Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
A. RANTOS
fremsat den 2. juni 2022 [1]

Sag C-470/20

AS Veejaam,
OÜ Espo
mod
AS Elering

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Riigikohus (øverste domstol, Estland))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 108, stk. 3, TEUF – forordning (EU) 2015/1589 – artikel 1, litra c) – støtte, der ydes af medlemsstaterne – støtte til vedvarende energi – selskaber, som producerer vandkraft af vedvarende oprindelse og har modtaget støtte til vedvarende energi for den elektricitet, der produceres af deres vandgeneratorer – den tilskyndende virkning af støtte, hvorom der er ansøgt, efter at arbejdet på projektet er påbegyndt«

I. Indledning

1. Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 108, stk. 3, TEUF, artikel 1, litra c), i forordning (EU) 2015/1589 [2] og punkt 50 i retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 (herefter »retningslinjerne af 2014«) [3].

2. Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med tvister mellem to producenter af vedvarende energi, nemlig selskaberne Veejaam og Espo (herefter »appellanterne«), og Elering, som er den estiske myndighed med ansvar for tildeling af støtte til vedvarende energi, vedrørende de nævnte selskabers anmodninger om udbetaling af støtte til vedvarende energi som fastsat i den estiske lovgivning.

[1] – Originalsprog: fransk.

[2] – Rådets forordning af 13.7.2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT 2015, L 248, s. 9).

[3] – EUT 2014, C 200, s. 1.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

3. Artikel 1 i forordning 2015/1589 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås ved:

[…]

b) »eksisterende støtte«:

   i) med forbehold af […] tillægget til bilag IV til akten vedrørende […] Estlands […] tiltrædelse […], enhver form for støtte, der eksisterede inden [EUF-traktatens] ikrafttræden i de pågældende medlemsstater, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som var trådt i kraft før og er blevet fortsat efter [EUF-traktatens] ikrafttræden i de pågældende medlemsstater

   ii) godkendt støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som er godkendt af Kommissionen eller Rådet

   iii) støtte, som anses for at være godkendt i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning (EF) nr. 659/1999 [4] eller i henhold til artikel 4, stk. 6, i nærværende forordning, eller før [forordning nr. 659/1999], men efter denne procedure

   […]

c) »ny støtte«: enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte

[…]«

4. Punkt 49 og 50 i retningslinjerne af 2014 har følgende ordlyd:

»(49) Miljø- og energistøtte kan kun anses for at være forenelig med det indre marked, hvis den har en tilskyndelsesvirkning. Der er tale om en tilskyndelsesvirkning, hvis støtten får støttemodtageren til at ændre adfærd og øge miljøbeskyttelsen eller sikre et mere velfungerende, sikkert og bæredygtigt marked for energi til en rimelig pris, og hvis dette ikke ville være sket uden støtten. Støtten må ikke gå til dækning af omkostningerne ved en aktivitet, som virksomheden under alle omstændigheder ville have iværksat, eller kompensere for den normale forretningsmæssige risiko ved en økonomisk aktivitet.

(50) Efter Kommissionens opfattelse har støtten ingen tilskyndelsesvirkning for støttemodtageren, hvis arbejdet på projektet allerede var påbegyndt, inden støttemodtageren ansøgte de nationale myndigheder om støtte. I sådanne tilfælde, hvor støttemodtageren påbegynder gennemførelsen af projektet, før der ansøges om støtte, vil enhver støtte, der ydes til det pågældende projekt, ikke blive betragtet som forenelig med det indre marked.«

4 – Rådets forordning af 22.3.1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EFT 1999, L 83, s. 1).

5. Ved afgørelse af 28. oktober 2014 om en støtteordning til fordel for elektricitet fra vedvarende energikilder og effektiv kraftvarmeproduktion (statsstøtte SA.36023) [5] (herefter »støtteafgørelsen af 2014«) fastslog Europa-Kommissionen, at den estiske støtteordning ganske vist var i strid med den forpligtelse, der er fastsat i artikel 108, stk. 3, TEUF, men at den var forenelig med artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF.

6. Ved afgørelse af 6. december 2017 om ændringer af den estiske støtteordning til fordel for vedvarende energikilder og kraftvarmeproduktion (statsstøtte SA.47354) [6] (herefter »støtteafgørelsen af 2017«) fastslog Kommissionen efter at have konstateret, at Estland havde foretaget ændringer af den støtteordning, der var genstand for afgørelsen af 2014, i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF, at den støtteordning, der fulgte af de nævnte ændringer, var forenelig med det indre marked som omhandlet i artikel 107, stk. 3, TEUF (herefter under ét »støtteafgørelserne af 2014 og 2017«).

B. National ret

7. §§ 59, 59[1] og 108 i elektrituruseadus (loven om elektricitetsmarkedet) (*Riigi Teataja* af 30.6.2015, herefter »elmarkedsloven«) fastsætter:

»§ 59. Støtte

(1) Producenten har ret til at modtage støtte fra transmissionssystemoperatøren:

1) til produktion af elektricitet fra en vedvarende energikilde ved hjælp af et produktionsanlæg, hvis nettoydelse ikke overstiger 100 MW

[…]

§ 59[1]. Støttebetingelser

(1) Tildelingen af den støtte, der er omhandlet i nærværende lovs § 59, er underlagt følgende betingelser:

1) [E]lektriciteten produceres på et produktionsanlæg, der er i overensstemmelse med kravene i nærværende lov og i netreglerne

[…]

(2) Producenten er ikke berettiget til støtte:

[…]

4) hvis producenten ikke har de miljøtilladelser, der er nødvendige for produktion af elektricitet, eller ikke opfylder de betingelser, der er knyttet til disse tilladelser

[5] – EUT 2015, C 44, s. 2.

[6] – EUT 2018, C 121, s. 7.

(3) Den ansøgning, der er omhandlet i nærværende lovs § 52, stk. 2, skal indeholde data om produktionsanlæggene, de lovbestemte angivelser vedrørende tildeling af støtten og de oplysninger, der kræves af transmissionssystemoperatøren […]

[…]

§ 108. Støtteperioden

(1) Den støtte, der er omhandlet i nærværende lovs § 59, stk. 1, nr. 1)-4), kan udbetales i en periode på 12 år regnet fra produktionens påbegyndelse […]

[…]

(3) Det ovennævnte tidspunkt for produktionens påbegyndelse er den dato, hvor produktionsanlægget for første gang tilfører elektricitet til nettet eller en direkte linje.

[…]«

III. Tvisterne i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

8. Appellanterne er to selskaber, der har modtaget statsstøtte til produktion af energi fra vedvarende energi i Estland[7]. Efter at disse selskaber havde udskiftet de produktionsanlæg, for hvilke de oprindeligt havde modtaget denne støtte[8], indgav de nye ansøgninger om statsstøtte[9], som Elering gav afslag på, fordi de ikke opfyldte de betingelser, der er fastsat i ordningen for statsstøtte til vedvarende energi (herefter »den omhandlede støtteordning«). Det fremgik nemlig af denne ordning, at det kun var muligt at udbetale den pågældende støtte for dels at producere elektricitet på et helt nyt produktionsanlæg, dels at lette nye operatørers indtræden på markedet og ikke for at støtte elproducenter permanent.

9. Appellanterne anlagde således søgsmål til prøvelse af Elerings afgørelser ved Tallina Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallin, Estland). Ved domme af 10. oktober og 27. oktober 2017 frifandt denne domstol Elering. Selskaberne appellerede disse domme til Tallina Ringkonnakohus (appeldomstolen i Tallin, Estland). Efter at disse appeller var blevet forkastet ved domme af 27. juni og 15. november 2018, iværksætte appellanterne kassationsappel ved Riigikohus (øverste domstol, Estland), som er den forelæggende ret.

10. Denne ret har for det første henvist til problematikken med, at der kan være en modsætning mellem støtteafgørelserne af 2014 og 2017 og retningslinjerne af 2014 for så vidt angår vurderingen af tilskyndelsesvirkningen af den støtte til vedvarende energi, der er indført ved den omhandlede støtteordning. I disse afgørelser fastslog Kommissionen nemlig reelt, at det også var muligt at indgive støtteansøgningen, efter at de pågældende produktionsanlæg var blevet

[7] – Veejaam producerede fra 2001 til 2015 elektricitet på et vandkraftværk ved hjælp af to produktionsanlæg med en ydelse på mellem 100 og 200 kW. I perioden fra 2001 til 2012 modtog Veejaam den støtte til vedvarende energi, som er indført ved den estiske støtteordning, der er omhandlet i hovedsagen. Espo producerede energi på et vandkraftværk ved hjælp af en turbine med en ydelse på 15 kW. I 2009 blev en ny turbine med en ydelse på 45 kW taget i brug. Espo modtog støtte til vedvarende energi i perioden fra 2004 til 2015.

[8] – I 2015 udskiftede Veejaam de eksisterende produktionsanlæg med en ny turbinegenerator, der blev installeret på kraftværkets tidligere dæmningsanlæg. Det heraf følgende produktionsanlæg var således delvist nyt i forhold til det, der fandtes, da energiproduktionen blev påbegyndt.

[9] – I 2016 fremlagde Veejaam data om det nye anlæg til Elering med henblik på tildeling af støtte til vedvarende energi. Espo indgav ligeledes en ansøgning til Elering i 2016 vedrørende den turbine, der var blevet installeret i 2009.

installeret, hvorimod en støtteforanstaltning ifølge punkt 50 i retningslinjerne af 2014 ikke har nogen tilskyndelsesvirkning, hvis arbejdet på projektet allerede var påbegyndt, inden støttemodtageren ansøgte de nationale myndigheder om støtte.

11. Den forelæggende ret har for det andet anført, at Kommissionen i den udtalelse, som den var blevet anmodet om at afgive i hovedsagen i medfør af artikel 29, stk. 1, i forordning 2015/1589, konstaterede, at et selskab, der befandt sig i Veejaams situation, og som havde installeret nye produktionsanlæg for at opfylde de nye betingelser for tilladelse til brug af vand, ikke havde ret til støtte til vedvarende energi. For så vidt som arbejdet med at sikre overholdelsen af betingelserne i den estiske lovgivning skulle udføres under alle omstændigheder, var kravet om støttens tilskyndelsesvirkning ikke opfyldt, da dette arbejde ikke tjente noget relevant formål. Den nævnte ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt der ligeledes bør lægges vægt på, hvorfor Veejaam blev foranlediget til at installere et nyt anlæg. Den forelæggende ret ønsker således oplyst, om der ved undersøgelsen af, om statsstøtten i den foreliggende sag ville være forenelig med det indre marked, også bør tages hensyn til, at Veejaam ville have været nødt til at indstille elproduktionen, hvis selskabet ikke havde haft en forventning om, at det ville modtage støtte til vedvarende energi, og at den omhandlede støtte som følge heraf reelt havde en tilskyndelsesvirkning.

12. Den forelæggende ret er for det tredje i tvivl om de processuelle konsekvenser af Republikken Estlands tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, TEUF i forbindelse med gennemførelsen af den omhandlede støtteordning. Det fremgår nemlig af støtteafgørelsen af 2014, at Republikken Estland havde indført to støtteordninger for vedvarende energi. Ifølge den første ordning var kun eksisterende producenter, som havde påbegyndt produktionen senest den 1. marts 2013, berettiget til støtten, som blev tildelt automatisk, såfremt betingelserne i den dagældende lovgivning var opfyldt (herefter »den gamle ordning«). Den anden ordning medførte, at producenter, som havde påbegyndt deres produktion efter den 1. marts 2013, fra den 1. januar 2015 kun kunne opnå statsstøtte efter en udbudsprocedure (herefter »den nye ordning«). Republikken Estland traf ikke de lovgivningsmæssige foranstaltninger, der var nødvendige for at gennemføre den nye ordning, og fortsatte med at anvende den gamle ordning indtil 2017, hvilket indebar, at producenter, der havde påbegyndt produktionen efter den 1. marts 2013, ligeledes var berettiget til støtte. Kommissionen fastslog derfor i støtteafgørelsen af 2017, at Republikken Estland havde tilsidesat det forbud mod iværksættelse af statsstøtte, som er fastsat i artikel 108, stk. 3, TEUF.

13. Det skal således undersøges, om den omhandlede støtte som følge af den fortsatte anvendelse af den gamle ordning efter den oprindeligt fastsatte dato skal kvalificeres som »ny støtte« (der er iværksat uden Kommissionens godkendelse) eller som »eksisterende støtte« henset til sondringen mellem disse to former for støtte, der er omhandlet i forordning 2015/1589. Såfremt Domstolen fastslår, at der er tale om »ny støtte«, og at forlængelsen af den omhandlede gamle ordning først kunne anses for lovlig efter vedtagelsen af støtteafgørelsen af 2017, bør det undersøges, om appellanterne kunne være berettigede til støtte allerede fra 2016, hvor de ansøgte om tildeling af denne støtte.

14. På denne baggrund har Riigikohus (øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal EU-lovgivningen om statsstøtte, bl.a. det krav om en tilskyndelsesvirkning, som fremgår af punkt 50 i [retningslinjerne af 2014], fortolkes således, at en støtteordning, som giver en producent af vedvarende energi mulighed for at anmode om udbetaling af statsstøtte, efter at arbejdet på et projekt er påbegyndt, er i overensstemmelse med disse regler, hvis en national

bestemmelse giver enhver producent, som opfylder de i lovgivningen fastsatte betingelser, et krav på støtte og ikke giver den kompetente myndighed nogen skønsmæssige beføjelser i denne henseende?

2) Er tilskyndelsesvirkningen af statsstøtten under alle omstændigheder udelukket, hvis den investering, som har givet anledning til støtten, blev foretaget som følge af en ændring i betingelserne for en miljøtilladelse – også hvis ansøgeren, som i den foreliggende sag, sandsynligvis ville have indstillet sin aktivitet som følge af de skærpede betingelser for tilladelsen, hvis selskabet ikke havde modtaget statsstøtten?

3) Er der – bl.a. under hensyntagen til de betragtninger, som Den Europæiske Domstol har anlagt i dom[men i sag] C-590/14 P (præmis 49 [og] 50) – i en situation, hvor Kommissionen som i den foreliggende sag både har kendt en eksisterende støtteordning og planlagte ændringer ved en støtteafgørelse forenelig med det indre marked, og staten bl.a. har oplyst, at den kun vil anvende den eksisterende støtteordning indtil en bestemt skæringsdato, tale om ny støtte som omhandlet i artikel 1, litra c), i forordning [2015/1589], hvis den eksisterende støtteordning, som er baseret på de gældende retsforskrifter, fortsat anvendes ud over den skæringsdato, som staten har angivet?

4) Er personer, som har krav på driftsstøtte, i en situation, hvor Kommissionen efterfølgende har besluttet ikke at gøre indsigelse mod en støtteordning, som er anvendt i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF, berettigede til at ansøge om udbetaling af støtte også for tiden før Kommissionens afgørelse – forudsat at de nationale processuelle regler tillader dette?

5) Har en ansøger, som har ansøgt om driftsstøtte inden for rammerne af en støtteordning og har påbegyndt gennemførelsen af et projekt, som opfylder betingelser, som anses for at være forenelige med det indre marked, på et tidspunkt, hvor støtteordningen blev anvendt lovligt, men som har ansøgt om statsstøtte på et tidspunkt, hvor støtteordningen var blevet forlænget, uden at Kommissionen blev underrettet herom, uanset bestemmelsen i artikel 108, stk. 3, TEUF krav på støtte?«

15. Elering, den estiske regering og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Disse procesdeltagere samt Espo har desuden afgivet mundtlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt den 16. marts 2022.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

16. Det skal indledningsvis fremhæves, at den foreliggende sag vedrører komplekse retlige og faktiske omstændigheder, som navnlig er kendetegnet ved forekomsten af forskellige statsstøtteordninger, manglende overholdelse af »standstill«-forpligtelsen i artikel 108, stk. 3, TEUF og to afgørelser, hvorved Kommissionen ikke har gjort indsigelse mod disse ordninger.

17. Det skal ligeledes påpeges, at den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål på visse punkter vedrører fortolkningen af national ret. Denne ret har i øvrigt anmodet Domstolen om at belyse visse aspekter, der i det væsentlige er af faktuel og især teknisk karakter. Domstolen er imidlertid

ikke i besiddelse af visse oplysninger, som er nødvendige for at bekræfte eller afkræfte den nævnte rets foreløbige konklusioner. På disse punkter tilkommer det derfor denne ret at træffe den endelige afgørelse i lyset af de retningslinjer, som Domstolen udstikker for den.

18. Det skal i denne sammenhæng påpeges, at når Domstolen bliver forelagt en anmodning om præjudiciel afgørelse, er dens opgave i højere grad at oplyse den nationale ret om rækkevidden af de EU-retlige bestemmelser, med henblik på at sætte den nationale ret i stand til at anvende disse bestemmelser korrekt på de faktiske omstændigheder, som den skal tage stilling til, end selv at foretage denne anvendelse, så meget desto mere som Domstolen ikke nødvendigvis er i besiddelse af alle de hertil nødvendige oplysninger [10].

19. Efter disse præciseringer vil jeg i korte træk beskrive de vigtigste karakteristika ved den estiske statsstøtteordning og de vigtigste aspekter af støtteafgørelserne af 2014 og 2017.

20. Den estiske regering har fra 2003 anvendt en støtteordning i forskellige udformninger med det formål at øge [vedvarende energikilders andel] af elproduktionen i Estland [11]. Hovedformålet med den tildelte støtte var at udligne forskellen mellem produktionsomkostningerne og markedsprisen for at tilskynde virksomhederne til at opføre anlæg til produktion af vedvarende energi.

21. Det fremgik i denne sammenhæng af støtteordningen, at en producent på visse betingelser kunne opnå støtte fra systemoperatøren til produktion af elektricitet fra en vedvarende energikilde. For det første var støtten begrænset til nye producenter på markedet, som anvendte en bestemt type produktionsanlæg, hvis ydelse var fastsat på forhånd. For det andet blev støttebeløbet ikke fastlagt ud fra operatørens omkostninger til investering i installation af produktionsanlæg, men afhang af den mængde vedvarende energi, der skulle produceres. For det tredje var støttens udbetaling ikke knyttet til energiproducenten, men til produktionsanlægget, således at den samme producent principielt kunne opnå statsstøtte til flere forskellige anlæg. For det fjerde begrænsede den nævnte ordning den periode, hvor det var muligt at udbetale denne støtte, til 12 år regnet fra produktionens påbegyndelse, hvilket svarede til det tidspunkt, hvor dette anlæg havde tilført elektricitet til nettet for første gang.

22. Det ser imidlertid ud til, at det især er den forelæggende rets tvivl om fortolkningen af begrebet »produktionens påbegyndelse«, der ligger til grund for denne præjudicielle forelæggelse. Denne ret ønsker således navnlig oplyst, om »tidspunktet for produktionens påbegyndelse« som omhandlet i elmarkedslovens § 108, stk. 3, skal fastlægges ud fra tidspunktet for den oprindelige påbegyndelse af produktionen på kraftværket, eller om udskiftningen af et »produktionsanlæg« i samme kraftværk er tilstrækkelig til, at det kan antages, at der foreligger en ny »påbegyndelse af produktionen«. Den nævnte ret har ligeledes anført, at dette spørgsmål er snævert forbundet med den fortolkning, der skal anlægges af udtrykket »produktionsanlæg«, hvortil der henvises i den estiske lovgivning [12].

[10] – Dom af 21.6.2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, præmis 15).

[11] – Denne ordning blev ikke kvalificeret som »eksisterende« støtte, da Estland tiltrådte Unionen, og blev først anmeldt til Kommissionen i 2014.

[12] – Efter denne rets opfattelse skal den ligeledes afgøre, om begrebet »produktionsanlæg« ud over turbinegeneratoren (dvs. de elementer, der blev udskiftet i det foreliggende tilfælde) også omfatter dæmningsanlægget og afledningskanalen.

23. Selv om svaret på de præjudicielle spørgsmål, således som den forelæggende ret har påpeget, afhænger af kvalificeringen af disse to begreber, skal det nemlig fremhæves, at dette spørgsmål, herunder spørgsmålet om, hvorvidt der kan tales om *produktionens påbegyndelse*, når det kun er en del af et produktionsanlæg, der er udskiftet, alene skal besvares i henhold til national ret [13].

24. Det er imidlertid vigtigt at fremhæve, at den nationale ret er forpligtet til at rette sig efter støtteafgørelserne af 2014 og 2017, når den udøver sit skøn. Jeg vil i denne henseende påpege, at selv om begrebet *produktionens påbegyndelse* ikke blev defineret som sådan i disse afgørelser, blev det anvendt til at fastlægge begyndelsestidspunktet for den periode, hvor et selskab kan modtage statsstøtte i forbindelse med den omhandlede støtteordning. De nævnte afgørelser indeholdt således forskellige betingelser for støttetildeling, heriblandt – navnlig – betingelsen om, at støttens samlede varighed ikke må overstige 12 år regnet fra »produktionens påbegyndelse« [14].

25. Jeg vil også præcisere, at ifølge Domstolens faste praksis skal rækkevidden af den godkendelse, der meddeles ved Kommissionens afgørelser på statsstøtteområdet, afgøres under henvisning til den pågældende medlemsstats anmeldelse af støtteordningen [15]. Det skal ligeledes påpeges, at den relevante bestemmelse i lovforslaget, nemlig elmarkedslovens § 108, som de estiske myndigheder anmeldte til Kommissionen i forbindelse med den støtteordning, der blev godkendt ved støtteafgørelsen af 2014, ikke efterlader nogen tvivl herom [16].

26. Henset til det ovenfor anførte ser det umiddelbart og med forbehold af den nationale rets prøvelse ud til, at den omhandlede støtteordning ikke gør det muligt at imødekomme appellanternes ansøgninger (og at Elering med rette afslog deres ansøgninger). Det er således min opfattelse, at støtteafgørelserne af 2014 og 2017 skal fortolkes således, at udskiftningen af et produktionsanlæg ikke skaber en »ny ret« til statsstøtte og i hvert fald ikke udløser en ny 12-årig periode, hvor der kan udbetales støtte.

27. Det skal påpeges, at den forelæggende ret med det første og det andet spørgsmål synes at spørge Domstolen om den gamle ordnings forenelighed med EU-reglerne om statsstøtte og dermed om selve lovligheden af støtteafgørelserne af 2014 og 2017.

28. Det skal imidlertid præciseres, at ingen af parterne i hovedsagen har anfægtet lovligheden af de nævnte afgørelser fra Kommissionen eller mere generelt lovligheden af de omhandlede støtteordninger. Kommissionens afgørelser er heller ikke blevet anfægtet af parterne i hovedsagen eller af tredjeparter inden for den frist på to måneder, der er fastsat i artikel 263 TEUF. Under disse omstændigheder bør Kommissionens afgørelser, som den estiske regering med rette har fremhævet, være bindende for de nationale domstole for at sikre overholdelsen af retssikkerhedsprincippet [17].

[13] – Tilsvarende er de spørgsmål om produktionsanlæggenes kvalificering, som den forelæggende ret har rejst, faktiske spørgsmål, som kun kan fortolkes af den nationale ret.

[14] – Jf. 62., 73., 109. og 111. betragtning til støtteafgørelsen af 2014 og 66. betragtning til støtteafgørelsen af 2017.

[15] – Dom af 16.12.2010, Kahla Thüringen Porzellan mod Kommissionen (C-537/08 P, EU:C:2010:769, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

[16] – Det lovforslag (elmarkedsloven), der blev anmeldt til Kommissionen, bestemte i § 108, at »[d]er […] ikke [ydes] støtte til elektricitet produceret på et nyt produktionsanlæg, der er installeret på det samme sted til erstatning for et gammelt produktionsanlæg, hvis der i overensstemmelse med nærværende lov allerede er ydet støtte i 12 år til elektricitet produceret på det produktionsanlæg, der skal udskiftes. Der ydes støtte til elektricitet produceret på et produktionsanlæg, der er opført som erstatning for et gammelt produktionsanlæg, i op til 12 år efter, at produktionen blev påbegyndt på det oprindelige produktionsanlæg«.

[17] – Dom af 9. marts 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, præmis 25).

29. Efter disse præciseringer vedrørende den omhandlede støtteordning og Kommissionens afgørelser vil jeg nu behandle den forelæggende rets spørgsmål, der for det første og det andet spørgsmåls vedkommende vedrører fortolkningen af kriteriet om en »tilskyndelsesvirkning«, som udgør en forudsætning for, at der kan ydes statsstøtte til energi og miljø. Det tredje, det fjerde og det femte spørgsmål vedrører processuelle aspekter i forbindelse med de forskellige sammenfaldende støtteordninger, der er indført af Republikken Estland, og de processuelle konsekvenser af den eventuelle manglende anmeldelse af disse ordninger til Kommissionen.

B. Det første præjudicielle spørgsmål

30. Med det første spørgsmål har den forelæggende ret nærmere bestemt anmodet Domstolen om at oplyse, om den gamle ordning er i overensstemmelse med punkt 50 i retningslinjerne af 2014, hvorefter en støtteforanstaltning ikke har nogen tilskyndelsesvirkning, hvis arbejdet på projektet allerede var påbegyndt, inden støttemodtageren ansøgte de nationale myndigheder om støtte. Denne ret har således mere generelt anmodet Domstolen om at tage stilling til rækkevidden af de retningslinjer, som Kommissionen har fastsat i tilfælde af en eventuel konflikt i forhold til en afgørelse, som Kommissionen har truffet på statsstøtteområdet.

31. Jeg vil indledningsvis, således som Domstolen bl.a. præciserede i Kotnik-dommen [18], påpege, at Kommissionens retsakter, herunder dens retningslinjer, ikke kan skabe selvstændige forpligtelser for medlemsstaterne, men blot fastsætter betingelser med henblik på at sikre, at statsstøtte, som Kommissionen skal tage hensyn til ved udøvelsen af det vide skøn, som den har i henhold til artikel 107, stk. 3, TEUF, er forenelig med det indre marked.

32. Med vedtagelsen af sådanne vejledende regler og med offentliggørelsen heraf, hvorved det tilkendegives, at Kommissionen vil anvende dem på de af reglerne omhandlede tilfælde, har den pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af nævnte skøn, og den kan principielt ikke fravige disse regler uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for en tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger såsom ligebehandlingsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning [19]. Dette indebærer i praksis, at hvis en medlemsstat anmelder en påtænkt statsstøtte, som er i overensstemmelse med retningslinjerne, skal Kommissionen principielt godkende den påtænkte støtte. Medlemsstaterne bevarer imidlertid muligheden for at anmelde påtænkt statsstøtte, som ikke opfylder de ved denne meddelelse fastsatte kriterier, til Kommissionen, og sidstnævnte kan under særlige omstændigheder godkende sådan påtænkt støtte [20].

33. Det følger heraf, at Kommissionen bevarer friheden til erklære en støtteordning, for hvilken kravet om en tilskyndelsesvirkning blev opfyldt på anden vis end ved indgivelse af ansøgningen, inden arbejdet blev påbegyndt, for forenelig med det indre marked. I det foreliggende tilfælde fastslog Kommissionen under hensyntagen til en række andre kriterier og til den omhandlede støtteordnings konkrete økonomiske virkninger, at den havde en »tilskyndelsesvirkning«, selv om en støttemodtager kunne ansøge om støtte, efter at arbejdet var påbegyndt.

34. Kommissionen konstaterede i denne forbindelse, at de berørte virksomheder ikke på normale markedsvilkår (og uden statsstøtte) ville være tilskyndet til at opføre anlæg til produktion af vedvarende energi, da disse anlæg ikke ville være konkurrencedygtige. Hovedformålet med den

18 – Dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl. (C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 44).

19 – Dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl. (C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 40).

20 – Dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl. (C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 43-45).

tildelte støtte var således at udligne forskellen mellem produktionsomkostningerne og markedsprisen for at tilskynde virksomhederne til at opføre sådanne anlæg. Kommissionen fremhævede i øvrigt, at et væsentligt kendetegn ved den omhandlede støtteordning er, at støtteyderen ikke har nogen skønsmæssige beføjelser i forbindelse med støttens tildeling, såfremt støtteansøgeren opfylder de betingelser, der er fastsat i lovgivningen. Kommissionen konkluderede således, at denne ordning opfyldte kravet om en tilskyndelsesvirkning, og konstaterede, at det uden denne støtte ikke ville have været muligt at iværksætte nye projekter inden for vedvarende energi tilstrækkeligt hurtigt og i den krævede målestok [21].

35. Henset til det ovenfor anførte foreslår jeg, at det første præjudicielle spørgsmål besvares med, at kravet om en tilskyndelsesvirkning i punkt 50 i retningslinjerne af 2014 ikke er til hinder for, at en producent af vedvarende energi kan anmode om udbetaling af statsstøtte, efter at arbejdet på et projekt er påbegyndt, dog forudsat at alle de øvrige betingelser, der fremgår af den afgørelse, hvorved Kommissionen har fastslået, at den omhandlede støtteordning er forenelig med det indre marked, er opfyldt.

C. Det andet præjudicielle spørgsmål

36. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om statsstøttens tilskyndelsesvirkning under alle omstændigheder er udelukket, hvis den investering, som har givet anledning til denne støtte, blev foretaget som følge af en ændring i betingelserne for en miljøtilladelse – også hvis ansøgeren i mangel af statsstøtte sandsynligvis ville have indstillet sin aktivitet som følge af de skærpede betingelser for tilladelsen.

37. Dette spørgsmål vedrører med andre ord forekomsten af en tilskyndelsesvirkning i det tilfælde, hvor udskiftningen af et produktionsanlæg skyldes en ændring af de retlige rammer for sådanne investeringer.

38. Jeg gør indledningsvis opmærksom på, at det nævnte spørgsmål kun vedrører en af appellanterne, nemlig Veejaam, som i 2015 var nødt til at udskifte sit produktionsanlæg med et nyt på grund af ændringer af den estiske lovgivning, som gjorde det umuligt fortsat at producere elektricitet effektivt med det gamle produktionsanlæg.

39. Hvad dernæst angår tilskyndelsesvirkningen henvises der i støtteafgørelserne af 2014 og 2017 til punkt 49 i retningslinjerne af 2014, hvorefter miljø- og energistøtte kun kan anses for at være forenelig med det indre marked, hvis den har en tilskyndelsesvirkning.

40. Når det kontrolleres, om støtten har en tilskyndelsesvirkning, skal der ske en sammenligning mellem på den ene side et hypotetisk scenario, hvor der ydes støtte til virksomheden, og et »kontrafaktisk« scenario, hvor der ikke udbetales støtte. Ved udarbejdelsen af det sidstnævnte scenario skal der tages hensyn til alle objektive faktiske forhold såsom miljøkravene, der har betydning for en konkret produktionsenheds rentabilitet. Den støttebevilgende myndighed er således forpligtet til at kontrollere det »kontrafaktiske« scenarios troværdighed og bekræfte, at støtten har den krævede tilskyndelsesvirkning.

41. Det skal herved nævnes, at det ikke fremgår af retningslinjerne af 2014, at den omstændighed, at der foretages en investering for at tage højde for en ændring i betingelserne for opnåelse af en miljøtilladelse, under alle omstændigheder udelukker, at støtten har en tilskyndelsesvirkning. Det

[21] – Jf. 64. betragtning til støtteafgørelsen af 2014 samt 62. og 63. betragtning til støtteafgørelsen af 2017.

samme gælder for støtteafgørelsen af 2014, som ikke specifikt omhandler det tilfælde, der er nævnt i det andet præjudicielle spørgsmål, dvs. det tilfælde, hvor der foretages en investering som følge af skærpede betingelser i national ret.

42. Med forbehold af nedenstående bemærkninger er det derfor min opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at statsstøtten har en tilskyndelsesvirkning, hvis den investering, som har givet anledning til denne støtte, blev foretaget som følge af en ændring i betingelserne for en miljøtilladelse (bl.a. fordi den oprindelige støtte blev utilstrækkelig som følge af en ændring af miljøkravene).

43. Det skal herved fremhæves, at afgørelsen af hovedsagerne ifølge den forelæggende ret afhænger af, om »tidspunktet for produktionens påbegyndelse« som omhandlet i elmarkedslovens § 108, stk. 3, skal fastlægges ud fra tidspunktet for den oprindelige påbegyndelse af produktionen på kraftværket, eller om udskiftningen af et »produktionsanlæg« i samme kraftværk er tilstrækkelig til, at det kan antages, at der foreligger en ny »påbegyndelse af produktionen«[22]. Svaret på dette spørgsmål gør det muligt at fastslå, om Veejaam har krav på udbetaling af ny statsstøtte, selv om selskabet allerede havde modtaget en sådan støtte i den 12-årige periode, der er fastsat i den estiske ordning, for et anlæg, som oprindeligt blev installeret på det samme vandkraftværk, og som er blevet udskiftet.

44. Som jeg har nævnt i punkt 23-25 i dette forslag til afgørelse, er den nationale domstol imidlertid forpligtet til at tage hensyn til de betingelser, der er knyttet til støtteafgørelserne af 2014 og 2017, hvis det nævnte spørgsmål vedrører national ret og er omfattet af denne domstols skønsmæssige beføjelser. Det skal herved erindres, at udbetalingen af statsstøtte på grundlag af støtteafgørelserne af 2014 og 2017 er underlagt en række betingelser, herunder betingelsen om, at den tildelte støttes varighed er begrænset til en periode på 12 år.

45. Det er endelig ligeledes vigtigt at fremhæve, at det følger af formålene med den estiske ordning, som Kommissionen godkendte, at den sigter mod at lette nye operatørers indtræden på markedet for vedvarende energi. Det fremgår på ingen måde af støtteafgørelserne af 2014 og 2017, at formålet med denne ordning er permanent (eller i hvert fald i mere end de 12 år, der er fastsat i denne ordning) at understøtte producenter, som allerede har modtaget statsstøtte med henblik på at investere i vedvarende energi. Hvis det antages, at enhver udskiftning af et anlæg igangsætter en ny støtteperiode på 12 år, kan det således – ud over at føre til overkompensation – resultere i, at de berørte virksomheder modtager tilskud automatisk og (næsten) uafbrudt, og dermed fjerne enhver forretningsmæssig risiko.

46. Det er uden betydning herfor, at udskiftningen af anlægget i det foreliggende tilfælde skyldtes en ændring af de retlige rammer for sådanne investeringer. Hvis Veejaams tilgang følges, vil det nemlig indebære, at tildeling af statsstøtte helt og holdent kan afhænge af de love eller administrative bestemmelser, der vedtages i medlemsstaterne, uden at der tages hensyn til Kommissionens afgørelser, hvilket ikke er foreneligt med EU-reglerne på statsstøtteområdet.

47. Det følger af det ovenfor anførte, at det principielt tilkommer den forelæggende ret, henset til de faktiske omstændigheder i sagen, at undersøge troværdigheden af det »kontrafaktiske« scenario, som Veejaam beskrev i sin støtteansøgning, og navnlig muligheden for, at dette selskab ville have indstillet sin aktivitet som følge af de nye skærpede betingelser, hvis det ikke havde

[22] – Jf. punkt 22 i dette forslag til afgørelse.

modtaget støtten. I forbindelse med denne undersøgelse er denne ret imidlertid bundet af støtteafgørelserne af 2014 og 2017 og navnlig af betingelsen om støttens maksimale varighed, som er fastsat til 12 år.

48. Jeg foreslår på denne baggrund, at det andet præjudicielle spørgsmål besvares med, at statsstøttens tilskyndelsesvirkning ikke er udelukket, hvis den investering, som har givet anledning til denne støtte, blev foretaget som følge af en ændring i betingelserne for en miljøtilladelse, bl.a. hvis ansøgeren ville have indstillet sin aktivitet som følge af de skærpede betingelser for tilladelsen, såfremt selskabet ikke havde modtaget statsstøtten, forudsat at den tildelte støtte opfylder de betingelser, der er fastsat i den afgørelse, hvorved Kommissionen har fastslået, at den omhandlede støtteordning er forenelig med det indre marked.

D. Det tredje præjudicielle spørgsmål

49. Med det tredje spørgsmål ønskes det oplyst, om Republikken Estland har iværksat ny støtte uden Kommissionens godkendelse.

50. Det fremgår som nævnt af støtteafgørelsen af 2014 og af de oplysninger, som Domstolen er i besiddelse af, at Republikken Estland havde til hensigt at opretholde den gamle ordning indtil den 31. december 2014, hvor den nye ordning, som er baseret på en udbudsprocedure mellem operatørerne og også er åben for producenter, der har påbegyndt deres aktivitet efter den 1. marts 2013, skulle være trådt i kraft [23]. Den nye ordnings ikrafttrædelse blev imidlertid forsinket, og den gamle ordning var derfor stadig i anvendelse i Estland på det tidspunkt, hvor Veejaam og Espo i 2016 indgav deres støtteansøgninger til Elering. I støtteafgørelsen af 2017 konstaterede Kommissionen, at anvendelsen af den gamle ordning efter den 31. december 2014 udgjorde en tilsidesættelse af den »standstill«-forpligtelse, der er fastsat i artikel 108, stk. 3, TEUF [24], hvorefter den på ny erklærede, at støtten var forenelig med det indre marked, og tillod forlængelsen af den gamle støtteordning indtil den 31. december 2016.

51. Den forelæggende ret er i denne sammenhæng i tvivl om, hvorvidt den forlængede anvendelse af den gamle ordning, der var blevet til »eksisterende støtte« som følge af godkendelsen i støtteafgørelsen af 2014, efter den dato, der var meddelt Kommissionen, skal betragtes som »ny støtte« som omhandlet i artikel 1, litra c), i forordning 2015/1589.

52. Det skal for det første påpeges, at der i henhold til EU-retten såvel materielt som processuelt er forskel på »eksisterende støtte« og »ny støtte«. Dels kvalificeres en statslig foranstaltning, som falder ind under en af de fem kategorier af eksisterende støtte, der er angivet i artikel 1, litra b), i forordning 2015/1589, som »eksisterende støtte« [25]. Dels defineres ny støtte i denne forordnings artikel 1, litra c), som »enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte«. En foranstaltnings kvalificering som eksisterende støtte eller ny støtte har i øvrigt betydning for, hvilken procedure Kommissionen skal følge, når den kontrollerer, om denne foranstaltning er forenelig med det indre marked.

[23] – Jf. 27., 28. og 106. betragtning til støtteafgørelsen af 2014.

[24] – Jf. 29., 31. og 96. betragtning til støtteafgørelsen af 2017.

[25] – I det foreliggende tilfælde er den relevante kategori af eksisterende støtte den, der er defineret i denne forordnings artikel 1, litra b), nr. ii).

53. Der kan i henhold til artikel 108, stk. 1, TEUF løbende iværksættes eksisterende støtte, så længe Kommissionen ikke har fastslået dens uforenelighed. Ifølge denne artikels stk. 3 skal Kommissionen derimod underrettes om enhver påtænkt ny støtte [26], og den må ikke iværksættes, før fremgangsmåden har ført til en endelig afgørelse [27]. I modsætning til ny støtte, der anses for »ulovlig«, hvis den ydes af en medlemsstat i strid med den suspensionspligt, der er fastsat i dette stykke, skal ny støtte således anses for lovlig, så længe Kommissionen ikke som led i den løbende undersøgelse, der er omhandlet i artikel 108, stk. 1, TEUF, har fastslået, at den er uforenelig med det indre marked [28].

54. Jeg gør for det andet opmærksom på, at det fremgår af støtteafgørelsen af 2014, at Kommissionen fastslog, at den gamle støtteordning var forenelig med det indre marked, baseret på en række tilsagn, som Republikken Estland afgav, bl.a. et tilsagn om at begrænse anvendelsen af denne ordning til perioden frem til den 31. december 2014 [29]. Det skal herved påpeges, at den forelæggende ret selv har fastslået i forelæggelsesafgørelsen, at Republikken Estland forlængede den eksisterende støtteordning uden Kommissionens godkendelse og dermed i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF. I støtteafgørelsen af 2017 angav Kommissionen ligeledes, at de estiske myndigheder havde indført den pågældende støtteforanstaltning, inden Kommissionen traf den endelige afgørelse, idet de var fortsat med at anvende den eksisterende støtteordning efter den 1. januar 2015 og således havde givet producenter adgang til ordningen [30].

55. Ifølge Domstolens faste praksis gælder Kommissionens tilladelse til at iværksætte støtte, der er forenelig med det indre marked, imidlertid kun, for så vidt som medlemsstaten overholder de forpligtelser, som den har påtaget sig, og som er en integrerende del af den tilladte foranstaltning. Hvis der ikke er fastsat sådanne forpligtelser i national ret, tilkommer det medlemsstaten at ændre sin lovgivning på en hensigtsmæssig måde for at kunne overholde de forpligtelser, som den har foreslået, og holde sig inden for rammerne af den tilladelse, som Kommissionen har givet [31].

56. Det skal i denne henseende fremhæves, at Domstolen i dom DEI og Kommissionen mod Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797), som den forelæggende ret i øvrigt har nævnt udtrykkeligt i sit tredje spørgsmål, fastslog, at en eksisterende støttes gyldighedsperiode anses for et forhold, der kan påvirke Kommissionens vurdering af denne støttes forenelighed med det indre marked [32]. Under disse omstændigheder skal en forlængelse af en eksisterende støttes gyldighedsperiode betragtes som en ændring af en eksisterende støtte og udgør derfor i henhold til artikel 1, litra c), i forordning 2015/1589 ny støtte [33].

[26] – Herunder enhver påtænkt ændring af eksisterende støtteforanstaltninger, eftersom ændringer i eksisterende støtte betragtes som ny støtte som omhandlet i artikel 1, litra c), i forordning 2015/1589.

[27] – Dom af 26.10.2016, DEI og Kommissionen mod Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, præmis 45).

[28] – Dom af 18.11.2010, NDSHT mod Kommissionen (C-322/09 P, EU:C:2010:701, præmis 52).

[29] – Dette bestrides af Elering, der har anlagt en anden fortolkning af støtteafgørelsen af 2014. Elering har således anført, at den gamle ordning ikke havde nogen udløbsdato, og at det ikke fremgik af støtteafgørelsen af 2014, at Kommissionen havde betinget godkendelsen af den gamle ordning af, at den skulle udløbe den 31.12.2014, eller at den skulle erstattes af den nye ordning. Det følger heraf, at Republikken Estland med rette kunne undlade at gennemføre de ændringer, der blev godkendt ved den nævnte afgørelse, og fortsætte med at anvende den gamle støtteordning, der blev godkendt ved denne afgørelse.

[30] – Jf. afsnit 3.2 i støtteafgørelsen af 2017.

[31] – Dom af 15.10.2015, Iglesias Gutiérrez og Rion Bea (C-352/14 og C-353/14, EU:C:2015:691, præmis 28 og 29).

[32] – Dom af 26.10.2016, DEI og Kommissionen mod Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

[33] – Dom af 26.10.2016, DEI og Kommissionen mod Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

57. Det tredje spørgsmål skal som følge heraf besvares med, at når Kommissionen ved en afgørelse om statsstøtte har erklæret både en eksisterende støtteordning og påtænkte ændringer heraf forenelige med det indre marked, men medlemsstaten ikke har overholdt sit tilsagn om kun at anvende denne ordning indtil en bestemt dato, betragtes anvendelsen af den nævnte ordning efter denne dato som »ny støtte« som omhandlet i artikel 1, litra c), i forordning 2015/1589.

E. Det fjerde og det femte præjudicielle spørgsmål

58. Med det fjerde og det femte spørgsmål har den forelæggende ret anmodet om en præcisering af virkningerne af en eventuel tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, TEUF i forbindelse med de ansøgninger om statsstøtte, som appellanterne indgav i den periode, hvor denne støtte kunne anses for ulovlig. Disse spørgsmål er især relevante, hvis Domstolen fastslår, at den gamle ordning, udgjorde ny og dermed ulovlig støtte i perioden fra 2015 til 2017. Henset til den foreslåede besvarede af det tredje præjudicielle spørgsmål er det efter min opfattelse nødvendigt at besvare det fjerde og det femte præjudicielle spørgsmål.

59. Med det fjerde spørgsmål ønskes det således oplyst, om Veejaam og Espo havde krav på støtte allerede fra 2016, hvor de indgav deres ansøgninger, eller kun fra tidspunktet for vedtagelsen af støtteafgørelsen af 2017. Det femte spørgsmål er knyttet til Espos særlige situation. Dette selskab har nemlig ansøgt om tildeling af støtte på et tidspunkt (i 2016), hvor denne støtte kunne anses for ulovlig, hvorimod den investering, der fandt sted i 2009, kunne være omfattet af den godkendelse, der blev givet i støtteafgørelsen af 2014.

60. Da disse spørgsmål er forbundet med hinanden, foreslår jeg, at de behandles samlet.

61. Jeg vil indledningsvis henvise til, at Kommissionen har anført, at det fjerde og det femte spørgsmål er hypotetiske og som følge heraf bør afvises, i og med at appellanterne hverken havde ret til støtte efter den gamle støtteordning eller efter den nye støtteordning, fordi de allerede havde modtaget støtte i en periode på 12 år.

62. Appellanterne synes ganske rigtigt ikke at have ret til udbetaling af ny støtte – bl.a. af den grund, som Kommissionen har angivet [34]. Svaret på spørgsmålet om, hvorvidt appellanterne er berettiget til støtte, afhænger imidlertid i sidste ende af fortolkningen af visse faktuelle forhold og af fortolkningen af den estiske ordning, der alene henhører under national ret. Efter min opfattelse er det derfor nødvendigt at besvare disse spørgsmål, men også at fremhæve, at de nævnte svar forudsætter, at de betingelser, der er knyttet til støtteafgørelserne af 2014 og 2017, er opfyldt.

63. Det skal påpeges, at det følger af den gamle ordnings kvalificering som »ny støtte« på grund af tilsidesættelse af anmeldelsespligten i artikel 108, stk. 3, TEUF, at denne støtte var »ulovlig« i tidsrummet fra 2015 til 2017. Den nævnte støtte blev først til »eksisterende (og dermed »lovlig«) støtte« den 6. december 2017, hvor dens forlængelse blev erklæret forenelig med det indre marked ved Kommissionens afgørelse [35].

64. Ifølge fast retspraksis indebærer Kommissionens godkendelsesafgørelse ikke, at uanmeldte støtteforanstaltninger, der strider mod artikel 108, stk. 3, TEUF, efterfølgende lovliggøres [36]. Domstolen har således fastslået, at den omstændighed, at en støtteforanstaltning (eller en del af

[34] – Jf. punkt 24-26 i dette forslag til afgørelse.

[35] – Jf. i denne retning dom af 21.10.2003, van Calster m.fl. (C-261/01 og C-262/01, EU:C:2003:571, præmis 56).

[36] – Dom af 19.3.2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, præmis 76).

denne foranstaltning) er ulovlig, fordi forpligtelsen til at anmelde den er tilsidesat, ikke påvirkes af, at den nævnte foranstaltning er blevet fundet forenelig med det indre marked ved en endelig afgørelse fra Kommissionen [37]. Enhver anden fortolkning ville tilskynde til tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, tredje punktum, TEUF og medføre, at denne artikel mister sin effektive virkning [38]. Hvis manglende iagttagelse af artikel 108, stk. 3, TEUF i forbindelse med en bestemt støtteplan, uanset om den er forenelig med det indre marked eller ej, ikke medførte nogen større risiko eller straf, end hvis denne bestemmelse var overholdt, ville medlemsstaternes incitament til at anmelde og afvente en afgørelse vedrørende støttens forenelighed – og dermed rækkevidden af Kommissionens kontrol – nemlig formindskes kraftigt [39].

65. Det følger af det ovenstående, at procedurefejlen består, uafhængigt af om en støtte eventuelt er forenelig med det indre marked. EU-retten pålægger således for det første de nationale domstole at træffe passende foranstaltninger for effektivt at afhjælpe virkningerne af ulovligheden og navnlig at beskytte borgernes rettigheder mod tilsidesættelser, der følger af en støttes ulovlighed. For det andet skal den nationale domstol i henhold til EU-retten pålægge støttemodtageren at betale renter for den periode, hvor denne støtte var ulovlig [40]. Denne pligt, der påhviler den nationale domstol, følger af den omstændighed, at iværksættelse af en støtteforanstaltning i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF giver støttemodtageren en uretmæssig fordel, som består i dels, at den pågældende ikke betalte renter, der skulle have været erlagt af den pågældende støtte, hvis denne havde måttet låne beløbet på markedet i afventning af Kommissionens vedtagelse af en endelig afgørelse, dels en forbedring af den pågældendes konkurrencemæssige stilling over for andre erhvervsdrivende på markedet i den periode, hvor den pågældende støtte var ulovlig [41].

66. Det skal imidlertid påpeges, at der i den foreliggende sag ikke blev udbetalt støtte til appellanterne i »den periode, hvor støtten var ulovlig« (i tidsrummet fra 2015 til 2017), i forbindelse med de ansøgninger, som de indgav i 2016 [42]. Disse selskaber er som følge heraf ikke forpligtet til at betale renter af beløb, som de aldrig har modtaget (i forbindelse med disse ansøgninger). Det skal derfor undersøges, om de estiske myndigheder i et sådant tilfælde kan udbetale støtten med tilbagevirkende kraft, således at de ikke tager udgangspunkt i tidspunktet for støtteafgørelsen af 2017, men i tidspunktet for støtteansøgningen i 2016, såfremt en sådan fremgangsmåde er tilladt i henhold til national ret.

67. Det er af følgende grunde min opfattelse, at dette spørgsmål skal besvares bekræftende.

68. Det skal påpeges, at artikel 108, stk. 3, TEUF har til formål at sikre, at en støtte, der er uforenelig med det indre marked, aldrig gennemføres, og at der kun gennemføres støtte, som er forenelig med det indre marked. Dette formål opnås indledningsvis foreløbigt ved det forbud, som er foreskrevet i denne bestemmelse, og efterfølgende endeligt ved Kommissionens endelige afgørelse, der – når den er negativ – er til hinder for, at den anmeldte påtænkte støtte gennemføres i fremtiden [43].

37 – Dom af 21.10.2003, van Calster m.fl. (C-261/01 og C-262/01, EU:C:2003:571, præmis 62).

38 – Dom af 24.11.2020, Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

39 – Dom af 24.11.2020, Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

40 – Dom af 5.3.2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, præmis 134 og den deri nævnte retspraksis).

41 – Dom af 5.3.2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, præmis 132 og den deri nævnte retspraksis).

42 – Den særlige situation for Espo, der fortsatte med at modtage støtte efter den gamle ordning i 2015 og 2016, behandles i punkt 75 i dette forslag til afgørelse.

43 – Dom af 12.2.2008, CELF og ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, præmis 47 og 48).

69. Når Kommissionen træffer en positiv afgørelse og fastslår, at den støtteordning, der er iværksat, faktisk er forenelig med det indre marked, risikerer den ulovlige støtte imidlertid ikke at skade de berørte personer og at medføre konkurrencefordrejning, hvilket i øvrigt overflødiggør det formål om at forhindre iværksættelse af uforenelig støtte, der forfølges med artikel 108, stk. 3, TEUF. En afgørelse, hvorved denne støtte tildeles med tilbagevirkende kraft, rejser derfor ikke tvivl om denne bestemmelses effektive virkning.

70. Det er i øvrigt min opfattelse, at hvis Republikken Estland i den foreliggende sag får mulighed for at imødekomme en ansøgning om udbetaling af støtte, som Kommissionen har erklæret forenelig med det indre marked, også for tiden før denne afgørelse, kan det sikre, at der ikke opstår konkurrencefordrejning på markedet, bl.a. henset til, at visse operatører i det foreliggende tilfælde synes at være fortsat med at modtage støtte efter den gamle ordning i den periode, hvor støtten var ulovlig. Disse operatører er således, henset til den retspraksis, der er nævnt i punkt 65 i dette forslag til afgørelse, principielt ikke forpligtet til at tilbagebetale støtten, men alene til at betale renter af den støtte, der er modtaget i denne periode. Hvis operatører, der ikke har modtaget støtte, ikke får mulighed for at modtage støtte med tilbagevirkende kraft (efter den samme ordning og i den samme periode), selv om de er berettiget hertil i medfør af en afgørelse, hvorved Kommissionen har anset støtten for at være forenelig med det indre marked, risikerer det imidlertid at medføre forskelsbehandling, der resulterer i konkurrencefordrejning.

71. Hvad endelig angår situationen for Espo, som installerede et produktionsanlæg i 2009, men udelukkende har ansøgt om den omhandlede støtte for elektricitet produceret på dette anlæg i 2016, ønsker den forelæggende ret oplyst, om denne ansøgning skal afslås, fordi den blev indgivet på et tidspunkt, der ikke var omfattet af støtteafgørelsen af 2014, selv om dette selskab kunne være støtteberettiget efter den gamle ordning, der blev godkendt ved støtteafgørelsen af 2014. Dette rejser ifølge denne ret spørgsmålet om, hvorvidt det forbud mod iværksættelse af støtte, som er fastsat i artikel 108, stk. 3, TEUF, kan være til hinder for en sådan ansøgning, selv om den er i overensstemmelse med national ret.

72. Selv om det af de nævnte grunde er min opfattelse, at artikel 108, stk. 3, TEUF, ikke er til hinder for, at Republikken Estland imødekommer en sådan ansøgning, for så vidt som den er i overensstemmelse med national ret, er den forelæggende ret ikke desto mindre forpligtet til at rette sig efter støtteafgørelserne af 2014 og 2017.

73. Der gøres for det første opmærksom på, at spørgsmålet, således som den forelæggende ret har formuleret det, synes at være baseret på den antagelse, at Espo havde krav på støtte til installation af produktionsanlægget i 2009, hvilket ikke synes at fremgå af støtteafgørelserne af 2014 og 2017, eftersom dette selskab allerede havde modtaget støtte efter den gamle ordning i den maksimale periode på 12 år.

74. Det skal for det andet påpeges, at Espo synes at have modtaget støtte for det nye anlæg fra 2009 (hvor anlægget blev installeret) til 2015 (hvor den maksimale støtteperiode på 12 år udløb) [44].

75. For det tredje tilkommer det den nationale ret at undersøge, i hvilket omfang Espo skal betale renter for tidsrummet fra 2014 til 2015, eftersom den tildelte støtte udgjorde ulovlig støtte. Til forskel fra Veejaam, som ikke modtog støtte i forbindelse med den ansøgning, der blev indgivet i 2016, fremgår det af den præjudicielle anmodning, at Espo modtog støtte i perioden fra den 1. april 2004 til den 31. december 2015. I overensstemmelse med den retspraksis, der er beskrevet i

[44] – Jf. punkt 8 i dette forslag til afgørelse.

punkt 65 i dette forslag til afgørelse, kan dette selskab således blive pålagt at betale renter for den periode, hvor støtten var ulovlig, selv om det ikke er forpligtet til at tilbagebetale det beløb, som det har modtaget.

76. Henset til det ovenfor anførte foreslår jeg, at det fjerde og det femte spørgsmål besvares med, at når Kommissionen beslutter ikke at gøre indsigelse mod en statsstøtteordning, som er anvendt i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF, kan personer, der har krav på driftsstøtte, ansøge om udbetaling af støtte for tiden før Kommissionens afgørelse, hvis de nationale processuelle regler tillader dette, dog forudsat at alle de øvrige betingelser, der fremgår af denne afgørelse, er opfyldt.

V. Forslag til afgørelse

77. Jeg foreslår på baggrund af det ovenfor anførte, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Riigikohus (øverste domstol, Estland) har forelagt, således:

»1) Kravet om en tilskyndelsesvirkning i punkt 50 i retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 er ikke til hinder for, at en producent af vedvarende energi kan anmode om udbetaling af statsstøtte, efter at arbejdet på et projekt er påbegyndt, dog forudsat at alle de øvrige betingelser, der fremgår af den afgørelse, hvorved Kommissionen har fastslået, at den omhandlede støtteordning er forenelig med det indre marked, er opfyldt.

2) Statsstøttens tilskyndelsesvirkning er ikke udelukket, hvis den investering, som har givet anledning til denne støtte, blev foretaget som følge af en ændring i betingelserne for en miljøtilladelse, bl.a. hvis ansøgeren ville have indstillet sin aktivitet som følge af de skærpede betingelser for tilladelsen, såfremt selskabet ikke havde modtaget den nævnte støtte, forudsat at den tildelte støtte opfylder de betingelser, der er fastsat i den afgørelse, hvorved Kommissionen har fastslået, at den omhandlede støtteordning er forenelig med det indre marked.

3) Når Kommissionen ved en afgørelse om statsstøtte har erklæret både en eksisterende støtteordning og påtænkte ændringer heraf forenelige med det indre marked, men medlemsstaten ikke har overholdt sit tilsagn om kun at anvende støtteordningen indtil en bestemt dato, betragtes anvendelsen af denne støtteordning efter denne dato som »ny støtte« som omhandlet i artikel 1, litra c), i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

4) Når Kommissionen beslutter ikke at gøre indsigelse mod en statsstøtteordning, som er anvendt i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF, kan personer, der har krav på driftsstøtte, ansøge om udbetaling af støtte for tiden før Kommissionens afgørelse, hvis de nationale processuelle regler tillader dette, dog forudsat at alle de øvrige betingelser, der fremgår af denne afgørelse, er opfyldt.«