Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ATHANASIOS RANTOS
2 päivänä kesäkuuta 2022 [1]

Asia C-470/20

AS Veejaam,
OÜ Espo
vastaan
AS Elering

(Ennakkoratkaisupyyntö –Riigikohus (ylin tuomioistuin, Viro))

Ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 108 artiklan 3 kohta – Asetus (EU) 2015/1589 – 1 artiklan c alakohta – Jäsenvaltioiden myöntämät tuet – Uusiutuvan energian tuki – Uusiutuvasta lähteestä vesivoimaa tuottavat yhtiöt, jotka ovat saaneet uusiutuvan energian tukea niiden vesivoimageneraattoreilla tuotetulle sähkölle – Hankkeeseen liittyvien töiden aloittamisen jälkeen haetun tuen kannustava vaikutus

I Johdanto

1. Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 108 artiklan 3 kohdan ja asetuksen (EU) 2015/1589 [2] 1 artiklan c alakohdan sekä komission tiedonannon ”Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020” [3] (jäljempänä vuoden 2014 suuntaviivat) 50 kohdan tulkintaa.

2. Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty riita-asioissa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä kaksi uusiutuvan energian tuottajaa eli yhtiöt Veejaam ja Espo (molemmat yhdessä jäljempänä valittajat) ja toisaalta uusiutuvan energian tuen myöntämisestä vastaava Viron viranomainen Elering ja jotka koskevat Viron lainsäädännössä säädettyä uusiutuvan energian tukea koskevia hakemuksia, joita edellä mainitut yhtiöt ovat tehneet.

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

[2] Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annettu neuvoston asetus (EUVL 2015, L 248, s. 9; jäljempänä asetus 2015/1589).

[3] EUVL 2014, C 200, s. 1.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

3. Asetuksen 2015/1589 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 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 – – Viron – – liittymisasiakirjan – –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;

– –

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

– –”

4. Vuoden 2014 suuntaviivojen 49 ja 50 kohdassa todetaan seuraavaa:

”(49) Ympäristö- ja energiatuen voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille vain, jos sillä on kannustava vaikutus. Kannustavasta vaikutuksesta on kyse, kun tuki saa tuensaajan muuttamaan toimintatapaansa ympäristönsuojelun tason nostamiseksi tai varmojen, kohtuuhintaisten ja kestävien energiamarkkinoiden toiminnan parantamiseksi, mitä tuensaaja ei tekisi ilman tukea. Tuella ei saa kattaa yritykselle toiminnasta joka tapauksessa aiheutuvia kustannuksia, eikä sillä saa korvata taloudelliseen toimintaan liittyvää tavanomaista liiketoimintariskiä.

(50) Komissio katsoo, että tuella ei ole kannustavaa vaikutusta tuensaajaan sellaisissa tapauksissa, joissa hankkeeseen liittyvät työt on aloitettu jo ennen kuin tuensaaja jättää tukihakemuksen kansallisille viranomaisille. Jos tuensaaja aloittaa hankkeen toteuttamisen ennen tuen hakemista, kaikki kyseiselle hankkeelle myönnetty tuki katsotaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi.”

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

5. Euroopan komissio on uusiutuvista lähteistä ja tehokkaalla sähkön ja lämmön yhteistuotannolla tuotettavan sähkön tukiohjelmasta (valtiontuki SA.36023) 28.10.2014 tekemässään päätöksessä [5] (jäljempänä vuoden 2014 päätös) todennut, että vaikka Viron tukiohjelmassa ei noudatettu SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrättyä velvollisuutta, se oli yhteensopiva SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan kanssa.

6. Komissio on uusiutuvia energianlähteitä sekä sähkön ja lämmön yhteistuotantoa koskevan Viron tukiohjelman (valtiontuki SA.47354) muutoksista 6.12.2017 tekemässään päätöksessä [6] (jäljempänä vuoden 2017 päätös) kylläkin todennut, että Viro oli SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti muuttanut vuoden 2014 päätöksen kohteena ollutta tukiohjelmaa, mutta se on päättänyt, että näin muutettu tukiohjelma soveltui sisämarkkinoille, siten kuin SEUT 107 artiklan 3 kohdassa tarkoitetaan (päätökset jäljempänä yhdessä vuosien 2014 ja 2017 päätökset).

B Viron lainsäädäntö

7. Sähkömarkkinalain (elektrituruseadus, jäljempänä ELTS) 59, 59[1] ja 108 §:ssä (Riigi Teataja, 30.6.2015) säädetään seuraavaa:

”59 §. Tuki

(1) Tuottajalla on oikeus saada siirtoverkonhaltijalta tukea

1) sähkön tuottamiseen uusiutuvasta lähteestä tuotantolaitteistolla, jonka nettoteho on enintään 100 MW;

– –

59[1] §. Tuen edellytykset

(1) Tämän lain 59 §:ssä tarkoitetun tuen saamista koskevat seuraavat edellytykset:

1) sähkö tuotetaan tuotantolaitteistolla, joka on tämän lain ja verkkosäännön vaatimusten mukainen;

– –

(2) Tuottaja ei saa tukea

– –

4) jos tuottajalla ei ole sähköntuotantoon tarvittavia ympäristölupia tai se ei noudata näiden lupien ehtoja;

(3) Tämän lain 59 §:n 2 momentissa tarkoitetussa hakemuksessa on esitettävä tiedot tuotantolaitteistoista, laissa säädetyt tiedot tuen saamiseksi ja siirtoverkonhaltijan edellyttämät tiedot – –.

[5] EUVL 2015, C 44, s. 2.

[6] EUVL 2018, C 121, s. 7.

– –

108 §. Tuen kesto

(1) Tämän lain 59 §:n 1–4 momentissa tarkoitettu tuki voidaan maksaa 12 vuoden kuluessa tuotannon aloittamisesta. – –.

– –

(3) Edellä tarkoitettu tuotannon aloittamispäivä on päivä, jona asianmukainen tuotantolaitteisto ensimmäisen kerran toimittaa sähköä verkkoon tai erilliseen linjaan.

– –”

III Pääasiat, ennakkoratkaisukysymykset ja menettely unionin tuomioistuimessa

8. Valittajina olevat kaksi yhtiötä ovat saaneet valtiontukea energian tuottamiseen uusiutuvista lähteistä Virossa.[7] Kun tuotantolaitteistot, joita varten yhtiöt olivat alun perin saaneet nämä tuet, korvattiin,[8] yhtiöt tekivät uudet valtiotukihakemukset,[9] jotka Elering hylkäsi sen perusteella, etteivät ne täyttäneet uusiutuvan energian valtiontukiohjelmassa asetettuja edellytyksiä (jäljempänä riidanalainen valtiontukiohjelma). Tämän ohjelman mukaan kyseistä tukea voitiin nimittäin maksaa vain yhtäältä täysin uudella laitteistolla tuotetulle sähkölle tai toisaalta uusien toimijoiden markkinoille tulon edistämiseksi mutta ei sähkötuottajien pysyvää tukemista varten.

9. Valittajat nostivat Eleringin päätöksistä kanteet Tallina Halduskohusissa (Tallinnan hallintotuomioistuin, Viro) Tämä tuomioistuin hylkäsi kanteet 10.10.2017 ja 27.10.2017 antamillaan tuomiolla. Yhtiöt valittivat tuomioista Tallina Ringkonnakohusiin (Tallinnan ylioikeus, Viro). Koska valitukset hylättiin 27.6.2018 ja 15.11.2018 annetuilla tuomiolla, valittajat ovat tehneet kassaatiovalituksen ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen Riigikohusiin (ylin tuomioistuin, Viro).

10. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo ensinnäkin esiin ongelman, joka koskee sitä, että vuosien 2014 ja 2017 päätösten ja vuoden 2014 suuntaviivojen välillä on mahdollisesti jännitettä, siltä osin kuin on kyse sen arvioimisesta, onko uusiutuvan energian tuella riidanalaisessa tukiohjelmassa tarkoitettu kannustava vaikutus. Komissio on näissä päätöksissä nimittäin tosiasiallisesti hyväksynyt, että tukihakemus voidaan tehdä myös kyseessä olevien tuotantolaitteistojen asentamisen jälkeen, vaikka vuoden 2014 suuntaviivojen 50 kohdan mukaan tuella ei ole kannustavaa vaikutusta sellaisissa tapauksissa, joissa hankkeeseen liittyvät työt on aloitettu jo ennen kuin tuensaaja jättää tukihakemuksen kansallisille viranomaisille.

[7] Veejaam on vuosina 2001–2015 tuottanut sähköä vesivoimalaitoksessa kahdella tuotantolaitteistolla, joiden teho on 100 kW–200 kW. Veejaam sai pääasian kohteena olevan Viron tukiohjelman mukaista uusiutuvan energian tukea vuosien 2001–2012 aikana. Espo on tuottanut energiaa vesivoimalaitoksessa turbiinilla, jonka teho on 15 kW. Vuodesta 2009 toiminnassa on ollut uusi turbiini, jonka teho on 45 kW. Espo on saanut uusiutuvan energian tukea vuosien 2004–2015 aikana.

[8] Vuonna 2015 Veeejaam korvasi olemassa olleet tuotantolaitteistot uudella turbiini-generaattorilla-yhdistelmällä, joka asennettiin voimalaitoksen entiseen patoon. Tästä toimenpiteestä syntynyt tuotantolaitteisto oli siten osittain uusi verrattuna energiantuotannon aloittamisajankohtana olemassa olleeseen laitteistoon.

[9] Veejaam toimitti vuonna 2016 uutta laitteistoa koskevat tiedot Eleringille saadakseen uusiutuvan energian tukea. Myös Espo teki vuonna 2016 Eleringille hakemuksen vuonna 2009 asennetun turbiinin osalta.

11. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa toiseksi, että komissio on siltä pääasian oikeudenkäynnissä asetuksen 2015/1589 29 artiklan 1 kohdan nojalla pyydetyssä lausunnossa todennut, että Veejaamin tilanteessa olevalla yhtiöllä, joka oli suorittanut uusien tuotantolaitteistojen asennustyöt noudattaakseen vedenkäyttöluvan uusia ehtoja, ei ollut oikeutta uusiutuvan energian tukeen. Koska työt tuotantolaitteistojen saattamiseksi Viron lainsäädännössä säädettyjen ehtojen mukaisiksi olisi pitänyt tehdä joka tapauksessa, tuen kannustavaa vaikutusta koskeva edellytys ei täyttynyt, sillä töillä ei ollut mitään hyödyllistä tarkoitusta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii kuitenkin, onko otettava huomioon myös syy, joka sai Veejaamin asentamaan uuden laitteiston. Se pohtii siten, onko analysoitaessa, soveltuvatko valtiontuet tässä asiassa sisämarkkinoille, otattava huomioon myös se, että ilman uusiutuvan energian tuen saamismahdollisuutta Veejaamin olisi ollut pakko lopettaa sähköntuotanto ja että kun tämä seikka otetaan huomioon, riidanalaisella tuella tosiaan on kannustava vaikutus.

12. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii kolmanneksi menettelyllisiä seurauksia, joita aiheutuu siitä, että Viron tasavalta rikkoo SEUT 108 artiklan 3 kohtaa toteuttaessaan riidanalaista tukijärjestelmää. Vuoden 2014 päätöksestä ilmenee nimittäin, että Viron tasavalta oli säätänyt kahdesta uusiutuvan energia tukiohjelmasta. Ensimmäisen ohjelman mukaan ainoastaan nykyiset tuottajat, jotka olivat aloittaneet tuotannon viimeistään 1.3.2013, olivat kelpoisia saamaan tukea, joka myönnettiin automaattisesti, kun tuolloin voimassa olleessa laissa säädetyt edellytykset täyttyivät (jäljempänä aikaisempi ohjelma). Toisessa tukiohjelmassa määrättiin, että 1.1.2015 alkaen tuottajat, jotka olivat aloittaneet tuotannon 1.3.2013 jälkeen, voivat saada valtiontukea vain tarjouskilpailumenettelyssä (jäljempänä uusi ohjelma). Viron tasavalta ei kuitenkaan ole säätänyt uuden ohjelman toteuttamisen mahdollistavista lainsäädäntötoimenpiteistä vaan on jatkanut aikaisemman ohjelman soveltamista vuoteen 2017 saakka ja siten mahdollistanut sen, että myös 1.3.2013 jälkeen tuotannon aloittaneet tuottajat voivat saada tukea. Komissio on vuoden 2017 päätöksessään näin ollen todennut, että Viron tasavalta oli rikkonut SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrättyä valtiontukien toteuttamiskieltoa.

13. On siten ratkaistava, että jos aikaisemman ohjelman soveltamista jatketaan alun perin määrätyn päivämäärän jälkeen, onko riidanalainen tuki luokiteltava ”uudeksi tueksi” (joka on otettu käyttöön ilman komission hyväksyntää) vai ”voimassa oleva tueksi”, kun otetaan huomioon näiden kahden asetuksessa 2015/1589 säädetyn tukityypin välinen ero. Jos unionin tuomioistuin katsoo, että kyse on uudesta tuesta ja että riidanalaisen aikaisemman ohjelman jatkamista voidaan pitää lainmukaisena vasta vuoden 2017 päätöksen tekemisen jälkeen, on tutkittava, voivatko valittajat olla kelpoisia saamaan tukea jo vuodesta 2016, jolloin ne hakivat tätä tukea.

14. Tässä tilanteessa Riigikohus on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voidaanko valtiontukea koskevia Euroopan unionin sääntöjä, mukaan lukien erityisesti vuoden 2014 suuntaviivojen 50 kohdan mukaista kannustavan vaikutuksen edellytystä, tulkita siten, että niiden kanssa on yhteensopiva sellainen valtiontukiohjelma, jossa annetaan uusiutuvan energian tuottajalle mahdollisuus hakea valtiontuen maksamista hankkeen töiden aloittamisen jälkeen, siinä tapauksessa, että kansallisen säännöksen mukaan jokaisella tuottajalla, joka täyttää laissa säädetyt ehdot, on oikeus tuen saantiin, eikä toimivaltaiselle viranomaiselle anneta tältä osin harkintavaltaa?

2) Estääkö valtiontuen kannustavan vaikutuksen joka tapauksessa se, että valtiontuen perusteena oleva investointi on tehty ympäristöluvan ehtojen muuttumisen vuoksi, toisin sanoen tilanteessa, jossa, kuten tässä tapauksessa, hakija olisi tiukempien lupaehtojen vuoksi todennäköisesti lopettanut toimintansa, ellei olisi saanut valtiontukea?

3) Onko tilanteessa, jossa, kuten tässä tapauksessa, komissio on valtiontukipäätöksellä vahvistanut niin voimassa olevan tukiohjelman kuin myös siihen suunnitellut muutokset sisämarkkinoille soveltuviksi ja valtio on muun muassa ilmoittanut, että se soveltaa voimassa olevaa tukiohjelmaa ainoastaan tiettyyn määräpäivään saakka, mutta voimassa olevan tukiohjelman soveltamista on jatkettu voimassa olevan lain perusteella valtion ilmoittaman määräpäivän yli, kyseessä [asetuksen 2015/1589] 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettu uusi tuki, kun otetaan huomioon muun muassa unionin tuomioistuimen kannat asiassa C-590/14 P (tuomion 49 ja 50 kohta)?

4) Onko tilanteessa, jossa komissio on jälkikäteen päättänyt olla vastustamatta SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti sovellettua tukiohjelmaa, toimintatuen saamiseen oikeutetuilla henkilöillä oikeus hakea tuen maksamista myös komission päätöstä edeltäneeltä ajalta, jos kansallinen prosessioikeus antaa tähän mahdollisuuden?

5) Onko tukiohjelman puitteissa toimintatukea hakevalla henkilöllä, joka aloitti sisämarkkinoille soveltuviksi katsottujen ehtojen mukaisen hankkeen toteuttamisen aikana, jolloin tukiohjelmaa sovellettiin laillisesti, mutta joka haki valtiontukea aikana, jolloin tukiohjelmaa oli jatkettu ilmoittamatta tästä komissiolle, oikeus saada valtiontukea SEUT 108 artiklan 3 kohdan määräyksistä riippumatta?”

15. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Elering, Viron hallitus sekä komissio. Nämä osapuolet sekä Espo esittivät lisäksi lausumansa 16.3.2022 pidetyssä istunnossa.

IV Asian tarkastelu

A Alustavat huomautukset

16. Huomautan aluksi, että tämä asia on osa monitahoista oikeudellista ja tosiasiallista tilannetta, jolle on tunnusomaista erityisesti, että oli olemassa useita valtiontukiohjelmia, puutteita SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätyn keskeyttämisvelvollisuuden noudattamisessa ja kaksi päätöstä, joissa komissio ei vastustanut näitä ohjelmia.

17. Totean myös, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymykset koskevat tietyiltä osin kansallisen oikeuden tulkintaa. Lisäksi kyseinen tuomioistuin kysyy unionin tuomioistuimelta tietyistä pääasiallisesti tosiseikkoja koskevista ja pikemminkin teknisistä näkökohdista. Unionin tuomioistuimella ei kuitenkaan ole käytettävissään eräitä tietoja, joita tarvittaisiin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen alustavien päätelmien vahvistamiseksi tai kumoamiseksi. Viimeksi mainitun on siis tehtävä näiden seikkojen osalta lopullinen päätös unionin tuomioistuimen sille esittämien suuntaviivojen valossa.

18. Muistutan tässä yhteydessä, että kun unionin tuomioistuimen käsiteltävänä on ennakkoratkaisupyyntö, sen tehtävänä on selventää kansalliselle tuomioistuimelle unionin säännösten ulottuvuutta, jotta tämä kansallinen tuomioistuin voi soveltaa näitä säännöksiä asianmukaisella tavalla tosiseikkoihin, jotka sen käsiteltäväksi on saatettu, eikä soveltaa näitä

säännöksiä itse, mikä johtuu varsinkin siitä, ettei unionin tuomioistuimella välttämättä ole kaikkia tähän tarvittavia tietoja. [10]

19. Näiden täsmennysten jälkeen on mielestäni hyödyllistä tuoda lyhyesti esiin Viron valtiontukiohjelman pääpiirteet ja vuosien 2014 ja 2017 päätösten pääasialliset näkökohdat.

20. Viron hallitus on vuodesta 2003 alkaen ottanut käyttöön tukiohjelman eri versioita kasvattaakseen niiden osuutta Viron sähköntuotannossa. [11] Myönnetyillä tuilla pyrittiin pääasiallisesti kompensoimaan tuotantokustannusten ja markkinahinnan välistä eroa, jotta yrityksiä kannustettaisiin rakentamaan uusiutuvan energian tuotantolaitteistoja.

21. Tässä yhteydessä kyseisessä tukiohjelmassa määrättiin, että tuottaja voi tietyin ehdoin saada verkonhaltijalta tukea sähkön tuottamiseen uusiutuvasta energianlähteestä. Tuki oli ensinnäkin rajattu koskemaan uusia tuottajia, jotka tulevat markkinoille ja käyttävät tietyn tyyppisiä edellä määritetyn tehoisia tuotantolaitteistoja. Toiseksi tuen määrää ei ollut vahvistettu suhteessa investointikustannukseen, joka toimijalle aiheutui tuotantolaitteistojen asentamisesta, vaan se riippui tuotetun uusiutuvan energian määrästä. Kolmanneksi tuen maksaminen ei ollut sidoksissa energian tuottajaan vaan tuotantolaitteistoon siten, että sama tuottaja saattoi lähtökohtaisesti saada valtiontukea useiden eri tuotantolaitteistojen osalta. Neljänneksi tukiohjelmassa rajoitettiin aika, jolta tukea voitiin maksaa, 12 vuodeksi alkaen tuotannon aloittamisesta, jolla tarkoitettiin päivämäärää, josta lähtien laitteisto oli ensimmäisen kerran toimittanut sähköä verkkoon.

22. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että käsiteltävänä olevan ennakkoratkaisupyynnön taustalla ovat suureksi osaksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilyt siitä, miten ”tuotannon aloittamisen” käsitettä tulkitaan. Näin ollen se pohtii erityisesti, onko ELTS:n 108 §:n 3 momentissa tarkoitettuna ”tuotannon aloittamispäivänä” otettava huomioon päivä, jona tuotanto alun perin aloitettiin voimalaitoksessa, vai voidaanko pelkästään sen perusteella, että ”tuotantolaitteisto” on vaihdettu samassa voimalaitoksessa, katsoa, että on tapahtunut uusi ”tuotannon aloittaminen”. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo myös, että tämä kysymys liittyy tiiviisti siihen, miten on tulkittava ilmaisua ”tuotantolaitteistot”, johon Viron laissa viitataan. [12]

23. On nimittäin todettava, että vaikka – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo esiin – ennakkoratkaisukysymyksiin annettava vastaus riippuu siitä, miten nämä kaksi käsitettä määritellään, tämä kysymys, mukaan lukien kysymys siitä, voiko *tuotannon aloittaminen* tapahtua myös silloin, kun tuotantolaitteisto on vain osittain vaihdettu, kuuluu yksinomaan kansallisen oikeuden alaan. [13]

24. On kuitenkin korostettava, että kansallisen tuomioistuimen on harkintavaltaansa käyttäessään noudatettava vuosien 2014 ja 2017 päätöksiä. Totean tässä yhteydessä, että vaikka *tuotannon aloittamisen* käsitettä ei ole sellaisenaan määritelty näissä päätöksissä, sitä on käytetty osoittamaan sen ajanjakson alkamisajankohtaa, jona yhtiö voi saada valtiontukea riidanalaisen

[10] Tuomio 21.6.2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, 15 kohta).

[11] Tätä ohjelmaa ei ollut Viron liittymisajankohtana luokiteltu voimassa olevaksi tueksi, ja se ilmoitettiin komissiolle vasta vuonna 2014.

[12] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo myös, että sen on määritettävä, kattaako ”tuotantolaitteiston” käsite paitsi turbiini-generaattori-yhdistelmän (eli osatekijät, jotka on tässä tapauksessa vaihdettu) myös padon ja tulokanavan.

[13] Samalla tavoin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset, jotka koskevat tuotantolaitteistojen määrittelyä, ovat tosiseikkoja koskevia kysymyksiä, joita vain kansallinen tuomioistuin voi tulkita.

tukiohjelman mukaisesti. Näissä päätöksissä on siten asetettu erilaisia tuen myöntämisen ehtoja, joihin kuului – erityisesti – ehto, jonka mukaan tuen kokonaiskesto saa olla enintään 12 vuotta ”tuotannon aloittamisesta”. [14]

25. Täsmennän myös, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtiontukea koskevissa komission päätöksissä annetun hyväksynnän soveltamisala määritetään asianomaisen jäsenvaltion ilmoittaman tukiohjelman perusteella. [15] On myös huomattava, että Viron viranomaisten komissiolle vuoden 2014 päätöksellä hyväksytyn valtiontukiohjelman yhteydessä ilmoittaman lakiehdotuksen relevantti säännös eli ELTS:n 108 § ei jätä tältä osin mitään epäilyä. [16]

26. Jollei selvityksistä, joita ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuuluu tehdä, muuta johdu, edellä todetun perusteella vaikuttaa ensi arviolta siltä, että riidanalainen tukiohjelma ei mahdollista valittajien hakemusten hyväksymistä (ja että Elering on ollut oikeassa hylätessään niiden hakemuksen). Katson näin ollen, että vuosien 2014 ja 2017 päätöksiä on tulkittava siten, ettei tuotantolaitteiston korvaaminen luo ”uutta oikeutta” valtiontukeen ja ettei se missään tapauksessa käynnistä uutta 12 vuoden pituista tuenmaksukautta.

27. On huomattava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää ensimmäisessä ja toisessa kysymyksessään kysyvän unionin tuomioistuimelta aikaisemman ohjelman yhteensopivuudesta unionin valtiontukisääntöjen kanssa ja näin ollen itse asiassa vuosien 2014 ja 2017 päätösten lainmukaisuudesta.

28. On kuitenkin täsmennettävä, ettei kukaan pääasian asianosaisista ole kiistänyt edellä mainittujen komission päätösten lainmukaisuutta tai yleisemmin riidanalaisen tukiohjelman lainmukaisuutta. On samaten todettava, etteivät sen enempää pääasian asianosaiset kuin kolmannet osapuolet ole riitauttaneet komission päätöksiä SEUT 263 artiklassa asetetussa kahden kuukauden määräajassa. Kuten Viron hallitus aiheellisesti tähdentää, tässä tilanteessa komission päätösten on oikeusvarmuuden takaamiseksi sidottava kansallisia tuomioistuimia. [17]

29. Näiden riidanalaista tukiohjelmaa ja komission päätöksiä koskevien täsmennysten jälkeen on seuraavaksi analysoitava ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksiä, joista ensimmäinen ja toinen koskevat energia- ja ympäristöalan valtiontuen edellytyksenä olevaa ”kannustavaa vaikutusta” koskevan arviointiperusteen tulkintaa. Kolmas, neljäs ja viides kysymys koskevat Viron tasavallan toteuttamien eri valtiontukijärjestelmien rinnakkaisuuteen liittyviä menettelyllisiä näkökohtia sekä menettelyllisiä seurauksia, joita aiheutuu siitä, ettei ohjelmista mahdollisesti ole ilmoitettu komissiolle.

[14] Ks. vuoden 2014 päätöksen 62, 73, 109 ja 111 perustelukappale ja vuoden 2017 päätöksen 66 perustelukappale.

[15] Tuomio 16.12.2010, Kahla Thüringen Porzellan v. komissio (C-537/08 P, EU:C:2010:769, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[16] Komissiolle ilmoitetun lakiehdotuksen (ELTS) 108 §:n sanamuodon mukaan ”sähköstä, joka tuotetaan uudella tuotantolaitteistolla, joka asennetaan samalle paikalle korvaamaan aikaisempaa tuotantolaitteistoa, ei makseta mitään tukea, jos korvattavalla tuotantolaitteistolla tuotetusta sähköstä on jo maksettu tämän lain mukaisesti tukea 12 vuoden ajan. Aikaisempaa tuotantolaitteistoa korvaamaan rakennetulla tuotantolaitteistolla tuotetusta sähköstä maksetaan tukea, kunnes on kulunut 12 vuotta siitä, kun tuotanto aloitettiin alkuperäisellä tuotantolaitteistolla”.

[17] Tuomio 9.3.1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, 25 kohta).

B Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

30. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisellä kysymyksellään unionin tuomioistuimelta pääasiallisesti, onko aikaisempi ohjelma yhteensopiva vuoden 2014 suuntaviivojen 50 kohdan kanssa, kun tämän mukaan tuella ei ole kannustavaa vaikutusta, jos hankkeeseen liittyvät työt on aloitettu jo ennen kuin tuensaaja jättää tukihakemuksen kansallisille viranomaisille. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta yleisluonteisemmin lausumaan komission suuntaviivojen ulottuvuudesta tilanteessa, jossa ne mahdollisesti ovat ristiriidassa komission valtiontukipäätöksen kanssa.

31. Muistutan aluksi, että kuten unionin tuomioistuin on erityisesti tähdentänyt tuomiossa Kotnik ym.,[18] komission toimilla, kuten suuntaviivoilla, ei luoda jäsenvaltioihin kohdistuvia itsenäisiä velvoitteita vaan vahvistetaan pelkästään edellytykset, joilla pyritään takaamaan valtiontukien soveltuvuus sisämarkkinoille ja jotka komission on otettava huomioon käyttäessään SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohtaan perustuvaa laajaa harkintavaltaansa.

32. Kun komissio antaa tällaisia käytännesääntöjä ja ne julkaisemalla ilmoittaa, että niitä sovelletaan niissä tarkoitettuihin tilanteisiin, se rajoittaa oman harkintavaltansa käyttämistä eikä se lähtökohtaisesti voi poiketa näistä säännöistä uhalla, että sen mahdollisesti katsottaisiin loukanneen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tai luottamuksensuojan periaatteen kaltaisia yleisiä oikeusperiaatteita.[19] Tämä tarkoittaa käytännössä, että jos jäsenvaltio ilmoittaa suuntaviivojen mukaisen valtiontukisuunnitelman, komission on lähtökohtaisesti hyväksyttävä suunnitelma. Jäsenvaltioilla kuitenkin säilyy mahdollisuus ilmoittaa komissiolle valtiontukisuunnitelmia, jotka eivät täytä tiedonannossa vahvistettuja arviointiperusteita, ja komissio voi hyväksyä tällaisia suunnitelmia poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa.[20]

33. Edellä todetusta ilmenee, että komissiolla säilyy vapaus todeta sisämarkkinoille soveltuvaksi tukiohjelma, jonka osalta kannustavaa vaikutusta koskevan edellytyksen noudattaminen varmistetaan muulla tavalla kuin tekemällä hakemus ennen töiden aloittamista. Tässä tapauksessa komissio on ottanut huomioon joukon muita arviointiperusteita sekä riidanalaisen tukiohjelman konkreettiset taloudelliset vaikutukset ja katsonut, että ohjelmaan sisältyi ”kannustava vaikutus”, vaikka tuensaaja voi tehdä tukihakemuksen töiden aloittamisen jälkeen.

34. Komissio on tässä yhteydessä todennut, että tavanomaisissa markkinaolosuhteissa (ja ilman valtiontukea) asianomaisilla yrityksillä ei ole kannustinta rakentaa uusiutuvan energian tuotantolaitteistoja, koska nämä eivät olisi kilpailukykyisiä. Myönnetyillä tuilla pyrittiin siten pääasiallisesti kompensoimaan tuotantokustannusten ja markkinahinnan välistä eroa, jotta yrityksiä kannustettaisiin rakentamaan tällaisia laitteistoja. Komissio on lisäksi tähdentänyt, että riidanalaisen tukiohjelman keskeinen ominaisuus on, että tuen myöntäjällä ei ole mitään harkintavaltaa tuen myöntämisen osalta, kun hakija täyttää laissa säädetyt edellytykset. Komissio on siten katsonut, että tämä ohjelma täytti kannustavaa vaikutusta koskevat edellytykset, sillä komission toteamuksen mukaan uusiutuvaa energiaa koskevia uusia hankkeita ei ilman näitä tukia aloitettaisi niin laajasti ja nopeasti kuin edellytetään.[21]

[18] Tuomio 19.7.2016, Kotnik ym. (C-526/14, EU:C:2016:570, 44 kohta).

[19] Tuomio 19.7.2016, Kotnik ym. (C-526/14, EU:C:2016:570, 42 kohta).

[20] Tuomio 19.7.2016, Kotnik ym. (C-526/14, EU:C:2016:570, 43–45 kohta).

[21] Ks. vuoden 2014 päätöksen 64 perustelukappale ja vuoden 2017 päätöksen 62 ja 63 perustelukappale.

35. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan siten, että vuoden 2014 suuntaviivojen 50 kohdan mukainen kannustavan vaikutuksen edellytysei ole esteenä sille, että uusiutuvan energian tuottaja voi pyytää valtiontuen maksamista hankkeen toteutustöiden aloittamisen jälkeen, mutta tämä edellyttää kuitenkin, että kaikki muut komission päätöksessä, jossa kyseinen tukiohjelma todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi, asetetut edellytykset täytetään.

C Toinen ennakkoratkaisukysymys

36. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii toisella kysymyksellään selvittämään, estääkö valtiontukien kannustavan vaikutuksen joka tapauksessa se, että tähän tukeen johtava investointi on tehty ympäristöluvan ehtojen muuttumisen vuoksi, toisin sanoen tilanteessa, jossa hakija olisi ilman valtiontukea todennäköisesti lopettanut toimintansa tiukempien lupaehtojen vuoksi.

37. Kysymys koskee toisin sanoen kannustavan vaikutuksen olemassaoloa tilanteessa, jossa tuotantolaitteiston korvaaminen on seurausta tällaisia investointeja koskevien oikeussääntöjen muuttumisesta.

38. Huomautan aluksi, että tämä kysymys koskee vain toista valittajaa eli Veejaamia, jonka oli vuonna 2015 pakko korvata tuotantolaitteistonsa uudella, koska Viron lainsäädäntöön tehtyjen muutosten vuoksi aikaisempi tuotantolaitteisto ei enää pystynyt toimittamaan sähköä tehokkaasti.

39. Siltä osin kuin on seuraavaksi kysymys kannustavasta vaikutuksesta, on todettava, että vuosien 2014 ja 2017 päätöksissä viitataan vuoden 2014 suuntaviivojen 49 kohtaan, jonka mukaan ympäristö- ja energiatuen voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille vain, jos sillä on kannustava vaikutus.

40. Sen varmistamiseksi, onko tuella kannustava vaikutus, vertaillaan yhtäältä hypoteettista skenaariota, jossa yritykselle myönnetään tuki, ja toisaalta ”vaihtoehtoista” skenaariota, jossa mitään tukea ei makseta. Jälkimmäistä skenaariota laadittaessa on otettava huomioon kaikki objektiiviset tosiseikat, kuten ympäristövaatimukset, jotka vaikuttavat konkreettisen tuotantoyksikön kannattavuuteen. Tuen myöntämisestä vastaavan viranomaisen on tällöin tarkistettava ”vaihtoehtoisen” skenaarion uskottavuus ja vahvistettava, että tuella on vaadittu kannustava vaikutus.

41. Totean tässä yhteydessä, ettei vuoden 2014 suuntaviivoista ilmene, että investoinnin toteuttaminen ympäristöluvan saamisedellytysten muuttumiseen mukautumiseksi johtaisi siihen, että tuen kannustava vaikutus estyy kaikissa tapauksissa. Sama koskee vuoden 2014 päätöstä, jossa ei ole nimenomaisesti määrätty toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä tarkoitetusta tapauksesta eli tilanteesta, jossa investointia koskevat kansallisessa oikeudessa säädetyt tiukemmat edellytykset.

42. Ellei jäljempänä esitettävistä huomautuksista muuta johdu, katson näin ollen, ettei valtiontukien kannustavaa vaikutusta estä se, että valtiontukeen johtava investointi on tehty ympäristöluvan ehtojen muuttumisen vuoksi (erityisesti silloin kun alkuperäisestä tuesta on ympäristövaatimusten muuttumisen vuoksi tullut riittämätön).

43. Tähdennän tässä yhteydessä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että pääasioiden ratkaisu riippuu siitä, onko ELTS:n 108 §:n 3 momentissa tarkoitettuna ”tuotannon aloittamispäivänä” otettava huomioon päivä, jona tuotanto alun perin aloitettiin laitoksessa, vai

voidaanko pelkästään sen perusteella, että ”tuotantolaitteisto” on vaihdettu samassa laitoksessa, katsoa, että tapahtunut uusi ”tuotannon aloitus”.[22] Tähän kysymykseen annettavan vastauksen perusteella voidaan todeta, voiko Veejaam vaatia uuden valtiontuen maksamista, vaikka se oli jo saanut tällaista tukea Viron tukiohjelmassa määrätyn 12 vuoden ajalta samaan vesivoimalaan alun perin asennetun ja uudella korvatun laitteiston osalta.

44. Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 2325 kohdassa on mainittu, vaikka tämä kysymys koskee kansallista oikeutta ja kuuluu kansallisen tuomioistuimen harkintavaltaan, viimeksi mainitun on noudatettava vuosien 2014 ja 2017 päätöksiin liitettyjä ehtoja. Muistutan tässä yhteydessä, että vuosien 2014 ja 2017 päätösten perusteella maksettavalla valtiontuelle on asetettu joukko ehtoja, mukaan lukien ehto, jonka mukaan myönnetyn tuen kesto on rajoitettu 12 vuoteen.

45. Lopuksi on tärkeää todeta myös, että Viron tukiohjelman, sellaisena kuin komissio on hyväksynyt sen, tavoitteista seuraa, että ohjelmalla pyritään helpottamaan uusien toimijoiden tuloa uusiutuvan energian markkinoille. Vuosien 2014 ja 2017 päätöksistä ei millään tavalla ilmene, että tämän järjestelmän tavoitteena olisi tukea pysyvästi (tai ainakin ohjelmassa määrättyä 12 vuoden jaksoa pidemmän ajan) tuottajia, jotka ovat jo saaneet valtiontukea uusiutuvaan energiaan tehtäville investoinneille. On siten todettava, että sen hyväksyminen, että jokainen laitteiston korvaaminen käynnistää uuden 12 vuoden tukijakson, johtaa ylikompensointiriskin lisäksi siihen, että asianomaiset yritykset saavat avustuksia automaattisesti ja (lähestulkoon) keskeytyksettä, ja poistaa siten kaiken liiketoimintariskin.

46. Se, että tässä tapauksessa laitteiston korvaaminen johtui tällaisia investointeja koskevien oikeussääntöjen muuttumisesta, ei vaikuta edellä todettuun. On nimittäin todettava, että Veejaamin puoltaman lähestymistavan hyväksyminen merkitsisi, että valtiontukien myöntäminen voisi kokonaisuudessaan riippua jäsenvaltioiden lainsäädäntö- tai sääntelyaloitteista niin, ettei huomioon otettaisi komission päätöksentekoa, eikä tämä ratkaisu olisi valtiontukea koskevien unionin oikeuden sääntöjen mukainen.

47. Edellä todetusta ilmenee, että on lähtökohtaisesti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä tutkia asian tosiseikkojen kannalta Veejaamin tukihakemuksessaan esittämän ”vaihtoehtoisen” skenaarion uskottavuus ja erityisesti mahdollisuus, että Veejaam olisi uusien tiukempien ehtojen vuoksi lopettanut toimintansa, ellei se olisi saanut tukea. Kun ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tutkii tätä, sitä sitovat kuitenkin vuosien 2014 ja 2017 päätökset ja erityisesti ehto, joka koskee tuen enimmäiskestoa, joksi on määrätty 12 vuotta.

48. Näin ollen ehdotan, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan siten, että valtiontuen kannustavaa vaikutusta ei estä se, että tämän tuen perusteena oleva investointi on tehty ympäristöluvan ehtojen muuttumisen vuoksi, erityisesti tilanteessa, jossa hakija olisi tiukempien lupaehtojen vuoksi lopettanut toimintansa, ellei se olisi saanut valtiontukea, kunhan myönnetty tuki täyttää edellytykset, jotka asetetaan komission päätöksessä, jossa kyseinen tukiohjelma todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi.

D Kolmas ennakkoratkaisukysymys

49. Kolmannella kysymyksellä pyritään selvittämään, onko Viron tasavalta ottanut käyttöön uuden tuen ilman komission hyväksyntää.

[22] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 22 kohta.

50. Muistutan, että vuoden 2014 päätöksestä sekä unionin tuomioistuimella olevista tiedoista ilmenee, että n tasavalta aikoi pitää aikaisemman tukiohjelman voimassa 31.12.2014 saakka, jolloin uuden ohjelman, jolle on tunnusomaista toimijoiden kilpailuttaminen ja joka on avoin myös 1.3.2013 jälkeen toimintansa aloittaneille tuottajille, piti tulla voimaan.[23] Uuden ohjelman voimaantulo kuitenkin lykkääntyi, minkä johdosta Virossa sovellettiin vielä aikaisempaa ohjelmaa, kun Veejaam ja Espo tekivät vuonna 2016 tukihakemuksensa Eleringille. Komissio on vuoden 2017 päätöksessä kylläkin katsonut, että aikaisemman ohjelman toteuttaminen 31.12.2014 jälkeen merkitsi SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätyn keskeyttämisvelvollisuuden laiminlyöntiä,[24] mutta se on toistamiseen todennut tuen sisämarkkinoille soveltuvaksi ja sallinut aikaisemman tukiohjelman jatkamisen 31.12.2016 saakka.

51. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii tässä asiayhteydessä, onko se, että aikaisemman ohjelman, josta oli vuoden 2014 päätöksellä tapahtuneen hyväksymisen johdosta tullut voimassa olevaa tukea, toteuttamista jatketaan komissiolle ilmoitetun päivämäärän yli, asetuksen 2015/1589 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettua uutta tukea.

52. On ensinnäkin huomattava, että voimassa olevien tukien ja uusien tukien välillä on unionin oikeudessa sekä aineellinen että menettelyllinen ero. Yhtäältä voimassa olevaksi tueksi luokitellaan valtion toimenpide, joka kuuluu johonkin niistä viidestä voimassa olevien tukien tyypistä, jotka mainitaan asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdassa.[25] Toisaalta tämän asetuksen 1 artiklan c alakohdassa määritellään uusi tuki niin, että sillä tarkoitetaan ”tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset”. Se, luokitellaanko toimenpide voimassa olevaksi tueksi tai uudeksi tueksi, määrittää lisäksi menettelyn, jota komissio käyttää varmistuessaan, soveltuuko toimenpide sisämarkkinoille.

53. SEUT 108 artiklan 1 kohdan mukaan voimassa oleva tuki voidaan toteuttaa sääntöjenmukaisesti, niin kauan kuin komissio ei ole todennut sitä sisämarkkinoille soveltumattomaksi. Sitä vastoin tämän artiklan 3 kohdassa edellytetään, että uutta tukea koskevat suunnitelmat[26] on ilmoitettava komissiolle, eikä niitä saa toteuttaa, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös.[27] Toisin kuin uudet tuet, joita pidetään ”sääntöjenvastaisina”, kun jäsenvaltio myöntää ne noudattamatta SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrättyä keskeyttämisvelvollisuutta, voimassa olevaa tukea on pidettävä sääntöjenmukaisena, niin kauan kuin komissio ei ole SEUT 108 artiklan 1 kohdassa määrätyssä jatkuvassa seurannassa todennut sitä sisämarkkinoille soveltumattomaksi.[28]

54. Toiseksi on todettava, että vuoden 2014 päätöksestä ilmenee, että komissio on hyväksynyt aikaisemman tukiohjelman sisämarkkinoille soveltuvaksi sen perusteella, että Viron tasavalta antoi tietyn määrän sitoumuksia, muun muassa sitoumuksen siitä, että ohjelmaa sovelletaan vain 31.12.2014 saakka.[29] Totean tässä yhteydessä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin itse

23 Ks. vuoden 2014 päätöksen 27, 28 ja 106 perustelukappale sekä vuoden 2017 päätöksen 17 perustelukappale.

24 Ks. vuoden 2017 päätöksen 29, 31 ja 96 perustelukappale.

25 Käsiteltävässä asiassa merkityksellinen voimassa olevan tuen tyyppi on tämän asetuksen 1 artiklan b alakohdan ii alakohdassa määritelty tukityyppi.

26 Näihin kuuluvat myös voimassa olevan tuen muuttamista koskevat suunnitelmat, koska voimassa olevan tuen muutos on asetuksen 2015/1589 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettua uutta tukea.

27 Tuomio 26.10.2016, DEI ja komissio v. Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, 45 kohta).

28 Tuomio 18.11.2010, NDSHT v. komissio (C-322/09 P, EU:C:2010:701, 52 kohta).

29 Elering kiistää tämän kannan ja tulkitsee vuoden 2014 päätöstä eri tavalla. Elering väittää näin ollen, ettei aikaisemmassa ohjelmassa ollut määrätty päättymispäivästä eikä vuoden 2014 päätöksestä ilmene, että komissio olisi asettanut aikaisemman ohjelman hyväksymisen ehdoksi, että sen voimassaolon olisi pitänyt päättyä 31.12.2014 tai että se olisi pitänyt korvata uudella ohjelmalla. Eleringin mukaan tästä seuraa, että Viron tasavalta on lainmukaisesti voinut olla toteuttamatta tässä päätöksessä hyväksyttyjä muutoksia ja jatkaa tässä päätöksessä hyväksytyn aikaisemman tukiohjelman toteuttamista.

toteaa ennakkoratkaisupyynnössään, että Viron tasavalta on jatkanut voimassa olevaa tukiohjelmaa ilman komission hyväksyntää ja siten SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti. Myös komissio on vuoden 2017 päätöksessään todennut, että kun Viron viranomaiset ovat jatkaneet voimassa olevaa tukiohjelmaa 1.1.2015 jälkeen ja sallineet siten uusien tuottajien liittymisen ohjelmaan, ne ovat ottaneet käyttöön kyseisen tukitoimenpiteen ennen komission lopullista päätöstä. [30]

55. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission antama hyväksyntä sisämarkkinoille soveltuvan tuen täytäntöönpanolle on kuitenkin voimassa vain silloin, kun jäsenvaltio noudattaa hyväksymiään sitoumuksia, jotka ovat olennainen osa hyväksyttyä toimenpidettä. Jollei kansallisessa oikeudessa säädetä tällaisista sitoumuksista, jäsenvaltion on muutettava lainsäädäntöään asianmukaisesti pystyäkseen noudattamaan ehdottamiaan sitoumuksia ja näin ollen pysyäkseen komission antaman hyväksynnän rajoissa. [31]

56. Tässä yhteydessä on todettava, että tuomiossa DEI ja komissio v. Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797), johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin sitä paitsi viittaa kolmannessa kysymyksessään nimenomaisesti, unionin tuomioistuin on katsonut, että voimassa olevan tuen voimassaoloaika on seikka, joka on omiaan vaikuttamaan arviointiin, jonka komissio tekee kyseisen tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. [32] Näissä olosuhteissa voimassa olevan tuen voimassaolon jatkamista on pidettävä voimassa olevan tuen muuttamisena ja se merkitsee näin ollen asetuksen 2015/1589 1 artiklan c alakohdan nojalla uutta tukea. [33]

57. Kolmanteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että kun komissio on valtiontukipäätöksellä vahvistanut niin voimassa olevan tukiohjelman kuin myös siihen suunnitellut muutokset sisämarkkinoille soveltuviksi, mutta jäsenvaltio ei noudata sitoumustaan soveltaa tätä ohjelmaa ainoastaan tiettyyn määräpäivään saakka, kyseisen ohjelman soveltamista tämän määräpäivän jälkeen pidetään asetuksen 2015/1589 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettuna uutena tukena.

E Neljäs ja viides ennakkoratkaisukysymys

58. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy neljännellä ja viidennellä kysymyksellään, mitä vaikutuksia SEUT 108 artiklan 3 kohdan mahdollisella rikkomisella on valtiontukihakemuksiin, joita valittajat tekivät aikana, jona näitä tukia voitiin pitää sääntöjenvastaisina. Nämä kysymykset esitetään pääasiallisesti siltä varalta, että unionin tuomioistuimen on katsottava, että aikaisempi ohjelma oli vuosina 2015–2017 uutta ja siis sääntöjenvastaista tukea. Kun otetaan huomioon kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen ehdottamani vastaus, katson, että neljänteen ja viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen on syytä vastata.

59. Neljännellä kysymyksellä pyritään siten selvittämään, voivatko Veejaam ja Espo saada tukea jo siitä lähtien, kun ne tekivät hakemuksensa vuonna 2016, vai vasta vuoden 2017 päätöksen tekemispäivästä alkaen. Viides kysymys puolestaan liittyy Espon erityistilanteeseen. Tämä yhtiö on nimittäin hakenut tukea ajankohtana (eli vuonna 2016), jona tukea voitiin pitää sääntöjenvastaisena, kun taas investoinnin toteuttaminen vuoden 2009 aikana voisi kuulua vuoden 2014 päätöksellä annetun hyväksynnän piiriin.

30 Ks. vuoden 2017 päätöksen 3.2 alajakso.

31 Tuomio 15.10.2015, Iglesias Gutiérrez ja Rion Bea (C-352/14 ja C-353/14, EU:C:2015:691, 28 ja 29 kohta).

32 Tuomio 26.10.2016, DEI ja komissio v. Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 Tuomio 26.10.2016, DEI ja komissio v. Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, 49 ja 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

60. Koska nämä kysymykset liittyvät toisiinsa, ehdotan, että ne käsitellään yhdessä.

61. Totean aluksi, että komission käsityksen mukaan neljäs ja viides kysymys ovat hypoteettisia, eikä niitä sen vuoksi voida ottaa tutkittaviksi, kun otetaan huomioon, ettei valittajilla ollut oikeutta tukiin sen enempää aikaisemman kuin uudenkaan tukiohjelman perusteella, koska ne olivat jo saaneet tukia 12 vuoden ajan.

62. Pitää tosiaan paikkansa, ettei valittajilla – erityisesti komission esiin tuomasta syystä – näytä olevan oikeutta saada uusia tukia.[34] Tästä huolimatta vastaus siihen, voivatko valittajat saada tukea, riippuu loppujen lopuksi tiettyjen tosiseikkojen tulkinnasta ja Viron tukiohjelman tulkinnasta, jotka kuuluvat yksinomaan kansallisen oikeuden alaan. Katson näin ollen, että näihin kysymyksiin on vastattava, mutta samalla kuitenkin tähdennän, että vastaukset perustuvat olettamaan, että vuosien 2014 ja 2017 päätöksiin liitettyjä ehtoja noudatetaan.

63. Muistutan, että siitä, että aikaisempi ohjelma luokitellaan uudeksi tueksi sen vuoksi, että SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrättyä ilmoittamisvelvollisuutta ei ole noudatettu, seuraa, että tuki oli vuosien 2015–2017 aikana ”sääntöjenvastaista”. Tuesta on tullut voimassa olevaa tukea (ja siis ”sääntöjenmukaista” tukea) vasta 6.12.2017, jolloin sen jatkaminen on komission päätöksellä todettu sisämarkkinoille soveltuvaksi.[35]

64. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission hyväksyvästä päätöksestä ei seuraa, että ilmoittamattomien ja SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisten tukitoimenpiteiden pätemättömyys korjaantuisi jälkikäteen.[36] Yhteisöjen tuomioistuin on siten katsonut, että tukitoimenpiteen (tai tällaisen toimenpiteen osan) sääntöjenvastaisuuteen, joka johtuu siitä, että ilmoittamisvelvollisuutta ei ole noudatettu, ei vaikuta se, että kyseinen toimenpide on todettu yhteismarkkinoille soveltuvaksi komission lopullisessa päätöksessä.[37] Muunlainen tulkinta johtaisi siihen, että SEUT 108 artiklan 3 kohdan kolmannen virkkeen noudattamatta jättämisestä aiheutuisi hyötyä ja tämän artiklan tehokas vaikutus jäisi toteutumatta.[38] Jos tietyn sisämarkkinoille soveltuvan tai soveltumattoman tukisuunnitelman osalta SEUT 108 artiklan 3 kohdan noudattamatta jättämisestä ei nimittäin aiheutuisi suurempaa riskiä tai seuraamusta kuin sen noudattamisesta, jäsenvaltioiden kannustimet ilmoittaa tuesta ja odottaa soveltuvuutta koskevaa päätöstä heikkenisivät huomattavasti, ja siten vastaavasti heikkenisivät myös komission valvontamahdollisuudet.[39]

65. Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että menettelyrikkomus on edelleen olemassa tuen mahdollisesta sisämarkkinoille soveltuvuudesta riippumatta. Näin ollen unionin oikeudessa edellytetään yhtäältä kansallisten tuomioistuinten toteuttavan toimenpiteet, joilla sääntöjenvastaisuuden vaikutukset voidaan tehokkaasti korjata, ja erityisesti suojelevan yksityisten oikeuksia loukkauksilta, joita tuen sääntöjenvastaisuudesta seuraa. Toisaalta kansallisen tuomioistuimen on unionin oikeuden perusteella määrättävä tuensaaja maksamaan korkoa tuen sääntöjenvastaisuuden ajalta.[40] Tämä kansallisen tuomioistuimen velvollisuus johtuu siitä, että tuen toteuttaminen SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti tuottaa tuensaajalle perusteetonta etua, joka muodostuu yhtäältä niiden korkojen maksamatta jäämisestä, jotka

[34] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 26–28 kohta.

[35] Ks. vastaavasti tuomio 21.10.2003, van Calster ym. (C-261/01 ja C-262/01, EU:C:2003:571, 56 kohta).

[36] Tuomio 19.3.2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, 76 kohta).

[37] Tuomio 21.10.2003, van Calster ym. (C-261/01 ja C-262/01, EU:C:2003:571, 62 kohta).

[38] Tuomio 24.11.2020, Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[39] Tuomio 24.11.2020, Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[40] Tuomio 5.3.2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, 134 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

tuensaaja olisi suorittanut tuen kyseessä olevasta määrästä, jos sen olisi pitänyt lainata tämä määrä markkinoilta odotettaessa komission lopullista päätöstä, ja toisaalta sen kilpailuaseman parantumisesta markkinoiden muihin toimijoihin nähden sinä aikana, kun kyseinen tuki oli sääntöjenvastainen. [41]

66. On kuitenkin huomattava, että käsiteltävässä asiassa valittajille ei ole ”sääntöjenvastaisuuden ajalta” (vuosien 2015–2017 aikana) maksettu mitään tukea niiden vuonna 2016 esittämien hakemusten osalta. [42] Nämä yhtiöt eivät näin ollen ole velvollisia maksamaan korkoa määrille, joita ne eivät milloinkaan saaneet (näiden hakemusten perusteella). Herää siis kysymys, voivatko Viron viranomaiset tällaisessa tapauksessa maksaa tämän tuen taannehtivasti niin, että alkamisajankohtana ei pidetä vuoden 2017 päätöksen tekopäivää vaan päivämäärää, jona tukea haettiin vuonna 2016, jos kansallisessa oikeudessa sallitaan tällainen menettely.

67. Seuraavaksi esiin tuotavista syistä katson, että tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi.

68. On muistutettava, että SEUT 108 artiklan 3 kohdan tavoitteena on taata, ettei sisämarkkinoille soveltumatonta tukea koskaan toteuteta ja että pelkästään sisämarkkinoille soveltuvat tuet toteutetaan. Näin ollen tämä tavoite saavutetaan ensi vaiheessa väliaikaisesti tässä määräyksessä asetetulla kiellolla ja tämän jälkeen lopullisesti komission lopullisella päätöksellä, joka estää, silloin kun se on kielteinen, ilmoitetun tukisuunnitelman toteuttamisen tulevaisuudessa. [43]

69. Silloin kun komissio kuitenkin tekee myönteisen päätöksen ja toteaa, että toteutettu tukiohjelma tosiaan on sisämarkkinoille soveltuva tukiohjelma, sääntöjenvastainen tuki ei uhkaa aiheuttaa vahinkoa niille, joita asia koskee, eikä vääristää kilpailua, mikä lisäksi tekee tarpeettomaksi sisämarkkinoille soveltumattoman tuen toteuttamisen estämistä koskevan tavoitteen, johon SEUT 108 artiklan 3 kohdalla pyritään. Päätöksellä, jolla tämä tuki myönnetään taannehtivasti, ei siis vaaranneta tämän määräyksen tehokasta vaikutusta.

70. Katson lisäksi, että tässä tapauksessa sillä, että Viron tasavallan sallittaisiin hyväksyä komission sisämarkkinoille soveltuvaksi toteamaa tukea koskeva hakemus ja myös tätä päätöstä edeltävältä ajalta, pystyttäisiin takaamaan, ettei kilpailu vääristy markkinoilla. Näin olisi etenkin, kun otetaan huomioon, että käsiteltävässä asiassa tietyt toimijat näyttävät edelleen saaneen sääntöjenvastaisuuden aikana tukia aikaisemman ohjelman perusteella. Kun otetaan huomioon tämän ratkaisuehdotuksen 65 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, nämä toimijat eivät siten lähtökohtaisesti ole velvollisia palauttamaan tukea vaan ainoastaan maksamaan korkoa tänä aikana saadulle tuelle. Se, että toimijoiden, jotka eivät ole saaneet tukea, ei sallittaisi saada sitä taannehtivasti (saman ohjelman perusteella ja samalta ajalta), vaikka ne voisivat vaatia sitä komission sen päätöksen perusteella, jossa tuki todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi, uhkaisi aiheuttaa epäyhdenvertaista kohtelua, joka johtaisi kilpailun vääristymiseen.

71. Siltä osin kuin lopuksi kysymys Espon tilanteesta, kun Espo on asentanut tuotantolaitteiston vuonna 2009 mutta hakenut riidanalaista tukea ainoastaan tällä laitteistolla vuonna 2016 tuotetulle sähkölle, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, johtaako se, että tämä hakemus on tehty ajankohtana, jota vuoden 2014 päätös ei kattanut, Espon hakemuksen hylkäämiseen, vaikka tämä yhtiö voisi olla kelpoinen saamaan tukea vuoden 2014 päätöksellä

41 Tuomio 5.3.2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, 132 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 Espon, joka sai ajalla 2015–2016 edelleen tukea aikaisemmasta ohjelmasta, erityistapausta käsitellään tämän ratkaisuehdotuksen 77 kohdassa.

43 Tuomio 12.2.2008, CELF ja Ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, 47 ja 48 kohta).

hyväksytystä aikaisemmasta ohjelmasta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on siis ratkaistava, onko SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätty tukien toteuttamiskielto esteenä tällaiselle hakemukselle, jos kansallinen oikeus mahdollistaa sen.

72. Vaikka edellä esiin tuoduista syistä katson, ettei SEUT 108 artiklan 3 kohta ole esteenä sille, että Viron tasavalta hyväksyy tällaisen hakemuksen, jos kansallinen oikeus mahdollistaa sen, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tästä huolimatta velvollinen noudattamaan vuosien 2014 ja 2017 päätöksiä.

73. On ensinnäkin todettava, että kysymyksen muotoilu, sellaisena kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sen esittänyt, näyttää perustuvan lähtöolettamukseen, että Espolla olisi ollut oikeus tukeen tuotantolaitteiston asennuksesta vuonna 2009, mutta tilanne ei näytä oleva tämä vuosien 2014 ja 2017 päätösten perusteella, koska yhtiö oli jo saanut Viron ohjelman mukaista tukea 12 vuoden enimmäisajalta.

74. Toiseksi on huomattava, että Espo näyttää itse asiassa saaneen tukia tähän uuteen asennustyöhön vuodesta 2009 lähtien (asennusajankohta) ja vuoteen 2015 saakka (tukien myöntämistä koskevan 12 vuoden enimmäisajan päättymisajankohta). [44]

75. Kolmanneksi on todettava, että on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä tutkia, missä määrin Espon on maksettava korkoja vuosilta 2014–2015, koska saatu tuki oli sääntöjenvastaista. On siten todettava, että toisin kuin Veejaam, joka ei ollut saanut vuoden 2016 hakemukseensa liittyvää tukea, Espo on ennakkoratkaisupyynnön mukaan saanut tukea 1.4.2004 ja 31.12.2015 välisenä aikana. Tämän ratkaisuehdotuksen 65 kohdassa esitetyn oikeuskäytännön mukaan siinä tapauksessa, ettei tämä yhtiö ole velvollinen maksamaan saamaansa pääomaa takaisin, nousee näin ollen esiin kysymys, onko sen mahdollisesti maksettava korkoa tuen sääntöjenvastaisuuden ajalta.

76. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että neljänteen ja viidenteen kysymykseen vastataan siten, että kun komissio päättää olla vastustamatta SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti sovellettua valtiontukiohjelmaa, toimintatuen saamiseen oikeutetut henkilöt voivat hakea tuen maksamista komission päätöstä edeltäneeltä ajalta, jos kansalliset prosessisäännöt antavat tähän mahdollisuuden, mutta tämä edellyttää kuitenkin, että kaikki muut tässä päätöksessä asetetut edellytykset täytetään.

V Ratkaisuehdotus

77. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Riigikohusin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Komission tiedonannon ”Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020” 50 kohdan mukainen kannustavan vaikutuksen edellytys ei ole esteenä sille, että uusiutuvan energian tuottaja voi pyytää valtiontuen maksamista hankkeen toteutustöiden aloittamisen jälkeen, mutta tämä edellyttää kuitenkin, että kaikki muut komission päätöksessä, jossakyseinen tukiohjelma todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi, asetetut edellytykset täytetään.

[44] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 10 kohta.

2) Valtiontuen kannustavaa vaikutusta ei estä se, että tämän tuen perusteena oleva investointi on tehty ympäristöluvan ehtojen muuttumisen vuoksi, erityisesti tilanteessa, jossa hakija olisi tiukempien lupaehtojen vuoksi lopettanut toimintansa, ellei se olisi saanut kyseistä valtiontukea, kunhan myönnetty tuki täyttää edellytykset, jotka asetetaan komission päätöksessä, jossa kyseinen tukiohjelma todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi.

3) Kun komissio on valtiontukipäätöksellä vahvistanut niin voimassa olevan tukiohjelman kuin myös siihen suunnitellut muutokset sisämarkkinoille soveltuviksi, mutta jäsenvaltio ei noudata sitoumustaan soveltaa tukiohjelmaa ainoastaan tiettyyn määräpäivään saakka, tukiohjelman soveltamista tämän määräpäivän jälkeen pidetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettuna uutena tukena.

4) Kun komissio päättää olla vastustamatta SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti sovellettua valtiontukiohjelmaa, toimintatuen saamiseen oikeutetut henkilöt voivat hakea tuen maksamista komission päätöstä edeltäneeltä ajalta, jos kansalliset prosessisäännöt antavat tähän mahdollisuuden, mutta tämä edellyttää kuitenkin, että kaikki muut tässä päätöksessä asetetut edellytykset täytetään.