

**Mål C-470/20****Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

29 september 2020

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Riigikohus (Estland)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

28 september 2020

**Klagande:**

AS Veejaam

OÜ Espo

**Motpart:**

AS Elering

**Saken i det nationella målet**

AS Veejaams och OÜ Espos överklaganden av domarna från Tallinna Ringkonnakohus (appellationsdomstolen i Tallinn), varigenom domar från Tallinna Halduskohus (förvaltningsdomstolen i Tallinn) bekräftades, vilket innebär att överklagandena av AS Elerings beslut om att inte betala ut något stöd för el från förnybara energikällor ogillades.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

I begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 267.3 FEUF begärs en tolkning av Europeiska unionens bestämmelser om statligt stöd, bland annat kommissionens meddelande om riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020, punkt 50, artikel 1 c i förordning (EU) 2015/1589 och artikel 108.3 FEUF.

## Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska unionsbestämmelserna om statligt stöd, bland annat det krav på stimulans effekt som föreskrivs i punkt 50 i kommissionens meddelande om riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020, 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 skönmässig bedömning i det avseendet?
2. Kan det under alla omständigheter uteslutas att ett stöd har stimulans effekt 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 (EU) 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?

## Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Artikel 108.3 FEUF

Rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 248, 2015, s. 9), artikel 1 c.

Meddelande från kommissionen: Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020 (EUT C 200, 2014, s. 1), punkterna 49 och 50.

Domstolens dom av den 26 oktober 2016 i mål C-590/14 P, DEI mot kommissionen, EU:C:2016:797, punkterna 49 och 50.

### **Anförda nationella bestämmelser**

Elektrituruseadus (lagen om elmarknaden) (nedan kallad ELTS)

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

*Förvaltningsrättsligt mål nr 3-16-1864*

- 1 AS Veejaam (nedan kallat Veejaam) började producera el på vattenkraftverket Joaveski år 2001. Under perioden 2001–2015 alstrades el genom två produktionsanläggningar som hade en effekt på 100 respektive 200 kW. För den elproduktion som inleddes år 2001 ansökte Veejaam om stöd för förnybar energi enligt 59 § ELTS hos Elering AS (nedan kallat Elering). Elering registrerade vattenkraftverket Joaveskis produktionsanläggning som stödmottagare och betalade ut stödet för förnybar energi till Veejaam fram till den 31 december 2012. År 2015 ersatte Veejaam de dåvarande produktionsanläggningarna med en ny turbingenerator med en nominell effekt på 200 kW. Det enda som var kvar från de tidigare anläggningarna var anslutningspunkten. Den 21 januari 2016 inkom Veejaam till Elering med uppgifter om den nya produktionsanläggningen för att ansöka om stöd för förnybar energi. Elering meddelade Veejaam den 22 januari 2016 att produktionsanläggningen hade registrerats som stödmottagare, men angav redan samma dag att man vid registreringen hade missat att sökanden hade fått ett stöd redan föregående år och begärde in ytterligare uppgifter.
- 2 I sina svar av den 3 februari, 6 juli och 24 augusti 2016 meddelade Elering att stödet för förnybar energi betalas ut till el som alstras med en ny enhet i form av en produktionsanläggning och betalas ut per produktionsanläggning. Därmed skulle stödet inte kunna betalas ut eftersom den turbingenerator som hade ersatt den ursprungliga produktionsanläggningen inte kunde anses utgöra en ny enhetlig produktionsanläggning. Någon ny vattenregleringsanläggning hade inte uppförts. Syftet med det stöd som föreskrivs i 59 § ELTS i dess lydelse vid tidpunkten för ansökan var att minska marknadshinder för nya elproducenter när de började med sin produktion för att på så sätt främja en diversifierad elproduktion. Syftet var inte att varaktigt främja en viss elproducent. Det skulle därför inte vara förenligt

med stödets syfte om en producent bytte ut en del av en produktionsanläggning och sedan kunde kräva att få stöd i ytterligare 12 år.

- 3 Den 16 september 2016 väckte Veejaam talan vid Tallinna Halduskohus (förvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland) och yrkade att Elering skulle förpliktas att betala ut stödet för förnybar energi till ett belopp av 57 519,98 euro. Till följd av ansökan utfärdade miljömyndigheten den 28 december 2011 ett nytt vattenrättsligt specialtillstånd för Veejaam som innebar att den normala vattennivån varaktigt skulle säkerställas samt att den vattenreglering som krävdes för att använda de tidigare turbinerna förbjöds. Därmed hade det inte längre varit möjligt att producera el med dessa produktionsanläggningar. Om förutsättningarna för tillståndet inte hade ändrats skulle Veejaam ha kunnat fortsätta att använda de befintliga anläggningarna för sin produktion samt utöka produktionen med den nya produktionsanläggningen. I och med att turbinen och generatorm hade bytts ut hade ny hydraulik och styrningsautomatik behövt installeras. I sak hade alltså Veejaam behövt slå sig in på marknaden på nytt och syftet med det tidigare utbetalade stödet – att kompensera för den startinvestering som krävdes – hade inte uppnåtts. På vattenkraftverket Joaveski var det inte separata delar i en produktionsanläggning som hade ersatts med nya delar, utan en ny enhetlig produktionsanläggning som hade installerats. Begreppet ”produktionsanläggning” definieras i 3 § punkterna 9 och 25 ELTS. En produktionsanläggning ska skiljas från ett kraftverk (3 § punkt 8 ELTS). Tillsatsutrustning och byggnadskonstruktioner ansågs inte ingå i produktionsanläggningen, utan vara separata delar av kraftverket och utöver detta ingick vattenregleringsanläggningen som byggnadskonstruktion. För att kunna få stödet för förnybar energi fick alltså ingen vattenregleringsanläggning uppföras.
- 4 Elering bestred käromålet. Stödet för förnybar energi syftade till att stödja nya marknadsaktörer och höja andelen förnybar energi i produktionen. Inget av dessa syften skulle uppnås genom ett kompletterande stöd. Det ansågs handla om ett otillåtet statligt stöd. Det enda som var förenligt med stödmålen var om stödet tilldelades till en ny producent eller investerare som installerar en ny produktionsanläggning på grund av sin verksamhet eller om en producent och/eller investerare som redan är verksamma på marknaden höjer sin andel förnybara energikällor i elproduktionen och alltså utökar produktionen. Stöden måste ha en stimulans effekt och alltså vara nödvändiga och tidsbegränsade. Genom sitt beslut av den 28 oktober 2004 i ärende SA.36023 (C[2014] 8106) slog Europeiska kommissionen fast att det utbetalade stödet till förnybar energi enligt 59 § ELTS i dess ändrade lydelse utgjorde ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Det var därför av väsentlig betydelse att stödet betalades ut i enlighet med de gällande reglerna för statligt stöd och riktlinjerna för detta beslut. I punkt 49 i riktlinjerna för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020 förtydligas stimulans effektens beskaffenhet och det anges att stödet inte får subventionera kostnader för en verksamhet som företaget i alla händelser skulle ådra sig och inte får kompensera för den normala affärsrisken vid ekonomisk verksamhet. I förevarande fall skulle det enda syftet med stödet ha varit att

kompensera för den normala affärsrisken genom att göra det möjligt att fortsätta med en redan pågående produktion av förnybar energi med större lönsamhet.

- 5 Förvaltningsdomstolen ogillade talan genom dom av den 10 oktober 2017 med motiveringen att ELTS, om Veejaams uppfattning godtogs, skulle strida mot unionsrätten enligt vilken statligt stöd som snedvrider konkurrensen är förbjudet. Stödet måste därför främja att energiproduktion inleds eller åtminstone medföra en utökad produktion (stimulanseffekt och/eller en ökad andel förnybar energi i produktionen). Genom sin installation av en ny turbingenerator hade Veejaam emellertid varken utökat sin produktion eller inlett någon ny produktion.
- 6 Veejaam överklagade till Tallinna Ringkonnakohus (appellationsdomstol i Tallinn, Estland). Denna domstol biföll delvis överklagandet genom dom av den 27 juni 2018. Appellationsdomstolen slog fast att av lydelsen att döma skulle 108 § första och tredje stycket ELTS i dess ändrade lydelse tolkas så, att stödet skulle betalas ut i 12 år från och med det att en konkret produktionsenhet inledde sin produktion. Visserligen hade Veejaam producerat el på samma plats och till viss del med samma anläggningar och byggnadskonstruktion, men den totala mängden producerad el hade dock minskat. Med de nya anläggningarna skulle större mängder el kunna produceras, eftersom den reglerbara turbintekniken innebar att turbinerna alltid kunde vara i drift och inte bara när det var ett större utflöde. Andelen el från förnybara energikällor ansågs därför ha höjts, vilket är ett syfte som är i linje med gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd från 2008 (EUT C 82, 2008, s. 1).
- 7 Appellationsdomstolen godtog samtidigt Elerings uppfattning om att stödet måste ha en stimulanseffekt. Veejaam hade enligt egna uppgifter börjat förbereda för idrifttagning av en reglerbar turbingenerator redan år 2008 och därefter installerat de nya anläggningarna år 2015. Ansökan om utbetalning av stöd lämnades till AS Elering den 21 januari 2016, det vill säga när projektet var både inlett och avslutat. Dessa omständigheter ger inte stöd för påståendet att Veejaam inte skulle ha genomfört denna investering utan något sådant stöd. Med tanke på investeringens omfattning kan man anta att investeringen skulle ha genomförts även om stödet inte betalades ut. Stödet hade sålunda inte den nödvändiga stimulanseffekten.
- 8 Om delar av ett vattenkraftverks invändiga anläggning byttes ut var dessutom den positiva effekten betydligt mindre än om hela den invändiga anläggningen hade bytts ut eller om ett helt nytt vattenkraftverk hade uppförts. Om stödet betalades ut på samma sätt när delar av ett vattenkraftverks invändiga anläggning byttes ut som när hela den invändiga anläggningen byttes ut eller om ett nytt vattenkraftverk uppfördes, skulle detta innebära att producenter av el från förnybara energikällor diskriminerades utan saklig grund. I förevarande fall skulle en utbetalning av stödet enbart ha lett till att den tidigare produktionskapaciteten inte hade minskat eller också hade ökat något. Med tanke på att investeringens positiva effekt var mindre än vanligt ska därför 108 § första och tredje stycket ELTS i dess ändrade lydelse jämförd med lagens övriga bestämmelser tolkas restriktivt och utgångspunkten vara att produktionsanläggningen i förevarande mål även

omfattade vattenkraftverkets vattenregleringsanläggning och utloppskanal. Denna tolkning motiveras av att stödet saknar stimulanseffekt.

- 9 Veejaam överklagade denna dom till Riigikohus (Högsta domstolen, Estland).

*Förvaltningsrättsligt mål nr 3-17-753*

- 10 I byn Pikru som ligger i kommunen Viljandi (Estland) äger Espo OÜ (nedan kallat Espo) ett vattenkraftverk där det under åren 2004–2009 installerades en Francisturbin med en effekt på 15 kW. Den 30 mars 2009 driftsattes en ny Kaplanturbin med en effekt på 45 kW. Den 13 april 2016 inkom Espo till Elering med en ansökan enligt 59 § första stycket punkt 1 ELTS i dess ändrade lydelse om utbetalning av stöd till förnybar energi för den elproduktionsanläggning som hade installerats år 2009. Genom sin skrivelse av den 8 juli 2016 avslog Elering denna ansökan eftersom turbingeneratoren inte ansågs utgöra någon separat enhetlig produktionsanläggning i den mening som avses i 3 § punkt 25 och 59 § första stycket punkt 1 ELTS, utan en del av en befintlig enhetlig produktionsanläggning och inte kunde producera el på egen hand. Under perioden 1 april 2004–31 december 2015 tog Espo emot stöd för förnybar energi för den el som producerades med den befintliga produktionsanläggningen. Tolvårsperioden då stödet betalas ut börjar inte löpa på nytt efter det att vissa delar i en produktionsanläggning har bytts ut. Som svar på en skrivelse av den 27 juli 2016 förklarade Elering i en skrivelse för Espo att om en ny produktionsanläggning uppfördes måste även övriga enheter uppföras så att produktionen blev enhetlig (i förevarande fall skulle detta omfatta vattenregleringsanläggning, nya elledningar och så vidare).
- 11 Espo överklagade till Tallinna Halduskohus (förvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland). Genom dom av den 27 oktober 2017 avslog Tallinna Halduskohus överklagandet. Den nationella domstolen hänvisade till 59 § ELTS i dess ändrade lydelse, där det fastställs att stödet utgör ett statligt stöd som ska främja att ny produktion inleds. Denna bestämmelse avser alltså en produktionsanläggning som har förutsättningar att producera el på egen hand. Omständigheten att vattenregleringsanläggningen byggriktigt har klassificerats som byggkonstruktion utesluter inte att den ingår i produktionsanläggningens funktionella enhet, vad gäller elproduktionskapacitet. Espos startinvesteringar täcktes av det stöd som tidigare betalats ut. Efter stödperiodens slut måste Espo kunna klara konkurrensvillkoren på egen hand.
- 12 Espo överklagade denna dom till Tallinna Ringkonnakohus (appellationsdomstol i Tallinn, Estland). Denna domstol avvisade överklagandet genom dom av den 15 november 2018 med bland annat följande motivering. När ett statligt stöd beviljas (stödet för förnybar energi betalas ut) snedvrider detta den fria konkurrensen och påverkar den kommersiella verksamheten för operatörer som producerar el från andra källor på sina produktionsanläggningar, och mot denna bakgrund ska stödets betalningsgrunder inte tolkas extensivt och om invändningar görs ska utbetalningen av stödet inte prioriteras. Lagstiftaren avsåg inte att stödet för el

från förnybara energikällor skulle betalas ut under hela produktionsanläggningens beräknade livslängd, utan endast så länge det behövdes för att komma igång med elproduktionen från förnybara energikällor. Detta skulle inte leda till slutsatsen att stödet för el från förnybara energikällor endast betalades ut förutsatt att det inte hade funnits en annan produktionsanläggning som producerade el från förnybara energikällor på den aktuella platsen. Stödet betalades ut i miljöfrämjande syfte så att produktionen från förnybara energikällor skulle öka genom en investering. I och med att Espo tog en starkare turbin i drift hade andelen el från förnybara energikällor kunnat höjas i förhållande till den totala elproduktionen. Stödet måste dessutom ha en stimulanseffekt, det vill säga stödmottagaren skulle ändra sitt agerande så miljöskyddsnivån blev högre än den skulle ha varit utan stödet. Ett stöd hade ingen stimulanseffekt om projektet hade inletts redan innan stödansökan lämnades in.

- 13 I förevarande fall hade Espo bytt ut den befintliga turbinen år 2009 sedan den hade varit i drift i fem år och därefter ansökt hos Elering om utbetalning av stöd för förnybar energi till de nya anläggningarna först den 13 april 2016, det vill säga först efter det att den ursprungliga stödperioden löpt ut (den 31 december 2015) och sammanlagt sju år efter det att anläggningarna tagits i drift. Mot denna bakgrund kan det inte påstås att Espo aldrig skulle ha genomfört den aktuella investeringen utan detta stöd och det skulle därför inte ha någon stimulanseffekt. Det faktum att den tidigare investeringen inte längre användes när anläggningarnas beräknade amorteringsperiod löpte ut utesluter inte i sig att ett nytt stöd kunde betalas ut, men investeringen skulle inte få en lika positiv effekt om endast en del av ett kraftverks invändiga anläggning byttes ut som om hela den invändiga anläggningen byttes ut eller ett nytt vattenkraftverk uppfördes. Det som är avgörande när stödet betalas ut är mängden producerad el och inte investeringens storlek. För att säkerställa konkurrensen ska därför ovannämnda bestämmelser i ELTS tolkas restriktivt, eftersom investeringens positiva effekt blir mindre än normalt.
- 14 Espo överklagade denna dom till Riigikohus (Högsta domstolen), som förenade de förvaltningsrättsliga målen nr 3-16-1864 och nr 3-17-753 till ett enda förfarande.

### **Parternas huvudargument**

- 15 Veejaam har hävdatt att appellationsdomstolen felaktigt har slagit fast att stödet inte har haft någon stimulanseffekt för företaget. Enligt Veejaam är Europeiska kommissionen av åsikten att Estlands stödordning för att främja förnybar energi har stimulanseffekt. Enligt bestämmelserna i ELTS går det emellertid inte att ansöka om stöd innan man har börjat producera el med en produktionsanläggning. Detta innebär inte att stödet saknar stimulanseffekt bara för att ansökan lämnas in först när produktionsanläggningen är klar. Veejaam skulle inte ha genomfört den nya investeringen om inte företaget hade räknat med det stöd som föreskrivs i ELTS. Veejaam inkom också med sin stödansökan så snart anläggningen var klar. För företaget hade det inte varit ekonomiskt hållbart att fortsätta med

produktionen i de gamla anläggningarna och det hade fått lägga ner sin produktion i Joaveski. Appellationsdomstolens bedömning att det skulle ge större positiv effekt att uppföra ett nytt kraftverk stämde inte eftersom stödordningen gällde per anläggning och hade godkänts av kommissionen.

- 16 Espo har för det första gjort gällande att företaget hela tiden har utgått från att det skulle vara berättigat till stöd när den nya produktionsanläggningen hade uppförts. Det faktum att företaget inkom med ansökan först cirka tre och en halv månad efter den ursprungliga stödperiodens slut utgjorde ingen orimlig fördröjning som indikerade att en stimulans effekt saknades. Espo kunde inte ansöka om stöd innan investeringen hade genomförts eftersom ansökan om stöd i enlighet med 59 § första stycket punkt 1 ELTS i dess ändrade lydelse kan göras först efter det att investeringen hade genomförts. Det främsta skälet till att investeringen genomfördes hade enligt Espo varit företagets berättigade förväntan om att få stöd. Ett stöd kunde ha stimulans effekt även om projektet hade inletts redan innan stödansökan lämnades in.
- 17 Elering har yrkat att överklagandet ska ogillas. Företaget gjorde gällande att 108 § ELTS skulle bedömas vara förenlig med stödets olika mål. Enligt unionsrätten handlade det om att övervinna hindren för förnybara energikällors marknadstillträde, åtgärda marknadsmisslyckanden i samband med att förnybara energikällor används i energiproduktionen, höja andelen förnybara energikällor i energiproduktionen samt se till att el från förnybara energikällor integreras på marknaden. Lagstiftarens mål var att stödja nya producenter och investerare marknadsinträde samt att stärka konkurrensförmågan vid produktionsstarten. Om man godtog den tolkning som AS Veejaam och OÜ Espo företrädde skulle företag kunna förlänga stödperioden på artificiell väg genom att bara byta ut enskilda anläggningar. Detta stöd som utgjorde statligt stöd var emellertid tidsbestämt till sin karaktär och syftade till att främja verksamhet i startfasen av produktionen. Stödet var inte tänkt att kompensera för företagets normala affärsrisk. Produktionsstart i den mening som avses i 108 § första stycket ELTS i dess ändrade lydelse ansågs endast kunna omfatta att en ny produktionsanläggning tas i drift på grund av en ny producents eller investerare verksamhet eller att en producent som redan är verksam på marknaden utökar sin produktion av förnybar energi, t.ex. genom att kraftverket får ny, kompletterande produktionskapacitet.
- 18 Genom skrivelse av den 20 juni 2019 bad Riigikohus (Högsta domstolen) Europeiska kommissionen att ta ställning till följande frågor.
1. Är det förenligt med unionsbestämmelserna om statligt stöd och kommissionens beslut C(2014) 8106 av den 28 oktober 2014 att ”produktionsstart” på ett vattenkraftverk även omfattar idrifttagande av nya elproduktionsanläggningar på en befintlig vattenregleringsanläggning?
  2. När beslut ska fattas om en ansökan om stöd till förnybar energi som lämnades in år 2016 på grundval av en stödordning utfärdad år 2014, kan man då



anta att stödet hade stimulansseffekt om produktionsanläggningen installerades och togs i drift innan stödansökan lämnades in?

- 19 Kommissionen svarade Riigikohus (Högsta domstolen) genom skrivelse av den 3 februari 2020. I beslutet angav kommissionen att frågan om ett vattenkraftverks ”produktionsstart” även skulle omfatta idrifttagande av nya elproduktionsanläggningar på en befintlig vattenregleringsanläggning kunde besvaras både jakande och nekande av de estniska myndigheterna utan att detta skulle strida mot unionsbestämmelserna om statligt stöd. Detta skulle fastställas i enlighet med nationella bestämmelser. Stöd får emellertid beviljas i högst tolv år efter det att elproduktion har inletts. För att uppfylla kravet om stimulansseffekt får stödmottagaren påbörja installation och idrifttagande av produktionsanläggningen som stödet beviljats för först efter det att stödansökan har lämnats in. Den som påbörjade arbetena för ett projekt var uppenbarligen beredd att genomföra projektet även utan beviljat stöd. I förevarande fall hade AS Veejaam och OÜ Espo till och med avslutat installationsarbetena för sina produktionsanläggningar innan de ansökte om stöd och stödet torde därför inte ha någon stimulansseffekt. Något annat som indikerar att stimulansseffekt saknas är att Veejaam enligt egna uppgifter varit tvungen att byta elproduktionsanläggning på grund av villkoren i det nya vattenrättsliga specialtillståndet. Om byggarbeten ändå (utan kompensation) skulle ha föreskrivits enligt de nationella bestämmelserna, uppfyller stödet inte de nödvändiga målen.

#### **Kort redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 20 Vad gäller AS Veejaams och OÜ Espos rätt till stöd till el från förnybara energikällor hänvisar Riigikohus (Högsta domstolen) för det första till att en producent enligt 59 § första stycket punkt 1 ELTS i dess ändrade lydelse hade rätt att få ett stöd från den systemansvariga för överföringssystemet för förnybara energikällor när den har en produktionsanläggning med en maximal nettoeffekt på 100 MW. I 108 § första stycket ELTS i dess ändrade lydelse föreskrivs att stöd enligt 59 § första stycket punkterna 1–4 betalas ut i tolv år räknat från produktionsstarten. I 108 § tredje stycket ELTS fastställs att tidpunkten för produktionsstart enligt denna bestämmelse ska vara den dag då en produktionsanläggning som uppfyller dessa krav för första gången matar ut el i nätet eller en direktledning. Appellationsdomstolen delade inte motpartens ståndpunkt i dessa båda mål om att uttrycket ”produktionsstart” i 108 § första stycket ELTS i dess ändrade lydelse och uttrycket ”tidpunkten för produktionsstart” i 108 § tredje stycket ELTS avsåg olika situationer. Enligt appellationsdomstolen skulle en sådan slutsats stå i strid med ordalydelsen i bestämmelserna, där produktionsstarten enbart kopplades till att en konkret produktionsanläggning togs i drift och inte till att en annan verksamhet utfördes av samma producent eller på samma plats. Appellationsdomstolen anser att även 108 § fjärde till åttonde stycket ELTS, som trädde i kraft den 9 juli 2018, tydligt visar att utbetalningen av ett stöd till förnybar energi var kopplat till den konkreta produktionsanläggningen och inte till producenten. Den hänskjutande domstolen

delar appellationsdomstolens uppfattning. När en ny produktionsanläggning har installerats inleds ny produktion i den mening som avses i 108 § första stycket ELTS i dess ändrade lydelse – det handlar inte om en fortsättning av den tidigare produktionen.

- 21 Numera innehåller 108 § ELTS ett fjärde stycke, där det fastställs att stöd inte beviljas om en producent i tolv års tid har tilldelats ett stöd för elektricitet som producerats i en produktionsanläggning i enlighet med 59 § ELTS och denna produktionsanläggning har bytts ut mot en annan anläggning. I sjätte stycket anges ett undantag: Om produktionsanläggningen är äldre än 25 år vid tidpunkten för bytet, utbetalas enligt den nya stödordningen ett stöd för sådan el som produceras av den produktionsanläggning som har installerats i dess ställe och detta gäller från och med startpunkten för den nya produktionsanläggningens elproduktion. Vad gäller utbetalning av stöd enligt den så kallade gamla stödordningen föreskriver 108 § åttonde stycket ELTS att stöd ska betalas ut i tolv års tid för el producerad i en produktionsanläggning hos en producent som uppfyller villkoren i denna bestämmelse eller för en fas i produktionsanläggningen som föreskrivs i respektive anslutningsavtal enligt 59 § och att detta gäller från och med startpunkten för varje produktionsanläggningens elproduktion eller under varje fas i produktionsanläggningen. Även av dessa bestämmelser framgår sålunda att begreppet produktionsanläggning har central betydelse för utbetalningen av stödet.
- 22 Att installera en ny produktionsanläggning i ett befintligt kraftverk kan med säkerhet anses medföra lägre kostnader än att uppföra ett nytt kraftverk, men enligt lagen fastställs inte stödnivån utifrån kostnaderna för att installera en produktionsanläggning utan från mängden producerad förnybar energi. Detta stöd utgör inget investeringsstöd och genomförs inte alltid på kostnadsbasis. Stödet uppfyller emellertid sitt syfte, eftersom det främjar en ökad produktion av förnybar energi och det gäller även AS Veejaam och OÜ Espo i förevarande fall.
- 23 I det tidigare förfarandet har det varit omtvistat vad ”produktionsanläggning” faktiskt innebär och om ”produktionsanläggning” i form av ett vattenkraftverk utöver turbingenerator även kan omfatta vattenregleringsanläggning och utloppskanal. Mot denna bakgrund anser Riigikohus (Högsta domstolen) att frågan om hur ”produktionsanläggning” definieras är av central betydelse när målet ska avgöras med stöd av ELTS i dess ändrade lydelse. Riigikohus (Högsta domstolen) anser att varken en grammatisk eller en systematisk tolkning kan leda fram till slutsatsen att en vattenregleringsanläggning och utloppskanal ingår i ett vattenkraftverks produktionsanläggning. Med beaktande av olika nationella bestämmelser konstaterar Riigikohus (Högsta domstolen) att eftersom ”kraftverk” enligt definitionen omfattar både anläggningar och byggnadskonstruktioner, medan definitionen av ”produktionsanläggning” enbart omfattar anläggningar, ledningar och tillbehör är det därför korrekt att klassificera vattenregleringsanläggningen som en byggnadskonstruktion som ingår i kraftverkets helhet och inte utgör en del av produktionsanläggningen. Den hänskjutande domstolen anser därför att ELTS i dess ändrade lydelse gav AS

Veejaam och OÜ Espo rätt till stöd för produktion av förnybar energi med de nya produktionsanläggningarna.

- 24 Ovanstående överväganden innebär emellertid inte nödvändigtvis att överklagandet ska bifallas. Eftersom stödet till förnybar energi utgör ett statligt stöd är det viktigt att även unionsbestämmelserna om statligt stöd beaktas. Om en bestämmelse i en unionsrättsakt med direkt verkan anger att stödet inte kan beviljas, ska de nationella bestämmelserna inte tillämpas till den del de strider mot unionsrätten.
- 25 För det andra: vad gäller stimulanseffekten påpekar Riigikohus (Högsta domstolen) att Europeiska kommissionen har analyserat de olika versionerna av Estlands stödordning för förnybar energi vid två olika tillfällen – år 2014 och år 2017 – och har gjort bedömningen att den är förenlig med den inre marknaden. Mot denna bakgrund bör man kunna utgå från att en stödsökande som uppfyller kraven i ELTS även följer unionsbestämmelserna om statligt stöd. I förevarande mål har emellertid frågan uppkommit om den stödordning som gällde i Estland år 2016 uppfyllde det krav på stimulans effekt som framgår av kommissionens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020 (punkterna 49–52). I punkt 50 i riktlinjerna föreskrivs nämligen att stödet inte har någon stimulans effekt 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.
- 26 I ELTS i dess ändrade lydelse var premisserna att ansökan om stöd skulle göras efter det att en produktionsanläggning hade installerats. Enligt de ändringar av ELTS som trädde i kraft år 2018 är det också möjligt att ansöka om ett stöd enligt 2016 års gällande stödordning även sedan ett projekt har inletts. Enligt 59 § andra stycket<sup>2</sup> ELTS, varigenom tillämpningen av den dittills gällande stödordningen förlängdes, kan en producent ansöka om stöd enligt den gamla stödordningen förutsatt att arbetena för produktionsanläggningens investeringsprojekt hade inletts senast den 31 december 2016. I sitt stödbeslut från år 2017 godkände kommissionen också möjligheten att ansöka om stöd efter det att ett projekt hade inletts, även med beaktande av 2014 års riktlinjer. Kommissionen utgick från punkt 126 i 2014 års riktlinjer, som visserligen föreskriver att stöd från och med år 2017 principiellt sett enbart ska beviljas genom ett konkurrensutsatt anbuds förfarande, men där dock följande anges i fotnot 66: ”Anläggningar som tagits i drift före den 1 januari 2017 och fått stödet bekräftat av medlemsstaten före detta datum kan beviljas stöd på grundval av den gällande stödordningen vid tidpunkten för bekräftelsen.” Kommissionen konstaterade att om varje sökande som uppfyller villkoren får stöd och staten inte har något utrymme för skönsmässig bedömning i samband med detta, kan man utgå från att medlemsstatens bekräftelse i enlighet med denna fotnot föreligger så snart ett projekt uppfyller villkoren för detta stöd (2017 års stödbeslut, punkt 38). I det omtvistade beslutet behandlas det inte explicit hur kravet på stimulans effekt

uppfylls i en sådan situation. Kommissionen konstaterade helt enkelt att stödordningen med utgångspunkt från den estniska statens beräkningar uppfyllde det allmänna kravet på stimulans effekt enligt punkt 49 i 2014 års riktlinjer, vilket innebär att ett stöd skulle få stödmottagaren att ändra sitt agerande på ett sådant sätt som inte hade varit möjligt utan detta stöd (punkterna 62 och 63 i beslutet). Kommissionen tog emellertid inte upp punkt 50 i riktlinjerna.

- 27 I sitt svar på Riigikohus (Högsta domstolen) frågor intog dock kommissionen en annan ståndpunkt och angav att stödmottagaren, för att uppfylla kravet på stimulans effekt, inte fick påbörja installation och idrifttagande av den produktionsanläggning som stödet avsåg förrän stödansökan hade lämnats in. Den som påbörjade arbetena för ett projekt var uppenbarligen beredd att genomföra projektet även utan beviljat stöd.
- 28 Regelverket i ELTS i dess ändrade lydelse motsvarar det villkor som föreskrivs i kommissionens beslut, nämligen att varje sökande som uppfyller villkoren beviljas stöd, så att man alltså kan utgå från att medlemsstatens bekräftelse föreligger så snart ett projekt uppfyller stöd villkoren. Producenter av förnybar energi som uppfyllde de lagstadgade kraven hade rätt till stöd redan enligt lagen. Elering hade inget utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller frågan om en konkret producent skulle beviljas stöd. Eftersom det redan av lagen framgår att stödet kommer att beviljas, anser den hänskjutande domstolen att stödet skulle ha en stimulans effekt även i de fall då sökanden utgår från lagbestämmelserna och installerar produktionsanläggningen först för att först därefter inge ansökan om utbetalning av driftsstöd. Med tanke på de olika ståndpunkter som kommissionen har intagit i denna fråga anser dock den hänskjutande domstolen att ett förhandsavgörande behöver begäras från EU-domstolen vad gäller frågan huruvida unionsbestämmelserna om statligt stöd, bland annat det krav på stimulans effekt som föreskrivs i punkt 50 i kommissionens meddelande om riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020, ska 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.
- 29 Vad gäller Veejaam uppkommer dessutom frågan om stödet fick stimulans effekt, med tanke på att de ändrade villkoren i det vattenrättsliga specialtillståndet ledde till att det inte längre gick att producera el på ett effektivt sätt med den gamla produktionsanläggningen, och att detta föranledde företaget att byta ut den gamla produktionsanläggningen mot en ny. Enligt egna uppgifter skulle Veejaam fått lägga ner sin verksamhet om företaget inte hade beviljats stödet för förnybar energi. Detta innebär att stödet hade stimulans effekt eftersom det hade motiverat Veejaam att fortsätta produktionen med en starkare turbingenerator än tidigare. I sitt svar på Riigikohus (Högsta domstolen) frågor ansåg kommissionen att stödet inte uppfyllde något giltigt mål om det i de nationella bestämmelserna ändå

föreskrevs att byggnadsarbeten inte skulle omfattas av kompensation. I ett fall då lagen föreskriver att alla sökande som uppfyller de föreskrivna kraven i lagen anser den hänskjutande domstolen att det inte kan vara avgörande vad som har motiverat en producent att installera en produktionsanläggning. Eftersom både den estniska staten och kommissionen har bekräftat att det stöd för förnybar energi som föreskrivs i 2016 års stödordning har stimulansseffekt och eftersom det inte vore ekonomiskt motiverat att genomföra ett sådant projekt utan stöd (punkt 63 i 2017 års stödbeslut), ger det också trovärdighet åt Veejaams påstående om att företaget inte skulle ha installerat den nya produktionsanläggningen om det inte hade utgått från att det skulle kunna få det lagstadgade stödet för detta. Enligt den hänskjutande domstolen föreligger således inte den situation som beskrivs i punkt 49 tredje meningen i 2014 års riktlinjer, där kostnader subventioneras för en verksamhet som företaget i alla händelser skulle ådra sig. Med tanke på kommissionens ståndpunkt anser den hänskjutande domstolen därför att ett förhandsavgörande behöver begäras från EU-domstolen vad gäller frågan huruvida det under alla omständigheter kan uteslutas att ett stöd har stimulansseffekt 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.

- 30 För det tredje: Vad gäller frågan om det stöd som beviljades år 2016 var förenligt med artikel 108.3 FEUF och om detta är relevant för hur målet ska avgöras, hänvisar Riigikohus (Högsta domstolen) till kommissionens stödbeslut från år 2014, enligt vilket Estland har beskrivit sin stödordning så att nya producenter inte får ta del av den gamla stödordningen under år 2014 samt att nya producenter från och med år 2015 enbart ska beviljas stöd genom ett konkurrensutsatt förfarande (punkterna 27, 28 och 106 i beslutet). Den estniska staten avser att tillämpa den gamla stödordningen enbart på befintliga producenter med produktionsstart senast den 1 mars 2013 (punkt 17 i beslutet). Kommissionen bedömde därför inte om den gamla stödordningen var förenlig med 2014 års riktlinjer, utan begränsade sig här till de tidigare riktlinjerna och prövade endast den planerade nya stödordningen i förhållande till 2014 års riktlinjer (se även 2017 års stödbeslut, punkt 49). Estland genomförde emellertid inte de lagändringar som hade beskrivits i kommissionens beslut, utan fortsatte att tillämpa den gamla stödordningen fram till år 2017 utan inskränkningen om att produktionsstarten skulle infalla senast den 1 mars 2013. I 2017 års stödbeslut slog kommissionen fast att Estland hade åsidosatt det förbud som föreskrivs i artikel 108.3 FEUF mot att genomföra ett statligt stöd som inte hade godkänts av kommissionen genom att fortsätta tillämpa den gamla stödordningen och inom ramen för detta tillåta nya producenter efter den 1 januari 2015 (punkterna 29, 31 och 96 i beslutet).
- 31 Vad gäller artikel 108.3 FEUF måste EU-domstolen enligt förordningen om tillämpningen av artikel 108 FEUF skilja mellan befintligt stöd och nytt stöd. Enligt artikel 1 b ii i förordning nr 2015/1589 avser befintligt stöd godkänt stöd, det vill säga stödordningar och individuella stöd som har godkänts av

kommissionen eller av rådet, och enligt artikel 1 c i samma förordning avser nytt stöd allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd. I sin dom i målet DEI/kommissionen (C-590/14 P) angav EU-domstolen, med tillämpning av de likalydande bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 659/1999, att kommissionens bedömning av ett stöds förenlighet med den inre marknaden vilar på en bedömning av ekonomiska uppgifter och rådande omständigheter på den aktuella marknaden vid den tidpunkt då kommissionen fattar sitt beslut och beaktar, bland annat, den tidsperiod under vilken stödet är tänkt att beviljas. Giltighetstiden för ett befintligt stöd utgör således en omständighet som påverkar kommissionens bedömning av huruvida stödet är förenligt med den inre marknaden. Mot bakgrund av dessa omständigheter ska en förlängning av giltighetstiden för ett befintligt stöd betraktas som en ändring av ett befintligt stöd (punkterna 49 och 50 i domen och där angiven rättspraxis).

- 32 Vid den tidpunkt då 2014 års stödbeslut utfärdades innehöll det nationella regelverket visserligen inga bestämmelser som begränsade stödordningens giltighetstid, men i kommissionens beslut från år 2014 finns en beskrivning av den stödordning som förklarats förenlig med den inre marknaden och av den framgår att den estländska staten förklarat att den inte hade för avsikt att tillämpa den gamla stödordningen från och med år 2015. Under dessa omständigheter gjorde kommissionen år 2017 bedömningen att den estländska staten hade förlängt stödordningen och sålunda åsidosatt artikel 108.3 FEUF, och denna bedömning stöds även av den hänskjutande domstolen. Med tanke på de varierande ståndpunkterna behöver därför förhandsavgörande begäras från EU-domstolen även vad gäller frågan huruvida det – med beaktande av bland annat av EU-domstolens diskussion i mål C-590/14 P (punkterna 49 och 50) – handlar om nytt stöd i den mening som avses i artikel 1 c i förordning (EU) 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.
- 33 Ovanstående överväganden kan vara avgörande för hur målet avgörs, för om frågan besvaras jakande hade Elering varken någon skyldighet eller ens rätt att godkänna stödansökningarna vid den tidpunkt då AS Veejaam och OÜ Espo inkom med ansökan (se, särskilt, dom av den 26 april 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, punkt 71, och dom av den 11 november 2015 Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punkt 23). Med tanke på att kommissionen i 2017 års stödbeslut beslutade att inte göra några invändningar mot stödet eftersom det var förenligt med den inre marknaden (punkt 97 i beslutet), föreligger inte längre detta hinder. Om frågan besvaras jakande måste sålunda den hänskjutande domstolen ta ställning till om det enligt de processuella bestämmelserna är möjligt att bifalla en fullgörelsetalan när Elering inte var skyldig att genomföra de begärda handlingarna vid tidpunkten för talan.

- 34 Vidare uppkommer frågan om det principiellt sett är möjligt att bifalla fullgörelsetalan vid tidpunkten då domen avkunnades, och om det med tanke på artikel 108.3 FEUF i så fall är möjligt att godkänna AS Veejaams och OÜ Espos ansökan om utbetalning av stödet för förnybar energi från och med tidpunkten för ansökan, eller om stödet är lagenligt först från och med utfärdandet av kommissionens stödbeslut från år 2017. EU-domstolen har nämligen förklarat att ett stöd som beviljats i strid med artikel 108.3 FEUF inte kan bli giltigt i efterhand genom ett kommissionsbeslut om godkännande (dom av den 19 mars 2015, OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, punkt 76, dom av den 21 november 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires, C-354/90, EU:C:1991:440, punkterna 16 och 17, och dom av den 12 februari 2018, CELF och ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punkt 40). Kommissionen beslutade dock att inte göra några invändningar mot stödet i sitt beslut från år 2017. Under dessa omständigheter ska förhandsavgörande begäras även vad gäller frågan huruvida för det fall att kommissionen i efterhand har beslutat att inte göra några invändningar mot en stödordning som har tillämpats i strid med artikel 108.3 FEUF, personer som är berättigade till driftsstöd i så fall har rätt att begära att stöd ska betalas ut även för tiden före kommissionens beslut, förutsatt att detta är tillåtet enligt de nationella processuella bestämmelserna.
- 35 Det är ostridigt att Espo redan år 2009 installerade den produktionsanläggning som företaget använde för elproduktion och som dess ansökan om det omtvistade stödet avsåg i förevarande fall. Redan i 2014 års beslut förklarade kommissionen att den då gällande stödordningen var förenlig med den inre marknaden. Espo ansökte dock om stöd först år 2016. Om den estniska staten enligt EU-domstolens förhandsavgörande inte skulle ha fått tillämpa den gamla stödordningen under åren 2015–2017, behöver detta inte innebära att Espos ansökan avslås, eftersom produktionsanläggningen under alla omständigheter uppfyllde kraven i den stödordning som kommissionen hade godkänt genom 2014 års stödbeslut. I detta beslut gjorde kommissionen bland annat bedömningen att det enligt den gamla stödordningen var förenligt med den inre marknaden att betala ut ett stöd till en producent som hade inlett ett projekt före den 1 mars 2013 (punkt 17 i beslutet). Med tanke på att detta datum emellertid inte anges i ELTS och att Espo ansökte om stödet först år 2016 är det oklart om det förbud att genomföra ett statligt stöd som framgår av artikel 108.3 FEUF gäller i detta fall. Mot denna bakgrund begär den hänskjutande domstolen förhandsavgörande från EU-domstolen vad gäller frågan huruvida en sökande, utan hinder av bestämmelsen i artikel 108.3 FEUF, är 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.