Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ATHANASIOS RANTOS
föredraget den 14 juni 2022 [1]

Förenade målen C-702/20 och C-17/21

SIA ”DOBELES HES” (C-702/20)
Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (C-17/21)
ytterligare deltagare i rättegången:
Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija,
Ekonomikas ministrija,
Finanšu ministrija,
SIA ”GM”,
Ekonomikas ministrija,
Finanšu ministrija

(begäran om förhandsavgörande från Augstākā tiesa (Senāts) (Högsta domstolen, Lettland))

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 107.1 FEUF – Skyldighet för den offentliga aktören att köpa el av producenter av förnybar energi till ett pris som överstiger marknadspriset – Skadestånd jämte ränta för stödbelopp som inte mottagits – Befintligt stöd – Nytt stöd – Anmälningsskyldighet – Stöd av mindre betydelse – Kumulering – Skadeersättningen belastar en myndighets budget som ska användas uteslutande för tillsynsverksamheten”

I. Inledning

1. Respektive begäran om förhandsavgörande från Augstākā tiesa (Senāts) (Högsta domstolen, Lettland) avser tolkningen av artikel 107.1 FEUF med avseende på bestämmelser i lettisk rätt om köp av el från företag som producerar el i vattenkraftverk.

2. Begärandena har framställts i mål mellan SIA ”DOBELES HES” (klagande i mål C-702/20) respektive SIA ”GM” (klagande i mål C-17/21) (nedan kallade klagandena) och Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (tillsynskommissionen för allmännyttiga tjänster, Lettland) (nedan kallad tillsynskommissionen). Målen rör den omständigheten att tillsynskommissionen under perioden 1 mars 2006–1 april 2010 inte hade fastställt det genomsnittliga försäljningspris för el på basen av vilket det högre pris beräknades till vilket ett offentligt organ, det vill säga bolaget AS Latvenergo, köpte den överskottsel som producerades av klagandena. Klagandena, som anser sig ha lidit skada på grund av tillsynskommissionens agerande, har yrkat ersättning för den skada de ska ha lidit på grund av att detta pris inte hade fastställts.

[1] Originalspråk: franska.

3. De frågor som den hänskjutande domstolen har ställt till EU-domstolen rör tre ”klassiska” frågeställningar inom området statligt stöd. Den hänskjutande domstolen vill för det första få klarhet i huruvida en nationell åtgärd som består i att köpa el från vattenkraft till ett pris som är dubbelt så högt som det genomsnittliga försäljningspriset för elen inbegriper statliga medel och således kan anses utgöra statligt stöd. Vidare vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida ett beslut av en nationell domstol om utbetalning av skadestånd jämte ränta kan likställas med statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Slutligen har nämnda domstol ställt en rad frågor rörande de kriterier som ska beaktas för att bedöma huruvida denna åtgärd är förenlig med unionsrätten i det fallet att den anses utgöra statligt stöd.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Förordning (EU) nr 1407/2013

4. I artikel 3, med rubriken ”Stöd av mindre betydelse”, i förordning (EU) nr 1407/2013 [2] föreskrivs följande:

”1. Stödåtgärder ska inte anses uppfylla samtliga kriterier i artikel 107.1 [FEUF] och ska därför inte omfattas av anmälningsskyldigheten enligt artikel 108.3 [FEUF], om de uppfyller villkoren i denna förordning.

2. Det totala stödet av mindre betydelse per medlemsstat till ett enda företag får inte överstiga 200 000 euro under en period av tre beskattningsår.

…”

5. Artikel 5.2 i denna förordning har följande lydelse:

”Stöd av mindre betydelse får inte kumuleras med statligt stöd som avser samma stödberättigande kostnader eller med statligt stöd för samma riskfinansieringsåtgärd, om sådan kumulering överstiger den högsta relevanta stödnivå eller det högsta tillåtna stödbelopp som gäller i varje enskilt fall på grundval av en gruppundantagsförordning eller ett beslut som antagits av kommissionen. …”

6. I artikel 7.1 i nämnda förordning föreskrivs följande som övergångsbestämmelser:

”Denna förordning ska tillämpas på stöd som beviljats före dess ikraftträdande om stödet uppfyller alla villkor som föreskrivs i förordningen. Stöd som inte uppfyller dessa villkor kommer att bedömas av kommissionen i enlighet med relevanta ramar, riktlinjer, meddelanden och tillkännagivanden.”

[2] Kommissionens förordning av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse (EUT L 352, 2013, s. 1).

2. Förordning (EU) 2015/1589

7. I artikel 1 i förordning (EU) 2015/1589 [3] föreskrivs följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

b) *befintligt stöd:*

i) utan att det påverkar tillämpningen av … punkt 3 och tillägget till bilaga IV till anslutningsakten för … Lettland, … allt stöd som fanns innan EUF-fördraget trädde i kraft i respektive medlemsstat, det vill säga stödordningar och individuellt stöd som infördes före och som fortfarande är tillämpliga efter EUF-fördragets ikraftträdande i de berörda medlemsstaterna,

ii) godkänt stöd, det vill säga stödordningar och individuella stöd som har godkänts av kommissionen eller av rådet,

iii) stöd som anses ha godkänts enligt artikel 4.6 i förordning (EG) nr 659/1999[4] eller artikel 4.6 i den här förordningen eller före [förordning nr 659/1999], men i enlighet med detta förfarande,

iv) stöd som enligt artikel 17 i denna förordning är att betrakta som befintligt stöd,

v) stöd som är att betrakta som befintligt stöd, eftersom det kan fastställas att det inte utgjorde något stöd när det infördes men senare blev ett stöd på grund av utvecklingen av den inre marknaden, utan att medlemsstaten företagit någon ändring. När vissa åtgärder blir stöd sedan en verksamhet har liberaliserats genom unionslagstiftning, ska sådana åtgärder inte betraktas som befintligt stöd efter det datum som har fastställts för liberalisering.

c) *nytt stöd*: allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd,

…”

8. Artikel 2, med rubriken ”Anmälan av nytt stöd”, i förordning 2015/1589 har följande lydelse:

”1. Om inte annat föreskrivs i förordningar som antagits enligt artikel 109 i EUF-fördraget eller andra relevanta bestämmelser i detta, ska alla planer på att bevilja nytt stöd anmälas i god tid till kommissionen av den berörda medlemsstaten. …

…”

[3] Rådets förordning av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 248, 2015, s. 9).

[4] Rådets förordning av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EGT L 83, 1999, s. 1).

9. I artikel 3, med rubriken ”Bestämmelse om genomförandeförbud”, i denna förordning föreskrivs följande:

”Stöd som ska anmälas enligt artikel 2.1 får inte införas förrän kommissionen har fattat eller anses ha fattat ett beslut om att godkänna sådant stöd.”

10. I artikel 17, med rubriken ”Preskriptionstid för återkrav av stöd”, i nämnda förordning föreskrivs följande:

”1. För kommissionens befogenheter att återkräva stöd ska en preskriptionstid på tio år gälla.

2. Preskriptionstiden ska börja den dag då det olagliga stödet beviljas mottagaren antingen som individuellt stöd eller på grundval av en stödordning. …

3. Varje stöd för vilket preskriptionstiden har löpt ut ska betraktas som befintligt stöd.”

3. Direktiv 2002/20/EG

11. Skäl 30 i direktiv 2002/20/EG[5] har följande lydelse:

”Administrativa avgifter får åläggas leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster för att finansiera den nationella regleringsmyndighetens arbete med att administrera auktorisationssystemet och bevilja nyttjanderätten. …”

12. I artikel 12.1 i detta direktiv, under rubriken ”Administrativa avgifter”, föreskrivs följande:

”De administrativa avgifter som tas ut av företag som tillhandahåller ett nät eller en tjänst i enlighet med allmän auktorisation eller som har beviljats nyttjanderätt skall

a) sammanlagt täcka enbart de administrativa kostnader som uppkommer för förvaltning, kontroll och genomförande av systemet med den allmänna auktorisationen, …

…”

B. Lettisk rätt

13. I artikel 40.1 i Enerģētikas likums (energilagen), i den lydelse som var i kraft under perioden 1 juni 2001–7 juni 2005, föreskrivs följande:

”Det godkända eldistributionsföretaget ska av små vattenkraftverk köpa den överskottsel som de producerar, …, till ett pris som motsvarar två gånger det genomsnittliga försäljningspriset för elen. Priset för ett sådant köp ska därefter fastställas av tillsynsmyndigheten.”

[5] Europaparlamentets och rådets direktiv av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (EGT L 108, 2002, s. 21), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG av den 25 november 2009 (EUT L 337, 2009, s. 37) (nedan kallat direktiv 2002/20).

14. I artikel 30.1 i Elektroenerģijas tirgus likums (elmarknadslagen), i den lydelse som var i kraft under perioden 8 juni 2005–31 december 2014, föreskrivs följande:

”De producenter som använder förnybara energikällor för sin elproduktion och som har inlett sin verksamhet innan denna lag träder i kraft ska sälja el till den offentliga aktören enligt de … priser som tillämpas på dem vid den tidpunkt då denna lag träder i kraft.”

15. I artikel 30.3 i denna lag, i den lydelse som var i kraft under perioden 8 juni 2005–14 maj 2008, föreskrivs följande:

”… Priset för detta köp ska bäras av alla slutförbrukare av el i Lettland i förhållande till deras elkonsumtion, när en del av den el som produceras från förnybara energikällor köps av den offentliga aktören eller när den kostnad som bärs av denne är föremål för kompensation.”

16. I artikel 29.1 i likums ”Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” (lag om myndigheter för tillsyn av allmännyttiga tjänster) föreskrivs följande:

”Tillsynsmyndighetens verksamhet ska finansieras genom intäkter som kommer från uttag av en statlig avgift för tillsyn av allmännyttiga tjänster och inbetalningar för de tjänster som tillsynsmyndigheten tillhandahåller, vilka föreskrivs i bestämmelser i andra lagar och författningar.”

III. Målen vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid EU-domstolen

17. Redan före Republiken Lettlands anslutning till Europeiska unionen hade lagstiftaren i denna medlemsstat infört en reglering i syfte att främja elproduktion från förnybara energikällor. Särskilt gavs små vattenkraftverk enligt artikel 40.1 i energilagen rätt att under en period av åtta år från det att de inledde sin verksamhet sälja sin överskottsel till det godkända eldistributionsföretaget till ett pris som var dubbelt så högt som det genomsnittliga försäljningspriset för elen. Detta pris fastställdes av tillsynskommissionen.

18. Efter Republiken Lettlands anslutning till unionen bibehölls denna fördel genom elmarknadslagen, som trädde i kraft den 8 juni 2005. Under den omtvistade perioden, från mars 2006 till september 2008, hade producenter av el från vattenkraft (såsom klagandena) således rätt att sälja sin överskottsproduktion till den offentliga aktören, det vill säga bolaget Latvenergo, vilket ägdes till 100 procent av staten, till det högre priset. Enligt nationell rätt fastställdes det genomsnittliga försäljningspriset för elen av tillsynskommissionen i egenskap av tillsynsmyndighet för elmarknaden.

19. År 2010 fastslog Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Författningsdomstolen, Lettland) att tillsynskommissionen hade beräknat det högre priset felaktigt mellan 2005 och 2010. Klagandena, som hade drivit vattenkraftverk under denna period, begärde följaktligen att denna myndighet skulle betala skadestånd jämte ränta för de förluster som de lidit på grund av att priset i fråga inte hade fastställts [6] och vände sig sedan till förvaltningsdomstolen efter att ha fått avslag på sina begäranden.

[6] Den påstådda skadan motsvarar skillnaden mellan det pris som den offentliga aktören betalade till klagandena och det pris för vilket denna borde ha köpt elen, om det genomsnittliga försäljningspriset för el hade fastställts för perioden 1 mars 2006–30 november 2007 för DOBELES HES och för perioden 1 mars 2006–30 september 2008 för GM.

20. Genom två domar av den 31 maj och den 10 juli 2019 förelade Administratīvā apgabaltiesa (Regionala förvaltningsdomstolen, Lettland) tillsynskommissionen att betala dem 3 406,63 euro respektive 662,26 euro. Med beaktande av det yttrande som den under rättegången hade begärt in från Europeiska kommissionen uppställde den dock som villkor med uppskjutande verkan för utbetalningen av dessa belopp att de skulle anmälas till denna institution som statligt stöd och att denna skulle ge sitt godkännande eller skulle anses ha gett sitt godkännande.

21. Tillsynskommissionen överklagade dessa domar vid Augstākā tiesa (Senāts) (Högsta domstolen), som beslutade att vilandeförklara de båda målen och ställa följande frågor, vilka är identiska i de båda målen, till EU-domstolen:

”1) Ska den skyldighet som åläggs den offentliga aktören att köpa el till ett pris som överstiger marknadspriset av producenter som använder förnybara energikällor för elproduktion, genom att nyttja den skyldighet som åläggs slutförbrukaren att betala i förhållande till förbrukningen, anses utgöra en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel i den mening som avses i artikel 107.1 [FEUF]?

2) Ska begreppet ’avreglering’ tolkas på så sätt att avregleringen ska anses ha genomförts när vissa inslag av frihandel förekommer, som till exempel avtal som ingåtts av en offentlig aktör med leverantörer i andra medlemsstater? Kan det anses att avregleringen av elmarknaden inleds vid den tidpunkt då lagstiftningen ger vissa elförbrukare (till exempel elförbrukare som är anslutna till överföringssystemet eller elförbrukare som inte är hushållskunder och som är anslutna till distributionssystemet) rätt att byta eldistributör? Vilken betydelse har utvecklingen av regleringen av elmarknaden i Lettland vid bedömningen av de stöd som beviljats elproducenterna mot bakgrund av artikel 107.1 [FEUF] (vad gäller svaret på den första frågan), särskilt situationen före år 2007?

3) Om svaren på den första och den andra frågan ger vid handen att det stöd som beviljats elproducenterna inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 [FEUF], medför den omständigheten att klaganden för närvarande verkar på en avreglerad elmarknad och att utbetalning av ersättning nu skulle ge klaganden en fördel i förhållande till övriga aktörer på marknaden i fråga, att ersättning för skada ska anses vara ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 [FEUF]?

4) Om svaren på den första och den andra frågan ger vid handen att det stöd som beviljats elproducenterna är statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 [FEUF], ska klagandens yrkande – mot bakgrund av den kontroll av statligt stöd som föreskrivs i den bestämmelsen – om ersättning för den skada som klaganden åsamkats till följd av ett ofullständigt fullgörande av den lagliga rätten till högre betalning för den producerade elen, anses utgöra en ansökan om ett nytt statligt stöd, eller en ansökan om utbetalning av den del av ett statligt stöd som inte mottagits tidigare?

5) Om den fjärde tolkningsfrågan besvaras så, att ansökan om ersättning – mot bakgrund av de tidigare omständigheterna – ska anses vara en ansökan om utbetalning av den del av ett statligt stöd som inte mottagits tidigare, medför artikel 107.1 [FEUF] – för att nu uttala sig om utbetalningen av detta statliga stöd – att den aktuella marknadssituationen ska analyseras och att nu gällande lagstiftning ska beaktas (inbegripet nuvarande begränsningar för att förhindra överkompensation)?

6) Är det relevant – för tolkningen av artikel 107.1 [FEUF] – att vindkraftverk, till skillnad från vattenkraftverk, tidigare har dragit nytta av ett fullständigt stöd?

7) Är det relevant – för tolkningen av artikel 107.1 [FEUF] – att endast vissa vattenkraftverk som tidigare mottagit ofullständiga stöd nu får ersättning?

8) Ska artiklarna 3.2 och 7.1 i [förordning nr 1407/2013] tolkas på så sätt att eftersom beloppet för det omtvistade stödet i målet vid den nationella domstolen inte överstiger tröskeln för stöd av mindre betydelse, ska detta stöd anses uppfylla kriterierna för stöd av mindre betydelse? Ska artikel 5.2 i samma förordning, i det nu aktuella målet, tolkas på så sätt att den omständigheten att utbetalningen av ersättning på grund av skada anses vara ett stöd av mindre betydelse – med hänsyn till villkoren för att förhindra överkompensation i kommissionens beslut SA.43140 – kan ge upphov till oacceptabel kumulering?

9) Om det i det nu aktuella målet anses att ett statligt stöd har beviljats/utbetalats, ska artikel 1 b och c i [förordning 2015/1589] tolkas på så sätt att omständigheter som de i förevarande mål motsvarar ett nytt statligt stöd och inte ett befintligt statligt stöd?

10) Om den nionde tolkningsfrågan besvaras jakande, ska – vid en bedömning av huruvida klagandens situation överensstämmer med de stöd som anses vara befintliga stöd i enlighet med artikel 1 b iv i förordning 2015/1589 – endast den dag beaktas när stödet faktiskt utbetalades, som utgångspunkt för preskriptionstiden i enlighet med artikel 17.2 i samma förordning?

11) Om det anses att ett statligt stöd har beviljats/utbetalats, ska artikel 108.3 [FEUF] och artiklarna 2.1 och 3 i förordning 2015/1589 tolkas på så sätt att ett förfarande för anmälan av ett statligt stöd som det är fråga om i förevarande mål anses lämpligt när den nationella domstolen bifaller ansökan om ersättning för skada under förutsättning att det har mottagits ett beslut av kommissionen genom vilket stödet godkänns, och ålägger ekonomiministeriet att till kommissionen översända, inom två månader från det att domen meddelas, vederbörlig förklaring om stöd till kommersiell verksamhet?

12) Är den omständigheten relevant – för tolkningen av artikel 107.1 [FEUF] – att ersättning för skada begärs från ett offentligt organ (tillsynskommissionen för allmännyttiga tjänster) som tidigare inte har varit tvungen att bära sådana kostnader, liksom den omständigheten att detta organs budget utgörs av statliga avgifter som betalas av leverantörer av allmännyttiga tjänster i de sektorer som regleras, och som endast är avsedda för tillsynsverksamhet?

13) Är en ersättningsordning som den i det nu aktuella målet förenlig med principerna i de unionsbestämmelser som är tillämpliga på de reglerade sektorerna, särskilt artikel 12 och skäl 30 i [direktiv 2002/20]?”

22. Skriftliga yttranden har inkommit från tillsynsmyndigheten, den lettiska, den tyska och den nederländska regeringen samt kommissionen. Dessa parter har även inom den förelagda fristen skriftligen besvarat frågor som ställts till dem i enlighet med artikel 61.1 i domstolens rättegångsregler. Samtliga dessa samt klagandena och den spanska regeringen yttrade sig dessutom vid förhandlingen (stora avdelningen) den 29 mars 2022.

IV. Bedömning

A. Den första frågan

23. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida en ordning enligt vilken en offentlig aktör åläggs att köpa el producerad från förnybara energikällor till ett pris som överstiger marknadspriset, genom att nyttja den skyldighet som åläggs slutförbrukarna att finansiera dessa betalningar, ska anses utgöra en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

24. Det ska erinras om att fyra villkor ska vara uppfyllda för att en åtgärd ska anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i denna bestämmelse. För det första ska det röra sig om en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel. För det andra ska denna åtgärd kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna. För det tredje ska mottagaren av stödet gynnas selektivt. För det fjärde ska åtgärden snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen. [7]

25. Den fråga som har ställts till domstolen avser endast det första av dessa villkor, det vill säga huruvida det rör sig om statliga medel. Det ska påpekas att enligt fast rättspraxis kan en åtgärd anses vara en statlig åtgärd eller stöd som ges med hjälp av statliga medel, om två kumulativa villkor är uppfyllda: 1) åtgärden kan tillskrivas en medlemsstat och 2) åtgärden tilldelas direkt eller indirekt med statliga medel. [8]

26. När det för det första gäller villkoret att åtgärden kan tillskrivas staten ska det undersökas om medlemsstaten ska anses ha varit delaktig när denna åtgärd vidtogs. Detta villkor anses vara uppfyllt när åtgärden i fråga har införts genom lag eller reglering. [9] Det måste konstateras att den kompensationsmekanism som avses i de nationella målen inrättades genom lagstiftning och att det således ska anses att den kan tillskrivas staten, vilket för övrigt inte har bestritts av någon av de berörda parterna.

27. Vad för det andra gäller villkoret att fördelen ska ha getts med statliga medel ska det påpekas att enbart fördelar som ges direkt eller indirekt med hjälp av statliga medel ska anses omfattas av artikel 107.1 FEUF. [10]

28. Det ska inledningsvis påpekas att kommissionens skriftliga yttranden rörande detta andra kriterium har föranlett den tyska regeringen att begära att de förevarande målen ska behandlas av stora avdelningen i enlighet med artikel 16 tredje stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol. Enligt den tyska regeringen motiveras detta av den omständigheten att problematiken avseende de kriterier som ska beaktas för att fastställa huruvida det rör sig om statliga medel är av principiell betydelse för tolkningen av artikel 107.1 FEUF. Den tyska regeringen anser närmare bestämt, i motsats till den ståndpunkt som kommissionen anfört på denna punkt, att en åtgärds skattemässiga natur inte i sig innebär att de mottagna medlen är av statlig karaktär. Det som är avgörande är däremot den omständigheten att de mottagna medlen faktiskt disponeras av

7 Dom av den 13 september 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, punkt 17 och där angiven rättspraxis).

8 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

9 Dom av den 28 mars 2019, Tyskland/kommissionen (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punkt 49 och där angiven rättspraxis) (nedan kallad domen Tyskland/kommissionen).

10 Dom av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294, punkt 24).

offentliga organ eller organ som kontrolleras av staten. Vid en helhetsbedömning utgör medlens skattemässiga natur endast ett indicium på att offentlig kontroll och en befogenhet att disponera de mottagna medlen föreligger.

29. Innan jag tar ställning till denna problematik måste det fastställas huruvida den åtgärd som avses i de nationella målen inbegriper statliga medel.

1. Bedömning av den lettiska ordningen i fråga mot bakgrund av domstolens praxis

30. Det ska inledningsvis påpekas att de flesta medlemsstaterna har genomfört åtgärder för stöd till förnybar energi och att en omfattande rättspraxis har utvecklats beträffande sådana åtgärder. Denna rättspraxis ger användbar vägledning för svaret på den första frågan.

31. Av domstolens praxis framgår att en åtgärd som består i en skyldighet att köpa energi kan omfattas av begreppet stöd även om det inte innebär att statliga medel överförs.[11] Artikel 107.1 FEUF omfattar nämligen alla ekonomiska medel som de offentliga myndigheterna faktiskt kan använda för att stödja företag och det är inte relevant om dessa medel permanent ingår bland statens tillgångar eller inte. Även om de för åtgärden i fråga aktuella beloppen inte permanent disponeras av staten är det förhållandet att de fortlöpande kontrolleras av staten, och således kan disponeras av behöriga nationella myndigheter, tillräckligt för att de ska kunna anses utgöra statliga medel.[12]

32. Domstolen har även slagit fast att om medlen i fråga tillförs genom obligatoriska bidrag som föreskrivs i den nationella lagstiftningen och de förvaltas och fördelas enligt denna lagstiftning, finns det anledning att se dem som statliga medel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, även om de förvaltas av andra institutioner än de offentliga myndigheterna.[13] Det som är avgörande är den omständigheten att sådana institutioner har anförtrotts av staten att förvalta statliga medel, och inte enbart är skyldiga att göra inköp med sina egna ekonomiska medel.[14] Det är därvid nödvändigt att det finns ett samband mellan, å ena sidan, fördelen i fråga och, å andra sidan, åtminstone potentiellt, en minskning av statens budget.[15] Detta samband föreligger under alla omständigheter när lagstiftaren har föreskrivit att slutförbrukarna enligt ett objektivt kriterium (till exempel energikonsumtionen) ska erlägga ett bidrag till den offentliga myndigheten. Ett sådant bidrag kan nämligen likställas med en skatt. Det gäller även om bidraget uppbärs av en annan institution än den offentliga myndigheten, exempelvis en systemansvarig.[16]

33. Domstolen har bland annat grundat sig på ovannämnda omständigheter när den i ett antal mål som uppvisar likheter med de nationella målen har slagit fast att åtgärderna i fråga måste anses inbegripa statliga medel.[17]

[11] Dom av den 13 september 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

[12] Dom av den 13 september 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

[13] Dom av den 2 juli 1974, Italien/kommissionen (173/73, EU:C:1974:71, punkt 35), och dom av den 19 december 2013, Association Vent De Colère! m.fl. (C-262/12, EU:C:2013:851, punkt 25).

[14] Dom av den 19 december 2013, Association Vent De Colère! m.fl. (C-262/12, EU:C:2013:851, punkterna 30 och 35 och där angiven rättspraxis).

[15] Domen Tyskland/kommissionen (punkterna 60 och 84 och där angiven rättspraxis).

[16] Dom av den 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord m.fl. (C-206/06, EU:C:2008:413, punkterna 45–47 och 66) (nedan kallad domen Essent Netwerk Noord m.fl.), och domen Tyskland/kommissionen (C-405/16 P, EU:C:2019:268, punkterna 65–71).

[17] Domen Essent Netwerk Noord m.fl. Se även dom av den 19 december 2013, Association Vent De Colère! m.fl. (C-262/12, EU:C:2013:851), och dom av den 15 maj 2019, Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:407).

34. Utöver de fall där domstolen har slagit fast att staten hade kontroll över medlen i fråga ska det även undersökas under vilka omständigheter domstolen har slagit fast att statlig kontroll inte förelåg.

35. I domen PreussenElektra konstaterade domstolen således att åtgärder genom vilka staten endast fastställer ett minimipris eller ett maximipris för köp eller försäljning av en viss vara eller tjänst inte inbegriper statliga medel.[18] Av detta följer att staten inte vare sig kontrollerar eller disponerar medlen när lagstiftaren vidtar en reglering av priserna och eventuellt fastställer på vilket sätt den ekonomiska börda som föranleds av dessa priser ska fördelas mellan de berörda privata institutionerna, utan att i övrigt ingripa i förvaltningen eller användningen av medlen. I detta fall förvaltar de privata institutionerna sina egna ekonomiska medel, och inte statliga medel.

36. Att det rör sig om statliga medel är inte heller fastställt när en i lag föreskriven tilläggsavgift som tas ut från en i förväg fastställd kategori av personer (det vill säga förbrukarna) inte är obligatorisk. I domen Tyskland/kommissionen konstaterade domstolen således att för att kunna tala om statliga medel måste en tilläggsavgift vara obligatorisk *de jure*, i den meningen att dess obligatoriska karaktär följer av nationell rätt.[19] Om den nationella regleringen endast gör det möjligt att övervältra en tilläggsavgift på en given kategori av personer, åläggs denna kategori av personer följaktligen inte en obligatorisk tilläggsavgift och de medel som kommer från en sådan tilläggsavgift blir inte statliga medel.

37. Jag kommer nu att bedöma den lettiska åtgärden i fråga mot bakgrund av det ovan anförda.

38. Det ska för det första påpekas att den ordning som hade inrättats av den lettiska regeringen omfattade en obligatorisk tilläggsavgift som av lagstiftaren unilateralt ålades alla slutförbrukare genom en bindande rättsakt, vilket innebär att den kan likställas med en skatt.[20]

39. Det ska för det andra betonas att de belopp som togs ut från förbrukarna och användes för att köpa el producerad från förnybara källor förvaltades av ett organ som var under offentlig kontroll, det vill säga bolaget Latvenergo, vilket ägdes till 100 procent av staten. Detta bolag förvaltade de medel som det erhöll och fördelade dem mellan leverantörerna av förnybar energi enligt kriterier som angavs i lettisk lag. Den omständigheten att Latvenergo inte hade något utrymme för skönsmässig bedömning vad gällde användningen av de mottagna medlen (som måste användas enbart för de syften som föreskrevs inom ramen för denna ordning) påverkar inte den omständigheten att det var de offentliga myndigheterna som fattade alla beslut i detta hänseende.[21]

40. Det måste således konstateras att dessa medel under hela sin livscykel för distribution av de berörda medlen, det vill säga från det att de togs ut från slutförbrukarna av el fram till dess att de fördelades mellan företagen i fråga, var under ständig offentlig kontroll inom en strikt reglerad ram.

41. Det ska även påpekas att med hänsyn till dessa kännetecken skiljer sig den lettiska ordningen från de ordningar som avsågs i de mål som föranledde domen PreussenElektra och domen Tyskland/kommissionen. Inom den ordning som avses i de nationella målen föreskrivs avgifterna i samband med inköp av el i en bindande rättsakt och utgör således en obligatorisk tilläggsavgift

[18] Dom av den 13 mars 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, punkterna 58 och 59) (nedan kallad domen PreussenElektra).

[19] Domen Tyskland/kommissionen (punkterna 70 och 71).

[20] Se punkt 32 i detta förslag till avgörande.

[21] Se, för ett liknande resonemang, domen Essent Netwerk Noord m.fl. (punkterna 69 och 70).

ålagd genom lag, i motsats till den tilläggsavgift som avsågs i målet Tyskland/kommissionen. I den ordning som avsågs i målet PreussenElektra föreskrevs det att finansieringen av stödet till förnybar energi uteslutande skulle komma från privata källor. I motsats härtill samlades de medel som används i den lettiska stödordningen in från slutförbrukarna. Medlen från den lettiska stödordningen användas för att kompensera för de kostnader som är kopplade till köp av el från förnybara källor till ett pris som är högre än det som fastställts av staten. Det ska även erinras om att skyldigheten att köpa el inom ramen för den lettiska ordningen dessutom är ålagd en specifik aktör, som är helt offentligägd, och inte privata institutioner.

42. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att trots det synsätt rörande denna problematik som har anförts av den tyska regeringen, inbegriper den lettiska ordningen statliga medel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Som det förklaras i punkt 38 ovan finansieras ordningen nämligen genom en skatt som är jämförbar med en avgift. Vidare samlas de medel som används för finansieringen av ordningen, såsom det anges i punkterna 39 och 40 ovan, av ett företag som är helägt av staten och det är samma företag som förvaltar och fördelar medlen. Dessa medel befinner sig således hela tiden under statlig kontroll.

2. Ställningstagande avseende den problematik som har påtalats av den tyska regeringen

43. Den problematik som har påtalats av den tyska regeringen vittnar om komplexiteten vid tolkningen av begreppet statliga medel, bland annat inom området förnybar energi. För domstolen gäller det således att fastställa en jämviktspunkt mellan, å ena sidan, risken för att alltför litet inkluderas i detta begrepp, vilket skulle leda till att unionsrätten skulle tillåta inrättandet av komplexa system som gör det möjligt att kringgå reglerna om statligt stöd och, å andra sidan, risken för att alltför mycket inkluderas i begreppet, vilket skulle resultera i att åtgärder för stöd till förnybar energi som inte inbegriper användning av statliga medel skulle anses utgöra statligt stöd.

44. Det är mot denna bakgrund som domstolen har prövat en rad mål avseende ordningar för stöd till förnybar energi som har genomförts av medlemsstaterna. Av denna rättspraxis följer att den avgörande omständigheten för att det ska fastställas att det rör sig om statliga medel är att medlen i fråga fortlöpande kontrolleras av staten och faktiskt disponeras av den. Huruvida det rör sig om statliga medel beror med andra ord på den grad av kontroll som staten utövar över medlen i fråga.

45. Denna omständighet gör att det kan uteslutas att reglerna om statligt stöd är tillämpliga, när staten inte har någon kontroll över medlen i fråga. Detta är fallet till exempel om det i en ordning för stöd till förnybar energi föreskrivs att medel med privat ursprung ska fördelas mellan företag, utan att dessa medel ställs till statens disposition, såsom var fallet i det mål som föranledde domen PreussenElektra.

46. Vidare följer det av den rättspraxis som anges i punkterna 31 och 32 ovan att villkoret avseende kontroll av statliga medel anses vara uppfyllt i två situationer, det vill säga dels när åtgärden i fråga rör medel som tillförs genom en skatt eller andra obligatoriska tilläggsavgifter, såsom bidrag eller avgifter som bidrar till statens budget och således kan likställas med en skatt, dels när det i nationell lagstiftning föreskrivs betalning av ett bidrag och att de medel som detta resulterar i förvaltas och förbrukas av staten själv eller av en institution som handlar för statens räkning och under dess kontroll.

47. Är dessa båda villkor kumulativa? Detta är i ett nötskal den problematik som den tyska regeringen har påtalat. Enligt min mening ska denna fråga besvaras nekande.

48. Jag anser att domstolens praxis ska tolkas så, att när det rör sig om medel som tillförs genom en skatt eller andra tilläggsavgifter, bidrag eller avgifter som genom en bindande rättsakt unilateralt åläggs slutförbrukarna och således kan likställas med en skatt, är dessa medel alltid av statlig karaktär – vilket uppenbart är en del av begreppet skatt, vilket innebär att villkoret att medlen kontrolleras av staten och disponeras av staten ska anses vara uppfyllt. Denna ståndpunkt bekräftas för övrigt av domstolens praxis. [22]

49. Detta villkor är dock inte det enda som gör det möjligt att anse att en åtgärd inbegriper statliga medel. Att det rör sig om statliga medel kan även visas genom det andra kriteriet, som gör det möjligt att fastställa att de medel som samlas in i enlighet med en rättsakt faktiskt kontrolleras av staten. [23]

50. Jag anser vidare att den omständigheten att domstolen i vissa mål har beslutat att bedöma detta andra kriterium, även om den därförinnan konstaterat att det rörde sig om en skatt, inte ska tolkas som ett underförstått erkännande av att dessa båda villkor är kumulativa, såsom den tyska regeringen har hävdat. Det ska erinras om att den bedömning som domstolen hade anmodats vidta i bland annat de ovannämnda målen avsåg åtgärder som varierade påtagligt vad gällde såväl deras juridiska som ekonomiska komplexitet. Av detta följer att en bedömning av [”samtliga omständigheter”] i samband med en specifik åtgärd – för att använda domstolens ord i domen Essent Netwerk Noord m.fl. – kan visa sig nödvändig i situationer där det inte klart och otvetydigt framgår att den ifrågavarande åtgärden är av skattemässig karaktär. En sådan bedömning är naturligtvis också nödvändig när åtgärden i fråga inte utgörs av en skatt eller en obligatorisk tilläggsavgift som kan likställas med en skatt.

51. Det ska även påpekas att det förhållandet att dessa båda ”villkor” är alternativa också bekräftas av domstolens praxis. Enligt min tolkning av domen Tyskland/kommissionen [24] var det således på grund av att den EEG-tilläggsavgift som avsågs i den domen inte hade samma kännetecken som det pristillägg för el som domstolen hade prövat i domen Essent Netwerk Noord m.fl. (det vill säga kännetecknen hos en skatt) som den ansåg sig vara tvungen att pröva de övriga omständigheter som tribunalen i den överklagade domen hade lagt till grund för att medlen i fråga hade statligt ursprung. [25] I domen Achema m.fl. [26] påpekade domstolen att en obligatorisk avgift som elnätsoperatörer tar ut av ekonomiska aktörer och slutkonsumenter kan anses utgöra statliga medel (punkterna 64 och 65 i den domen) och konstaterade därefter att dessa medel, som fördelas mellan stödmottagarna genom ett offentligt kontrollerat organ som inte har någon bestämmanderätt om fastställandet och användningen av medlen, ”dessutom” ska anses förbli under offentlig kontroll (punkterna 66 och 67 i nämnda dom).

[22] Se domen Essent Netwerk Noord m.fl. (punkterna 69–75). Se även dom av den 19 december 2013, Association Vent De Colère! m.fl. (C-262/12, EU:C:2013:851, punkterna 21, 25 och 28–36), dom av den 15 maj 2019, Achema m.fl. (C-706/17, EU:C:2019:407, punkterna 63–67), och dom av den 16 september 2021, FVE Holýšov I m.fl./kommissionen (C-850/19 P, ej publicerad, EU:C:2021:740, punkt 46).

[23] För att detta villkor ska anses vara uppfyllt måste det styrkas att medlen har samlats in och förvaltas av ett företag som kontrolleras av staten.

[24] Se punkterna 65–72 i den domen. Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 16 september 2021, FVE Holýšov m.fl. (C-850/19 P, EU:C:2021:740, punkt 46).

[25] I punkt 72 i domen Tyskland/kommissionen var det således först efter att ha uteslutit att det rörde sig om en ”särskild avgift” som domstolen ansåg att det ”därför” var nödvändigt att pröva huruvida de båda övriga omständigheter som hade åberopats (det vill säga att medlen eller de systemansvariga kontrollerades av staten) gjorde att den ”ändå” kunde dra slutsatsen att de medel som genererades genom EEG-tilläggsavgiften utgjorde statliga medel.

[26] Dom av den 15 maj 2019 (C-706/17, EU:C:2019:407).

3. Svar på den första frågan

52. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att den första frågan ska besvaras så, att den skyldighet som åläggs den offentliga aktören att köpa el till ett pris som överstiger marknadspriset av producenter som använder förnybara energikällor, genom att nyttja den skyldighet som åläggs slutförbrukaren att betala i förhållande till förbrukningen, ska anses utgöra ett stöd som ges med hjälp av statliga medel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

B. Den andra frågan

53. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i vilka omständigheter som gör det möjligt att fastställa tidpunkten för avregleringen av elmarknaden i Lettland och i vilken mån situationen på nämnda marknad före år 2007 påverkar bedömningen av huruvida det rör sig om statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

54. Enligt den lettiska regeringen kan domstolen inte ta upp denna fråga till prövning, eftersom den inte kan påverka utgången av de nationella målen i den mån som det skadestånd som klagandena har begärt uppfyller kriterierna för statligt stöd oberoende av tidpunkten för avreglering av elmarknaden.

55. Även om det ankommer på den hänskjutande domstolen, som ensam är behörig att fastställa och bedöma de faktiska omständigheterna i de nationella målen, att uttala sig om denna fråga, förefaller det mig som om den hänskjutande domstolen genom denna fråga vill få klarhet i huruvida det är möjligt att ett statligt stöd kan föreligga på en marknad som inte är avreglerad. Frågan kan nämligen uppkomma huruvida vissa av de villkor som föreskrivs i artikel 107.1 FEUF inte behöver vara uppfyllda, om elmarknaden inte är avreglerad. Det ska erinras om att för att en åtgärd ska anses utgöra statligt stöd måste fyra villkor vara uppfyllda, bland annat måste stödet ”snedvrida konkurrensen” och ”påverka handeln mellan medlemsstaterna”.

56. Det ska påpekas att domstolen redan har slagit fast att en fördel som beviljas vissa företag, till exempel i form av stöd, kan påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrida konkurrensen även innan marknaden i den berörda sektorn avreglerats fullständigt. [27] Domstolen har vidare påpekat att det ankommer på den nationella domstolen att bedöma om marknaden är öppen för konkurrens. [28] Den hänskjutande domstolen verkar anse att så är fallet, eftersom den har angett att den lettiska elmarknaden redan var avreglerad (och knuten till andra medlemsstaters elmarknader) före den 1 juli 2007 och följaktligen före tidpunkten för de faktiska omständigheterna i de nationella målen.

57. Under dessa omständigheter anser jag att domstolen ska avvisa den andra frågan, eftersom det förefaller som om den är hypotetisk och inte kan påverka utgången av de nationella målen. Det ska erinras om att domstolen har fastslagit att den inte är behörig att ge den hänskjutande domstolen ett svar, när de frågor som ställts till den inte har något samband med omständigheterna eller föremålet för förfarandet i det nationella målet och således inte svarar mot ett objektivt behov för att det nationella målet ska kunna avgöras. [29]

[27] Dom av den 10 juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, punkt 49).

[28] Dom av den 10 juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, punkt 50).

[29] Dom av den 17 maj 1994, Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195, punkt 14).

C. Den tredje frågan

58. Mot bakgrund av det svar som jag har föreslagit på den första frågan anser jag att det inte finns anledning att svara på den tredje frågan. För det fall att domstolen skulle anse att denna fråga ska besvaras hänvisar jag till min bedömning nedan rörande den fjärde frågan.

D. Den fjärde och den nionde frågan

59. Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att – i det fallet att åtgärden i fråga ska anses utgöra statligt stöd – få klarhet i huruvida det skadestånd jämte ränta som klagandena har yrkat ska anses utgöra ett nytt stöd i det fall att deras yrkanden bifalls eller ska likställas med utbetalning av en del av det statliga stödet som inte mottagits tidigare. Den hänskjutande domstolen har ställt den nionde frågan för att få klarhet i huruvida ett statligt stöd som beviljas som ersättning för skada ska anses utgöra ett nytt stöd eller ett befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b och c i förordning 2015/1589. Jag anser att dessa frågor ska prövas tillsammans med hänsyn till sambandet mellan dem.

1. Inverkan av kvalificeringen av klagandenas yrkanden om ersättning mot bakgrund av bestämmelserna om statligt stöd

60. För det första ska det påpekas att parterna i de nationella målen har tagit upp frågan om huruvida konstaterandet av huruvida det rör sig om statligt stöd kan vara beroende av hur de ansökningar som ingetts ska klassificeras enligt nationell rätt.

61. Klagandena och den nederländska regeringen anser att i de nationella målen ska den hänskjutande domstolen uttala sig om ett yrkande om skadestånd jämte ränta som grundas på tillsynsmyndighetens utomobligatoriska skadeståndsansvar. Den skada som de har yrkat ersättning för beror nämligen på att denna myndighet har begått ett fel, vilket för övrigt har konstaterats av en nationell domstol. Klagandena har således med hänvisning till den rättspraxis som följer av domen av den 27 september 1988, Asteris m.fl. (106/87–120/87), EU:C:1988:457, vilken beskrivs punkt 63 nedan, hävdat att den omständigheten att den talan som väckts är en talan om skadestånd jämte ränta i sig räcker för att utesluta att det rör sig om statligt stöd.

62. Den lettiska regeringen har i stället hävdat att den ersättning som klagandena har krävt inte motsvarar en talan om skadestånd jämte ränta grundad på en skada som orsakats genom en statlig åtgärd – och detta trots att denna talan betraktas som sådan enligt nationell rätt – utan i stället motsvarar erhållandet av en fördel i enlighet med artikel 30.3 i elmarknadslagen.[30]

63. För det andra ska det påpekas att domstolen redan har uttalat sig om en liknande fråga i domen Asteris m.fl., i vilken den fastslog att statliga stöd i rättsligt hänseende väsentligt skiljer sig från de skadestånd som de nationella myndigheterna ådöms att betala till enskilda som ersättning för en skada som myndigheterna i fråga orsakat dessa.[31] Genom att utbetala en ersättning vill staten återställa den ekonomiska situation som skulle ha förelegat om staten inte hade försämrat den genom sitt ingripande. Det råder ingen tvekan om att vissa former av ersättning som beviljas

[30] I denna bestämmelse föreskrevs rätten att sälja överskottselen till den offentliga aktören till ett pris som motsvarade två gånger det genomsnittliga försäljningspriset för elen, vilket var högre än det pris som fastställts under den berörda perioden.

[31] Dom av den 27 september 1988 (106/87–120/87, EU:C:1988:457, punkt 23).

företag inte utgör statligt stöd. Syftet med ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF är däremot att ge vissa företag en fördel som förbättrar deras rådande ekonomiska situation och deras ställning på marknaden jämfört med konkurrenterna.

64. En talan om ersättning kan emellertid inte leda till att en effektiv tillämpning av reglerna om statligt stöd kringgås.[32] Personer som inte kan åtnjuta ett stöd som inte har anmälts till kommissionen och inte har godkänts av den kan inte kräva ”skadestånd jämte ränta” motsvarande det stödbelopp som inte mottagits, eftersom detta skulle vara detsamma som att indirekt bevilja ett olagligt stöd.[33]

65. För det tredje ska det påpekas att den omständigheten att betalningen av ett belopp följer av ett domstolsbeslut inte i sig hindrar att den kan betraktas som statligt stöd. I domen Buonotourist/kommissionen slog domstolen fast att Italien hade beviljat statligt stöd genom en dom av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), genom vilken en tillhandahållare av busstransporter hade tilldelats ersättning för utövandet av allmän trafikplikt.[34] På liknande sätt fastslog domstolen i domen DEI och kommissionen/Alouminion tis Ellados att Grekland hade beviljat statligt stöd genom ett interimistiskt beslut av Protodikeio Athinon (Atens förstainstansrätt, Grekland), genom vilket en förmånlig prissättning på el för en aluminiumtillverkare hade återinförts under flera månader.[35]

66. Det är riktigt att det i teorin strider mot maktfördelningsprincipen att anse att statligt stöd kan beviljas av en nationell domstol. Ett domstolsbeslut skapar nämligen inte (i sig) nya rättigheter som inte förelåg tidigare, utan är begränsat till att tolka och tillämpa befintliga rättsnormer. Denna principiella ståndpunkt kan emellertid inte tillämpas fullt ut inom området statligt stöd, bland annat med hänsyn till att det saknar betydelse vilket statligt organ som beviljar ett statligt stöd (även om det är en domstol).

67. Av nedan angivna skäl anser jag att ett domstolsbeslut genom vilket klagandenas yrkanden bifalls kan utgöra statligt stöd och att det har föga betydelse att deras överklaganden, enligt nationell rätt, klassificeras som talan om ersättning.

68. Detta följer enligt min mening, för det första, av såväl domen Buonotourist/kommissionen, som det hänvisas till i punkt 65 ovan, som av domstolens fasta praxis, enligt vilken statliga stödåtgärder definieras objektivt i förhållande till deras verkningar och inte i förhållande till skälen för eller målen med dem.[36] Att automatiskt utesluta att det rör sig om statligt stöd när ett beslut ”formellt” avser ett yrkande om ersättning skulle innebära att begreppet statligt stöd inte definieras objektivt i förhållande till verkningarna, utan definieras subjektivt beroende på vilken offentlig myndighet som har vidtagit stödåtgärden.

69. Att fastställa ett formellt kriterium enbart på basen av nationell rätt, för att identifiera vilken talan som kan ge rätt till beviljande av statligt stöd skulle vidare, enligt min mening, innebära en verklig risk för kringgående av de unionsrättsliga bestämmelserna om statligt stöd. För att kringgå reglerna om statligt stöd och undkomma såväl kommissionens som nationella

[32] Dom av den 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, punkterna 42–44).

[33] Förslag till avgörande av generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer i de förenade målen Atzeni m.fl. (C-346/03 och C-529/03, EU:C:2005:256, punkt 198).

[34] Dom av den 4 mars 2020 (C-586/18 P, EU:C:2020:152, punkterna 88–97).

[35] Dom av den 26 oktober 2016 (C-590/14 P, EU:C:2016:797, punkterna 58 och 59).

[36] Dom av den 8 december 2011, France Télécom/kommissionen (C-81/10 P, EU:C:2011:811, punkt 17).

domstolars kontroll skulle det räcka att en ansökan om olagligt statligt stöd formulerades som ett yrkande om ersättning. Det är uppenbart att en sådan lösning skulle undergräva den ändamålsenliga verkan av artikel 108.3 FEUF.

70. De förevarande målen illustrerar slutligen enligt min mening på ett ganska slående sätt denna risk, eftersom det förefaller som om – vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera – talan om ersättning ger samma resultat som tillämpning av den lag i vilken det föreskrivs att elen ska köpas till ett högre pris, vilket utgör statligt stöd (som det konstaterades som svar på den första frågan). Genom att väcka talan om ersättning har klagandena således begärt att en nationell domstol ska bevilja dem ett statligt stöd som de tidigare inte har kunnat erhålla enligt lag. Den omständigheten att klagandenas begäranden kvalificeras som yrkanden om ersättning enligt nationell rätt ändrar inte detta konstaterande. Den ersättning som klagandena har begärt kan följaktligen anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

2. Huruvida yrkandena om ersättning ska kvalificeras som nytt eller befintligt statligt stöd

71. Jag anser att svaret på frågan huruvida det i förevarande fall rör sig om nytt stöd eller befintligt stöd utan större svårighet kan utläsas av förordning 2015/1589.

72. Det ska erinras om att i artikel 1 c i denna förordning föreskrivs att med nytt stöd avses allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd. Eftersom den ersättning som klagandena har yrkat inte omfattas av någon kategori av befintligt stöd som anges i led b i denna bestämmelse, utgör det nytt stöd. Det är särskilt klart att det statliga stöd som klagandena har yrkat inte omfattas av leden ii och iii i nämnda bestämmelse, eftersom det inte har godkänts av kommissionen eller rådet och inte har anmälts till kommissionen.

73. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att den fjärde och den nionde frågan ska besvaras så, att ett beslut genom vilket den nationella domstolen beviljar klagandena skadestånd jämte ränta kan utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF och ska anses utgöra nytt stöd i den mening som avses i artikel 1 c i förordning 2015/1589, eftersom det inte omfattas av någon av de kategorier av befintligt stöd som anges i artikel 1 b i denna förordning.

E. Den femte frågan

74. Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att, i det fallet att yrkandena om ersättning i de nationella målen ska betraktas som yrkanden om utbetalning av statligt stöd som inte mottagits tidigare, få klarhet i huruvida denna utbetalning ska vara beroende av den nuvarande situationen på elmarknaden och den nu gällande nationella lagstiftningen, inbegripet de nuvarande begränsningarna för att förhindra överkompensation.

75. Med beaktande av det svar som jag har föreslagit på den fjärde frågan anser jag att det inte finns anledning att svara på den femte frågan.

76. Jag anser att denna fråga i vart fall inte kan tas upp till prövning, eftersom den förefaller avse en bedömning av huruvida betalning av ersättningen i fråga är förenligt med den inre marknaden för el, om ersättningen ska betraktas som statligt stöd som har beviljats på grundval av den statliga stödordning som var i kraft 2005–2008. Det ska erinras om att det av fast rättspraxis framgår att

bedömningen av om stödåtgärder är förenliga eller en stödordning förenlig med den inre marknaden faller inom området för den exklusiva behörighet som tillkommer kommissionen, vars beslut kan prövas av unionsdomstolen. [37]

F. Den sjätte och den sjunde frågan

77. Den hänskjutande domstolen har ställt den sjätte och den sjunde frågan för att få klarhet i huruvida det för tolkningen av artikel 107.1 FEUF är relevant dels att vindkraftverk, till skillnad från vattenkraftverk, tidigare har erhållit fullständigt stöd, dels att endast en del av producenterna av el från vattenkraft får ersättning.

78. Liksom kommissionen och den lettiska regeringen anser jag att dessa omständigheter saknar relevans för avgörandet av de nationella målen. Det rör sig nämligen om omständigheter som eventuellt kan beaktas vid bedömningen av huruvida den stödordning som var i kraft under åren 2005–2008 var förenlig med den inre marknaden, vilken, som det påpekas i punkt 76 ovan, omfattas av kommissionens exklusiva behörighet. Dessa frågor kan således inte tas upp till prövning.

G. Den åttonde frågan

79. Den hänskjutande domstolen har ställt den åttonde frågan för att få klarhet i huruvida de kriterier som föreskrivs för stöd av mindre betydelse är tillämpliga på det stöd som avses i de förevarande målen, eftersom stödbeloppet inte överstiger den tröskel för stöd av mindre betydelse som fastställs i artikel 3.2 i förordning nr 1407/2013. [38]

80. Det ska erinras om att enligt artikel 5.2 i denna förordning ska taket för stöd av mindre betydelse bedömas med hänsyn till det stöd som klagandena redan har mottagit på samma grundval i samma lagstiftning under samma period.

81. Det ska även betonas att även om de nationella domstolarna inte är behöriga att avgöra huruvida statligt stöd är förenligt med den inre marknaden kan de däremot behöva avgöra tvister i vilka de tvingas tolka och tillämpa begreppet stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, för att kunna fastställa om en statlig åtgärd, som införts utan att förhandsförfarandet i artikel 108.3 FEUF iakttagits, borde ha underkastats detta förfarande eller inte. [39]

82. Den hänskjutande domstolen kan således behöva bedöma om ett statligt stöd omfattas av undantagsordningen för stöd av mindre betydelse. Det ankommer då på denna domstol att i respektive nationellt mål kontrollera om stödet i fråga kumuleras med andra statliga stöd som klagandena redan har mottagit i enlighet med elmarknadslagen eller andra stödordningar som godkänts av kommissionen. [40]

[37] Dom av den 23 mars 2006, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, punkt 23).

[38] Denna fråga förefaller ha motiverats av den omständigheten att respektive belopp som klagandena erhåller de facto är lägre än tröskeln för stöd av mindre betydelse.

[39] Dom av den 26 oktober 2016, DEI och kommissionen/Alouminion tis Ellado (C-590/14 P, EU:C:2016:797, punkt 98 och där angiven rättspraxis).

[40] Det ska påpekas att såväl den hänskjutande domstolen som vissa deltagare i förfarandet har hänvisat till den statliga stödordning som var i kraft parallellt med den åtgärd som avses i de nationella målen och som godkändes genom kommissionens beslut SA.43140 (2015/NN) av den 24 april 2017 om stöd för förnybar energi respektive kraftvärme.

83. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att den åttonde frågan ska besvaras så, att det ankommer på den hänskjutande domstolen att i enlighet med artikel 5.2 i förordning nr 1407/2013 kontrollera huruvida en kumulering av det stöd som avses i respektive nationella mål med andra stöd som samma klagande mottagit medför att den tröskel som fastställs i artikel 3.2 i denna förordning överskrids.

H. Den tionde frågan

84. Den hänskjutande domstolen har ställt den tionde frågan för att få klarhet i från vilken dag den preskriptionstid på tio år som anges i artikel 17.2 i förordning 2015/1589 börjar löpa.

85. Liksom den lettiska regeringen anser jag att det inte finns anledning att svara på denna fråga, eftersom den grundar sig på antagandet att beviljandet av ersättningen i fråga ska likställas med ett befintligt stöd, trots att denna ersättning ska betraktas som nytt stöd.

86. Det ska påpekas att domstolen under alla omständigheter redan har fastslagit att preskriptionstiden börjar löpa den dag då det olagliga stödet faktiskt beviljas mottagaren [41] och har preciserat att dagen för beviljande av stödet inte motsvarar dagen för antagande av stödordningen. [42] Det ska även erinras om att domstolen (stora avdelningen) i domen av den 25 januari 2022, kommissionen/European Food m.fl. (C-638/19 P, EU:C:2022:50) (i målet känt under namnet Micula), preciserade att tidpunkten för beviljande av ett eventuellt stöd inte var den tidpunkt då sökanden erhöll den materiella rätten att begära ersättning av staten på grund av ett påstått åsidosättande, utan den tidpunkt då denna rättighet bekräftades och kvantifierades i en skiljedom. Det är nämligen först vid denna tidpunkt som en sökande kan erhålla faktisk utbetalning av den begärda ersättningen genom att förvärva en slutlig rätt att erhålla detta stöd och som staten är skyldig att bevilja detta stöd. Det är även på den dagen som åtgärden kan snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. [43]

87. Det ska dock preciseras att i förevarande fall anges i domarna från Administratīvā apgabaltiesa (Regionala förvaltningsdomstolen) att verkställigheten av dem ska skjutas upp i avvaktan på anmälan av det stöd som beviljas genom dem och kommissionens efterföljande beslut rörande stödet i fråga. Det faktiska beviljandet av stödet, det vill säga utbetalningen av ersättningen, har följaktligen inte ännu skett och den preskriptionstid som föreskrivs i artikel 17.2 i förordning 2015/1589 har inte ännu börjat löpa.

88. Mot bakgrund av mitt förslag till svar på den fjärde och den nionde frågan bör den tionde frågan besvaras så, att med beaktande av att talan om skadestånd jämte ränta ska betraktas som nytt stöd är de villkor som föreskrivs i artikel 1 b iv i förordning 2015/1589 inte uppfyllda, eftersom preskriptionstiden på tio år efter beviljandet av stödet inte har löpt ut. Preskriptionstiden börjar löpa den dag då den dom träder i kraft genom vilken yrkandet om skadestånd jämte ränta har bifallits, eftersom detta är den dag då stödet beviljas stödmottagaren i den mening som avses i artikel 17.2 i denna förordning.

41 Dom av den 26 april 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, punkterna 79 och 82).

42 Dom av den 8 december 2011, France Télécom/kommissionen (C-81/10 P, EU:C:2011:811, punkt 81).

43 Dom av den 25 januari 2022, kommissionen/European Food m.fl. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, punkterna 123–125).

I. Den elfte frågan

89. Den hänskjutande domstolen har ställt den elfte frågan för att få klarhet i huruvida den, med beaktande av artikel 108.3 FEUF och artiklarna 2 och 3 i förordning 2015/1589, kan bifalla yrkandet om skadestånd jämte ränta endast på villkoret med uppskjutande verkan att begäran först har anmälts till kommissionen, som har godkänt den.

90. Det ska för det första erinras om att den roll som de nationella domstolarna enligt unionsrätten har tilldelats inom ramen för genomförandet av systemet för kontroll av statligt stöd [44] bland annat omfattar en skyldighet att, om de konstaterar att åtgärden i fråga borde ha anmälts till kommissionen i enlighet med artikel 108.3 FEUF, kontrollera huruvida den berörda medlemsstaten har iakttagit denna skyldighet och, om så inte är fallet, konstatera att åtgärden är olaglig. [45] Av detta följer att en nationell domstol är skyldig att i enlighet med nationell rätt dra alla konsekvenser av ett åsidosättande av reglerna om statligt stöd och särskilt ett åsidosättande av artikel 108.3 FEUF.

91. Av den rättspraxis som anges ovan följer således att den hänskjutande domstolen inte kan bifalla producenternas yrkanden om skadestånd jämte ränta, eftersom dessa yrkanden grundar sig på olagligt stöd. Som det anges i punkt 70 ovan har rätten till ersättning de facto samma verkan som tillämpning av en lagstiftning som strider mot unionsrätten och skulle medföra en snedvridning av konkurrensen. Producenterna skulle nämligen motta ett belopp motsvarande det som de skulle ha mottagit i enlighet med den olagliga stödordningen, vilket den nationella domstolen i princip måste förhindra.

92. Det ska även erinras om att inom ramen för behörighetsfördelningen mellan kommissionen och de nationella domstolarna bedömer de sistnämnda huruvida det rör sig om stöd, men inte huruvida stödet är förenligt med den inre marknaden, eftersom sistnämnda bedömning omfattas av den exklusiva behörighet som tillkommer kommissionen, vars beslut kan prövas av EU-domstolen. [46]

93. I förevarande fall har Administratīvā apgabaltiesa (Regionala förvaltningsdomstolen) som villkor för beviljandet av skadestånd jämte ränta uppställt en klausul med uppskjutande verkan, enligt vilken de lettiska myndigheterna inte får utbetala något stöd, om det inte har anmälts till och i förväg har godkänts av kommissionen. Genom att i sina domar av den 31 maj och den 10 juli 2019 slå fast att den ersättning som den ålagt de nationella myndigheterna att betala till klagandena inte kan utbetalas förrän kommissionen har gett sitt godkännande eller anses ha gett sitt godkännande, har Administratīvā apgabaltiesa (Regionala förvaltningsdomstolen) iakttagit de krav som föreskrivs i artikel 108.3 FEUF.

94. Jag anser därför att den elfte frågan bör besvaras så, att artikel 108.3 FEUF och artiklarna 2 och 3 i förordning 2015/1589 ska tolkas så, att de tillåter beviljandet av statligt stöd, när en nationell domstol bifaller en begäran om skadestånd jämte ränta under förutsättning att den berörda medlemsstaten anmäler stödet i fråga till kommissionen och erhåller ett beslut från den om godkännande av stödåtgärden.

[44] Dom av den 26 oktober 2016, DEI och kommissionen/Alouminion tis Ellado (C-590/14 P, EU:C:2016:797, punkterna 95–98 och där angiven rättspraxis).

[45] Dom av den 19 mars 2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, punkt 68).

[46] Dom av den 2 maj 2019, A-Fonds (C-598/17, EU:C:2019:352, punkterna 45 och 46).

J. Den tolfte frågan

95. Den hänskjutande domstolen har ställt den tolfte frågan för att få klarhet i huruvida det är relevant för bedömningen av huruvida det rör sig om statligt stöd att skadestånd jämte ränta avkrävs en annan offentlig myndighet än den som i princip är tvungen att köpa den ”gröna” elen av producenterna och vars budget uteslutande är avsedd för att säkerställa dess egen verksamhet.

96. Det som frågas är med andra ord huruvida den rättsliga ställningen för och de uppdrag som tilldelats den juridiska person på vilken det ankommer att betala ut en ekonomisk fördel är relevanta för bedömningen av huruvida denna fördel beviljas med statliga medel. Denna fråga förefaller följa av de särskilda dragen i de förevarande målen, bland annat det särdrag i nationell rätt som innebar att fastställandet av det högre priset för elen hade anförtrotts en annan person än den som var behörig att köpa den ”gröna” elen till detta pris.[47] Enligt nationell rätt kunde tillsynsmyndigheten i princip inte använda sin egen budget för att betala ut statligt stöd, med beaktande av de begränsningar som ålades i nationell rätt, enligt vilken den fick använda dessa medel endast för att säkerställa sin egen verksamhet.

97. Av artikel 107.1 FEUF följer att unionslagstiftaren vad gäller bedömningen av stöd inte har fäst vikt vid vilket organ som har i uppdrag att betala ut det statliga stödet, utan vid ursprunget för de medel från vilka stödet i fråga ska betalas ut. Av rättspraxis framgår dessutom tydligt att det för denna bedömning inte är relevant vare sig huruvida det organ som har i uppdrag att bevilja fördelen i fråga är offentligt eller privat eller huruvida det är självständigt.[48]

98. Mot bakgrund av det ovan anförda bör den tolfte frågan besvaras så, att den rättsliga ställningen för och de uppdrag som har tilldelats en juridisk person enligt nationell rätt inte påverkar bedömningen av huruvida en fördel beviljas med statliga medel, eftersom den specifika källan till de statliga medlen inte påverkar huruvida åtgärden anses utgöra statligt stöd.

K. Den trettonde frågan

99. Den hänskjutande domstolen har ställt den trettonde frågan för att få klarhet i huruvida direktiv 2002/20 kan utgöra hinder för en eventuell ersättning till klagandena.

100. Det ska dock påpekas att de förevarande målen inte omfattas av detta direktivs tillämpningsområde, eftersom det inte är tillämpligt på elsektorn. Inte heller anges det i någon bestämmelse i det direktivet att det ska tillämpas inom andra områden än marknaden för elektronisk kommunikation. Denna fråga kan därför inte tas upp till prövning.

[47] Det ska erinras om att enligt nationell rätt hade bolaget Latvenergo i uppdrag att köpa den producerade överskottselen till det högre priset, medan det genomsnittliga försäljningspriset för el fastställdes av tillsynskommissionen i egenskap av tillsynsmyndighet för elmarknaden.

[48] Dom av den 9 november 2017, kommissionen/TV2/Danmark (C-656/15 P, EU:C:2017:836, punkterna 44 och 45).

V. Förslag till avgörande

101. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som ställts av Augstākā tiesa (Senāts) (Högsta domstolen, Lettland) på följande sätt:

1) Den skyldighet som åläggs den offentliga aktören att köpa el till ett pris som överstiger marknadspriset av producenter som använder förnybara energikällor, genom att nyttja den skyldighet som åläggs slutförbrukaren att betala i förhållande till förbrukningen, ska anses utgöra ett stöd som ges med hjälp av statliga medel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

2) Ett beslut genom vilket den nationella domstolen beviljar skadestånd jämte ränta kan utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF och ska anses utgöra nytt stöd i den mening som avses i artikel 1 c i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eftersom det inte omfattas av någon av de kategorier av befintligt stöd som anges i artikel 1 b i denna förordning.

3) Det ankommer på den hänskjutande domstolen att i enlighet med artikel 5.2 i kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse kontrollera huruvida en kumulering av det stöd som avses i respektive nationella mål med andra stöd medför att den tröskel som fastställs i artikel 3.2 i denna förordning överskrids.

4) Med beaktande av att talan om skadestånd jämte ränta ska betraktas som nytt stöd är de villkor som föreskrivs i artikel 1 b iv i förordning 2015/1589 inte uppfyllda, eftersom preskriptionstiden på tio år efter beviljandet av stödet inte har löpt ut. Preskriptionstiden börjar löpa den dag då den dom träder i kraft genom vilken yrkandet om skadestånd jämte ränta har bifallits, eftersom detta är den dag då stödet beviljas stödmottagaren i den mening som avses i artikel 17.2 i denna förordning.

5) Artikel 108.3 FEUF och artiklarna 2 och 3 i förordning 2015/1589 ska tolkas så, att de tillåter beviljandet av statligt stöd, när en nationell domstol bifaller en begäran om skadestånd jämte ränta under förutsättning att den berörda medlemsstaten anmäler stödet i fråga till kommissionen och erhåller ett beslut från den om godkännande av stödåtgärden.

6) Den rättsliga ställningen för och de uppdrag som har tilldelats en juridisk person enligt nationell rätt påverkar inte bedömningen av huruvida en fördel beviljas med statliga medel, eftersom den specifika källan till de statliga medlen inte påverkar huruvida åtgärden anses utgöra statligt stöd.