



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 15 grudnia 2022 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Pomoc państwa – Wsparcie dla energii ze źródeł odnawialnych –
Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią
w latach 2014–2020 – Efekt zachęty w przypadku pomocy, o którą wnioskowano po rozpoczęciu
prac nad danym projektem – Artykuł 108 ust. 3 TFUE – Obowiązek zgłoszenia –
Konsekwencje naruszenia obowiązku zgłoszenia

W sprawie C-470/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie
prejudycjalnym, złożony przez Riigikohus (sąd najwyższy, Estonia) postanowieniem z dnia
28 września 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 września 2020 r., w postępowaniu:

AS Veejaam,

OÜ Espo

przeciwko

AS Elering,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Arabadjiev (sprawozdawca), prezes izby, L. Bay Larsen, wiceprezes Trybunału,
pełniący obowiązki sędziego pierwszej izby, P.G. Xuereb, A. Kumin i I. Ziemele, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Rantos,

sekretarz: C. Strömholm, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 marca
2022 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu OÜ Espo – H. Jürimäe i T. Laasik, vandeadvokaadid,
- w imieniu AS Elering – K. Laidvee i A. Sigal, vandeadvokaadid,

* Język postępowania: estoński.

- w imieniu rządu estońskiego – N. Grünberg i M. Kriisa, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – A. Bouchagiar, G. Braga da Cruz oraz E. Randvere, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 2 czerwca 2022 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 108 ust. 3 TFUE, 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 (Dz.U. 2015, L 248, s. 9), a także pkt 50 wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 (Dz.U. 2014, C 200, s. 1; zwanych dalej „wytycznymi z 2014 r.”).
- 2 Wniosek został złożony w kontekście dwóch sporów, pierwszego – pomiędzy AS Veejaam a AS Elering, estońskim organem odpowiedzialnym za przyznawanie pomocy na energię ze źródeł odnawialnych, i drugiego – pomiędzy OÜ Espo a Elering, w przedmiocie otrzymania przez dwie wskazane tu spółki pomocy.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie 2015/1589

- 3 Zgodnie z art. 1 lit. b) i c) rozporządzenia 2015/1589:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[...]

b) »istniejąca pomoc« oznacza:

- i) bez uszczerbku dla art. 144 i 172 [a]ktu [dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji oraz dostosowań traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 1994, C 241, s. 21, Dz.U. 1995, L 1, s. 1)] i pkt 3 lit. b) i dodatku do załącznika IV do [a]ktu [dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 2003, L 236, s. 33)], pkt 2 i pkt 3 lit. b), dodatku do załącznika V do [a]ktu [dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 2005, L 157, s. 203)] i pkt 2 i pkt 3 lit. b), dodatku do załącznika IV do [a]ktu [dotyczącego warunków

przystąpienia Republiki Chorwacji oraz dostosowań w Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz.U. 2012, L 112, s. 21)] – wszelką pomoc istniejącą przed wejściem w życie [traktatu FUE] w poszczególnych państwach członkowskich, czyli programy pomocowe [systemy pomocy] oraz pomoc indywidualna, które zostały wprowadzone w życie przed wejściem w życie [traktatu FUE], 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 [Europejską] lub przez Radę [Unii Europejskiej];
- iii) pomoc uważaną za dozwoloną na podstawie art. 4 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 659/1999 [z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 1999, L 83, s. 1)] 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 [są] pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy;

[...]”.

Wytyczne z 2014 r.

- 4 Punkty 49–52 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.

(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.

(51) Państwa członkowskie muszą wprowadzić i stosować formularz wniosku o pomoc. Formularz wniosku zawiera co najmniej nazwę wnioskodawcy i wielkość przedsiębiorstwa, opis projektu, w tym jego lokalizację, oraz daty rozpoczęcia i zakończenia, kwotę pomocy niezbędną do realizacji projektu i koszty kwalifikowalne. W formularzu wniosku beneficjenci muszą opisać sytuację, która miałaby miejsce, gdyby nie przyznano pomocy, tj. sytuację zwaną scenariuszem lub projektem alternatywnym [...].

(52) Po otrzymaniu formularza wniosku organ przyznający pomoc musi zweryfikować wiarygodność scenariusza alternatywnego i potwierdzić, że pomoc stwarza wymagany efekt zachęty. Scenariusz alternatywny jest wiarygodny, jeśli ma oparcie w rzeczywistości i odnosi się do uwarunkowań wpływających na proces decyzyjny w czasie podjęcia przez beneficjenta decyzji dotyczącej inwestycji [...].

Decyzje z 2014 r. i z 2017 r.

- 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) (Dz.U. 2015, C 44, s. 2; zwaną dalej „decyzją z 2014 r.”) Komisja stwierdziła, że estoński system pomocy, mimo że naruszał obowiązek wynikający z art. 108 ust. 3 TFUE, spełniał warunki określone we wspólnotowych wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz ochrony środowiska naturalnego (Dz.U. 2001, C 37, s. 3), wytycznych wspólnotowych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska (Dz.U. 2008, C 82, s. 1) oraz wytycznych z 2014 r., w taki sposób, że wspomniany system był 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) (Dz.U. 2018, C 121, s. 7; zwaną dalej „decyzją z 2017 r.”) Komisja, stwierdziwszy, że z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE Estonia wprowadziła zmiany w systemie pomocy, który był przedmiotem decyzji z 2014 r., uznała, że system pomocy będący wynikiem tych zmian jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 TFUE.

Prawo estońskie

- 7 Artykuły 59, 59¹ i 108 elektrituruseadus (ustawy o rynku energii elektrycznej) (RT I 2015, 43, 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 [megawatów (MW)];
- 2) na wytwarzanie energii elektrycznej, od dnia 1 lipca 2010 r., jeżeli wykorzystywał w tym celu biomasę w kogeneracji, chyba że energia elektryczna została wytworzona z biomasy w procesie kondensacji, w którym to przypadku pomoc nie jest przyznawana. Rząd Republiki Estonii, na wniosek właściwego ministra, określa w drodze rozporządzenia przepisy szczególne w dziedzinie kogeneracji. Właściwy minister kieruje do rządu Republiki Estońskiej wniosek dotyczący przepisów szczególnych w dziedzinie kogeneracji, którego podstawą jest projekt przedstawiony przez estoński urząd ds. konkurencji;

[...]

- 4) na wytwarzanie energii elektrycznej, pod warunkiem że wykorzystywał w tym celu, w efektywnym procesie kogeneracji, instalację wytwórczą o mocy elektrycznej nieprzekraczającej 10 MW;

[...]

Artykuł 59¹. 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 instalację wytwórczą spełniającą wymagania niniejszej ustawy i kodeksu sieci;
- 2) producent wypełnia obowiązki określone w rozdziale 4 i art. 58 niniejszej ustawy.

(2) Producent nie korzysta z pomocy:

- 1) na warunkach, o których mowa w art. 59 ust. 1 pkt [5] tej ustawy, jeżeli cena uprawnień do emisji gazów cieplarnianych jest niższa niż [dziesięć] euro za tonę [dwutlenku węgla (CO₂)];
- 2) zgodnie z art. 59 ust. 2 pkt [1] niniejszej ustawy w odniesieniu do energii elektrycznej wytworzonej przez instalację wytwórczą, której moc udostępniona gwarantuje producentowi możliwość skorzystania z pomocy na podstawie art. 59 ust. 2 pkt [4, 5 lub 6];
- 3) jeżeli państwo wypłaciło producentowi energii wiatrowej pomoc inwestycyjną z tytułu tej samej instalacji wytwórczej;
- 4) jeżeli producent nie posiada pozwolenia środowiskowego niezbędnego do wytwarzania energii elektrycznej lub nie przestrzega warunków związanych z takim pozwoleniem;
- 5) za energię elektryczną wytwarzaną na potrzeby własne elektrowni.

(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 w celu ustalenia pochodzenia energii elektrycznej, w przypadku gdy nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie tego pochodzenia oraz ilości energii elektrycznej.

[...]

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 [...], a pomoc, o której mowa w pkt [5], może być wypłacana w ciągu 20 lat. Pomoc, o której mowa w art. 59, na energię elektryczną wytwarzaną z odnawialnych źródeł energii przez instalację wytwórczą oddaną do użytku przed dniem 1 stycznia 2002 r. może być wypłacana do dnia 31 grudnia 2012 r.

[...]

(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.

[...]”.

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

- 8 W latach 2001–2015 Veejaam wytwarzała energię elektryczną w elektrowni wodnej w Joaveski (Estonia), wykorzystując dwie instalacje wytwórcze o mocy 100 kilowatów (kW) i 200 kW. W latach 2001–2012 Veejaam korzystała z pomocy na energię ze źródeł odnawialnych przewidzianej w estońskim systemie pomocy będącym przedmiotem postępowania głównego. W 2015 r. spółka ta zastąpiła istniejące instalacje wytwórcze nowym generatorem turbinowym o mocy 200 kW, zainstalowanym na starej zaporze elektrowni, tak że z istniejących wcześniej urządzeń pozostał tylko jeden punkt pomiarowy. W dniu 21 stycznia 2016 r. Veejaam przekazała Elering dane nowej instalacji wytwórczej w celu ubiegania się o pomoc na energię ze źródeł odnawialnych. Wniosek ten został oddalony ze względu na to, 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 W latach 2004–2009 Espo wytwarzała energię elektryczną w elektrowni wodnej w Pikru (Estonia), za pomocą turbiny o mocy 15 kW. W 2009 r. uruchomiono tam nową turbinę o mocy 45 kW. Espo korzystała z pomocy na energię ze źródeł odnawialnych w latach 2004–2015. Wniosek o pomoc złożony przez Espo do Elering w 2016 r., dotyczący energii wytwarzanej przy użyciu nowej turbiny, został oddalony w istocie z tych samych powodów co te, które zostały przedstawione przez ten organ w odniesieniu do wniosku Veejaam.
- 10 Veejaam i Espo wniosły skargi na decyzje Elering odmawiające im przyznania pomocy na energię ze źródeł odnawialnych do Tallinna Halduskohus (sądu administracyjnego w Tallinie, Estonia). W następstwie orzeczeń z dnia 10 października 2017 r. i z dnia 27 października 2017 r., na mocy których sąd ten oddalił wspomniane skargi, spółki te wniosły apelację od tych orzeczeń do Tallinna Ringkonnakohus (sądu apelacyjnego w Tallinie, Estonia). W następstwie oddalenia wspomnianych odwołań Veejaam i Espo wniosły skargę kasacyjną do Riigikohus (sądu najwyższego, Estonia), będącego sądem odsyłającym.
- 11 Sąd ten jest zdania, że rozstrzygnięcie sporów w postępowaniu głównym zależy od tego, czy dla celów przyznania pomocy na energię ze źródeł odnawialnych za „datę rozpoczęcia produkcji” w rozumieniu art. 108 ust. 3 ELTS należy uznać datę początkowego rozpoczęcia produkcji w danej elektrowni, czy też zwykle zastąpienie „instalacji wytwórczej” inną istniejącą instalacją pozwala uznać, że nastąpiło nowe „rozpoczęcie produkcji”.
- 12 Sąd odsyłający uważa również, że w celu rozstrzygnięcia sporów w postępowaniu głównym należy uwzględnić przepisy prawa Unii w dziedzinie pomocy państwa.
- 13 W tym względzie Riigikohus (sąd najwyższy) zauważa, po pierwsze, że podstawą art. 59 i 59¹ ELTS jest zasada, że wniosek o przyznanie pomocy należy złożyć po montażu instalacji wytwórczej będącej przedmiotem pomocy oraz że operatorzy są uprawnieni do korzystania z pomocy, gdy tylko spełnią warunki określone w przepisach estońskich, przy czym władze krajowe nie dysponują żadnym zakresem uznania w tym względzie. Sąd odsyłający wskazuje, że takie przepisy zostały uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym przez Komisję, która w decyzji z 2014 r. i w decyzji z 2017 r. zatwierdziła różne estońskie systemy pomocy na energię ze źródeł odnawialnych wdrażane od 2003 r.

- 14 W związku z tym sąd odsyłający zauważa, że zgodnie z pkt 50 wytycznych z 2014 r. pomoc nie ma efektu zachęty – a efekt ten jest jedną z przesłanek uznania pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym – we wszystkich przypadkach, w których beneficjent złożył wniosek o pomoc do władz krajowych po rozpoczęciu prac nad danym projektem. Pojawia się zatem pytanie o ewentualny konflikt między decyzjami z 2014 i 2017 r. z jednej strony a wytycznymi z 2014 r. z drugiej strony, w zakresie, w jakim odnoszą się do one oceny efektu zachęty pomocy na energię ze źródeł odnawialnych przewidzianego w rozpatrywanym systemie pomocy. Komisja przyznała bowiem w tych decyzjach możliwość złożenia wniosku o pomoc również po montażu nowych instalacji wytwórczych, o których mowa.
- 15 Ponadto sąd ten przypomina, że w toku postępowania głównego zwrócił się do Komisji o opinię w rozumieniu art. 29 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589, którą instytucja ta wydała w 2020 r., dotyczącą w szczególności kwestii, czy pomoc, o którą wniosek został złożony w 2016 r., mogła zostać uznana za mającą efekt zachęty nawet w przypadku, gdy instalacja wytwórcza związana z wnioskiem o przyznanie pomocy została zamontowana i uruchomiona przed złożeniem wniosku o pomoc. Otóż w opinii tej Komisja potwierdziła, że Veejaam i Espo nie mogły skorzystać z rozpatrywanej pomocy w świetle wytycznych z 2014 r., ponieważ spółki te złożyły wniosek o pomoc po montażu nowych instalacji wytwórczych, co świadczy o tym, że były one gotowe do realizacji danego projektu nawet w przypadku braku przyznania spornej pomocy.
- 16 Po drugie, sąd ten zauważa, że w przytoczonej opinii Komisja stwierdziła, że spółka znajdująca się w sytuacji Veejaam, która podjęła prace montażowe nowych instalacji wytwórczych w celu dostosowania się do zmieniających się warunków uzyskania pozwolenia środowiskowego niezbędnego do wytwarzania energii, nie była uprawniona do uzyskania pomocy na energię ze źródeł odnawialnych. W rzeczywistości prace te powinny być zostać w każdym wypadku wykonane, ponieważ były wymagane na mocy przepisów danego państwa członkowskiego, w taki sposób, że pomoc nie miała żadnego efektu zachęty.
- 17 Sąd odsyłający uważa jednak, że bez perspektywy uzyskania pomocy na energię ze źródeł odnawialnych Veejaam została zmuszona do zaprzestania wytwarzania energii elektrycznej z powodu wspomnianych zmian w warunkach uzyskania pozwolenia środowiskowego wymaganego do produkcji energii elektrycznej i że w konsekwencji pomoc ta, która umożliwiła tej spółce wymianę instalacji wytwórczej, miała efekt zachęty. W tym względzie sąd ten zauważa, że w zakresie, w jakim ELTS przewiduje, że każdy wnioskodawca, który spełnia warunki prawne, jest uprawniony do pomocy, powód, który skłonił producenta do montażu nowej instalacji wytwórczej, nie może mieć znaczenia dla celów przyznania pomocy.
- 18 Po trzecie, sąd odsyłający wskazuje, że jak wynika z decyzji z 2014 r., Republika Estońska przewidziała dwa systemy pomocy na energię ze źródeł odnawialnych. Zgodnie z pierwszym systemem (zwanym dalej „starym systemem”) jedynie istniejący producenci, którzy rozpoczęli produkcję energii elektrycznej najpóźniej do dnia 1 marca 2013 r., mogli ubiegać się o pomoc, która była przyznawana w sposób automatyczny po spełnieniu warunków przewidzianych w ustawie. Sąd odsyłający wyjaśnia, że system ten miał mieć zastosowanie do dnia 31 grudnia 2014 r. Drugi system (zwany dalej „nowym systemem”) 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.

- 19 Republika Estonii nie przyjęła jednak środków ustawodawczych, które pozwoliłyby na wdrożenie 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. Komisja słusznie zatem stwierdziła w decyzji z 2017 r., że Republika Estonii naruszyła ustanowiony w art. 108 ust. 3 TFUE zakaz wprowadzania w życie pomocy państwa.
- 20 W niniejszym przypadku powstaje zatem pytanie, czy przy uwzględnieniu rozróżnienia między „istniejącą pomocą” a „nową pomocą”, wprowadzone w rozporządzeniu 2015/1589 r., w przypadku gdy Komisja uznała za zgodny z rynkiem wewnętrznym zarówno istniejący system pomocy – to jest stary system – jak i jego planowane zmiany – czyli nowy system – a państwo członkowskie nadal stosowało stary system po dacie, którą wskazało Komisji, rozpatrywaną pomoc należy zakwalifikować jako „istniejącą pomoc”, czy „nową pomoc”.
- 21 Po czwarte, sąd odsyłający zwraca uwagę, że gdyby Trybunał uznał, iż stary system pomocy mógł być uznany za zgodny z prawem po dniu 31 grudnia 2014 r. jedynie na mocy przyjęcia decyzji z 2017 r., powstałoby pytanie, czy Veejaam i Espo mogły korzystać z pomocy od 2016 r., tj. od momentu, w którym spółki te złożyły wniosek o jej przyznanie. Konkretnie sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z zapytaniem, czy w przypadku gdyby Komisja postanowiła w późniejszym czasie nie wnieść zastrzeżeń wobec systemu pomocy stosowanego z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, spółki, 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 przepisy krajowe.
- 22 Wreszcie po piąte, odnosząc się w szczególności do sytuacji Espo, sąd krajowy przypomina, że w 2009 r. spółka ta dokonała montażu nowej instalacji wytwórczej i że w 2016 r. złożyła wniosek o przyznanie przedmiotowej pomocy na energię elektryczną wytwarzaną przez tę instalację. Sąd odsyłający uważa, że gdyby odpowiedź Trybunału na pytania prejudycjalne była taka, że należy uznać, iż w latach 2015–2017 stary system pomocy był niezgodny z prawem z uwagi na naruszenie art. 108 ust. 3 TFUE, nie byłoby podstaw do oddalenia wniosku Espo o przyznanie pomocy, ponieważ jego instalacja wytwórcza została zamontowana w 2009 r., czyli w czasie, gdy stary system został zatwierdzony oświadczeniem o jego zgodności z rynkiem wewnętrznym zawartym w decyzji z 2014 r. Nasuwa się zatem pytanie, czy zakaz wprowadzania w życie pomocy przewidziany w art. 108 ust. 3 TFUE dotyczył Espo, która z jednej strony rozpoczęła realizację projektu spełniającego warunki uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym w chwili, gdy system pomocy został zgodnie z prawem wprowadzony w życie, ale z drugiej strony złożyła swój wniosek o pomoc dopiero w 2016 r.
- 23 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 przeprowadzenie której 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 wyroku z dnia 26 października 2016 r., DCI i Komisja/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, pkt 49, 50)] – 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 system 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]?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

- 24 Jak wskazuje sąd odsyłający, pytanie, czy w ramach sporów w postępowaniu głównym Veejaam i Espo mogą ubiegać się o pomoc na energię ze źródeł odnawialnych będącą przedmiotem postępowania głównego, zależy między innymi od interpretacji pojęć „instalacji wytwórczej” i „rozpoczęcia produkcji”, którymi posługują się, odpowiednio, art. 59¹ i art. 108 ust. 3 ELTS. W szczególności, zdaniem tego sądu, do niego należy ustalenie, czy za datę początkowego rozpoczęcia produkcji w elektrowni wodnej należy uznać jedynie „datę rozpoczęcia produkcji” w rozumieniu tego przepisu, czy też może również zostać uznana za „datę rozpoczęcia produkcji” w rozumieniu znajdujących zastosowanie przepisów data, w której następuje zwykle zastąpienie istniejącej instalacji „instalacją wytwórczą”.
- 25 W tym względzie należy zauważyć z jednej strony, że – jak wynika z utrwalonego orzecznictwa – w kompetencji Trybunału nie leży orzekanie w przedmiocie wykładni przepisów krajowych (zob. podobnie wyrok z dnia 8 września 2022 r., Ametic, C-263/21, EU:C:2022:644, pkt 64). Z drugiej strony należy przypomnieć, że data „rozpoczęcia produkcji”, o której mowa w art. 108 ust. 3 ELTS, została uwzględniona przez Komisję w decyzji z 2014 r. i decyzji z 2017 r., przyjętych na podstawie systemów pomocy zgłoszonych przez Republikę Estońską, w celu ustalenia punktu

początkowego okresu, w którym podmiot gospodarczy może otrzymać pomoc państwa w ramach starego systemu. W szczególności w decyzjach tych ustanowiono warunki przyznania pomocy, w tym warunek przewidujący, że pomoc nie może zostać wypłacona po upływie 12 lat od rozpoczęcia produkcji.

- 26 W tych okolicznościach, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 24 opinii, należy podkreślić, że w ramach przysługującego mu swobodnego uznania sąd odsyłający jest zobowiązany do przestrzegania decyzji z 2014 r. i decyzji z 2017 r. Ponadto sąd ten będzie musiał również uwzględnić orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym zasięg decyzji, w której Komisja nie wnosi zastrzeżeń wobec zgłoszonego przez państwo członkowskie systemu pomocy, należy określać nie tylko na podstawie samego tekstu rzeczony decyzji, lecz również przy uwzględnieniu zgłoszonego przez dane państwo członkowskie systemu pomocy (zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., Kahla Thüringen Porzellan/Komisja C-537/08 P, EU:C:2010:769, pkt 44).

W przedmiocie pytania pierwszego

- 27 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy pkt 49 i 50 wytycznych z 2014 r. należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym ustanawiającym system pomocy na energię ze źródeł odnawialnych pozwalający wnioskującemu o pomoc na uzyskanie wypłaty tej pomocy, nawet jeśli wniosek został złożony po rozpoczęciu prac nad danym projektem.
- 28 Z pkt 49 wytycznych z 2014 r. wynika, że pomoc na ochronę środowiska i cele związane z energią można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym tylko wówczas, gdy stwarza ona efekt zachęty. Efekt ten występuje, gdy pomoc skłania beneficjenta do zmiany jego zachowania, a zmiana ta nie nastąpiłaby w przypadku braku pomocy. Zgodnie z pkt 50 rzeczonych wytycznych 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.
- 29 Co się tyczy zasięgu aktu takiego jak wytyczne z 2014 r., należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału ocena zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE należy do wyłącznych kompetencji Komisji, działającej pod kontrolą sądów Unii. W tym względzie Komisji przysługuje szeroki zakres uznania, którego wykonanie wiąże się z dokonywaniem złożonych ocen ekonomicznych i społecznych. Przy wykonywaniu kompetencji uznaniowej Komisja może wydawać wytyczne w celu ustalania kryteriów, na podstawie których zamierza oceniać zgodność z rynkiem wewnętrznym środków pomocy planowanych przez państwa członkowskie (wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 37–39).
- 30 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 sankcje za naruszenie ogólnych zasad prawa, takich jak zasada równego traktowania lub zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań. Jednakże Komisja nie może poprzez przyjęcie norm postępowania zrzec się wykonania kompetencji uznaniowej przyznanej jej przez art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Przyjęcie dokumentu takiego jak wytyczne z 2014 r. nie zwalnia zatem Komisji z obowiązku zbadania szczególnych wyjątkowych okoliczności, na które powołuje się dane państwo

członkowskie w konkretnym przypadku na poparcie żądania bezpośredniego zastosowania art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, i uzasadnienia, w razie potrzeby, odmowy uwzględnienia takiego żądania (wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 40, 41).

- 31 Z powyższego wynika, po pierwsze, że skutek przyjęcia norm postępowania zawartych w wytycznych z 2014 r. sprowadza się do samoograniczenia się Komisji w wykonywaniu przysługującej jej kompetencji uznaniowej, w tym znaczeniu, że jeżeli państwo członkowskie zgłasza Komisji plan pomocy państwa, który jest zgodny z tymi normami, Komisja musi zasadniczo wyrazić zgodę na ten plan. Po drugie, państwa członkowskie zachowują uprawnienie do zgłaszania Komisji planów pomocy, które nie spełniają kryteriów przewidzianych w tym komunikacie, i Komisja może zezwolić na takie plany w wyjątkowych okolicznościach (zob. podobnie wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 43).
- 32 Z powyższego wynika, że wytyczne z 2014 r. nie mogą ustanawiać autonomicznych obowiązków wobec państw członkowskich, lecz ograniczają się do ustanowienia warunków zmierzających do zapewnienia zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa na energię ze źródeł odnawialnych, które Komisja powinna wziąć pod uwagę, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 29–31 niniejszego wyroku, przy wykonywaniu szerokiego zakresu uznania, jaki posiada na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. W związku z tym, jak wskazał co do zasady rzecznik generalny w pkt 33 opinii, Komisja zachowuje swobodę uznania za zgodny z rynkiem wewnętrznym systemu pomocy, w przypadku którego spełnienie wymogu efektu zachęty jest zapewnione w sposób inny niż przez złożenie wniosku przed rozpoczęciem prac.
- 33 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, iż pkt 49 i 50 wytycznych z 2014 r. należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym ustanawiającym system pomocy na energię ze źródeł odnawialnych umożliwiający wnioskodawcy uzyskanie wypłaty pomocy nawet wtedy, gdy wniosek został złożony po rozpoczęciu prac nad danym projektem.

W przedmiocie pytania drugiego

- 34 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy wytyczne z 2014 r. należy interpretować w ten sposób, że pomoc państwa może mieć efekt zachęty, jeżeli inwestycja, jakiej podmiot gospodarczy dokonał w celu dostosowania się do zmiany warunków uzyskania pozwolenia środowiskowego, które jest niezbędne dla działalności tego podmiotu, prawdopodobnie nie miałyby miejsca w przypadku braku wypłaty rozpatrywanej pomocy.
- 35 W tym względzie należy zaznaczyć, że zgodnie z pkt 51 i 52 wytycznych z 2014 r. w momencie składania wniosku o przyznanie pomocy wnioskodawcy muszą opisać w formularzu przyjętym przez właściwe władze sytuację, która miałaby miejsce, gdyby nie przyznano pomocy, tj. sytuację zwaną scenariuszem alternatywnym. Organ przyznający pomoc jest wówczas zobowiązany do sprawdzenia wiarygodności rzezonego scenariusza i potwierdzenia, że pomoc wywołuje wymagany efekt zachęty. Scenariusz alternatywny jest wiarygodny, jeśli ma oparcie w rzeczywistości i odnosi się do uwarunkowań wpływających na proces decyzyjny w czasie podjęcia przez beneficjenta decyzji dotyczącej inwestycji.
- 36 Z treści tych punktów nie wynika zatem, że objęta wnioskiem pomoc mająca na celu realizację inwestycji niezbędnej do spełnienia przez podmiot gospodarczy bardziej rygorystycznych warunków przewidzianych dla uzyskania pozwolenia środowiskowego jest w każdym wypadku pozbawiona efektu zachęty. W tych okolicznościach należy uznać, że zmiana warunków

uzyskania takiego pozwolenia, w przypadku gdyby pomoc nie powinna zostać wypłacona, jest jednym z czynników, które władze krajowe powinny wziąć pod uwagę przy ocenie wiarygodności scenariusza alternatywnego.

- 37 W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, że Veejaam, będąca jedyną skarżącą w postępowaniu głównym, której dotyczy drugie pytanie prejudycjalne, z jednej strony zrealizowała inwestycję polegającą na zastąpieniu istniejącej instalacji wytwórczej w celu spełnienia nowych warunków wymaganych przez ustawodawstwo estońskie w celu uzyskania pozwolenia środowiskowego niezbędnego do wytwarzania energii elektrycznej, a z drugiej strony twierdzi, iż inwestycja ta była możliwa jedynie dzięki perspektywie otrzymania pomocy na energię ze źródeł odnawialnych.
- 38 W tych okolicznościach, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 47 swojej opinii, do sądu krajowego należy ustalenie wiarygodności scenariusza alternatywnego przedstawionego przez Veejaam, a w szczególności sprawdzenie prawdopodobieństwa, że spółka ta zaprzestałaby działalności, gdyby nie otrzymała przedmiotowej pomocy. W ramach tej oceny sąd odsyłający, jak przypomniano w pkt 26 niniejszego wyroku, ma obowiązek przestrzegania warunków określonych w decyzji z 2014 r. i w decyzji z 2017 r. W ramach badania wiarygodności tego scenariusza do tego sądu należy przeanalizowanie szeregu istotnych elementów i danych, takich jak przychody i wydatki, jakie Veejaam odnotowałyby w przypadku braku pomocy na wytwarzanie energii elektrycznej zgodnie z nowymi warunkami, od których uzależnione jest uzyskanie pozwolenia środowiskowego.
- 39 W świetle powyższych rozważań na pytanie drugie należy odpowiedzieć, iż wytyczne z 2014 r. należy interpretować w ten sposób, że pomoc państwa może mieć efekt zachęty, jeżeli inwestycja, jaką podmiot gospodarczy zrealizował w celu dostosowania się do zmiany warunków uzyskania pozwolenia środowiskowego, które jest niezbędne dla działalności tego podmiotu, prawdopodobnie nie miałyby miejsca w przypadku braku wypłaty rozpatrywanej pomocy.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 40 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 1 lit. b) i c) rozporządzenia 2015/1589 należy interpretować w ten sposób, że istniejący system pomocy, którego zgodność z rynkiem wewnętrznym została stwierdzona decyzją Komisji, należy zakwalifikować jako „nową pomoc”, w rozumieniu art. 1 lit. c) tego rozporządzenia, jeżeli system ten jest stosowany po dniu, który dane państwo członkowskie wskazało Komisji w ramach procedury oceny pomocy zakończonej tą decyzją jako dzień, w którym system ten przestaje obowiązywać.
- 41 Należy przypomnieć, że art. 1 lit. b) rozporządzenia 2015/1589 wymienia sytuacje, w których pomoc państwa należy zakwalifikować jako „istniejącą pomoc”. W szczególności z art. 1 lit. b) ppkt (ii) tego rozporządzenia wynika, że pomoc dozwolona, czyli takie systemy pomocy i pomoc indywidualna, które zostały dozwolone przez Komisję lub przez Radę, stanowi pomoc istniejącą. Ponadto art. 1 lit. c) wspomnianego rozporządzenia definiuje nową pomoc jako „każdą pomoc, czyli programy pomocowe [systemy pomocy] i pomoc indywidualn[ą], która nie jest pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy”.
- 42 W tym względzie należy przypomnieć, że w ramach ustanowionego w art. 107 i 108 TFUE systemu kontroli pomocy państwa tryb postępowania różni się w zależności od tego, czy chodzi o pomoc istniejącą, czy nową. O ile pomoc istniejąca może być – zgodnie z art. 108 ust. 1 TFUE –

systematycznie realizowana tak długo, aż Komisja stwierdzi jej niezgodność z rynkiem wewnętrznym, o tyle art. 108 ust. 3 TFUE przewiduje, że plany ustanowienia nowej pomocy lub zmiany pomocy istniejącej powinny być zgłaszane Komisji w należyтым czasie i nie mogą być wprowadzane w życie, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej (wyrok z dnia 28 października 2021 r., *Eco Fox i in.*, od C-915/19 do C-917/19, EU:C:2021:887, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 43 Poza tym, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, dokonywana przez Komisję ocena zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym jest oparta na analizie danych gospodarczych i okoliczności panujących na danym rynku w czasie, gdy Komisja przyjmuje swą decyzję, i uwzględnia ona w szczególności przewidywany czas trwania owej pomocy. Stąd czas obowiązywania istniejącej pomocy jest elementem, który może wpływać na przeprowadzaną przez Komisję ocenę zgodności tej pomocy z rynkiem wewnętrznym (wyrok z dnia 26 października 2016 r., *DEI i Komisja/Alouminion tis Ellados*, C-590/14 P, EU:C:2016:797, pkt 49).
- 44 W tych okolicznościach przedłużenie czasu obowiązywania istniejącej pomocy należy uznać za zmianę istniejącej pomocy, wobec czego stanowi ona, w myśl art. 1 lit. c) rozporządzenia 2015/1589, nową pomoc (zob. podobnie 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).
- 45 W niniejszym przypadku z informacji, którymi dysponuje Trybunał, wynika, po pierwsze, że Republika Estońska wskazała w ramach postępowania dotyczącego oceny zgodności starego systemu z rynkiem wewnętrznym, że system ten powinien zostać wdrożony do dnia 31 grudnia 2014 r., po drugie, że to właśnie z uwzględnieniem tej daty Komisja przeprowadziła ocenę, której dała wyraz w decyzji z 2014 r., a po trzecie, że Republika Estońska utrzymała w mocy ten system w latach 2015 i 2016, czyli po dniu 31 grudnia 2014 r.
- 46 Uwzględniając zatem definicję pojęcia istniejącej pomocy przypomnianą w pkt 41 niniejszego wyroku oraz orzecznictwo Trybunału przytoczone w pkt 43 i 44 wyroku, należy stwierdzić, że stary system pomocy mógł zostać zakwalifikowany – po wydaniu decyzji z 2014 r. i do dnia 31 grudnia 2014 r. – jako pomoc istniejąca, w zakresie, w jakim jego zgodność z rynkiem wewnętrznym została stwierdzona w tej decyzji.
- 47 Natomiast w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia wydania decyzji z 2017 r., w której stwierdzono zgodność tego systemu z rynkiem wewnętrznym, w tym po przedłużeniu okresu jego obowiązywania, system ten należy uznać za nową pomoc w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia 2015/1589, w związku z czym system ten powinien być zostać zgłoszony Komisji zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE.
- 48 W świetle powyższych rozważań na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że art. 1 lit. b) i c) rozporządzenia 2015/1589 należy interpretować w ten sposób, że istniejący system pomocy, którego zgodność z rynkiem wewnętrznym została stwierdzona decyzją Komisji, należy zakwalifikować jako „nową pomoc” w rozumieniu art. 1 lit. c) tego rozporządzenia, jeżeli system ten jest stosowany po dacie, którą dane państwo członkowskie w ramach procedury oceny pomocy zakończonej przyjęciem tej decyzji wskazało Komisji jako datę końcową obowiązywania rzezonego systemu pomocy.

W przedmiocie pytań czwartego i piątego

- 49 Poprzez pytania czwarte i piąte, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 108 ust. 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uwzględnieniu wniosku podmiotu gospodarczego o wypłatę pomocy państwa, pomimo naruszenia obowiązku zgłoszenia przewidzianego w tym postanowieniu, z jednej strony w odniesieniu do okresu poprzedzającego wydanie decyzji Komisji stwierdzającej zgodność tej pomocy z rynkiem wewnętrznym, a z drugiej strony w sytuacji gdy ów podmiot gospodarczy wystąpił z wnioskiem o przyznanie pomocy, gdy była ona niezgodna z prawem, jako że nie została zgłoszona tej instytucji, podczas gdy inwestycja, z którą pomoc ta była związana, została zrealizowana w czasie, gdy system ten był zgodny z prawem, a jego zgodność z rynkiem wewnętrznym była stwierdzona decyzją Komisji.

W przedmiocie dopuszczalności

- 50 Komisja podnosi, że pytania czwarte i piąte są hipotetyczne i że w związku z tym są niedopuszczalne, ponieważ Veejaam i Espo nie miały prawa do żadnej pomocy w ramach dawnego lub nowego systemu pomocy. Spółki te skorzystały już bowiem z rozpatrywanej pomocy w okresie przekraczającym 12 lat od rozpoczęcia produkcji energii elektrycznej w swych elektrowniach, przy czym okres ten stanowi zgodnie z ustawodawstwem estońskim maksymalny okres, przez który producenci energii mogą otrzymać rozpatrywaną pomoc.
- 51 Należy przypomnieć, że pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi do Trybunału zwrócił się sąd krajowy na gruncie stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny – przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie Trybunału – korzystają z domniemania, iż mają one znaczenie dla sprawy. Odrzucenie przez Trybunał wniosku sądu krajowego jest możliwe tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione [wyrok z dnia 2 czerwca 2022 r., SR (Koszty tłumaczenia w postępowaniu cywilnym), C-196/21, EU:C:2022:427, pkt 25].
- 52 W niniejszej sprawie wystarczy stwierdzić, że odpowiedź na pytanie, czy Veejaam i Espo kwalifikują się do objęcia pomocą państwa na podstawie oceny stanu faktycznego i przepisów prawa krajowego, której powinien dokonać sąd krajowy, wymaga dokonania wykładni art. 108 ust. 3 TFUE. Ponadto nie jest oczywiste, że pytanie to nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym.
- 53 Z powyższego wynika, że pytania czwarte i piąte są dopuszczalne.

Co do istoty

- 54 Na wstępie należy zaznaczyć, że jak wynika z odpowiedzi na pytanie trzecie, stary system może zostać zakwalifikowany – od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia wydania decyzji z 2017 r. – jako „nowa pomoc” w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia 2015/1589 i że pomoc ta, która została wprowadzona w życie z naruszeniem obowiązku zgłoszenia przewidzianego w art. 108

- ust. 3 TFUE, może zostać uznana za przyznaną bezprawnie w tym okresie. Dopiero od momentu stwierdzenia w decyzji z 2017 r. zgodności tego systemu z rynkiem wewnętrznym wspomniany system może zostać uznany za „istniejącą pomoc” w rozumieniu art. 1 lit. b) tego rozporządzenia.
- 55 Następnie – zakaz przewidziany w art. 108 ust. 3 TFUE ma na celu zagwarantowanie, że dana pomoc nie wywoła skutków przed upływem rozsądnego terminu przysługującego Komisji w celu szczegółowego zbadania planu, a w stosownym przypadku w celu wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2. W ten sposób art. 108 ust. 3 ustanawia uprzednią kontrolę planów nowej pomocy (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 36, 37).
- 56 Trybunał orzekł, że w sytuacji, w której Komisja wydała w przedmiocie pomocy, która została wprowadzona w życie z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, decyzję końcową stwierdzającą zgodność tej pomocy z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 TFUE, decyzja końcowa Komisji nie skutkuje konwalidacją aktów wykonawczych, które były nieważne z tego powodu, że zostały wydane z naruszeniem zakazu wprowadzania w życie przewidzianego w tym art. 108 ust. 3 zdanie ostatnie TFUE. Jakakolwiek inna wykładnia sprzyjałaby nieprzestrzeganiu przez dane państwo członkowskie wspomnianego postanowienia i pozbawiałaby to postanowienie skuteczności (wyrok z dnia 24 listopada 2020 r., Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 57 W takim przypadku prawo Unii nakazuje sądowi krajowemu zarządzenie właściwych środków w celu rzeczywistego usunięcia skutków tej bezprawności. Gdyby bowiem w ramach planu pomocy, zgodnego z rynkiem wewnętrznym bądź nie, nieprzestrzeganie art. 108 ust. 3 TFUE nie powodowało większych zagrożeń i sankcji niż jego przestrzeganie, w znacznym stopniu osłabiałoby to bodziec do zgłaszania przez państwa członkowskie pomocy i oczekiwania na wydanie decyzji w przedmiocie jej zgodności z rynkiem wewnętrznym, a w konsekwencji zmniejszałoby również zakres kontroli Komisji (wyrok z dnia 24 listopada 2020 r., Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, pkt 22, 23 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 58 Niemniej jednak należy dokonać rozróżnienia, w zakresie skutków wprowadzenia w życie pomocy z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, pomiędzy odzyskaniem pomocy niezgodnej z prawem a zapłatą odsetek za okres niezgodności tej pomocy z prawem (wyrok z dnia 24 listopada 2020 r., Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 59 Z jednej strony, co się tyczy odzyskania pomocy niezgodnej z prawem, celu, na którym opiera się art. 108 ust. 3 TFUE, polegającego na zapewnieniu, by pomoc niezgodna z rynkiem wewnętrznym nigdy nie została wprowadzona w życie, nie podważa przedwczesna wypłata pomocy, która nie została zgłoszona, jeżeli Komisja wyda decyzję końcową stwierdzającą zgodność tej pomocy z rynkiem wewnętrznym. W konsekwencji sąd krajowy nie jest zobowiązany do nakazania odzyskania tej pomocy (wyrok z dnia 24 listopada 2020 r., Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 60 Z drugiej strony sąd krajowy jest na podstawie prawa Unii zobowiązany nakazać beneficjentowi pomocy zapłatę odsetek za okres, w jakim utrzymywała się bezprawność tej pomocy. Obowiązek ten, który ciąży na sądzie krajowym, wynika z okoliczności, że wprowadzenie w życie pomocy z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE przynosi jej beneficjentowi nienależną korzyść, polegającą, po pierwsze, na niezapłaceniu odsetek, które zapłaciliby od danej kwoty pomocy, gdyby musiał pożyczyc tę kwotę na rynku w oczekiwaniu na wydanie przez Komisję decyzji końcowej, a po drugie, na poprawie jego pozycji konkurencyjnej wobec innych podmiotów gospodarczych

działających na rynku w okresie, w jakim utrzymywała się bezprawność danej pomocy. Konsekwencją niezgodności z prawem tej pomocy byłoby bowiem z jednej strony narażenie tych podmiotów na ryzyko – ostatecznie niezrealizowane – wprowadzenia w życie pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym, a z drugiej strony postawienie ich przed koniecznością ponoszenia skutków tej pomocy wcześniej, aniżeli byłoby to konieczne w warunkach konkurencji (wyrok z dnia 24 listopada 2020 r., Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, pkt 26, 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 61 Ponieważ zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 59 i 60 niniejszego wyroku nie jest wykluczone, by podmiot gospodarczy mógł skorzystać z przedterminowej wypłaty pomocy wprowadzonej w życie z naruszeniem obowiązku zgłoszenia przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE, w sytuacji gdy Komisja wydaje końcową decyzję stwierdzającą zgodność tej pomocy z rynkiem wewnętrznym, postanowienie to również nie stoi na przeszkodzie temu, by ów podmiot gospodarczy uzyskał tę pomoc w odniesieniu do okresu poprzedzającego taką decyzję Komisji, licząc od chwili, w której podmiot ten wystąpił o wypłatę pomocy.
- 62 Podobnie w sytuacji gdy z jednej strony Komisja stwierdziła a posteriori zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym, a z drugiej strony żadna pomoc nie została wypłacona podmiotowi gospodarczemu w okresie, w którym pomoc ta powinna była zostać uznana za niezgodną z prawem ze względu na naruszenie obowiązku przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE, podmiot ten nie może być zobowiązany do zapłaty odsetek za okres bezprawności tej pomocy, o których mowa w orzecznictwie przytoczonym w pkt 60 niniejszego wyroku. W takiej sytuacji nie ma bowiem potrzeby usuwania skutków bezprawności w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 57 niniejszego wyroku.
- 63 W niniejszej sprawie, po pierwsze, w odniesieniu do sytuacji leżącej u podstaw czwartego pytania prejudycjalnego, które dotyczy jedynie Veejaam, z postanowienia odsyłającego wynika, że żadna pomoc nie została tej wypłacona spółce w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia wydania decyzji z 2017 r.
- 64 W związku z tym, jeśli chodzi o Veejaam, do sądu krajowego należy wyciągnięcie konsekwencji z rozważań przedstawionych w pkt 61 i 62 niniejszego wyroku w odniesieniu do możliwości uzyskania przez tę spółkę przedmiotowej pomocy, od momentu złożenia wniosku o przyznanie pomocy, w ramach starego systemu w okresie od dnia 1 grudnia 2015 r. do dnia przyjęcia decyzji z 2017 r.
- 65 Po drugie, w odniesieniu do piątego pytania prejudycjalnego, które dotyczy sytuacji Espo, w świetle orzecznictwa przywołanego w pkt 60 niniejszego wyroku do sądu odsyłającego należy w szczególności ustalenie, czy spółka ta otrzymała pomoc na montaż w 2009 r. rozpatrywanej instalacji wytwórczej, w okresie, w którym stary system nie był uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym decyzją z 2014 r., w celu ewentualnego odzyskania odsetek od kwot otrzymanych przez tę spółkę tytułem rzeczoności pomocy.
- 66 W świetle wszystkich powyższych rozważań na pytania czwarte i piąte należy odpowiedzieć, że art. 108 ust. 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uwzględnieniu wniosku podmiotu gospodarczego o wypłatę wdrożonej z naruszeniem obowiązku zgłoszenia przewidzianego tym postanowieniem pomocy państwa z jednej strony w odniesieniu do okresu poprzedzającego wydanie przez Komisję decyzji uznającej tę pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym, a z drugiej strony w sytuacji gdy podmiot ten wystąpił o pomoc w momencie, gdy nie będąc przedmiotem zgłoszenia tej instytucji, pomoc ta była niezgodna

z prawem, podczas gdy inwestycja, której pomoc dotyczyła, została zrealizowana w czasie, gdy rozpatrywany system pomocy był zgodny z prawem, a jego zgodność z rynkiem wewnętrznym została stwierdzona decyzją Komisji, pod warunkiem że w obu tych sytuacjach beneficjent pomocy zapłaci odsetki od ewentualnie otrzymanych kwot za okres, w którym pomoc pozostawała niezgodna z prawem.

W przedmiocie kosztów

- 67 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) Punkty 49 i 50 wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020**

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym ustanawiającym system pomocy na energię ze źródeł odnawialnych umożliwiający wnioskodawcy uzyskanie wypłaty pomocy nawet wtedy, gdy wniosek został złożony po rozpoczęciu prac nad danym projektem.

- 2) Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020**

należy interpretować w ten sposób, że:

pomoc państwa może mieć efekt zachęty, jeżeli inwestycja, jakiej podmiot gospodarczy dokonał w celu dostosowania się do zmiany warunków uzyskania pozwolenia środowiskowego, które jest niezbędne dla działalności tego podmiotu, prawdopodobnie nie miałyby miejsca w przypadku braku wypłaty rozpatrywanej pomocy.

- 3) Artykuł 1 lit. b) i c) rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej**

należy interpretować w ten sposób, że:

istniejący system pomocy, którego zgodność z rynkiem wewnętrznym została stwierdzona decyzją Komisji Europejskiej, należy zakwalifikować jako „nową pomoc” w rozumieniu art. 1 lit. c) tego rozporządzenia, jeżeli system ten jest stosowany po dacie, którą dane państwo członkowskie w ramach procedury oceny pomocy zakończonej przyjęciem tej decyzji wskazało Komisji jako datę końcową obowiązywania rzeczonego systemu pomocy.

- 4) Artykuł 108 ust. 3 TFUE**

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoi on na przeszkodzie uwzględnieniu wniosku podmiotu gospodarczego o wypłatę wdrożonej z naruszeniem obowiązku zgłoszenia przewidzianego tym postanowieniem pomocy państwa z jednej strony w odniesieniu do okresu poprzedzającego wydanie przez Komisję decyzji uznającej tę pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym, a z drugiej strony w sytuacji gdy podmiot ten wystąpił o pomoc w momencie, gdy nie będąc przedmiotem zgłoszenia tej instytucji, pomoc ta była niezgodna z prawem, podczas gdy inwestycja, której pomoc dotyczyła, została zrealizowana w czasie, gdy rozpatrywany system pomocy był zgodny z prawem, a jego zgodność z rynkiem wewnętrznym została stwierdzona decyzją Komisji, pod warunkiem że w obu tych sytuacjach beneficjent pomocy zapłaci odsetki od ewentualnie otrzymanych kwot za okres, w którym pomoc pozostawała niezgodna z prawem.

Podpisy