

Věc C-470/20

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora**

Datum doručení:

29. září 2020

Předkládající soud:

Riigikohus (Estonsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

28. září 2020

Žalobkyně:

AS Veejaam

OÜ Espo

Žalovaná:

AS Elering

Předmět původního řízení

Kasační stížnost podaná AS Veejaam a OÜ Espo proti rozsudkům přijatým Tallinna Ringkonnakohus (Okresní soud v Tallinnu), jimiž byly potvrzeny rozsudky přijaté Tallinna Halduskohus (Správní soud v Tallinnu), jimiž byly zamítnuty žaloby proti rozhodnutí AS Elering o tom, že žalobkyním nebudou zaplacená podpora na energii z obnovitelných zdrojů.

Předmět a právní základ předběžné otázky

Předmětem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předložené na základě čl. 267 odst. 3 SFEU je výklad předpisů Evropské unie o státní podpoře, mj. sdělení Komise „Pokyny pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky na období 2014-2020“, bod 50, jakož i čl. 1 písm. c) nařízení (EU) 2015/1589 a čl. 108 odst. 3 SFEU.

Předběžné otázky

1. Musí být unijní pravidla státní podpory, mj. požadavek motivačního účinku stanovený v bodě 50 sdělení Komise „Pokyny pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky na období 2014-2020“ vykládán v tom smyslu, že režim podpory, který výrobci energie z obnovitelných zdrojů umožňuje požádat o výplatu státní podpory poté, co zahájil práce na projektu, je v souladu s těmito pravidly, jestliže vnitrostátní ustanovení přiznává nárok na podporu každému výrobcí splňujícímu podmínky stanovené zákonem a příslušnému orgánu neposkytuje v tomto ohledu žádnou posuzovací pravomoc?
2. Je motivační účinek podpory každopádně vyloučen, jestliže investice, která je důvodem podpory, byla učiněna z důvodu změny podmínek environmentálního povolení – a to i v případě, že by žadatel, jako v projednávané věci, svou činnost z důvodu přísnějších podmínek pro povolení pravděpodobně ukončil, pokud by státní podporu neískal?
3. Jedná se – s přihlédnutím mj. k úvahám Soudního dvora Evropské unie v rozsudku C-590/14 P (bod 49, 50) – v případě, kdy Komise jako v projednávané věci prohlásila rozhodnutím o podpoře jak existující režim podpory, tak i plánované změny za slučitelné s vnitřním trhem a stát mj. uvedl, že existující režim podpory bude uplatňovat pouze k určitému datu, o novou podporu ve smyslu čl. 1 písm. c) nařízení (EU) 2015/1589, pokud je na základě platných ustanovení existující režim podpory dále uplatňován i po datu stanoveném státem?
4. Jsou v případě, že Komise dodatečně rozhodla, že proti režimu podpory uplatňovanému v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU neuplatní námitky, osoby, které mají nárok na provozní podporu, oprávněny požádat o podporu také na dobu před rozhodnutím Komise, za předpokladu, že to vnitrostátní procesní pravidla umožňují?
5. Má žadatel, který v rámci režimu podpory požádal o provozní podporu a který zahájil provádění projektu splňujícího podmínky považované za slučitelné s vnitřním trhem v okamžiku, kdy byl režim podpory uplatňován právoplatně, avšak žádost o státní podporu podal v okamžiku, kdy byl režim podpory prodloužen, aniž byla informována Komise, nehledě na ustanovení čl. 108 odst. 3 SFEU nárok na státní podporu?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva a judikatura Soudního dvora Evropské unie

Článek 108 odst. 3 SFEU

Nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. 2015, L 248, s. 9), čl. 1 písm. c)

Sdělení Komise: Pokyny pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky na období 2014–2020 (Úř. věst. 2014, C 200, s. 1), body 49 a 50.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. října 2016, ve věci DEI v. Komise, C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, body 49 a 50.

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Elektrituruseadus (zákon o trhu s elektřinou) (ELTS)

Stručný popis skutkového stavu a řízení

Správní věc č. 3-16-1864

- 1 AS Veejaam (dále jen „Veejaam“) zahájila v roce 2001 výrobu elektrické energie ve vodní elektrárně Joaveski. V letech 2001 až 2015 byla elektrická energie vyráběna na dvou výrobních zařízeních o výkonu 100 a 200 kW. Ohledně výroby elektrické energie zahájené v roce 2001 podala Veejaam k Elering AS (dále jen „Elering“) žádost o podporu na energii z obnovitelných zdrojů zakotvenou v § 59 ELTS. Elering zaregistrovala výrobní zařízení ve vodní elektrárně Joaveski jako příjemce podpory a do 31. prosince 2012 vyplácela Veejaam podporu na energii z obnovitelných zdrojů. V roce 2015 vyměnila Veejaam tehdejší výrobní zařízení za nový turbínový generátor se jmenovitým výkonem 200 kW. Z tehdejších zařízení zůstal pouze měřicí bod. Veejaam předložila Elering dne 21. ledna 2016 údaje o novém výrobním zařízení a požádala o podporu na energii z obnovitelných zdrojů. Elering sdělila Veejaam dne 22. ledna 2016, že výrobní zařízení je registrováno jako příjemce podpory, stejného dne však upřesnila, že při registraci nezohlednila, že žadatelka obdržela podporu již v předchozích letech, a požádala o vysvětlení.
- 2 Ve svých odpovědích ze dne 3. února, 6. července a 24. srpna 2016 Elering sdělila, že podpora na energii z obnovitelných zdrojů je vyplácena na elektrickou energii, která je vyráběna v novém jednotném výrobním zařízení, a základem je výrobního zařízení. Podporu tudíž nemůže vyplácet, protože turbínový generátor, za nějž bylo původní výrobní zařízení vyměněno, nelze považovat za nové jednotné výrobní zařízení. Nová přehrada nebyla vybudována. Cílem podpory stanovené v § 59 ELTS ve znění platném v okamžiku podání žádosti je odbourávat tržní bariéry pro nové výrobce elektrické energie, kteří zahajují výrobu a podporovat tak diverzifikovanou výrobu elektrické energie. Cílem není trvalá podpora výrobce elektřiny. Nebylo by proto v souladu s cílem podpory, pokud by výrobce po výměně části výrobního zařízení měl nárok na podporu na dalších 12 let.
- 3 Dne 16. září 2016 podala Veejaam žalobu k Tallinna Halduskohus (Správní soud v Tallinnu, Estonsko), v níž navrhovala, aby Elering bylo uloženo vyplatit jí podporu na energii z obnovitelných zdrojů ve výši 57 519,98 eur. V odůvodnění žaloby Veejaam uvedla, že orgán životního prostředí jí dne 28. prosince 2011

vydal nové vodoprávní povolení pro zvláštní užívání, které předepisuje trvalé zajištění obvyklé výšky vzduší a zakazuje regulaci vodního stavu, která byla zapotřebí pro používání dřívějších turbín. Z tohoto důvodu již nebylo možné vyrábět elektřinu s pomocí těchto výrobních zařízení. V případě, že by nedošlo ke změně podmínek povolení, pokračovala by Veejaam ve výrobě také se stávajícími zařízeními a nové výrobní zařízení by výrobu rozšířilo. Z důvodu výměny turbíny a generátoru bylo nezbytné instalovat novou hydrauliku a novou řídicí automatiku. Veejaam proto v zásadě musela znovu vstoupit na trh a dříve vyplácená podpora nedosáhla svého cíle, kterým je kompenzace počáteční investice nezbytné pro zahájení výroby. Ve vodní elektrárně Joaveski nedošlo k výměně jednotlivých dílů výrobního zařízení za nové, nýbrž bylo instalované nové jednotné výrobní zařízení. Pojem „výrobní zařízení“ je definován v § 3 bodech 9 a 25 ELTS. Výrobní zařízení je nutno rozlišovat od elektrárny (§ 3 bod 8 ELTS). Pomocné vybavení a stavby nejsou součástí výrobního zařízení, nýbrž se jedná o samostatné části elektrárny, mezi něž patří také přehrada jako stavba. Pro získání podpory na energii z obnovitelných zdrojů tedy není nezbytné stavět přehradu.

- 4 Elering této žalobě odporuje. Má za to, že cílem podpory na energii z obnovitelných zdrojů je podpora nových účastníků trhu a zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů na výrobě. Poskytnutí doplňující podpory by nesplňovalo žádný z těchto cílů. Jednalo by se o nepřípustnou státní podporu. Cíle podpory splňuje výlučně podpora na instalaci nového výrobního zařízení, k níž došlo v souvislosti s činností nového výrobce nebo investora nebo s níž výrobce a/nebo investor, který na trhu již působí, zvýší podíl obnovitelných zdrojů energie na výrobě elektřiny, tedy výrobu rozšíří. Podpora musí mít motivační účinek, musí být tedy nezbytná a časově omezená. Evropská komise rozhodnutím ze dne 28. října 2014 ve věci SA.36023 (C[2014] 8106) uznala, že výplata podpory na energii z obnovitelných zdrojů podle § 59 v původním znění ELTS je státní podporou ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Je proto nezbytné, aby podpora byla vyplácena v souladu se zásadami poskytování státní podpory a pokyny uvedeného rozhodnutí. V bodě 49 „Pokynů pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky na období 2014-2020“ je objasněna podstata motivačního účinku a uvedeno, že podpora nesmí subvencovat náklady na činnost, které by podniku vznikly v každém případě, a nesmí vynahrazovat běžná podnikatelská rizika hospodářské činnosti. Jediným účelem podpory by v projednávané věci bylo vynahrazení běžného podnikatelského rizika, což by umožnilo rentabilní pokračování již zahájené výroby energie z obnovitelných zdrojů.
- 5 Správní soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 10. října 2017 s odůvodněním, že ELTS ve výkladu, který zastává Veejaam, porušuje unijní právo zakazující státní podporu, která narušuje hospodářskou soutěž. Podpora proto musí poskytovat pomoc při zahájení výroby energie nebo být spojena alespoň s rozšířením výroby (motivační účinek a/nebo zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů na výrobě). Veejaam však instalací nového turbínového generátoru výrobu nerozšířila ani ji nezačala.

- 6 Veejaam podala odvolání k Tallinna Ringkonnakohus (Okresní soud v Tallinnu, Estonsko). Rozsudkem ze dne 27. června 2018 okresní soud tomuto odvolání částečně vyhověl. Rozhodl, že § 108 odst. 1 a 3 v původním znění ELTS musí být vzhledem ke svému znění vykládán v tom smyslu, že podpora musí být vyplácena po dobu 12 let od zahájení výroby v jedné konkrétní výrobní jednotce. Je pravda, že Veejaam vyráběla elektřinu na stejné lokalitě zčásti ve stejných zařízeních a stavebách již dříve, množství vyráběné elektřiny však bylo celkově menší. S novými zařízeními lze vyrábět větší množství elektřiny, protože technika turbíny lze regulovat a turbína tak může být v provozu trvale a nikoliv jen při větším odtoku. Podíl elektrické energie z obnovitelných zdrojů se proto zvýšil, což je v souladu s cílem deklarovaným v Pokynech Společenství ke státní podpoře na ochranu životního prostředí z roku 2008 (Úř. věst. 2008, C 82, s. 1).
- 7 Současně okresní soud vyhověl argumentaci Elering, že podpora musí mít motivační účinek. Veejaam podle vlastních údajů začala s přípravami na uvedení regulovatelného turbínového generátoru již v roce 2008 a nová zařízení instalovala v roce 2015. Žádost o výplatu podpory předložila žalované dne 21. ledna 2016, tedy po začátku provádění projektu a dokonce po jeho ukončení. Tyto okolnosti nepřipouští tvrzení, že Veejaam by bez podpory investici neučinila. Vzhledem k rozsahu investice se lze domnívat, že by k investici došlo i bez výplaty podpory. Podpora tudíž nemá potřebný motivační účinek.
- 8 Krom toho je příznivý účinek v případě částečné výměny vnitřního zařízení vodní elektrárny podstatně nižší než při výměně celého vnitřního zařízení vodní elektrárny nebo při výstavbě nové vodní elektrárny. V případě, že by při částečné výměně vnitřního zařízení elektrárny byla podpora vyplácena stejně jako při výstavbě nové elektrárny, jednalo by se o neodůvodněné nerovné zacházení s výrobcí energie z obnovitelných zdrojů. Výplata podpory by v projednávané věci vedla pouze k tomu, že by dosavadní výrobní kapacita nepoklesla nebo by se trochu zvýšila. S ohledem na okolnost, že příznivý účinek investice je nižší než obvykle, je pro zajištění hospodářské soutěže nutno vykládat § 108 odst. 1 a 3 v původním znění ELTS ve spojení s jeho ostatními ustanoveními restriktivně a v tom smyslu, že v projednávané věci je součástí výrobního zařízení také přehrada a odvodní kanál. Neexistence motivačního účinku podpory tento výklad odůvodňuje.
- 9 Veejaam podala proti tomuto rozhodnutí kasační stížnost k Riigikohus (Státní soudní dvůr, Estonsko).

Správní věc č. 3-17-753

- 10 Espo OÜ (dále jen „Espo“) patří vodní elektrárna nacházející se v okrese Viljandi v obci Pikru (Estonsko), v níž byla v letech 2004 až 2009 provozována Francisova turbína o výkonu 15 kW. Dne 30. března 2009 byla do provozu uvedena nová Kaplanova turbína o výkonu 45 kW. Dne 13. dubna 2016 podala Espo k Elering žádost podle § 59 odst. 1 bodu 1 v původním znění ELTS o vyplacení podpory na energii z obnovitelných zdrojů týkající se výrobního zařízení instalovaného v roce

2009. Elering zamítla tuto žádost dopisem ze dne 8. července 2016, neboť turbínový generátor podle jejího názoru není samostatným jednotným výrobním zařízením ve smyslu § 3 bodu 25 a § 59 odst. 1 bodu 1 ELTS, nýbrž součástí stávajícího jednotného výrobního zařízení a samostatně nemůže elektřinu vyrábět. Espo byla v období od 1. dubna 2004 do 31. prosince 2015 vyplácena podpora na energii z obnovitelných zdrojů na elektřinu vyráběnou stávajícím výrobním zařízením. Dvanáctileté období, po něž byla podpora vyplácena, nezačíná po výměně některých částí výrobního zařízení plynout znovu od začátku. V odpovědi na jeden z dopisů od Espo Elering v dopise ze dne 27. července 2016 uvedla, že při výstavbě nového výrobního zařízení by musela být vybudována také ostatní zařízení, z nichž vyplývá jednotnost výroby (v projednávané věci přehrada, nová elektrická vedení atd.)

- 11 Espo podala žalobu k Tallinna Halduskohus (Správní soud v Tallinnu, Estonsko). Rozsudkem ze dne 27. října 2017 tento soud žalobu zamítl. Soud vycházel z § 59 v původním znění ELTS, podle něž je tato podpora státní podporou, která má podporovat zahájení nové výroby. Toto ustanovení se proto týká výrobních zařízení, které jsou schopny samostatně vyrábět elektřinu. Okolnost, že přehrada je podle stavebního práva kvalifikována jako stavba, nevylučuje, že patří k funkci jednotce výrobního zařízení, neboť relevantní je kapacita výroby elektřiny. Původní investice Espo jsou pokryty podporou, která jí byla vyplácena dříve. Po ukončení období podpory musí být schopna se samostatně vyrovnat s prostředím hospodářské soutěže.
- 12 Espo podala proti tomuto rozsudku odvolání k Tallinna Ringkonnakohus (Okresní soud v Tallinnu, Estonsko). Rozsudkem ze dne 15. listopadu 2018 tento soud odvolání zamítl, mimo jiné s následujícím odůvodněním. Vzhledem k tomu, že poskytování státní podpory (výplata podpory na energii z obnovitelných zdrojů) narušuje volnou hospodářskou soutěž a nepříznivě ovlivňuje podnikatelskou činnost provozovatelů zařízení na výrobu elektřiny, kteří vyrábí elektřinu z jiných zdrojů, nesmí být výklad ustanovení, na jejichž základě je podpora vyplácena, příliš široký a v případě rozporů nesmí být výplata podpory upřednostněna. Zákodárce nestanovil, že podpora na energii z obnovitelných zdrojů bude vyplácena po celou předpokládanou dobu životnosti výrobního zařízení, nýbrž pouze v rozsahu, v němž je tato podpora zapotřebí k zahájení výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů. Nelze z toho vyvozovat závěr, že podpora na energii z obnovitelných zdrojů může být vyplácena pouze v případě, že na stejném místě předtím ještě nebyla elektřina z obnovitelných zdrojů vyráběna jiným výrobním zařízením. Cílem poskytování podpory je ochrana životního prostředí tím, že se investicí zvýší výroba energie z obnovitelných zdrojů. S pomocí výkonnější turbíny, kterou uvedla do provozu Espo, se podíl výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů na celkové výrobě elektřiny zvýšil. Mimoto musí mít podpora motivační účinek, tzn. že příjemce podpory musí své chování změnit v tom smyslu, že se úroveň ochrany životního prostředí zvýší v porovnání se situací, že by podpora nebyla poskytnuta. Podpora nepředstavuje prostředek motivace, jestliže projekt byl zahájen před podáním žádosti o podporu.

- 13 Espo v projednávané věci vyměnila provozovanou turbínu po jejím pětiletém užívání v roce 2009 a až 13. dubna 2016, tedy po uplynutí původního období podpory (dne 31. prosince 2015) a celkem sedm let po uvedení zařízení do provozu, podala k žalované žádost o podporu na energii z obnovitelných zdrojů pro nová zařízení. Vzhledem k těmto okolnostem nelze tvrdit, že Espo by dotčenou investici bez podpory neučinila a podpora tudíž nemá motivační účinek. Ukončení používání dřívější investice před koncem předpokládaného amortizačního období zařízení nevylučuje výplatu nové podpory, avšak v případě, že proběhne výměna pouze části vnitřního zařízení elektrárny, je příznivý účinek investice menší, než by tomu bylo v případě, že by bylo vyměněno celé vnitřní zařízení elektrárny nebo by byla vybudována nová vodní elektrárna. Při poskytování podpory není relevantní rozsah investice, nýbrž množství vyráběné elektřiny. Pro zajištění hospodářské soutěže proto musí být uvedená ustanovení ELTS s přihlédnutím k menšímu než obvyklému příznivému účinku investice vykládána restriktivně.
- 14 Espo podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost k Riigikohus (Státní soudní dvůr), který správní věci č. 3-16-1864 a č. 3-17-753 spojil do jednoho řízení.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 15 Veejaam tvrdí, že okresní soud nesprávně určil, že podpora pro ni neměla motivační účinek. Evropská komise zastávala stanovisko, že estonská právní úprava podpory na energii z obnovitelných zdrojů má motivační účinek. Ustanovení ELTS ale neumožňuje požádat o podporu dříve, než výrobní zařízení začne vyrábět elektřinu. Nelze tudíž vyvozovat závěr, že podpora nemá motivační účinek, jestliže žádost o ni byla podána po dokončení výrobního zařízení. Veejaam by novou investici neučinila, pokud by nepočítala s podporou podle ELTS. Veejaam podala žádost o podporu ihned po dokončení zařízení. Pokračování výroby v původních zařízeních by pro ni nebylo hospodářsky udržitelné a musela by výrobu v elektrárně Joaveski ukončit. Posouzení okresního soudu, že je příznivý účinek výstavby nové elektrárny větší, není správné, neboť režim podpory se zakládá na výrobním zařízení a byl schválen Komisí.
- 16 Espo v první řadě argumentuje, že vždy vycházela z toho, že po výstavbě nového výrobního zařízení bude mít nárok na podporu. Skutečnost, že o podporu požádala zhruba tři a půl měsíce po ukončení původního období podpory, nepředstavuje nepřiměřené prodlení, které by ukazovalo na neexistenci motivačního účinku. Espo nemohla o podporu požádat před provedením investice, neboť podle § 59 odst. 1 bodu 1 v původním znění ELTS lze o dotaci požádat až po provedení investice. Hlavním důvodem, který měla Espo pro tuto investici, bylo oprávněné očekávání, že obdrží podporu. Podpora může mít motivační účinek i v případě, že projekt byl zahájen před podáním žádosti o podporu.
- 17 Žalovaná navrhuje, aby kasační opravné prostředky byly zamítnuty. Tvrdí, že § 108 ELTS musí být vykládán v souladu s cíli podpory. Podle unijního práva je

takovým cílem překonávání překážek vstupu na trh pro energii z obnovitelných zdrojů a napravení selhání trhu při používání obnovitelných zdrojů energie v její výrobě, zvýšení podílu energie vyráběné z obnovitelných zdrojů a začlenění elektřiny z obnovitelných zdrojů na trh. Cílem zákonodárce je podpořit vstup nových výrobců a investorů na trh a posílit konkurenceschopnost na začátku výroby. Podle výkladu, který zastávají žalobkyně, by podniky mohly období podpory uměle prodlužovat výměnou pouze jednotlivých zařízení. Podpora jako státní podpora je ale ze své podstaty omezená a jejím účelem je podpořit činnost v počáteční fázi výroby. Podpora není určena k vynahrazení běžného podnikatelského rizika. Za zahájení výroby ve smyslu § 108 odst. 1 v původním znění ELTS lze považovat pouze uvedení do provozu nového výrobního zařízení, k němuž došlo v souvislosti s činností nového výrobce nebo investora nebo s nímž výrobce, který na trhu již působí, rozšiřuje výrobu energie z obnovitelných zdrojů, například tím, že v elektrárně přidá novou nebo doplňující výrobní kapacitu.

- 18 Riigikohus (Státní soudní dvůr) požádal Evropskou komisi dopisem ze dne 20. června 2019 o stanovisko k těmto otázkám.

1. Je slučitelné s unijními předpisy upravujícími státní podporu a rozhodnutím Komise C(2014) 8106 ze dne 28. října 2014, aby výraz „zahájení výroby“ zahrnoval u vodní elektrárny také uvedení do provozu nových zařízení na výrobu elektřiny na stávající přehradě.

2. Lze při rozhodování o žádosti o podporu na energii z obnovitelných zdrojů podané v roce 2016 na základě režimu podpory přijatého před rokem 2014 předpokládat motivační účinek podpory také v případě, že výrobní zařízení bylo instalováno a uvedeno do provozu před podáním žádosti o podporu?

- 19 Komise odpověděla Riigikohus (Státní soudní dvůr) dopisem ze dne 3. února 2020. V dopise uvedla, že unijním předpisů neodporuje kladná ani záporná odpověď estonských orgánů na otázku, zda uvedení nového zařízení na výrobu elektřiny do provozu na stávající přehradě představuje zahájení výroby elektřiny. O tom je nutno rozhodnout v souladu s vnitrostátními předpisy. Podpora však nesmí být poskytována po dobu delší než dvanáct let od zahájení výroby elektřiny. Požadavek motivačního účinku je splněn v případě, že příjemce podpory zahájí instalaci a uvedení do provozu výrobního zařízení, na které je podpora poskytována, až po předložení žádosti o podporu. Kdo začne s prací na projektu ještě před tím, je zjevně připraven provést záměr i v případě, že podpora nebude poskytnuta. Vzhledem k tomu, že v projednávaném případě žalobkyně práce na instalaci výrobních zařízení před podáním žádosti o podporu dokonce ukončily, podpora zřejmě nebude mít motivační účinek. Neexistenci motivačního účinku naznačuje také skutečnost, že Veejaam podle svých tvrzení musela vyměnit zařízení na výrobu elektřiny z důvodu podmínek nového vodoprávního povolení ke zvláštnímu užívání. V případě, že vnitrostátní právní předpisy beztak (bez náhrady) předepisují příslušné stavební práce, nesplňuje podpora stanovené cíle.

Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 20 Ohledně nároku žalobkyň na podporu na energii z obnovitelných zdrojů Riigikohus (Státní soudní dvůr) zaprvé poukazuje na skutečnost, že podle § 59 odst. 1 bodu 1 v původním znění ELTS měl na poskytování podpory na energii z obnovitelných zdrojů od provozovatele přenosové sítě nárok výrobce s výrobním zařízením, jehož čistý výkon nepřekračuje 100 MW. Podle ustanovení § 108 odst. 1 v původním znění ELTS může být podpora stanovená v § 59 odst. 1 bodů 1 až 4 vyplácena po dobu dvanácti let od zahájení výroby. Podle ustanovení § 108 odst. 3 ELTS je okamžikem zahájení výroby ve smyslu tohoto paragrafu den, kdy výrobní zařízení splňující požadavky poprvé dodá elektřinu do sítě nebo přímého vedení. Okresní soud ani v jedné z obou dotčených věci nesdílel názor žalované, že výrazem „zahájení výroby“ v ustanovení § 108 odst. 1 v původním znění ELTS a výrazem „okamžik zahájení výroby“ v ustanovení § 108 odst. 3 ELTS jsou míněny různé skutkové stavy. Podle názoru okresního soudu by takovýto závěr byl v rozporu se zněním ustanovení, která zahájení výroby vážou výlučně na uvedení konkrétního výrobního zařízení do provozu a nikoliv na jinou činnost stejného výrobce nebo ve stejné lokalitě. Z ustanovení § 108 odst. 4 až 8 ELTS, který vstoupil v platnost 9. července 2018, podle názoru okresního soudu jasně vyplývá, že poskytování podpory na energii z obnovitelných zdrojů je vázáno na konkrétní výrobní zařízení a nikoliv na výrobce. Senát sdílí tento názor okresního soudu. Po instalaci nového výrobního zařízení je výroba ve smyslu § 108 odst. 1 v původním znění ELTS znovu zahájena - nejedná se o pokračování dřívější výroby.
- 21 Ustanovení § 108 ELTS nyní obsahuje odstavec 4, podle něž je poskytování podpory vyloučeno, pokud výrobce za elektřinu vyráběnou výrobním zařízením dostával podle § 59 ELTS podporu po dobu dvanácti let a toto výrobní zařízení vymění za jiné. Odstavec 6 upravuje výjimku z tohoto ustanovení: Je-li výrobní zařízení v okamžiku výměny starší než 25 let, je na elektřinu, která je vyráběna výrobním zařízením instalovaným místo tohoto výrobního zařízení, vyplácena podpora podle nového režimu podpory od zahájení výroby elektřiny tímto novým výrobním zařízením. K platbě podpory podle takzvaného starého režimu podpory stanoví § 108 odst. 8 ELTS, že na elektřinu, která je vyráběna příslušným výrobním zařízením výrobce splňujícího podmínky tohoto ustanovení, nebo na fázi výrobního zařízení stanovenou v příslušné návazné smlouvě je podle § 59 vyplácena podpora na dobu dvanácti let od zahájení výroby elektřiny každým výrobním zařízením nebo v každé fázi výrobního zařízení. Také z těchto ustanovení vyplývá ústřední význam pojmu výrobní zařízení pro vyplácení podpory.
- 22 Lze sice vycházet z toho, že instalace nového výrobního zařízení ve stávající elektrárně znamená nižší náklady než výstavba nové elektrárny, zákon však výši podpory nepodmiňuje výší nákladů na instalaci výrobního zařízení, nýbrž množstvím energie vyrobené z obnovitelných zdrojů. Podpora není investiční pomocí a není poskytována v každém konkrétním případě na základě výdajů. Podpora však splňuje svůj cíl tím, že zvýhodňuje zvýšení výroby energie z obnovitelných zdrojů také u žalobkyň v projednávané věci.

- 23 Vzhledem k tomu, že v dosavadním řízení je veden spor o to, co je „výrobní zařízení“ a zda ve vodní elektrárně zahrnuje pojem „výrobní zařízení“ kromě turbínového generátoru také přehradu a výpustní kanál, je podle názoru Riigikohus (Státní soudní dvůr) pro rozhodnutí o tomto sporu na základě ELTS v původním znění rozhodující otázka, jak musí být definován pojem „výrobní zařízení“ Riigikohus (Státní soudní dvůr) má za to, že gramatickým ani systematickým výkladem nelze souhlasit se závěrem, že u vodní elektrárny je součástí výrobního zařízení také přehrada a výpustní kanál. S odvoláním na různé vnitrostátní právní předpisy dospívá Riigikohus (Státní soudní dvůr) k závěru, že vzhledem k tomu, že „vodní elektrárna“ podle své definice zahrnuje zařízení i stavby, zatímco definice „výrobního zařízení“ pouze zařízení, vedení a příslušenství, je správné považovat přehradu za stavbu, která je součástí vodní elektrárny jako celku, a nikoliv za část výrobního zařízení. Senát má tedy za to, že ELTS v původním znění poskytuje žalobkyním nárok na podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů s novými výrobními zařízeními.
- 24 Výše uvedené úvahy však nutně neznamenají, že žalobám je nutno vyhovět. Vzhledem k tomu, že podpora na energii z obnovitelných zdrojů je státní podpora, je nezbytné, aby byly dodržovány také unijní předpisy upravující státní podporu. Vylučuje-li ustanovení unijního práva s přímým účinkem poskytování podpory, nesmí být vnitrostátní právní předpisy, pokud jsou v rozporu s unijním právem, použity.
- 25 Pokud jde zadruhé o motivační účinek, Riigikohus (Státní soudní dvůr) připomíná, že Evropská komise dvakrát, totiž v letech 2014 a 2017, prováděla analýzu různých znění estonského režimu podpory na energii z obnovitelných zdrojů a považovala jej za slučitelný s vnitřním trhem. Vzhledem k tomu lze vycházet z toho, že žadatel o podporu, který splňuje podmínky ELTS, stejně tak splňuje unijní ustanovení o státní podpoře. V projednávané věci však vyvstala otázka, zda režim podpory, který v Estonsku platil v roce 2016, splňoval požadavek motivačního účinku, který vyplývá z pokynů Komise pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky na období 2014-2020 (body 49 až 52). Bod 50 Pokynů totiž stanoví, že podpora nemá pro příjemce motivační účinek ve všech případech, kdy byla práce na projektu zahájena předtím, než příjemce předložil vnitrostátním orgánům žádost o podporu, a že v případech, kdy příjemce zahájí provádění projektu dříve, než požádá o podporu, nebude žádná podpora poskytnutá na tento projekt považována za slučitelnou s vnitřním trhem.
- 26 ELTS v původním znění vycházel z předpokladu, že žádost o podporu bude předložena po instalaci výrobního zařízení. Možnost požádat o podporu podle režimu podpory platného v roce 2016 poté, co byla práce na projektu zahájena, vyplývá také ze změn ELTS, které vstoupily v platnost v roce 2018. Ustanovení § 59 odst. 2² ELTS, které prodlužuje uplatnění do té doby platného režimu podpor, umožňuje výrobcí podat žádost o podporu ještě podle starého režimu, pokud práce na investičním záměru týkajícím se dotčeného výrobního zařízení zahájil nejpozději do 31. prosince 2016. Komise navíc ve svém rozhodnutí o státní podpoře z roku 2017 možnost požádat o podporu po zahájení práce na projektu

schválila také ve světle pokynů z roku 2014. Komise vycházela z bodu 126 Pokynů z roku 2014, který sice stanoví, že od začátku roku 2017 se podpora bude poskytovat výlučně na základě soutěžního nabídkového řízení, jejich poznámka pod čarou 66 ale zní: „Na zařízení, jejichž provoz byl zahájen před 1. lednem 2017 a jimž členský stát před tímto datem vydal potvrzení o poskytnutí podpory, lze udělit podporu na základě režimu platného v okamžiku potvrzení.“ Komise konstatovala, že pokud každý žadatel, který splňuje podmínky, obdrží podporu a stát nebude v tomto ohledu disponovat posuzovací pravomocí, lze vycházet z toho, že potvrzení členského státu podle této poznámky pod čarou je dáno, pokud projekt splňuje podmínky podpory (rozhodnutí o podpoře z roku 2017, bod 38). Dotčené rozhodnutí se ale výslovně nezabývá otázkou, jakým způsobem je v takovéto situaci splnění požadavek motivačního účinku. Komise pouze uvedla, že režim podpory na základě výpočtů členského státu splňuje obecnou podmínku motivačního účinku upravenou v bodě 49 Pokynů z roku 2014, podle nějž má podpora přimět příjemce, aby změnili své chování, což by bez podpory neučinili (body 62 a 63 rozhodnutí). Nevyjádřila se ale k bodu 50 Pokynů.

- 27 V odpovědi na otázky předložené Riigikohus (Státní soudní dvůr) však Komise zaujala jiné stanovisko a uvedla, že pro splnění požadavku motivačního účinku může příjemce podpory zahájit instalaci a uvedení do provozu výrobního zařízení, na něž je poskytována podpora, až po podání žádosti. Kdo začne s prací na projektu ještě před tím, je zjevně připraven provést záměr i v případě, že podpora nebude poskytnuta.
- 28 Ustanovení v ELTS v původním znění odpovídá podmínce popsané v rozhodnutí Komise, že každý žadatel, který splní podmínky, obdrží podporu, lze proto vycházet z toho, že potvrzení členského státu je dáno, jakmile projekt splní podmínky pro podporu. Výrobci energie z obnovitelných zdrojů, kteří splňovali zákonné požadavky, měli již ze zákona nárok na podporu. Žalovaná neměla u otázky, zda má být podpora poskytnuta konkrétnímu výrobcí, posuzovací pravomoc a prostor pro uvážení. Vzhledem k tomu, že potvrzení o poskytnutí podpory vyplývá již ze zákona, měla podpora podle názoru senátu motivační účinek také v situaci, kdy žadatelé na základě zákonných ustanovení nejprve instalovali výrobní zařízení a až poté podali žádost o výplatu podpory poskytované jako státní podpora. S přihlédnutím k různým stanoviskům, které Komise k této otázce zastává, považuje senát za nezbytné požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o předběžné otázce, zda unijní pravidla státní podpory, zejména požadavek motivačního účinku zakotvený v bodě 50 Pokynů Komise z roku 2014, musí být vykládán v tom smyslu, že režim podpory, který výrobci obnovitelné energie umožňuje požádat o výplatu státní podpory poté, co zahájil práce na projektu, je slučitelný s těmito pravidly, jestliže vnitrostátní ustanovení každému výrobcí splňujícímu podmínky stanovené zákonem přiznává nárok na podporu a příslušnému úřadu nepřísluší v tomto ohledu žádná posuzovací pravomoc.
- 29 Pokud jde o Veejaam, vyvstala navíc otázka, zda má podpora motivační účinek vzhledem k okolnosti, že pozměněné podmínky vodoprávního povolení zvláštního

užívání, podle nějž již nebylo možné efektivně vyrábět energii se starým výrobním zařízením, ji motivovaly k výměně starého výrobního zařízení za nové. Podle vlastních tvrzení by Veejaam ukončila provoz, pokud by se nespolehlala na podporu na energii z obnovitelných zdrojů. Podpora má proto motivační účinek, neboť přiměla Veejaam k tomu, aby ve výrobě pokračovala se silnějším turbínovým generátorem. V odpovědi na otázky položené Riigikohus (Státní soudní dvůr) měla Komise za to, že podpora nesplňuje rozumný cíl, pokud podle vnitrostátních právních předpisů byly stavební práce beztak bez kompenzace nezbytné. Podle názoru Senátu by ale v případě, kdy zákon stanoví nárok na podporu pro všechny žadatele, kteří splní zákonem stanovené podmínky, nemělo být relevantní, co výrobce energie z obnovitelných zdrojů přimělo k instalaci nového výrobního zařízení. Jak stát, tak i Komise potvrdily, že podpora na energii z obnovitelných zdrojů stanovená režimem podpory z roku 2016 má motivační účinek, neboť by provádění takovýchto záměrů bez podpory nebylo hospodářsky smysluplné (rozhodnutí o podpoře z roku 2017, bod 63), proto je pravděpodobné také tvrzení Veejaam, že by nové výrobní zařízení neinstalovala, pokud by nevycházela z toho, že v případě instalace nového výrobního zařízení obdrží zákonem stanovenou podporu. Senát má tedy za to, že se nejedná o situaci popsanou v bodě 49 třetí věty Pokynů z roku 2014, kdy jsou subvencovány náklady na činnost, které by podniku vznikly v každém případě. Vzhledem ke stanovisku Komise proto Senát považuje za nezbytné, požádat Soudní dvůr Evropské unie o odpověď na předběžnou otázku, zda je motivační účinek podpory každopádně vyloučen, jestliže investice, která je důvodem podpory, byla učiněna z důvodu změny podmínek povolení vydaného orgánem životního prostředí - a to i v případě, že by žadatel, jako v projednávané věci, svou činnost z důvodu přísnějších podmínek pro povolení pravděpodobně ukončil, pokud by státní podporu nezískal.

- 30 Pokud jde zatím o otázku, zda je poskytnutí podpory v roce 2016 v souladu s čl. 108 odst. 3 SFEU a zda je to pro rozhodnutí v řízení relevantní, Riigikohus (Státní soudní dvůr) připomíná, že z rozhodnutí Komise o státní pomoci z roku 2014 vyplývá, že Estonsko popsalo svůj režim podpory tak, že v roce 2014 nebyla novým výrobcům přiznána podpora podle starého režimu podpory a od začátku 2015 bude novým výrobcům poskytována státní podpora výlučně v rámci soutěžního nabídkového řízení (body 27, 28 a 106 rozhodnutí). Stát zamýšlí uplatňovat starý režim podpory výhradně na stávající výrobce, kteří výrobu zahájili nejpozději do 1. března 2013 (bod 17 rozhodnutí). Komise proto neposuzovala, zda je starý režim podpory v souladu s pokyny z roku 2014, nýbrž se omezovala na dřívější pokyny a ověřovala pouze nový plánovaný režim podpory ve světle pokynů z roku 2014 (viz také rozhodnutí o státní podpoře z roku 2017, bod 49). Estonsko však v návaznosti na rozhodnutí Komise z roku 2014 neprovedlo změny zákona, které v něm byly popsány, nýbrž do roku 2017 i nadále uplatňovalo starý režim podpory bez omezení, že výroba byla zahájena nejpozději do 1. března 2013. V rozhodnutí o státní podpoře z roku 2017 Komise konstatovala, že Estonsko porušilo zákaz provádět státní podporu neschválenou Komisí, který stanoví čl. 108 odst. 3 SFEU, neboť dále používala starý režim

podpory a podporu podle tohoto režimu schvalovala pro nové výrobce také po 1. lednu 2015 (body 29, 31 a 96 rozhodnutí).

- 31 Soudní dvůr Evropské unie, vycházejí z nařízení k provádění článku 108 SFEU, rozlišoval v kontextu čl. 108 odst. 3 SFEU mezi existující podporou a novou podporou. Podle čl. 1 písm. b) bodu ii) nařízení č. 2015/1589 se existující podporou rozumí schválená podpora, tzn. režimy podpor a individuální podpory schválené Komisí nebo Radou, a podle čl. 1 písm. c) tohoto nařízení se novou podporou rozumí každá podpora, což znamená režimy podpor a jednotlivá podpora, která není existující podporou, včetně změn existující podpory. V rozsudku DEI v. Komise (C-590/14 P) Soudní dvůr Evropské unie s odvoláním na ustanovení nařízení Rady (ES) č. 659/1999 stejného znění uvedl, že posouzení slučitelnosti podpory s vnitřním trhem, které provádí Komise, je založeno na hospodářských údajích a okolnostech dotčeného trhu v okamžiku přijetí rozhodnutí Komise a zohledňuje mimo jiné stanovenou délku období, v němž má být podpora udělována. Délka období platnosti existující podpory je proto okolností, která může ovlivnit posouzení Komise o slučitelnosti této podpory s vnitřním trhem. Za těchto okolností je třeba považovat prodloužení doby platnosti existující podpory za změnu existující podpory (body 49 a 50 rozsudku a tam uvedená judikatura).
- 32 Je pravda, že vnitrostátní režim v okamžiku přijetí rozhodnutí o státní podpoře z roku 2014 skutečně neobsahoval ustanovení, která by omezovala platnost režimu podpory, z popisu režimu podpory prohlášeného za slučitelný s vnitřním trhem, který je obsažen v rozhodnutí Komise z roku 2014, však vyplývá, že stát tvrdil, že od roku 2015 již nezamýšlí používat starý režim podpory. Senát má za to, že za těchto okolností Komise v roce 2017 správně zaujala stanovisko, že stát prodloužil režim podpory a tím porušil čl. 108 odst. 3 SFEU. Vzhledem k různým názorům je tedy nutno předložit Soudnímu dvoru Evropské unie žádost o rozhodnutí také o otázce, zda se - s přihlédnutím mj. k úvahám Soudního dvora Evropské unie v rozsudku C-590/14 P (body 49, 50) – v případě, že Komise stejně jako v projednávané věci jak existující režim podpory tak i plánované změny prohlásila rozhodnutím o státní podpoře za slučitelné s vnitřním trhem a stát mj. uvedl, že existující režim podpory bude uplatňovat pouze k určitému datu, jedná o novou podporu ve smyslu čl. 1 písm. c) nařízení (EU) 2015/1589, pokud je na základě platných ustanovení existující režim podpory dále uplatňován i po datu stanoveném státem.
- 33 Výše uvedené úvahy mohou být pro rozhodnutí sporu relevantní, neboť žalovaná, v případě kladné odpovědi na tuto otázku, v okamžiku, kdy žalobkyně podaly žádost, nebyla povinna a nebyla ani oprávněna žádosti o podporu schválit (viz zejména rozsudky ze dne 26. dubna 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, bod 71, a ze dne 11. listopadu 2015 Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, bod 23). Vzhledem k okolnosti, že Komise v rozhodnutí o státní podpoře z roku 2017 rozhodla, že proti podpoře neuplatní žádné námitky, neboť ta je slučitelná s vnitřním trhem (bod 97 rozhodnutí), však tato překážka odpadla. Senát se proto musí v případě kladné odpovědi na tuto otázku vyjádřit k tomu, zda

procesní pravidla umožňují vyhovět žalobě na uložení povinnosti, jestliže žalovaný v okamžiku podání žaloby nebyl povinen požadované úkony učinit.

- 34 Dále vyvstává otázka, zda lze v případě, že v době přijetí rozsudku v zásadě bude možné vyhovět žalobě na uložení povinnosti, s ohledem na čl. 108 odst. 3 SFEU vyhovět žádosti žalobkyň o výplatu podpory na energii z obnovitelných zdrojů na dobu od podání žádosti, nebo zda se podpora stala právoplatnou až od přijetí rozhodnutí Komise o státní podpoře z roku 2017. Soudní dvůr Evropské unie totiž vyjasnil, že podpora poskytnutá v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU se schvalujícím rozhodnutím Komise nestává se zpětnou platností právoplatnou (rozsudky ze dne 19. března 2015, OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, bod 76; ze dne 21. listopadu 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires, C-354/90, EU:C:1991:440, body 16 a 17; a ze dne 12. února 2018, CELF a ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, bod 40). Na druhé straně se Komise ve svém rozhodnutí z roku 2017 rozhodla neuplatnit proti podpoře žádné námitky. Za těchto okolností je nutno předložit k rozhodnutí také předběžnou otázku, zda v případě, že Komise dodatečně rozhodla, že proti režimu podpory uplatňovanému v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU neuplatní žádné námitky, jsou osoby, které mají nárok na provozní podporu, oprávněny požádat o podporu také na dobu před rozhodnutím Komise, za předpokladu, že to vnitrostátní procesní pravidla umožňují.
- 35 Není veden spor o to, že Espo instalovala výrobní zařízení, s nímž vyráběla elektřinu, pro níž požádala o podporu spornou v projednávané věci, již v roce 2009. Komise prohlásila režim podpory platný v této době za slučitelný s vnitřním trhem již rozhodnutím z roku 2014. Espo ale požádala o podporu až v roce 2016. Vyplyne-li z rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o předběžné otázce, že stát neměl starý režim podpory v letech 2015 až 2017 uplatňovat, nemusí to vést k zamítnutí žádosti podané Espo, neboť její výrobní zařízení každopádně splňovalo podmínky režimu podpory schváleného rozhodnutím Komise o podpoře z roku 2014. Komise mj. považovala v tomto rozhodnutí za slučitelné s vnitřním trhem, že je na základě starého režimu podpory vyplácena podpora výrobcí, který zahájil projekt před 1. březnem 2013 (bod 17 rozhodnutí). Přihlédneme-li však k tomu, že toto datum nebylo zahrnuto do ELTS a Espo požádala o podporu až v roce 2016, není jasné, zda se jí dotýká zákaz provádění státní podpory vyplývající z čl. 108 odst. 3 SFEU. Z tohoto důvodu Senát předkládá Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, zda má žadatel, který v rámci režimu podpory požádal o provozní podporu a který zahájil provádění projektu splňujícího podmínky považované za slučitelné s vnitřním trhem v okamžiku, kdy byl režim podpory uplatňován právoplatně, avšak žádost o státní podporu podal v okamžiku, kdy byl režim podpory prodloužen, aniž byla informována Komise, nehledě na ustanovení čl. 108 odst. 3 SFEU nárok na státní podporu.