemu, zatwierdzonego decyzją z 2014 r. Zdaniem tego sądu powstaje zatem pytanie, czy zakaz wprowadzania w życie pomocy państwa ustanowiony w art. 108 ust. 3 TFUE jest tego rodzaju, że stoi na przeszkodzie takiemu wnioskowi, gdyby zezwalało na to prawo krajowe.

72. Chociaż z powodów przedstawionych powyżej nie uważam, by art. 108 ust. 3 TFUE sprzeciwiał się uwzględnieniu przez Republikę Estonii takiego wniosku w zakresie, na jaki pozwalałoby prawo krajowe, pozostaje faktem, że sąd odsyłający jest zobowiązany do poszanowania decyzji z 2014 i 2017 r.

[43] Wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., CELF i ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, pkt 47, 48).

73. Po pierwsze, należy zauważyć, że sformułowanie pytania w sposób przedstawiony przez sąd odsyłający wydaje się opierać na założeniu, że Espo było uprawnione do pomocy na zamontowanie instalacji wytwórczej w 2009 r., co nie wydaje się mieć miejsca na podstawie decyzji z 2014 i 2017 r., zważywszy na fakt, że spółka ta otrzymała już pomoc przewidzianą w ramach systemu estońskiego na maksymalny okres 12 lat.

74. Po drugie, należy zauważyć, że wydaje się, iż Espo rzeczywiście otrzymywało pomoc na tę nową instalację od 2009 r. (data jej instalacji) do 2015 r. (data zakończenia maksymalnego okresu pomocy wynoszącego 12 lat) [44].

75. Po trzecie, do sądu krajowego należy zbadanie, w jakim zakresie Espo powinno zapłacić odsetki za okres od 2014 do 2015 r., ponieważ otrzymana pomoc stanowiła pomoc przyznaną bezprawnie. Zatem w przeciwieństwie do Veejaamu, który nie skorzystał z pomocy w związku z wnioskiem z 2016 r., z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że Espo korzystało z pomocy w okresie od dnia 1 kwietnia 2004 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. Tak więc, zgodnie z orzecznictwem przedstawionym w pkt 65 niniejszej opinii, jeśli przedsiębiorstwo to nie byłoby zobowiązane do zwrotu otrzymanego kapitału, powstałaby kwestia ewentualnej wypłaty odsetek za okres, w jakim utrzymywała się bezprawność pomocy.

76. W świetle powyższego proponuję odpowiedzieć na pytania czwarte i piąte, że w przypadku gdy Komisja postanawia nie wnosić zastrzeżeń wobec systemu pomocy państwa stosowanego z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, osoby, które mają prawo do otrzymania pomocy operacyjnej, mogą złożyć wniosek o wypłatę pomocy w odniesieniu do okresu poprzedzającego decyzję Komisji, o ile zezwalają na to krajowe przepisy proceduralne, pod warunkiem jednak, że spełnione są wszystkie pozostałe wymogi określone w tej decyzji.

V. Wnioski

77. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytania prejudycjalne przedstawione przez Riigikohus (sąd najwyższy, Estonia) odpowiedział następująco:

1) Wymóg efektu zachęty ustanowiony w pkt 50 wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 nie sprzeciwia się możliwości ubiegania się przez producenta energii ze źródeł odnawialnych o wypłatę pomocy państwa po rozpoczęciu prac nad projektem, pod warunkiem jednak, że spełnione zostaną wszystkie pozostałe wymogi określone w decyzji Komisji zatwierdzającej zgodność danego systemu pomocy.

2) Nie jest wykluczone, by pomoc państwa stwarzała efekt zachęty, w przypadku gdy inwestycja, na której przeprowadzenie ma zostać udzielona pomoc, została zrealizowana ze względu na zmianę warunków pozwolenia środowiskowego, w szczególności, gdy wnioskodawca zakończyłby swoją działalność ze względu na bardziej rygorystyczne warunki pozwolenia, gdyby nie otrzymał pomocy państwa, pod warunkiem że przyznana pomoc spełnia wymogi nałożone decyzją Komisji zatwierdzającą zgodność danego systemu pomocy.

[44] Zobacz pkt 8 niniejszej opinii.

3) Jeżeli Komisja w decyzji dotyczącej pomocy państwa uznała zarówno istniejący program pomocy, jak i planowane zmiany do niego za zgodne z rynkiem wewnętrznym, ale państwo członkowskie nie wywiązuje się ze swojego zobowiązania do stosowania tego systemu tylko do określonej daty, to stosowanie tego systemu po tej dacie uznaje się za „nową pomoc" w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

4) W przypadku gdy Komisja postanawia nie wnosić zastrzeżeń wobec systemu pomocy państwa stosowanego z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, osoby, które mają prawo do otrzymania pomocy operacyjnej, mogą złożyć wniosek o wypłatę pomocy w odniesieniu do okresu poprzedzającego decyzję Komisji, o ile zezwalają na to krajowe przepisy proceduralne, pod warunkiem jednak, że spełnione są wszystkie pozostałe wymogi określone w tej decyzji.