

Дело C-470/20

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване в Съда:

29 септември 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Riigikohus (Естония)

Дата на акта за преюдициално запитване:

28 септември 2020 г.

Жалбоподатели в първоинстанционното производство:

AS Veejaam

OÜ Espo

Ответник в първоинстанционното производство:

AS Elering

Предмет на главното производство

Касационни жалби, подадени от AS Veejaam и OÜ Espo срещу решенията на Tallinna Ringkonnakohus (Апелативен съд, Талин), с които са потвърдени решенията на Tallinna Halduskohus (Административен съд, Талин), с които са били отхвърлени жалбите, подадени срещу решенията на AS Elering да не се изплаща на жалбоподателите в първоинстанционното производство подкрепа за електроенергия от възобновяеми източници.

Предмет и правно основание за отправяне на преюдициалното запитване

С преюдициалното запитване, отправено на основание член 267, трета алинея ДФЕС, се иска тълкуване на разпоредбите на Европейския съюз относно държавните помощи, по-конкретно на Съобщението на Комисията относно „Насоки относно държавната помощ за опазване на околната среда

и за енергетика за периода 2014—2020 г.“, параграф 50, както и на член 1, буква в) от Регламент (ЕС) 2015/1589 и на член 108, параграф 3 ДФЕС.

Преюдициални въпроси

1. Трябва ли правилата на Съюза относно държавните помощи, по-специално изискването за наличие на стимулиращ ефект, предвидено в параграф 50 от Съобщението на Комисията, озаглавено „Насоки относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014—2020 г.“, да се тълкуват в смисъл, че схема за помощи — която позволява на производител на електроенергия от възобновяеми източници да кандидатства за изплащането на държавна помощ след започването на работата по даден проект в случая, когато национална разпоредба предоставя на всеки производител, който отговаря на законоустановените условия, право на получаване на подкрепата и не дава право на преценка на компетентния орган в това отношение — е в съответствие с тези правила?

2. Изключено ли е държавна помощ да има стимулиращ ефект във всички случаи, в които инвестицията, която е основание за предоставянето на помощта, е била предприета поради изменението на условията на екологично разрешение, включително и когато заявителят, както в настоящия случай, вероятно би прекратил дейността си поради по-строгите условия, определени с разрешението, ако не беше получил държавната помощ?

3. Като се имат предвид по-специално съображенията на Съда на Европейския съюз, изложени в решение по дело C-590/14 P (точки 49 и 50), става ли въпрос за нова помощ по смисъла на член 1, буква в) от Регламент (ЕС) 2015/1589, когато, както в настоящия случай, с решение относно държавна помощ Комисията е обявила за съвместими с вътрешния пазар както съществуваща схема за помощи, така и планирани изменения и държавата е посочила по-специално че ще прилага съществуващата схема за помощи само до определена крайна дата, при положение че съществуващата въз основа на приложимата правна уредба схема за помощи продължава да се прилага извън посочената от държавата крайна дата?

4. Когато Комисията впоследствие вземе решение да не повдига възражения срещу схема за помощи, прилагана в нарушение на член 108, параграф 3 ДФЕС, лицата, които имат право на оперативна помощ, имат ли право да искат помощта да им бъде изплатена и за периода преди датата на приемане на решението на Комисията, при условие че националните процесуални разпоредби допускат това?

5. Има ли право на помощ, независимо от разпоредбата на член 108, параграф 3 ДФЕС, заявител, който е кандидатствал за оперативна помощ по схема за помощи и е започнал работата по проект, отговарящ на условия, които са били счетени за съвместими с вътрешния пазар, към момент, в

който схемата за помощи е била прилагана законосъобразно, но е кандидатствал за държавната помощ към момент, в който срокът на схемата за помощи е бил удължен, без да бъде уведомена Комисията?

Разпоредби на правото на Съюза и практика на Съда на Европейския съюз, на които е направено позоваване

Член 108, параграф 3 ДФЕС

Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ L 248, 2015 г., стр. 9), член 1, буква в).

Съобщение на Комисията, озаглавено „Насоки относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014—2020 г.“ (ОВ С 200, 2014 г., стр. 1), параграфи 49 и 50.

Решение на Съда от 26 октомври 2016 г., DEI/Комисия, C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, точки 49 и 50.

Разпоредби на националното право, на които е направено позоваване

Elektrituruseadus (Закон за пазара на електроенергия, наричан по-нататък „ELTS“)

Кратко представяне на фактите и на производството

Административното дело № 3-16-1864

- 1 През 2001 г. AS Veejaam (наричано по-нататък „Veejaam“) започва да произвежда електроенергия във водноелектрическата централа Йоавески. През периода 2001—2015 г. е произведена електроенергия посредством две производствени инсталации с мощност от 100 kW, съответно от 200 kW. Veejaam кандидатства за предвидената в член 59 от ELTS подкрепа за енергия от възобновяеми източници пред Elering AS (наричано по-нататък „Elering“) в полза на производството на електроенергия, започнало през 2001 г. Elering регистрира производствената инсталация във водноелектрическата централа Йоавески като получател на подкрепата и до 31 декември 2012 г. изплаща на Veejaam подкрепата за електроенергия от възобновяеми източници. През 2015 г. Veejaam подменя тогавашните производствени инсталации с нов турбогенератор с номинална мощност от 200 kW. От тогавашните инсталации остава само пунктът за измерване. На 21 януари 2016 г. Veejaam предоставя на Elering данните за новата производствена инсталация с цел кандидатстване за подкрепата за електроенергия от

възобновяеми източници. На 22 януари 2016 г., Elering уведомява Veejaam, че производствената инсталация е регистрирана като получател на подкрепата, но същия ден уточнява, че при регистрацията не е взело предвид факта, че още през предходните години заявителят е получил подкрепа, като моли да му бъдат представени пояснения.

- 2 В отговорите си от 3 февруари 2016 г., 6 юли 2016 г. и 24 август 2016 г. Elering посочва, че подкрепата за електроенергия от възобновяеми източници се изплаща за електроенергия, която се произвежда от нова съставляваща едно цяло производствена инсталация, и при това — на базата на производствената инсталация. С оглед на това Elering приема, че подкрепата не може да бъде изплатена, тъй като турбогенераторът, с който е подменена първоначалната производствена инсталация, не може да се счита за нова съставляваща едно цяло производствена инсталация. Не било изградено ново язовирно съоръжение. Помощта, посочена в член 59 от ELTS в редакцията му в сила към момента на кандидатстването за помощ, имала за цел да се премахнат пазарните пречки пред производителите на електроенергия, които започват да произвеждат, така че да се насърчава диверсифицираното производство на електроенергия. Целта не била даден производител на електроенергия да бъде подпомаган дългосрочно. Поради това не било в съответствие с целта на подкрепата даден производител да има право да получава помощта отново в продължение на 12 години след подмяната на част от производствена инсталация.
- 3 На 16 септември 2016 г. Veejaam подава жалба пред Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин, Естония), като иска Elering да бъде осъдено да му изплати подкрепата за електроенергия от възобновяеми източници в размер на 57 519,98 EUR. Според изложените в подкрепа на жалбата основания на 28 декември 2011 г. Агенцията по околната среда е издала на Veejaam ново разрешение за специално ползване съгласно законодателството в областта на управлението на водите, с което се изисквало в дългосрочен план да се гарантира поддържането на нормалната височина на подприщване на водите и се забранявало регулирането на равнището на водата, което било необходимо за ползването на предишните турбини. Поради това вече не било възможно да се произвежда електроенергия от тези производствени инсталации. Ако не били изменени условията на разрешението, Veejaam щяло да продължи производството и със съществуващите инсталации, като това производство щяло да бъде разширено посредством новата производствена инсталация. Поради подмяната на турбината и на генератора се наложило да се инсталират нова хидравлична система и ново устройство за автоматичен контрол и управление. При това положение на Veejaam се наложило по принцип отново да навлезе на пазара, като изплатената по-рано подкрепа не постигнала целта си, а именно да компенсира първоначалната инвестиция, необходима за започването на производството. Във водоелектрическата централа Йоавески не били подменени само отделни части на дадена производствена инсталация, а била изградена нова съставляваща едно цяло

производствена инсталация. Понятието „производствена инсталация“ било определено в член 3, точки 9 и 25 от ELTS. Следвало да се прави разграничение между производствена инсталация и електроцентрала (член 3, точка 8 от ELTS). Съоръженията със спомагателно предназначение и строителните конструкции не били съставни части на производствената инсталация, а отделни части от електроцентралата, сред които било и язовирното съоръжение в качеството му на строителна конструкция. Това означавало, че не било необходимо да се изгражда язовирно съоръжение, за да се получи подкрепата за електроенергия от възобновяеми източници.

- 4 Elering оспорва тази жалба. То посочва, че подкрепата за електроенергия от възобновяеми източници има за цел да се подпомогнат нови пазарни участници и да се увеличи дялът на електроенергията от възобновяеми източници в производството на електроенергия. С предоставянето на допълнителна подкрепа нямало да бъде постигната нито една от целите. Ставало въпрос за недопустима държавна помощ. В съответствие с целите на подкрепата била само подкрепата за изграждането на нова производствена инсталация, осъществено в резултат на дейността на нов производител или инвеститор или с което производител и/или инвеститор, който вече осъществява дейност на пазара, увеличава дела на електроенергията от възобновяеми източници в производството на електроенергия, тоест разширява производството. Според Elering помощта трябва да има стимулиращ ефект, тоест да е необходима и ограничена във времето. В Решение от 28 октомври 2014 г. по дело SA.36023 (C[2014] 8106) Комисията приела, че изплащането на подкрепата за електроенергия от възобновяеми източници на основание на предишната редакция на член 59 от ELTS представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС. Поради това било от съществено значение подкрепата да се изплаща в съответствие с принципите за предоставяне на държавни помощи и с насоките, залегнали в посоченото решение. В параграф 49 от „Насоки относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014 — 2020 г.“ се разяснявало естеството на стимулиращия ефект и се посочвало, че помощта не трябва да субсидира разходите за дейност, която предприятието ще извърши при всички случаи, и не трябва да компенсира обичайния бизнес риск от дадена икономическа дейност. Единствената цел на подкрепата в настоящия случай щяла да бъде да компенсира обичайния бизнес риск, за да позволи производство на електроенергия от възобновяеми източници, което вече е започнало, да продължи да се извършва по по-рентабилен начин.
- 5 С решение от 10 октомври 2017 г. административният съд отхвърля жалбата с мотива, че да се възприеме застъпената от Veejaam теза би означавало да се приеме, че ELTS нарушава правото на Съюза, което забранява държавни помощи, които нарушават конкуренцията. Поради това подкрепата трябва да подпомага започването на производството на електроенергия или поне да води до разширяване на производството (стимулиращ ефект и/или увеличаване на дела на електроенергията от възобновяеми източници в

производството на електроенергия). Като е инсталирал новия турбогенератор обаче Veejaam нито е разширил, нито е започнал производството.

- 6 Veejaam подава въззивна жалба пред Tallinna Ringkonnakohus (Апелативен съд Талин, Естония). С решение от 27 юни 2018 г. този съд уважава частично въззивната жалба. Апелативният съд приема, че с оглед на текста предишната редакция на член 108, параграфи 1 и 3 от ELTS трябва да се тълкува в смисъл, че изисква подкрепата да се изплаща в продължение на 12 години, считано от момента на започване на производството с конкретна производствена единица. Наистина Veejaam вече било произвело електроенергия преди това в същия обект, използвайки същите съоръжения и строителни конструкции, но като цяло количеството произведена енергия било по-малко. С новите съоръжения било възможно да се произвеждат по-големи количества електроенергия, тъй като поради възможността за регулиране турбинната технология позволявала турбината постоянно да се поддържа в експлоатация, а не само при по-голямо количество на водния поток. Следователно делът на електроенергията от възобновяеми източници се увеличил, което обстоятелство като цел било в съответствие с Насоките на Общността относно държавната помощ за защита на околната среда от 2008 г. (ОВ С 82, 2008 г., стр. 1).
- 7 Същевременно Апелативният съд възприема позицията на Elering, съгласно която подкрепата трябва да има стимулиращ ефект. Според собствените му изявления Veejaam е започнало подготвителните работи по пускането в експлоатация на регулируемия турбогенератор още през 2008 г., като през 2015 г. е инсталирало новите съоръжения. Veejaam кандидатствало за изплащане на подкрепата пред ответника в първоинстанционното производство на 21 януари 2016 г., т.е. след като е започнало да работи по проекта и дори след приключването му. Според Апелативния съд тези обстоятелства не позволяват да се твърди, че Veejaam не би предприело инвестицията и без подкрепата. С оглед на размера на инвестицията следвало да се приеме, че инвестицията е щяла да бъде предприета и без изплащането на подкрепата. При това положение подкрепата нямала стимулиращия ефект, който се изисква.
- 8 По-нататък Апелативният съд посочва, че положителният ефект от частичната подмяна на вътрешната инсталация във водноелектрическа централа е значително по-малък в сравнение с положителния ефект от подмяната на цялата вътрешна инсталация във водноелектрическа централа или от изграждането на нова водноелектрическа централа. Ако подкрепата за частична подмяна на вътрешната инсталация във водноелектрическа централа се изплаща по същия начин както за изграждането на нова водноелектрическа централа, производителите на електроенергия от възобновяеми източници биха били третираны различно, без да са налице съображения, които да обосновават това. Единствената последица от изплащането на подкрепата в настоящия случай би била производственият

капацитет да не намалее или да се увеличи в известна степен. Ето защо с оглед на обстоятелството, че положителният ефект от инвестицията е по-малък от обичайния, предишната редакция на член 108, параграфи 1 и 3 от ELTS във връзка с останалите му разпоредби, отнасящи се до гарантирането на конкуренцията, трябвало да се тълкува стеснително и да се разбира в смисъл, че в настоящия случай язовирното съоръжение и изходният канал също са част от производствената инсталация. Отсъствието на стимулиращ ефект на подкрепата обосновава това тълкуване.

- 9 Veejaam подава касационна жалба срещу това решение пред Riigikohus (Върховен съд, Естония).

Административното дело № 3-17-753

- 10 Espo OÜ (наричано по-нататък „Espo“) притежава водноелектрическа централа, разположена в село Пикру в община Вилянди (Естония). През периода 2004—2009 г. в тази водноелектрическа централа е използвана водна турбина на Francis с мощност от 15 kW. На 30 март 2009 г. е пусната в експлоатация нова водна турбина на Kaplan с мощност от 45 kW. На 13 април 2016 г. на основание на предишната редакция на член 59, параграф 1, точка 1 от ELTS Espo кандидатства пред Elering за изплащане на подкрепата за електроенергия от възобновяеми източници в полза на инсталираната през 2009 г. централа за производство на електроенергия. С писмо от 8 юли 2016 г. Elering отхвърля това заявление, тъй като според него турбогенераторът не представлява самостоятелна съставляваща едно цяло производствена инсталация по смисъла на член 3, точка 25 и член 59, параграф 1, точка 1 от ELTS, а част от съществуваща съставляваща едно цяло производствена инсталация и той не може сам по себе си да произвежда електроенергия. От 1 април 2004 г. до 31 декември 2015 г. Espo бил получил подкрепа за електроенергия от възобновяеми източници за електроенергията, произведена от съществуващата производствена инсталация. Срокът от 12 години, за който се изплащала подкрепата, не започвал да тече отново след подмяната на някои части на производствена инсталация. В отговор на писмо на Espo в писмо от 27 юли 2016 г. Elering заявява, че когато се изгражда нова производствена инсталация трябва да бъдат изградени и останалите съоръжения, от които произтича единният характер на производството (в настоящия случай язовирното съоръжение, нови електропроводи и т.н.).
- 11 Espo подава жалба пред Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин, Естония). С решение от 27 октомври 2017 г. този съд отхвърля жалбата. Съдът се позовава на предишната редакция на член 59 от ELTS, съгласно която подкрепата представлява държавна помощ, с която се подпомага започването на ново производство. Въз основа на това този съд стига до извода, че посочената разпоредба визира производствена инсталация, която е в състояние самостоятелно да произвежда електроенергия. Обстоятелството, че от гледна точка на правната уредба в областта на

строителството язовирното съоръжение се квалифицира като строителна конструкция, не изключвало възможността това съоръжение да е съставна част от функциониращата като едно цяло производствена инсталация, тъй като от определящо значение била електрогенериращата мощност. Реализираните от Esro първоначални инвестиции се покривали от изплатената му преди това подкрепа. След изтичането на срока на подкрепата това дружество трябвало да бъде в състояние самостоятелно да се справя в условията на конкуренция.

- 12 Esro подава въззивна жалба срещу това решение пред Tallinna Ringkonnakohtus (Апелативен съд Талин, Естония). С решение от 15 ноември 2018 г. този съд отхвърля въззивната жалба, като посочва по-конкретно следните мотиви. Тъй като предоставянето на държавна помощ (изплащането на подкрепата за електроенергия от възобновяеми източници) нарушава свободната конкуренция и засяга стопанската дейност на операторите на инсталации за производство на електроенергия, произвеждащи електроенергия от други източници, основанията за изплащането на подкрепата не следва да се тълкуват разширително, като в случай на противоречия не следва да се отдава предпочитание на изплащането на подкрепата. Законодателят не е предвидил подкрепата за електроенергия от възобновяеми източници да се изплаща за целия предполагаем жизнен цикъл на дадена производствена инсталация, а само доколкото това е необходимо, за да започне производството на електроенергия от възобновяеми източници. Според Апелативния съд не може да се заключава, че подкрепата за електроенергия от възобновяеми източници може да бъде изплащана само когато в същия обект преди това не е била вече произвеждана електроенергия от възобновяем източник с друга производствена инсталация. Целта на изплащането на подкрепата е да се насърчи опазването на околната среда, като чрез инвестиции се увеличи производството на електроенергия от възобновяеми източници. Посредством по-мощната турбина, пусната от Esro в експлоатация, е бил увеличен дялът на производството на електроенергия от възобновяеми източници в цялото производство на електроенергия. Освен това подкрепата трябва да има стимулиращ ефект, т.е. получателят на помощта трябва да промени своето поведение така, че да повиши нивото на опазване на околната среда в по-голяма степен, отколкото ако помощта не беше предоставена. Помощта не представлява стимул, когато работата по проекта е започнала преди да се кандидатства за помощта.
- 13 В настоящия случай Esro подменя функциониращата турбина през 2009 г. след като тя е използвана в продължение на пет години и едва на 13 април 2016 г., тоест след изтичането на първоначалния срок на подкрепата (а именно на 31 декември 2015 г.) и общо седем години след пускането в експлоатация на съоръженията, кандидатства пред ответника в първоинстанционното производство за изплащане на подкрепата за електроенергия от възобновяеми източници в полза на новите съоръжения. Според Апелативния съд с оглед на тези обстоятелства не може да се

твърди, че Esро не би предприел въпросната инвестиция и без подкрепата, поради което подкрепата нямала стимулиращ ефект. Прекратяването на използването на предишната инвестиция преди изтичането на предполагаемия срок на амортизация на съоръженията не изключвала възможността за изплащане на нова подкрепа, но когато се подменя само част от вътрешната инсталация в дадена електроцентрала положителният ефект от инвестицията е по-малък, отколкото би бил, ако беше подменена цялата вътрешна инсталация в електроцентрала или беше изградена нова водоелектрическа централа. При изплащането на подкрепата се взема предвид не размерът на инвестицията, а количеството произведена електроенергия. Оттук следва, че с оглед на положителния ефект от инвестицията, който е по-малък от обичайния, посочените разпоредби от ELTS трябва да се тълкуват стеснително, за да се гарантира конкуренцията.

- 14 Esро подава касационна жалба срещу това решение пред Riigikohus (Върховен съд), който съединява административните дела № 3-16-1864 и № 3-17-753 за целите на съвместното им разглеждане.

Основни доводи на страните в главното производство

- 15 Veejaam твърди, че Апелативният съд неправилно приел, че подкрепата за него нямала стимулиращ ефект. Възприетата от Европейската комисия позиция била, че схемата за подкрепа за електроенергия от възобновяеми източници на Естония има стимулиращ ефект. Разпоредбите на ELTS обаче не позволявали да се кандидатства за подкрепата, преди да е започнало производството на електроенергия от дадена производствена инсталация. Поради това не било възможно да се заключи, че подкрепата няма стимулиращ ефект в случаите, когато за нея се кандидатства след изграждането на производствената инсталация. Veejaam нямало да предприеме инвестицията, ако не било разчитало на подкрепата, предвидена съгласно ELTS. Освен това Veejaam кандидатствало за подкрепата веднага след изграждането на инсталацията. За него нямало да бъде ефективно от икономическа гледна точка да продължи производството със старите съоръжения и е щяло да се наложи да прекрати производството в Йоавески. Преценката от страна на Апелативния съд, че положителният ефект е по-голям при изграждането на нова електроцентрала, не била правилна, тъй като схемата за подкрепа била базирана на инсталациите за производство и разрешена от Комисията.
- 16 Основното твърдение на Esро е, че винаги е считало, че има право на подкрепа след изграждането на новата производствена инсталация. Според него обстоятелството, че е кандидатствало за подкрепа приблизително три и половина месеца след изтичането на първоначалния срок на подкрепа, не представлява необосновано забавяне, което да сочи за липсата на стимулиращ ефект. Esро не можело да кандидатства за подкрепата преди предприемането на инвестицията, тъй като съгласно предишната редакция

на член 59, параграф 1, точка 1 от ELTS за подкрепата можело да се кандидатства едва след предприемане на инвестицията. Основното съображение за Esро да предприеме инвестицията били оправданите правни очаквания да получи подкрепа. Подкрепата можела да има стимулиращ ефект и когато работата по проекта е започнала, преди да се кандидатства за помощ.

17 Ответникът в първоинстанционното производство иска от Riigikohus да отхвърли касационните жалби. Той поддържа, че член 108 от ELTS трябва да се тълкува в съответствие с целите на подкрепата. Съгласно правото на Съюза тези цели били преодоляването на пречките за навлизане на пазара на електроенергия от възобновяеми източници и отстраняването на пазарната неефективност при използването на възобновяеми енергийни източници в производството на електроенергия, увеличаването на дела на възобновяемите енергийни източници в производството на електроенергия и интегрирането на електроенергията от възобновяеми източници на пазара. Целта на законодателя била да подпомогне навлизането на нови производители и инвеститори на пазара и да насърчи конкурентоспособността във връзка със започването на производството. Ако се възприемело тълкуването, застъпено от жалбоподателите в първоинстанционното производство, за предприятията щяло да бъде възможно изкуствено да удължават срока на подкрепата чрез подмяната само на отделни съоръжения. Като държавна помощ обаче по естеството си подкрепата имала временен характер и била предназначена да подпомага дейността в първоначалната фаза на производството. Подкрепата не била предназначена да компенсира обичайния бизнес риск на предприятията. Под понятието за започване на производството по смисъла на предишната редакция на член 108, параграф 1 от ELTS можело да се разбира единствено пускането в експлоатация на нова производствена инсталация, извършено в резултат на дейността на нов производител или инвеститор или посредством което вече действащ на пазара производител разширява производството на електроенергия от възобновяеми източници, например като електроцентрала получава нов или допълнителен производствен капацитет.

18 С писмо от 20 юни 2019 г. Riigikohus се обръща към Европейската комисия с искане за нейното становище по следните въпроси.

1. В съответствие с правилата на Съюза в областта на държавните помощи и с Решение (C(2014)8106 на Комисията от 28 октомври 2014 г. ли е в обхвата на понятието „започване на производството“ на водноелектрическа централа да се включва и пускането в експлоатация на нови инсталации за производство на електроенергия, намиращи се на съществуващо язовирно съоръжение?

2. Когато се взема решение по заявление за предоставяне на подкрепа за електроенергия от възобновяеми източници, подадено през 2016 г. въз

основа на приета през 2014 г. схема за подпомагане, може ли да се счита, че помощта има стимулиращ ефект и тогава, когато производствената инсталация е изградена и пусната в експлоатация преди да се кандидатства за подкрепата?

- 19 Комисията отговаря на Riigikohus с писмо от 3 февруари 2020 г. В него тя посочва, че нито утвърдителният, нито отрицателният отговор на естонските органи на въпроса дали пускането в експлоатация на нови инсталации за производство на електроенергия върху съществуващо язовирно съоръжение представлява започване на производство на електроенергия, не е в разрез с правилата на Съюза относно държавните помощи. Това следва да се прецени въз основа на националните правила. Дадена помощ обаче не може да бъде предоставяна за срок, по-дълъг от 12 месеца, считано от датата на започване на производството на електроенергия. За да отговаря на изискването за наличие на стимулиращ ефект, получателят на помощта може да започне да изгражда и да пуска в експлоатация производствената инсталация едва след като кандидатства за помощ. Който вече е започнал да работи по даден проект, очевидно е готов да работи по проекта и когато няма да бъде предоставена помощ. Тъй като в настоящия случай жалбоподателите в първоинстанционното производство дори са приключили работата по изграждането на производствените инсталации преди да кандидатстват за помощта, би следвало помощта да няма стимулиращ ефект. Обстоятелството, че според собствените му изявления Veejaam е трябвало да подмени инсталацията за производство на електроенергия поради условията на новото разрешение за специално използване, издадено въз основа на законодателството в областта на управлението на водите, също сочи за липсата на стимулиращ ефект. Когато строителните работи са били предвидени съгласно националното законодателство и бездруго (без компенсиране), с помощта не се постигат изискваните цели.

Кратко представяне на мотивите за отправяне на преюдициалното запитване

- 20 На първо място, що се отнася до правото на подкрепа за електроенергия от възобновяеми източници на жалбоподателите в първоинстанционното производство, Riigikohus отбелязва, че съгласно предишната редакция на член 59, параграф 1, точка 1 от ELTS производителят е имал право да получи от оператора на преносни мрежи подкрепа за възобновяеми енергийни източници, използвани в производствена инсталация с номинална мощност, която не надхвърля 100 MW. Съгласно предишната редакция на член 108, параграф 1 от ELTS предвидената съгласно член 59, параграф 1, точки 1—4 подкрепа се изплаща за срок от 12 години, считано от момента на започване на производството. Член 108, параграф 3 от ELTS предвижда, че за момент на започване на производството по смисъла на тези параграфи следва да се счита датата, на която отговарящата на изискванията производствена инсталация за първи път подава електроенергия в мрежата

или в директна електропроводна линия. По нито едно от двете дела Апелативният съд не споделя становището на ответника в първоинстанционното производство, че под израза „момент на започване на производството“ в предишната редакция на член 108, параграф 1 от ELTS и под израза „момент на започване на производството“ в член 108, параграф 3 от ELTS се имат предвид различни положения. Според Апелативния съд такъв извод противоречи на текста на разпоредбите, които обвързват започването на производството изключително с пускането в експлоатация на конкретна производствена инсталация, а не с друга дейност на същия производител или в същия обект. Според Апелативния съд и от влезлия в сила на 9 юли 2018 г. член 108, параграфи 4—8 от ELTS ясно следва, че изплащането на подкрепата за електроенергия от възобновяеми източници е обвързано с конкретната производствена инсталация, а не с производителя. Настоящият съдебен състав споделя становището на Апелативния съд. След изграждането на нова производствена инсталация отново започва производството по смисъла на предишната редакция на член 108, параграф 1 от ELTS, тоест не става въпрос за продължаване на предишното производство.

- 21 Понастоящем в член 108 от ELTS е включен параграф 4, съгласно който получаването на подкрепа е изключено, когато производителят е получавал подкрепа за произведена от дадена производствена инсталация електроенергия в продължение на 12 години съгласно член 59 от ELTS и тази производствена инсталация се подменя с друга. В параграф 6 е уредено изключение от това правило, а именно, че когато към момента на подмяна дадена производствена инсталация е по-стара от 25 години, за електроенергията, която се произвежда от производствената инсталация, изградена вместо тази производствена инсталация, се изплаща подкрепа съгласно новата схема за подкрепа, считано от момента на започване на производството на електроенергия. Що се отнася до изплащането на подкрепата въз основа на т.нар. стара схема за подкрепа, член 108, параграф 8 от ELTS предвижда, че за електроенергия, произвеждана от съответната производствена инсталация на производител, който отговаря на посочените в тази разпоредба условия, или за фаза от производствената инсталация, предвидена в съответния договор за присъединяване, се изплаща подкрепа в продължение на 12 години, считано от започване на производството на електроенергия от всяка производствена инсталация или във всяка фаза от производствената инсталация в съответствие с член 59. Следователно и от тези разпоредби е видно основното значение, което понятието за производствена инсталация има за изплащането на подкрепата.
- 22 Наистина може да се счита, че изграждането на нова производствена инсталация в съществуваща електроцентрала е свързано с по-ниски разходи, отколкото изграждането на нова електроцентрала, но в закона размерът на подкрепата е обвързан не с размера на разходите за изграждането на производствена инсталация, а с количеството произведена електроенергия от възобновяеми източници. Подкрепата не представлява инвестиционна

помощ и тя не се отпуска въз основа на разходите във всеки отделен случай. Следва обаче да се има предвид, че като благоприятства увеличаването на производството на електроенергия от възобновяеми източници и на жалбоподателите в първоинстанционното производство в настоящия случай, подкрепата изпълнява целта си.

- 23 Като се има предвид, че в досегашното производство се спори по въпроса какво означава понятието „производствена инсталация“ и дали в случая на водноелектрическа централа понятието „производствена инсталация“ наред с турбогенератора обхваща и язовирното съоръжение и изходния канал, според Riigikohus основният въпрос, който трябва да намери разрешение при постановяване на решение по делото въз основа на ELTS в предишната му редакция, е как трябва да се определи понятието „производствена инсталация“. Riigikohus счита, че нито въз основа на буквално тълкуване, нито въз основа на систематично тълкуване може да бъде приет изводът, че в случая на водноелектрическа централа язовирното съоръжение и изходният канал са част от производствената инсталация. Позицията на различни национални разпоредби, Riigikohus стига до извода, че, доколкото понятието „електроцентрала“ по дефиниция обхваща както съоръжения, така и строителни конструкции, а определението за „производствена инсталация“ обхваща само съоръжения, връзки и принадлежности, е логично язовирното съоръжение да се квалифицира като строителна конструкция, която е част от съвкупността, която съставлява електроцентралата, а не като част от производствената инсталация. Ето защо настоящият съдебен състав счита, че ELTS в предишната му редакция е предоставял на жалбоподателите в първоинстанционното производство право на подкрепа за производството на електроенергия от възобновяеми източници от новите производствени инсталации.
- 24 Изложените по-горе съображения обаче не означават непременно, че жалбите би следвало да бъдат уважени. Тъй като подкрепата за електроенергия от възобновяеми източници представлява държавна помощ, от съществено значение е да бъдат взети предвид и правилата на Съюза в областта на държавните помощи. Когато разпоредба от правен акт на Съюза с директен ефект изключва предоставянето на подкрепата, националните разпоредби не трябва да се прилагат, ако те противоречат на правото на Съюза.
- 25 На второ място, що се отнася до стимулиращия ефект, Riigikohus отбелязва, че Европейската комисия два пъти, а именно през 2014 г. и 2017 г., е направила анализ на различните редакции на схемата за подкрепа за електроенергия от възобновяеми източници на Естония и е счела, че тя е съвместима с вътрешния пазар. С оглед на това би трябвало да се счита, че кандидатстващият за подкрепа, който отговаря на условията на ELTS, отговаря и на изискванията на правилата на Съюза в областта на държавните помощи. По настоящото дело обаче възниква въпросът дали схемата за подкрепа, прилагана в Естония през 2016 г., отговаря на изискването за

наличие на стимулиращ ефект, което произтича от Насоките на Комисията относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014—2020 г. (параграфи 49—52). Всъщност параграф 50 от Насоките предвижда, че помощта не включва стимулиращ ефект за получателя във всички случаи, в които работата по проекта е започнала преди получателят да кандидатства за помощ пред националните органи и че когато получателят започне да работи по проект преди да кандидатства за помощ, евентуално предоставената помощ във връзка с този проект ще бъде сметната за несъвместима с вътрешния пазар.

- 26 ELTS в предишната му редакция изхожда от предпоставката, че за подкрепата се кандидатства след изграждането на производствена инсталация. Възможността да се кандидатства за подкрепата въз основа на прилаганата през 2016 г. схема за подкрепа след започване на работата по проекта, произтича от измененията на ELTS, влезли в сила през 2018 г. Така член 59, параграф 2² от ELTS, който удължава срока на прилагане на схемата за подкрепа, която е в сила до този момент, разрешава на производител да кандидатства за подкрепа въз основа на старата схема за подкрепа, ако е започнал работата по инвестиционния проект във връзка със съответната производствена инсталация най-късно до 31 декември 2016 г. Освен това в решението си относно държавна помощ от 2017 г. Комисията е разрешила да е налице такава възможност да се кандидатства за подкрепа след започването на проекта, включително и с оглед на Насоките от 2014 г. Комисията се основава на параграф 126 от Насоките от 2014 г., който действително предвижда, че, считано от началото на 2017 г., по принцип е възможно да се предоставя помощ само в резултат от конкурентна тръжна процедура, но бележка под линия 66 от посочените насоки гласи: „[и]нсталациите, които са започнали работи преди 1 януари 2017 г. и са получили потвърждение на помощта от държавата членка преди тази дата, могат да получат помощ въз основа на схемата, което е в сила към датата на потвърждението“. Комисията приема, че когато всеки заявител, който отговаря на условията, получава подкрепата и в това отношение държавата не разполага с право на преценка, може да се счита, че е налице потвърждението от страна на държавата членка по смисъла на тази бележка под линия, щом като проектът отговаря на условията за предоставяне на подкрепата (решение относно държавната помощ от 2017 г., точка 38). Във въпросното решение обаче не се разглежда изрично въпросът по какъв начин е изпълнено изискването за наличието на стимулиращ ефект при такива обстоятелства. Комисията само отбелязва, че с оглед на изчисленията на държавата схемата за помощ отговаря на общото условие за наличие на стимулиращ ефект, установено в параграф 49 от Насоките от 2014 г., съгласно който целта на помощта е да насърчи получателя да промени своето поведение, което той не би направил без помощта (точки 62 и 63 от решението). Тя обаче не разглежда параграф 50 от Насоките.
- 27 В отговора на поставените от Riigikohus въпроси обаче Комисията заема различна позиция, като посочва, че за да отговаря на изискването за наличие

на стимулиращ ефект, получателят на помощта може да започне да изгражда и да пуска в експлоатация производствената инсталация едва след като кандидатства за помощ. Който вече е започнал да работи по даден проект, очевидно е готов да работи по проекта и когато няма да бъде предоставена помощ.

- 28 Схемата, предвидена в ELTS в предишната му редакция, съответства на описаното в решението на Комисията условие, че всеки заявител, който отговаря на условията, получава подкрепата, поради което може да се счита, че е налице потвърждението от страна на държавата членка, щом като проектът отговаря на условията за предоставяне на подкрепата. Производителите на електроенергия от възобновяеми източници, които са отговаряли на законоустановените условия, са имали право на подкрепа по силата на самия закон. Ответникът в първоинстанционното производство не е разполагал със свобода на преценка дали на конкретен производител следва да се предостави подкрепа. Тъй като потвърждението за предоставянето на подкрепата произтича от самия закон, според настоящия съдебен състав подкрепата е имала стимулиращ ефект и когато, имайки предвид законовите разпоредби, заявителят най-напред изгражда производствената инсталация и едва след това кандидатства за изплащане на предоставената като оперативна помощ подкрепа. С оглед на различните позиции, които Комисията застъпва по този въпрос, настоящият съдебен състав счита за необходимо да отправи до Съда преюдициалния въпрос дали правилата на Съюза в областта на държавните помощи, по-конкретно изискването за наличие на стимулиращ ефект, предвидено в параграф 50 от Насоките на Комисията от 2014 г., трябва да се тълкуват в смисъл, че в съответствие с тези правила е схема за помощи, която позволява на производител на електроенергия от възобновяеми източници да кандидатства за изплащането на държавна помощ след като е започнала работата по даден проект в случая, когато национална разпоредба предоставя на всеки производител, който отговаря на законоустановените условия, право на получаване на подкрепата и не дава на компетентния орган право на преценка в това отношение.
- 29 Що се отнася до Veejaam, възниква и въпросът дали подкрепата е имала стимулиращ ефект с оглед на обстоятелството, че изменените условия на разрешението за специално използване, издадено съгласно законодателството в областта на управление на водите, според които не е било възможно да се произвежда все още ефективно електроенергия от старата производствена инсталация, са стимулирали това дружество да подмени старата производствена инсталация с нова. Според собствените му изявления Veejaam е щяло да бъде принудено да прекрати експлоатацията, ако не е имало очаквания относно получаването на подкрепата. При това положение, според Veejaam, подкрепата имала стимулиращ ефект, тъй като насърчила Veejaam да продължи производството с турбогенератор, мощен от използвания да този момент. В отговора на поставените от Riigikohus въпроси Комисията застъпва становището, че с помощта не се

постига полезна цял, ако строителните работи са били предвидени съгласно националните разпоредби и бездруго без компенсиране. Според настоящия съдебен състав обаче когато закон предвижда правото на подпомагане за всички заявители, които отговарят на изискваните в закона условия, би следвало да е без значение какво е стимулирало производителят да изгради нова производствена инсталация. Доколкото както държавата, така и Комисията потвърждават, че подкрепата за електроенергия от възобновяеми източници, предвидена със схемата за подкрепа от 2016 г., има стимулиращ ефект, тъй като работата по такива проекти от икономическа гледна точка не би била целесъобразна без подкрепата (решение относно държавата помощ от 2017 г., точка 63), твърдението на Veejaam, че то е нямало да изгради новата производствена инсталация, ако не е можело да счита, че за изграждането на новата производствена инсталация ще получи предвидената със закон подкрепа, е правдоподобно. При това положение според настоящия съдебен състав не е налице положението, описано в параграф 49, трето изречение от Насоките от 2014 г., при което се субсидират разходите за дейност, която предприятието ще извърши при всички случаи. Ето защо с оглед на позицията на Комисията настоящият съдебен състав счита за необходимо да отправи до Съда на Европейския съюз и преюдициалния въпрос дали е изключено държавна помощ да има стимулиращ ефект във всички случаи, в които инвестицията, която е основание за предоставянето на помощта, е била предприета поради изменението на условията на екологично разрешение, включително и когато заявителят, както в настоящия случай, вероятно би прекратил дейността си поради по-строгите условия, определени с разрешението, ако не беше получил държавната помощ.

- 30 На трето място, що се отнася до преценката дали предоставянето на подкрепата през 2016 г. е в съответствие с член 108, параграф 3 ДФЕС и дали това е от значение за разрешаването на спора, Riigikohus отбелязва, че, видно от решението на Комисията относно държавна помощ от 2014 г., Естония е описала схемата си за подкрепа в смисъл, че през 2014 г. няма да бъдат допуснати нови производители до участие в старата схема за подкрепа и че, считано от началото на 2015 г., на нови производители се предоставя помощ изключително в резултат от конкурентна тръжна процедура (точки 27, 28 и 106 от решението). Държавата е възнамерявала да прилага старата схема за подпомагане само по отношение на съществуващи производители, започнали да провеждат най-късно до 1 март 2013 г. (точка 17 от решението). Поради това Комисията не е извършила преценка дали старата схема за подпомагане е била в съответствие с Насоките от 2014 г., а само преценява съответствието на тази схема с предходните насоки, и извършва оценка с оглед на Насоките от 2014 г. само на планираната нова схема за подпомагане (вж. също решението относно държавна помощ от 2017 г., точка 49). След приемането на решението на Комисията от 2014 г. обаче Естония не предприема описаните в това решение законодателни изменения, а продължава да прилага старата схема за подпомагане до 2017 г., при това без ограничението производството да е било започнало най-късно до 1 март

2013 г. В решението относно държавната помощ от 2017 г. Комисията приема за установено, че като е продължила да прилага старата схема за подпомагане и е допуснала нови производители до участие в тази схема и след 1 януари 2015 г., Естония е нарушила установената в член 108, параграф 3 ДФЕС забрана за привеждане в действие на неразрешена от Комисията държавна помощ (точки 29, 31 и 96 от решението).

- 31 Като се позовава на Регламента относно прилагането на член 108 ДФЕС, в контекста на член 108, параграф 3 ДФЕС Съдът на Европейския съюз прави разграничение между съществуващи помощи и нови помощи. Съгласно член 1, буква б), подточка ii) от Регламент 2015/1589 съществуваща помощ е разрешена помощ, т.е. схеми за помощ и индивидуална помощ, които са били разрешени от Комисията или от Съвета, а съгласно член 1, буква в) от този регламент нова помощ е всяка помощ, т.е. схеми за помощ и индивидуална помощ, които не са съществуваща помощ, включително измененията на съществуваща помощ. Като прилага идентичните разпоредби на Регламент (ЕО) № 659/1999, в решение DEI и Комисия/Alouminion tis Ellados (C- 590/14 P) Съдът на Европейския съюз посочва, че извършваната от Комисията преценка на съвместимостта на дадена помощ с вътрешния пазар се основава върху оценката на икономически данни и обстоятелства, които са налице на разглеждания пазар към датата, на която Комисията взема решението си, като взема предвид по-специално срока, в продължение на който се предвижда предоставянето на посочената помощ. Ето защо срокът на действие на съществуваща помощ е обстоятелство, което е от естество да повлияе върху преценката от страна на Комисията на съвместимостта на тази помощ с общия пазар. При тези обстоятелства удължаването на съществуваща схема за помощи съставлява изменение на съществуваща помощ (точки 49 и 50 от решението и цитираната там съдебна практика).
- 32 Безспорно към датата на приемане на решението относно държавна помощ от 2014 г. националната правна уредба не е съдържала разпоредби, които биха ограничили срока на действие на схемата за подкрепа, но от описанието на обявената за съвместима с вътрешния пазар схема за помощи, което е възпроизведено в решението на Комисията от 2014 г., е видно изявлението на държавата, че няма намерение да продължи да прилага старата схема за подпомагане, считано от 2015 г. нататък. Според настоящия съдебен състав при тези обстоятелства през 2017 г. Комисията правилно заема позицията, че държавата е удължила срока на схемата за помощ и с това е нарушила член 108, параграф 3 ДФЕС. Ето защо с оглед на различните становища до Съда на Европейския съюз следва да се отправи и преюдициалният въпрос дали, като се имат предвид по-специално съображенията на Съда на Европейския съюз, изложени в решение по дело C-590/14 P (т. 49, 50), става въпрос за нова помощ по смисъла на член 1, буква в) от Регламент (ЕС) 2015/1589, когато, както в настоящия случай, с решение относно държавна помощ Комисията е обявила за съвместими с вътрешния пазар както съществуваща схема за помощи, така и планирани

изменения и държавата е посочила, наред с останалото, че ще прилага съществуващата схема за помощи само до определена крайна дата, при положение че съществуващата въз основа на приложимата правна уредба схема за помощи продължава да се прилага извън посочената от държавата крайна дата.

- 33 Изложените по-горе съображения могат да са от определящо значение за разрешаването на спора, тъй като, при утвърдителен отговор на въпроса, към датата, на която жалбоподателите в първоинстанционното производство са подали заявлението, ответникът в първоинстанционното производство не е бил длъжен и дори не е имал право да уважи заявленията за подкрепа (вж. по-специално решения от 26 април 2018 г., *ANGED*, C-233/16, EU:C:2018:280, т. 71 и от 11 ноември 2015 г., *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, EU:C:2015:742, т. 23). С оглед обаче на обстоятелството, че с решението относно държавна помощ от 2017 г. Комисията е взела решение да не повдига възражения срещу помощта, тъй като тя е съвместима с вътрешния пазар (точка 97 от решението), понастоящем тази пречка е отпаднала. Ето защо при утвърдителен отговор на въпроса настоящият съдебен състав е длъжен да изрази становище по въпроса дали процесуалните разпоредби позволяват да бъде уважена жалба за оспорване на отказ за издаване на административен акт, при положение че към датата на предявяване на жалбата ответникът в първоинстанционното производство не е бил длъжен да предприеме поисканите действия.
- 34 На следващо място възниква въпросът дали, когато към датата на постановяване на съдебното решение по принцип е възможно да се уважи жалбата за оспорване на отказ за издаване на административен акт, с оглед на член 108, параграф 3 ДФЕС е възможно да се уважи искането на жалбоподателите в първоинстанционното производство за изплащане на подкрепата за електроенергия от възобновяеми източници за периода след подаване на заявлението или следва да се счита, че помощта е станала правомерна едва от датата на приемане на решението на Комисията относно държавна помощ от 2017 г. Всъщност Съдът на Европейския съюз е поясnil, че помощ, предоставена в нарушение на член 108, параграф 3 ДФЕС, не може да стане правомерна с обратна сила по силата на решение на Комисията, с което помощта се разрешава (решения от 19 март 2015 г., *OTP Bank*, C-672/13, EU:C:2015:185, т. 76, от 21 ноември 1991 г., *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires*, C-354/90, EU:C:1991:440, т. 16 и 17 и от 12 февруари 2008 г., *CELF и ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, т. 40). От друга страна, с решението си от 2017 г. Комисията взема решение да не повдига възражения срещу помощта. При тези обстоятелства е необходимо да се отправи преюдициално запитване и по въпроса дали когато Комисията впоследствие вземе решение да не повдига възражения срещу схема за помощи, прилагана в нарушение на член 108, параграф 3 ДФЕС, лицата, които имат право на оперативна помощ, имат право да искат помощта да им бъде изплатена и за периода преди датата на приемане на решението на

Комисията, при условие че националните процесуални разпоредби допускат това.

- 35 Няма спор по въпроса, че още през 2009 г. Esро е изградило производствената инсталация, от която то произвежда електроенергията, за която в настоящия случай е подало заявление за спорната подкрепа. Със самото решение от 2014 г. Комисията обявява приложимата по това време схема за подкрепа за съвместима с вътрешния пазар. Esро обаче кандидатства за подкрепата едва през 2016 г. В случай че от решението на Съда на Европейския съд по преюдициалното запитване следва, че държавата не е следвало да прилага старата схема за подкрепа през периода 2015—2017 г., това не трябва да води до отхвърлянето на искането на Esро, тъй като при всички случаи неговата производствена инсталация отговаря на условията на схемата за подкрепа, разрешена с решението на Комисията относно държавна помощ от 2014 г. Впрочем в това решение Комисията счита за съвместимо с вътрешния пазар да се изплаща подкрепа на производител, който е започнал работата по проекта преди 1 март 2013 г., въз основа на старата схема за подкрепа (точка 17 от решението). Като се има предвид обаче, че тази крайна дата не е била включена в ELTS и че Esро е кандидатствало за подкрепата едва през 2016 г., все пак не е ясно дали забраната за привеждане в изпълнение на държавна помощ, която произтича от член 108, параграф 3 ДФЕС, се отнася до тази подкрепа. Ето защо настоящият съдебен състав отправя до Съда на Европейския съюз преюдициалния въпрос дали заявител, който е кандидатствал за оперативна помощ по схема за помощи и е започнал работата по проект, отговарящ на условия, които са били сметени за съвместими с вътрешния пазар, към момент, в който схемата за помощи е била прилагана законосъобразно, но е кандидатствал за държавната помощ към момент, в който срокът на схемата за помощи е бил удължен, без да бъде уведомена Комисията, има право на помощ, независимо от разпоредбата на член 108, параграф 3 ДФЕС.