

**Asia C-470/20****Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

29.9.2020

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Riigikohus (Viro)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

28.9.2020

**Valittajat:**

AS Veejaam

OÜ Espo

**Vastapuoli:**

AS Elering

**Pääasian menettelyn kohde**

AS Veejaamin ja OÜ Espon kassaatiovalitukset Tallinna Ringkonnakohusin (Tallinnan ylioikeus, Viro) antamista tuomioista, joilla pysytettiin Tallinna Halduskohusin (Tallinnan hallintotuomioistuin, Viro) tuomiot, joilla hylättiin valitukset AS Eleringin päätöksistä olla maksamatta valittajille uusiutuvan energian tukea.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta**

SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan perusteella esitetystä ennakkoratkaisupyynnöstä pyydetään tulkitsemaan valtioneuvoston päätöksiä koskevia unionin sääntöjä mukaan lukien komission tiedonannon ”Suuntaviivat valtioneuvoston päätöksistä ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020” 50 kohtaa, asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan c alakohdasta ja SEUT 108 artiklan 3 kohtaa.

## Ennakkoratkaisukysymykset

1. Voidaanko valtiontukea koskevia Euroopan unionin sääntöjä, mukaan lukien erityisesti komission tiedonannon ”Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020” 50 kohdan mukaista kannustavan vaikutuksen vaatimusta tulkita siten, että niiden kanssa on sopusoinnussa sellainen valtiontukiohjelma, jossa annetaan uusiutuvan energian tuottajalle mahdollisuus hakea valtiontuen maksamista hankkeen töiden aloittamisen jälkeen, siinä tapauksessa, että kansallisen säännöksen mukaan jokaisella tuottajalla, joka täyttää laissa säädetyt ehdot, on oikeus tuen saantiin, eikä toimivaltaiselle viranomaiselle anneta tältä osin harkintavaltaa?
2. Estääkö valtiontuen kannustavan vaikutuksen joka tapauksessa se, jos valtiontuen perusteena oleva investointi on tehty ympäristöluvan ehtojen muuttumisen vuoksi, toisin sanoen tilanteessa, jossa, kuten tässä tapauksessa, hakija olisi tiukempien lupaehtojen vuoksi todennäköisesti lopettanut toimintansa, ellei olisi saanut valtiontukea?
3. Onko tilanteessa, jossa, kuten tässä tapauksessa, komissio on valtiontukipäätöksellä vahvistanut niin olemassa olevan tukiohjelman kuin myös siihen suunnitellut muutokset sisämarkkinoille soveltuviksi ja valtio on muun muassa ilmoittanut, että soveltaa olemassa olevaa tukiohjelmaa ainoastaan tiettyyn määräaikaan saakka, mutta olemassa olevan tukiohjelman soveltamista on jatkettu voimassa olevan lain perusteella valtion ilmoittamaa määräaikaa kauemmin, kyseessä neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettu uusi tuki, ottaen huomioon muun muassa unionin tuomioistuimen kannat asiassa C-590/14 P (tuomion 49 ja 50 kohta)?
4. Onko tilanteessa, jossa komissio on jälkikäteen päättänyt olla vastustamatta SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti sovellettua tukiohjelmaa, toimintatuen saamiseen oikeutetuilla henkilöillä oikeus hakea tuen maksamista myös komission päätöstä edeltäneeltä ajalta, edellyttäen, että kansallinen prosessioikeus antaa tähän mahdollisuuden?
5. Onko tukiohjelman puitteissa toimintatukea hakevalla henkilöllä, joka aloitti sisämarkkinoille soveltuvaksi katsottujen ehtojen mukaisen hankkeen toteuttamisen aikana, jolloin tukiohjelmaa sovellettiin laillisesti, mutta joka haki valtiontukea aikana, jolloin tukiohjelmaa oli jatkettu ilmoittamatta tästä komissiolle, oikeus saada valtiontukea SEUT 108 artiklan 3 kohdan määräyksistä riippumatta?

## Unionin oikeussäännöt ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joihin on viitattu

SEUT 108 artiklan 3 kohta

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9) 1 artiklan c alakohta

Komission tiedonannon ”Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020” (EUVL 2014, C 200, s. 1) 49 ja 50 kohta

Unionin tuomioistuimen tuomio 26.10.2016, DEI vs. komissio, C-590/14 P, EU:C:2016:797, 49 ja 50 kohta

## **Kansalliset oikeussäännöt, joihin on viitattu**

Sähkömarkkinalaki (Elektrituruseadus, jäljempänä ELTS)

## **Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä**

Hallintoasia nro 3-16-1864

- 1 AS Veejaam (jäljempänä Veejaam) aloitti vuonna 2001 sähköenergian tuotannon Joaveskin vesivoimalaitoksessa. Vuosina 2001–2015 sähköenergiaa tuotettiin kahdella tuotantolaitteella, joiden tehot olivat 100 ja 200 kW. Veejaam haki AS Eleringiltä (jäljempänä Elering) vuonna 2001 aloitetun sähköenergian tuotannon perusteella sähkömarkkinalain (jäljempänä ELTS) 59 §:n mukaista uusiutuvan energian tukea. Elering rekisteröi tuen saajaksi Joaveskin vesivoimalaitoksessa sijaitsevan tuotantolaitteen ja maksoi Veejaamille uusiutuvan energian tukea 31.12.2012 saakka. Veejaam korvasi vuonna 2015 siihenastiset tuotantolaitteet uudella turbiini-generaattorilla, joka on nimellistehoaltaan 200 kW. Aikaisemmista laitteista jäi jäljelle mittauspiste. 21.1.2016 Veejaam esitti Eleringille uuden tuotantolaitteen tiedot uusiutuvan energian tuen hakemista varten. Elering ilmoitti 22.1.2016 Veejaamille rekisteröineensä tuotantolaitteen tuen saajaksi, täsmentäen kuitenkin samana päivänä jättäneensä rekisteröinnin yhteydessä huomioimatta sen, että hakija oli saanut tukea jo aikaisempina vuosina, ja pyysi asiasta selvitystä.
- 2 Elering ilmoitti vastauksissaan 3.2.2016, 6.7.2016 ja 24.8.2016, että uusiutuvan energian tukea maksetaan uudella kokonaisella tuotantolaitteella tuotetusta sähköenergiasta ja tuotantolaitteperusteisesti. Näin ollen tukea ei voitu maksaa, koska turbiini-generaattoria, jolla alkuperäinen tuotantolaitte korvattiin, ei voi pitää uutena kokonaisena tuotantolaitteena. Uutta patoa ei ole rakennettu. Tukea haettaessa voimassa olleen ELTS:n version 59 §:ssä mainitun tuen tavoitteena on poistaa markkinoille tulon este uusilta, tuotantoa aloittavilta sähköenergian tuottajilta ja samalla edistää sähköenergian monipuolista tuotantoa. Tavoitteena ei ole tukea sähköntuottajaa jatkuvasti. Näin ollen ei ole sopusoinnussa tuen tavoitteen kanssa, jos tuottaja saisi tuotantolaitteen jonkin osan vaihdettuaan uudelleen oikeuden saada tukea 12 vuoden ajan.

- 3 Veejaam valitti asiasta Tallinna Halduskohusiin 16.9.2016 vaatien, että Elering velvoitetaan maksamaan sille uusiutuvan energian tukea 57 519,98 euroa. Valituksen perusteiden mukaan ympäristövirasto oli 28.12.2011 myöntänyt Veejaamille uuden veden erityiskäyttöluvan, jossa edellytettiin veden jatkuvan normaalijuoksutuksen varmistamista ja kiellettiin vedenpinnan säätely, mikä oli tarpeen aikaisempia turbiineja käytettäessä. Tästä syystä näillä tuotantolaitteilla ei enää ollut mahdollista tuottaa sähköenergiaa. Ellei luvan ehtoja olisi muutettu, Veejaam olisi jatkanut tuotantoa myös olemassa olevilla laitteilla ja uudella tuotantolaitteella olisi laajennettu tuotantoa. Turbiinin ja generaattorin vaihdon vuoksi oli asennettava uusi hydrauliiikka ja ohjausautomaatiikka. Näin ollen Veejaam joutui käytännöllisesti katsoen tulemaan uudelleen markkinoille eikä aiemmin maksettu tuki täyttänyt tavoitettaan korvata tuotannon aloittamiseen tarvittava alkuperäinen investointi. Joaveskin vesivoimalaitoksessa ei vaihdettu yksittäisiä tuotantolaitteen osia uusiin, vaan asennettiin uusi kokonainen tuotantolaitte. Tuotantolaitteen käsite on määritelty ELTS:n 3 §:n 9 ja 25 kohdassa ja tuotantolaitteen käsite on pidettävä erillään sähkövoimalaitoksen käsitteestä (ELTS:n 3 §:n 8 kohta). Apulaitteet ja rakennelmat eivät ole tuotantolaitteen osia, vaan ne ovat erillisiä sähkövoimalaitoksen osia, mukaan lukien pato, joka on rakennelma. Uusiutuvan energian tuen saaminen ei näin ollen edellytä padon rakentamista.
- 4 Elering kiisti vaatimuksen. Sen mukaan uusiutuvan energian tuen tavoitteena on tukea uusia markkinoille tulijoita ja kasvattaa uusiutuvan energian osuutta tuotannosta. Täydentävää tukea myöntämällä ei saavutettaisi kumpaakaan tavoitetta. Kyseessä olisi kielletty valtiontuki. Tuen tavoitteiden kanssa on sopusoinnussa vain sellainen uuden tuotantolaitteen asentamisen tukeminen, joka on tapahtunut uuden tuottajan tai investoijan toiminnan tuloksena tai jolla markkinoilla jo toimiva tuottaja ja/tai investoija kasvattaa uusiutuvien energialähteiden osuutta sähköenergian tuotannossa eli laajentaa tuotantoa. Valtiontuella on oltava kannustava vaikutus eli sen on oltava tilapäistä ja tarpeellista. Komissio on asiassa SA.36023 (C(2014) 8106) 28.10.2014 tekemällään päätöksellä todennut, että ELTS:n aikaisemman version 59 §:n perusteella tapahtuva uusiutuvan energian tuen maksaminen on SEUT 107 artiklan 1 momentin mukaista valtiontukea. Tämän vuoksi on olennaista, että tukea maksettaisiin valtiontuen myöntämistä koskevien periaatteiden ja mainitun päätöksen suuntaviivojen mukaisesti. Valtiontukea ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 koskevien suuntaviivojen 49 kohdassa on selvitetty kannustavan vaikutuksen olemusta ja huomautettu, että tuella ei saa kattaa yritykselle toiminnasta joka tapauksessa aiheutuvia kustannuksia, eikä sillä saa korvata taloudelliseen toimintaan liittyvää tavanomaista liiketoimintariskiä. Tuen ainoa tavoite olisi tässä tapauksessa korvata tavanomaista liiketoimintariskiä jo käynnistyneen uusiutuvan energian tuotannon kannattavamman jatkamisen mahdollistamiseksi.
- 5 Halduskohus hylkäsi valituksen 10.10.2017 antamallaan tuomiolla todeten, että mikäli Veejaamin kanta hyväksyttäisiin, ELTS olisi ristiriidassa kilpailua vahingoittavan valtiontuen kieltävän unionin oikeuden kanssa. Tästä syystä tuen

on kohdistuttava tuotannon aloittamiseen tai ainakin sen on johdettava tuotannon laajenemiseen (kannustava vaikutus ja/tai uusiutuvan energian osuuden lisääntyminen tuotannossa). Veejaam ei kuitenkaan kasvattanut eikä aloittanut tuotantoaan asentaessaan uuden turbiini-generaattorin.

- 6 Veejaam valitti tuomiosta Tallinna Ringkonnakohusiin, joka hyväksyi 27.6.2018 antamallaan tuomiolla valituksen osittain. Ringkonnakohus katsoi, että ELTS:n aikaisemman version 108 §:n 1 ja 3 momentin voi niiden sanamuodon perusteella ymmärtää niin, että tuen maksaminen on pakollista 12 vuoden ajan alkaen sähköenergian tuotannon aloittamisesta tietyllä tuotantolaitteella. Vaikka Veejaam tuotti samassa paikassa osittain samoja laitteita ja rakennelmia käyttäen sähköenergiaa jo aiemmin, tuotetun sähköenergian määrä oli pienempi. Uusilla laitteilla on mahdollista tuottaa suurempia määriä sähköenergiaa, koska turbiinin tekniset ominaisuudet antavat säädettävyyden ansiosta mahdollisuuden pitää sitä käytössä jatkuvasti eikä ainoastaan virtauksen ollessa suurta. Uusiutuvista energialähteistä tuotettavan sähköenergian osuutta tuotannosta lisättiin tällä tavoin, mikä on tavoitteena sopusoinnussa vuonna 2008 valtiontuesta ympäristönsuojelulle annettujen yhteisön suuntaviivojen (EUVL 2008, C 82, s. 1) kanssa.
- 7 Samassa tuomiossa Ringkonnakohus hyväksyi Eleringin selvityksen, jonka mukaan tuella on oltava kannustava vaikutus. Veejaam alkoi oman ilmoituksensa mukaan tehdä valmisteluja säädettävän turbiini-generaattorin käyttöönottamiseksi jo vuonna 2008 ja asensi uudet laitteet vuonna 2015. Tuen maksamista koskevan hakemuksen se esitti vastapuolelle 21.1.2016, toisin sanoen hankkeen aloittamisen ja jopa sen valmistumisen jälkeen. Nämä seikat huomioiden ei ole mahdollista vakuuttua siitä, että Veejaam ei olisi tehnyt investointia, ellei se olisi saanut tukea. Tuomioistuim katsoi, että investoinnin suuruus huomioon ottaen on uskottavaa, että investointi olisi tehty myös ilman tuen maksamista. Näin ollen tuella ei ollut vaadittavaa kannustavaa vaikutusta.
- 8 Samaten vaihdettaessa vesivoimalaitoksen sisäinen laite osittain on investoinnin myönteinen vaikutus huomattavasti pienempi kuin vaihdettaessa vesivoimalaitoksen sisäinen laite kokonaisuudessaan tai rakennettaessa uusi vesivoimalaitos. Mikäli tukea maksettaisiin samalla tavalla sekä vaihdettaessa sähkövoimalaitoksen sisäinen laite osittain että rakennettaessa uusi sähkövoimalaitos, uusiutuvia energialähteitä käyttäviä sähköenergian tuottajia kohdeltaisiin perusteettomalla tavalla epätasa-arvoisesti. Tuen maksaminen olisi tässä tapauksessa johtanut ainoastaan siihenastisen tuotantomäärän vähenemättä jäämiseen tai lievään kasvuun. Näin ollen, kilpailun varmistamiseksi ja ottaen huomioon investoinnin tavallista pienempi positiivinen vaikutus, ELTS:n aikaisemman version 108 §:n 1 ja 3 momenttia on tulkittava yhdessä ELTS:n muiden säännösten kanssa suppeasti ja ymmärrettävä ne siten, että tuotantolaitteeseen kuuluvat tässä tapauksessa myös vesivoimalaitoksen pato ja tulokanava. Tätä tulkintaa tukee tuen kannustavan vaikutuksen puuttuminen.
- 9 Veejaam valitti tuomiosta edelleen Riigikohusiin.

## Hallintoasia nro 3-17-753

- 10 OÜ Espolla (jäljempänä Espo) on Viljandin kunnan Pikrun kylässä (Viro) vesivoimalaitos, jossa käytettiin vuosina 2004–2009 Francis-tyypin vesiturbiinia teholtaan 15 kW. 30.3.2009 otettiin käyttöön uusi Kaplan-tyypin vesiturbiini teholtaan 45 kW. Espo esitti ELTS:n aikaisemman version 59 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella Eleringille 13.4.2016 hakemuksen uusiutuvan energian tuen maksamiseksi vuonna 2009 rakennetulle sähkölaitteistolle. Elering ilmoitti 8.7.2016 kirjeitse hylkäävänsä hakemuksen, koska sen näkemyksen mukaan turbiini-generaattori ei ole ELTS:n 3 §:n 25 kohdassa ja 59 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu itsenäinen kokonainen tuotantolaitte, vaan se on osa olemassa olevaa kokonaista tuotantolaitetta eikä se kykene tuottamaan sähköenergiaa itsenäisesti. Espolle on maksettu olemassa olevalla tuotantolaitteella tuotetusta sähkövoimasta uusiutuvan energian tukea 1.4.2004 alkaen 31.12.2015 saakka. 12 vuoden tukikausi ei ala alusta uudelleen sen jälkeen, kun tuotantolaitteeseen on vaihdettu jokin osa. Vastauksena Espon kirjeeseen Elering selvitti kirjeessään 27.7.2016, että uuden tuotantolaitteen rakentamisen yhteydessä olisi rakennettava myös muu tuotteen kokonaisuuteen viittaava infrastruktuuri (tässä tapauksessa pato, uudet sähköjohtimet jne.).
- 11 Espo valitti asiasta Tallinna Halduskohusiin, joka hylkäsi valituksen 27.10.2017 antamallaan tuomiolla. Tuomioistuin viittasi ELTS:n aikaisemman version 59 §:ään, jonka mukaan tuki on uuden tuotannon aloittamiseen edistämiseen tarkoitettua valtiontukea. Näin ollen kyseisessä lainkohdassa on tarkoitettu tuotantolaitetta, joka kykenee tuottamaan sähköenergiaa itsenäisesti. Seikka, että pato luetaan rakennus oikeudellisesti rakennelmaksi, ei sulje pois sen kuulumista tuotantolaitteen toiminnalliseen kokonaisuuteen, sillä ratkaisevaa asiassa on kyky tuottaa sähköenergiaa. Tuomioistuin katsoi, että Espon alkuperäiset investoinnit on katettu sille aikaisemmin maksetulla tuella ja tukikauden jälkeen sen on kyettävä suoriutumaan kilpailutilanteessa itsenäisesti.
- 12 Espo valitti tuomiosta Tallinna Ringkonnakohusiin, joka hylkäsi valituksen 15.11.2018 antamallaan tuomiolla perustellen tätä muun muassa seuraavasti. Koska valtiontuen myöntäminen (uusiutuvan energian tuen maksaminen) vääristää vapaata kilpailua ja vahingoittaa muunlaisista energialähteistä sähkövoimaa tuottavissa sähkövoimalaitoksissa toimintaa harjoittavien yritysten taloudellista toimintaa, ei tuen maksamisen perusteita voida tulkita laajasti ja ristiriitatilanteessa maksaa tukea. Lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut, että uusiutuvan energian tukea maksetaan koko sähköntuotantolaitteen oletettavalta käyttöiältään, vaan ainoastaan siinä määrin, mikä on tarpeen uusiutuvista energialähteistä tuotettavan sähköenergian tuotannon aloittamiseksi. Ei voida päätellä, että uusiutuvan energian tukea voidaan maksaa ainoastaan siinä tapauksessa, että samassa paikassa ei ole aiemmin tuotettu sähköenergiaa uusiutuvista energialähteistä toisella tuotantolaitteella. Tuen maksamisen tavoitteena on edistää ympäristönsuojelua lisäämällä uusiutuvista energialähteistä tuotettavan sähköenergian tuotantoa investointien avulla. Espon käyttöön ottaman voimakkaamman turbiinin avulla lisättiin uusiutuvista energialähteistä tuotettavan

sähkövoiman tuotannon osuutta koko tuotetun sähkövoiman osalta. Tuella on kuitenkin oltava myös kannustava vaikutus eli tuen saajan pitäisi muuttaa toimintaansa siten, että ympäristönsuojelun taso olisi parempi verrattuna tilanteeseen, jossa tukea ei olisi annettu. Tuki ei ole kannustin siinä tapauksessa, että hanke on käynnistynyt ennen tukihakemuksen esittämistä.

- 13 Tässä tapauksessa Espo vaihtoi toimivan turbiinin käytettyään sitä viisi vuotta vuonna 2009 ja esitti vastapuolelle hakemuksen uusilla laitteilla tuotettavan uusiutuvan energian tuen maksamiseksi vasta 13.4.2016 eli alkuperäisen tukikauden päättymisen (31.12.2015) jälkeen ja peräti seitsemän vuotta laitteiden käyttöönoton jälkeen. Nämä seikat huomioiden ei ole mahdollista vakuuttua siitä, että Espo ei olisi tehnyt kyseistä investointia ellei se olisi saanut tukea, minkä vuoksi tuella ei ole kannustavaa vaikutusta. Aikaisemman investoinnin käytön lopettaminen ennen laitteiden ennakoitua kuolettamisajan päättymistä ei muodostaisi estettä uuden tuen maksamiselle, mutta tilanteessa, jossa vaihdettiin vain osa sähkövoimalaitoksen sisäisestä laitteesta, investoinnin myönteinen vaikutus on pienempi kuin se olisi ollut vaihdettaessa laitoksen sisäinen laite kokonaisuudessaan tai rakennettaessa uusi vesivoimalaitos. Tuen maksamisen lähtökohdaksi ei pidetä investoinnin suuruutta, vaan tuotetun sähköenergian määrää. Näin ollen, kilpailun varmistamiseksi ja ottaen huomioon investoinnin tavallista pienempi positiivinen vaikutus, on ELTS:n edellä viitattuja säännöksiä tulkittava suppeasti.
- 14 Espo valitti tuomiosta edelleen Riigikohusiin, joka yhdisti hallintoasiat 3-16-1864 ja 3-17-753 yhteen menettelyyn.

### **Pääasian osapuolten tärkeimmät näkökannat**

- 15 Veejaam katsoo Ringkonnakohusin erehtyneen todetessaan, että tuella ei ole ollut sen osalta kannustavaa vaikutusta. Euroopan komissio on katsonut, että Viron uusiutuvan energian tukimallilla on kannustava vaikutus. ELTS:n säännökset eivät edes mahdollista tuen hakemista ennen kuin sähköenergian tuottaminen tuotantolaitteella on aloitettu. Näin ollen ei voida päätellä, että tuella ei ole kannustavaa vaikutusta, jos sitä haetaan tuotantolaitteen valmistumisen jälkeen. Veejaam ei olisi tehnyt uutta investointia, ellei se olisi huomionnut ELTS:ssä säädettyä tukea. Veejaam esitti tukihakemuksen välittömästi laitteen valmistumisen jälkeen. Tuotannon jatkaminen vanhoja laitteita käyttäen ei olisi ollut sen kannalta taloudellisesti kestävä ja sen olisi pitänyt siinä tapauksessa lopettaa tuotanto Joaveskissä. Ringkonnakohusin arvio, jonka mukaan tuen myönteinen vaikutus on suurempi rakennettaessa uusi voimalaitos, ei ole asianmukainen, sillä tukimalli on laadittu ja komissio on sen hyväksynyt tuotantolaitteperusteisena.
- 16 Espo toteaa ennen kaikkea olleensa koko ajan siinä käsityksessä, että sillä on oikeus saada tukea uuden tuotantolaitteen rakentamisen jälkeen. Seikka, että Espo haki tukea noin kolme ja puoli kuukautta alkuperäisen tukikauden päättymisen

jälkeen, ei ole sellainen kohtuuton viivästys, joka osoittaisi kannustavan vaikutuksen puuttuvan. Espo ei voinut hakea tukea ennen investoinnin tekemistä, sillä ELTS:n aikaisemman version 59 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan tukea voi hakea vasta investoinnin tekemisen jälkeen. Tärkein syy, jonka vuoksi Espo teki investoinnin, oli perusteltu luottamus siihen, että se saa tukea. Tuella voi olla kannustava vaikutus myös siinä tapauksessa, että hanke on käynnistynyt ennen tukihakemuksen esittämistä.

- 17 Vastapuoli vaatii, että valitukset hylätään. Sen mukaan ELTS:n 108 §:ää on tulkittava yhdessä tuen tavoitteiden kanssa, joita ovat unionin oikeuden mukaan uusiutuvan energian markkinoille pääsyn esteiden poistaminen sekä markkinahäiriöiden ehkäiseminen käytettäessä uusiutuvia energialähteitä sähkövoiman tuotannossa, uusiutuvien energialähteiden osuuden lisääminen sähkövoiman tuotannossa sekä uusiutuvan sähköenergian integrointi markkinoille. Lainsäätäjän tavoitteena on uusien tuottajien ja investoijien markkinoille tulon tukeminen ja niiden kilpailukyvyen edistäminen tuotantoa aloitettaessa. Valittajien tulkinnan mukaisesti yrityksellä olisi oikeus jatkaa tukikautta keinotekoisesti vaihtamalla vain jokin yksittäinen laite uuteen. Uusiutuvan energian tuki on valtiontukea luonteeltaan tilapäistä ja se on tarkoitettu toiminnan tukemiseen tuotannon alkuvaiheessa. Tukea ei ole tarkoitettu tavanomaisen liiketoimintariskin korvaamiseen. ELTS:n aikaisemman version 108 §:n 1 momentissa tarkoitettuna tuotannon aloittamisena voidaan pitää vain sellaista uuden tuotantolaitteen käyttöönottoa, joka on tapahtunut uuden tuottajan tai investoijan toiminnan tuloksena tai jolla markkinoilla jo toimiva tuottaja laajentaa uusiutuvan energian tuotantoaan esimerkiksi lisäämällä tuotantolaitokseen uutta ja täydentävää tuotantokapasiteettia.
- 18 Riigikohus pyysi 20.6.2019 Euroopan komissiolta lausuntoa seuraaviin kysymyksiin.
1. Onko valtiontukea koskevien Euroopan unionin sääntöjen ja komission 28.10.2014 tekemän päätöksen C(2014) 8106 mukaista katsoa, että kun vesivoimalaitoksessa otetaan käyttöön uusia sähkölaitteistoja olemassa olevan padon yhteydessä, kyse on tuotannon aloittamisesta?
  2. Voidaanko tilanteessa, jossa käsitellään vuonna 2016 esitettyä uusiutuvan energian tuen hakemusta, joka perustuu ennen vuotta 2014 voimaan tulleeseen tukimalliin, hyväksyä tuen kannustava vaikutus myös siinä tapauksessa, että tuotantolaitte on asennettu ja käynnistetty ennen tukihakemuksen esittämistä?
- 19 Komissio vastasi Riigikohusille 3.2.2020 todeten, että sen enempää Viron viranomaisten myönteinen kuin kielteinenkään johtopäätös siitä, onko uusien sähkölaitteistojen käyttöönotossa olemassa olevan padon yhteydessä kyse sähköntuotannon aloittamisesta, ei olisi ristiriidassa Euroopan unionin valtiontukea koskevien säännösten kanssa. Asia on määriteltävä kansalliset oikeussäännöt huomioon ottaen. Samalla on kuitenkin tarpeen huomioida, että tuki ei kestäisi kauemmin kuin 12 vuotta sähköntuotannon aloittamisesta lukien.



Jotta kannustavan vaikutuksen ehto täytyisi, tuen saajan on aloitettava tukea saavan tuotantolaitteen asentaminen ja käyttöönotto vasta tukihakemuksen esittämisen jälkeen. Komissio katsoo, että mikäli henkilö on jo aloittanut työt hankkeen parissa ennen tukihakemuksen esittämistä, hän on ilmeisesti valmis toteuttamaan hankkeen siinäkin tapauksessa, että tukea ei myönnetä. Koska tässä tapauksessa valittajat olivat jopa saaneet tuotantolaitteen asennustyöt valmiiksi ennen tuen hakemista, tuella ei näytä olevan kannustavaa vaikutusta. Kannustavan vaikutuksen puuttumiseen viittaa myös seikka, että Veejaamin mukaan sen oli vaihdettava sähköntuotantolaitteet uuden veden erityiskäyttöluvan ehtojen vuoksi. Mikäli kansallinen oikeus edellytti joka tapauksessa rakennustöiden tekemistä (ilman korvausta), tuki ei täyttäisi hyödyllisyyden tavoitetta.

### **Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista**

- 20 Riigikohus toteaa ensinnäkin valittajien oikeudesta saada uusiutuvan energian tukea, että ELTS:n aikaisemman version 59 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan tuottajalla oli oikeus saada siirtoverkkoyhtiöltä tukea uusiutuvaa energialähdettä käyttävälle tuotantolaitteelle, jonka nettoteho on enintään 100 MW. ELTS:n aikaisemman version 108 §:n 1 momentin mukaan 59 §:n 1 momentin 1–4 kohdan perusteella myönnettyä tukea voidaan maksaa 12 vuoden ajan tuotannon aloittamisesta lukien. ELTS:n 108 §:n 3 momentissa säädetään, että samassa pykälässä mainittuna tuotannon aloittamisen ajankohtana pidetään päivää, jolloin vaatimusten mukainen tuotantolaitte ensimmäistä kertaa antaa sähköenergiaa verkkoon tai suoralle linjalle. Ringkonnakohus ei ole kummassakaan tapauksessa hyväksynyt vastapuolen näkemystä, että ELTS:n aikaisemman version 108 §:n 1 momentissa mainittu tuotannon aloittaminen ja ELTS:n 108 §:n 3 momentissa mainittu tuotannon aloittamisen ajankohta kohdistuvat eri tilanteisiin. Ringkonnakohusin mukaan tällainen johtopäätös olisi ristiriidassa oikeusnormien sanamuotojen kanssa, joissa kytketään tuotannon aloittaminen nimenomaan tietyn tuotantolaitteen käyttöön ottamiseen, ei saman tuottajan tai samassa paikassa tapahtuneeseen muuhun toimintaan. Myös ELTS:n 9.7.2018 voimaan tulleen version 108 §:n 4–8 momentista käy Ringkonnakohusin mukaan selvästi ilmi, että uusiutuvan energian tuen maksaminen kytkeytyy tiettyyn tuotantolaitteeseen, ei tuottajaan. Riigikohusin kollegio yhtyy tähän Ringkonnakohusin näkemykseen. Uuden tuotantolaitteen asentamisen jälkeen tuotanto aloitetaan ELTS:n aikaisemman version 108 §:n 1 momentissa tarkoitettussa merkityksessä uudelleen eikä kyseessä ole aikaisemman tuotannon jatkaminen.
- 21 Nytemmin ELTS:n 108 §:ään on lisätty 4 momentti, jonka mukaan tukea ei voi saada siinä tapauksessa, että tuottaja on saanut tuotantolaitteella tuotetusta sähköenergiasta ELTS:n 59 §:n perusteella tukea 12 vuotta ja kyseinen tuotantolaitte korvataan uudella tuotantolaitteella. Saman pykälän 6 momentissa säädetään poikkeuksesta: mikäli tuotantolaitte on uusimishetkellä yli 25 vuotta vanha, maksetaan kyseisen tuotantolaitteen tilalle asennetulla tuotantolaitteella tuotetusta sähköenergiasta uuden tukimallin perusteella tukea siitä alkaen, kun sähköntuotanto uudella tuotantolaitteella aloitetaan. Niin sanotun vanhan

tukimallin perusteella maksettavasta tuesta säädetään ELTS:n 108 §:n 8 momentissa, että siinä säädetyt ehdot täyttävän tuottajan asianmukaisella tuotantolaitteella tuotetusta sähköenergiasta tai asianmukaisessa liittymissopimuksessa mainitussa tuotantolaitteen vaiheessa maksetaan 59 §:n perusteella tukea 12 vuoden ajan sähköenergian tuotannon aloittamisesta kullakin tuotantolaitteella tai tuotantolaitteen vaiheessa. Näistäkin säännöksistä käy ilmi tuotantolaitteen käsitteen keskeinen merkitys tuen maksamiselle.

- 22 Vaikka voidaan todeta, että uuden tuotantolaitteen asentamisesta olemassa olevaan sähkövoimalaitokseen aiheutuu vähemmän kuluja kuin uuden sähkövoimalaitoksen rakentamisesta, tuen määrä ei lain mukaan riipu tuotantolaitteen asentamisesta aiheutuneiden kulujen suuruudesta, vaan tuotettavan uusiutuvan energian määrästä. Kyseessä ei ole investointituki eikä se ole jokaisessa yksittäisessä tapauksessa kuluperusteinen. Tästä huolimatta tuki täyttää tavoitteensa, kun se edistää uusiutuvan energian tuotantomäärän kasvua myös tämän asian valittajien osalta.
- 23 Koska tähänastisessa menettelyssä on ollut kiistaa siitä, mitä tarkoitetaan tuotantolaitteella ja kattaako tuotantolaitteen käsite vesivoimalaitoksissa turbiini-generaattorin lisäksi myös padon ja tulokanavan, Riigikohus katsoo, että ratkaistaessa asia ELTS:n aikaisemman version perusteella on keskeisellä sijalla kysymys siitä, miten tuotantolaitteita määritellään. Riigikohusin näkemyksen mukaan sen enempää oikeusnormien kieliopillinen kuin systemaattinenkaan tulkinta ei anna mahdollisuutta hyväksyä johtopäätöstä, että vesivoimalaitoksessa pato ja tulokanava olisivat osa tuotantolaitetta. Useisiin eri kansallisiin oikeusnormeihin tukeutuen Riigikohus päätelee, että tilanteessa, jossa sähkövoimalaitokseen kuuluu määritelmän mukaisesti sekä laitteita että rakennelmia, kun taas tuotantolaitteen määritelmä kattaa ainoastaan laitteet, johtimet ja tarvikkeet, on perusteltua katsoa padon olevan sähkövoimalaitokseen kuuluva rakennelma eikä tuotantolaitteen osa. Näin ollen kollegio katsoo, että ELTS:n aikaisempi versio antoi valittajille oikeuden saada tukea uusiutuvan energian tuotantoon uusilla tuotantolaitteilla.
- 24 Edellä esitetty ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, että valitukset tulisi hyväksyä. Koska uusiutuvan energian tuki on valtiontuki, on olennaista huomioida myös Euroopan unionin valtiontukea koskevat säännöt. Mikäli jonkin Euroopan unionin säädöksen säännös, jolla on välitön oikeusvaikutus, muodostaa esteen tuen myöntämiselle, ei kansallista oikeutta tule soveltaa siltä osin kuin se on ristiriidassa Euroopan unionin oikeuden kanssa.
- 25 Toiseksi, koskien kannustavaa vaikutusta, Riigikohus toteaa, että Euroopan komissio on kahdesti, vuosina 2014 ja 2017, analysoinut Viron uusiutuvan energian tukimallin eri versioita ja todennut niiden olevan sisämarkkinoille soveltuvia. Tämä huomioon ottaen voitaisiin lähtökohtaisesti olettaa, että ELTS:n ehdot täyttävä tuenhakija täyttää samalla myös unionin valtiontuen säännöt. Tässä asiassa on kuitenkin herännyt kysymys, täyttikö Virossa vuonna 2016 voimassa ollut tukimalli komission valtiontukea ympäristönsuojelulle ja energia-alalle

vuosina 2014–2020 koskevien suuntaviivojen kannustavan vaikutuksen vaatimuksen (suuntaviivojen 49–52 kohta). Suuntaviivojen 50 kohdan mukaan tuella ei nimittäin ole kannustavaa vaikutusta tuensaajaan sellaisissa tapauksissa, joissa hankkeeseen liittyvät työt on jo aloitettu ennen kuin tuensaaja jättää tukihakemuksen kansallisille viranomaisille ja jos tuensaaja aloittaa hankkeen toteuttamisen ennen tuen hakemista, kaikki kyseiselle hankkeelle myönnetty tuki katsotaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi.

- 26 ELTS:n aikaisemmassa versiossa edellytettiin lähtökohtaisesti, että tukea haetaan sen jälkeen, kun tuotantolaitte on asennettu. Mahdollisuus tuen hakemiseen vuonna 2016 voimassa olleen tukimallin perusteella vasta hankkeen käynnistymisen jälkeen käy ilmi myös ELTS:n vuonna 2018 voimaan tulleista muutoksista: ELTS:n 59 §:n 2<sup>2</sup> momentissa, jolla jatketaan tuolloin voimassa olleen tukimallin soveltamista, nimittäin annetaan tuottajalle edelleen mahdollisuus hakea tukea vanhan tukimallin perusteella, jos hän on aloittanut kyseistä tuotantolaitetta koskevan investointihankkeen työt viimeistään 31.12.2016. Samalla komissio on vuoden 2017 valtiontukipäätöksessään hyväksynyt tällaisen mahdollisuuden tuen hakemiseen vasta hankkeen aloittamisen jälkeen myös vuoden 2014 suuntaviivojen perusteella. Komissio piti lähtökohtanaan vuoden 2014 suuntaviivojen 126 kohtaa, jonka mukaan tuki tosin on vuoden 2017 alusta lähtien myönnettävä pääsääntöisesti tarjouskilpailumenettelyssä, mutta jonka alaviitteessä 66 todetaan: ”Laitoksille, jotka aloittivat työt ennen 1. tammikuuta 2017 ja olivat saaneet jäsenvaltiolta vahvistuksen tuesta ennen kyseistä päivää, voidaan myöntää tukea vahvistuksen ajankohtana voimassa olleen ohjelman perusteella.” Komissio katsoi, että mikäli tuki myönnetään jokaiselle hakijalle, joka täyttää ehdot, eikä valtiolla ole tältä osin harkintavaltaa, voidaan olettaa tässä kohdassa käsitellyn jäsenvaltion hyväksynnän olevan olemassa heti, kun hanke täyttää tuen ehdot (vuoden 2017 valtiontukipäätöksen 38 kohta). Mainitussa päätöksessä ei kuitenkaan ole suoranaisesti käsitelty kysymystä, millä tavalla kannustavan vaikutuksen vaatimus tällaisessa tapauksessa täytetään. Komissio yksinomaan totesi, että tukiohjelma täyttää valtion laskelmien perusteella vuoden 2014 suuntaviivojen 49 kohdan mukaiset kannustavan vaikutuksen yleiset edellytykset, joiden mukaan tuen pitäisi saada tuensaaja muuttamaan toimintatapaansa, mitä tuensaaja ei tekisi ilman tukea (päätöksen 62–63 kohta), mutta ei käsitellyt suuntaviivojen 50 kohtaa.
- 27 Riigikohusin kysymyksiin lähettämässään vastauksessa komissio otti kuitenkin toisen kannan ja katsoi, että kannustavan vaikutuksen vaatimuksen täyttyminen edellyttää, että tuensaaja aloittaa tukea saavan tuotantolaitteen asentamisen ja käyttöönoton vasta tukihakemuksen esittämisen jälkeen, ja mikäli se on aloittanut työt hankkeen parissa jo ennen tukihakemuksen esittämistä, se on selvästi valmis toteuttamaan hankkeen siinäkin tapauksessa, että tukea ei myönnetä.
- 28 ELTS:n aikaisempi versio täyttää komission päätöksessä kuvatun edellytyksen, että tuki myönnetään jokaiselle hakijalle, joka täyttää ehdot, minkä vuoksi jäsenvaltion hyväksynnän voidaan olettaa olevan olemassa heti, kun hanke täyttää tuen ehdot. Uusiutuvan energian tuottajille, jotka täyttivät laissa säädetyt ehdot,

oli laissa säädetty oikeus tuen saantiin. Vastapuolella ei ollut harkinta- eikä arviointivaltaa siltä osin, myönnetäänkö jollekin tuottajalle tukea vai ei. Koska vahvistus tuen saamisesta perustui suoraan lakiin, tuella oli kollegion näkemyksen mukaan kannustava vaikutus myös tilanteessa, jossa hakijat laissa edellytetyllä tavalla asensivat ensin tuotantolaitteen ja vasta sitten esittivät hakemuksen toimintatukena myönnettävän tuen maksamiseksi. Ottaen kuitenkin huomioon komission toisistaan poikkeavat näkemykset kyseisessä asiassa kollegio katsoo tarpeelliseksi pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua ja kysyä, voidaanko valtiontukea koskevia unionin sääntöjä, mukaan lukien erityisesti komission tiedonannon ”Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020” 50 kohdan mukaista kannustavan vaikutuksen vaatimusta, tulkita siten, että niiden kanssa on sopusoinnussa sellainen tukiohjelma, jossa annetaan uusiutuvan energian tuottajalle mahdollisuus hakea valtiontuen maksamista hankkeen töiden aloittamisen jälkeen, siinä tapauksessa, että kansallisen säännöksen mukaan jokaisella tuottajalla, joka täyttää laissa säädetyt ehdot, on oikeus tuen saantiin, eikä toimivaltaiselle viranomaiselle anneta tältä osin harkintavaltaa.

- 29 Veejaamin osalta on herännyt lisäksi kysymys, oliko tuella kannustavaa vaikutusta, koska sille perusteen vanhan tuotantolaitteen vaihtamiseksi uuteen antoivat veden erityiskäyttöluvan muuttuneet ehdot, jotka eivät enää mahdollistaneet tehokasta energiantuotantoa vanhalla tuotantolaitteella. Veejaamin mukaan sen olisi ilman luottamusta uusiutuvan energian tukemiseen pitänyt lopettaa toimintansa, minkä vuoksi kannustava vaikutus on olemassa, sillä se ohjasi sitä jatkamaan tuotantoa ja tekemään sitä aiempaa voimakkaampaa turbiini-generaattoria käyttäen. Komissio katsoi Riigikohusin kysymyksiin antamassaan vastauksessa, että mikäli rakennustyöt olisi joka tapauksessa tehty kansallisen oikeuden perusteella ilman korvausta, tuki ei täyttäisi hyödyllisyyden tavoitetta. Kollegion näkemyksen mukaan tilanteessa, jossa laki takaa kaikille laissa säädetyt ehdot täyttävälle hakijoille oikeuden tuen saantiin, ei kuitenkaan pitäisi olla merkitystä sillä, mikä antoi uusiutuvan energian tuottajalle perusteen asentaa uusi tuotantolaitte. Koska sekä valtio että komissio ovat vakuuttaneet, että vuonna 2016 voimassa olleen tukimallin mukaisella uusiutuvan energian tuella on kannustava vaikutus, sillä ilman tukea tällaisten hankkeiden toteuttaminen ei olisi taloudellisesti järkevää (vuoden 2017 valtiontukipäätöksen 63 kohta), on uskottava myös Veejaamin väite, jonka mukaan se ei olisi asentanut uutta tuotantolaitetta, ellei olisi olettanut saavansa uuden tuotantolaitteen asentamisen perusteella laissa säädetyt tuen. Näin ollen kyse ei kollegion arvion mukaan ole vuoden 2014 suuntaviivojen 49 kohdan kolmannessa virkkeessä kuvatusta tilanteesta, jossa tuella katettaisiin yritykselle toiminnasta joka tapauksessa aiheutuvia kustannuksia. Ottaen huomioon komission näkemyksen kollegio katsoo kuitenkin tarpeelliseksi pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua myös kysymykseen, estääkö valtiontuen kannustavan vaikutuksen joka tapauksessa se, jos valtiontuen perusteena oleva investointi on tehty ympäristöluvan ehtojen muuttumisen vuoksi, toisin sanoen tilanteessa, jossa, kuten tässä tapauksessa, hakija olisi tiukempien lupaehtojen vuoksi todennäköisesti lopettanut toimintansa, ellei olisi saanut valtiontukea.

- 30 Kolmanneksi, koskien kysymystä, olisiko tuen myöntäminen vuonna 2016 ollut sopusoinnussa SEUT 108 artiklan 3 momentin kanssa ja onko sillä tämän asian ratkaisun kannalta merkitystä, Riigkohus toteaa, että komission vuoden 2014 valtioneuvoston päätöksestä ilmenee, että Viro kuvaili tukiohjelmaansa siten, että vuonna 2014 uudet tuottajat eivät voi liittyä vanhaan tukiohjelmaan ja vuoden 2015 alusta lukien uudet tuottajat saavat valtiontukea ainoastaan tarjouskilpailumenettelyn kautta (päätöksen 27–28 ja 106 kohta). Valtiolla oli aikomus soveltaa vanhaa tukiohjelmaa ainoastaan olemassa oleviin tuottajiin, jotka ovat aloittaneet tuotannon viimeistään 1.3.2013 (päätöksen 17 kohta). Tästä syystä komissio ei arvioinut vanhan tukiohjelman yhteensopivuutta vuoden 2014 suuntaviivojen kanssa, vaan rajoittui tältä osin aikaisempiin suuntaviivoihin ja tarkasteli vuoden 2014 suuntaviivojen perusteella ainoastaan suunnitteilla ollutta uutta tukiohjelmaa (ks. myös vuoden 2017 valtioneuvoston päätöksen 49 kohta). Viro ei kuitenkaan tehnyt komission vuoden 2014 päätöksen jälkeen siinä kuvattuja lakimuutoksia, vaan jatkoi vanhan tukiohjelman soveltamista vuoteen 2017 saakka, asettamatta rajoitusta, että tuotannon olisi tullut alkaa viimeistään 1.3.2013. Vuoden 2017 valtioneuvoston päätöksessä komissio katsoi, että jatkaessaan vanhan tukiohjelman soveltamista ja salliessaan uusien tuottajien liittyä siihen myös 1.1.2015 jälkeen Viro on rikkonut SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrättyä kieltoa soveltaa valtionapua ilman komission hyväksyntää (päätöksen 29, 31 ja 96 kohta).
- 31 Unionin tuomioistuin on SEUT 108 artiklan soveltamista koskevan asetuksen perusteella tehnyt SEUT 108 artiklan 3 momentin osalta eron voimassa olevan tuen ja uuden tuen välille. Voimassa olevan neuvoston asetuksen 2015/1589 1 artiklan b kohdan ii alakohdan mukaan voimassa olevalla tuella tarkoitetaan muun muassa hyväksytyjä tukia eli tukiohjelmaa ja yksittäisiä tukia, jotka komissio tai neuvosto on hyväksynyt, ja c kohdan mukaan uudella tuella tarkoitetaan kaikkia tukia, eli tukiohjelmaa ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutoksia. Tuomiossa DEI vs. komissio (C-590/14 P) unionin tuomioistuin selvitti soveltaen neuvoston asetuksen (EY) 659/1999 sanamuodoltaan identtisiä säännöksiä, että komission tekemä arviointi tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille perustuu taloudellisten tietojen ja niiden olosuhteiden arvioimiseen, jotka vallitsevat kyseisillä markkinoilla sinä ajankohtana, jona komissio tekee päätöksensä, ja siinä otetaan huomioon erityisesti se ajanjakso, jonka ajan kyseistä tukea aiotaan myöntää, ja näin ollen voimassa olevan tuen voimassaoloaika on seikka, joka on omiaan vaikuttamaan arviointiin, jonka komissio tekee kyseisen tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Näissä olosuhteissa voimassa olevan tuen voimassaolon jatkamista on pidettävä voimassa olevan tuen muuttamisena (tuomion 49–50 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).
- 32 Vaikka vuonna 2014 tehdyn valtioneuvoston päätöksen aikana kansalliset säädökset eivät todellakaan sisältäneet säännöksiä, jotka olisivat rajoittaneet tukiohjelman voimassaoloaikaa, komission vuoden 2014 päätöksessä esitetystä sisämarkkinoille soveltuvaksi hyväksytyin tukiohjelman kuvauksesta johtuu, että valtio ilmoitti, että se ei enää aio soveltaa vanhaa tukiohjelmaa vuodesta 2015 lähtien. Tässä

tilanteessa komissio otti kollegion mukaan perustellusti vuonna 2017 kannan, että valtio on jatkanut tukiohjelmia ja näin ollen rikkonut SEUT 108 artiklan 3 kohtaa. Ottaen huomioon erilaiset näkökannat on perusteltua pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua myös kysymykseen, onko tilanteessa, jossa, kuten tässä tapauksessa, komissio on valtioneuvoston päätöksellä vahvistanut niin olemassa olevan tukiohjelman kuin myös siihen suunnitellut muutokset sisämarkkinoille soveltuviksi ja valtio on muun muassa ilmoittanut, että se soveltaa olemassa olevaa tukiohjelmia ainoastaan tiettyyn määräaikaan saakka, mutta olemassa olevan tukiohjelman soveltamista on jatkettu voimassa olevan lain perusteella valtion ilmoittamaa määräaikaa kauemmin, kyseessä asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettu uusi tuki, ottaen huomioon muun muassa unionin tuomioistuimen kannat asiassa C-590/14 P (tuomion 49–50 kohta).

- 33 Edellä esitetty seikka voi olla asian ratkaisemisen kannalta merkityksellinen, sillä siinä tapauksessa, että kysymykseen vastataan myöntävästi, vastapuolella ei ollut aikana, jolloin valittajat esittivät hakemuksensa, velvollisuutta eikä edes oikeutta hyväksyä tukihakemuksia (ks. esim. unionin tuomioistuimen tuomio 26.4.2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, 71 kohta, ja tuomio 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, 23 kohta). Ottaen huomioon, että komissio päätti vuoden 2017 valtioneuvoston päätöksessä olla vastustamatta tukea, koska se on sisämarkkinoille soveltuva (päättöksen 97 kohta), tämä este on sittemmin poistunut. Näin ollen kollegion on, mikäli kysymykseen vastataan myöntävästi, otettava kantaa siihen, antavatko menettelynormit mahdollisuuden hyväksyä velvoittamista koskeva valitus siinä tapauksessa, että valituksen esittämisajankohtana vastapuolella ei ollut velvollisuutta tehdä vaadittuja toimia.
- 34 Lisäksi herää kysymys, onko siinä tapauksessa, että velvoittamista koskevan valituksen hyväksyminen on periaatteessa mahdollista, SEUT 108 artiklan 3 kohdan perusteella mahdollista hyväksyä valittajien hakemukset uusiutuvan energian tuen maksamiseksi hakuajankohdasta lukien, vai tuliko valtioneuvoston sääntöjenmukaista vasta komission vuoden 2017 valtioneuvoston päätöksen tekemisen hetkellä. Unionin tuomioistuin on nimittäin selvittänyt, että komission hyväksyvä päätös ei muuta SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti myönnettyä valtioneuvoston tukea ex post facto sääntöjenmukaiseksi (unionin tuomioistuimen tuomio 19.3.2015, OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, 76 kohta; tuomio 21.11.1991, Federation nationale du commerce exterieur des produits alimentaires, C-354/90, EU:C:1991:440, 16 ja 17 kohta; tuomio 12.2.2008, CELF ja ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, 40 kohta). Toisaalta komissio kuitenkin päätti vuoden 2017 päätöksessään olla vastustamatta tukea. Tässä tilanteessa on pyydettävä ennakkoratkaisua myös kysymykseen, onko tilanteessa, jossa komissio on jälkikäteen päättänyt olla vastustamatta SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti sovellettua tukiohjelmia, toimintatuen saamiseen oikeutetuilla henkilöillä oikeus hakea tuen maksamista myös komission päätöstä edeltäneeltä ajalta, edellyttäen, että kansallinen prosessioikeus antaa tähän mahdollisuuden.

- 35 Kiistaa ei ole siitä, että Espo asensi tuotantolaitteen, jolla tuotetulle sähköenergialle se haki tässä asiassa riidanalaista tukea, jo vuonna 2009. Tuolloin voimassa olleen tukiohjelman komissio on hyväksynyt sisämarkkinoille soveltuvaksi jo vuoden 2014 päätöksellään. Espo haki tukea vasta vuonna 2016. Mikäli unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisusta seuraa, että valtio ei olisi vuosina 2015–2017 saanut soveltaa vanhaa tukiohjelmää, tämä ei välttämättä johda Espon hakemuksen hylkäämiseen, sillä sen tuotantolaite oli joka tapauksessa komission vuoden 2014 valtioneuvoston päätöksessä hyväksytyt tukiohjelman ehtojen mukainen. Komissio muun muassa piti mainitussa päätöksessä sisämarkkinoille soveltuvana tuen maksamista vanhan tukiohjelman perusteella tuottajalle, joka oli aloittanut hankkeen ennen 1.3.2013 (päätöksen 17 kohta). Ottaen huomioon, että tätä määräaika ei ollut säädetty ELTS:ssa ja Espo haki tukea vasta vuonna 2016, ei ole kuitenkaan selvää, koskiko SEUT 108 artiklan 3 kohtaan perustuva valtioneuvoston soveltamisen kieltä sitä. Tästä syystä kollegio pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua kysymykseen, onko tukiohjelman puitteissa toimintatukea hakevalla henkilöllä, joka aloitti sisämarkkinoille soveltuvaksi katsottujen ehtojen mukaisen hankkeen toteuttamisen aikana, jolloin tukiohjelmää sovellettiin laillisesti, mutta joka haki valtioneuvoston tukea aikana, jolloin tukiohjelmää oli jatkettu ilmoittamatta tästä komissiolle, oikeus saada valtioneuvoston tukea SEUT 108 artiklan 3 kohdan määräyksistä riippumatta.

TYÖASIAKIRJA