Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ATHANASIOS RANTOS
apresentadas em 2 de junho de 2022 [1]

Processo C-470/20

AS Veejaam,
OÜ Espo
contra
AS Elering

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Riigikohus (Supremo Tribunal, Estónia)]

«Reenvio prejudicial — Artigo 108.º, n.º 3, TFUE — Regulamento (UE) 2015/1589 — Artigo 1.º, alínea c) — Auxílios concedidos pelos Estados-Membros — Apoio às energias renováveis — Sociedades de produção de energia hidroelétrica de origem renovável que receberam um apoio às energias renováveis para a eletricidade produzida pelos seus hidrogeradores — Efeito de incentivo de um auxílio pedido sempre que o trabalho num projeto já tiver sido lançado»

I. Introdução

1. O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento (UE) 2015/1589 [2] e do n.º 50 das Orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020 (a seguir «Orientações de 2014») [3].

2. Este pedido foi apresentado no âmbito de litígios que opõem dois produtores de energias renováveis, concretamente as sociedades Veejaam e Espo (a seguir «recorrentes»), à Elering, autoridade estónia responsável pela concessão de auxílios às energias renováveis, a respeito de pedidos de pagamento de um auxílio às energias renováveis previsto na legislação estónia, apresentados pelas referidas sociedades.

[1] Língua original: francês.

[2] Regulamento do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO 2015, L 248, p. 9).

[3] JO 2014, C 200, p. 1.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

3. O artigo 1.º do Regulamento 2015/1589, com a epígrafe «Definições», dispõe:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[…]

b) "Auxílios existentes":

i) Sem prejuízo […] do apêndice do anexo IV do Ato de Adesão […] da Estónia, […] qualquer auxílio que já existisse antes da entrada em vigor do TFUE no respetivo Estado-Membro, isto é, os regimes de auxílios e os auxílios individuais em execução antes da data de entrada em vigor do TFUE no respetivo Estado-Membro e que continuem a ser aplicáveis depois dessa data,

ii) O auxílio autorizado, isto é, os regimes de auxílios e os auxílios individuais que tenham sido autorizados pela Comissão ou pelo Conselho,

iii) Os auxílios que se considere terem sido autorizados nos termos do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 659/1999 [4] ou do artigo 4.º, n.º 6, do presente regulamento, ou anteriormente ao [Regulamento n.º 659/1999] mas segundo esse procedimento;

[…]

c) "Novo auxílio", quaisquer auxílios, isto é, regimes de auxílio e auxílios individuais, que não sejam considerados auxílios existentes, incluindo as alterações a um auxílio existente;

[…]».

4. Os n.os 49 e 50 das Orientações de 2014 dispõem:

«(49) Os auxílios ao ambiente e à energia só podem ser considerados compatíveis com o mercado interno se tiverem um efeito de incentivo. Ocorre um efeito de incentivo quando os auxílios induzem os beneficiários a alterar o seu comportamento no sentido de aumentar o nível de proteção ambiental ou melhorar o funcionamento de um mercado da energia seguro, sustentável e a preço comportável, uma mudança de comportamento que não fariam sem os auxílios. Os auxílios não devem subvencionar os custos de uma atividade que uma empresa teria, de qualquer modo, suportado, nem compensar o risco comercial normal de uma atividade económica.

(50) A Comissão considera que os auxílios são desprovidos de qualquer efeito de incentivo para os beneficiários, sempre que o trabalho num projeto já tiver sido lançado antes de os beneficiários apresentarem o pedido de auxílio às autoridades nacionais. No caso de um beneficiário começar a executar um projeto antes de apresentar o pedido de auxílio, nenhum auxílio concedido ao projeto será considerado compatível com o mercado interno.»

4 Regulamento do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO 1999, L 83, p. 1).

5. Na sua Decisão de 28 de outubro de 2014, respeitante a um regime de auxílios à eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis e da cogeração eficiente (auxílio de Estado SA.36023) [5] (a seguir «Decisão de 2014»), a Comissão Europeia concluiu que o regime de auxílio estónio, apesar de violar a obrigação prevista no artigo 108.º, n.º 3, TFUE, era compatível com o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE.

6. Na sua Decisão de 6 de dezembro de 2017, relativa às alterações ao regime de auxílios estónio às fontes de energia renováveis e à cogeração (auxílio de Estado SA.47354) [6] (a seguir «Decisão de 2017»), a Comissão, apesar de ter concluído que a Estónia tinha implementado as alterações ao regime de auxílios que tinham sido objeto da Decisão de 2014 em violação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, decidiu que o regime de auxílios que resultou das referidas alterações era compatível com o mercado interno na aceção do artigo 107.º, n.º 3, TFUE (a seguir, conjuntamente «Decisões de 2014 e 2017»).

B. Direito estónio

7. Os §§ 59, 59[1] e 108 da Elektrituruseadus (Lei Relativa ao Mercado da Eletricidade) (*Riigi Teataja* de 30 de junho de 2015, a seguir «ELTS») dispõem:

«§ 59. Auxílio

(1) O produtor tem direito a obter um auxílio do operador da rede de transporte:

1) para a produção de eletricidade a partir de uma fonte de energia renovável, utilizando uma unidade de produção cuja potência útil não ultrapasse os 100 MW;

[…]

§ 59.[1] Requisitos do auxílio

(1) A obtenção do auxílio referido no § 59 da presente lei está subordinada aos seguintes requisitos:

1) a eletricidade deve ser produzida por uma unidade de produção que respeite as exigências da presente lei e do Código da Rede;

[…]

(2) O produtor não beneficia do auxílio:

[…]

4) se não dispuser das licenças ambientais necessárias para a produção de eletricidade ou não respeitar os requisitos associados a essas licenças;

[5] JO 2015, C 44, p. 2.

[6] JO 2018, C 121, p. 7.

(3) O pedido referido no § 59, n.º 2, da presente lei deve conter os dados relativos às unidades de produção, as menções previstas na legislação para a obtenção do auxílio e as informações impostas pelo operador de rede de transporte […]

[…]

§ 108. Período de elegibilidade do auxílio

(1) O auxílio referido no § 59, n.º 1, alíneas 1) a 4), da presente lei pode ser pago no período de 12 anos a contar da data de início da produção […]

[…]

(3) A data de início da produção referida *supra* é a data em que a unidade de produção adequada alimentar pela primeira vez a rede ou uma linha direta com eletricidade.

[…]»

III. Litígios no processo principal, questões prejudiciais e processo no Tribunal de Justiça

8. As recorrentes são duas sociedades que receberam auxílios de Estado para a produção de energia a partir de recursos renováveis na Estónia [7]. Na sequência da substituição das unidades de produção para as quais tinham inicialmente recebido esses auxílios [8], essas sociedades apresentaram novos pedidos de auxílios de Estado [9] que foram indeferidos pela Elering por não preencherem os requisitos previstos no regime de auxílios de Estado às energias renováveis (a seguir «regime de auxílios em causa»). De facto, este previa que o auxílio em causa apenas podia ser pago, por um lado, à eletricidade produzida por uma unidade de produção totalmente nova e, por outro, para estimular a entrada no mercado de novos operadores e não para apoiar os produtores de eletricidade de forma permanente.

9. As recorrentes intentaram ações de impugnação das decisões da Elering no Tallina Halduskohus (Tribunal Administrativo de Tallin, Estónia). Por Decisões de 10 de outubro e de 27 de outubro de 2017, este órgão jurisdicional julgou improcedentes as referidas ações. Essas sociedades recorreram destas decisões para o Tallina Ringkonnakohus (Tribunal de Recurso de Tallin, Estónia). Uma vez que foi negado provimento aos referidos recursos, por Decisões de 27 de junho e de 15 de novembro de 2018, as recorrentes recorreram para o Riigikohus (Supremo Tribunal, Estónia), o órgão jurisdicional de reenvio.

10. Este órgão jurisdicional suscita, em primeiro lugar, a problemática da possível tensão entre as Decisões de 2014 e 2017 e as Orientações de 2014 no que diz respeito à apreciação do efeito de incentivo do auxílio às energias renováveis previsto no regime de auxílios em causa. Com efeito,

[7] A Veejaam produziu energia elétrica numa central hidroelétrica entre 2001 e 2015, utilizando duas unidades de produção com uma potência entre 100 e 200 kW. Entre 2001 e 2012, a Veejaam beneficiou do auxílio às energias renováveis previsto no regime de auxílios estónio em causa no processo principal. A Espo produziu energia, numa central hidroelétrica, através de uma turbina com uma potência de 15 kW. Em 2009, entrou em funcionamento uma nova turbina com uma potência de 45 kW. A Espo beneficiou do auxílio às energias renováveis durante o período compreendido entre 2004 e 2015.

[8] Em 2015, a Veejaam substituiu as unidades de produção existentes por um novo conjunto turbina-gerador instalado na antiga barragem da central. A unidade de produção que resultou desta operação era, assim, parcialmente nova em relação à que existia na data de início de produção de energia.

[9] Em 2016, a Veejaam enviou os dados da nova unidade à Elering, com vista a obter o auxílio às energias renováveis. A Espo apresentou igualmente um pedido à Elering durante 2016, relativo à turbina instalada em 2009.

segundo o órgão jurisdicional, nessas decisões a Comissão admitiu, na prática, a possibilidade de o pedido de auxílio também ser apresentado após a instalação das unidades de produção em causa, ao passo que, de acordo com o n.º 50 das Orientações de 2014, um auxílio não tem efeito de incentivo sempre que o beneficiário tenha apresentado o seu pedido de auxílio às autoridades nacionais quando o trabalho num projeto já tiver sido lançado.

11. Em segundo lugar, o referido órgão jurisdicional salienta que, no parecer que foi pedido à Comissão no decurso do processo principal, com base no artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1589, a Comissão concluiu que uma sociedade que se encontrasse na situação da Veejaam, e que tivesse levado a cabo trabalhos de instalação de novas unidades de produção a fim de cumprir os novos requisitos da licença para a utilização das águas, não tinha direito aos auxílios às energias renováveis. De facto, uma vez que os trabalhos de adaptação aos requisitos previstos na legislação estónia teriam, em todo o caso, de ser realizados, o requisito relativo ao efeito de incentivo do auxílio não estava preenchido, uma vez que esses trabalhos não tinham qualquer finalidade útil. Contudo, o referido órgão jurisdicional interroga-se a respeito da questão de saber se a razão que levou a Veejaam a instalar uma nova unidade não deve igualmente ser ponderada. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta, assim, se a análise da compatibilidade dos auxílios de Estado no presente processo não deve tomar igualmente em consideração o facto de que, sem a perspetiva do auxílio às energias renováveis, a Veejaam teria sido forçada a parar a produção de eletricidade e de que, atendendo a esta circunstância, o auxílio em causa tem claramente um efeito de incentivo.

12. Em terceiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se a respeito das consequências processuais da violação, pela República Estónia, do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, no quadro da aplicação do regime de auxílios em causa. De facto, decorre da Decisão de 2014 que a República Estónia previu dois regimes de auxílios às energias renováveis. De acordo com o primeiro regime, apenas os produtores existentes que tivessem iniciado a produção até 1 de março de 2013, o mais tardar, eram elegíveis para beneficiar do auxílio, que era concedido de forma automática, desde que os requisitos previstos nas disposições legais vigentes à época estivessem preenchidos (a seguir «antigo regime»). O segundo regime previa que, a partir de 1 de janeiro de 2015, os produtores que tivessem iniciado a sua produção após 1 de março de 2013 apenas podiam obter um auxílio de Estado no âmbito de um procedimento de abertura à concorrência (a seguir «novo regime»). Ora, a República Estónia não adotou as medidas legislativas que permitiam executar o novo regime e continuou a aplicar o antigo regime até 2017, permitindo assim igualmente que os produtores que tinham iniciado a produção após 1 de março de 2013 beneficiassem do auxílio. A Comissão concluiu, por isso, na sua Decisão de 2017, que a República Estónia desrespeitara a proibição de executar auxílios de Estado prevista no artigo 108.º, n.º 3, TFUE.

13. Importa assim determinar se, ao continuar a aplicar o antigo regime além da data inicialmente prevista, o auxílio em causa deve ser qualificado como «novo auxílio» (executado sem autorização da Comissão) ou como «auxílio existente», tendo em conta a distinção entre estes dois tipos de auxílios previstos no Regulamento 2015/1589. Se o Tribunal de Justiça considerar que se trata de um «novo auxílio» e que a prorrogação do antigo regime em causa só pode ser considerada lícita após a adoção da Decisão de 2017, há que analisar a questão de saber se as recorrentes eram elegíveis para beneficiar do auxílio logo a partir de 2016, data na qual requereram a sua concessão.

14. Neste contexto, o Riigikohus (Supremo Tribunal) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem as normas da União Europeia relativas aos auxílios de Estado, designadamente a exigência do efeito de incentivo prevista no n.º 50 das Orientações de 2014, ser interpretadas no sentido de que um regime de auxílios que permite que um produtor de energia renovável requeira o pagamento de um auxílio de Estado depois de ter dado início aos trabalhos de execução de um projeto está em conformidade com as referidas normas, se uma disposição nacional conferir a todos os produtores que preencham os requisitos estabelecidos na lei direito ao auxílio e não conceder à autoridade competente nenhuma margem de apreciação a este respeito?

2) Fica, em todo o caso, excluído o efeito de incentivo de um auxílio quando o investimento que está na origem do auxílio tiver sido realizado devido à alteração dos requisitos de uma licença ambiental, mesmo nas situações em que, como no presente caso, o requerente tivesse provavelmente cessado a sua atividade devido aos requisitos mais exigentes da licença se não tivesse obtido o auxílio de Estado?

3) Tendo em conta, nomeadamente, as considerações do Tribunal de Justiça da União Europeia no Acórdão C-590/14 P (n.os 49 e 50), numa situação como a do presente caso, em que a Comissão declarou compatível com o mercado interno tanto um regime de auxílios existente como as alterações projetadas por uma decisão em matéria de auxílios, e o Estado admitiu, designadamente, que apenas iria aplicar o regime de auxílios existente até uma determinada data-limite, trata-se de um novo auxílio na aceção do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento [2015/1589], se o regime de auxílios baseado nas disposições legais vigentes continuar a ser aplicado após a data-limite indicada pelo Estado?

4) No caso de a Comissão ter decidido posteriormente não apresentar objeções a um regime de auxílios aplicado em violação do artigo 108.º, n.º 3, [TFUE], podem as pessoas com direito a um auxílio ao funcionamento requerer o pagamento do auxílio também relativamente ao período anterior à decisão da Comissão, desde que as disposições processuais nacionais o permitam?

5) Sem prejuízo do disposto no artigo 108.º, n.º 3, TFUE, um requerente que tenha pedido um auxílio ao funcionamento no âmbito de um regime de auxílios e que tenha dado início à execução de um projeto que preenchia os requisitos considerados compatíveis com o mercado interno num momento em que o regime de auxílios era legalmente aplicável, mas tenha apresentado o pedido de auxílio de Estado num momento em que o regime de auxílios foi prorrogado sem notificação prévia à Comissão, tem direito ao auxílio?»

15. Foram apresentadas observações escritas pela Elering, pelo Governo estónio e pela Comissão. Além disso, estas partes e a Espo apresentaram alegações orais na audiência que se realizou em 16 de março de 2022.

IV. Análise

A. Observações preliminares

16. Começo por salientar que o presente processo se insere num quadro jurídico e factual complexo caracterizado, nomeadamente, pela existência de vários regimes de auxílios de Estado, de incumprimentos da obrigação de «*standstill*» prevista no artigo 108.º, n.º 3, TFUE e de duas decisões nas quais a Comissão não levantou objeções a esses regimes.

17. Saliento igualmente que, nalguns pontos, as questões prejudiciais suscitadas pelo órgão jurisdicional de reenvio dizem respeito à interpretação do direito nacional. Além disso, este órgão jurisdicional questiona o Tribunal de Justiça sobre determinados aspetos que são essencialmente factuais e bastante técnicos. Ora, o Tribunal de Justiça não dispõe de determinadas informações necessárias para confirmar ou invalidar as conclusões preliminares do referido órgão jurisdicional. Quanto a esses aspetos, caberá por isso a este último tomar a decisão final, à luz das orientações que o Tribunal de Justiça venha a fornecer-lhe.

18. Recordo, neste contexto, que, quando o Tribunal de Justiça é chamado a conhecer de um pedido prejudicial, a sua função consiste em esclarecer o órgão jurisdicional nacional sobre o alcance das disposições da União para que este possa fazer uma correta aplicação das mesmas aos factos que lhe foram submetidos e não em proceder, ele próprio, a essa aplicação, tanto mais que não dispõe necessariamente de todos os elementos indispensáveis para o efeito [10].

19. Feitos estes esclarecimentos, afigura-se útil apresentar sucintamente as principais características do regime estónio de auxílios de Estado e os aspetos principais das Decisões de 2014 e 2017.

20. O Governo estónio implementou, a partir de 2003, várias versões de um regime de auxílios para aumentar a sua quota na produção de eletricidade na Estónia [11]. Os auxílios concedidos tinham como finalidade principal compensar a diferença entre os custos de produção e o preço de mercado para incentivar as empresas a construir unidades de produção de energia renovável.

21. Neste contexto, esse regime de auxílios previa que, sob determinadas condições, um produtor pudesse obter do gestor de rede um auxílio à produção de eletricidade a partir de uma fonte de energia renovável. Em primeiro lugar, o auxílio estava limitado aos novos produtores que entrassem no mercado e utilizassem um determinado tipo de unidades de produção com uma potência predefinida. Em segundo lugar, o montante do auxílio não era definido por referência ao custo do investimento do operador para a instalação das unidades de produção, mas dependia da quantidade de energia renovável produzida. Em terceiro lugar, o pagamento do auxílio não estava associado ao produtor de energia, mas à unidade de produção, de modo a que, em princípio, o mesmo produtor pudesse obter auxílios de Estado para várias instalações diferentes. Em quarto lugar, o referido regime limitava a 12 anos o período durante o qual esse auxílio podia ser pago, a contar do início da produção, que correspondia à data a partir da qual a unidade tivesse alimentado pela primeira vez a rede com eletricidade.

[10] Acórdão de 21 de junho de 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, n.º 15).

[11] Esse regime não foi qualificado como auxílio «existente» à data da adesão da Estónia e a Comissão só foi notificada desse regime no decurso de 2014.

22. Ora, a origem do presente reenvio prejudicial são em grande medida as dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio quanto à interpretação do conceito de «início da produção». Assim, esse órgão jurisdicional interroga-se, em especial, sobre a questão de saber se há que ter em conta como «data de início da produção», na aceção do § 108.º, n.º 3, da ELTS, a data em que foi iniciada a produção na central ou se a mera substituição de uma «unidade de produção» nessa central permite considerar que ocorreu um novo «início da produção». O referido órgão jurisdicional considera igualmente que esta questão está estreitamente relacionada com a interpretação que se deve dar à expressão «unidades de produção», à qual a legislação estónia faz referência [12].

23. Embora, de facto, como observa o órgão jurisdicional de reenvio, a resposta às questões prejudiciais dependa da qualificação desses dois conceitos, importa observar que essa questão, assim como a de saber se o *início da produção* pode ocorrer igualmente quando uma unidade de produção apenas tenha sido parcialmente substituída, releva exclusivamente do direito nacional [13].

24. Contudo, é importante sublinhar que, no âmbito do seu poder de apreciação, o juiz nacional tem de respeitar as Decisões de 2014 e 2017. Observo, a este respeito, que, embora o conceito de «*início da produção*» não esteja definido como tal nessas decisões, o mesmo é tido em conta para estabelecer o ponto de partida do período durante o qual uma sociedade pode beneficiar de um auxílio de Estado no quadro do regime de auxílios em causa. Assim, nas referidas decisões foram previstos vários requisitos para a concessão do auxílio, entre os quais constava — nomeadamente — o que prevê que a duração total do auxílio não deve ultrapassar um período de 12 anos a contar do «início da produção» [14].

25. Esclareço igualmente que, de acordo com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o alcance da autorização concedida pelas decisões da Comissão em matéria de auxílios de Estado é determinado tendo em conta o regime de auxílios notificado pelo Estado-Membro em causa [15]. Importa igualmente observar que a disposição pertinente do projeto de lei, ou seja, o artigo 108.º da ELTS, de que a Comissão foi notificada pelas autoridades estónias no âmbito do regime de auxílios autorizado pela Decisão de 2014, não deixa qualquer dúvida a este respeito [16].

26. Face ao exposto, afigura-se, à primeira vista, e sem prejuízo das verificações que o juiz nacional deverá levar a cabo, que o regime de auxílios em causa não permite acolher os pedidos das recorrentes (e que a Elering teve razão ao indeferir esses pedidos). Assim, considero que as Decisões de 2014 e 2017 devem ser interpretadas no sentido de que a substituição de uma unidade de produção não origina um «novo direito» a um auxílio de Estado e que, em todo o caso, não dá início a um novo período de 12 anos de pagamento do auxílio.

[12] Este órgão jurisdicional considera também que deve determinar se o conceito de «unidade de produção» engloba não apenas o conjunto turbina-gerador (designadamente os elementos que foram substituídos no caso em apreço), mas igualmente a barragem e o canal de derivação.

[13] No mesmo sentido, as questões relativas à qualificação das unidades de produção suscitadas pelo órgão jurisdicional de reenvio são questões de facto que apenas podem ser interpretadas pelo juiz nacional.

[14] V. considerandos 62, 73, 109 e 111 da Decisão de 2014 e considerando 66 da Decisão de 2017.

[15] Acórdão de 16 de dezembro de 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Comissão (C-537/08 P, EU:C:2010:769, n.º 44 e jurisprudência referida).

[16] A redação do projeto de lei (ELTS) de que a Comissão foi notificada previa, no seu artigo 108.º, que «nenhum auxílio será pago para a eletricidade produzida por uma nova unidade de produção instalada no mesmo local em substituição de uma unidade de produção antiga se, de acordo com a presente lei, o auxílio já tiver sido pago durante 12 anos para a eletricidade produzida pela unidade de produção a substituir. O auxílio será pago para a eletricidade produzida por uma unidade de produção construída em substituição de uma unidade de produção antiga até que tenham decorrido 12 anos desde o início da produção com a unidade de produção inicial».

27. Há que observar que, com as suas primeira e segunda questões prejudiciais, o órgão jurisdicional de reenvio parece interrogar o Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade do antigo regime com as normas da União em matéria de auxílios de Estado e, portanto, sobre a própria legalidade das Decisões de 2014 e 2017.

28. Ora, importa esclarecer que nenhuma das partes no processo principal contestou a legalidade das decisões da Comissão referidas *supra* ou, de forma mais geral, a legalidade do regime de auxílios em causa. De igual modo, nem as partes no processo principal nem terceiros impugnaram as decisões da Comissão no prazo de dois meses determinado pelo artigo 263.º TFUE. Nestas condições, como sublinha corretamente o governo estónio, as decisões da Comissão devem vincular os órgãos jurisdicionais nacionais a fim de garantir o princípio da segurança jurídica [17].

29. Feitos estes esclarecimentos a respeito do regime de auxílios em causa e das decisões da Comissão, importa passar à análise das questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio relativas, no que se refere às primeira e segunda questões, à interpretação do critério do «efeito de incentivo» que constitui um requisito prévio para a concessão de um auxílio de Estado à energia e ao ambiente. As terceira, quarta e quinta questões, dizem respeito a aspetos processuais relacionados com a justaposição dos vários regimes de auxílios de Estado instituídos pela Estónia e às consequências processuais da falta de notificação desses regimes à Comissão.

B. Quanto à primeira questão prejudicial

30. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça, no essencial, sobre a questão de saber se o antigo regime é compatível com o n.º 50 das Orientações de 2014, que prevê que um auxílio é desprovido de efeito de incentivo se o pedido de auxílio do beneficiário tiver sido apresentado às autoridades nacionais quando o trabalho num projeto já tiver sido lançado. O referido órgão jurisdicional pede assim ao Tribunal de Justiça que, de forma mais geral, se pronuncie sobre o alcance das orientações adotadas pela Comissão em caso de um eventual conflito com uma decisão adotada pela Comissão em matéria de auxílios de Estado.

31. Começo por recordar que, como foi nomeadamente especificado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Kotnik [18], os atos da Comissão, como as orientações, não são suscetíveis de criar obrigações autónomas para os Estados-Membros, limitando-se antes a prever condições destinadas a assegurar a compatibilidade dos auxílios de Estado com o mercado interno, que devem ser tidas em conta pela Comissão no exercício do amplo poder de apreciação de que dispõe ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE.

32. Ao adotar essas regras de conduta e ao anunciar, através da respetiva publicação, que as aplicará aos casos a que dizem respeito, a Comissão autolimita-se no exercício do seu poder de apreciação sendo que, em princípio, não pode abdicar dessas regras sob pena de, sendo caso disso, ser sancionada por violação de princípios gerais de direito como a igualdade de tratamento ou a proteção da confiança legítima [19]. Tal significa, na prática, que, se um Estado-Membro notificar a Comissão de um projeto de auxílio que é conforme com as orientações, esta deve, em

[17] Acórdão de 9 de março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, n.º 25).

[18] Acórdão de 19 de julho de 2016, Kotnik e o. (C-526/14, EU:C:2016:570, n.º 44).

[19] Acórdão de 19 de julho de 2016, Kotnik e o. (C-526/14, EU:C:2016:570, n.º 40).

princípio, autorizar esse projeto. Contudo, os Estados-Membros mantêm a faculdade de notificar a Comissão de projetos de auxílios de Estado que não satisfazem os critérios previstos nessa comunicação, podendo a Comissão autorizar esses projetos em circunstâncias excecionais [20].

33. Decorre do exposto que a Comissão mantém a liberdade de declarar compatível com o mercado interno um regime de auxílios no qual o respeito pela exigência do efeito de incentivo é assegurado de outra forma que não através da apresentação do pedido antes do lançamento dos trabalhos. No caso em apreço, a Comissão, tomando em consideração uma série de outros critérios, bem como os efeitos económicos concretos do regime de auxílios em causa, considerou que este continha um «efeito de incentivo» apesar de o pedido de auxílio de um beneficiário poder ser formulado após o lançamento dos trabalhos.

34. A este respeito, a Comissão concluiu que, em condições normais de mercado (e na falta de auxílios de Estado), as empresas em causa não seriam incentivadas a construir unidades de produção de energia renovável, uma vez que as mesmas não seriam competitivas. Assim, os auxílios concedidos visavam, principalmente, compensar a diferença entre os custos de produção e o preço de mercado para incentivar as empresas a construir tais unidades. Por outro lado, a Comissão sublinhou que o regime de auxílios em causa tem como característica essencial a circunstância de o prestador do auxílio não ter qualquer margem de apreciação quanto à concessão do auxílio, desde que o requerente desse auxílio preencha os requisitos previstos na lei. Assim, a Comissão concluiu que esse regime cumpria as exigências do efeito de incentivo, constatando que, na falta desses auxílios, o lançamento de novos projetos relativos às energias renováveis não teria a extensão e a celeridade necessárias [21].

35. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho que se responda à primeira questão prejudicial que a exigência do efeito de incentivo prevista no n.º 50 das Orientações de 2014 e aplicada nas Decisões de 2014 e 2017 não se opõe a que um produtor de energia renovável possa pedir o pagamento de um auxílio de Estado após o lançamento dos trabalhos de realização de um projeto, desde que, contudo, todos os demais requisitos previstos na decisão da Comissão que aprova a compatibilidade do regime de auxílio em causa estejam preenchidos.

C. Quanto à segunda questão prejudicial

36. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o efeito de incentivo dos auxílios de Estado fica, em todo o caso, excluído se o investimento que está na origem desse auxílio tiver sido efetuado devido a uma alteração dos requisitos de uma licença ambiental, mesmo nas situações em que, na falta do auxílio de Estado, o requerente teria provavelmente cessado as suas atividades devido aos requisitos mais exigentes da licença.

37. Por outras palavras, esta questão é relativa à existência de um efeito de incentivo no caso de a substituição de uma unidade de produção ser consequência de uma alteração do quadro jurídico que delimita esses investimentos.

38. Observo, antes de mais, que a referida questão apenas diz respeito a uma das recorrentes, concretamente a Veejaam, que em 2015 se viu obrigada a substituir a sua unidade de produção por uma nova unidade devido às alterações à lei estónia que já não permitiam que a antiga unidade de produção fornecesse eletricidade de forma eficaz.

[20] Acórdão de 19 de julho de 2016, Kotnik e o. (C-526/14, EU:C:2016:570, n.ºs 43 a 45).

[21] V. considerando 64 da decisão de 2014 e considerandos 62 e 63 da Decisão de 2017.

39. Em seguida, no que diz respeito ao efeito de incentivo, as Decisões de 2014 e 2017 remetem para o n.º 49 das Orientações de 2014, que prevê que os auxílios ao ambiente e à energia só podem ser considerados compatíveis com o mercado interno se tiverem um efeito de incentivo.

40. Para verificar se o auxílio tem um efeito de incentivo é efetuada uma comparação entre, por um lado, o cenário hipotético em que o auxílio é concedido à empresa e, por outro, o cenário «contrafactual» que não prevê o pagamento de qualquer auxílio. Na criação deste último cenário, importa ter em conta todos os elementos objetivos de facto, como as exigências ambientais, que têm impacto na rentabilidade de uma unidade de produção concreta. A autoridade responsável pela concessão do auxílio está então obrigada a verificar a credibilidade do cenário «contrafactual» e a confirmar que o auxílio tem o efeito de incentivo requerido.

41. Saliento, a este respeito, que não resulta das Orientações de 2014 que a realização de um investimento para dar cumprimento a uma alteração dos requisitos de uma licença ambiental implique excluir, em todos os casos, a existência de um efeito de incentivo do auxílio. O mesmo se aplica à Decisão de 2014, que não previu especificamente a situação em causa na segunda questão prejudicial, ou seja, a hipótese de um investimento relacionado com requisitos mais exigentes que sejam impostos pelo direito nacional.

42. Sem prejuízo das observações que se seguem, considero, por isso, que o efeito de incentivo dos auxílios de Estado não fica excluído se o investimento que está na origem do auxílio tiver sido efetuado devido à alteração dos requisitos de uma licença ambiental (nomeadamente quando o auxílio inicial se tiver tornado insuficiente devido à alteração das exigências ambientais).

43. Sublinho, a este respeito, que o órgão jurisdicional de reenvio considera que a solução dos processos principais dependerá da questão de saber se há que ter em conta, como «data de início da produção», na aceção do § 108.º, n.º 3, da ELTS, a data em que foi iniciada a produção na central ou se a mera substituição de uma «unidade de produção» nessa central permite considerar que ocorreu um novo «início da produção» [22]. A resposta a esta questão permitirá determinar se a Veejaam pode reclamar o pagamento de um novo auxílio de Estado, quando já tinha beneficiado desse auxílio pelo período de 12 anos previsto no regime estónio para uma unidade inicialmente instalada na mesma central hidroelétrica e que foi objeto de substituição.

44. Ora, como foi referido nos n.ºs 23 a 25 das presentes conclusões, embora essa questão diga respeito ao direito nacional e seja abrangida pelo poder de apreciação do juiz nacional, este está obrigado a respeitar os requisitos associados às Decisões de 2014 e 2017. Recordo, a este respeito, que o pagamento de um auxílio de Estado com base nas Decisões de 2014 e 2017 está sujeito a um determinado número de requisitos, incluindo o que prevê que a duração do auxílio concedido esteja limitada a um período de 12 anos.

45. Por último, é igualmente importante observar que decorre dos objetivos do regime estónio, aprovado pela Comissão, que este visa facilitar a entrada de novos operadores no mercado das energias renováveis. Não resulta de forma alguma das Decisões de 2014 e 2017 que o objetivo desse sistema seja apoiar de forma permanente (ou, pelo menos, por um período superior ao período de 12 meses que foi aprovado por esse regime) produtores que já tenham recebido um auxílio de Estado para efetuar investimentos em energias renováveis. Assim, além do risco de sobrecompensação, admitir que cada substituição de unidade contribui para dar início a um

[22] V. n.º 22 das presentes conclusões.

novo período de auxílio de 12 anos, levaria a que as empresas em causa recebessem subvenções de forma automática e (praticamente) ininterrupta, eliminando, assim, simultaneamente qualquer risco comercial.

46. O facto de, no caso em apreço, a substituição do material se ter devido a uma alteração do quadro jurídico que delimita esses investimentos não afeta a conclusão anterior. De facto, se a abordagem da Veejaam fosse acolhida, tal significaria que a concessão dos auxílios de Estado poderia depender integralmente da iniciativa legislativa ou regulamentar dos Estados-Membros, sem que fosse tomado em consideração o quadro decisório da Comissão, uma solução que não estaria em conformidade com as regras do direito da União em matéria de auxílios de Estado.

47. Decorre do que precede que compete, em princípio, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, atendendo aos factos do caso em apreço, a credibilidade do cenário «contrafactual» apresentado pela Veejaam no seu pedido de auxílio e, nomeadamente, se esta teria cessado a sua atividade se não tivesse obtido o auxílio devido aos novos requisitos mais exigentes. No entanto, no quadro dessa análise, o referido órgão jurisdicional está vinculado pelas Decisões de 2014 e 2017, e nomeadamente pelo requisito relacionado com o limite da duração máxima do período de auxílio, fixado em 12 anos.

48. Neste contexto, proponho que se responda à segunda questão prejudicial no sentido de que o efeito de incentivo de um auxílio de Estado não fica excluído quando o investimento que justifica esse auxílio tenha sido realizado devido a uma alteração dos requisitos da licença ambiental, nomeadamente nas situações em que, se não tivesse obtido o auxílio de Estado, o requerente teria cessado a sua atividade devido aos requisitos mais exigentes da licença, desde que o auxílio concedido preencha os requisitos impostos pela decisão da Comissão que declarou o regime de auxílios em causa compatível.

D. Quanto à terceira questão prejudicial

49. A terceira questão visa determinar se a República da Estónia executou um novo auxílio sem autorização da Comissão.

50. Recordo que decorre da Decisão de 2014, bem como das informações de que o Tribunal de Justiça dispõe, que a República da Estónia tinha previsto manter o antigo regime até 31 de dezembro de 2014, data na qual o novo regime, caracterizado por um sistema de abertura à concorrência entre os operadores e igualmente aberto aos produtores que tivessem iniciado a sua atividade após 1 de março de 2013, devia entrar em vigor [23]. Ora, a entrada em vigor deste novo regime foi adiada e, consequentemente, o antigo regime ainda era aplicado na Estónia quando a Veejaam e a Espo apresentaram o seu pedido de auxílio à Elering em 2016. Na Decisão de 2017, embora tenha concluído que a aplicação do antigo regime além de 31 de dezembro de 2014 constituía uma violação da obrigação de «*standstill*» prevista no artigo 108.º, n.º 3, TFUE [24], a Comissão declarou o auxílio compatível com o mercado interno, pela segunda vez, autorizando a prorrogação do antigo regime de auxílios até 31de dezembro de 2016.

[23] V. considerandos 27, 28 e 106 da Decisão de 2014.

[24] V. considerandos 29, 31 e 96 da Decisão de 2017.

51. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se a prorrogação da aplicação do antigo regime, que se tinha tornado um «auxílio existente» graças à sua aprovação pela Decisão de 2014, além da data indicada à Comissão, constitui um «novo auxílio», na aceção do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento 2015/1589.

52. Importa observar, em primeiro lugar, que, no direito da União, existe uma diferença, tanto de ordem material como processual, entre os «auxílios existentes» e os «novos auxílios». Por um lado, é qualificada como «auxílio existente», uma medida estatal que seja abrangida por um dos cinco tipos de auxílios existentes enunciados no artigo 1.º, alínea b), do Regulamento 2015/1589 [25]. Por outro lado, o artigo 1.º, alínea c), desse regulamento define um novo auxílio como «quaisquer […] regimes de auxílio e auxílios individuais, que não sejam considerados auxílios existentes, incluindo as alterações a um auxílio existente». A qualificação de uma medida como auxílio existente ou como novo auxílio determina, além disso, o procedimento no qual a Comissão se baseia para verificar a compatibilidade desse auxílio com o mercado interno.

53. Por força do artigo 108.º, n.º 1, TFUE, um auxílio existente pode ser regularmente executado enquanto a Comissão não o tiver declarado incompatível. Em contrapartida, o n.º 3 desse artigo exige que a Comissão seja notificada dos projetos de novo auxílio [26] e que estes não possam ser executados antes de o procedimento ter conduzido a uma decisão final [27]. Assim, contrariamente aos novos auxílios, considerados «ilegais» sempre que um Estado-Membro os conceda em violação do dever de suspensão previsto nesse número, um auxílio existente deve ser considerado legal até que a Comissão, no quadro da análise permanente prevista no artigo 108.º, n.º 1, TFUE, declare a sua incompatibilidade com o mercado interno [28].

54. Importa observar, em segundo lugar, que decorre da Decisão de 2014 que a Comissão declarou o antigo regime de auxílios compatível com o mercado interno, com base num determinado número de compromissos assumidos pela República da Estónia, entre os quais nomeadamente o de aplicar esse regime apenas até 31 de dezembro de 2014 [29]. Saliento, a este respeito, que o próprio órgão jurisdicional de reenvio conclui, na sua decisão de reenvio, que a República da Estónia prolongou o regime de auxílios existente sem a aprovação da Comissão e, portanto, em violação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE. A Comissão declarou igualmente, na sua Decisão de 2017, que, ao prosseguir com o regime existente após 1 de janeiro de 2015 e ao permitir, assim, que novos produtores se associassem ao regime, as autoridades estónias introduziram a medida de auxílio em questão antes da decisão final da Comissão [30].

55. Ora, de acordo com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a autorização dada pela Comissão para executar um auxílio compatível com o mercado interno apenas é válida quando o Estado-Membro respeitar os compromissos que aceitou, que são parte integrante da medida

[25] No caso em apreço, o tipo de auxílio existente relevante é o definido no artigo 1.º, alínea b), ii), desse regulamento.

[26] Incluindo os projetos que visem alterar um auxílio existente, uma vez que a alteração de um auxílio existente constitui um novo auxílio na aceção do artigo 1.º, alínea c), do regulamento 2015/1589.

[27] Acórdão de 26 de outubro de 2016, DEI e Comissão/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, n.º 45).

[28] Acórdão de 18 de novembro de 2010, NDSHT/Comissão (C-322/09 P, EU:C:2010:701, n.º 52).

[29] Esta posição é contestada pela Elering, que faz uma interpretação diferente da Decisão de 2014. Assim, a Elering sustenta que o antigo regime não previa o respetivo termo e que da Decisão de 2014 não decorre que a Comissão tenha sujeitado a aprovação do antigo regime à condição de este ter de terminar em 31 de dezembro de 2014 ou de este ter de ser substituído pelo novo regime. Daqui decorre que a República Estónia podia legitimamente não executar as alterações aprovadas pela referida decisão e continuar a aplicar o regime de auxílios anterior aprovado por essa decisão.

[30] V. subsecção 3.2 da Decisão de 2017.

autorizada. Se tais compromissos não constarem do direito nacional, cabe ao Estado-Membro alterar a sua legislação de forma adequada para poder respeitar os compromissos que propõe e, portanto, permanecer dentro dos limites da autorização concedida pela Comissão [31].

56. A este respeito, há que salientar que, no Acórdão DEI e Comissão/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797), que aliás é expressamente referido pelo órgão jurisdicional de reenvio na sua terceira questão, o Tribunal de Justiça considerou que o período de validade de um auxílio existente constitui um elemento suscetível de influenciar a avaliação, pela Comissão, da compatibilidade desse auxílio com o mercado interno [32]. Nestas condições, a prorrogação do período de validade de um auxílio existente deve ser considerada como uma alteração de um auxílio existente, pelo que, por força do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento 2015/1589, constitui um novo auxílio [33].

57. Por conseguinte, importa responder à terceira questão que, quando a Comissão tenha, através de uma decisão relativa a um auxílio de Estado, declarado compatível com o mercado interno tanto um regime de auxílios existente como as alterações projetadas, mas o Estado-Membro não cumprir o seu compromisso de aplicar esse regime apenas até uma determinada data, a aplicação do referido regime além dessa data é considerada um «novo auxílio», na aceção do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento 2015/1589.

E. Quanto às quarta e quinta questões prejudiciais

58. Com as suas quarta e quinta questões, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se a respeito dos efeitos de uma eventual violação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, relativamente aos pedidos de auxílios de Estado formulados pelas recorrentes durante o período em que esses auxílios podiam ser considerados ilegais. Essas questões colocam-se, no essencial, na hipótese de o Tribunal de Justiça considerar que, durante o período compreendido entre 2015 e 2017, o antigo regime constituía um novo auxílio, sendo por isso ilegal. Atendendo à resposta que proponho que seja dada à terceira questão prejudicial, considero que há que responder às quarta e quinta questões prejudiciais.

59. Assim, a quarta questão visa determinar se a Veejaam e a Espo podiam beneficiar do auxílio logo a partir da data de apresentação do seu pedido, em 2016, ou apenas a partir da data de adoção da Decisão de 2017. A quinta questão está por seu turno relacionada com a situação específica da Espo. De facto, esta sociedade pediu para poder beneficiar do auxílio numa altura em que este (concretamente em 2016) podia ser considerado ilegal, ao passo que a realização do investimento, no decurso de 2009, podia ser abrangida pela autorização da Decisão de 2014.

60. Dada a sua conexão, proponho que estas questões sejam tratadas conjuntamente.

61. A título preliminar, saliento que a Comissão considera que as quarta e quinta questões são hipotéticas e, consequentemente, inadmissíveis, atendendo a que as recorrentes não tinham direito aos auxílios nem ao abrigo do antigo regime nem ao abrigo do novo regime de auxílios porque já tinham recebido auxílios durante um período de 12 anos.

[31] Acórdão de 15 de outubro de 2015, Iglesias Gutiérrez e Rion Bea (C-352/14 e C-353/14, EU:C:2015:691, n.ºs 28 e 29).

[32] Acórdão de 26 de outubro de 2016, DEI e Comissão/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, n.º 49 e jurisprudência referida).

[33] Acórdão de 26 de outubro de 2016, DEI e Comissão/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, n.º 50 e jurisprudência referida).

62. É verdade que não se afigura que as recorrentes tenham direito ao pagamento de novos auxílios — nomeadamente pelo motivo invocado pela Comissão [34]. Também não é menos verdade que a resposta à questão de saber se as recorrentes podiam beneficiar do auxílio dependerá, *in fine*, da interpretação de determinados elementos factuais e da interpretação do regime estónio que releva exclusivamente do direito nacional. Por conseguinte, considero que há que responder a essas questões, sublinhando, contudo, que as referidas respostas pressupõem que os requisitos associados às Decisões de 2014 e 2017 são respeitados.

63. Recordo que resulta da qualificação do antigo regime como «novo auxílio» devido à violação da obrigação de notificação prevista no artigo 108.º, n.º 3, TFUE que entre 2015 e 2017 esse auxílio era «ilegal». O referido auxílio só passou a ser um «auxílio existente» (e portanto «legal») em 6 de dezembro de 2017, data na qual a sua prorrogação foi declarada compatível com o mercado interno pela decisão da Comissão [35].

64. De acordo com jurisprudência constante, a decisão de aprovação da Comissão não tem como consequência regularizar, *a posteriori*, as medidas de auxílio de que aquela não tenha sido notificada e que sejam contrárias ao artigo 108.º, n.º 3, TFUE [36]. O Tribunal de Justiça declarou, assim, que a ilegalidade de uma medida de auxílio (ou de uma parte dessa medida) em virtude da violação da obrigação de notificação não é afetada pelo facto de essa medida ter sido considerada compatível com o mercado comum por uma decisão final da Comissão [37]. Qualquer outra interpretação conduziria a favorecer a inobservância do artigo 108.º, n.º 3, terceira frase, TFUE, e privaria este artigo do seu efeito útil [38]. Com efeito, se, relativamente a um projeto de auxílio, compatível ou não com o mercado interno, o incumprimento do disposto no artigo 108.º, n.º 3, TFUE não implicasse maiores riscos ou sanções do que o seu cumprimento, o incentivo para os Estados-Membros notificarem e aguardarem uma decisão sobre a compatibilidade seria consideravelmente reduzido, à semelhança do que consequentemente aconteceria com o âmbito da fiscalização da Comissão [39].

65. Decorre de todas as considerações precedentes que a irregularidade processual se mantém independentemente da eventual compatibilidade dos auxílios com o mercado interno. Assim, o direito da União exige, por um lado, que os órgãos jurisdicionais nacionais tomem as medidas adequadas para sanar eficazmente os efeitos da ilegalidade e, nomeadamente, proteger os direitos dos particulares contra as infrações resultantes da ilegalidade do auxílio. Por outro lado, por força do direito da União, o juiz nacional está obrigado a ordenar ao beneficiário do auxílio o pagamento dos juros relativos ao período de duração da ilegalidade desse auxílio [40]. Esta obrigação, que incumbe ao juiz nacional, resulta do facto de a execução de um auxílio em violação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE conferir ao beneficiário deste uma vantagem indevida que consiste, por um lado, no não pagamento dos juros que teria suportado sobre o montante do auxílio se tivesse tido de contrair um empréstimo no mercado enquanto aguardava pela adoção da decisão final da Comissão e, por outro, na melhoria da sua posição concorrencial face aos outros operadores do mercado durante o período de duração da ilegalidade do auxílio em causa [41].

34 V. n.ºs 24 a 26 das presentes conclusões.

35 V., nesse sentido, Acórdão de 21 de outubro de 2003, van Calster e o. (C-261/01 e C-262/01, EU:C:2003:571, n.º 56).

36 Acórdão de 19 de março de 2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, n.º 76).

37 Acórdão de 21 de outubro de 2003, van Calster e o. (C-261/01 e C-262/01, EU:C:2003:571, n.º 62).

38 Acórdão de 24 de novembro de 2020, Viasat Broadc5asting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, n.º 21 e jurisprudência referida).

39 Acórdão de 24 de novembro de 2020, Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, n.º 23 e jurisprudência referida).

40 Acórdão de 5 de março de 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, n.º 134 e jurisprudência referida).

41 Acórdão de 5 de março de 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, n.º 132 e jurisprudência referida).

66. Ora, há que observar que, no presente processo, durante o «período de duração da ilegalidade» (entre 2015 e 2017), não foi pago às recorrentes nenhum auxílio relacionado com os pedidos que apresentaram em 2016 [42]. Consequentemente, estas sociedades não estavam obrigadas a pagar juros sobre montantes que nunca foram recebidos (a título dos referidos pedidos). Coloca-se, portanto, a questão de saber se, nesse caso, as autoridades estónias podem pagar retroativamente esse auxílio, não tomando como ponto de partida a data da Decisão de 2017, mas sim a do pedido de pagamento do auxílio em 2016, na medida em que o direito nacional o permita.

67. Considero que se deve responder afirmativamente a essa questão, pelas razões que se seguem.

68. Importa recordar que o artigo 108.º, n.º 3, TFUE tem como objetivo garantir que um auxílio incompatível com o mercado interno nunca seja executado e que apenas sejam executados auxílios compatíveis. Assim, numa primeira fase, esse objetivo é alcançado provisoriamente por meio da proibição prevista nessa disposição e, numa segunda fase, é definitivamente alcançado por meio da decisão final da Comissão, a qual, quando seja negativa, obsta para o futuro à execução do projeto de auxílio objeto de notificação [43].

69. Contudo, quando a Comissão adotar uma decisão positiva e concluir que o regime de auxílios aplicado é efetivamente um regime de auxílios compatível, o auxílio ilegal não acarreta o risco de prejudicar as pessoas em causa e de gerar uma distorção da concorrência, o que, por outro lado, torna supérfluo o objetivo, prosseguido pelo artigo 108.º, n.º 3, TFUE, de prevenir a execução de um auxílio incompatível. O efeito útil desta disposição não seria, por isso, posto em causa pela decisão de conceder esse auxílio retroativamente.

70. Por outro lado, considero que, no caso em apreço, permitir que a República Estónia possa deferir um pedido de pagamento de um auxílio declarado compatível pela Comissão, incluindo no que se refere ao período anterior a essa decisão, permite garantir a inexistência de distorção da concorrência no mercado; nomeadamente atendendo a que, no caso em apreço, determinados operadores parecem ter continuado a receber auxílios ao abrigo do antigo regime, durante o período de duração da ilegalidade. Assim, em princípio, estes não estão obrigados, à luz da jurisprudência referida no n.º 65 das presentes conclusões, a restituir o auxílio, mas apenas a pagar juros relativos ao auxílio recebido durante esse período. Ora, impedir que operadores que não receberam auxílios não os recebam retroativamente (ao abrigo do mesmo regime e durante o mesmo período), apesar de serem elegíveis com base numa decisão da Comissão que declarou o auxílio compatível, poderia criar uma desigualdade de tratamento que levaria a uma distorção da concorrência.

71. Por último, quanto à situação da Espo, que, em 2009, instalou uma unidade de produção, mas que apenas pediu o auxílio em causa para a eletricidade produzida por essa unidade em 2016, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o facto de esse pedido ter sido apresentado numa data que não era abrangida pela Decisão de 2014 implica o indeferimento do pedido dessa sociedade, apesar de esta poder ter direito a beneficiar do antigo regime, aprovado pela Decisão de 2014. De acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, coloca-se assim a questão de determinar se a proibição de executar auxílios prevista no artigo 108.º, n.º 3, TFUE pode constituir um obstáculo a esse pedido, caso o direito nacional o permita.

[42] O caso específico da Espo, que continuou a receber o auxílio ao abrigo do antigo regime durante o período de 2015-2016, é tratado no n.º 75 das presentes conclusões.

[43] Acórdão de 12 de fevereiro de 2008, CELF e Ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79), n.ºs 47 e 48.

72. Embora, na minha opinião, pelas razões referidas *supra*, o artigo 108.º, n.º 3, TFUE não se oponha a que a República da Estónia defira o pedido em causa na medida em que o direito nacional o permita, a verdade é que o órgão jurisdicional de reenvio está obrigado a respeitar as Decisões de 2014 e 2017.

73. Há que salientar, em primeiro lugar, que a formulação da questão, tal como submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio, parece assentar na premissa de que a Espo tinha direito ao auxílio para a instalação da unidade de produção no decurso de 2009, o que não parece ser o caso com base nas Decisões de 2014 e 2017, atendendo a que essa sociedade já recebera o auxílio previsto pelo regime estónio durante o período máximo de 12 anos.

74. Em segundo lugar, importa observar que a Espo parece, de facto, ter recebido auxílios para essa nova instalação a partir de 2009 (data da sua instalação) e até 2015 (data do termo do período máximo de 12 anos de concessão dos auxílios) [44].

75. Em terceiro lugar, compete ao juiz nacional analisar em que medida a Espo deve pagar juros pelo período compreendido entre 2014 e 2015, uma vez que o auxílio recebido constituía um auxílio ilegal. Assim, ao contrário da Veejaam, que não beneficiou do auxílio relativo ao seu pedido de 2016, decorre do pedido prejudicial que a Espo beneficiou do auxílio durante o período compreendido entre 1 de abril de 2004 e 31 de dezembro de 2015. Assim, em conformidade com a jurisprudência constante que figura no n.º 65 das presentes conclusões, embora esta sociedade não estivesse obrigada a reembolsar o capital recebido, subsiste a questão do eventual pagamento dos juros relativos ao período de duração da ilegalidade do auxílio.

76. Face ao exposto, proponho que se responda às quarta e quinta questões que, quando a Comissão decidir não levantar objeções a um regime de auxílios de Estado aplicado em violação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, as pessoas que tenham direito a beneficiar de um auxílio ao funcionamento podem requerer o pagamento do auxílio relativamente ao período anterior à decisão da Comissão se as regras processuais nacionais o permitirem, desde que, contudo, todos os demais requisitos previstos nessa decisão estejam preenchidos.

V. Conclusão

77. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pelo Riigikohus (Supremo Tribunal, Estónia) da seguinte forma:

1) A exigência do efeito de incentivo prevista no n.º 50 das Orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020 não se opõe a que um produtor de energia renovável possa pedir o pagamento de um auxílio de Estado após o lançamento dos trabalhos de realização de um projeto, desde que, contudo, todos os demais requisitos previstos na decisão da Comissão que aprova a compatibilidade do regime de auxílio em causa estejam preenchidos.

[44] V. n.º 8 das presentes conclusões.

2) O efeito de incentivo de um auxílio de Estado não fica excluído quando o investimento que justifica esse auxílio tenha sido realizado devido a uma alteração dos requisitos da licença ambiental, nomeadamente nas situações em que, se não tivesse obtido o auxílio de Estado, o requerente teria cessado a sua atividade devido aos requisitos mais exigentes da licença, desde que o auxílio concedido preencha os requisitos impostos pela decisão da Comissão que declarou o regime de auxílios em causa compatível.

3) Quando a Comissão tenha, através de uma decisão relativa a um auxílio de Estado, declarado compatível com o mercado interno tanto um regime de auxílios existente como as alterações projetadas, mas o Estado-Membro não cumprir o seu compromisso de aplicar o regime de auxílios apenas até uma determinada data, a aplicação desse regime de auxílios além dessa data é considerada um «novo auxílio», na aceção do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

4) Quando a Comissão decidir não levantar objeções a um regime de auxílios de Estado aplicado em violação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, as pessoas que tenham direito a beneficiar de um auxílio ao funcionamento podem requerer o pagamento do auxílio relativamente ao período anterior à decisão da Comissão se as regras processuais nacionais o permitirem, desde que, contudo, todos os demais requisitos previstos nessa decisão estejam preenchidos.