Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ATHANASIOS RANTOS
14 päivänä kesäkuuta 2022 [1]

Yhdistetyt asiat C-702/20 ja C-17/21

SIA DOBELES HES (C-702/20) ja
Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (C-17/21),
muina osapuolina:
Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija,
Ekonomikas ministrija,
Finanšu ministrija,
SIA GM,
Ekonomikas ministrija ja
Finanšu ministrija

(Ennakkoratkaisupyyntö – Augstākā tiesa (Senāts) (ylin tuomioistuin, Latvia)]

Ennakkoratkaisumenettely – SEUT 107 artiklan 1 kohta – Julkisen toimijan velvollisuus ostaa uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä hintaan, joka on korkeampi kuin markkinahinta – Vahingonkorvausvaatimus saamatta jääneen tuen maksamiseksi – Voimassa oleva tuki – Uusi tuki – Ilmoittamisvelvollisuus – Vähämerkityksinen tuki – Kasautuminen – Vahingonkorvauksen maksaminen viranomaisen budjetista, jota on käytettävä yksinomaan sen sääntelytoimintaan

I Johdanto

1. Augstākā tiesan (Senāts) (ylin tuomioistuin, Latvia) esittämät ennakkoratkaisupyynnöt koskevat SEUT 107 artiklan 1 kohdan tulkintaa siltä osin kuin on kyse Latvian oikeuden säännöksistä, jotka liittyvät sähkön ostoon vesivoimaloissa sähköä tuottavilta yrityksiltä.

2. Ennakkoratkaisupyynnöt on esitetty kahdessa asiassa, joista toisessa (asia C-702/20) kantajana on SIA DOBELES HES ja toisessa (asia C-17/21) SIA GM (jäljempänä kantajat) ja joissa kummassakin vastaajana on Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (julkisten palvelujen sääntelyviranomainen, Latvia; jäljempänä sääntelyviranomainen) ja joissa on kyse siitä, että jälkimmäinen ei ollut 1.3.2006–1.4.2010 vahvistanut sähkön keskimääräistä myyntitariffia, jonka perusteella lasketaan korotettu hinta, jolla julkinen toimija eli AS Latvenergo ostaa kantajien tuottamaa ylijäämäsähköä. Kantajat, jotka katsoivat kärsineensä vahinkoa sääntelyviranomaisen menettelystä, ovat vaatineet korvausta vahingosta, jota niille on väitetysti aiheutunut siitä, että kyseinen tariffi jätettiin vahvistamatta.

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

3. Kansallisen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle esittämät ennakkoratkaisukysymykset koskevat kolmea ”perinteistä” valtiontukiin liittyvää ongelmaa. Kyseinen tuomioistuin haluaa ensinnäkin selvittää, onko kansallinen toimenpide, joka koskee vesivoimalla tuotetun sähkön ostoa sähkön keskimääräiseen myyntitariffiin verrattuna kaksinkertaiseen hintaan, pidettävä valtion varoista toteutettuna toimenpiteenä, joka voidaan luokitella valtiontueksi. Tämän jälkeen kyseinen tuomioistuin tiedustelee, voidaanko kansallisen tuomioistuimen määräämän vahingonkorvauksen maksaminen rinnastaa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun valtiontukeen. Lisäksi tämä tuomioistuin esittää useita kysymyksiä kriteereistä, jotka on otettava huomioon arvioitaessa sitä, onko kyseinen toimenpide siinä tapauksessa, että sitä pidetään valtiontukena, unionin oikeuden mukainen.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Asetus N:o 1407/2013

4. Asetuksen (EU) N:o 1407/2013[2] 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Vähämerkityksinen tuki”, säädetään seuraavaa:

”1. Tukitoimenpiteiden ei katsota täyttävän kaikkia [SEUT] 107 artiklan 1 kohdan perusteita eikä niihin sen vuoksi sovelleta [SEUT] 108 artiklan 3 kohdan mukaista ilmoitusvelvollisuutta, jos ne täyttävät tässä asetuksessa vahvistetut edellytykset.

2. Jäsenvaltion yhdelle yritykselle myöntämän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa olla yli 200 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana.

– –”

5. Asetuksen N:o 1407/2013 5 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Vähämerkityksinen tuki ei saa kasautua samoihin tukikelpoisiin kustannuksiin myönnettävän valtiontuen tai samaan riskirahoitustoimenpiteeseen myönnettävän valtiontuen kanssa, jos tällainen kasautuminen ylittäisi komission antamassa ryhmäpoikkeusasetuksessa tai päätöksessä kunkin tapauksen erityisten olosuhteiden mukaan vahvistetun tuen enimmäisintensiteetin tai enimmäismäärän. – –”

6. Asetuksen N:o 1407/2013 7 artiklan 1 kohdassa säädetään siirtymäsäännöksistä seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan ennen sen voimaantuloa myönnettyyn tukeen, jos tuki täyttää kaikki tässä asetuksessa säädetyt edellytykset. Komissio arvioi tuet, jotka eivät täytä näitä edellytyksiä, asiaa koskevien puitteiden, suuntaviivojen ja tiedonantojen mukaisesti.”

[2] [SEUT] 107 ja [SEUT] 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen 18.12.2013 annettu komission asetus (EUVL 2013, L 352, s. 1).

2. Asetus (EU) 2015/1589

7. Asetuksen (EU) 2015/1589 [3] 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

b) ’voimassa olevalla tuella’

i) tukia, jotka olivat olemassa ennen perustamissopimuksen voimaantuloa kyseisissä jäsenvaltioissa, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka on otettu käyttöön ennen SEUT-sopimuksen voimaantuloa ja joita voidaan soveltaa edelleen SEUT-sopimuksen voimaantulon jälkeen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta – – Latvian – – liittymisasiakirjan 3 kohdan ja liitteen IV lisäyksen – – soveltamista;

ii) hyväksyttyjä tukia eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka komissio tai neuvosto on hyväksynyt;

iii) tukia, joiden voidaan katsoa tulleen hyväksytyiksi joko asetuksen (EY) N:o 659/1999 [4] 4 artiklan 6 kohdan nojalla tai tämän asetuksen 4 artiklan 6 kohdan nojalla tai ennen [asetuksen N:o 659/1999] antamista, mutta tämän menettelyn mukaisesti;

iv) tukia, joiden voidaan tämän asetuksen 17 artiklan nojalla katsoa voimassa olevaksi tueksi;

v) tukia, joiden voidaan katsoa olevan voimassa olevia tukia, koska voidaan osoittaa, että ne käyttöönottohetkellä eivät vielä olleet tukia, mutta ovat muuttuneet myöhemmin sellaisiksi sisämarkkinoiden kehityksen johdosta ilman, että jäsenvaltio olisi muuttanut niitä. Jos tietyt toimenpiteet muuttuvat tuiksi sen jälkeen, kun tietty toiminta on vapautettu kilpailulle unionin lainsäädännössä, näitä toimenpiteitä ei kilpailun vapauttamiselle vahvistetun ajankohdan jälkeen pidetä voimassa olevana tukena.

c) ’uudella tuella’ kaikkia tukia, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset;

– –”

8. Asetuksen 2015/1589 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Uudesta tuesta ilmoittaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jollei [SEUT] 109 artiklan tai sen muiden asiaa koskevien määräysten nojalla annetuissa asetuksissa toisin säädetä, asianomaisen jäsenvaltion on riittävän ajoissa ilmoitettava komissiolle kaikista suunnitelmistaan myöntää uutta tukea. – –

– –”

[3] [SEUT] 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annettu neuvoston asetus (EUVL 2015, L 248, s. 9).

[4] Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annettu neuvoston asetus (EYVL 1999, L 83, s. 1).

9. Asetuksen 2015/1589 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Täytäntöönpanokielto”, säädetään seuraavaa:

”Tukea, josta on 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti ilmoitettava, ei saa ottaa käyttöön ennen kuin komissio on tehnyt, tai sen katsotaan tehneen, päätöksen tällaisen tuen hyväksymisestä.”

10. Asetuksen 2015/1589 17 artiklassa, jonka otsikko on ”Tuen takaisinperintään sovellettava vanhentumisaika”, säädetään seuraavaa:

”1. Komission toimivaltuuksiin periä tuki takaisin sovelletaan kymmenen vuoden vanhentumisaikaa.

2. Vanhentumisaika alkaa päivästä, jona sääntöjenvastainen tuki on myönnetty tuen saajalle joko yksittäisenä tukena tai tukiohjelmaan kuuluvana tukena. – –

3. Tuki, jonka osalta vanhentumisaika on kulunut umpeen, katsotaan voimassa olevaksi tueksi.”

3. Direktiivi 2002/20

11. Direktiivin 2002/20/EY [5] johdanto-osan 30 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajille voidaan asettaa hallinnollisia maksuja, joilla rahoitetaan kansallisen sääntelyviranomaisen toiminta, joka liittyy valtuutusjärjestelmän hallinnointiin ja käyttöoikeuksien myöntämiseen. – –”

12. Kyseisen direktiivin 12 artiklan, jonka otsikko on ”Hallinnolliset maksut”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Yleisvaltuutuksen mukaisesti palvelua tai verkkoa tarjoaville tai käyttöä koskevan oikeuden saaneille yrityksille asetetut hallinnolliset maksut on:

a) määriteltävä niin, että ne kattavat kokonaisuudessaan ainoastaan yleisvaltuutusjärjestelmän – – hallinnoinnista, valvonnasta ja toteuttamisesta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset – –.

– –”

B Latvian oikeus

13. Energialain (Enerģētikas likums) 40 §:n 1 momentissa, sellaisena kuin se oli voimassa 1.6.2001 –7.6.2005, säädetään seuraavaa:

”Hyväksytty sähkönjakeluyritys ostaa pienten vesivoimaloiden tuottaman ylijäämäsähkön – – sähkön keskimääräiseen myyntitariffiin verrattuna kaksinkertaiseen hintaan. Kyseisen ostohinnan määrittää sääntelyviranomainen.”

[5] Sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2002, L 108, s. 21), sellaisena kuin se on muutettuna 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EUVL 2009, L 337, s. 37; jäljempänä direktiivi 2002/20).

14. Energiamarkkinalain (Elektroenerģijas tirgus likums), sellaisena kuin se oli voimassa 8.6.2005 –31.12.2014, 30 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Sähköntuottajat, jotka käyttävät sähkön tuotannossa uusiutuvia energialähteitä ja jotka ovat aloittaneet toimintansa ennen tämän lain voimaantuloa, myyvät sähköä julkiselle toimijalle – – hinnoilla, joita niihin sovellettiin tämän lain voimaantulohetkellä.”

15. Kyseisen lain, sellaisena kuin se oli voimassa 8.6.2005–14.5.2008, 30 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”– – Näiden ostojen kustannuksista vastaavat Latvian sähkön loppukuluttajat, kukin sähkönkulutuksensa mukaan, jos osa uusiutuvista energialähteistä tuotetusta sähköstä on ostettu julkiselta toimijalta tai jos julkiselle toimijalle aiheutuneet kustannukset korvataan.”

16. Julkisten palvelujen sääntelyviranomaisista annetun lain (Likums ”Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”) 29 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Sääntelyviranomaisen toiminta rahoitetaan tuloilla, jotka saadaan julkisten palvelujen sääntelystä kerättävästä valtion maksusta ja sääntelyviranomaisen tarjoamistaan palveluista keräämistä maksuista, joista säädetään muilla laeilla ja asetuksilla.”

III Pääasiat, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

17. Latvian lainsäätäjä oli jo ennen kyseisen jäsenvaltion liittymistä Euroopan unioniin ottanut käyttöön sääntelyn, jonka tarkoituksena oli edistää sähkön tuotantoa uusiutuvista energialähteistä. Erityisesti energialain 40 §:n 1 momentissa säädettiin, että pienvesivoimaloilla oli oikeus myydä hyväksytylle sähkönjakeluyritykselle ylijäämäsähköä sähkön keskimääräiseen myyntitariffiin verrattuna kaksinkertaiseen hintaan kahdeksan vuoden ajan siitä lukien, kun voimala oli aloittanut toimintansa. Sääntelyviranomaisen oli määritettävä tämä tariffi.

18. Latvian tasavallan liityttyä unioniin kyseinen etu pysytettiin voimassa energiamarkkinalailla, joka tuli voimaan 8.6.2005. Riidanalaisena aikana, joka kesti vuoden 2006 maaliskuusta vuoden 2008 syyskuuhun, vesisähkön tuottajilla (kuten kantajilla) oli oikeus myydä ylijäämäsähköä korotettuun hintaan julkiselle toimijalle eli AS Latvenergolle, joka on kokonaan valtion omistuksessa. Kansallisen lainsäädännön mukaan sähkön keskimääräisen myyntitariffin vahvisti Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija sähkömarkkinoiden sääntelyviranomaisena.

19. Latvijas Republikas Satversmes tiesa (perustuslakituomioistuin, Latvia) totesi vuonna 2010 antamassaan ratkaisussa, että sääntelyviranomainen oli määrittänyt korotetun hinnan virheellisesti vuosina 2005–2010. Näin ollen kantajat, jotka olivat harjoittaneet voimalatoimintaa kyseisenä aikana, vaativat sääntelyviranomaista korvaamaan vahingot, joita niille oli aiheutunut kyseessä olevan tariffin määrittämättä jättämisestä,[6] ja riitauttivat kyseisen viranomaisen antamat kieltävät päätökset hallintotuomioistuimessa.

[6] Väitetty vahinko muodostui julkisen toimijan kantajille maksaman hinnan ja sen hinnan erotuksesta, jolla julkisen toimijan olisi pitänyt ostaa kantajilta sähköä, jos sähkön keskimääräinen myyntitariffi olisi vahvistettu SIA DOBELES HES:n osalta 1.3.2006 ja 30.11.2007 väliselle ajalle ja SIA GM:n osalta 1.3.2006 ja 30.9.2008 väliselle ajalle.

20. Administratīvā apgabaltiesa (alueellinen hallintotuomioistuin, Latvia) velvoitti 31.5.2019 ja 10.7.2019 antamillaan tuomioilla sääntelyviranomaisen maksamaan toiselle kantajalle 3 406,63 euroa ja toiselle 662,26 euroa. Asian käsittelyn kuluessa Euroopan komissiolta pyytämänsä lausunnon perusteella kyseinen tuomioistuin asetti kuitenkin näiden määrien maksamisen edellytykseksi sen, että ne ilmoitetaan valtiontukina komissiolle ja että komissio tekee tai sen katsotaan tehneen päätöksen, jossa hyväksytään nämä tuet.

21. Sääntelyviranomainen teki kyseisistä tuomioista kassaatiovalituksen Augstākā tiesa (Senāts) (ylin tuomioistuin, Latvia). Tämä päätti lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset, jotka ovat samat kummassakin asiassa:

”1) Onko julkiselle toimijalle asetettua velvollisuutta ostaa sähköä markkinahintaa korkeampaan hintaan sähköntuottajilta, jotka käyttävät tuotantoon uusiutuvia energialähteitä, ja hyödyntää ostoissa loppukuluttajille asetettua velvollisuutta maksaa sähköstä kulutuksen mukaan, pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtion toimenpiteenä tai valtion varoista toteutettuna toimenpiteenä?

2) Voidaanko sähkömarkkinoiden vapauttamisen käsitettä tulkita siten, että vapauttaminen on jo tapahtunut, jos tietyt vapaan kaupan edellytykset, kuten julkisen toimijan ja muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajien väliset sopimukset, toteutuvat? Voidaanko sähkömarkkinoiden vapauttamisen katsoa alkavan siitä, kun lainsäädännössä annetaan osalle sähkönkäyttäjistä (esimerkiksi siirtoverkkoon liitetyille sähkönkäyttäjille tai jakeluverkkoon liitetyille muille kuin kotitalouskäyttäjille) oikeus vaihtaa sähkönjakelijaa? Miten Latvian sähkömarkkinoiden sääntelyn kehitys vaikuttaa sähköntuottajille myönnettyjen tukien luonnehdintaan SEUT 107 artiklan 1 kohdan kannalta (ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen annettavan vastauksen mukaisesti), erityisesti vuotta 2007 edeltäneessä tilanteessa?

3) Jos ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen annettavassa vastauksessa todetaan, että sähköntuottajille myönnetty tuki ei ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, tarkoittaako se, että kantaja toimii nykyään vapautetuilla sähkömarkkinoilla ja että vahingonkorvauksen maksamisella annettaisiin sille nyt etua verrattuna markkinoiden muihin toimijoihin, sitä, että vahingonkorvausta on pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena?

4) Jos ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen annettavassa vastauksessa todetaan, että sähköntuottajille myönnetty tuki on SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, onko kyseisessä määräyksessä tarkoitetun valtiontukien valvonnan yhteydessä katsottava, että kantajan vaatimus korvauksen saamiseksi vahingosta, joka sille on aiheutunut siitä, että sen lakiin perustuva oikeus saada tuottamastaan sähköstä korkeampi hinta ei kaikilta osin ole toteutunut, on hakemus uuden valtiontuen maksatuksesta vai hakemus sen valtiontuen osan maksatuksesta, joka on aikaisemmin jäänyt saamatta?

5) Jos neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan siten, että vahingonkorvausvaatimusta on aikaisempien olosuhteiden perusteella pidettävä hakemuksena sen valtiontuen osan maksatuksesta, joka on aikaisemmin jäänyt saamatta, voidaanko SEUT 107 artiklan 1 kohtaa tulkita siten, että nyt päätöksen tekemiseksi kyseisen valtiontuen maksamisesta on tarkasteltava markkinoiden nykytilannetta ja otettava huomioon voimassa oleva lainsäädäntö (mukaan lukien liiallisten korvausten välttämiseksi voimassa olevat nykyiset rajoitukset)?

6) Onko SEUT 107 artiklan 1 kohdan tulkinnassa merkitystä sillä, että tuulivoimalat ovat vesivoimaloista poiketen saaneet aikaisemmin täysimääräistä tukea?

7) Onko SEUT 107 artiklan 1 kohdan tulkinnassa merkitystä sillä, että ainoastaan osa niistä vesivoimaloista, jotka ovat saaneet vajaata tukea, saavat nykyään korvauksen?

8) Onko [asetuksen N:o 1407/2013] 3 artiklan 2 kohtaa ja 7 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että koska riidanalaisen tuen määrä ei käsiteltävässä asiassa ylitä vähämerkityksisen tuen sallittua enimmäismäärää, kyseisen tuen on katsottava täyttävän vähämerkityksisille tuille asetetut vaatimukset? Onko asetuksen N:o 1407/2013 5 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että kun otetaan huomioon edellytykset, jotka komission päätöksessä SA.43140 vahvistetaan liiallisen korvauksen välttämiseksi, vahingonkorvauksen pitäminen vähämerkityksisenä tukena voi käsiteltävässä asiassa johtaa tukien sääntöjenvastaiseen kasautumiseen?

9) Jos käsiteltävässä asiassa katsotaan, että valtiontukea on myönnetty tai maksettu, onko [asetuksen 2015/1589] 1 artiklan b ja c alakohtaa tulkittava siten, että käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaiset olosuhteet viittaavat uuteen valtiontukeen eivätkä voimassa olevaan valtiontukeen?

10) Jos yhdeksänteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, onko siinä yhteydessä, kun arvioidaan, onko kantajan tilanteessa kyse asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan iv alakohdassa tarkoitetuista voimassa olevista tuista, asetuksen 2015/1589 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun vanhentumisajan alkamisajankohtaa määritettäessä otettava huomioon ainoastaan ajankohta, jona tuki on tosiasiallisesti maksettu?

11) Jos katsotaan, että valtiontukea on myönnetty tai maksettu, onko SEUT 108 artiklan 3 kohtaa ja asetuksen 2015/1589 2 artiklan 1 kohtaa ja 3 artiklaa tulkittava siten, että käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisen valtiontuen ilmoittamismenettelyä voidaan pitää asianmukaisena, jos kansallinen tuomioistuin hyväksyy vahingonkorvausvaatimuksen sillä edellytyksellä, että komissiolta on saatu päätös, jossa hyväksytään kyseinen tuki, ja määrää elinkeinoministeriön toimittamaan komissiolle kahden kuukauden kuluessa tuomion antamisesta ilmoituksen tuen myöntämisestä liiketoimintaan?

12) Onko SEUT 107 artiklan 1 kohdan tulkinnassa merkitystä sillä, että vahingonkorvausta vaaditaan julkisen sektorin elimeltä (julkisten palvelujen sääntelyviranomaiselta), jonka ei aikaisemmin ole tarvinnut vastata tällaisista kustannuksista, ja sillä, että kyseisen elimen budjetti rahoitetaan valtion maksuilla, joita maksavat säännellyillä aloilla toimivat julkisten palvelujen tarjoajat ja jotka on käytettävä yksinomaan sääntelytoimintaan?

13) Onko käsiteltävässä asiassa riitautetun kaltainen korvausjärjestelmä yhteensopiva [direktiivin 2002/20] 12 artiklan ja johdanto-osan 30 perustelukappaleen kanssa?”

22. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet sääntelyviranomainen, Latvian, Saksan ja Alankomaiden hallitukset sekä komissio. Nämä osapuolet vastasivat myös kirjallisesti niille asetetussa määräajassa unionin tuomioistuimen kysymyksiin unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 61 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Samat osapuolet sekä kantajat ja Espanjan hallitus esittivät myös suullisia huomautuksia suuren jaoston kokoonpanossa 29.3.2022 pidetyssä istunnossa.

IV Oikeudellinen arviointi

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

23. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, onko järjestelmää, jossa julkiset toimijat velvoitetaan ostamaan uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä markkinahintaa korkeampaan hintaan ja rahoitetaan nämä ostot loppukuluttajille asetetun maksuvelvollisuuden avulla, pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna ”valtion toimenpiteenä tai valtion varoista toteutettuna toimenpiteenä”.

24. On muistutettava, että kyseisessä määräyksessä tarkoitetuksi valtiontueksi luokitteleminen edellyttää, että neljä edellytystä täyttyy eli että on olemassa valtion toimenpide tai valtion varoista toteutettu toimenpide, kyseinen toimenpide on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sillä annetaan valikoivaa etua sille, joka on toimenpiteen kohteena, ja toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua. [7]

25. Unionin tuomioistuimelle esitetty ennakkoratkaisukysymys koskee ainoastaan näistä edellytyksistä ensimmäistä eli sitä, onko olemassa valtion varoista rahoitettu toimenpide. Tältä osin on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpidettä voidaan pitää valtion toimenpiteenä tai valtion varoista toteutettuna toimenpiteenä, jos seuraavat kaksi edellytystä, jotka ovat erillisiä ja kumulatiivisia, täyttyvät: 1) toimenpiteen on katsottava johtuvan valtiosta ja 2) toimenpide on myönnetty suoraan tai välillisesti valtion varoista. [8]

26. Ensinnäkin sen edellytyksen osalta, jonka mukaan toimenpiteen on oltava valtiosta johtuva, on selvitettävä, onko jäsenvaltio osallistunut kyseisen toimenpiteen toteuttamiseen. Tämän edellytyksen katsotaan täyttyvän, jos kyseinen toimenpide on otettu käyttöön lailla tai asetuksella. [9] Tältä osin on todettava, että pääasiassa kyseessä oleva korvausjärjestely on otettu käyttöön lailla ja sen on siten katsottava johtuvan valtiosta, mitä yksikään osapuolista ei ole kiistänyt.

27. Toiseksi siitä edellytyksestä, jonka mukaan edun on oltava myönnetty valtion varoista, on todettava, että SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan edut, jotka on myönnetty suoraan tai välillisesti valtion varoista. [10]

28. Totean aluksi, että Saksan hallitus pyysi komission tästä jälkimmäisestä edellytyksestä esittämien kirjallisten huomautusten johdosta, että asiat käsiteltäisiin suuressa jaostossa, Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 16 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti. Saksan hallituksen mukaan suuren jaoston käsittely on perusteltua siksi, että kysymyksellä siitä, mitkä vaatimukset on otettava huomioon valtion varojen olemassaoloa toteamiseksi, on periaatteellista merkitystä SEUT 107 artiklan 1 kohdan tulkinnan kannalta. Tarkemmin sanottuna kyseinen hallitus katsoo, että toimenpiteen verotuksellinen luonne ei itsessään tee maksulla kerätyistä varoista valtion varoja, päinvastoin kuin komissio väittää. Ratkaisevaa on se,

7 Tuomio 13.9.2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

8 Ks. vastaavasti tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (C-482/99, EU:C:2002:294, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

9 Tuomio 28.3.2019, Saksa v. komissio (C-405/16 P, EU:C:2019:268, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

10 Tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (C-482/99, EU:C:2002:294, 24 kohta).

ovatko kerätyt varat tosiasiallisesti julkisten laitosten tai valtion määräysvallassa olevien laitosten käytettävissä. Kokonaisarvioinnissa verotuksellista luonnetta voidaan pitää pelkkänä aihetodisteena siitä, että kerätyt varat ovat valtion määräysvallassa tai sen käytettävissä.

29. Ennen kuin otetaan kantaa tähän kysymykseen, on määritettävä, onko pääasiassa kyseessä oleva toimenpide edellyttänyt valtion varoja.

1. Kyseessä olevan Latvian järjestelmän arviointi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kannalta

30. Aluksi on todettava, että uusiutuvista energianlähteistä tuotetun energian tukitoimenpiteistä, joita on pantu täytäntöön useimmissa jäsenvaltioissa, on kertynyt runsaasti oikeuskäytäntöä. Kyseisessä oikeuskäytännössä annetaan ohjeita, joista on hyötyä ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastattaessa.

31. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että toimenpide, joka muodostuu muun muassa energian ostovelvollisuudesta, voi kuulua tuen käsitteen soveltamisalaan, vaikka siihen ei sisälly valtion varojen siirtoa.[11] SEUT 107 artiklan 1 kohta koskee nimittäin kaikkia rahavaroja, joita viranomaiset voivat tosiasiallisesti käyttää tukeakseen yrityksiä, ilman että sillä seikalla olisi merkitystä, kuuluvatko nämä varat pysyvästi valtion omaisuuteen. Vaikka kyseistä toimenpidettä vastaavat rahamäärät eivät ole pysyvästi valtion hallussa, ne voidaan luokitella valtion varoiksi jo sillä perusteella, että ne ovat jatkuvasti valtion määräysvallassa ja siis toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käytettävissä.[12]

32. Unionin tuomioistuin on myös katsonut, että valtion lainsäädännön mukaisesti hallinnoituja ja jaettuja varoja, jotka saadaan kyseisessä lainsäädännössä asetetuista pakollisista maksuista, voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina valtion varoina, vaikka niitä hallinnoisivatkin viranomaisista erilliset yksiköt.[13] Tämän osalta ratkaiseva seikka on se, että valtio valtuuttaa tällaiset yksiköt hallinnoimaan valtion varoja, eikä niillä ole yksinomaan velvollisuutta tehdä ostoja omilla varoillaan.[14] Tämä edellyttää, että yhtäältä kyseisen edun ja toisaalta valtion varojen ainakin mahdollisen pienentymisen välillä on olemassa yhteys.[15] Kyseessä on joka tapauksessa tällainen yhteys, kun lainsäätäjä velvoittaa loppukäyttäjät maksamaan viranomaiselle jonkin objektiivisen perusteen (esim. energiankulutuksen) mukaisen maksun. Tällainen maksu voidaan nimittäin rinnastaa veroon. Näin on myös silloin, kun jokin muu yksikkö kuin viranomainen kerää kyseistä maksua verkonhaltijana.[16]

33. Unionin tuomioistuin on tukeutunut edellä mainittuihin seikkoihin jo useissa asioissa, joilla on yhtäläisyyksiä pääasioiden kanssa, ja todennut, että kyseisissä asioissa kyseessä olleiden toimenpiteiden oli katsottava edellyttäneen valtion varoja.[17]

11 Tuomio 13.9.2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

12 Tuomio 13.9.2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

13 Tuomio 2.7.1974, Italia v. komissio (173/73, EU:C:1974:71, 35 kohta) ja tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym. (C-262/12, EU:C:2013:851, 25 kohta).

14 Tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym. (C-262/12, EU:C:2013:851, 30 ja 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

15 Tuomio 28.3.2019, Saksa v. komissio (C-405/16 P, EU:C:2019:268, 60 ja 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

16 Tuomio 17.7.2008, Essent Netwerk Noord ym. (C-206/06, EU:C:2008:413, 45–47 ja 66 kohta) ja tuomio 28.3.2019, Saksa v. komissio (C-405/16 P, EU:C:2019:268, 65–71 kohta).

17 Tuomio 17.7.2008, Essent Netwerk Noord ym. (C-206/06, EU:C:2008:413), tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym. (C-262/12, EU:C:2013:851) ja tuomio 15.5.2019, Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:407).

34. Niiden tilanteiden lisäksi, joissa unionin tuomioistuin on katsonut, että kyseessä olevat varat ovat valtion määräysvallassa, on myös tarkasteltava, missä olosuhteissa unionin tuomioistuin on katsonut, että tällaista määräysvaltaa ei ole.

35. Tuomiossa PreussenElektra unionin tuomioistuin totesi, että toimenpiteissä, joissa valtio ainoastaan vahvistaa tietyn tavaran tai palvelun osto- tai myyntihinnan vähimmäis- tai enimmäismäärän, ei ole kyse valtion varojen käytöstä.[18] Tämä tarkoittaa, että valtio ei määrää varoista eivätkä ne ole sen käytettävissä, jos lainsäätäjä ottaa käyttöön hintasääntelyn ja tarvittaessa määrittää, miten hinnasta aiheutuva taloudellinen rasitus jaetaan kyseisten yksityisten yksiköiden kesken, muttei muilta osin osallistu varojen hallinnointiin tai kohdentamiseen. Tässä tapauksessa yksityisten yksiköiden katsotaan hallinnoivan omia varojaan eikä valtion varoja.

36. Valtion varojen käytöstä ei katsota olevan kyse myöskään silloin, kun ennalta määritetylle henkilöryhmälle (eli kuluttajille) lainsäädännössä asetettu maksu ei ole pakollinen. Unionin tuomioistuin on nimittäin todennut tuomiossa Saksa v. komissio, että jotta voitaisiin puhua valtion varoista, maksun on oltava pakollinen de jure siten, että sen pakollisuuden on perustuttava kansalliseen oikeuteen.[19] Tästä seuraa, että jos kansallisessa lainsäädännössä ainoastaan ”sallitaan” maksun siirtäminen tietyn henkilöryhmän maksettavaksi, kyseiselle henkilöryhmälle ei ole asetettu pakollista maksua eikä kyseisellä maksulla kerätyistä tuloista siten tule valtion varoja.

37. Seuraavaksi on tarkasteltava Latvian toimenpidettä edellä esitetyn valossa.

38. Ensinnäkin on todettava, että Latvian hallituksen käyttöön ottamaan järjestelmään sisältyy pakollinen maksu, jonka lainsäätäjä on asettanut yksipuolisesti kaikille loppukuluttajille sitovalla oikeudellisella toimella, joten kyseinen maksu voidaan rinnastaa veroon.[20]

39. Toiseksi on korostettava, että loppukuluttajilta kerättyjä maksuja, jotka käytetään uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön ostoon, hallinnoi valtion määräysvallassa oleva laitos eli Latvenergo-yhtiö, jonka valtio omistaa kokonaan. Kyseinen yhtiö hallinnoi varoja, jotka se kerää ja jakaa edelleen uusiutuvista energialähteistä tuotetun energian tuottajien kesken Latvian laissa määriteltyjen perusteiden mukaisesti. Se, että Latvenergolla ei ole lainkaan harkintavaltaa maksuilla kerättyjen varojen käytössä (koska niitä saa käyttää vain kyseisessä järjestelmässä säädettyihin tarkoituksiin), ei poista sitä, että viranomaiset päättävät täysin niiden käytöstä.[21]

40. Näin ollen on todettava, että varat ovat tiukasti säännellyn järjestelmän mukaisesti jatkuvasti valtion määräysvallassa koko niiden jakelusyklin ajan eli lähtien siitä, kun ne kerätään sähkön loppukuluttajilta, siihen asti, kun ne jaetaan edelleen kyseisille yrityksille.

41. Korostan myös, että näiden erityispiirteidensä vuoksi Latvian järjestelmä eroaa tuomiossa PreussenElektra ja tuomiossa Saksa v. komissio kyseessä olleista järjestelmistä. Pääasiassa kyseessä olevassa järjestelmässä ostoihin liittyvät maksut asetetaan sitovalla oikeudellisella toimella, eli ne ovat laissa säädettyjä pakollisia maksuja, toisin kuin asiassa Saksa v. komissio kyseessä ollut maksu. Tuomiossa PreussenElektra kyseessä olleesta järjestelmästä – jossa

18 Tuomio 13.3.2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, 58 ja 59 kohta).

19 Tuomio Saksa v. komissio, 70 ja 71 kohta.

20 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 32 kohta.

21 Ks. vastaavasti tuomio 17.7.2008, Essent Netwerk Noord ym. (C-206/06, jäljempänä tuomio Essent Netwerk Noord ym., EU:C:2008:413, 69 ja 70 kohta).

säädettiin, että uusiutuvista energianlähteistä tuotetun energian tukitoimenpiteet rahoitettiin yksinomaan yksityisillä varoilla – poiketen Latvian järjestelmässä käytetyt varat, joilla korvattiin kustannukset, jotka aiheutuvat tällaisen sähkön ostamisesta valtion vahvistamaan korkeampaan hintaan, kerättiin loppukuluttajilta. On myös palautettava mieleen, että ostovelvollisuus asetetaan tietylle yksittäiselle toimijalle, joka on täysin julkinen, eikä yksityisille laitoksille.

42. Edellä esitetyn perusteella katson, että Saksan hallituksen esiin tuomiin ongelmiin liittyvästä lähestymistavasta riippumatta Latvian järjestelmässä on kyse valtion varojen käyttämisestä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohdassa nimittäin selitettiin, yhtäältä järjestelmä rahoitetaan pakollisella maksulla, joka on rinnastettavissa veroon. Toisaalta, kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 39 ja 40 kohdassa esitettiin, järjestelmän rahoitukseen käytettävät varat kerätään, niitä hallinnoidaan ja ne jaetaan niin, että nämä tehtävät kuuluvat valtion kokonaan omistamalle yhtiölle, ja ne ovat näin kaiken aikaa valtion määräysvallassa.

2. Kannanotto Saksan hallituksen esiin tuomiin ongelmiin

43. Saksan hallituksen esiin tuomat ongelmat osoittavat, miten monimutkaista valtion varojen käsitteen tulkinta on erityisesti uusiutuvista energianlähteistä tuotetun energian alalla. Unionin tuomioistuimen haastavana tehtävänä on tasapainottaa yhtäältä liian suppean soveltamisalan riski, joka johtaisi siihen, että unionin oikeudessa annettaisiin ottaa käyttöön monimutkaisia järjestelmiä, jotka mahdollistaisivat valtiontukisääntöjen kiertämisen, ja toisaalta liian laajan soveltamisalan riski, joka seuraisi siitä, että sellaisetkin uusiutuvista energianlähteistä tuotetun energian tukitoimenpiteet, joissa ei ole kyse valtion varojen käytöstä, luokiteltaisiin valtiontuiksi.

44. Tätä taustaa vasten unionin tuomioistuin on käsitellyt useita jäsenvaltioiden täytäntöön panemia uusiutuvista energianlähteistä tuotetun energian tukijärjestelmiä koskevia asioita. Kyseisestä oikeuskäytännöstä ilmenee, että ratkaiseva peruste valtion varojen olemassaolon toteamiseksi on se, että käytettyjen varojen on oltava jatkuvasti valtion määräysvallassa ja tosiasiallisesti sen käytettävissä. Toisin sanoen valtion varojen olemassaolo riippuu siitä, missä määrin kyseessä olevat varat ovat valtion määräysvallassa.

45. Tämän perusteella voidaan ensinnäkin sulkea pois valtiontukisääntöjen soveltaminen silloin, kun valtiolla ei ole minkäänlaista määräysvaltaa kyseisiin varoihin. Tilanne on tällainen esimerkiksi silloin, kun uusiutuvista energianlähteistä tuotetun energian tukijärjestelmässä määrätään, että yksityisiltä peräisin olevat varat jaetaan edelleen yritysten kesken eivätkä ne ole valtion käytettävissä, kuten tuomion PreussenElektra taustalla olleessa asiassa.

46. Toiseksi edellä tämän ratkaisuehdotuksen 31 ja 32 mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että edellytyksen, jonka mukaan varojen on oltava valtion määräysvallassa, katsotaan täyttyvän kahdessa tapauksessa, eli yhtäältä silloin, kun kyseinen toimenpide koskee varoja, jotka saadaan veroista tai muista pakollisista maksuista, kuten suorituksista tai maksuista, jotka tuovat tuloja valtion talousarvioon ja jotka voidaan siten rinnastaa veroihin, ja toisaalta silloin, kun kansallisessa lainsäädännössä asetetaan tietty maksu, jolla kerättyjä varoja hallinnoi ja maksaa joko valtio itse tai valtion lukuun toimiva ja sen määräysvallassa oleva yksikkö.

47. Onko näiden kahden edellytyksen täytyttävä samanaikaisesti? Saksan hallituksen esiin tuomissa ongelmissa on kyse lähinnä tästä. Mielestäni tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi.

48. Katson, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä on tulkittava siten, että jos kyse on varoista, jotka saadaan veroista tai muista suorituksista tai maksuista, jotka lainsäätäjä on asettanut kaikille loppukuluttajille sitovalla oikeudellisella toimella ja jotka voidaan siten rinnastaa veroihin, niitä on aina pidettävä valtion varoina – mikä on tietysti ominaista veron käsitteelle –, joten edellytyksen, jonka mukaan varojen on oltava valtion määräysvallassa ja sen käytettävissä, on katsottava täyttyvän. Mielestäni unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö vahvistaa tämän päätelmän.[22]

49. Edellä mainittu edellytys ei kuitenkaan ole ainoa, jonka perusteella voidaan todeta, että toimenpiteessä on kyse valtion varojen käytöstä. Valtion varojen olemassaolo voidaan nimittäin todeta myös toisella perusteella, jonka täyttyessä lainsäädäntötoimen nojalla kerättyjen varojen katsotaan olevan tosiasiallisesti valtion määräysvallassa.[23]

50. Katson myös, että sitä, että unionin tuomioistuin on tietyissä asioissa päättänyt tarkastella tätä jälkimmäistä perustetta, vaikka se on aiemmin todennut, että kyse on verosta, ei pidä tulkita siten, että se on implisiittisesti myöntänyt kyseisten kahden edellytyksen olevan kumulatiivisia, kuten Saksan hallitus väittää. Muistutan tältä osin, että unionin tuomioistuimen erityisesti edellä mainituissa asioissa tekemä tarkastelu koski toimenpiteitä, jotka erosivat toisistaan huomattavasti sekä oikeudellisen että taloudellisen monitahoisuutensa puolesta. Tästä seuraa, että ”kaikkien” tiettyyn yksittäiseen toimenpiteeseen ”liittyvien seikkojen” tarkastelu – unionin tuomioistuimen tuomiossa Essent Netwerk Noord ym. käyttämää ilmausta lainatakseni – voi olla tarpeen tapauksissa, joissa kyseessä olevan toimenpiteen verotuksellista luonnetta ei pystytä osoittamaan selvästi ja yksiselitteisesti. Tällainen tarkastelu on tietenkin välttämätön, jos kyseessä oleva toimenpide ei ole vero eikä veroon rinnastettava pakollinen maksu.

51. Huomautan myös, että näiden kahden ”edellytyksen” vaihtoehtoisuus vahvistetaan myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Ymmärrän tuomion Saksa v. komissio[24] siten, että koska siinä kyseessä ollut EEG-lisämaksu ei ollut ominaispiirteiltään samanlainen kuin unionin tuomioistuimen tuomiossa Essent Netwerk Noord ym. tarkastelema siirretystä sähköstä peritty lisämaksu (eli veronluonteinen maksu), unionin tuomioistuin katsoi olevansa velvollinen tutkimaan muut seikat, jotka unionin yleinen tuomioistuin oli ottanut huomioon todetessaan valituksenalaisessa tuomiossa, että varat olivat peräisin valtiolta.[25] Lisäksi unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Achema ym.,[26] että siirtoverkon haltijoiden taloudellisilta toimijoilta ja loppukuluttajilta keräämistä pakollisista maksuista saatuja varoja voidaan pitää valtion varoina (kyseisen tuomion 64 ja 65 kohta) ja että ”on lisäksi niin”, että näiden varojen, jotka julkisessa määräysvallassa oleva elin, jolla ei ole minkäänlaista harkintavaltaa kyseisten varojen määrittämisen ja kohdentamisen osalta, jakaa järjestelmän edunsaajien kesken, on katsottava pysyvän julkisessa määräysvallassa (kyseisen tuomion 66 ja 67 kohta).

22 Ks. tuomio 17.7.2008, Essent Netwerk Noord ym. (C-206/06, EU:C:2008:413, 69–75 kohta), tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym. (C-262/12, EU:C:2013:851, 21, 25, 28–36 kohta), tuomio 15.5.2019, Achema ym. (C-706/17, EU:C:2019:407, 63–67 kohta) ja tuomio 16.9.2021, FVE Holýšov I ym. v. komissio (C-850/19 P, ei julkaistu, EU:C:2021:740, 46 kohta).

23 Jotta tämän edellytyksen voitaisiin katsoa täyttyvän, on osoitettava, että varat kerää ja niitä hallinnoi yritys, joka on valtion määräysvallassa.

24 Ks. tuomion 65–72 kohta. Ks. vastaavasti myös tuomio 16.9.2021, FVE Holýšov ym. (C-850/19 P, EU:C:2021:740, 46 kohta).

25 Todettuaan ensin, ettei kyse ollut ”erityismaksusta”, unionin tuomioistuin katsoi tuomion Saksa v. komissio 72 kohdassa, että ”näin ollen” oli syytä tarkistaa, mahdollistivatko valituksenalaisessa tuomiossa mainitut kaksi muuta seikkaa (eli se, että varat tai verkonhaltijat olivat valtion määräysvallassa) ”tästä huolimatta” sen tekemän päätelmän, jonka mukaan EEG-lisämaksusta saadut varat olivat valtion varoja.

26 Tuomio 15.5.2019, C-706/17, EU:C:2019:407.

3. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen annettava vastaus

52. Edellä esitetyn perusteella katson, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, että julkiselle toimijalle asetettua velvollisuutta ostaa sähköä markkinahintaa korkeampaan hintaan sähköntuottajilta, jotka käyttävät tuotantoon uusiutuvia energialähteitä, ja hyödyntää ostoissa loppukuluttajille asetettua velvollisuutta maksaa sähköstä kulutuksen mukaan, on pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtion varoista toteutettuna toimenpiteenä.

B Toinen ennakkoratkaisukysymys

53. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, minkä seikkojen perusteella Latvian sähkömarkkinoiden vapauttamisen alkamisajankohta voidaan määrittää ja missä määrin kyseisten sähkömarkkinoiden vuotta 2007 edeltänyt tilanne vaikuttaa sen arvioimiseen, onko kyseessä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki.

54. Latvian hallituksen mukaan unionin tuomioistuimen olisi jätettävä tämä kysymys tutkimatta, koska sillä ei voi olla vaikutusta pääasian ratkaisuun, sillä kantajien vaatimat vahingonkorvaukset täyttävät valtiontuen kriteerit riippumatta siitä, minä ajankohtana sähkömarkkinat on vapautettu.

55. Vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka on yksin toimivaltainen toteamaan sen ratkaistavaksi saatetun oikeusriidan tosiseikat ja arvioimaan niitä, tehtävänä on lausua tästä kysymyksestä, mielestäni vaikuttaa siltä, että kyseinen tuomioistuin haluaa kysymyksellään selvittää, voiko markkinoilla, joita ei ole vapautettu, olla yleensäkään olemassa valtiontukia. Voitaisiin nimittäin pohtia, jäävätkö tietyt SEUT 107 artiklan 1 kohdassa asetetut edellytykset täyttymättä, jos energiamarkkinoita ei ole vapautettu. Muistutan tältä osin, että valtiontueksi luokitteleminen edellyttää, että neljä edellytystä täyttyy, eli toimenpiteen on muun muassa vääristettävä kilpailua ja oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

56. On huomautettava yhtäältä, että unionin tuomioistuin jo todennut, että tietyille yrityksille esimerkiksi subventioina myönnetty etu on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristämään kilpailua markkinoiden jo ennen kuin kyseiset markkinat on täydellisesti vapautettu.[27] Toisaalta unionin tuomioistuin on todennut, että kansallisen tuomioistuimen asiana on arvioida, voidaanko markkinoita pitää kilpailulle avoimina.[28] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää vastanneen tähän kysymykseen myöntävästi, sillä se toteaa, että Latvian sähkömarkkinat on vapautettu (ja liitetty muiden jäsenvaltioiden sähkömarkkinoihin) jo ennen 1.7.2007 ja siten ennen pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaa.

57. Tässä tilanteessa katson, että unionin tuomioistuimen olisi jätettävä toinen ennakkoratkaisukysymys tutkimatta, koska se on hypoteettinen eikä sillä ole merkitystä pääasioiden ratkaisun kannalta. Tässä yhteydessä on muistutettava, ettei unionin tuomioistuimella ole toimivaltaa antaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle vastausta, jos unionin tuomioistuimelle esitetyillä kysymyksillä ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen eikä kysymyksiin vastaaminen näin ollen ole objektiivisesti tarpeen pääasian ratkaisemiseksi.[29]

27 Tuomio 10.6.2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, 49 kohta).

28 Tuomio 10.6.2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, 50 kohta).

29 Tuomio 17.5.1994, Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195, 14 kohta).

C Kolmas ennakkoratkaisukysymys

58. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen antamani vastauksen vuoksi katson, ettei kolmanteen kysymykseen ole aiheellista vastata. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin katsoo, että tähän kysymykseen on vastattava, viittaan jäljempänä neljännestä ennakkoratkaisukysymyksestä tekemääni analyysiin.

D Neljäs ja yhdeksäs ennakkoratkaisukysymys

59. Neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, onko siinä tapauksessa, että kyseinen toimenpide on luokiteltava valtiontueksi, vahingonkorvausvaatimuksen hyväksymistä pidettävä uuden tuen maksatuksena vai onko sitä pidettävä sen valtiontuen osan maksatuksena, joka on aikaisemmin jäänyt saamatta. Yhdeksännellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko tällaista vahingonkorvauksena saatua valtiontukea pidettävä asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettuna uutena tukena vai sen c alakohdassa tarkoitettuna voimassa olevana tukena. Mielestäni nämä kaksi kysymystä on tutkittava yhdessä, koska ne liittyvät toisiinsa.

1. Kantajien vahingonkorvausvaatimusten luonnehdinnan vaikutus valtiontukisääntöjen kannalta tarkasteltuna

60. Ensinnäkin on huomautettava, että pääasian asianosaiset ovat nostaneet esiin kysymyksen siitä, riippuuko valtiontuen olemassaolon toteaminen siitä, miten nostetut kanteet luokitellaan kansallisessa oikeudessa.

61. Tältä osin kantajat ja Alankomaiden hallitus toteavat, että pääasioissa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on lausuttava vahingonkorvausvaatimuksesta, joka perustuu sääntelyviranomaisen sopimussuhteen ulkopuoliseen vastuuseen. Korvattavaksi vaadittu vahinko on nimittäin aiheutunut kyseisen viranomaisen tekemästä virheestä, jonka kansallinen tuomioistuin on sitä paitsi todennut. Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 63 kohdassa kuvatun, 27.9.1988 annettuun tuomioon Asteris (106/87–120/87, EU:C:1988:457) perustuvan oikeuskäytännön perusteella kantajat väittävät, että se, että nostettu kanne on vahingonkorvauskanne, riittää jo yksinään sulkemaan pois valtiontuen olemassaolon.

62. Latvian hallitus sitä vastoin väittää, että kantajien korvausvaatimuksessa ei ole kyse vahingonkorvauskanteesta, joka perustuu valtion toimenpiteestä aiheutuneeseen vahinkoon – siitä huolimatta, että kyseinen kanne luokitellaan sellaiseksi kansallisessa oikeudessa –, vaan siinä on kyse sähkömarkkinalain 30 §:n 3 momentissa tarkoitetun edun saamisesta. [30]

63. Toiseksi on korostettava, että unionin tuomioistuin on jo lausunut hyvin samankaltaisesta kysymyksestä tuomiossa Asteris ym., jossa se totesi, että valtiontuet poikkeavat oikeudelliselta luonteeltaan perustavalla tavalla vahingonkorvauksista, joita kansalliset viranomaiset voidaan velvoittaa maksamaan yksityisille näille aiheuttamansa vahingon korvaamiseksi. [31] Vahingonkorvauksen maksamalla valtio nimittäin pyrkii palauttamaan taloudellisen tilanteen sellaiseksi, joka se olisi, jos valtio ei olisi heikentänyt sitä toimenpiteellään. On täysin selvää, että

[30] Kyseisessä säännöksessä säädettiin oikeudesta myydä ylijäämäsähköä julkiselle toimijalle sähkön keskimääräiseen myyntitariffiin verrattuna kaksinkertaiseen hintaan, joka on korkeampi kuin kyseisen ajanjakson aikana vahvistettu hinta.

[31] Tuomio 27.9.1988, 106/87–120/87, EU:C:1988:457, 23 kohta.

tietyt yrityksille myönnetyn vahingonkorvauksen muodot eivät ole valtiontukia. Sitä vastoin SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen tarkoituksena on antaa tietyille yrityksille etu, joka parantaa niiden senhetkistä taloudellista tilannetta ja markkina-asemaa kilpailijoihin verrattuna.

64. Tällaiset vahingonkorvauskanteet eivät kuitenkaan saa johtaa valtiontukisääntöjen tehokkaan soveltamisen kiertämiseen. [32] Henkilöt, joille ei ole voitu maksaa tukea, jota ei ole ilmoitettu komissiolle ja jota komissio ei ole hyväksynyt, eivät voi vaatia kyseisen tuen perusteella korvausta vahingosta, joka vastaa saamatta jääneen tuen määrää, sillä tämä merkitsisi välillisesti laittomien tukien myöntämistä. [33]

65. Kolmanneksi on huomautettava, se, että tietyn rahamäärän maksaminen johtuu tuomioistuimen ratkaisusta, ei itsessään sulje pois sitä, että tämä määrä voitaisiin luokitella valtiontueksi. Unionin tuomioistuin nimittäin totesi tuomiossa Buonotourist v. komissio, että Italia oli myöntänyt valtiontukea Consiglio di Staton (ylin hallintotuomioistuin, Italia) tuomiolla, jolla linja-autoliikennepalvelujen tarjoajalle oli määrätty maksamaan hyvitys julkisen palvelun velvoitteen täyttämisestä. [34] Samaten tuomiossa DEI ja komissio v. Alouminion tis Ellados unionin tuomioistuin totesi, että Kreikka oli myöntänyt valtiontukea Protodikeio Athinonin (alioikeus, Ateena, Kreikka) välitoimimenettelyssä antamalla määräyksellä, jolla alumiininvalmistajalle oli myönnetty sähkön toimitusta koskeva suosituimmuustariffi useiksi kuukausiksi. [35]

66. Pitää paikkansa, että teoreettisesti se, kansallisen tuomioistuimen katsottaisiin voivan myöntää valtiontukea, olisi vastoin vallanjakoperiaatetta. Tuomioistuimen ratkaisulla ei nimittäin (itsessään) luoda uusia oikeuksia, jotka eivät olisi aiemmin olleet olemassa, vaan siinä ainoastaan tulkitaan ja sovelletaan olemassa olevia oikeussääntöjä. Tätä periaatteellista kantaa ei kuitenkaan voida täysin soveltaa valtiontukien alalla etenkään siksi, että kyseisellä alalla ei ole mitään merkitystä sillä, mikä valtion elin (tuomioistuimet mukaan luettuina) tuen on myöntänyt.

67. Jäljempäni esittämistäni syistä olen sitä mieltä, että tuomioistuimen ratkaisu, jolla hyväksytään kantajien nostamat kanteet, voi hyvinkin olla valtiontukea riippumatta siitä, luokitellaanko kyseiset kanteet kansallisessa oikeudessa vahingonkorvauskanteiksi vai ei.

68. Tämä perustuu mielestäni ensinnäkin sekä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 65 kohdassa mainittuun tuomioon Buonotourist v. komissio että unionin tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan toimenpiteet luokitellaan valtiontuiksi objektiivisesti niiden vaikutusten perusteella eikä niiden syiden tai tavoitteiden perusteella. [36] Se, että valtiontuen olemassaolo suljettaisiin automaattisesti pois silloin, kun ratkaisu koskee ”muodollisesti” vahingonkorvausvaatimusta, johtaisi siihen, että valtiontuen käsitettä ei määriteltäisi objektiivisesti toimenpiteen vaikutusten perusteella, vaan se määriteltäisiin subjektiivisesti sen mukaan, mikä viranomainen sen on hyväksynyt.

69. Jos sen määrittämiseksi, mitkä toimet voivat oikeuttaa valtiontuen myöntämisen, käytettäisiin ainoastaan kansalliseen oikeuteen perustuvaa muodollista kriteeriä, aiheutettaisiin mielestäni todellinen riski valtiotukia koskevien unionin säännösten kiertämisestä. Valtiontukisääntöjen kiertämiseen ja sekä komission että kansallisten tuomioistuinten valvonnan välttämiseen riittäisi

[32] Tuomio 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, 42–44 kohta).

[33] Julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus Atzeni ym. (C-346/03 ja C-529/03, EU:C:2005:256, 98 kohta).

[34] Tuomio 4.3.2020, C-586/18 P, EU:C:2020:152, 88–97 kohta.

[35] Tuomio 26.10.2016, C-590/14 P, EU:C:2016:797, 58 ja 59 kohta.

[36] Tuomio 8.12.2011, France Télécom v. komissio (C-81/10 P, EU:C:2011:811, 17 kohta).

se, että tehtäisiin sääntöjenvastainen valtiontukihakemus, joka esitettäisiin vahingonkorvausvaatimuksena. On selvää, että tällaisella ratkaisulla vietäisiin SEUT 108 artiklan 1 kohdan tehokas vaikutus.

70. Käsiteltävät asiat havainnollistavat mielestäni erityisen selvästi tätä riskiä, koska vaikuttaa siltä, että – jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkistuksista muuta johdu – vahingonkorvauskanteet johtavat samaan lopputulokseen kuin sen lain soveltaminen, jossa velvoitetaan ostamaan sähköä korotettuun hintaan, mikä on valtiontukea (kuten ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen esittämässäni vastauksessa totesin). Kyseessä olevilla vahingonkorvauskanteilla kantajat siis vaativat kansallista tuomioistuinta myöntämään niille valtiontuen, jonka ne ovat aiemmin saaneet lain nojalla. Se, että kantajien vaatimukset luokitellaan kansallisessa oikeudessa vahingonkorvauskanteiksi, ei muuta mitenkään tätä päätelmää. Näin ollen kantajien vaatimaa vahingonkorvausta voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena.

2. Luokitellaanko vahingonkorvausvaatimukset uusiksi tuiksi vai voimassa oleviksi tuiksi?

71. Nähdäkseni vastaus siihen kysymykseen, onko käsiteltävissä asioissa kyse uudesta tuesta vai voimassa olevasta tuesta, voidaan päätellä melko helposti lukemalla asetusta 2015/1589.

72. Muistutan tältä osin, että kyseisen asetuksen 1 artiklan c alakohdassa mukaan uudella tuella tarkoitetaan ”kaikkia tukia, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset”. Koska kantajille myönnetyt vahingonkorvaukset eivät vastaa mitään 1 artiklan b alakohdassa tarkoitetuista voimassa olevan tuen muodoista, ne ovat uutta tukea. Etenkin on todettava, ettei kantajien vaatima valtiontuki selvästikään kuulu kyseisen säännöksen ii ja iii alakohdan soveltamisalaan, koska komissio tai neuvosto ei ole hyväksynyt sitä eikä siitä ole ilmoitettu komissiolle.

73. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että neljänteen ja yhdeksänteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan siten, että päätös, jolla kansallinen tuomioistuin myöntää vahingonkorvausta kantajille, voi olla SEUT 107 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettua valtiontukea ja että se on luokiteltava asetuksen 2015/1589 1 artiklan c alakohdassa tarkoitetuksi uudeksi tueksi, koska se ei vastaa mitään kyseisen asetuksen 1 artiklan b alakohdassa mainituista voimassa olevan tuen muodoista.

E Viides ennakkoratkaisukysymys

74. Viidennellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lähinnä tiedustelee, onko siinä tapauksessa, että pääasiassa kyseessä olevia vahingonkorvausvaatimuksia on pidettävä hakemuksena sen valtiontuen osan maksatuksesta, joka on aikaisemmin jäänyt saamatta, tämän maksatuksen riiputtava sähkömarkkinoiden nykytilanteesta ja voimassa olevasta kansallisesta lainsäädännöstä, liiallisten korvausten välttämiseksi voimassa olevat nykyiset rajoitukset mukaan luettuina.

75. Neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen ehdottamani vastauksen vuoksi katson, että viidenteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

76. Olen joka tapauksessa sitä mieltä, että tämä kysymys on jätettävä tutkimatta, koska se näyttää koskevan sen arvioimista, soveltuvatko kyseessä olevat vahingonkorvausten maksatukset sähkön sisämarkkinoille, jos niitä pidetään vuosina 2005–2008 voimassa olleiden valtiontukisääntöjen perusteella myönnettyinä valtiontukina. Muistutan tältä osin, että vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että sen arvioiminen, ovatko tukitoimenpiteet tai tukijärjestelmä yhteensopivia yhteismarkkinoiden kanssa, kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan, jonka käyttämistä unionin tuomioistuin valvoo. [37]

F Kuudes ja seitsemäs ennakkoratkaisukysymys

77. Kuudennella ja seitsemännellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, onko SEUT 107 artiklan 1 kohdan tulkinnassa merkitystä yhtäältä sillä, että tuulivoimalat ovat, toisin kuin vesivoimalat, saaneet aikaisemmin täysimääräistä tukea, ja toisaalta sillä, että ainoastaan osa vesivoimaloista saa korvauksen.

78. Komission ja Latvian hallituksen tapaan olen sitä mieltä, ettei näillä seikoilla ole merkitystä pääasioiden ratkaisun kannalta. Nämä seikat ovat nimittäin perusteita, jotka mahdollisesti otetaan huomioon arvioitaessa vuosina 2005–2008 voimassa olleen tukijärjestelmän yhteensoveltuvuutta sisämarkkinoille, ja tämän seikan arvioiminen kuuluu, kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 76 kohdassa jo täsmennettiin, yksinomaan komission toimivaltaan. Näin ollen nämä ennakkoratkaisukysymykset on mielestäni jätettävä tutkimatta.

G Kahdeksas ennakkoratkaisukysymys

79. Kahdeksannella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, sovelletaanko käsiteltävissä asioissa kyseessä oleviin tukiin vähämerkityksisille tuille asetettuja kriteerejä, jos niiden määrä ei ylitä asetuksen N:o 1407/2013 3 artiklan 2 kohdassa vahvistettua vähämerkityksisen tuen enimmäismäärää. [38]

80. On muistutettava, että kyseisen asetuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan vähämerkityksisen tuen enimmäismäärän ylittyminen on arvioitava kantajien saman lainsäädännön mukaisesti, samalla perusteella ja saman ajanjakson aikana jo saamien tukien perusteella.

81. Korostan myös, että vaikka kansalliset tuomioistuimet eivät ole toimivaltaisia lausumaan valtiontuen yhteensopivuudesta sisämarkkinoille, niiden käsiteltäväksi voidaan silti saattaa asioita, joissa ne joutuvat tulkitsemaan ja soveltamaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitettä erityisesti sen määrittämiseksi, olisiko toimenpiteen, joka on toteutettu noudattamatta SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrättyä ennakkovalvontamenettelyä, osalta pitänyt noudattaa mainittua menettelyä vai ei. [39]

[37] Tuomio 23.3.2006, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, 23 kohta).

[38] Tämän kysymyksen esittämiseen näyttää olevan syynä se, että kaikki kantajien saamat määrät itse asiassa alittavat vähämerkityksiselle tuelle asetetun enimmäismäärän.

[39] Tuomio DEI ja komissio v. Alouminion tis Ellados, 98 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

82. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi siten joutua arvioimaan, kuuluuko valtiontuki vähämerkityksistä tukea koskevan poikkeusjärjestelyn alaan. Kyseisen tuomioistuimen asiana on siten varmistaa kummassakin pääasiassa, etteivät kyseessä olevat tuet kasaudu kantajien sähkömarkkinalain nojalla tai komission hyväksymissä muissa tukijärjestelmissä jo saamien muiden valtiontukien kanssa. [40]

83. Edellä esitetyn perusteella kahdeksanteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on varmistaa asetuksen N:o 1407/2013 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti, ettei pääasioissa kyseessä olevien tukien kasautuminen samojen kantajien jo saamien muiden tukien kanssa johda kyseisen asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa asetetun enimmäismäärän ylittymiseen.

H Kymmenes ennakkoratkaisukysymys

84. Kymmenennellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, mikä on asetuksen 2015/1589 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kymmenen vuoden vanhentumisajan alkamisajankohta.

85. Katson Latvian hallituksen tapaan, ettei tähän kysymykseen ole tarpeen vastaa, koska se perustuu siihen olettamukseen, että kyseisten vahingonkorvausten myöntäminen voidaan rinnastaa voimassa olevaan tukeen, vaikka näitä korvauksia on pidettävä uutena tukena.

86. On joka tapauksessa huomautettava, että unionin tuomioistuin on jo todennut, että vanhentumisaika alkaa kulua päivästä, jolloin sääntöjenvastainen tuki on tosiasiallisesti myönnetty sen saajall[e], [41] ja täsmentänyt, että tuen myöntämispäivä ei ole sama kuin tukijärjestelmän säätämispäivä. [42] Muistutan myös, että unionin tuomioistuin on suuren jaoston kokoonpanossa 25.1.2022 antamassaan tuomiossa komissio v. European Food ym. (C-638/19 P, EU:C:2022:50; ns. Micula-tapaus) täsmentänyt, että mahdollisen tuen myöntämisajankohta ei ollut ajankohta, jona välitysasian kantaja sai konkreettisen oikeuden vaatia valtiolta korvausta väitetyn rikkomisen seurauksena kärsimästään vahingosta, vaan se oli ajankohta, jona tämä oikeus vahvistettiin ja määritettiin välitystuomiolla. Vasta tuona ajankohtana kantaja oli nimittäin oikeutettu saamaan maksun vaatimastaan korvauksesta, kun sille oli vahvistettu lopullisesti oikeus kyseiseen tukeen, ja valtio oli velvollinen myöntämään tämän tuen. Tuona samana ajankohtana toimenpide oli myös omiaan vääristämään kilpailua ja vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. [43]

87. On kuitenkin täsmennettävä, että käsiteltävässä tapauksessa Administratīvā apgabaltiesan antamissa tuomioissa määrättiin, että niiden täytäntöönpanoa lykätään siihen saakka, kunnes niillä myönnetyt tuet on ilmoitettu komissiolle ja näistä on saatu komission päätös. Tukia ei siis ollut vielä tosiasiallisesti myönnetty, eli vahingonkorvauksia ei ollut maksettu, eikä asetuksen 2015/1589 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu vanhentumisaika ollut vielä alkanut kulua.

[40] Tässä yhteydessä on huomautettava, että sekä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin että tietyt menettelyn osapuolet viittaavat valtiontukijärjestelmään, joka oli voimassa samaan aikaan kuin pääasiassa kyseessä oleva toimenpide ja joka hyväksyttiin 24.4.2017 tehdyllä komission päätöksellä SA.43140 (2015/NN) – Uusiutuvan energian ja yhteistuotannon tukitoimenpiteet.

[41] Tuomio 26.4.2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, 79 ja 82 kohta).

[42] Tuomio 8.12.2011, France Télécom v. komissio (C-81/10 P, EU:C:2011:811, 81 kohta).

[43] Tuomio 25.1.2022, komissio v. European Food ym. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, 123–125 kohta).

88. Neljänteen ja yhdeksänteen ennakkoratkaisukysymykseen annetun vastauksen huomioon ottaen toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, että kun otetaan huomioon, että vahingonkorvauskanne on luokiteltava uudeksi tueksi, asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan iv alakohdassa säädetyt edellytykset eivät täyty, koska kymmenen vuoden vanhentumisaika, joka lasketaan tuen myöntämisajankohdasta, ei ole päättynyt. Kyseinen vanhentumisaika alkaa siitä, kun vahingonkorvausvaatimuksen hyväksymisestä annettu tuomio tulee voimaan, ja tätä voimaantulopäivää on pidettävä kyseisen asetuksen 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna päivänä, jona tuki on myönnetty saajalle.

I Yhdestoista ennakkoratkaisukysymys

89. Yhdennessätoista ennakkoratkaisukysymyksessään kansallinen tuomioistuin lähinnä tiedustelee, onko SEUT 108 artiklan 3 kohta ja asetuksen 2015/1589 2 ja 3 artikla huomioon ottaen niin, että se voi hyväksyä vahingonkorvausvaatimuksen vain sillä lykkäävällä ehdolla, että siitä ilmoitetaan ensin komissiolle ja että komissio hyväksyy sen.

90. Muistutan ensinnäkin, että tehtävään, joka unionin oikeudessa on annettu kansallisille tuomioistuimille valtiontukien valvontajärjestelmän toteuttamisessa,[44] kuuluu erityisesti silloin, kun kansalliset tuomioistuimet katsovat, että kyseisestä toimenpiteestä olisi pitänyt ilmoittaa komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti, velvollisuus selvittää se, onko asianomainen jäsenvaltio noudattanut tätä velvollisuutta, ja jos näin ei ole, todeta toimenpide sääntöjenvastaiseksi.[45] Tästä seuraa, että kansallisen tuomioistuimen on tehtävä valtiontukisääntöjen ja erityisesti SEUT 108 artiklan 3 kohdan rikkomisesta kaikki päätelmät kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.

91. Edellä esitetystä oikeuskäytännöstä ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei voi hyväksyä sähköntuottajien vahingonkorvausvaatimuksia, koska nämä vaatimukset perustuvat sääntöjenvastaiseen tukeen. Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 70 kohdassa täsmensin, oikeudella vahingonkorvaukseen on de facto sama vaikutus kuin sellaisen unionin oikeuden vastaisen lainsäädännön soveltamisella, joka johtaisi kilpailun vääristymiseen. Sähköntuottajien saama määrä vastaa nimittäin määrää, jonka ne olisivat saaneet, jos olisi sovellettu sääntöjenvastaista tukijärjestelmää, mikä kansallisen tuomioistuimen on lähtökohtaisesti estettävä.

92. Muistutan myös, että komission ja kansallisten tuomioistuinten välisen toimivallanjaon mukaan jälkimmäiset arvioivat tuen olemassaolon mutta eivät sen soveltuvuutta sisämarkkinoille, sillä jälkimmäisen arvioiminen kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan, jonka käyttämistä unionin tuomioistuimet valvovat.[46]

93. Käsiteltävässä tapauksessa Administratīvā apgabaltiesa asetti vahingonkorvausten myöntämisen edellytykseksi lykkäävän ehdon, jonka mukaan Latvian viranomaiset eivät voi maksaa mitään tukea, jollei siitä ensin ilmoiteta komissiolle ja saada komission ennakkolupaa. Näin ollen on niin, että määrätessään 31.5.2019 ja 10.7.2019 antamissaan tuomioissa, että vahingonkorvaukset, jotka se oli velvoittanut kansalliset viranomaiset maksamaan kantajille, voitaisiin suorittaa vasta sen jälkeen, kun komissio olisi hyväksynyt tai sen voitaisiin katsoa hyväksyneen ne, Administratīvā apgabaltiesa noudatti SEUT 108 artiklan 3 kohdan vaatimuksia.

44 Tuomio DEI ja komissio v. Alouminion tis Ellados, 95–98 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Tuomio 19.3.2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, 68 kohta).

46 Tuomio 2.5.2019, A-Fonds (C-598/17, EU:C:2019:352, 45 ja 46 kohta).

94. Näin ollen katson, että yhdenteentoista ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että SEUT 108 artiklan 3 kohtaa ja asetuksen 2015/1589 2 ja 3 artiklaa on tulkittava siten, että niiden mukaan valtiontuen myöntäminen on sallittua, jos kansallinen tuomioistuin hyväksyy vahingonkorvausvaatimuksen sillä edellytyksellä, että kyseinen jäsenvaltio ilmoittaa tuesta komissiolle ja saa siitä komission päätöksen, jossa hyväksytään kyseinen tuki.

J Kahdestoista ennakkoratkaisukysymys

95. Kahdennellatoista ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, onko valtiontuen olemassaolon arvioimisen kannalta merkitystä sillä, että vahingonkorvausta vaaditaan viranomaiselta, joka on eri kuin julkinen toimija, joka on lähtökohtaisesti velvollinen ostamaan sähköntuottajilta vihreää sähköä, ja jonka budjettia on käytettävä yksinomaan kyseisen viranomaisen omaan toimintaan.

96. Toisin sanoen tässä kysymyksessä on olennaista se, onko sen oikeushenkilön, jonka vastuulla rahallisen edun maksaminen on, oikeudellisella asemalla ja tehtävillä merkitystä arvioitaessa sitä, onko kyseinen etu myönnetty valtion varoista. Tämä kysymys näyttää johtuvan käsiteltävien asioiden erityispiirteistä ja erityisesti sen kansallisen lainsäädännön erityisyydestä, jolla sähkön korotetun hinnan vahvistaminen annettiin tehtäväksi eri henkilölle kuin sille, jolla on toimivalta ostaa vihreää sähköä tähän hintaan.[47] Kansallisen oikeuden mukaan sääntelyviranomainen ei lähtökohtaisesti voinut käyttää valtiontukien maksamiseen omaa budjettiaan, koska kansallisessa oikeudessa on asetettu tiettyjä rajoituksia, joiden vuoksi se voi käyttää varojaan ainoastaan oman toimintansa rahoittamiseen.

97. SEUT 107 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että yksittäisen tuen arvioinnissa unionin lainsäätäjä ei pidä ratkaisevana sitä, mikä elin vastaa valtiontuen maksamisesta, vaan niiden varojen alkuperää, joista kyseinen tuki maksetaan. Oikeuskäytännöstä ilmenee myös selvästi, että tätä seikkaa arvioitaessa ei ole merkitystä sillä, vastaako kyseisen edun myöntämisestä julkinen vai yksityinen henkilö tai riippumaton henkilö.[48]

98. Edellä esitetyn perusteella kahdenteentoista ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, että kyseiselle oikeushenkilölle kansallisessa oikeudessa annetulla oikeudellisella asemalla ja tehtävillä ei ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko etu myönnetty valtion varoista, koska valtion varojen konkreettinen lähde ei vaikuta toimenpiteen luokitteluun valtiontueksi.

K Kolmastoista ennakkoratkaisukysymys

99. Kolmannellatoista ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin halua lähinnä selvittää, voiko direktiivi 2002/20 olla esteenä mahdollisen vahingonkorvauksen maksamiselle kantajille.

100. On todettava, etteivät käsiteltävät asiat kuulu kyseisen direktiivin soveltamisalaan, koska sitä ei sovelleta sähköalalla. Yksikään kyseisen direktiivin säännöksistä ei myöskään näytä osoittavan, että sitä olisi sovellettava muilla aloilla kuin sähköisen viestinnän markkinoilla. Tämä kysymys on siten jätettävä tutkimatta, koska tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat.

[47] Tältä osin on muistutettava, että kansallisen oikeuden mukaan AS Latvenergon tehtävänä oli ostaa ylijäämäsähköä korotettuun hintaan, kun taas sähkön keskimääräisen myyntitariffin vahvisti Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija sähkömarkkinoiden sääntelyviranomaisena.

[48] Tuomio 9.11.2017, komissio v. TV2/Danmark (C-656/15 P, EU:C:2017:836, 44 ja 45 kohta).

V Ratkaisuehdotus

101. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Augstākā tiesan (Senāts) esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Julkiselle toimijalle asetettua velvollisuutta ostaa sähköä markkinahintaa korkeampaan hintaan sähköntuottajilta, jotka käyttävät tuotantoon uusiutuvia energialähteitä, ja hyödyntää ostoissa loppukuluttajille asetettua velvollisuutta maksaa sähköstä kulutuksen mukaan, on pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtion varoista myönnettynä tukena.

2) Päätös, jolla kansallinen tuomioistuin myöntää vahingonkorvauksia, voi olla SEUT 107 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettua valtiontukea, ja se on luokiteltava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan c alakohdassa tarkoitetuksi uudeksi tueksi, koska se ei vastaa mitään kyseisen asetuksen 1 artiklan b alakohdassa mainituista voimassa olevan tuen muodoista.

3) Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on varmistaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen 18.12.2013 annetun komission asetuksen (EU) N:o 1407/2013 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti, ettei pääasioissa kyseessä olevien tukien kasautuminen muiden tukien kanssa johda kyseisen asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa asetetun enimmäismäärän ylittymiseen.

4) Kun otetaan huomioon, että vahingonkorvauskanne on luokiteltava uudeksi tueksi, asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan iv alakohdassa säädetyt edellytykset eivät täyty, koska kymmenen vuoden vanhentumisaika, joka lasketaan tuen myöntämisajankohdasta, ei ole päättynyt. Kyseinen vanhentumisaika alkaa siitä, kun vahingonkorvausvaatimuksen hyväksymisestä annettu tuomio tulee voimaan, ja tätä voimaantulopäivää on pidettävä kyseisen asetuksen 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna päivänä, jona tuki on myönnetty saajalle.

5) SEUT 108 artiklan 3 kohtaa ja asetuksen 2015/1589 2 ja 3 artiklaa on tulkittava siten, että niiden mukaan valtiontuen myöntäminen on sallittua, jos kansallinen tuomioistuin hyväksyy vahingonkorvausvaatimuksen sillä edellytyksellä, että kyseinen jäsenvaltio ilmoittaa tuesta komissiolle ja saa siitä komission päätöksen, jossa hyväksytään kyseinen tuki.

6) Kyseiselle oikeushenkilölle kansallisessa oikeudessa annetulla oikeudellisella asemalla ja tehtävillä ei ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko etu myönnetty valtion varoista, koska valtion varojen konkreettinen lähde ei vaikuta toimenpiteen luokitteluun valtiontueksi.