Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ATHANASIOS RANTOS
föredraget den 2 juni 2022 [1]

Mål C-470/20

AS Veejaam,
OÜ Espo
mot
AS Elering

(begäran om förhandsavgörande framställd av Riigikohus (Högsta domstolen, Estland))

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 108.3 FEUF – Förordning (EU) 2015/1589 – Artikel 1 c – Stöd som beviljas av medlemsstaterna – Stöd till förnybar energi – Bolag som producerar vattenkraft från förnybara källor och som har mottagit stöd för förnybar energi för den el som alstras genom deras vattenkraftsgeneratorer – Stimulanseffekt av ett stöd för vilket ansökan gjorts efter det att arbetena med projektet har inletts”

I. Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande gäller tolkningen av artikel 108.3 FEUF, artikel 1 c i förordning (EU) 2015/1589 [2] samt punkt 50 i riktlinjerna för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020 (nedan kallade riktlinjerna från år 2014) [3].

2. Begäran har ingetts inom ramen för tvister mellan två producenter av förnybar energi, nämligen bolagen Veejaam och Espo (nedan kallade klagandena), å ena sidan och Elering, det vill säga den estniska myndighet som har i uppgift att bevilja stöd för förnybar energi, å andra sidan och gäller sådana ansökningar om stöd för förnybar energi som anges i den estniska lagstiftningen och som ingetts av nämnda bolag.

[1] Originalspråk: franska

[2] Rådets förordning av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifterför artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 248, 2015, s. 9, och rättelse i EUT L159, 2016, s.23).

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

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

3. I artikel 1 i förordning 2015/1589, som har rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

…

b) *befintligt stöd:*

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

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

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

…

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

…”

4. I punkterna 49 och 50 i riktlinjerna från år 2014 anges följande:

”(49) Miljö- och energistöd kan anses vara förenligt med den inre marknaden endast om det har en stimulanseffekt. En stimulanseffekt uppstår om stödet förmår stödmottagaren att ändra sitt beteende genom att höja nivån på miljöskyddet eller bidra till en förbättrad funktion hos en säker och hållbar energimarknad med överkomliga priser, och stödmottagaren inte skulle ha ändrat sitt beteende utan stödet. Stödet får inte subventionera kostnader för en verksamhet som företaget i alla händelser skulle ådra sig och får inte kompensera för den normala affärsrisken vid ekonomisk verksamhet.

(50) Kommissionen anser att stödet inte har någon stimulanseffekt för mottagaren i alla fall där projektet redan hade inletts innan stödmottagaren ansökte om stöd hos de nationella myndigheterna. I sådana fall, om stödmottagarna börjar genomföra ett projekt innan de ansöker om stöd, kommer eventuellt stöd som beviljas för det projektet att anses vara oförenligt med den inre marknaden.”

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

5. I sitt beslut du 28 oktober 2014 om en stödordning till förmån för elektricitet som alstras från förnybara källor och om effektiv kraftvärme (statligt stöd SA.36023) [5] (nedan kallat beslutet av år 2014) konstaterade kommissionen att den estniska stödordningen visserligen stod i strid med den skyldighet som anges i artikel 108.3 FEUF men var förenligt med artikel 107.3 c FEUF.

6. Genom sitt beslut av den 6 december 2017 om ändringar av den estniska stödordningen till förmån för förnybara energikällor och kraftvärme (statligt stöd SA.47354) [6] (nedan kallat beslutet av år 2017) konstaterade kommissionen visserligen att Estland i strid med artikel 108.3 FEUF hade genomfört ändringar av den stödordning som var föremål för beslutet av år 2014 men beslutade att den stödordning som förelåg efter ändringarna var förenlig med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 FEUF (nedan tillsammans kallade besluten av år 2014 och år 2017).

B. Estnisk rätt

7. I 59, 59[1] och 108 §§ i elektrituruseadus (lagen om elmarknaden) (*Riigi Teataja* av den 30 juni 2015, nedan kallad ELTS) föreskrivs följande:

”59 § Stöd

1. En producent har rätt att få stöd från den systemansvarige för överföringssystemet

1) för el som har producerats från en förnybar energikälla med en produktionsanläggning vars nettokapacitet inte överstiger 100 MW,

…

59[1] § Villkoren för stöd

1. För att erhålla det stöd som anges i 59 § i denna lag måste följande villkor vara uppfyllda:

1) Elen ska produceras av en produktionsanläggning som uppfyller kraven i denna lag och nätföreskrifterna,

…

2. En producent får inte uppbära stöd

…

4) om denne inte innehar de miljötillstånd som krävs för elproduktion eller inte uppfyller villkoren för sådana tillstånd;

3. Den ansökan som anges i 59 § stycke 2 i denna lag ska innehålla uppgifter om produktionsanläggningar, de uppgifter som föreskrivs i lagstiftningen för att erhålla stöd och de uppgifter som fastställts av den systemansvarige …

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

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

…

108 § Period för stödberättigande

1. Det stöd som anges i 59 § stycke 1 punkterna 1–4 i denna lag får betalas ut under 12 år från det att produktionen inleddes …

…

3. Tidpunkten för det inledande av produktionen som anges ovan ska vara den dag då en produktionsanläggning som uppfyller ställda krav för första gången levererar el till nätet eller en direktledning.

…”

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

8. Klagandena är två bolag som har uppburit statligt stöd i Estland för energiproduktion från förnybara källor.[7] Till följd av utbyte av de produktionsanläggningar för vilka de ursprungligen hade erhållit stödet[8] inkom dessa bolag med nya ansökningar om statligt stöd,[9] vilka avslogs av Elering med motiveringen att de inte uppfyllde de villkor som föreskrevs i stödordningen för förnybar energi (nedan kallad den berörda stödordningen). Enligt stödordningen fick nämligen det berörda stödet endast utbetalas för el som producerades av en helt ny produktionsanläggning samt för att främja inträde på marknaden för nya operatörer men inte för att permanent understödja elproducenter.

9. Klagandena överklagade Elerings beslut vid Tallina Halduskohus (Tallinns förvaltningsdomstol, Estland). Genom beslut av den 10 oktober och den 27 oktober 2017 ogillade denna domstol överklagandena. De båda bolagen överklagade besluten till Tallina Ringkonnakohus (Tallinns appellationsdomstol, Estland). Som en följd av att dessa överklaganden ogillades genom beslut av den 27 juni och den 15 november 2018 har klagandena överklagat till Riigikohus (Högsta domstolen, Estland), som är den hänskjutande domstolen.

10. För det första tar den hänskjutande domstolen upp problemet med ett eventuellt motsatsförhållande mellan besluten av år 2014 och år 2017, å ena sidan, och riktlinjerna från år 2014, å andra sidan, vad avser bedömningen av stimulanseffekten av det stöd för förnybar energi som anges i den berörda stödordningen. Kommissionen har nämligen i sina beslut medgett att det finns en möjlighet att inkomma med ansökan om stöd även efter det att de berörda produktionsanläggningarna har installerats, medan ett stöd i enlighet med punkt 50 i riktlinjerna från år 2014 saknar stimulanseffekt i samtliga fall där stödmottagaren har ansöktom stöd hos de nationella myndigheterna efter det att arbetena i samband med projektet har inletts.

[7] Veejaam producerade elkraft i ett vattenkraftverk mellan åren 2001 och 2015, i två produktionsanläggningar med en effekt på mellan 100 kW och 200 kW. Mellan åren 2001 och 2012 mottog Veejaam stöd för förnybar energi i enlighet med den estniska stödordning som är i fråga i det nationella målet. Espo producerade energi i ett vattenkraftverk med en turbin med en effekt på 15 kW. År 2009 togs en ny turbingenerator med en effekt på 45 kW i bruk. Espo uppbar stöd för förnybar energi under perioden 2004–2015.

[8] Under år 2015 bytte Veejaam ut de befintliga produktionsanläggningarna mot en ny turbingenerator som installerades på kraftverkets befintliga damm. Den anläggning som härigenom kom till användning var sålunda delvis ny i förhållande till den som var i bruk när energiproduktionen inleddes.

[9] Under år 2016 översände Veejaam uppgifterna om den nya anläggningen till Elering i syfte att erhålla stöd för förnybar energi. Även Espo inkom under år 2016 med en ansökan till Elering avseende den turbin som installerades år 2009.

11. För det andra påpekar den hänskjutande domstolen att kommissionen i det yttrande som begärts av denna under det nationella förfarandet på grundval av artikel 29.1 i förordning 2015/1589, förklarade att ett bolag som befinner sig i den situation som Veejaam gör, som låtit utföra installationsarbeten för nya produktionsanläggningar för att uppfylla de nya villkoren för tillstånd för användning av vatten, inte har rätt till stöd för förnybar energi. Med tanke på att arbetena för att uppfylla villkoren i den estniska lagstiftningen i alla händelser hade behövt utföras, var villkoret i fråga om stödets stimulanseffekt inte uppfyllt, eftersom arbetena inte hade ett relevant syfte för det aktuella ändamålet. Den hänskjutande domstolen undrar emellertid om det finns skäl för att även ta fasta på vad som föranlett Veejaam att installera en ny anläggning. Denna domstol vill sålunda veta om man inte inom bedömningen av de statliga stödens förenlighet med den inre marknaden i förevarande mål också borde ta hänsyn till att Veejaam utan utsikt till stöd för förnybar energi skulle ha varit tvunget att avbryta elproduktionen och att det berörda stödet med hänsyn härtill faktiskt hade en stimulanseffekt.

12. För det tredje begär den hänskjutande domstolen besked om de förfarandemässiga följderna av Estlands åsidosättande av artikel 108.3 FEUF vid genomförandet av den aktuella stödordningen. Det framgår nämligen av beslutet av år 2014 att Republiken Estland hade angett två stödordningar för förnybar energi. I enlighet med den första skulle endast befintliga producenter som hade inlett sin produktion senast den 1 mars 2013 vara berättigade till stöd, vilket beviljades per automatik så snart som de villkor som angavs i den då gällande lagen var uppfyllda (nedan kallad den gamla stödordningen). Inom den andra stödordningen föreskrevs att de producenter som hade inlett sin produktion efter den 1 mars 2013 från och med den 1 januari 2015 endast kunde erhålla statligt stöd inom ett konkurrensutsatt förfarande (nedan kallad den nya stödordningen). Republiken Estland vidtog emellertid inte lagstiftningsåtgärder för att införa den nya stödordningen och fortsatte att tillämpa den gamla stödordningen fram till år 2017 och möjliggjorde därmed stöd även för producenter som hade inlett sin produktion efter den 1 mars 2013. Kommissionen konstaterade därför i sitt beslut av år 2017 att Republiken Estland hade åsidosatt det förbud mot genomförande av statligt stöd som anges i artikel 108.3 FEUF.

13. Sålunda uppkommer frågan om fastställelse av om det berörda stödet, vid fortsatt tillämpning av den gamla stödordningen efter den tidpunkt som ursprungligen fastställdes, ska betecknas som ”nytt stöd” (som införts utan tillstånd från kommissionen) eller som ”befintligt stöd”, på grund av den skillnad mellan dessa båda slags stöd som anges i förordning 2015/1589. Om domstolen finner att det rör sig om ett ”nytt stöd” och att förlängningen av den berörda gamla stödordningen kan anses vara laglig först efter det att beslutet av år 2017 hade antagits, bör det prövas om klagandena kan vara berättigade till stöd redan från och med år 2016, det vill säga den tidpunkt då dessa ansökte om stödet.

14. Mot denna bakgrund beslutade Riigikohus (Högsta domstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska unionsbestämmelserna om statligt stöd, bland annat det krav på stimulanseffekt som föreskrivs i punkt 50 i riktlinjerna från år 2014, tolkas så, att en stödordning är förenlig med dessa bestämmelser om den tillåter att en producent av förnybar energi ansöker om utbetalning av ett statligt stöd efter det att arbetena för ett projekt har inletts, när en nationell bestämmelse föreskriver att varje producent som uppfyller de lagstadgade kraven har rätt till stödet och de behöriga myndigheterna inte ges något utrymme för skönsmässig bedömning i det avseendet?

2) Kan det under alla omständigheter uteslutas att ett stöd har stimulanseffekt när den investering som föranledde stödet genomfördes till följd av att förutsättningarna för ett miljötillstånd ändrades – och gäller detta även i det fall då sökanden, som i förevarande fall, sannolikt skulle ha upphört med sin verksamhet på grund av de strängare förutsättningar som tillståndet innebar, om denne inte hade fått statligt stöd?

3) Handlar det – med beaktande av bland annat av EU-domstolens diskussion i mål C-590/14 P (punkterna 49 och 50) – om nytt stöd i den mening som avses i artikel 1 c i förordning [2015/1589] i ett fall som det förevarande, där kommissionen i ett stödbeslut har slagit fast att både en befintlig stödordning och planerade ändringar är förenliga med den inre marknaden och där staten bland annat har angett att den endast kommer att tillämpa den befintliga stödordningen fram till ett visst datum, när den befintliga stödordningen enligt gällande bestämmelser ska tillämpas efter det datum som har angetts av staten?

4) Om kommissionen i efterhand har beslutat att inte göra några invändningar mot en stödordning som har tillämpats i strid med artikel 108.3 FEUF, har i så fall personer som är berättigade till driftsstöd rätt att begära att stöd ska betalas ut även för tiden före kommissionens beslut, förutsatt att detta är tillåtet enligt de nationella processuella bestämmelserna?

5) Är en sökande, utan hinder av bestämmelsen i artikel 108.3 FEUF, berättigad till stöd om denne ansöker om driftsstöd inom ramen för en stödordning och har börjat genomföra ett projekt som uppfyller villkoren för att vara förenligt med den inre marknaden vid en tidpunkt då stödordningen lagligen tillämpades, men inkommer med sin ansökan om statligt stöd vid en tidpunkt då stödordningen hade förlängts utan att detta hade anmälts till kommissionen?”

15. Skriftliga yttranden har ingetts av Elering, den estniska regeringen och kommissionen. Dessa parter samt Espo har också yttrat sig vid den muntliga förhandlingen den 16 mars 2022.

IV. Bedömning

A. Inledande synpunkter

16. Jag noterar inledningsvis att förevarande mål omfattas av ett komplicerat rättsligt och faktiskt sammanhang som bland annat kännetecknas av en förekomst av flera stödordningar och åsidosättande av den skyldighet att vänta som följer av artikel 108.3 FEUF samt av två beslut i vilka kommissionen inte har rest invändningar mot dessa stödordningar.

17. Jag noterar också att de tolkningsfrågor som ställts av den hänskjutande domstolen på vissa punkter gäller tolkningen av nationell lagstiftning. Vidare tillfrågar den hänskjutande domstolen EU-domstolen angående vissa aspekter som i grunden är rent sakliga och närmast tekniska. EU-domstolen innehar emellertid inte viss nödvändig information för att kunna bekräfta eller vederlägga den hänskjutande domstolens preliminära konstateranden. På dessa punkter ankommer det således på den hänskjutande domstolen att fatta det slutgiltiga avgörandet utifrån den vägledning som EU-domstolen har tillhandahållit denna.

18. Jag erinrar i detta sammanhang om att EU-domstolens uppgift inom ramen för en begäran om förhandsavgörande består i att ge den nationella domstolen vägledning i fråga om innebörden av de unionsrättsliga bestämmelserna så att den kan tillämpa dessa bestämmelser korrekt på de faktiska omständigheter som föreligger i målet vid nämnda domstol och inte i att själv tillämpa dem på dessa omständigheter, i synnerhet som EU-domstolen inte nödvändigtvis förfogar över alla uppgifter som är oundgängliga i detta avseende. [10]

19. När nu dessa förtydliganden har gjorts förefaller det mig ändamålsenligt att kortfattat redovisa de viktigaste särdragen i den estniska stödordningen och de viktigaste delarna i besluten av år 2014 och år 2017.

20. Den estniska regeringen har sedan år 2003 genomfört olika varianter av en stödordning för att öka andelen förnybar energi inom elproduktionen i Estland. [11] Det stöd som har beviljats har huvudsakligen syftat till att kompensera skillnaden mellan produktionskostnaderna och marknadspriset i syfte att stimulera företagen till uppförande av produktionsanläggningar för förnybar energi.

21. Det föreskrevs inom stödordningen att en producent på vissa villkor kunde erhålla stöd för elproduktion från en förnybar energikälla från den systemansvarige. För det första var stödet begränsat till nya producenter som etablerade sig på marknaden med användning av ett visst slag av produktionsanläggningar med fastställd kapacitet. För det andra fastställdes inte stödbeloppet i förhållande till operatörens investeringskostnad för installationen av produktionsanläggningar utan var avhängigt av den mängd förnybar energi som producerades. För det tredje var utbetalningen av stödet inte knuten till energiproducenten utan till produktionsanläggningen, varför i princip samma producent kunde få statligt stöd för flera olika installationer. För det fjärde begränsades genom nämnda stödordning varaktigheten av den period under vilken stöd kunde utbetalas till 12 år räknat från det att produktionen inleddes, det vill säga den tidpunkt då anläggningen för första gången levererade ström på nätet.

22. Det förefaller emellertid som att den hänskjutande domstolens betänkligheter i fråga om tolkningen av begreppet inledande av produktionen till stor del är ursprunget till förevarande begäran om förhandsavgörande. Den hänskjutande domstolen vill sålunda särskilt få klarhet i om man som ”tidpunkten för inledande av produktionen” enligt 108 § avsnitt 3 ELTS bör beakta datumet för det ursprungliga inledandet av produktion i kraftverket eller om bara utbytet av en ”produktionsanläggning” inom samma kraftverk kan anses utgöra ett nytt ”inledande av produktion”. Den hänskjutande domstolen anser också att denna fråga är nära knuten till tolkningen av begreppet produktionsanläggningar som förekommer i estnisk lag. [12]

23. Om svaret på tolkningsfrågorna, så som den hänskjutande domstolen anför, faktiskt är avhängigt av hur dessa båda begrepp definieras, bör det noteras att denna fråga, inbegripet huruvida det kan röra sig om *inledandet av produktion* när en produktionsanläggning endast har ändrats till viss del, uteslutande faller under den nationella lagstiftningen. [13]

[10] Dom av den 21 juni 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, punkt 15).

[11] Denna ordning betecknades inte som ”befintligt” stöd vid tidpunkten för Estlands anslutning och anmäldes till kommissionen först under år 2014.

[12] Den hänskjutande domstolen anser också att den måste fastställa om begreppet produktionsanläggning inte bara omfattar turbingeneratorn (nämligen de delar som ersattes i det aktuella fallet) utan även dammen och utloppskanalen.

[13] Likaså kan frågor gällande hur produktionsanläggningar ska betecknas, vilka tagits upp av den hänskjutande domstolen, är frågor som endast kan tolkas av den nationella domstolen.

24. Det är dock av vikt att framhålla att den nationella domstolen, inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning, måste respektera besluten av år 2014 och år 2017. Jag noterar härvid att begreppet *inledande av produktion*, trots att det inte i sig definieras i dessa beslut, har angetts för att fastställa den tidpunkt från vilken ett bolag kan erhålla statligt stöd inom ramen för den berörda stödordningen. Dessa beslut var sålunda förbundna med olika villkor för beviljande av stöd, däribland – särskilt – villkoret att den sammanlagda tidsperiod under vilken stödet erhålls inte får överstiga 12 år räknat från ”inledandet av produktionen”. [14]

25. Jag vill också ange att räckvidden för det tillstånd som ges genom kommissionens beslut i fråga om statligt stöd, i enlighet med domstolens fasta rättspraxis, ska fastställas med hänvisning till den stödordning som den berörda medlemsstaten har anmält. [15] Det bör också noteras att den tillämpliga bestämmelsen i lagförslaget, nämligen 108 § ELTS, som de estniska myndigheterna anmälde till kommissionen i samband med den stödordning som beviljats genom beslutet av år 2014, inte lämnar något utrymme för tvivel härvidlag. [16]

26. Av vad som ovan anförts tycks det, vid en första anblick och med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den nationella domstolen att utföra, som att klagandenas ansökningar inte kan bifallas enligt den berörda stödordningen (och att Elering med rätta har avslagit dessa). Jag anser också att besluten av år 2014 och år 2017 ska tolkas så, att det genom utbytet av en produktionsanläggning inte införs en ”ny rätt” till statligt stöd och i alla händelser inte innebär att en ny period med utbetalning av stöd under 12 år börjar löpa.

27. Det bör noteras att den hänskjutande domstolen med sin första och andra fråga tycks tillfråga EU-domstolen huruvida den gamla stödordningen är förenlig med unionsbestämmelserna om statligt stöd och därmed om själva lagligheten av besluten av år 2014 och år 2017.

28. Det bör emellertid anges att ingen av parterna i det nationella målet har bestritt lagenligheten av kommissionens ovannämnda beslut eller, mer allmänt, lagenligheten av den berörda stödordningen. Likaså har varken parterna i det nationella målet eller en utomstående angripit kommissionens beslut inom den frist på två månader som anges i artikel 263 FEUF. Som den estniska regeringen med rätta framhåller bör därför kommissionens beslut, för att garantera rättssäkerhetsprincipen, vara bindande för de nationella domstolarna. [17]

29. Efter dessa klargöranden rörande den berörda stödordningen och kommissionens beslut kan nu de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen tas upp, av vilka den första och den andra gäller tolkningen av kriteriet ”stimulanseffekt”, som är ett förhandsvillkor för beviljande av statligt miljö- och energistöd. Vad avser den tredje, den fjärde och den femte frågan gäller dessa de förfarandemässiga aspekterna i samband med de dubbla stödordningar som Republiken Estland införde och i förekommande fall de förfarandemässiga följderna av utebliven anmälan av dessa stödordningar till kommissionen.

[14] Se skälen 62, 73, 109 och 111 i beslutet av år 2014 samt skäl 66 i beslutet av år 2017.

[15] Dom av den 16 december 2010, Kahla Thüringen Porzellan/kommissionen (C-537/08 P, EU:C:2010:769, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

[16] I den lydelse av lagförslaget (i fråga om ELTS) som anmäldes till kommissionen föreskrevs i 108 § att ”[i]nget stöd ska utbetalas för elektricitet som alstras i en ny produktionsanläggning som installeras på samma plats i stället för en gammal produktionsanläggning om stöd, i enlighet med denna lag, redan har utbetalats under 12 år för el som producerats i den produktionsanläggning som byts ut. Stöd ska utbetalas för el som alstras i en produktionsanläggning som uppförs i stället för en gammal produktionsanläggning under 12 år från det att produktionen med den ursprungliga produktionsanläggningen inleddes”.

[17] Dom av den 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, punkt 25).

B. Den första tolkningsfrågan

30. Med sin första fråga vill den hänskjutande domstolen få svar från EU-domstolen på om den gamla stödordningen är förenlig med punkt 50 i riktlinjerna från år 2014, där det förklaras att ett stöd saknar stimulanseffekt om stödmottagarens ansökan om stöd lämnades in till de nationella myndigheterna efter det att de arbeten som är knutna till projektet har inletts. Den hänskjutande domstolen omber sålunda EU-domstolen på ett mer allmänt sätt att uttala sig om räckvidden av de riktlinjer som antagits av kommissionen i händelse av att dessa står i strid med ett beslut som kommissionen antagit i fråga om statligt stöd.

31. Jag erinrar inledningsvis om att sådana kommissionsakter som riktlinjerna inte kan ge upphov till fristående skyldigheter för medlemsstaterna, vilket EU-domstolen slog fast i domen i målet Kotnik,[18] utan endast fastställer villkor för att säkerställa att statliga stöd är förenliga med den inre marknaden, varvid kommissionen är skyldig att beakta dessa villkor vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning i enlighet med artikel 107.3 FEUF.

32. Genom att anta förhållningsregler och offentliggöra dessa, och genom att tillkännage att den fortsättningsvis kommer att tillämpa dem på de fall som omfattas av dem, har kommissionen själv begränsat utrymmet för sin skönsmässiga bedömning och riskerar, om den frångår dessa regler, att dömas för att ha åsidosatt allmänna rättsprinciper såsom likabehandlingsprincipen eller principen om skydd för berättigade förväntningar.[19] Detta innebär i praktiken att kommissionen, om en medlemsstat anmäler ett stödprojekt som står i överensstämmelse med riktlinjerna, i princip ska meddela tillstånd för detta. Medlemsstaterna bibehåller dock en möjlighet att till kommissionen anmäla stödprojekt som inte uppfyller kriterierna i kommissionens tillkännagivande och kommissionen kan under exceptionella förhållanden bevilja tillstånd för sådana projekt.[20]

33. Av ovanstående följer att kommissionen bibehåller en frihet att förklara att en stödordning – inom vilken villkoret att stödet ska ha en stimulanseffekt säkerställs på annat sätt än genom ingivande av ansökan innan arbetena inleddes – ändå är förenlig med den inre marknaden. I det aktuella fallet har kommissionen genom att beakta en rad andra kriterier samt de konkreta ekonomiska effekterna av den berörda stödordningen, bedömt att denna har en ”stimulanseffekt” trots att en stödmottagares ansökan om stöd kan ha ingetts efter det att arbetena har inletts.

34. Kommissionen har härvid konstaterat att de berörda företagen under normala marknadsvillkor (och utan statligt stöd) inte skulle ha haft incitament att uppföra produktionsanläggningar för förnybar energi, eftersom sådana inte skulle vara konkurrenskraftiga. Det beviljade stödet syftade främst till att kompensera skillnaden mellan produktionskostnaderna och marknadspriset och avsåg att stimulera företagen till att uppföra sådana anläggningar. Dessutom underströk kommissionen att den berörda stödordningen främst kännetecknas av att den som ger stödet inte har något utrymme för skönsmässig bedömning vad avser beviljandet, om sökanden uppfyller de villkor som anges i lagen. Kommissionen fann sålunda att stödordningen uppfyllde villkoren i fråga om en stimulanseffekt och konstaterade att påbörjandet av nya projekt avseende förnybar energi utan stöden inte skulle ske i nödvändig omfattning och med den skyndsamhet som krävdes.[21]

[18] Dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl. (C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 44).

[19] Dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl. (C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 40).

[20] Dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl. (C-526/14, EU:C:2016:570, punkterna 43–45).

[21] Se skäl 64 i beslutet av år 2014 och skälen 62 och 63 i beslutet av år 2017.

35. Av ovan anförda skäl föreslår jag att den första tolkningsfrågan ska besvaras så, att villkoret avseende en stimulanseffekt som anges i punkt 50 i riktlinjerna från år 2014 inte utgör hinder för att en producent av förnybar energi kan ansöka om utbetalning av ett statligt stöd efter det att arbetena för att genomföra ett projekt har inletts, dock under förutsättning att samtliga övriga villkor som anges i det kommissionsbeslut, i vilket den berörda stödordningen fastställs vara förenlig med den inre marknaden, är uppfyllda.

C. Den andra tolkningsfrågan

36. Med sin andra tolkningsfråga söker den hänskjutande domstolen svar på om en stimulanseffekt av statligt stöd under alla förhållanden är utesluten om den investering som gett upphov till detta stöd har kommit till stånd på grund av ändrade villkor för miljötillstånd, vilket inbegriper sådana fall där en sökande i avsaknad av statligt stöd förmodligen hade upphört med sin verksamhet på grund av de striktare villkoren för att få ett tillstånd.

37. Denna fråga gäller med andra ord huruvida det föreligger en stimulanseffekt om utbytet av en produktionsanläggning följer av att den rättsliga ramen kring sådana investeringar har ändrats.

38. Jag noterar inledningsvis att frågan endast gäller en av klagandena, nämligen Veejaam, som under år 2015 tvingades att ersätta sin produktionsanläggning med en ny sådan på grund av ändringar i den estniska lagstiftningen, enligt vilken den äldre produktionsanläggningen inte längre på effektivt sätt kunde leverera elektricitet.

39. Vad gäller stimulanseffekten hänvisas det i besluten av år 2014 och år 2017 till punkt 49 i riktlinjerna från år 2014, där det anges att miljö- och energistöd endast kan anses vara förenligt med den inre marknaden om det har en stimulanseffekt.

40. För att utröna om ett stöd har en stimulanseffekt görs en jämförelse mellan, å ena sidan, det hypotetiska scenario där stödet beviljas ett företag och, å andra sidan, det ”kontrafaktiska” scenario där ingen utbetalning av stödet sker. Vid framtagningen av detta sistnämnda scenario bör alla objektiva faktorer som rör sakomständigheterna beaktas, såsom miljökraven, vilka inverkar på vilken lönsamhet en viss produktionsenhet har. Den myndighet som ansvarar för beviljandet av stödet ska då undersöka trovärdigheten i det ”kontrafaktiska” scenariot och bekräfta att stödet har den stimulanseffekt som krävs.

41. Jag framhåller härvid att det inte av riktlinjerna från år 2014 framgår att genomförandet av en investering för att anpassa sig till ändrade villkor för erhållande av miljötillstånd under samtliga förhållanden skulle innebära att en stimulanseffekt av stödet är utesluten. På samma sätt förhåller det sig med beslutet av år 2014, där det inte särskilt anges det typfall som den andra tolkningsfrågan avser, nämligen en investering som är följden av att striktare villkor föreskrivs i den nationella lagstiftningen.

42. Med förbehåll för nedanstående påpekanden anser jag således att det inte är uteslutet att ett statligt stöd kan ha en stimulanseffekt om den investering som har gett upphov till ett statligt stöd har kommit till stånd på grund av ändrade villkor för miljötillstånd (särskilt om det ursprungliga stödet har blivit otillräckligt på grund av en ändring av miljökraven).

43. Jag noterar härvid att den hänskjutande domstolen anser att utgången i de nationella målen är avhängig av om ”tidpunkten för inledande av produktionen” i den mening som avses i 108 § avsnitt 3 ELTS avser tidpunkten för det ursprungliga inledandet av produktionen vid kraftverket

eller om ett vanligt utbyte av en ”produktionsanläggning” inom samma kraftverk gör att man kan anse att det skett ett nytt ”inledande av produktion”.[22] Genom svaret på denna fråga kan det fastställas om Veejaam kan göra anspråk på utbetalning av ett nytt statligt stöd, även om detta bolag redan har erhållit ett sådant stöd under 12 år i enlighet med den estniska stödordningen för en anläggning som ursprungligen installerats i samma vattenkraftverk men som har ersatts med en annan.

44. Som det anges i punkterna 23–25 i förevarande förslag till avgörande måste emellertid den nationella domstolen, trots att frågan gäller nationell rätt och ryms inom den nationella domstolens utrymme för skönsmässig bedömning, iaktta villkoren i besluten av år 2014 och år 2017. Jag erinrar härvid om att en utbetalning av statligt stöd på grundval av besluten av år 2014 och år 2017 är underkastad ett visst antal villkor, bland annat att varaktigheten av den period under vilken stödet beviljas ska vara begränsad till 12 år.

45. Det är slutligen också av betydelse att notera att det av syftena med den estniska stödordningen, såsom den har godkänts av kommissionen, framgår att avsikten är att underlätta tillträdet för nya operatörer till marknaden för förnybar energi. Det framgår på intet sätt av besluten av år 2014 och år 2017 att syftet med denna ordning skulle vara att permanent (eller åtminstone under en period som överstiger de 12 år som angetts i stödordningen) understödja producenter som redan har erhållit ett statligt stöd för investeringar i förnybar energi. Utöver risken för överkompensation skulle ett medgivande av att varje utbyte av en anläggning får en ny stödperiod på 12 år att börja löpa sålunda medföra att de berörda företagen per automatik och (nästan) oavbrutet erhåller subventioner samtidigt som all affärsrisk bortfaller.

46. Det förhållandet att ett utbyte av materiel i det aktuella fallet berodde på att de tillämpliga bestämmelserna för sådana investeringar hade ändrats inverkar inte på ovanstående konstaterande. Om man bejakar Veejaams synsätt skulle detta nämligen innebära att beviljandet av statligt stöd helt och hållet blir avhängigt av medlemsstaternas lagstiftnings- och regleringsinitiativ, utan hänsyn till kommissionens beslutsfattande, vilket är en lösning som inte skulle vara förenlig med de unionsrättsliga bestämmelserna om statligt stöd.

47. Av ovanstående framgår att det i princip ankommer på den hänskjutande domstolen att med utgångspunkt i de faktiska förhållandena pröva trovärdigheten i det ”kontrafaktiska” scenario som Veejaam åberopar i sin ansökan om stöd, och särskilt sannolikheten för att detta bolag hade upphört med sin verksamhet för det fall att ett stöd på grund av nya striktare villkor inte hade beviljats. Vid denna prövning är denna domstol dock bunden av besluten av år 2014 och år 2017 och särskilt av villkoret att stödets maximala varaktighet är 12 år.

48. Mot denna bakgrund föreslår jag att den andra tolkningsfrågan ska besvaras så, att en stimulanseffekt av ett statligt stöd inte kan uteslutas om den investering som berättigar till stöd har gjorts på grund av att villkoren för miljötillstånd har ändrats, och särskilt i det fall då sökanden, om statligt stöd inte hade beviljats, hade upphört med sin verksamhet på grund av de striktare villkoren för att få ett tillstånd, med förbehåll för att det stöd som beviljas uppfyller de villkor som åläggs genom kommissionens beslut, i vilket den berörda stödordningen fastställs vara förenlig med den inre marknaden.

[22] Se punkt 22 i förevarande förslag till avgörande.

D. Den tredje tolkningsfrågan

49. Den tredje frågan gäller fastställelse av om Republiken Estland har infört ett nytt stöd utan tillstånd från kommissionen.

50. Jag erinrar om att det av beslutet av år 2014 samt av den information som domstolen förfogar över framgår att Republiken Estland avsåg att bibehålla den gamla stödordningen fram till den 31 december 2014, då den nya stödordningen, som utmärktes av ett system med konkurrens mellan operatörerna och som även var tillgängligt för producenter som inlett sin verksamhet efter den 1 mars 2013, skulle ha trätt i kraft.[23] Ikraftträdandet av den nya stödordningen fördröjdes emellertid och den gamla stödordningen tillämpades därför alltjämt i Estland vid den tidpunkt under år 2016 då Veejaam och Espo till Elering inkom med ansökan om stöd. I beslutet av år 2017 konstaterade kommissionen visserligen att tillämpningen av den gamla stödordningen efter den 31 december 2014 utgjorde en kränkning av den skyldighet att vänta som föreskrivs i artikel 108.3 FEUF[24] men förklarade för andra gången att stödet var förenligt med den inre marknaden genom att bevilja en förlängning av den gamla stödordningen fram till den 31 december 2016.

51. Det är i detta sammanhang som den hänskjutande domstolen vill få svar på om den förlängda tillämpningen av den gamla stödordningen, som blivit ett ”befintligt stöd” genom det godkännande som gavs i beslutet av 2014, efter den tidpunkt som meddelats kommissionen, ska anses utgöra ett ”nytt stöd” i den mening som avses i artikel 1 c i förordning 2015/1589.

52. Det bör för det första noteras att det finns en skillnad inom unionsrätten både vad gäller substans och förfaranden mellan ”befintligt stöd” och ”nytt stöd”. Med ”befintligt stöd” betecknas en åtgärd från statens sida som faller under ett av de fem slag av befintligt stöd som anges i artikel 1 b i förordning 2015/1589.[25] Nytt stöd definieras vidare i artikel 1 c i förordningen som ” stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd”. Beteckningen av en åtgärd som befintligt stöd eller nytt stöd ligger dessutom till grund för vilket förfarande som kommissionen ska tillämpa för att kontrollera förenligheten med den inre marknaden.

53. I enlighet med artikel 108.1 FEUF får ett befintligt stöd tillämpas i behörig ordning så länge som inte kommissionen har slagit fast att det är oförenligt med den inre marknaden. Det krävs däremot i punkt 3 i samma artikel att planer gällande nytt stöd[26] ska anmälas till kommissionen och att planen inte får genomföras förrän förfarandet lett till ett slutgiltigt beslut.[27] I motsats till nya stöd, vilka anses vara ”olagliga”, om en medlemsstat beviljar dem i strid med den skyldighet att skjuta upp sitt beslut som anges i denna punkt ska ett befintligt stöd anses vara lagligt så länge som kommissionen inte inom den fortlöpande granskning som anges i artikel 108.1 FEUF har konstaterat att stödet är oförenligt med den inre marknaden.[28]

[23] Se skälen 27, 28 och 106 i beslutet av år 2014.

[24] Se skälen 29, 31 och 96 i beslutet av år 2017.

[25] I förevarande fall är det relevanta slaget av befintligt stöd det som anges i artikel 1 b ii i denna förordning.

[26] Detta inbegriper planer som syftar till att ändra ett befintligt stöd, eftersom en ändring av ett befintligt stöd utgör ett nytt stöd i den mening som avses i artikel 1 c i förordning 2015/1589.

[27] Dom av den 26 oktober 2016, DEI och kommissionen/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, punkt 45).

[28] Dom av den 18 november 2010, NDSHT/kommissionen (C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkt 52).

54. För det andra bör det påpekas att det av beslutet av år 2014 framgår att kommissionen har godkänt den gamla stödordningen då den anses vara förenlig med den inre marknaden på grundval av ett visst antal åtaganden från Republiken Estlands sida, däribland att begränsa tillämpningen av denna stödordning till den 31 december 2014.[29] Jag noterar härvid att den hänskjutande domstolen själv i sitt beslut om hänskjutande konstaterar att Republiken Estland har förlängt den befintliga stödordningen utan godkännande av kommissionen och därmed i strid med artikel 108.3 FEUF. Kommissionen har också i sitt beslut av år 2017 förklarat att de estniska myndigheterna införde den berörda stödåtgärden innan ett slutgiltigt beslut från kommissionen förelåg genom att fortsätta att tillämpa den befintliga stödordningen efter den 1 januari 2015 och genom att därmed möjliggöra för nya producenter att komma i åtnjutande av denna stödordning.[30]

55. Enligt domstolens fasta praxis gäller tillståndet från kommissionen att genomföra ett stöd som är förenligt med den inre marknaden emellertid enbart om berörd medlemsstat infriar samtliga de åtaganden som den har samtyckt till, vilka utgör en integrerad del av den beviljade åtgärden. Om dessa åtaganden saknar stöd i den nationella lagstiftningen måste medlemsstaten vederbörligen ändra sin lagstiftning så att den kan infria de åtaganden som den föreslår och därmed respektera gränserna för det tillstånd som getts av kommissionen.[31]

56. Det bör härvid påpekas att EU-domstolen i sin dom i målet DEI och kommissionen/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797), vilken för övrigt uttryckligen anges av den hänskjutande domstolen i dess tredje fråga, fann att giltighetstiden för ett befintligt stöd utgör en omständighet som påverkar kommissionens bedömning av huruvida stödet är förenligt med den inre marknaden.[32] Mot bakgrund av dessa omständigheter ska en förlängning av giltighetstiden för ett befintligt stöd betraktas som en ändring av ett befintligt stöd och utgör således, enligt artikel 1 c i förordning nr 2015/1589, ett nytt stöd.[33]

57. Den tredje frågan bör därmed besvaras så, att om kommissionen genom ett beslut angående ett statligt stöd har förklarat att både en befintlig stödordning och planerade ändringar av denna är förenliga med den inre marknaden, men medlemsstaten inte infriar sitt åtagande att endast tillämpa denna stödordning fram till ett visst datum, ska tillämpningen av denna stödordning efter detta datum anses vara ett ”nytt stöd” i den mening som avses i artikel 1 c i förordning 2015/1589.

E. Den fjärde och den femte tolkningsfrågan

58. Med sin fjärde och sin femte fråga vill den hänskjutande domstolen få svar på vilken inverkan som ett eventuellt åsidosättande av artikel 108.3 FEUF har på de ansökningar om statligt stöd som ingetts av klagandena under den period då detta stöd kunde anses vara olagligt. Dessa frågor gäller i huvudsak för den händelse att domstolen finner att den gamla stödordningen under perioden

[29] Denna ståndpunkt bestrids av Elering, som tolkar beslutet av år 2014 på annat sätt. Elering hävdar sålunda att det i den gamla stödordningen inte angavs något slutdatum och att det inte av beslutet av år 2014 framgick att kommissionen godkände den gamla stödordningen på villkor att denna skulle upphöra den 31 december 2014 eller att denna skulle ersättas av den nya stödordningen. Härav följer att Republiken Estland rätteligen kunde underlåta att genomföra de ändringar som godkändes genom nämnda beslut och fortsätta att tillämpa den gamla stödordning som godkänts genom nämnda beslut.

[30] Se underavsnitt 3.2 i beslutet av år 2017.

[31] Dom av den 15 oktober 2015, Iglesias Gutiérrez och Rion Bea (C-352/14 och C-353/14, EU:C:2015:691, punkterna 28 och 29).

[32] Dom av den 26 oktober 2016, DEI och kommissionen/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

[33] Dom av den 26 oktober 2016, DEI och kommissionen/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

2015–2017 utgjorde ett nytt och därmed olagligt stöd. Med tanke på det svar som jag föreslår ska ges på den tredje tolkningsfrågan anser jag att den fjärde och den femte tolkningsfrågan bör besvaras.

59. Den fjärde frågan har sålunda till syfte att fastställa om Veejaam och Espo skulle kunna omfattas av stödet redan från det att deras ansökan ingavs, under år 2016, eller först från det att beslutet av år 2017 hade antagits. Den femte frågan rör den särskilda situation som Espo befann sig i. Detta bolag ansökte nämligen om stödet vid en tidpunkt (under år 2016) då detta kunde anses vara olagligt, medan investeringen under år 2009 kunde omfattas av tillståndet i beslutet av år 2014.

60. På grund av frågornas nära samband föreslår jag att de ska behandlas tillsammans.

61. Jag noterar inledningsvis att kommissionen anser att den fjärde och den femte frågan är hypotetiska och således inte kan tas upp till prövning i sak mot bakgrund av att klagandena inte har rätt till stöd varken enligt den gamla, eller den nya stödordningen, eftersom bolagen redan hade uppburit stöd under 12 år.

62. Det stämmer visserligen att klagandena inte tycks ha rätt till utbetalning av nya stöd – vilket särskilt gäller på grund av det skäl som åberopats av kommissionen.[34] Huruvida klagandena stödberättigade är dock *in fine* avhängigt av tolkningen av vissa sakförhållanden och av den tolkning av den estniska stödordningen som endast faller under nationell rätt. Jag anser således att frågorna bör besvaras men understryker dock att svaren förutsätter att de villkor som ställs genom besluten av år 2014 och år 2017 är uppfyllda.

63. Jag erinrar om att det på grund av att den gamla stödordningen betecknas som ”nytt stöd” på grund av åsidosättandet av den skyldighet att göra en anmälan som anges i artikel 108.3 FEUF följer att detta stöd var ”olagligt” under åren 2015–2017. Stödet blev ett ”befintligt stöd” (och således ”lagligt”) först den 6 december 2017, den tidpunkt då förlängningen förklarades vara förenlig med den inre marknaden genom kommissionens beslut.[35]

64. Enligt domstolens fasta rättspraxis innebär inte kommissionens beslut om godkännande att stödåtgärder som inte anmälts och som står i strid med artikel 108.3 FEUF blir giltiga i efterhand.[36] Domstolen har sålunda slagit fast att det faktum att en stödåtgärd (eller en del av åtgärden) är rättsstridig på grund av att skyldigheten att göra en anmälan innan åtgärden genomfördes har åsidosatts inte påverkas av att åtgärden har bedömts vara förenlig med den gemensamma marknaden genom ett slutgiltigt beslut av kommissionen.[37] Varje annan tolkning skulle göra underlåtenhet att iaktta vad som anges i artikel 108.3 tredje meningen FEUF till en fördel och beröva denna artikel dess ändamålsenliga verkan.[38] Om underlåtenheten att iaktta artikel 108.3 FEUF för en viss stödplan, oavsett om stödplanen visar sig vara förenlig med den inre marknaden eller ej, inte medförde större risker eller strängare sanktionsåtgärder än om den bestämmelsen iakttogs, skulle medlemsstaternas incitament att anmäla och avvakta ett beslut om förenligheten kraftigt försvagas, vilket i sin tur i motsvarande mån skulle minska omfattningen av kommissionens granskning.[39]

[34] Se punkterna 24–26i förevarande förslag till avgörande.

[35] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 oktober 2003, van Calster m.fl. (C-261/01 och C-262/01, EU:C:2003:571, punkt 56).

[36] Dom av den 19 mars 2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, punkt 76).

[37] Dom av den 21 oktober 2003, van Calster m.fl. (C-261/01 och C-262/01, EU:C:2003:571, punkt 62).

[38] Dom av den 24 november 2020, Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

[39] Dom av den 24 november 2020, Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, punkt 23 och där angiven rättspraxis).

65. Av ovan framförda följer att förfarandefelet kvarstår även om stöden eventuellt är förenliga med den inre marknaden. Unionsrätten kräver sålunda för det första att de nationella domstolarna vidtar lämpliga åtgärder för att effektivt avhjälpa effekterna av olagligheten och särskilt skydda rättigheterna för enskilda mot de överträdelser som följer av ett stöds olaglighet. För det andra måste den nationella domstolen, med tillämpning av unionsrätten, ålägga stödmottagaren att betala ränta för den period under vilken rättsstridigheten varat.[40] Denna skyldighet för de nationella domstolarna beror på att genomförandet av ett stöd i strid med artikel 108.3 FEUF ger stödmottagaren en otillbörlig fördel som består i att denne inte har betalat den ränta som denne skulle ha erlagt på det aktuella stödbeloppet om vederbörande hade tvingats låna beloppet på marknaden i avvaktan på att kommissionen skulle anta det slutliga beslutet, och i att vederbörandes konkurrenssituation i förhållande till andra aktörer på marknaden har förbättrats under den tid då det berörda stödet var olagligt.[41]

66. Det bör emellertid noteras att det i förevarande mål inte utbetalades något stöd till klagandena under ”den tid då det var olagligt” (åren 2015–2017) grundat på deras ansökningar under år 2016.[42] Följaktligen är dessa bolag inte skyldiga att betala ränta på belopp som de aldrig mottagit (på grundval av dessa ansökningar). Därmed uppkommer frågan huruvida de estniska myndigheterna i ett sådant fall får utbetala detta stöd retroaktivt, varvid startdatum inte är den tidpunkt som avses i beslutet av år 2017 utan tidpunkten för ansökan om utbetalning av stöd under år 2016, om ett sådant handlande är tillåtet enligt nationell lag.

67. Av nedan anförda skäl anser jag att denna fråga bör besvaras jakande.

68. Det bör erinras om att artikel 108.3 FEUF syftar till att säkerställa att ett stöd som är oförenligt med den inre marknaden aldrig kommer att genomföras och att endast stöd som är förenliga med denna genomförs. Detta ändamål uppnås sålunda till en början tillfälligt genom det förbud som föreskrivs i denna bestämmelse och därefter i ett senare skede definitivt genom kommissionens slutgiltiga beslut vilket, när det är negativt, utgör ett framtida hinder för genomförandet av det anmälda stödprojektet.[43]

69. Om emellertid kommissionen meddelar ett positivt beslut och konstaterar att den stödordning som genomförs verkligen är en stödordning som är förenlig med den inre marknaden riskerar inte det olagliga stödet att skada berörda personer och ge upphov till en snedvridning av konkurrensen, vilket för övrigt gör det syfte överflödigt som eftersträvas med artikel 108.3 FEUF, nämligen att förhindra att ett stöd som är oförenligt med den inre marknaden genomförs. Denna bestämmelses ändamålsenliga verkan påverkas således inte av ett beslut om att bevilja detta stöd retroaktivt.

70. För övrigt anser jag att det i det aktuella fallet skulle vara möjligt att säkerställa att ingen snedvridning av konkurrensen på marknaden uppkommer genom att ge Republiken Estland möjlighet att bifalla en ansökan om utbetalning av ett stöd som av kommissionen har förklarats förenligt med den inre marknaden, vilket inbegriper den period som föregick det berörda beslutet. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att vissa operatörer i det aktuella fallet tycks ha erhållit fortsatt stöd i enlighet med den gamla stödordningen under den tid då detta var olagligt. Dessa skulle sålunda med hänvisning till den rättspraxis som anges i punkt 65 i förevarande

40 Dom av den 5 mars 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punkt 134 och där angiven rättspraxis).

41 Dom av den 5 mars 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punkt 132 och där angiven rättspraxis).

42 Det särskilda fall som föreligger i fråga om Espo, som under perioden 2015–2016 fortsatt erhöll stöd i enlighet med den gamla stödordningen, behandlas i punkt 75 i förevarande förslag till avgörande.

43 Dom av den 12 februari 2008, CELF och ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79), punkterna 47 och 48.

förslag till avgörande inte tvingas att återbetala stödet, utan endast behöva betala ränta på det stöd som mottagits under den aktuella perioden. Att inte tillåta operatörer som inte har uppburit stöd att inte retroaktivt uppbära sådant (enligt samma stödordning och under samma period), trots att de kunde göra anspråk på detta på grundval av ett beslut av kommissionen om att stödet var förenligt med den inre marknaden, skulle riskera att skapa en särbehandling som skulle medföra en snedvridning av konkurrensen.

71. Vad slutligen gäller situationen för Espo, som under år 2009 installerade en produktionsanläggning men först under år 2016 ansökte om det aktuella stödet för den el som alstrats i anläggningen, vill den hänskjutande domstolen få svar på om det förhållandet att denna ansökan ingavs vid en tidpunkt som inte omfattades av beslutet av år 2014 medför attansökan ska avslås, även om detta bolag hade varit berättigat till att omfattas av den gamla stödordningen, vilken godkändes genom beslutet av år 2014. Den hänskjutande domstolen anser sålunda att frågan gäller fastställelse av om det förbud mot att genomföra stöd som anges i artikel 108.3 FEUF skulle kunna utgöra hinder för en sådan ansökan, om detta är tillåtet enligt den nationella lagstiftningen.

72. Trots att jag av ovan angivna skäl anser att artikel 108.3 FEUF inte utgör hinder för att Republiken Estland beviljar en sådan ansökan, om detta är tillåtet enligt den nationella lagstiftningen, måste dock den hänskjutande domstolen följa besluten av år 2014 och år 2017.

73. Det bör för det första noteras att man i formuleringen av frågan, så som denna har ställts av den hänskjutande domstolen, tycks utgå från förutsättningen att Espo hade rätt till stöd för installationen av produktionsanläggningen under år 2009, vilket på grundval av besluten av år 2014 och år 2017 inte tycks vara fallet med tanke på att detta bolag redan hade mottagit stöd enligt den estniska stödordningen under den maximala tidsperioden på 12 år.

74. För det andra bör det påpekas att Espo faktiskt tycks ha uppburit stöd för denna nya installation från år 2009 (då denna installerades) och fram till år 2015 (den tidpunkt då den maximala perioden på 12 år för beviljat stöd upphörde). [44]

75. För det tredje ankommer det på den nationella domstolen att pröva om Espo ska betala ränta för perioden 2014–2015, eftersom det stöd som mottagits var ett olagligt stöd. Till skillnad från Veejaam, som inte hade mottagit det stöd för vilket ansökan gjordes 2016, framgår det sålunda av begäran om förhandsavgörande att Espo uppbar stöd från den 1 april 2004 till och med den 31 december 2015. I enlighet med den rättspraxis som redovisas i punkt 65 i förevarande förslag till avgörande uppkommer sålunda frågan, även om detta bolag inte måste betala tillbaka det mottagna beloppet, huruvida betalning av ränta för den tid då stödet var olagligt ska ske.

76. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att den fjärde och den femte frågan ska besvaras så, att om kommissionen beslutar att inte göra invändningar mot en stödordning som tillämpas i strid med artikel 108.3 FEUF, kan de personer som har rätt till ett driftsstöd ansöka om utbetalning av stöd för den period som föregick kommissionens beslut, om de nationella processuella bestämmelserna medger detta, dock under förutsättning att samtliga övriga villkor i detta beslut är uppfyllda.

[44] Se punkt 8 i förevarande förslag till avgörande.

V. Förslag till avgörande

77. Av ovan anförda skäl föreslår jag att EU-domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som ställts av Riigikohus (Högsta domstolen, Estland) på följande sätt:

1) Det villkor avseende en stimulanseffekt som anges i punkt 50 i riktlinjerna för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020 utgör inte hinder för att en producent av förnybar energi kan ansöka om utbetalning av statligt stöd efter det att genomförandet av projektet har inletts, dock under förutsättning att samtliga övriga villkor som anges i kommissionens beslut, i vilket den berörda stödordningen fastställs vara förenlig med den inre marknadens nämnda beslut, är uppfyllda.

2) Stimulanseffekten av ett statligt stöd kan inte uteslutas om den investering som berättigar till stöd har gjorts på grund av att villkoren för miljötillstånd har ändrats, och särskilt i det fall då sökanden, om statligt stöd inte hade beviljats, hade upphört med sin verksamhet på grund av de striktare villkoren för att få ett tillstånd, under förutsättning att det stöd som beviljas uppfyller de villkor som åläggs genom kommissionens beslut, i vilket den berörda stödordningen fastställs vara förenlig med den inre marknaden.

3) Om kommissionen genom ett beslut angående ett statligt stöd har förklarat att både en befintlig stödordning och planerade ändringar av denna är förenliga med den inre marknaden, men medlemsstaten inte infriar sitt åtagande att endast tillämpa stödordningen fram till ett visst datum, ska tillämpningen av denna stödordning efter detta datum anses vara ett ”nytt stöd” i den mening som avses i artikel 1 c i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

4) Om kommissionen beslutar att inte göra invändningar mot en stödordning som tillämpas i strid med artikel 108.3 FEUF, kan de personer som har rätt till ett driftsstöd ansöka om utbetalning av stöd för den period som föregick kommissionens beslut, om de nationella processuella bestämmelserna medger detta, dock under förutsättning att samtliga övriga villkor i detta beslut är uppfyllda.