

Affaire C-470/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

29 septembre 2020

Jurisdiction de renvoi :

Riigikohus (Estonie)

Date de la décision de renvoi :

28 septembre 2020

Parties requérantes :

AS Veejaam

OÜ Espo

Partie défenderesse :

AS Elering

RIIGIKOHUS (Cour suprême, Estonie)

HALDUSKOLLEGIUM (chambre administrative)

ORDONNANCE

[omissis]

Date de la décision :

28 septembre 2020

[omissis]

Affaire

Recours d'AS Veejaam en vue de l'imposition à Elering AS de l'obligation de verser l'aide aux énergies renouvelables

Recours d'OÜ ESPO en vue de l'annulation des réponses d'Elering AS et de l'imposition à Elering AS de l'obligation de réexaminer la

demande d'aide aux énergies renouvelables
présentée par OÜ ESPO

[omissis]

Parties à la procédure Partie requérante, AS Veejaam [omissis]

Partie requérante, OÜ ESPO [omissis]

Partie défenderesse, Elering AS [omissis]

[omissis]

DISPOSITIF

1. Les questions suivantes sont déférées à la Cour à titre préjudiciel :

1) Les règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, en particulier la condition de l'effet incitatif prévue au point 50 de la communication de la Commission intitulée « Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 » peuvent-elles être interprétées en ce sens qu'il convient de considérer comme compatible avec ces règles un régime d'aides d'État qui permet au producteur d'énergie renouvelable de demander le versement d'une aide après le lancement des travaux de réalisation du projet, lorsque la disposition nationale reconnaît à tout producteur remplissant les conditions légales le droit de bénéficier de l'aide et ne confère pas de pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente sur ce point ?

2) L'effet incitatif d'une aide d'État est-il exclu en tout état de cause lorsque l'investissement justifiant une aide d'État a été réalisé en raison d'une modification des conditions de l'autorisation environnementale, y compris lorsque, comme en l'espèce, le demandeur aurait probablement cessé son activité en cas de non-obtention d'une aide d'État en raison des conditions d'autorisation plus strictes ?

3) Dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, la Commission a, par une décision relative à une aide d'État, déclaré compatible avec le marché intérieur tant un régime d'aide existant que ses modifications envisagées et que l'État a expliqué entre autres qu'il n'appliquait le régime existant que jusqu'à une certaine date, s'agit-il, en cas de poursuite de l'application du régime d'aide existant en vertu de la loi en vigueur au-delà de la date limite [Or. 2] indiquée dans les explications fournies par l'État, d'une aide nouvelle au sens de l'article 1^{er}, sous c), du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil,

compte tenu notamment des considérations de la Cour dans l'affaire C-590/14 P (points 49 et 50 de l'arrêt) ?

4) Dans l'hypothèse où la Commission a décidé a posteriori de ne pas soulever d'objections à l'encontre d'un régime d'aide appliqué en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les personnes qui ont droit au bénéfice d'une aide au fonctionnement ont-elles également le droit de demander le versement de l'aide pour la période antérieure à la décision de la Commission, si les règles nationales en matière de procédure le permettent ?

5) Convient-il de considérer que le demandeur qui, souhaitant bénéficier d'une aide au fonctionnement dans le cadre d'un régime d'aide, a lancé la réalisation d'un projet remplissant des conditions considérées comme compatibles avec le marché intérieur à un moment où le régime d'aide était légalement mis à exécution, mais qui a demandé l'aide d'État à un moment où le régime d'aide avait été prolongé sans que la Commission en ait été informée, a, indépendamment des dispositions de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, droit au bénéfice de l'aide d'État ?

2. [omissis] [sursis à statuer]

FAITS ET PROCÉDURE

Affaire administrative no 3-16-1864

1. En 2001, AS Veejaam a commencé à produire de l'électricité dans la centrale hydroélectrique de Joaveski. Entre 2001 et 2015, l'électricité a été fournie avec deux équipements de production d'une puissance de 100 kW et de 200 kW. AS Veejaam a présenté à Elering AS une demande d'aide aux énergies renouvelables prévue à l'article 59 de l'elektrituruseadus (loi sur le marché de l'électricité, ci-après également « ELTS ») pour la production d'électricité lancée en 2001. Elering AS a enregistré l'équipement de production se trouvant dans la centrale hydroélectrique de Joaveski sous le code EIC W 38W - HEJ - VEJ---3 en tant que bénéficiaire de l'aide et a versé à AS Veejaam l'aide aux énergies renouvelables jusqu'au 31 décembre 2012.

2. En 2015, AS Veejaam a remplacé les équipements de production existants par un nouvel ensemble turbine-générateur d'une puissance nominale de 200 kW. Sur les équipements préexistants, seul un point de mesure subsistait. Le 21 janvier 2016, AS Veejaam a transmis les données 38W - HEJ - 12010 - T concernant le nouvel équipement de production à AS Elering en vue d'une demande d'aide aux énergies renouvelables. Le 22 janvier 2016, Elering AS a informé AS Veejaam de ce que l'équipement de production était enregistré comme bénéficiaire de l'aide. Le même jour, Elering AS a fait savoir que, au moment de l'enregistrement, elle

avait négligé le fait que le demandeur avait déjà bénéficié d'une aide au cours des années précédentes et elle a demandé des éclaircissements.

3. Dans ses réponses des 3 février, 6 juillet et 24 août 2016, **Elering AS** a déclaré qu'elle versait l'aide aux énergies renouvelables pour l'électricité produite par un équipement de production entièrement nouveau, et cela pour chaque équipement de production. Dans le présent cas, l'aide ne peut pas être versée, étant donné que le remplacement de l'équipement de production initial ne saurait être considéré comme un équipement de production entièrement nouveau. L'ensemble turbine-générateur n'est pas assimilable à un équipement de production entièrement nouveau. Il n'y a pas eu construction d'un nouveau barrage. L'aide prévue à l'article 59 de l'ELTS, dans sa version en vigueur à la date de la demande (ELTS varasem redaktsioon – ELTS ancienne version, ci-après « ELTS v.r »), vise à supprimer les obstacles à l'entrée sur le marché de nouveaux producteurs d'électricité afin de favoriser la diversification de la production électrique. L'objectif n'est pas de soutenir les producteurs d'électricité de manière permanente. Dès lors, il n'est pas conforme à cet objectif de reconnaître aux producteurs le droit de bénéficier à nouveau d'une aide pendant douze ans, après le remplacement d'un élément d'un équipement de production.

4. Le 16 septembre 2016, **AS Veejaam** a saisi le tribunal administratif d'un **recours** visant à contraindre Elering AS à lui verser 57 519 euros et 98 centimes au titre de l'aide aux énergies renouvelables. Selon les motifs du recours, le Keskkonnaamet (office de l'environnement) a délivré, le 28 décembre 2011, à AS Veejaam une nouvelle autorisation spéciale d'utilisation des eaux exigeant la garantie d'une retenue d'eau normale et continue. La régulation du niveau d'eau nécessaire pour l'utilisation des anciennes turbines n'était plus autorisée. Il n'était donc plus possible de produire de l'électricité avec ces équipements de production. Si les conditions d'autorisation n'avaient pas été modifiées, AS Veejaam aurait poursuivi sa production avec les équipements existants et le nouvel équipement aurait servi à augmenter sa production. Le changement de turbine et de générateur a nécessité l'installation d'un nouveau système hydraulique et de commande automatique. Ainsi, AS Veejaam a dû, concrètement, réintégrer le marché et l'aide versée antérieurement n'a pas atteint son objectif qui était de compenser l'investissement initial nécessaire au lancement de la production. Dans la centrale hydroélectrique de Joaveski, il a été procédé, non pas à un remplacement de quelques éléments [**Or. 3**] de l'équipement de production par de nouveaux, mais à l'installation d'un équipement de production entièrement nouveau. L'article 3, points 9 et 25, de l'ELTS définit la notion d'équipement de production, lequel doit être distingué de la centrale électrique (article 3, point 8, de l'ELTS). Les équipements auxiliaires et les installations, y compris les barrages en tant qu'installations, sont non pas des éléments constitutifs de l'équipement de production, mais des éléments composant la centrale électrique. Il n'y donc pas lieu de construire un barrage pour bénéficier de l'aide aux énergies renouvelables. AS Veejaam a commencé à produire avec le nouvel équipement de production le 1^{er} janvier 2016.

5. Elering AS a demandé le rejet du présent recours en faisant valoir les arguments suivants.

5.1. L'objectif de l'aide aux énergies renouvelables est de soutenir les nouveaux arrivants sur le marché et d'augmenter la part de la production d'énergie renouvelable [omissis]. L'attribution d'une aide complémentaire ne permettrait d'atteindre aucun de ces deux objectifs. Il s'agirait d'une aide d'État non autorisée. Seule est conforme aux objectifs de l'aide aux énergies renouvelables l'aide à l'installation d'un nouvel équipement de production qui soit est accordée à la suite d'une activité réalisée par un nouveau producteur ou un nouvel investisseur, soit permet à un producteur ou à un investisseur déjà présent sur le marché d'augmenter la part des sources d'énergie renouvelable dans la production d'électricité, c'est-à-dire d'accroître la production.

5.2. L'aide d'État doit avoir un effet incitatif, c'est-à-dire, être nécessaire et temporaire. Par décision du 28 octobre 2014 dans l'affaire n° SA.36023 [C(2014) 8106], la Commission a admis que l'aide aux énergies renouvelables, versée au titre de l'article 59 de l'ELTS v.r, était une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le « TFUE »). Il importe, dès lors, que cette aide soit versée conformément aux principes régissant les aides d'État et aux instructions de la décision précitée. Le point 49 des « [I]ignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 » (JO 2014, C 200, p.1) précise la nature de l'effet incitatif et indique que l'aide ne doit pas servir à subventionner les coûts d'une activité que l'entreprise aurait de toute façon supportés ni à compenser le risque commercial normal inhérent à une activité économique. En l'espèce, l'aide aurait pour seul but de compenser le risque commercial normal pour que la production d'électricité en cours à partir de sources d'énergie renouvelable puisse être poursuivie de manière plus rentable.

5.3. AS Veejaam n'a pas installé un nouvel équipement de production au sens des articles 59 et 108 de l'ELTS. La définition de l'équipement de production figurant à l'article 3, point 25, de l'ELTS suppose la possibilité de produire de l'électricité. S'agissant d'une centrale hydroélectrique, la turbine et le générateur ne représentent qu'une partie de la centrale qui ne produit de l'électricité qu'avec le barrage et d'autres infrastructures. Le remplacement d'un élément de l'équipement par un nouvel équipement similaire ne saurait justifier l'attribution d'une nouvelle aide.

5.4. Avec un barrage de 11 mètres, le potentiel hydroélectrique du fleuve Loobu atteint une puissance maximale de 170 kW. Par conséquent, le remplacement du générateur et de la turbine n'a pas eu pour résultat de modifier la puissance de la centrale hydroélectrique de Joaveski. Cette puissance n'aurait changé que si le barrage avait été réaménagé.

5.5. La durée de vie utile des turbines installées en 2000 a été estimée à 20 ans, soit jusqu'en 2021. Le plan d'entreprise d'AS Veejaam ne s'est pas entièrement

réalisé, étant donné que, pendant plusieurs années, la centrale hydroélectrique de Joaveski n'a pas eu le rendement escompté en raison des fluctuations du volume d'eau à la suite, notamment, des périodes de sécheresse. Afin d'atténuer l'impact de ces fluctuations, AS Veejaam a entamé en 2008 des préparatifs en vue de l'installation d'une turbine réglable d'une puissance d'environ 100 kW. La turbine devait être installée en 2009, mais cette date a été reportée. Une nouvelle turbine, couplée à un générateur synchrone permettant une production adaptée en fonction du volume d'eau variable, a été commandée en 2014, installée en 2015 et raccordée au réseau électrique en 2016. Les anciennes turbines ont été mises hors service à la fin de l'année 2015.

5.6. La défenderesse dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à la décision d'octroyer l'aide et elle ne peut pas se voir imposer l'obligation de verser celle-ci.

6. Par **décision** du 10 octobre 2017, le **Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn, Estonie)** a rejeté la demande de la défenderesse tendant au rejet du recours et à la clôture de la procédure [omissis], rejeté le recours [omissis] et condamné AS Veejaam au paiement des frais de procédure supportés par la défenderesse [omissis]. Cette décision était motivée comme suit.

6.1. La défenderesse ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation quant à l'octroi de l'aide. Le législateur a fixé les conditions et le niveau spécifique du versement de l'aide. Si les conditions sont remplies, l'aide doit être versée. [omissis] [question de droit interne]

6.2. Les barrages et les canaux de dérivation sont des installations aux termes de l'ehtusseedustik (code de la construction). Ainsi, en vertu de l'article 3, points 8, 9 et 25, de l'ELTS, l'équipement de production ne constitue qu'un élément de la centrale électrique et peut être considéré comme tel l'ensemble turbine-générateur auquel sont associés des dispositifs, des conducteurs et des accessoires. [**Or. 4**]

6.3. Par l'usage du terme « équipement de production » à l'article 59, paragraphe 1, de l'ELTS v.r, le législateur a entendu déterminer à partir de quelle puissance nette l'aide à la production se justifie pour que la mesure atteigne son objectif. Cela ne signifie pas que l'éligibilité à l'aide doit être appréciée de manière restrictive au regard de la définition de l'équipement de production énoncée à l'article 3 de l'ELTS. L'article 108, paragraphes 1 et 3, de l'ELTS v.r ne permet pas non plus de conclure que chaque nouvelle installation électrique peut bénéficier d'une nouvelle aide. Une telle conclusion ne serait pas conforme à l'objectif poursuivi.

6.4. Il convient d'apprécier si le nouvel équipement mis en service est un équipement complet de production qui est autonome sur le plan fonctionnel et apte à produire de l'électricité en toute autonomie. L'aide doit favoriser la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable. Elle ne répond pas à cet objectif lorsqu'elle se contente de soutenir la poursuite de la production. Dans sa décision du 28 octobre 2014, la Commission a elle aussi accordé de l'importance

au fait que les nouveaux investisseurs ont accès au marché et que la durée de l'aide ne dépasse en aucun cas 12 ans.

6.5. Étant donné que, objectivement, la durée de vie des parcs éoliens est de 20 ans, que celle des centrales de cogénération efficaces fonctionnant au bois et à la tourbe est de 25 ans et que celle des centrales hydroélectriques est de 30 ans, il apparaît que le législateur a instauré l'aide aux énergies renouvelables, non pas pendant toute la durée de vie estimée des équipements de production d'énergie, mais seulement dans la limite de ce qui est nécessaire pour lancer la production.

6.6. Si l'on admettait la position d'AS Veejaam, l'ELTS serait contraire au droit de l'Union qui interdit les aides d'État qui faussent le jeu de la concurrence. Or, la loi doit être interprétée conformément au droit de l'Union. Par conséquent, l'aide doit soutenir le lancement de la production ou, à tout le moins, contribuer à l'augmentation de la production (effet incitatif ou augmentation de la part des sources d'énergie renouvelable dans la production). Cependant, AS Veejaam n'a pas augmenté sa production avec l'installation d'un nouvel ensemble turbine-générateur et n'a pas non plus procédé au lancement de cette production.

6.7. Il importe peu que l'autorisation spécifique d'utilisation des eaux ait été modifiée. Le choix des équipements de production par AS Veejaam était une décision de nature commerciale. De même, dans l'hypothèse où les autorisations spéciales d'utilisation des eaux auraient fait naître chez AS Veejaam l'attente légitime que les conditions restent inchangées, cela pourrait constituer un motif, non pas pour demander le versement de l'aide, mais pour engager une action en dommages et intérêts contre l'État. Pour tout investissement touchant à l'environnement, les entreprises doivent s'attendre à un éventuel durcissement des exigences environnementales, étant donné que les permis environnementaux ont une durée de validité limitée.

[omissis] [considérations relatives à la condamnation aux frais de procédure]

7. **AS Veejaam** a fait **appel** de la décision du tribunal administratif, en demandant l'annulation de la décision de celui-ci et à ce qu'il soit fait droit à son recours par une nouvelle décision.

8. Par **décision** du 27 juin 2018, la **Tallinna Ringkonnakohus (cour d'appel de Tallinn, Estonie)** a partiellement fait droit à l'appel. [omissis] Les motifs de cette décision étaient les suivants.

8.1. Au vu de son libellé, l'article 108, paragraphes 1 et 3, de l'ELTS v.r peut être compris en ce sens que le versement de l'aide est obligatoire dans un délai de 12 ans à compter du lancement de la production d'électricité avec un équipement de production spécifique. Il importe peu de savoir si un autre équipement de production a été auparavant utilisé dans une même centrale électrique ou sur un même site pour produire de l'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable.

8.2. Dans l'hypothèse où il serait considéré que l'équipement de production ne comprend ni le barrage ni le canal de dérivation d'une centrale hydroélectrique, il conviendrait de conclure qu'AS Veejaam a remplacé tout l'équipement de production se trouvant dans la centrale hydroélectrique et que le nouvel équipement de production n'a encore bénéficié d'aucune aide.

8.3. Selon les définitions figurant dans l'ELTS et dans d'autres sources, le barrage et le canal de dérivation peuvent être assimilés à la fois à des équipements ou des accessoires utilisés pour la production (c'est-à-dire des éléments de l'équipement de production) et à des équipements auxiliaires ou des installations (des éléments de la centrale électrique qui ne sont pas des éléments de l'équipement de production). Il convient de recourir à la méthode d'interprétation fondée sur la finalité du texte, car aucune autre méthode d'interprétation, en particulier l'interprétation littérale, ne permet de comprendre sans ambiguïté les dispositions litigieuses. **[Or. 5]**

8.4. Seule l'aide d'État accordée dans des circonstances exceptionnelles est pertinente en l'occurrence, étant donné que l'octroi d'une aide d'État est de nature à fausser la libre concurrence. Dès lors, il n'est pas possible d'interpréter les motifs sur lesquels repose l'octroi de l'aide de manière extensive et dans un sens favorable à AS Veejaam. Dans l'affaire n° 3-2-1-71-14, jugée en assemblée plénière, la Riigikohus (Cour suprême) a considéré que l'obligation de payer une taxe sur les énergies renouvelables avait pour but d'encourager la production d'énergie renouvelable en vue de promouvoir une production d'électricité plus respectueuse de l'environnement et d'assurer la sécurité énergétique (point 104 de l'arrêt). L'aide aux énergies renouvelables a été instaurée pour offrir un soutien, non pas pendant toute la durée de vie estimée des équipements de production, mais seulement dans la limite de ce qui est nécessaire pour lancer la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable (point 115 de l'arrêt). Elle est versée sur une durée plus courte que celle de l'amortissement des centrales électriques. De même, les lignes directrices de 2008 de la Commission concernant les aides d'État à la protection de l'environnement (JO 2008, C 82, p. 1) prévoient qu'une aide au fonctionnement peut seulement être accordée pour compenser la différence entre le coût de production de l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelable et le prix de marché du type d'énergie en cause, ainsi que pour couvrir la rentabilité normale de l'installation (point 109 des lignes directrices).

8.5. Même si elle a effectivement déjà produit de l'électricité en partie avec les mêmes équipements et installations sur le même site, AS Veejaam en a produit en plus faible quantité, car l'eau du barrage est restée à un niveau constant. Les nouveaux équipements peuvent produire de l'électricité en plus grande quantité, étant donné que la turbine utilise une technologie qui permet, grâce au régulateur, de la maintenir en activité à tout moment et pas seulement quand le débit de l'eau est plus important. La part de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable a ainsi été augmentée, ce qui est un objectif conforme aux lignes directrices de 2008 de la Commission. Il ne ressort pas non plus du dossier

de l'affaire que le montant de l'aide dépasse les limites autorisées par les lignes directrices.

8.6. Or, la défenderesse a précisé, à juste titre, que l'aide devait avoir un effet incitatif. AS Veejaam affirme qu'elle a entamé des préparatifs, dès 2008, afin de mettre en service un ensemble turbine-générateur doté d'un régulateur et qu'elle a installé les nouveaux équipements en 2015. Elle a introduit la demande de versement de l'aide auprès de la défenderesse le 21 janvier 2016, donc après le début de la mise en œuvre du projet et même après l'achèvement de celui-ci. Ces éléments ne permettent pas de penser qu'AS Veejaam se serait abstenue de réaliser l'investissement si elle n'avait pas obtenu l'aide en cause. Cette hypothèse n'est cependant pas à exclure totalement, puisque l'aide d'État est, en vertu de l'ELTS, précisément octroyée au moment du lancement de la production par le biais du versement de l'aide et que la loi ne permet pas d'introduire une demande avant la réalisation d'un investissement destiné à acquérir un nouvel équipement de production. On ne saurait donc exclure que, en réalisant l'investissement, AS Veejaam ait pu s'attendre à ce que l'aide lui soit accordée. Or, compte tenu de la taille de l'investissement et du manque de clarté de la réglementation, on peut penser que l'investissement aurait été réalisé même en l'absence de versement de l'aide. Cette dernière est donc dépourvue de l'effet incitatif requis.

8.7. De même, l'investissement réalisé dans le cadre d'un remplacement partiel de l'équipement d'une centrale hydroélectrique a des effets positifs nettement inférieurs à ceux obtenus en remplaçant tous les équipements d'une centrale hydroélectrique ou en en construisant une nouvelle. Si l'aide était accordée de la même manière, tant en cas de remplacement partiel de l'équipement de la centrale électrique, qu'en cas de construction d'une nouvelle centrale, les producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable feraient l'objet d'une inégalité de traitement injustifiée. En l'espèce, le versement de l'aide n'aurait entraîné qu'un maintien ou une légère augmentation du volume de production existant. Afin d'assurer la concurrence et compte tenu du fait que l'investissement a des effets positifs moindres qu'à l'accoutumée, il convient donc d'interpréter l'article 108, paragraphes 1 et 3, de l'ELTS v.r, lu en combinaison avec les autres dispositions de l'ELTS, de manière restrictive et de comprendre cet article en ce sens que, en l'espèce, l'équipement de production comprend également le barrage et le canal de dérivation de la centrale hydroélectrique. Cette interprétation est justifiée par l'absence d'effet incitatif de l'aide en cause.

8.8. Le législateur devrait envisager des précisions quant aux motifs sur lesquels repose l'octroi de l'aide. Dans des cas comme celui de l'espèce où, dans le cadre de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, il est procédé, non pas à un remplacement de tous les équipements de la centrale électrique, mais à des investissements visant à la rénovation, à la reconstruction ou au changement total, étapes par étapes, de l'équipement de production ou d'équipements auxiliaires, il devrait envisager soit de réduire le montant de l'aide octroyée, soit d'indiquer à partir de quel moment est versée l'aide aux énergies renouvelables permettant la production d'électricité dans la centrale électrique

ainsi réaménagée, à condition que cette aide ait un effet incitatif. Il se peut que les producteurs d'électricité soient davantage désireux et capables, sur le plan financier, d'effectuer des investissements par étapes, évitant ainsi les conséquences d'un amortissement. De cette manière, il est peut-être également possible de mieux s'assurer, du point de vue de la protection de l'environnement, que la centrale électrique aura une longue durée d'exploitation. Même à l'expiration d'une période d'amortissement de 25 ans, les producteurs n'ont pas besoin de remplacer en une seule fois la totalité des équipements de production au sens large pour pouvoir poursuivre leur activité.

8.9. [omissis] **[Or. 6]** [omissis] [considérations relatives à la condamnation aux frais de procédure]

9. **AS Veejaam** a formé un **pourvoi en cassation**, par lequel elle demande l'annulation de la décision de la cour d'appel dans la mesure où elle n'a pas fait droit à l'appel interjeté, ainsi que l'annulation de la décision du tribunal administratif dans la mesure où elle n'a pas fait droit au recours. **AS Veejaam** demande qu'une nouvelle décision accueillant son recours soit rendue ou, à défaut, que l'affaire soit renvoyée devant la cour d'appel pour réexamen. [omissis]

Affaire administrative n° 3-17-753

10. OÜ Espo est propriétaire de la centrale hydroélectrique située dans le village de Pikru qui fait partie de la commune de Viljandi. De 2004 à 2009, la centrale a fonctionné avec une turbine hydraulique de type Francis d'une puissance de 15 kW. Une nouvelle turbine de type Kaplan d'une puissance de 45 kW est entrée en fonction le 30 mars 2009. Le 13 avril 2016, OÜ ESPO a, conformément à l'article 59, paragraphe 1, point 1, de l'ELTS v.r, introduit auprès d'Elering AS une demande tendant au versement de l'aide aux énergies renouvelables au titre de l'installation électrique établie en 2009.

11. Par lettre du 8 juillet 2016, **Elering AS** a rejeté cette demande. L'ensemble turbine-générateur n'est pas un équipement complet de production autonome au sens de l'article 3, point 25, et de l'article 59, paragraphe 1, point 1, de l'ELTS. Cet ensemble constitue un élément d'un équipement complet de production existant et il n'est pas capable de produire de l'électricité de manière autonome. De ce fait, OÜ Espo n'a pas démarré une nouvelle activité de production d'électricité avec un nouvel équipement de production. Au cours de la période comprise entre le 1^{er} avril 2004 et le 31 décembre 2015, OÜ Espo a bénéficié de l'aide aux énergies renouvelables pour l'électricité produite par un équipement de production existant. Le remplacement d'un élément d'un équipement de production ne fait pas courir de nouvelle période de versement de l'aide de douze ans. Par lettre du 27 juillet 2016, Elering AS a, en réponse à la lettre d'OÜ ESPO, indiqué qu'il aurait fallu, lors de la construction de l'équipement de production, renouveler les autres infrastructures nécessaires à la production (en l'occurrence, le barrage, les nouveaux conducteurs électriques, etc.).

12. OÜ ESPO a introduit un **recours** tendant à l'annulation des lettres de refus en tant qu'actes administratifs et à l'imposition de l'obligation à Elering AS de réexaminer sa demande. OÜ ESPO a estimé que ce refus était fondé sur une interprétation erronée de l'article 59, paragraphe 1, point 1, de l'ELTS v.r. En 2009, OÜ ESPO a construit une installation électrique entièrement neuve, comportant une nouvelle turbine hydraulique avec les infrastructures associées à celle-ci et l'ensemble des équipements techniques. Or, c'est l'équipement de production et non l'installation associée à celui-ci (le barrage) qui, aux termes de l'article 59, paragraphe 1, point 1, de l'ELTS v.r, est éligible au bénéfice de l'aide. L'absence de modernisation de l'installation ne saurait justifier le refus du versement de l'aide. La mise en place d'un nouveau générateur constitue non pas une simple amélioration de l'équipement de production, mais un remplacement de celui-ci.

13. Elering AS a contesté ce recours et demandé son rejet. La centrale hydroélectrique de Pikru a été éligible au bénéfice de l'aide aux énergies renouvelables jusqu'au 31 décembre 2015 et, depuis le 1^{er} janvier 2016, OÜ Espo n'a plus le droit de bénéficier de cette aide pour l'électricité produite avec les équipements de production de la centrale hydroélectrique de Pikru, qui ont été mis en service le 1^{er} janvier 2004. L'aide aux énergies renouvelables constitue une aide d'État temporaire et la défenderesse n'a pas de pouvoir d'appréciation quant à la durée pendant laquelle l'aide est versée au demandeur. Le délai prévu à l'article 108, paragraphe 1, de l'ELTS ne recommence pas à courir après le remplacement d'un élément d'un équipement de production déjà existant. OÜ Espo n'a pas réalisé un nouvel équipement de production, puisque la nouvelle turbine et les équipements accessoires associés à celle-ci, mis en service en 2009, ne sont pas en mesure, de manière séparée ou conjointe, de produire de l'électricité de manière autonome, car pour cela il est indispensable de disposer également d'un barrage. L'octroi de l'aide se fonde non pas sur l'installation électrique (par exemple, la turbine), mais sur l'ensemble opérationnel de l'équipement de production dans sa globalité qui permet de fournir de l'électricité. L'équipement de production doit être en mesure de produire de l'électricité de manière autonome (article 59, paragraphe 1, et article 59¹, paragraphe 1, point 1, de l'ELTS v.r). Dans une centrale hydroélectrique, le barrage a pour objectif d'endiguer le débit des eaux et, sans barrage, il n'est pas possible de créer une différence d'altitude entre les plans d'eau qui a pour effet de produire de l'électricité en utilisant **[Or. 7]** l'énergie cinétique de l'eau. OÜ Espo n'a pas construit de nouveau barrage, mais elle produit de l'électricité à partir du même barrage avec lequel elle a commencé la production en 2004. OÜ Espo cherche à prolonger de manière artificielle la période d'attribution de l'aide, ce qui serait cependant contraire aux objectifs de l'aide aux énergies renouvelables et aux principes régissant l'octroi des aides d'État. Les producteurs d'électricité d'origine hydraulique n'ont pas fait l'objet d'une inégalité de traitement, étant donné que tous les nouveaux équipements de production d'énergie renouvelable ne sont éligibles qu'une seule fois au bénéfice de l'aide.

14. Par **décision** du 27 octobre 2017, le **Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn)** a rejeté la demande d'OÜ ESPO [omissis] tendant à l'obtention d'éléments de preuve supplémentaires et rejeté le recours [omissis], sur la base du raisonnement suivant.

14.1. [omissis] [question de droit interne]

14.2. Il ressort d'une lecture combinée des points 9 et 25 de l'article 3 de l'ELTS que les éléments nécessaires à la production d'électricité constituent l'ensemble opérationnel de l'équipement de production. L'ELTS ne définit pas ce qu'est un « ensemble opérationnel », l'exposé des motifs du projet de loi ayant conduit à l'adoption de la loi modifiant l'ELTS [omissis] précise que le régime d'aide vise à favoriser l'entrée sur le marché de nouveaux producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable et d'électricité issue de cogénération. L'aide prévue à l'article 59 de l'ELTS v.r constitue une aide d'État destinée à faciliter le lancement d'une nouvelle production. Ainsi, cette disposition vise tout équipement de production qui est en mesure de produire de l'électricité de manière autonome. C'est d'ailleurs ce que confirme le rapport d'expertise produit par la défenderesse qui considère que le barrage fait également partie de l'équipement complet de production des centrales hydroélectriques de lac.

14.3. Même si, en vertu du droit de la construction, le barrage est qualifié d'installation, le barrage fait partie de l'ensemble opérationnel de l'équipement de production, puisque c'est la capacité de produire de l'électricité qui est décisive. OÜ Espo a couvert son investissement initial grâce à l'aide qui lui a été versée auparavant et elle doit, depuis l'expiration de la période d'attribution de l'aide, être en mesure de faire face de manière autonome aux conditions de concurrence.

15. OÜ Espo a fait **appel** de la décision du tribunal administratif, en demandant que la décision de celui-ci soit annulée et qu'il soit fait droit à son recours par une nouvelle décision.

16. Par décision du 15 novembre 2018, la **Tallinna Ringkonnakohus (cour d'appel de Tallinn)** a rejeté l'appel [omissis] en se fondant sur les motifs suivants.

16.1. En l'espèce, il n'est pas contesté que, au cours de la période comprise entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2015, OÜ Espo a bénéficié de l'aide aux énergies renouvelables versée au titre de l'article 59, paragraphe 1, point 1, et de l'article 108, paragraphe 1, de l'ELTS v.r pour l'électricité d'origine hydraulique fournie par l'équipement de production mis en service dans la centrale hydroélectrique de Pikru, au taux applicable en vertu de l'article 59, paragraphe 2, de l'ELTS. Il n'est pas non plus contesté que, dans la centrale hydroélectrique de Pikru, OÜ Espo a, à compter du 30 mars 2009, cessé d'utiliser une turbine hydraulique de type Francis et en a mis en service une nouvelle de type Kaplan. Certes, les données concernant la puissance de la turbine hydraulique sont variables, mais la puissance nette de l'équipement de production ne dépasserait en

aucun cas la limite prévue à l'article 59, paragraphe 1, point 1, de l'ELTS v.r et l'aide aux énergies renouvelables est, conformément à l'article 59, paragraphe 2, point 1, de l'ELTS v.r, uniquement versée en fonction de la quantité d'électricité effectivement produite, et non pas en fonction de la puissance de l'équipement de production. Les éléments de preuves révèlent également qu'OÜ Espo n'a pas installé la nouvelle turbine à l'emplacement de l'ancienne, mais qu'elle a construit une infrastructure séparée sur l'autre rive du fleuve pour accueillir cette nouvelle turbine.

16.2. En l'espèce, la décision dépend de manière déterminante du point de savoir si le barrage de la centrale hydroélectrique constitue ou non un élément de l'équipement de production. Selon les définitions figurant dans l'ELTS et dans d'autres sources, le barrage et le canal de dérivation peuvent être assimilés à la fois à des équipements ou des accessoires utilisés pour la production (c'est-à-dire des éléments de l'équipement de production) et à des équipements auxiliaires ou des installations (des éléments de la centrale électrique qui ne sont pas des éléments de l'équipement de production). Il convient de recourir à la méthode d'interprétation fondée sur la finalité du texte, car aucune autre méthode d'interprétation, en particulier l'interprétation littérale, ne permet de comprendre sans ambiguïté les dispositions litigieuses.

16.3. L'aide d'État n'est autorisée que dans des circonstances exceptionnelles. Étant donné que l'octroi de l'aide d'État (versement de l'aide aux énergies renouvelables) fausse la libre concurrence et affecte l'activité des exploitants de centrales produisant de l'électricité à partir d'autres sources d'énergie, il n'est pas possible d'interpréter les motifs sur lesquels repose le versement de l'aide de manière extensive et, en cas de conflit, de privilégier un tel versement. Le législateur a prévu le versement de l'aide aux énergies renouvelables, non pas pendant toute la durée de vie estimée des équipements de production d'énergie, mais seulement dans la limite de ce qui est nécessaire pour lancer la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable. La Commission (voir décision du 28 octobre 2014 dans l'affaire SA.36023) a considéré que les aides aux énergies renouvelables n'allaient pas [Or. 8] au-delà de ce qui était nécessaire pour couvrir la différence entre le prix de marché de l'électricité et celui des sources d'énergie renouvelable, ainsi que pour assurer une rentabilité normale, et la Riigikohus (Cour suprême) n'a pas trouvé de raison de retenir une approche différente [omissis].

16.4. On ne saurait déduire de l'arrêt de la Riigikohus (Cour suprême) que l'aide aux énergies renouvelables ne peut être versée que dans le cas où l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable n'a pas été fournie auparavant par un autre équipement de production situé au même endroit. Il ressort de cet arrêt que l'octroi de l'aide vise à promouvoir la protection de l'environnement en augmentant la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable par le biais de l'investissement. La mise en service d'une turbine plus puissante par OÜ Espo a permis d'augmenter la part des énergies renouvelables dans la production totale d'électricité. L'aide doit toutefois avoir un effet incitatif, à

savoir que son bénéficiaire devrait être amené à modifier son comportement de manière à ce que le niveau de protection de l'environnement soit supérieur à celui qui serait atteint en l'absence d'une telle aide. Cette dernière est dépourvue d'effet incitatif dans tous les cas où le projet a démarré avant que la demande d'aide ne soit présentée (points 27, 142 et 143 des lignes directrices de la Commission de 2008 ; points 49 et 50 des lignes directrices de la Commission de 2014).

16.5. En l'espèce, OÜ Espo a procédé au remplacement de la turbine en 2009 après l'avoir utilisée pendant cinq ans et ce n'est que le 13 avril 2016 qu'elle a adressé à la défenderesse sa demande tendant au versement de l'aide aux énergies renouvelables au titre des nouveaux équipements, soit après la fin de la période d'aide initiale (le 31 décembre 2015) et même sept ans après la mise en service des équipements. Ces éléments ne permettent pas de penser qu'OÜ Espo se serait abstenue de réaliser un tel investissement en l'absence d'aide, ce qui conduit à conclure que cette aide est dépourvue d'effet incitatif. Compte tenu du manque de clarté de la réglementation, on peut penser qu'OÜ Espo aurait réalisé l'investissement même en l'absence d'aide. Le fait de mettre un terme à l'utilisation d'un investissement antérieur avant la fin de la durée d'amortissement estimée des équipements n'exclurait pas l'octroi d'une nouvelle aide, mais les effets positifs de l'investissement sont moins importants dans le cas d'un remplacement uniquement partiel des équipements de la centrale électrique que dans celui d'un remplacement intégral de ses équipements ou de la construction d'une nouvelle centrale hydroélectrique. Si l'aide était octroyée au même taux, tant pour le remplacement partiel de l'équipement de la centrale électrique, que pour la construction d'une nouvelle centrale, il en résulterait une inégalité de traitement injustifiée à l'égard des producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable. L'aide est octroyée non pas en fonction de l'importance de l'investissement, mais en fonction de la quantité d'électricité produite. Par conséquent, afin d'assurer la concurrence, compte tenu du fait que l'investissement a des effets positifs moindres qu'à l'accoutumée, il convient d'interpréter les dispositions précitées de l'ELTS de manière restrictive et de les comprendre en ce sens que le barrage d'une centrale hydroélectrique fait également partie de l'équipement de production.

17. OÜ Espo a formé un **pourvoi en cassation**, par lequel elle demande l'annulation des décisions du tribunal administratif et de la cour d'appel, ainsi que l'adoption d'une nouvelle décision tendant à annuler l'acte administratif d'AS Elering du 8 juillet 2016 et à obliger la défenderesse à réexaminer la demande d'OÜ Espo. [omissis] [demandes concernant la production de preuves et la détermination des frais de procédure]

18. Par ordonnance du 20 mai 2020, la **chambre administrative de la Riigikohus** (Cour suprême) a joint les affaires administratives n^{os} 3-16-1864 et 3-17-753. [omissis]

ARGUMENTS DES PARTIES

19. Les principaux moyens de cassation invoqués par AS Veejaam sont les suivants.

19.1. La cour d'appel a fait une application erronée de l'ELTS et a jugé à tort que le barrage et le canal de dérivation devaient être considérés comme faisant partie de l'équipement de production.

19.2. La cour d'appel a estimé à tort que l'aide n'avait pas d'effet incitatif pour AS Veejaam. La Commission a considéré que le régime estonien d'aide aux énergies renouvelables avait un effet incitatif. En effet, l'ELTS ne permet pas de faire une demande d'aide avant que l'équipement de production ne commence à fournir de l'électricité. On ne peut donc pas conclure que l'aide est dépourvue d'effet incitatif lorsque la demande d'aide est effectuée après la réalisation de l'équipement de production. AS Veejaam n'aurait pas réalisé un nouvel investissement si elle n'avait pas tenu compte de l'aide prévue par l'ELTS. AS Veejaam a soumis sa demande d'aide dès que l'équipement a été réalisé. Il n'aurait pas été économiquement viable pour AS Veejaam de poursuivre la production avec les anciens équipements : AS Veejaam aurait été amenée à cesser sa production à Joaveski en raison des conditions fixées par l'autorisation spéciale d'utilisation des eaux. L'appréciation de la cour d'appel, selon laquelle les effets [Or. 9] positifs de l'aide sont plus importants en cas de création d'une nouvelle centrale électrique, n'est pas pertinente, car le régime d'aide a été mis en place et a reçu l'approbation de la Commission, en tant que régime prévoyant le versement de l'aide pour chaque équipement de production pris individuellement.

20. Les principaux moyens de cassation invoqués par OÜ Espo sont les suivants.

20.1. Les dispositions de l'ELTS sont claires et le barrage constitue non pas un appareil, un accessoire ou un conducteur électrique faisant partie de l'équipement de production, mais une installation composant la centrale électrique. OÜ Espo n'a pas considéré que les dispositions de l'ELTS souffraient d'un manque de clarté et a toujours pensé qu'elle aurait droit au bénéfice de l'aide après la construction de l'équipement de production. Cette approche a également été partagée par la défenderesse qui, par lettre du 8 avril 2016, a consenti à verser à OÜ Espo l'aide à hauteur de 66,6 % du montant demandé.

20.2. En délimitant de manière erronée et arbitraire les notions de centrale électrique, d'équipement de production et d'installation électrique, les tribunaux ont donné aux articles 59, paragraphe 1, point 1, et 108, paragraphes 1 et 3, de l'ELTS v.r un nouveau contenu que le texte de loi ne prévoyait pas. Ces dispositions doivent être interprétées à la lumière de la finalité de l'aide aux énergies renouvelables : l'octroi de l'aide est justifié dès lors qu'il y a une augmentation de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable.

20.3. Le fait qu'OÜ ESPO a demandé l'aide environ trois mois et demi après l'expiration de la période initiale d'attribution de l'aide ne constitue pas un retard déraisonnable tendant à indiquer l'absence d'effet incitatif. OÜ Espo n'a pas pu demander l'aide avant de réaliser l'investissement, puisque l'article 59, paragraphe 1, point 1, de l'ELTS v.r ne permet l'introduction d'une telle demande qu'après la réalisation de l'investissement. La principale raison de l'investissement réalisé par OÜ Espo tient au fait que celle-ci avait acquis une confiance légitime quant à l'obtention de l'aide. Cette dernière peut également avoir un effet incitatif lorsque le lancement du projet intervient avant le dépôt de la demande d'aide. Le libellé des lignes directrices de la Commission, sur lequel s'est appuyée la cour d'appel, ne s'applique pas dans le présent cas, sinon toutes les aides aux énergies renouvelables seraient des aides d'État non autorisées. Une telle interprétation ne serait en aucun cas compatible avec l'objectif de l'aide aux énergies renouvelables d'augmenter la part de ces énergies.

20.4. À l'aide des éléments de preuve sollicités, OÜ ESPO cherche à démontrer une pratique existante – OÜ Kamari Hüdoro a également bénéficié de l'aide en cause, alors qu'elle n'avait installé qu'un nouvel équipement de production et qu'elle n'avait pas construit de nouveau barrage.

21. La **défenderesse** demande le rejet des pourvois en cassation [omissis]. Les arguments de la défenderesse sont les suivants.

21.1. L'article 108 de l'ELTS doit être interprété en accord avec les objectifs de l'aide, qui tendent, conformément au droit de l'Union, à surmonter les obstacles à l'accès au marché des énergies renouvelables, à éliminer les défaillances du marché dans la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, à augmenter la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité et à intégrer les énergies renouvelables dans le marché de l'électricité. Le but du législateur est de soutenir l'entrée sur le marché des nouveaux producteurs et investisseurs, ainsi que de favoriser la compétitivité lors du lancement de la production. Si l'on adoptait l'interprétation des requérantes, les opérateurs auraient la possibilité de prolonger de manière artificielle la période d'attribution de l'aide en ne remplaçant que certains équipements. Or, en tant qu'aide d'État, l'aide en cause présente, par nature, un caractère temporaire et a pour vocation de soutenir l'activité lors de la phase initiale de la production. Elle n'est pas destinée à compenser les risques commerciaux habituels auxquels sont confrontés les opérateurs.

21.2. Seule la mise en service d'un nouvel équipement de production qui résulte de l'activité d'un nouveau producteur ou d'un nouvel investisseur, ou qui permet à un producteur déjà présent sur le marché d'augmenter la production d'électricité, en dotant par exemple la centrale d'une nouvelle capacité de production supplémentaire, peut être considérée comme un lancement de la production au sens de l'article 108, paragraphe 1, de l'ELTS v.r. La défenderesse demande qu'il soit tenu compte de ses positions antérieures pour interpréter la notion

d'équipement de production. Il convient de se fonder sur la capacité fonctionnelle de l'équipement à produire de l'électricité de manière autonome.

22. Par **lettre** du 20 juin 2019, la **Riigikohus (Cour suprême)** a demandé à la Commission un avis sur les questions suivantes :

1) Est-il conforme aux règles de l'Union en matière d'aides d'État et à la décision C(2014) 8106 de la Commission, du 28 octobre 2014, de considérer comme étant un lancement de la production la mise en service, dans le cadre d'une centrale hydroélectrique, de nouvelles installations électriques attenantes à un barrage, même si ce dernier existe déjà ?

2) L'aide aux énergies renouvelables dont la demande présentée en 2016 a été examinée sur la base du régime d'aide établi avant 2014 peut-elle être réputée avoir un effet incitatif même dans le cas où l'équipement de production a été installé et mis en service avant le dépôt de la demande d'aide ? **[Or. 10]**

23. Le 3 février 2020, la **Commission** a remis à la Riigikohus (Cour suprême) ses **observations en réponse**, dans lesquelles elle a considéré ce qui suit.

23.1. Ni la conclusion positive ni la conclusion négative des autorités estoniennes quant au point de savoir si la mise en service de nouvelles installations électriques attenantes à un barrage existant est assimilable à un lancement de la production ne serait contraire aux règles de l'Union en matière d'aides d'État. Ce point doit être déterminé en tenant compte de la réglementation nationale. Toutefois, pour se conformer aux exigences posées par les décisions de la Commission de 2014 et 2017, la durée de l'aide ne doit pas dépasser 12 ans à compter du lancement de la production électrique.

23.2. Pour que la condition de l'effet incitatif soit remplie, le bénéficiaire de l'aide doit avoir commencé l'installation et la mise en service de l'équipement de production faisant l'objet de l'aide seulement après le dépôt de sa demande d'aide. C'est ce qui ressort des points 49 et 50 des lignes directrices de la Commission concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie, que mentionne également la Commission dans ses décisions de 2014 et 2017. Les décisions de la Commission s'entendent en ce sens que, si une personne a déjà commencé les travaux liés au projet avant le dépôt de la demande d'aide, c'est qu'elle est manifestement prête à réaliser ce projet même en l'absence d'aide. En l'espèce, l'aide ne semble pas avoir un effet incitatif, puisque, avant même d'en avoir fait la demande, les requérantes avaient déjà terminé les travaux d'installation des équipements de production.

23.3. L'absence d'effet incitatif est également mise en évidence par le fait qu'AS Veejaam indique qu'elle a dû remplacer les installations de production d'électricité en raison des conditions de la nouvelle autorisation spécifique d'utilisation des eaux. Si les travaux de construction étaient de toute façon prévus par la législation nationale (sans compensation), l'aide ne répondrait à aucune fin utile.

24. Dans ses **observations** présentées le 17 février 2020, **OÜ ESPO** considère que l'avis de la Commission n'est pas de nature à empêcher qu'il soit fait droit à son recours. Il ressort de l'avis de la Commission que l'ordre juridique national est incompatible avec sa position retenue jusqu'ici et ses lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie. Toutefois, il n'en demeure pas moins que l'article 59, paragraphe 1, point 1, de l'ELTS v.r n'a pas permis à OÜ ESPO de faire sa demande d'aide avant de réaliser les investissements. Il ne saurait être reproché au demandeur d'avoir respecté la loi. OÜ Espo ne doit pas être privée de l'aide qu'elle a pu légitimement espérer obtenir en vertu du droit en vigueur. Dans le cas contraire, cela conduirait à une situation étrange, où seules pourraient bénéficier de l'aide aux énergies renouvelables les personnes qui n'auraient pas respecté les dispositions de l'article 59, paragraphe 1, point 1, de l'ELTS v.r. OÜ ESPO ne saurait être placée dans une situation plus défavorable lorsqu'elle respecte la législation en vigueur que lorsqu'elle ne la respecte pas.

24.1. [omissis] [question de droit interne] En 2017, la Commission a approuvé le régime d'aide d'État avec effet rétroactif [décision de la Commission du 6 décembre 2017 dans l'affaire SA.47354, C(2017) 8456, p. 97]. Dans sa décision de 2014, la Commission avait déjà examiné au fond l'ancien régime d'aide prorogé par l'Estonie en 2015 et elle l'avait estimé compatible avec le marché intérieur, à savoir qu'elle lui avait reconnu un effet incitatif. Les lignes directrices de 2014 de la Commission avaient également permis à l'ancien régime d'aide de se maintenir jusqu'au 31 décembre 2016 (point 126). Selon l'ELTS, l'existence d'un équipement de production était la condition préalable à la demande d'aide aux énergies renouvelables (article 59¹, paragraphe 1, point 1, et paragraphe 2, de l'ELTS v.r). Il n'est pas exclu que la Commission ait une position qui s'oppose à sa décision de 2017 dès lors qu'elle n'a pas fait de distinction entre l'aide au fonctionnement et l'aide à l'investissement. Même si les décisions de la Commission de 2014 et de 2017 n'ont pas distingué les petits producteurs des autres producteurs, il peut s'avérer nécessaire de procéder à une telle distinction dans le contexte du présent litige, étant donné qu'il ne saurait être exclu que, dans la mesure où elle vise les petits producteurs, l'aide au fonctionnement sollicitée par OÜ Espo ait pu relever de l'exemption par catégorie ou constituer une aide de minimis. OÜ ESPO n'aurait pas construit, en 2009, un nouvel équipement de production, ni lancé la production grâce à celui-ci, si elle n'avait pas eu connaissance de l'aide aux énergies renouvelables. OÜ Espo considère que la demande de décision préjudicielle n'est pas nécessaire.

25. Dans ses **observations** présentées le 19 février 2020, **AS Veejaam** indique que la Commission n'a pas tenu compte dans son avis sur l'effet incitatif de la possibilité qu'il y avait, selon les lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie, d'accorder une aide aux énergies renouvelables soit en tant qu'aide à l'investissement, soit en tant qu'aide au fonctionnement (point 119 des lignes directrices). L'avis de la Commission sur l'effet incitatif est pertinent pour l'octroi d'une aide à l'investissement, mais pas pour l'octroi d'une aide au fonctionnement (comme l'aide litigieuse), dont la

demande et l'attribution dépendent de l'activité spécifique du bénéficiaire. L'article 59 de l'ELTS v.r prévoit clairement que l'aide au fonctionnement est versée a posteriori en fonction de la quantité d'électricité effectivement produite. Étant donné que les conditions d'octroi de l'aide au fonctionnement sont fixées par la loi, toute personne peut, lorsqu'elle prend sa décision d'investissement, déterminer si et dans quelle mesure elle est susceptible de bénéficier de cette aide, et c'est également ce qu'a fait AS Veejaam. Accepter la position de la Commission, selon laquelle la condition de l'effet [Or. 11] incitatif n'est remplie que lorsque le bénéficiaire de l'aide ne commence l'installation et la mise en service de l'équipement de production faisant l'objet de l'aide qu'après le dépôt de sa demande d'aide, reviendrait selon toute vraisemblance à considérer que l'Estonie a octroyé illégalement, pendant plusieurs années, à tout le moins une grande partie de l'aide au fonctionnement prévue à l'article 59 de l'ELTS v.r.

26. Dans ses **observations** présentées le 19 février 2020, la **défenderesse** maintient que le versement de l'aide aux requérantes ne serait pas conforme aux objectifs de l'aide aux énergies renouvelables et aux règles en matière d'aides d'État. Elle tient à souligner que, selon l'avis de la Commission, la durée de l'aide ne doit pas dépasser 12 ans à compter du lancement de la production d'électricité. Les requérantes ont remplacé des éléments de l'équipement de production afin d'augmenter la rentabilité de la production d'électricité et de réaliser des bénéfices plus importants, si bien que le versement de l'aide n'aurait pas sur elles un effet incitatif. Lorsque les requérantes ont initialement bénéficié de l'aide (la réglementation a été instituée à une date à laquelle l'Estonie n'était pas encore membre de l'Union européenne), la condition de l'effet incitatif n'était pas encore appliquée de la même manière qu'à l'heure actuelle. Les requérantes n'ont pas procédé au lancement de la production avec le nouvel équipement de production.

26.1. [omissis] [question de droit interne] La défenderesse maintient que l'activité des requérantes n'est pas assimilable à un lancement de la production au sens de l'article 108 de l'ELTS, ni compatible avec l'objectif de l'aide aux énergies renouvelables, raison pour laquelle les requérantes n'étaient pas en droit de bénéficier de l'aide en vertu de l'ELTS. Par ailleurs, l'aide attribuée aux requérantes n'aurait pas été conforme aux règles en matière d'aides d'État. Le droit des requérantes de bénéficier de l'aide dépend, non pas de l'interprétation de la notion d'« équipement de production », mais de la question de savoir si l'activité des requérantes est assimilable à un lancement de la production (article 108, paragraphe 1, de l'ELTS v.r) et si l'aide avait un effet incitatif. Dans ses décisions relatives à l'aide d'État, ainsi que dans sa réponse à la Riigikohus (Cour suprême), la Commission a lié la durée maximale de 12 ans, non pas à la notion d'équipement de production, mais au commencement de l'activité et à la mise en service de l'unité de production (en anglais, « *installation* ») ou de la centrale (en anglais, « *plant* »). Les deux requérantes ont cependant remplacé les turbines dans le but de produire plus efficacement (de manière économiquement plus rationnelle), c'est-à-dire de poursuivre et non de commencer la production. Toutefois, l'octroi de l'aide, même lorsqu'il intervient après le lancement de la production, est par principe conforme aux exigences en matière d'aides d'État.

L'aide est automatiquement accessible à tous les producteurs éligibles, ce qui signifie que la confirmation de l'aide d'État est anticipée (point 38 de la décision de 2017 de la Commission ; note en bas de page 66 des lignes directrices de 2014). La réponse inverse que la Commission a donnée à la Riigikohus (Cour suprême) est erronée et repose sur une analyse insuffisante. Le régime d'aide établi de janvier 2015 à décembre 2017 était également conforme au droit de l'Union. Entre les deux décisions relatives à l'aide d'État, l'Estonie a pu continuer de mettre à exécution le régime d'aide approuvé par la décision de 2014. Celui-ci ne mentionnait aucune date de fin de validité, de sorte qu'il ne s'agissait pas de la prolongation ou de la modification du régime d'aide. La défenderesse ne voit pas la nécessité de solliciter une décision à titre préjudiciel, mais estime que deux questions potentielles peuvent être soulevées : la confirmation anticipée de l'aide est-elle permise au regard des lignes directrices de 2014 et le régime estonien d'aide aux énergies renouvelables établi entre les deux décisions relatives à l'aide d'État était-il conforme au droit de l'Union ?

POINT DE VUE DE LA CHAMBRE DE CÉANS

27. La chambre de céans se prononcera, tout d'abord, sur la nature juridique des réponses apportées par Elering AS (I). Elle déterminera ensuite si les requérantes sont en droit de bénéficier de l'aide aux énergies renouvelables selon l'ELTS v.r (II). Elle abordera, en troisième lieu, la question de l'effet incitatif (III) et, en quatrième lieu, le point de savoir si, en 2016, l'octroi de l'aide aurait été conforme à l'article 108, paragraphe 3, TFUE et si cette question est pertinente pour la solution de l'affaire (IV). Enfin, la chambre de céans tranchera les questions procédurales (V).

I

28. [omissis] [Or. 12]

29. [omissis]

30. [omissis]

31. [omissis] [question de droit interne]

II

32. En vertu de l'article 59, paragraphe 1, point 1, de l'ELTS v.r, un producteur avait le droit d'obtenir du gestionnaire de réseau de transport une aide pour la production d'électricité à partir d'une source d'énergie renouvelable, en utilisant un équipement de production, dont la puissance nette ne dépassait pas 100 MW. Selon l'article 108, paragraphe 1, de l'ELTS v.r, l'aide visée à l'article 59, paragraphe 1, points 1 à 4, de cette loi peut être versée dans un délai de 12 ans à compter du lancement de la production. L'article 108, paragraphe 3, de l'ELTS dispose que la date correspondant au lancement de la production visée à cet article

est la date à laquelle l'équipement de production approprié fournit pour la première fois de l'électricité au réseau ou en ligne directe.

33. La principale question soulevée en l'espèce est celle de savoir ce qui constitue un équipement de production au sens des dispositions précédemment citées et, en particulier, si la notion d'équipement de production englobe, s'agissant d'une centrale hydroélectrique, non seulement l'ensemble turbine-générateur, mais également le barrage et le canal de dérivation. Dans chacune des deux affaires, la cour d'appel a écarté la thèse de la défenderesse selon laquelle le « lancement de la production » mentionné à l'article 108, paragraphe 1, de l'ELTS v.r et la « date de lancement de la production » prévue à l'article 108, paragraphe 3, de l'ELTS visent des situations différentes. La cour d'appel est d'avis qu'une telle conclusion irait à l'encontre du libellé des dispositions qui lient le lancement de la production à la seule mise en service d'un équipement de production spécifique et non à d'autres activités effectuées par le même producteur ou réalisées au même endroit. Selon la cour d'appel, il ressort également avec clarté de l'article 108, paragraphes 4 à 8, de l'ELTS, entrée en vigueur le 9 juillet 2018, que le versement de l'aide aux énergies renouvelables est lié, non pas à un producteur, mais à un équipement de production spécifique.

34. La chambre de céans partage cette appréciation de la cour d'appel. La raison d'être de l'article 108, paragraphe 3, de l'ELTS v.r est de définir la notion de lancement de la production pour l'ensemble de cet article. Dès lors que l'article 108, paragraphe 1, de l'ELTS v.r concerne le versement de l'aide à compter du lancement de la production, la définition énoncée au paragraphe 3 est pertinente pour interpréter cette disposition. Après l'installation d'un nouvel équipement de production, il est procédé non pas à la poursuite de l'ancienne production, mais à un nouveau lancement de la production, au sens de l'article 108, paragraphe 1, de l'ELTS v.r.

35. La formulation actuelle de l'article 108 de l'ELTS ajoute le paragraphe 4 qui exclut le bénéfice de l'aide lorsque le producteur a perçu, en vertu de l'article 59 de l'ELTS, l'aide pour l'électricité produite par un équipement de production pendant 12 ans et que cet équipement est remplacé par un autre. Le paragraphe 6 prévoit une dérogation à cette règle : si l'équipement de production a plus de 25 ans au moment de son remplacement, le versement de l'aide accordée pour l'électricité produite par l'équipement de production **[Or. 13]** installé en remplacement de l'ancien est effectué en vertu du nouveau régime d'aide à compter du lancement de la production d'électricité au moyen du nouvel équipement de production. En ce qui concerne l'aide octroyée sur le fondement de l'« ancien » régime d'aide, l'article 108, paragraphe 8, de l'ELTS prévoit que le versement de l'aide est effectué, sur le fondement de l'article 59 de l'ELTS, pendant 12 ans à compter du lancement de la production d'électricité fournie par chaque équipement de production ou chaque étape de l'équipement de production pour l'électricité produite par l'équipement de production concerné d'un producteur répondant aux conditions fixées à [l'article 59 de l'ELTS] ou pour l'étape de l'équipement de production stipulée dans le contrat d'abonnement

concerné. Ces dispositions montrent également que la notion d'équipement de production demeure essentielle dans le cadre du versement de l'aide. Il ressort des documents relatifs à la préparation de la loi sur le marché de l'électricité, de la loi sur la réglementation de l'énergie et du projet de loi amendant la loi sur le gaz naturel [omissis] que le législateur aurait entendu établir, par ces dispositions, non pas un nouveau fondement pour l'obtention de l'aide, mais plutôt une nouvelle restriction de manière à prévenir une éventuelle manipulation du marché.

36. Même si on peut admettre que l'installation d'un nouvel équipement de production dans une centrale électrique existante est moins coûteuse que la construction d'une nouvelle centrale, le montant de l'aide fixé par la loi dépend non pas des sommes engagées pour l'installation de l'équipement de production, mais de la quantité d'énergie renouvelable produite. Il ne s'agit pas d'une aide à l'investissement et elle n'est pas fonction des coûts exposés au cas par cas. Il n'en reste pas moins que l'aide poursuit son objectif en favorisant l'accroissement de la capacité de production d'énergie renouvelable, y compris en ce qui concerne les actuelles requérantes.

37. La solution de l'affaire basée sur l'ELTS v.r est donc centrée sur la question de la définition de l'équipement de production.

38. Ni une interprétation littérale ni une interprétation systématique de la législation ne permettent d'admettre la conclusion de la cour d'appel selon laquelle, s'agissant d'une centrale hydroélectrique, le barrage et le canal de dérivation constituent des éléments de l'équipement de production.

38.1. L'article 3 de l'ELTS définit, au point 25, l'équipement de production comme une installation électrique destinée à produire de l'électricité et définit, au point 9, l'installation électrique comme un ensemble opérationnel de dispositifs, de conducteurs et d'accessoires installés dans le but de produire, de transporter, de convertir, de mesurer, de vendre ou de consommer de l'électricité. Cependant, selon le point 8 dudit article, la centrale électrique est un ensemble opérationnel constitué d'un ou de plusieurs équipements de production fournissant de l'électricité grâce aux équipements auxiliaires et aux installations qui sont associés à cet ensemble. La notion d'équipement électrique définie dans la loi sur la sécurité des équipements (article 3, paragraphe 4) est elle aussi liée à la notion d'installation électrique : un ensemble opérationnel constitué d'un ou de plusieurs équipements contenant des composants électriques ou électroniques et conçu pour produire, convertir, transporter, distribuer ou utiliser de l'électricité, en ce compris l'installation électrique au sens de l'ELTS.

38.2. Dans la mesure où, par définition, la centrale électrique comprend à la fois des équipements et des installations, alors que la définition de l'équipement de production n'englobe que des dispositifs, des conducteurs et des accessoires, il y a de bonnes raisons de penser que le barrage constitue une installation composant la centrale électrique et non un élément de l'équipement de production. Le barrage est sans aucun doute une installation au sens de l'article 3 du code de la

construction. Le barrage n'est ni un dispositif, ni un conducteur ni un accessoire utilisé pour produire de l'électricité et il ne contient pas de composants électriques ou électroniques. Le barrage peut exister et il a une fonction (bien qu'elle ne soit pas une fonction de production d'électricité) même en l'absence de tout équipement, alors qu'AS Veejaam a indiqué que le reste de l'ensemble de dispositifs (l'équipement de production) qu'elle a installé pouvait être retiré du barrage sans grande difficulté et réinstallé sur un autre barrage. Le fait que le barrage et les dispositifs composant l'équipement de production fonctionnent de manière conjointe dans la centrale hydroélectrique se retrouve également dans la définition de la centrale électrique qui porte aussi sur la constitution d'un ensemble opérationnel. S'agissant d'une centrale hydroélectrique, le barrage et le canal de dérivation constituent, non pas des éléments de l'équipement de production, mais seulement des éléments de la centrale électrique dans son ensemble.

39. Pour les raisons exposées ci-dessus, la chambre de céans estime que l'ELTS v.r reconnaissait aux requérantes le droit de bénéficier de l'aide aux énergies renouvelables produites par de nouveaux équipements de production. Toutefois, cela ne signifie pas nécessairement qu'il y ait lieu d'accueillir les recours. Étant donné que l'aide aux énergies renouvelables constitue une aide d'État, il importe de tenir également compte des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État. Si une disposition d'un acte du droit de l'Union doté d'un effet direct exclut l'octroi de l'aide, il faut s'abstenir d'appliquer le droit national dans la mesure où il est contraire au droit de l'Union. **[Or. 14]**

III

40. À deux reprises, en 2014 et en 2017, la Commission a analysé les différentes versions du régime estonien d'aide aux énergies renouvelables et les a jugées compatibles avec le marché intérieur. Dans ces conditions, on pourrait supposer que le demandeur d'aide qui remplit les conditions requises par l'ELTS respecte également les règles de l'Union en matière d'aides d'État. Toutefois, la question qui se pose dans le cadre du présent litige est celle de savoir si le régime d'aide en vigueur en Estonie en 2016 remplissait la condition de l'effet incitatif découlant des lignes directrices de la Commission concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 (points 49 à 52 des lignes directrices). En effet, selon le point 50 des lignes directrices, les aides sont dépourvues d'effet incitatif pour leur bénéficiaire dans tous les cas où ce dernier a adressé sa demande d'aide aux autorités nationales après le début des travaux liés au projet, et, dans de tels cas, lorsque le bénéficiaire commence à mettre en œuvre un projet avant d'introduire sa demande d'aide, les aides octroyées en faveur de ce projet ne seront pas considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

41. Les parties à la procédure s'accordent pour considérer, tout comme la chambre de céans, que l'ELTS v.r partait du principe que la demande d'aide était présentée après l'installation de l'équipement de production (voir, par exemple, l'article 59, paragraphe 2, point 1, l'article 59¹, paragraphe 1, point 1, l'article 59¹,

paragraphe 2, point 3, l'article 59¹, paragraphe 3, ainsi que l'article 55, paragraphe 1, de l'ELTS v.r). À l'audience, la défenderesse a admis que, à son avis, la loi ne s'opposait pas, en théorie, à ce qu'une demande soit présentée avant le lancement des travaux de réalisation d'un projet, en vue d'une décision anticipée prévoyant que, dès l'achèvement de l'équipement de production, il serait également procédé au versement de l'aide pour l'électricité produite par cet équipement. La défenderesse a précisé par ailleurs qu'une telle demande anticipée n'avait pas été jugée nécessaire et qu'il n'existait pas de procédure à cet égard. La possibilité de demander l'aide, après le lancement du projet, sur la base du régime d'aide établi en 2016 apparaît encore plus clairement dans les modifications de l'ELTS entrées en vigueur en 2018 : en effet, l'article 59, paragraphe 2², de l'ELTS, qui accorde une prolongation de la mise en œuvre du régime d'aide jusqu'alors en vigueur, permet au producteur de demander l'aide en continuant à se fonder sur l'ancien régime d'aide (à savoir sans adjudication), dès lors que ce producteur a commencé à travailler sur le projet d'investissement concernant l'équipement de production au plus tard le 31 décembre 2016.

42. Aussi, dans sa décision de 2017 sur l'aide d'État, la Commission a accepté, à la lumière des lignes directrices de 2014, la possibilité de demander une telle aide après le lancement du projet. Elle s'est fondée, à cet égard, sur le point 126 des lignes directrices de 2014, qui exige, certes, de manière générale, que, à partir du début de l'année 2017, les aides ne soient octroyées qu'à l'issue d'une procédure de mise en concurrence, mais dont la note en bas de page 66 indique : « Les installations qui ont débuté les travaux avant le 1^{er} janvier 2017 et qui avaient reçu confirmation de l'aide par l'État membre avant cette date peuvent bénéficier de l'aide sur la base du régime en vigueur au moment de la confirmation ». La Commission a considéré que, si l'aide était accordée à tout demandeur répondant aux conditions et que l'État ne disposait d'aucune marge de manœuvre à cet égard, la déclaration de l'État membre, à laquelle il était fait référence dans ce point, pouvait être présumée dès que le projet remplissait les conditions de l'aide (point 38 de la décision de 2017 sur l'aide d'État). Cependant, la décision n'aborde pas explicitement la question de savoir de quelle manière la condition de l'effet incitatif est remplie dans un tel cas de figure. La Commission s'est uniquement bornée à constater que, selon les calculs de l'État, le régime d'aides remplissait la condition générale de l'effet incitatif fixée au point 49 des lignes directrices de 2014, selon laquelle l'aide devrait encourager son bénéficiaire à changer de comportement, ce qui ne se produirait pas en l'absence d'une telle aide (points 62 et 63 de la décision), et elle n'a pas examiné le point 50 des lignes directrices.

Toutefois, dans sa réponse à la question posée par la Riigikohus (Cour suprême), la Commission a exposé son analyse et a considéré que, pour que la condition de l'effet incitatif soit remplie, le bénéficiaire devait avoir commencé l'installation et la mise en service de l'équipement de production faisant l'objet de l'aide après avoir présenté la demande d'aide et que, s'il avait commencé les travaux liés au projet avant d'avoir présenté la demande d'aide, le bénéficiaire était manifestement disposé à réaliser ce projet même en l'absence d'aide.

43. La règle prévue par l'ELTS v.r remplit la condition posée dans la décision de la Commission, selon laquelle l'aide est accordée à tout demandeur répondant aux conditions, de sorte que la déclaration de l'État membre peut être présumée dès que le projet remplit les conditions de l'aide. Comme l'a expliqué la chambre de céans au point 29 de l'ordonnance, les producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, qui remplissaient les conditions prévues par la loi, étaient déjà autorisés par la loi à bénéficier de l'aide. La défenderesse ne disposait d'aucune marge discrétionnaire ni du pouvoir d'appréciation quant à la question de savoir s'il y avait lieu ou non d'accorder l'aide à un producteur particulier. Comme la confirmation concernant l'octroi de l'aide résultait de la loi même, l'aide avait, selon [Or. 15] la chambre de céans, un effet incitatif, et ce même dans le cas où les demandeurs avaient, conformément à la loi, installé tout d'abord l'équipement de production, et avaient ensuite présenté la demande pour le versement de l'aide au fonctionnement. Cependant, compte tenu des positions divergentes de la Commission sur ce point, la chambre de céans estime nécessaire de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle sur la question de savoir si les règles de l'Union en matière d'aides d'État, en particulier la condition de l'effet incitatif prévue au point 50 des lignes directrices de 2014, peuvent être interprétées en ce sens qu'il convient de considérer comme compatible avec ces règles un régime d'aides d'État qui permet au producteur d'énergie renouvelable de demander le versement d'une aide après le début des travaux de réalisation du projet, lorsque la disposition nationale reconnaît à tout producteur remplissant les conditions légales le droit de bénéficier de l'aide et ne confère pas de pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente sur ce point.

44. Par ailleurs, s'agissant d'AS Veejaam, la question s'est également posée de savoir si l'aide avait un effet incitatif dès lors que cette société avait été poussée à remplacer l'ancien équipement de production par un nouveau en raison du changement des conditions de l'autorisation spéciale d'utilisation des eaux, qui ne permettaient plus à l'ancien équipement de production de fournir efficacement de l'électricité. AS Veejaam soutient que, sans la perspective de l'aide aux énergies renouvelable, elle aurait été contrainte d'arrêter son activité et que, par conséquent, cette aide a un effet incitatif, puisqu'elle l'a poussée à continuer à produire, et ce grâce à un ensemble turbine-générateur plus puissant que l'ancien. Dans sa réponse aux questions de la Riigikohus (Cour suprême), la Commission a considéré que, si les travaux de construction étaient de toute façon prévus par la législation nationale sans compensation, l'aide ne répondrait à aucune fin utile. Cependant, selon la chambre de céans, dans l'hypothèse où la loi prévoit que tout demandeur remplissant les conditions légales a le droit de bénéficier de l'aide, la question de savoir ce qui a poussé le producteur d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable à installer un nouvel équipement de production ne devrait pas être pertinente. Tant l'État que la Commission ont déclaré que l'aide aux énergies renouvelables prévue dans le cadre du régime d'aides en vigueur en 2016 avait un effet incitatif, au motif que, sans aide, la réalisation de tels projets ne serait pas rationnelle sur le plan économique (point 63 de la décision de 2017 sur l'aide d'État), ce qui rend donc également plausible l'affirmation d'AS Veejaam selon laquelle elle n'aurait pas installé un nouvel équipement de production si elle

n'avait pas supposé qu'elle allait bénéficier de l'aide prévue par la loi en cas d'installation d'un nouvel équipement. Par conséquent, la chambre de céans considère que l'on ne se trouve pas dans la situation, visée au point 49 des lignes directrices de 2014, selon laquelle l'aide servirait à subventionner les coûts d'une activité que l'entreprise aurait de toute façon supportés. Toutefois, compte tenu de la position adoptée par la Commission, la chambre de céans estime également nécessaire de demander à titre préjudiciel à la Cour si l'effet incitatif d'une aide d'État est exclu en tout état de cause lorsque l'investissement justifiant une aide d'État a été réalisé en raison d'une modification des conditions de l'autorisation environnementale, y compris lorsque, comme en l'espèce, le demandeur aurait probablement cessé son activité en cas de non-obtention d'une aide d'État en raison des conditions d'autorisation plus strictes.

IV

45. La Riigikohus (Cour suprême) s'interroge également sur le point de savoir si, en 2016, l'article 108, paragraphe 3, TFUE permettait à l'État d'accorder les aides aux énergies renouvelables demandées. Aux termes de cet article, la Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides et l'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que la procédure devant la Commission ait abouti à une décision finale.

46. Il ressort de la décision de 2014 sur l'aide d'État que l'Estonie a décrit son régime d'aide en indiquant que, en 2014, les nouveaux producteurs ne pouvaient pas bénéficier de l'ancien régime d'aide et que, à partir du début de l'année 2015, ils ne pouvaient obtenir une aide d'État que dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence (points 27, 28 et 106 de la décision). L'État n'a entendu mettre à exécution l'ancien régime d'aide qu'au bénéfice des producteurs existants qui ont lancé la production au plus tard le 1^{er} mars 2013 (point 17 de la décision). C'est pourquoi la Commission a examiné la compatibilité de l'ancien régime d'aide, non pas avec les lignes directrices de 2014, mais uniquement avec celles qui leur étaient antérieures et elle ne s'est référée aux lignes directrices de 2014 que pour évaluer le nouveau régime d'aide envisagé (voir point 49 de la décision de 2017 sur l'aide d'État). Cependant, l'Estonie n'a pas adopté les modifications législatives décrites dans la décision de 2014 de la Commission, une fois qu'elle a été rendue, mais a continué de mettre à exécution l'ancien régime d'aide jusqu'en 2017 sans imposer comme restriction que la production ait commencé au plus tard le 1^{er} mars 2013. Dans sa décision de 2017 sur l'aide d'État, la Commission a considéré que, en continuant de mettre à exécution l'ancien régime d'aide et en autorisant les nouveaux producteurs à bénéficier de ce régime même après le 1^{er} janvier 2015, l'Estonie avait méconnu l'interdiction de mise à exécution des aides d'État prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE, sans le consentement de la Commission (points 29, 31 et 96 de la décision). **[Or. 16]**

47. Lors de l'audience devant la Riigikohus (Cour suprême), la défenderesse a estimé que l'appréciation retenue par la Commission dans sa décision de 2017

était erronée et que la poursuite de la mise à exécution du régime d'aide en vigueur n'était pas contraire à l'article 108, paragraphe 3, TFUE, dès lors que ce régime, approuvé par la décision de 2014, n'avait pas de date limite d'application. En effet, la Cour a, au regard du règlement relatif à l'application de l'article 108 TFUE, établi une distinction entre les aides existantes et les aides nouvelles dans le cadre de l'article 108, paragraphe 3, TFUE. Le règlement (UE) 2015/1589 du Conseil portant modalités d'application de l'article 108 TFUE prévoit, à l'article 1^{er}, sous b), ii), qu'on entend par « aide existante » notamment toute aide autorisée, c'est-à-dire les régimes d'aides et les aides individuelles autorisés par la Commission ou le Conseil, et, à l'article 1^{er}, sous c), par « aide nouvelle » toute aide, c'est-à-dire tout régime d'aides ou toute aide individuelle, qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante. Dans son arrêt du 26 octobre 2016, *DEI et Commission/Alouminion tis Ellados* (C-590/14 P, EU:C:2016:797), la Cour a, en faisant application de dispositions, au libellé identique, du règlement (CE) 659/1999 du Conseil, précisé que l'évaluation, par la Commission, de la compatibilité d'une aide avec le marché intérieur se fonde sur l'appréciation des données économiques et des circonstances qui se présentent sur le marché en question à la date à laquelle la Commission prend sa décision et tient compte, notamment, de la durée pour laquelle l'octroi de cette aide est prévu, raison pour laquelle la durée de validité d'une aide existante constitue un élément de nature à influencer l'évaluation, par la Commission, de la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur. Dans ces conditions, la prolongation de la durée de validité d'une aide existante doit être considérée comme une modification d'une aide existante (points 49 et 50 de l'arrêt et jurisprudence citée).

48. Même si, en 2014, date à laquelle la décision sur l'aide d'État a été rendue, la réglementation nationale (la version de l'ELTS en vigueur à l'époque) ne comportait effectivement aucune disposition qui aurait limité la durée de validité du régime d'aide, il ressort de la description faite dans la décision de la Commission de 2014 sur le régime d'aide déclaré compatible avec le marché intérieur que l'État a précisé qu'il n'envisageait plus la mise à exécution du régime d'aide à compter de 2015. Dans ces conditions, la chambre de céans estime que c'est à bon droit que, en 2017, la Commission a considéré que l'État avait prolongé le régime d'aide et donc violé l'article 108, paragraphe 3, TFUE. Compte tenu des positions divergentes, il est toutefois légitime d'interroger également la Cour à titre préjudiciel sur la question de savoir si, dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, la Commission a, par une décision relative à une aide d'État, déclaré compatible avec le marché intérieur tant un régime d'aide existant que ses modifications envisagées et que l'État a expliqué entre autres qu'il n'appliquait le régime existant que jusqu'à une certaine date, il s'agit, en cas de poursuite de l'application du régime d'aide existant en vertu de la loi en vigueur au-delà de la date limite indiquée dans les explications fournies par l'État, d'une aide nouvelle au sens de l'article 1^{er}, sous c), du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil, compte tenu notamment des considérations de la Cour dans l'affaire C-590/14 P (points 49 et 50 de l'arrêt).

49. Ces considérations peuvent être pertinentes pour la décision dans la présente affaire, car, en cas de réponse affirmative, la défenderesse n'était pas obligée, ni même autorisée, de satisfaire les demandes d'aide au moment où celles-ci ont été présentées par les requérantes (voir, par exemple, arrêts de la Cour du 26 avril 2018, *ANGED*, C-233/16, EU:C:2018:280, point 71, et du 11 novembre 2015, *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, EU:C:2015:742, point 23). Cependant, étant donné que, par sa décision de 2017 sur l'aide d'État, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objections à l'encontre de l'aide au motif que cette dernière était compatible avec le marché intérieur (point 97 de la décision), cet obstacle n'existe plus à l'heure actuelle. Ainsi, en cas de réponse affirmative, il appartient à la chambre de céans de se prononcer sur le point de savoir si les règles de procédure permettent de faire droit à la demande d'injonction dans l'hypothèse où, au moment de l'introduction du recours, la défenderesse n'avait pas l'obligation d'effectuer les opérations sollicitées [omissis].

50. De plus, se pose la question de savoir si, dans l'hypothèse où le recours en injonction peut en principe être accueilli au moment du prononcé de l'arrêt, il est possible, eu égard à l'article 108, paragraphe 3, TFUE, de faire droit aux demandes des requérantes tendant au paiement de l'aide aux énergies renouvelables à compter de la date de la demande ou si l'aide d'État n'est devenue légitime qu'à partir du moment où la Commission a rendu la décision de 2017 sur l'aide d'État. En effet, la Cour a précisé que la décision d'approbation de la Commission n'avait pas pour conséquence de régulariser, a posteriori, une aide d'État octroyée en violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE (arrêts de la Cour du 19 mars 2015, *OTP Bank*, C-672/13, EU:C:2015:185, point 76 ; du 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e.a./France*, C-354/90, EU:C:1991:440, points 16 et 17, et du 12 février 2008, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, point 40). Par ailleurs, comme précédemment indiqué, la Commission n'a pas soulevé, dans sa décision de 2017, d'objections à l'encontre de l'aide. Dans ces conditions, il convient également de solliciter une décision à titre préjudiciel sur la question de savoir si, dans l'hypothèse où la Commission a décidé a posteriori de ne pas soulever d'objections à l'encontre d'un régime d'aide appliqué en violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, les personnes qui ont droit au bénéfice d'une aide au fonctionnement ont le droit de demander le versement de l'aide pour la période antérieure à la décision de la Commission, si les règles nationales en matière de procédure le permettent. **[Or. 17]**

51. Il n'est pas contesté qu'OÜ Espo a installé, dès 2009, un équipement de production qui l'a amenée à demander l'aide, en cause dans la présente affaire, pour l'électricité produite par cet équipement. Dans sa décision de 2014, la Commission avait déjà déclaré compatible avec le marché intérieur le régime d'aide en vigueur à cette date. Cependant, OÜ Espo n'a soumis sa demande d'aide qu'en 2016. Dans l'hypothèse où il découlerait de la décision préjudicielle de la Cour que, entre 2015 et 2017, l'État n'aurait pas dû mettre à exécution l'ancien régime d'aide, cela n'entraînerait pas nécessairement le rejet de la demande d'OÜ

ESPO, car son équipement de production remplissait, en tout état de cause, les conditions du régime d'aide approuvé par la Commission dans sa décision de 2014 sur l'aide d'État. Dans cette décision, la Commission a notamment déclaré compatible avec le marché intérieur l'aide versée au titre de l'ancien régime d'aide aux producteurs ayant lancé un projet avant le 1^{er} mars 2013 (point 17 de la décision). Toutefois, étant donné que ce délai n'a pas été prévu par l'ELTS et qu'OUÛ Espo n'a présenté sa demande d'aide qu'en 2016, il n'est pas certain que cette société soit concernée par l'interdiction de mise à exécution des aides d'État prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE. Dès lors, la chambre de céans demande à la Cour de statuer à titre préjudiciel sur la question de savoir si le demandeur qui, souhaitant bénéficier d'une aide au fonctionnement dans le cadre d'un régime d'aide, a lancé la réalisation d'un projet remplissant des conditions considérées comme compatibles avec le marché intérieur à un moment où le régime d'aide était légalement mis à exécution, mais qui a demandé l'aide d'État à un moment où le régime d'aide avait été prolongé sans que la Commission en ait été informée, a, indépendamment des dispositions de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, droit au bénéfice de l'aide d'État.

V

52. [omissis] [sursis à statuer]

[omissis]

DOCUMENT DE TRAVAIL