



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

15. december 2022*

»Præjudiciel forelæggelse – statsstøtte – støtte til vedvarende energi – retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 – den tilskyndende virkning af støtte, hvorom der er ansøgt, efter at arbejdet på det pågældende projekt er påbegyndt – artikel 108, stk. 3, TEUF – underretningspligt – konsekvenser af tilsidesættelsen af anmeldelsespligten«

I sag C-470/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Riigikohus (øverste domstol, Estland) ved afgørelse af 28. september 2020, indgået til Domstolen den 29. september 2020, i sagen

AS Veejaam,

OÜ Espo

mod

AS Elering,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev (refererende dommer), Domstolens vicepræsident, L. Bay Larsen, som fungerende dommer i Første Afdeling, og dommerne P.G. Xuereb, A. Kumin og I. Ziemele,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. marts 2022,

efter at der er afgivet indlæg af:

- OÜ Espo ved vandeadvokaadid H. Jürimäe og T. Laasik,
- AS Elering ved vandeadvokaadid K. Laidvee og A. Sigal,

* Processprog: estisk.

- den estiske regering ved N. Grünberg og M. Kriisa, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved A. Bouchagiar, G. Braga da Cruz og E. Randvere, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. juni 2022, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 108, stk. 3, TEUF, artikel 1, litra c), i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT 2015, L 248, s. 9) og punkt 50 i retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 (EUT 2014, C 200, s. 1, herefter »retningslinjerne af 2014«).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med to tvister, den første mellem AS Veejaam og AS Elering, den estiske myndighed med ansvar for tildeling af støtte til vedvarende energi, og den anden mellem OÜ Espo og Elering vedrørende de nævnte selskabers opnåelse af denne støtte.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning 2015/1589

- 3 Artikel 1, litra b) og c), i forordning 2015/1589 har følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

b) »eksisterende støtte«:

- i) med forbehold af artikel 144 og 172 i [akten vedrørende vilkårene for Republikken Østrig, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT 1994, C 241, s. 21, og EFT 1995, L 1, s. 1)], af punkt 3 og tillægget til bilag IV til akten [vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republik, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT 2003, L 236, s. 33), af punkt 2 og punkt 3, litra b), og tillægget til bilag V til [akten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af de traktater, som Den Europæiske Union bygger på (EUT 2005, L 157, s. 203)] og af punkt 2 og punkt 3, litra b), og tillægget til bilag IV til akten [om Republikken Kroatiens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af traktaten om Den Europæiske Union, traktaten om Den Europæiske Unions

funktionsmåde og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2012, L 112, s. 21)] enhver form for støtte, der eksisterede inden [EUF-traktatens] ikrafttræden i de pågældende medlemsstater, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som var trådt i kraft før og er blevet fortsat efter [EUF-traktatens] ikrafttræden i de pågældende medlemsstater

- ii) godkendt støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som er godkendt af [Europa-]Kommissionen eller Rådet [for Den Europæiske Union]
- iii) støtte, som anses for at være godkendt i henhold til artikel 4, stk. 6, i [Rådets] forordning (EF) nr. 659/1999 [af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EFT 1999, L 83, s. 1)] eller i henhold til artikel 4, stk. 6, i nærværende forordning eller før forordning [nr. 659/1999], men efter denne procedure

[...]

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

[...]«

Retningslinjerne af 2014

- 4 Punkt 49-52 i retningslinjerne af 2014 har følgende ordlyd:

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

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

51. Medlemsstaterne skal indgive og anvende et støtteansøgningsskema. Ansøgningsskemaet skal mindst indeholde ansøgerens navn og oplysning om virksomhedens størrelse, en beskrivelse af projektet, herunder gennemførelsesstedet samt start- og afslutningsdato, det beløb, der er nødvendigt for dets gennemførelse, samt de støtteberettigede omkostninger. I ansøgningsskemaet skal støttemodtagerne beskrive situationen uden støtte, dvs. en situation som kaldes det kontrafaktiske scenario eller det alternative scenario eller projekt. [...]

52. Når den støttebevilgende myndighed modtager en ansøgningsformular, skal den kontrollere det kontrafaktiske scenarios troværdighed og bekræfte, at støtten har den krævede tilskyndelsesvirkning. Det kontrafaktiske scenario er troværdigt, hvis det er realistisk og baseret på de beslutningsparametre, der var gældende på det tidspunkt, hvor støttemodtageren traf sin investeringsbeslutning. [...]

Afgørelserne af 2014 og af 2017

- 5 Ved afgørelse af 28. oktober 2014 om en støtteordning til fordel for elektricitet fra vedvarende energikilder og effektiv kraftvarmeproduktion (statsstøtte SA.36023) (EUT 2015, C 44, s. 2, herefter »afgørelsen af 2014«) fastslog Kommissionen, at den estiske støtteordning ganske vist var i strid med den forpligtelse, der er fastsat i artikel 108, stk. 3, TEUF, men at den opfyldte de betingelser, der er fastsat i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse (EFT 2001, C 37, s. 3), i retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse (EUT 2008, C 82, s. 1) samt i retningslinjerne af 2014, således at den nævnte ordning var forenelig med artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF.
- 6 Ved afgørelse af 6. december 2017 om ændringer af den estiske støtteordning til fordel for vedvarende energikilder og kraftvarmeproduktion (statsstøtte SA.47354) (EUT 2018, C 121, s. 7, herefter »afgørelsen af 2017«) fastslog Kommissionen, efter at have konstateret, at Republikken Estland havde foretaget ændringer af den støtteordning, der var genstand for afgørelsen af 2014, i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF, at den støtteordning, der fulgte af de nævnte ændringer, var forenelig med det indre marked som omhandlet i artikel 107, stk. 3, TEUF.

Estisk ret

- 7 §§ 59, 59¹ og 108 i elektrituruseadus (loven om elektricitetsmarkedet) (RT I 2015, 43, herefter »elmarkedsloven«) fastsætter:

»§ 59. Støtte

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

- 1) Til produktion af elektricitet fra en vedvarende energikilde ved hjælp af et produktionsanlæg, hvis nettoydelse ikke overstiger 100 [megawatt (MW)].
- 2) Til produktion af elektricitet fra den 1. juli 2010, når den til dette formål har anvendt biomasse ved kraftvarmeproduktion, medmindre elektriciteten er blevet produceret på grundlag af biomasse som led i en kondensering, i hvilket tilfælde der ikke ydes støtte. På forslag fra den kompetente minister fastsætter Republikken Estlands regering ved bekendtgørelse detaljerede regler for kraftvarmeproduktion. Den kompetente minister sender Republikken Estlands regering sit forslag om detaljerede regler for kraftvarmeproduktion på grundlag af konkurensiamets [(den estiske konkurrencemyndighed)] forslag.

[...]

- 4) Til produktion af elektricitet, når den til dette formål som led i en effektiv kraftvarmeproduktionsproces har anvendt produktionsanlæg, hvis elkapacitet ikke overstiger 10 MW.

[...]

§ 59¹. Støttebetingelser

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

- 1) Elektriciteten produceres på et produktionsanlæg, der er i overensstemmelse med kravene i nærværende lov og i netreglerne.
- 2) Producenten opfylder de forpligtelser, der er fastsat i nærværende lovs kapitel 4 og § 58.

(2) Producenten er ikke berettiget til støtte:

- 1) på de i nærværende lovs § 59, stk. 1, nr. 5, omhandlede betingelser, hvis prisen på drivhusgasemissionskvoter er lavere end [10] EUR pr. ton [kuldioxid (CO₂)]
- 2) i henhold til § 59, stk. 2, nr. [1], i nærværende lov til produktion af elektricitet ved hjælp af et produktionsanlæg, hvor den til rådighed stillede kapacitet giver producenten mulighed for at modtage støtte i henhold til § 59, stk. 2, nr. [4, 5 eller 6]
- 3) hvis staten har udbetalt investeringsstøtte til vindenergiproducenten for det samme produktionsanlæg
- 4) hvis producenten ikke har de miljøtilladelser, der er nødvendige for produktion af elektricitet, eller ikke opfylder de betingelser, der er knyttet til disse tilladelser
- 5) for elektricitet, der produceres med henblik på sikre kraftværkets egen forsyning.

(3) Den ansøgning, der er omhandlet i nærværende lovs § 59, stk. 2, skal indeholde data om produktionsanlæggene, de lovbestemte angivelser vedrørende tildeling af støtten og de oplysninger, der kræves af transmissionssystemoperatøren for at spore elforsyningen, såfremt det ikke er muligt nøjagtigt at fastslå denne forsyning og elektricitetsmængden.

[...]

§ 108. Støtteperioden

(1) Den støtte, der er omhandlet i nærværende lovs § 59, stk. 1, nr. 1-4, kan udbetales i en periode på 12 år regnet fra produktionens påbegyndelse og den, der er omhandlet i nr. 5, kan udbetales inden for en frist på 20 år. Den i § 59 omhandlede støtte til elektricitet, der produceres fra vedvarende energikilder ved hjælp af et produktionsanlæg, der er sat i drift inden den 1. januar 2002, kan udbetales indtil den 31. december 2012.

[...]

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

[...]«

Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 8 Veejaam producerede fra 2001 til 2015 elektricitet på vandkraftværket Joaveski (Estland) ved hjælp af to produktionsanlæg med en ydelse på henholdsvis 100 kW og 200 kW. I perioden fra 2001 til 2012 modtog Veejaam den støtte til vedvarende energi, som er indført ved den omhandlede estiske støtteordning. I 2015 erstattede dette selskab de nævnte produktionsanlæg med en ny turbinegenerator med en ydelse på 200 kW, der blev installeret på kraftværkets tidligere dæmningsanlæg, således at der kun fandtes et målested på de eksisterende anlæg. Den 21. januar 2016 fremlagde Veejaam data om det nye anlæg til Elering med henblik på tildeling af støtte til vedvarende energi. Der blev givet afslag på denne ansøgning med den begrundelse, at det kun var muligt at udbetale den pågældende støtte i forbindelse med dels at producere elektricitet på et helt nyt produktionsanlæg, dels at lette nye operatørers indtræden på markedet og ikke for at støtte elproducenter permanent.
- 9 I perioden fra 2004 til 2009 producerede Espo elektricitet på vandkraftværket i Pikru (Estland) ved hjælp af en turbine med en ydelse på 15 kW. I 2009 blev en ny turbine med en ydelse på 45 kW taget i brug. Espo modtog støtte til vedvarende energi i perioden fra 2004 til 2015. Den støtteansøgning, som Espo indgav til Elering i 2016 vedrørende den energi, der blev produceret af den nye turbine, blev i det væsentlige afslået af de samme grunde som dem, denne myndighed havde anført vedrørende Veejaams ansøgning.
- 10 Veejaam og Espo anlagde hver især søgsmål til prøvelse af Elerings afgørelser om afslag på tildeling af støtte til vedvarende energi ved Tallina Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallin, Estland). Efter dommene af 10. oktober 2017 og af 27. oktober 2017, hvorved denne ret frifandt Elering, appellerede disse selskaber dommene til Tallina Ringkonnakohus (appeldomstolen i Tallin, Estland). Efter at disse appeller var blevet forkastet, iværksatte Veejaam og Espo kassationsappel ved Riigikohus (øverste domstol, Estland), som er den forelæggende ret.
- 11 Sidstnævnte er af den opfattelse, at afgørelsen af tvisterne i hovedsagen afhænger af spørgsmålet om, hvorvidt »tidspunktet for produktionens påbegyndelse« som omhandlet i elmarkedslovens § 108, stk. 3, alene skal fastlægges ud fra tidspunktet for den oprindelige påbegyndelse af produktionen på det pågældende kraftværk, eller om udskiftningen af et »produktionsanlæg« til det andet nuværende anlæg er tilstrækkelig til, at det kan antages, at der foreligger en ny »påbegyndelse af produktionen«.
- 12 Den forelæggende ret er ligeledes af den opfattelse, at der med henblik på afgørelsen af tvisterne i hovedsagen skal tages hensyn til EU-lovgivningen på statsstøtteområdet.
- 13 Riigikohus (øverste domstol) har i denne forbindelse for det første anført, at elmarkedslovens §§ 59 og 59¹ er baseret på princippet om, at støtteansøgningen skal indgives efter installationen af det produktionsanlæg, der er genstand for støtten, og at operatører er berettiget til støtten, så snart de opfylder de i den estiske lovgivning fastsatte betingelser, idet de nationale myndigheder ikke har noget skøn i denne henseende. Den forelæggende ret har anført, at en sådan lovgivning blev anset for at være forenelig med det indre marked af Kommissionen, som ved afgørelserne af 2014 og af 2017 godkendte de forskellige estiske ordninger for støtte til vedvarende energi, der var blevet gennemført siden 2003.
- 14 Den forelæggende ret har dog anført, at en støtte ifølge punkt 50 i retningslinjerne af 2014 ingen tilskyndelsesvirkning har – idet denne virkning er en af betingelserne for at fastslå, at støtten er forenelig med det indre marked – hvis arbejdet på projektet allerede var påbegyndt, inden

støttemodtageren ansøgte de nationale myndigheder om støtte. Dermed opstår spørgsmålet om en modsætning mellem afgørelserne af 2014 og af 2017 på den ene side og retningslinjerne af 2014 på den anden side for så vidt angår vurderingen af tilskyndelsesvirkningen af den støtte til vedvarende energi, der er indført ved den estiske støtteordning. I disse afgørelser fastslog Kommissionen nemlig reelt, at det også var muligt at indgive støtteansøgningen, efter at de pågældende nye produktionsanlæg var blevet installeret.

- 15 Den forelæggende ret har i øvrigt henvist til, at den under behandlingen af hovedsagen anmodede Kommissionen om en udtalelse som omhandlet i artikel 29, stk. 1, i forordning 2015/1589, som blev afgivet af denne institution i 2020 vedrørende bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt en støtte, hvis ansøgning herom blev indgivet i 2016, kunne anses for at have en tilskyndelsesvirkning, selv i det tilfælde, hvor det produktionsanlæg, der var knyttet til støtteansøgningen, var blevet installeret og taget i brug inden indgivelsen af støtteansøgningen. I denne udtalelse bekræftede Kommissionen imidlertid, at Veejaam og Espo ikke var berettiget til den pågældende støtte i henhold til retningslinjerne af 2014, for så vidt som disse selskaber havde indgivet støtteansøgningen efter installationen af de nye produktionsanlæg, hvilket godtgør, at de var villige til at gennemføre det pågældende projekt, selv uden den pågældende støtte.
- 16 Den forelæggende ret har for det andet anført, at Kommissionen i den nævnte udtalelse konstaterede, at et selskab, der befandt sig i Veejaams situation, og som havde installeret nye produktionsanlæg for at overholde ændringerne i betingelserne for at opnå den miljøtilladelse, der er nødvendig for produktion af elektricitet, ikke ville have ret til udbetaling af støtte til vedvarende energi. Under alle omstændigheder skulle dette arbejde nemlig være blevet udført, for så vidt som det var pålagt ved en lovgivning i den pågældende medlemsstat, således at støtten ikke havde nogen tilskyndelsesvirkning.
- 17 Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at Veejaam uden udsigt til tildeling af støtte til vedvarende energi ville have været nødt til at indstille elproduktionen på grund af de nævnte ændringer i betingelserne for at opnå den miljøtilladelse, der er nødvendig for produktion af elektricitet, og at denne støtte, som gjorde det muligt for dette selskab at udskifte sit produktionsanlæg, følgelig faktisk havde en tilskyndelsesvirkning. Den nævnte ret har i denne henseende anført, at for så vidt som elmarkedsloven fastsætter, at enhver ansøger, som opfylder de i lovgivningen fastsatte betingelser, kan gøre krav på støtte, kan den begrundelse, der førte producenten til at installere et nyt produktionsanlæg, ikke være relevant med henblik på støttens tildeling.
- 18 Den forelæggende ret har for det tredje påpeget, at Republikken Estland, således som det fremgår af afgørelsen af 2014, havde indført to støtteordninger for vedvarende energi. Ifølge den første ordning (herefter »den gamle ordning«) var kun eksisterende producenter, som havde påbegyndt elproduktionen senest den 1. marts 2013, berettiget til støtten, som blev tildelt automatisk, såfremt betingelserne i loven var opfyldt. Den forelæggende ret har præciseret, at denne ordning skulle have været anvendt indtil den 31. december 2014. Den anden ordning (herefter »den nye ordning«) medførte, at producenter, som havde påbegyndt deres produktion efter den 1. marts 2013, fra den 1. januar 2015 kun kunne opnå støtte efter en udbudsprocedure.
- 19 Republikken Estland traf imidlertid ikke de lovgivningsmæssige foranstaltninger, der ville have gjort det muligt at gennemføre den nye ordning, og fortsatte med at anvende den gamle ordning indtil 2017, hvilket indebar, at producenter, der havde påbegyndt produktionen efter den

1. marts 2013, ligeledes var berettiget til støtte. Det var således med rette, at Kommissionen i afgørelsen af 2017 fastslog, at Republikken Estland havde tilsidesat det forbud mod iværksættelse af statsstøtte, som er fastsat i artikel 108, stk. 3, TEUF.

- 20 I det foreliggende tilfælde skal det således undersøges, om den pågældende støtte, henset til den sondring mellem »eksisterende støtte« og »ny støtte«, der er indført ved forordning 2015/1589, i en situation, hvor Kommissionen har erklæret både en eksisterende støtteordning – dvs. den gamle ordning – og påtænkte ændringer heraf – dvs. den nye ordning – forenelige med det indre marked, og hvor medlemsstaten fortsatte med at anvende den gamle ordning efter det tidspunkt, som denne medlemsstat har angivet over for Kommissionen, skal kvalificeres som »eksisterende støtte« eller »ny støtte«.
- 21 Den forelæggende ret har for det fjerde anført, at såfremt Domstolen fastslår, at den gamle ordning først kunne anses for lovlig efter den 31. december 2014 med vedtagelsen af afgørelsen af 2017, bør det undersøges, om Veejaam og Espo kunne være berettigede til støtte allerede fra 2016. Den forelæggende ret har nærmere bestemt anmodet Domstolen om at oplyse, om selskaber, som kan være berettiget til driftsstøtte, i en situation, hvor Kommissionen efterfølgende beslutter ikke at gøre indsigelse i forhold til en støtteordning, som er gennemført i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF, er berettigede til at ansøge om udbetaling af støtte også for tiden før Kommissionens afgørelse – forudsat at de nationale processuelle regler tillader dette.
- 22 Hvad endelig for det femte bl.a. angår Espos situation har den forelæggende ret bemærket, at dette selskab installerede et nyt produktionsanlæg i 2009, og at det i 2016 ansøgte om den omhandlede støtte for elektricitet produceret på dette anlæg. Såfremt Domstolens besvarelse af de præjudicielle spørgsmål er således, at det skal lægges til grund, at den gamle ordning fra 2015 til 2017 udgjorde en ulovlig støtteordning som følge af tilsidesættelsen af artikel 108, stk. 3, TEUF, er den forelæggende ret af den opfattelse, at det ikke af den grund er nødvendigt at give afslag på Espos støtteansøgning, for så vidt som selskabets produktionsanlæg blev installeret i 2009, dvs. på et tidspunkt, hvor den gamle ordning blev godkendt ved den i afgørelsen af 2014 indeholdte erklæring om denne ordnings forenelighed med det indre marked. Spørgsmålet er således, om Espo, der på den ene side havde påbegyndt gennemførelsen af et projekt, som opfylder de betingelser, som anses for at være forenelige med det indre marked, på et tidspunkt, hvor en støtteordning blev anvendt lovligt, men som på den anden side først havde indgivet sin støtteansøgning i 2016, er omfattet af det forbud mod iværksættelse af støtte, som er fastsat i artikel 108, stk. 3, TEUF.
- 23 På denne baggrund har Riigikohus (øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal EU-lovgivningen om statsstøtte, bl.a. det krav om en tilskyndelsesvirkning, som fremgår af punkt 50 i [retningslinjerne af 2014], fortolkes således, at en støtteordning, som giver en producent af vedvarende energi mulighed for at anmode om udbetaling af statsstøtte, efter at arbejdet på et projekt er påbegyndt, er i overensstemmelse med disse regler, hvis en national bestemmelse giver enhver producent, som opfylder de i lovgivningen fastsatte betingelser, et krav på støtte og ikke giver den kompetente myndighed nogen skønsmæssige beføjelser i denne henseende?

- 2) Er tilskyndelsesvirkningen af statsstøtten under alle omstændigheder udelukket, hvis den investering, som har givet anledning til støtten, blev foretaget som følge af en ændring i betingelserne for en miljøtilladelse – også hvis ansøgeren, som i den foreliggende sag, sandsynligvis ville have indstillet sin aktivitet som følge af de skærpede betingelser for tilladelsen, hvis selskabet ikke havde modtaget statsstøtten?
- 3) Er der – bl.a. under hensyntagen til de betragtninger, som Den Europæiske Domstol har anlagt i [dom af 26. oktober 2016, DEI og Kommissionen mod Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, præmis 49 og 50)] – i en situation, hvor Kommissionen som i den foreliggende sag både har kendt en eksisterende støtteordning og planlagte ændringer ved en støtteafgørelse forenelig med det indre marked, og staten bl.a. har oplyst, at den kun vil anvende den eksisterende støtteordning indtil en bestemt skæringsdato, tale om ny støtte som omhandlet i artikel 1, litra c), i forordning [2015/1589], hvis den eksisterende støtteordning, som er baseret på de gældende retsfor skrifter, fortsat anvendes ud over den skæringsdato, som staten har angivet?
- 4) Er personer, som har krav på driftsstøtte, i en situation, hvor Kommissionen efterfølgende har besluttet ikke at gøre indsigelse [i forhold til] en støtteordning, som er anvendt i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF, berettigede til at ansøge om udbetaling af støtte også for tiden før Kommissionens afgørelse – forudsat at de nationale processuelle regler tillader dette?
- 5) Har en ansøger, som har ansøgt om driftsstøtte inden for rammerne af en støtteordning og har påbegyndt gennemførelsen af et projekt, som opfylder betingelser, som anses for at være forenelige med det indre marked, på et tidspunkt, hvor støtteordningen blev anvendt lovligt, men som har ansøgt om statsstøtte på et tidspunkt, hvor støtteordningen var blevet forlænget, uden at Kommissionen blev underrettet herom, uanset bestemmelsen i artikel 108, stk. 3, TEUF krav på støtte?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

- 24 Som den forelæggende ret har anført, afhænger spørgsmålet om, hvorvidt Veejaam og Espo i forbindelse med tvisterne i hovedsagen kan gøre krav på den i hovedsagen omhandlede støtte til vedvarende energi, navnlig af fortolkningen af begreberne »produktionsanlæg« og »påbegyndelse af produktionen«, der er omhandlet i henholdsvis § 59¹ og § 108, stk. 3, i elmarkedsloven. Ifølge denne ret påhviler det den særligt at tage stilling til, om det blot er tidspunktet for den oprindelige påbegyndelse af produktionen på et vandkraftværk, der skal anses for at være »tidspunktet for produktionens påbegyndelse« som omhandlet i denne bestemmelse, eller om det tidspunkt, hvor der blot sker en udskiftning af et »produktionsanlæg« til et eksisterende anlæg, ligeledes kan anses for at være »tidspunktet for produktionens påbegyndelse« som omhandlet i de anvendelige bestemmelser.
- 25 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, at det – som det fremgår af fast retspraksis – ikke tilkommer Domstolen at udtale sig om fortolkningen af nationale bestemmelser (jf. i denne retning dom af 8.9.2022, Ametic, C-263/21, EU:C:2022:644, præmis 64). Det skal for det andet bemærkes, at »tidspunktet for produktionens påbegyndelse« som omhandlet i § 108, stk. 3, i elmarkedsloven, blev anvendt af Kommissionen i afgørelserne af 2014 og af 2017, der blev vedtaget på grundlag af de støtteordninger, som Republikken Estland havde anmeldt, med

henblik på at fastlægge begyndelsestidspunktet for den periode, hvor en operatør kan modtage statsstøtte i forbindelse med den gamle ordning. I disse afgørelser blev der navnlig fastsat betingelser for støttetildeling, herunder betingelsen om, at støtten ikke må udbetales, efter at der er forløbet en periode på 12 år regnet fra produktionens påbegyndelse.

- 26 Under disse omstændigheder skal det, således som generaladvokaten har anført i punkt 24 i forslaget til afgørelse, fremhæves, at den forelæggende ret er forpligtet til at overholde afgørelserne af 2014 og af 2017, når den udøver sit skøn. Denne ret skal endvidere ligeledes tage hensyn til Domstolens praksis, hvorefter rækkevidden af en afgørelse, hvorved Kommissionen ikke rejser indsigelse mod en støtteordning, som en medlemsstat har anmeldt, ikke blot skal afgøres under henvisning til selve teksten i nævnte afgørelse, men ligeledes skal tage den pågældende medlemsstats anmeldelse af støtteordningen i betragtning (jf. i denne retning dom af 16.12.2010, Kahla Thüringen Porzellan mod Kommissionen, C-537/08 P, EU:C:2010:769, præmis 44).

Det første spørgsmål

- 27 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om punkt 49 og 50 i retningslinjerne af 2014 skal fortolkes således, at disse punkter er til hinder for en national lovgivning, der indfører en støtteordning for vedvarende energi, som giver støtteansøgeren mulighed for at opnå udbetaling heraf, selv om ansøgningen er blevet indgivet, efter at arbejdet på det pågældende projekt er påbegyndt.
- 28 Det fremgår af punkt 49 i retningslinjerne af 2014, at støtte til vedvarende energi kun kan anses for at være forenelig med det indre marked, hvis den har en tilskyndelsesvirkning. Der er tale om en tilskyndelsesvirkning, hvis støtten får støttemodtageren til at ændre adfærd, og hvis dette ikke ville være sket uden støtten. Ifølge de nævnte retningslinjers punkt 50 har støtten således efter Kommissionens opfattelse ingen tilskyndelsesvirkning for støttemodtageren, hvis arbejdet på det pågældende projekt allerede var påbegyndt, inden støttemodtageren ansøgte de nationale myndigheder om støtte.
- 29 Hvad angår rækkevidden af en retsakt som retningslinjerne af 2014 skal det bemærkes, at det fremgår af Domstolens praksis, at det alene er Kommissionen, der underlagt Unionens retsinstansers efterprøvelse er kompetent til at træffe afgørelse om støtteforanstaltningernes forenelighed med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 3, TEUF. Kommissionen råder i denne forbindelse over et vidt skøn, hvis udøvelse indebærer komplicerede økonomiske og sociale vurderinger. Kommissionen kan som led i udøvelsen af sit skøn vedtage vejledende regler med henblik på at fastsætte de kriterier, som den påtænker at lægge til grund for sin vurdering af medlemsstaternes påtænkte støtteforanstaltningers forenelighed med det indre marked (dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 37-39).
- 30 Med vedtagelsen af sådanne vejledende regler og med offentliggørelsen heraf, hvorved det tilkendegives, at Kommissionen vil anvende dem på de af reglerne omhandlede tilfælde, har den pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af det nævnte skøn, og den kan principielt ikke fravige disse regler uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for en tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger såsom ligebehandlingsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Følgelig kan Kommissionen ikke ved vedtagelsen af vejledende regler afstå fra at udøve den skønsmæssige beføjelse, som den er tildelt i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Vedtagelsen af et dokument som retningslinjerne af 2014 fritager således ikke Kommissionen fra dens forpligtelse til at undersøge de konkrete ekstraordinære

omstændigheder, som en medlemsstat i en given sag har påberåbt sig med henblik på at anmode om en direkte anvendelse af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, eller fra pligten til at begrunde nægtelsen af at efterkomme en støtteansøgning (jf. analogt dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 40 og 41).

- 31 Det fremgår af det ovenstående dels, at virkningen af en vedtagelse af de vejledende regler, der er indeholdt i retningslinjerne af 2014, er begrænset til, at Kommissionen har pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af sit skøn, idet Kommissionen, hvis en medlemsstat anmelder en påtænkt statsstøtte, som er i overensstemmelse med disse regler, i princippet skal godkende den påtænkte støtte. Dels bevarer medlemsstaterne muligheden for at anmelde påtænkt statsstøtte, som ikke opfylder de ved denne meddelelse fastsatte kriterier, til Kommissionen, og sidstnævnte kan under særlige omstændigheder godkende sådan påtænkt støtte (jf. analogt dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 43).
- 32 Det følger heraf, at retningslinjerne af 2014 ikke kan skabe selvstændige forpligtelser for medlemsstaterne, men blot fastsætter betingelser med henblik på at sikre, at støtte til vedvarende energi, som Kommissionen i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 29-31, skal tage hensyn til ved udøvelsen af det vide skøn, som den har i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, er forenelig med det indre marked. Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 33 i forslaget til afgørelse, handler Kommissionen følgelig inden for rammerne af denne skønsmæssige ved at erklære en støtteordning, for hvilken kravet om en tilskyndelsesvirkning blev opfyldt på anden vis end ved indgivelse af støtteansøgningen, inden et arbejde blev påbegyndt, for forenelig med det indre marked.
- 33 Henset til de ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at punkt 49 og 50 i retningslinjerne af 2014 skal fortolkes således, at disse punkter ikke er til hinder for en national lovgivning, der indfører en støtteordning for vedvarende energi, som giver støtteansøgeren mulighed for at opnå udbetaling heraf, selv om ansøgningen er blevet indgivet, efter at arbejdet på det pågældende projekt er påbegyndt.

Det andet spørgsmål

- 34 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om retningslinjerne af 2014 skal fortolkes således, at en statsstøtte kan have en tilskyndelsesvirkning, hvis den investering, som en økonomisk aktør har foretaget for at tage højde for en ændring i betingelserne for opnåelse af en miljøtilladelse, idet sidstnævnte er nødvendig for denne aktørs aktivitet, sandsynligvis ikke ville have fundet sted uden udbetaling af den pågældende støtte.
- 35 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til punkt 51 og 52 i retningslinjerne af 2014 skal ansøgerne på tidspunktet for støtteansøgningen i det ansøgningsskema, som de kompetente myndigheder har vedtaget, beskrive deres situation uden støtte, dvs. en situation som kaldes det kontrafaktiske scenario. Når den kompetente myndighed modtager et ansøgningsskema, skal den desuden vurdere troværdigheden af det nævnte scenario og bekræfte, at støtten har den krævede tilskyndelsesvirkning. Det kontrafaktiske scenario er troværdigt, hvis det er realistisk og baseret på de beslutningsparametre, der var gældende på det tidspunkt, hvor støttemodtageren traf sin investeringsbeslutning.
- 36 Det fremgår således ikke af ordlyden af de nævnte punkter, at den støtte, hvorom der er ansøgt, med henblik på at foretage en investering, der er nødvendig for, at en økonomisk operatør opfylder de skærpede betingelser, der er fastsat for opnåelse af en miljøtilladelse, ikke har nogen

tilskyndelsesvirkning. Det skal under disse omstændigheder fastslås, at ændringerne i betingelserne for at opnå sådan tilladelse i en situation, hvor støtten ikke skulle udbetales, er et af de forhold, som de nationale myndigheder skal tage hensyn til i forbindelse med vurderingen af troværdigheden af det kontrafaktiske scenario.

- 37 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at Veejaam, som er den eneste sagsøger i hovedsagen, som det andet præjudicielle spørgsmål vedrører, på den ene side foretog en investering, som bestod i en udskiftning af et produktionsanlæg til det nuværende anlæg med henblik på at opfylde de nye betingelser, der er fastsat i den estiske lovgivning for at opnå den miljøtilladelse, der er nødvendig for produktion af elektricitet, og på den anden side anførte, at denne investering udelukkende var mulig på grund af udsigten til udbetaling af støtte til vedvarende energi.
- 38 Under disse omstændigheder tilkommer det, således som generaladvokaten har anført i punkt 47 i forslaget til afgørelse, den forelæggende ret at undersøge troværdigheden af det af Veejaam beskrevne kontrafaktiske scenario, og navnlig sandsynligheden for, at dette selskab ville have indstillet sin aktivitet, hvis ikke havde modtaget den pågældende støtte. I forbindelse med denne vurdering er den forelæggende ret, således som det er anført i denne doms præmis 26, forpligtet til at overholde de betingelser, der er fastsat i afgørelserne af 2014 og af 2017. I forbindelse med undersøgelsen af troværdigheden af det nævnte scenario tilkommer det denne ret at analysere en række relevante omstændigheder samt oplysninger, såsom de indtægter og udgifter, som Veejaam uden støtten ville have haft til produktion af elektricitet i overensstemmelse med de nye betingelser for at opnå den pågældende miljøtilladelse.
- 39 Henset til disse betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at retningslinjerne af 2014 skal fortolkes således, at en statsstøtte kan have en tilskyndelsesvirkning, hvis den investering, som en økonomisk aktør har foretaget for at tage højde for en ændring i betingelserne for opnåelse af en miljøtilladelse, idet sidstnævnte er nødvendig for denne aktørs aktivitet, sandsynligvis ikke ville have fundet sted uden udbetalingen af den pågældende støtte.

Det tredje spørgsmål

- 40 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, litra b) og c), i forordning 2015/1589 skal fortolkes således, at en eksisterende støtteordning, hvis forenelighed med det indre marked er blevet fastslået ved en afgørelse fra Kommissionen, skal kvalificeres som »ny støtte« som omhandlet i denne forordnings artikel 1, litra c), såfremt denne ordning anvendes efter den dato, som den pågældende medlemsstat havde meddelt Kommissionen som slutdato for anvendelsen af den nævnte ordning i forbindelse med den procedure for vurderingen af støtten, som blev afsluttet ved den nævnte afgørelse.
- 41 Det skal bemærkes, at artikel 1, litra b), i forordning 2015/1589 opregner de tilfælde, hvor en statsstøtte skal kvalificeres som »eksisterende støtte«. Det fremgår navnlig af denne forordnings artikel 1, litra b), nr. ii), at godkendt støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som er godkendt af Kommissionen eller Rådet, udgør eksisterende støtte. Endvidere defineres ny støtte i den nævnte forordnings artikel 1, litra c), som »enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte«.
- 42 I denne forbindelse varierer proceduren inden for rammerne af den ved artikel 107 TEUF og 108 TEUF indførte kontrolordning med statsstøtte alt efter, om der er tale om eksisterende eller ny støtte. Mens eksisterende støtte i medfør af artikel 108, stk. 1, TEUF løbende kan gennemføres,

for så vidt som Kommissionen ikke har fastslået dens uforenelighed med det indre marked, skal Kommissionen i henhold til 108, stk. 3, TEUF underrettes i god tid om enhver påtænkt indførelse eller ændring af eksisterende støtteforanstaltninger, og de må ikke gennemføres, før fremgangsmåden har ført til en endelig afgørelse (dom af 28.10.2021, *Eco Fox m.fl.*, C-915/19 – C-917/19, EU:C:2021:887, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

- 43 Som det fremgår af Domstolens praksis, hviler Kommissionens vurdering af en støttes forenelighed med det indre marked på en undersøgelse af de økonomiske oplysninger og forholdene på det pågældende marked på tidspunktet for vedtagelsen af dens afgørelse, og tager navnlig hensyn til den fastsatte varighed for støttens ydelse. En eksisterende støttes gyldighedsperiode anses følgelig for et forhold, der kan påvirke Kommissionens vurdering af denne støttes forenelighed med det indre marked (dom af 26.10.2016, *DEI og Kommissionen mod Alouminion tis Ellados*, C-590/14 P, EU:C:2016:797, præmis 49).
- 44 En forlængelse af en eksisterende støttes gyldighedsperiode skal således betragtes som en ændring af en eksisterende støtte og udgør derfor i henhold til artikel 1, litra c), i forordning 2015/1589 ny støtte (jf. i denne retning dom af 26.10.2016, *DEI og Kommissionen mod Alouminion tis Ellados*, C-590/14 P, EU:C:2016:797, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 I det foreliggende tilfælde fremgår det for det første af de oplysninger, som Domstolen råder over, at Republikken Estland i forbindelse med proceduren vedrørende vurderingen af den gamle ordnings forenelighed med det indre marked anførte, at denne ordning kun skulle anvendes frem til den 31. december 2014, for det andet, at det var under hensyntagen til denne dato, at Kommissionen foretog sin vurdering i afgørelsen af 2014, og for det tredje, at Republikken Estland opretholdt denne ordning i 2015 og 2016, dvs. efter den 31. december 2014.
- 46 Henset til den definition af begrebet eksisterende støtte, der er nævnt i denne doms præmis 41, og til den praksis fra Domstolen, der er nævnt i præmis 43 og 44 heri, skal det således fastslås, at den gamle ordning efter vedtagelsen af afgørelsen af 2014 og indtil den 31. december 2014 kunne kvalificeres som eksisterende støtte, for så vidt som dens forenelighed med det indre marked var blevet fastslået ved den nævnte afgørelse.
- 47 I perioden fra den 1. januar 2015 til datoen for vedtagelsen af afgørelsen af 2017, hvori det blev fastslået, at denne ordning var forenelig med det indre marked, herunder efter forlængelsen af dens gyldighedsperiode, skal den derimod kvalificeres som ny støtte som omhandlet i artikel 1, litra c), i forordning 2015/1589 og skulle derfor have været anmeldt til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 108, stk. 3, TEUF.
- 48 Henset til disse betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 1, litra b) og c), i forordning 2015/1589 skal fortolkes således, at en eksisterende støtteordning, hvis forenelighed med det indre marked er blevet fastslået ved en afgørelse fra Kommissionen, skal kvalificeres som »ny støtte« som omhandlet i denne forordnings artikel 1, litra c), såfremt denne ordning anvendes efter den dato, som den pågældende medlemsstat havde meddelt Kommissionen som slutdato for anvendelsen af den nævnte ordning i forbindelse med den procedure for vurderingen af støtten, som blev afsluttet ved den nævnte afgørelse.

Det fjerde og det femte spørgsmål

- 49 Med det fjerde og det femte spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 108, stk. 3, TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at en økonomisk operatørs ansøgning om udbetaling af statsstøtte til trods for en tilsidesættelse af den i denne bestemmelse fastsatte anmeldelsespligt imødekommes dels for tiden før Kommissionens afgørelse, hvorved den nævnte støtte erklæres forenelig med det indre marked, dels, når den nævnte operatør har ansøgt om støtten på et tidspunkt, hvor denne støtte var ulovlig, idet den ikke var blevet anmeldt til denne institution, hvorimod den investering, som støtten var forbundet med, fandt sted på et tidspunkt, hvor den nævnte ordning var lovlig, idet dens forenelighed med det indre marked var blevet fastslået ved en afgørelse fra Kommissionen.

Formaliteten

- 50 Kommissionen har gjort gældende, at det fjerde og det femte spørgsmål er hypotetiske, og at de som følge heraf bør afvises, eftersom Veejaam og Espo hverken har ret til nogen støtte inden for rammerne af den gamle ordning eller af den nye ordning. Disse selskaber havde således allerede modtaget den pågældende støtte i mere end 12 år regnet fra påbegyndelsen af elektricitetsproduktionen på deres respektive kraftværker, idet denne periode i henhold til estisk lovgivning udgør den maksimale varighed af den periode, hvori energiproducenterne kan modtage en sådan støtte.
- 51 Det skal bemærkes, at der er en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er hypotetisk, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (dom af 2.6.2022, SR (Udgifter til oversættelse i civile sager), C-196/21, EU:C:2022:427, præmis 25).
- 52 I det foreliggende tilfælde er det tilstrækkeligt at fastslå, at besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt Veejaam og ESPO er berettigede til statsstøtte på grundlag af den vurdering af de faktiske omstændigheder og de bestemmelser i national ret, der skal foretages af den nationale ret, kræver en fortolkning af artikel 108, stk. 3, TEUF. Desuden fremgår det ikke klart, at dette spørgsmål savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand.
- 53 Det følger heraf, at det fjerde og det femte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

- 54 Det skal indledningsvis bemærkes, at som det fremgår af besvarelsen af det tredje spørgsmål, kan den gamle ordning i perioden fra den 1. januar 2015 til datoen for vedtagelsen af afgørelsen af 2017 kvalificeres som »ny støtte« som omhandlet i artikel 1, litra c), i forordning 2015/1589, og at denne støtte, som er gennemført i strid med den i artikel 108, stk. 3, TEUF, fastsatte anmeldelsespligt,

kan betragtes som ulovlig i denne periode. Det er først efter, at det i afgørelsen af 2017 blev fastslået, at denne ordning var forenelig med det indre marked, at den nævnte ordning kan kvalificeres som »eksisterende støtte« som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 1, litra b).

- 55 Dernæst skal det i artikel 108, stk. 3, TEUF fastsætte forbud sikre, at en støtteforanstaltning ikke udfolder sine virkninger, før Kommissionen har haft en rimelig frist til at undersøge støtteforanstaltningen i detaljer og til eventuelt at indlede den i denne artikels stk. 2 fastsatte procedure. Artikel 108, stk. 3, TEUF indfører således en forebyggende kontrol med påtænkte nye støtteforanstaltninger (dom af 12.2.2008, CELF og ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, præmis 36 og 37).
- 56 Domstolen fastslog i en situation, hvor Kommissionen med hensyn til en støtteforanstaltning iværksat i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF havde vedtaget en endelig afgørelse, hvori det blev fastslået, at denne støtteforanstaltning var forenelig med det indre marked i medfør af artikel 107 TEUF, at en endelig afgørelse fra Kommissionen ikke indebærer, at gennemførelsesforanstaltninger, som var ugyldige, fordi de var truffet i strid med forbuddet i nævnte artikel 108, stk. 3, sidste punktum, efterfølgende lovliggøres. Enhver anden fortolkning ville tilskynde den pågældende medlemsstat til at sætte sig ud over denne bestemmelse og medføre, at bestemmelsen mister sin effektive virkning (dom af 24.11.2020, Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 I en sådan situation pålægger EU-retten de nationale domstole at træffe passende foranstaltninger for effektivt at afhjælpe virkningerne af ulovligheden. Hvis manglende iagttagelse af artikel 108, stk. 3, TEUF i forbindelse med en bestemt støtteplan, uanset om den er forenelig med det indre marked eller ej, ikke medførte nogen større risiko eller straf, end hvis bestemmelsen var overholdt, ville medlemsstaternes incitament til at anmelde og afvente en afgørelse vedrørende støttens forenelighed – og dermed rækkevidden af Kommissionens kontrol – nemlig formindskes kraftigt (dom af 24.11.2020, Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, præmis 22 og 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Når dette er sagt, skal der med hensyn til virkningerne af iværksættelsen af en støtteforanstaltning i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF sondres mellem tilbagesøgningen af den ulovlige støtte og betalingen af renter for den periode, hvor denne støtte var ulovlig (dom af 24.11.2020, Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 Hvad på den ene side angår tilbagesøgningen af den ulovlige støtte bringes det i artikel 108, stk. 3, TEUF begrundede formål om at sikre, at en støtte, der er uforenelig med det indre marked, aldrig gennemføres, ikke i fare ved en for tidlig udbetaling af den støtte, som ikke er blevet anmeldt, når Kommissionen vedtager en endelig afgørelse, hvori støtten erklæres forenelig med det indre marked. Den nationale domstol har folgelig ikke pligt til at pålægge tilbagesøgning af den nævnte støtte (jf. i denne retning dom af 24.11.2020, Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 60 På den anden side skal den nationale domstol i henhold til EU-retten pålægge støttemodtageren at betale renter for den periode, hvor støtten var ulovlig. Denne pligt, der påhviler den nationale domstol, følger af den omstændighed, at iværksættelse af en støtteforanstaltning i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF giver støttemodtageren en utilbørlig fordel bestående i dels, at den pågældende ikke betalte renter, der skulle have været erlagt af det omhandlede beløb svarende til den forenelige støtte, hvis denne havde måttet låne beløbet på markedet i afventning af Kommissionens vedtagelse af en endelig afgørelse, dels en forbedring af den pågældendes

konkurrencemæssige stilling over for andre erhvervsdrivende på markedet i den periode, hvor den pågældende støtte var ulovlig. Støttens ulovlighed har nemlig medført dels, at disse erhvervsdrivende er blevet udsat for den risiko, der dog ikke blev realiseret, at en uforenelig støtte gennemføres, dels, at de undergives de konkurrencemæssige virkninger af denne støtte på et tidligere tidspunkt, end de ellers ville have gjort (dom af 24.11.2020, Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, præmis 26 og 27 og den deri nævnte retspraksis).

- 61 For så vidt som det i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 59 og 60, ikke er udelukket, at en økonomisk operatør kan være berettiget til en for tidlig udbetaling af den støtte, som er blevet gennemført i strid med den i artikel 108, stk. 3, TEUF, fastsatte anmeldelsespligt, når Kommissionen vedtager en endelig afgørelse, hvori støtten erklæres forenelig med det indre marked, er denne bestemmelse heller ikke til hinder for, at den nævnte operatør opnår denne støtte for perioden før en sådan afgørelse fra Kommissionen, regnet fra det tidspunkt, hvor denne operatør har anmodet om støttens udbetaling.
- 62 Tilsvarende gælder, at når Kommissionen for det første efterfølgende erklærede støtten forenelig med det indre marked, og der for det andet ikke blev udbetalt nogen støtte til en økonomisk aktør i den periode, hvor den nævnte støtte skal anses for ulovlig som følge af tilsidesættelsen af den forpligtelse, der er fastsat i artikel 108, stk. 3, TEUF, kan denne operatør ikke være forpligtet til at betale renter for den periode, hvor denne støtte var ulovlig, som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 60. I et sådant tilfælde er det nemlig ikke nødvendigt at afhjælpe virkningerne af ulovligheden som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 57.
- 63 Hvad i nærværende sag for det første angår den situation, der ligger til grund for det fjerde præjudicielle spørgsmål, som kun vedrører Veejaam, fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at der ikke blev udbetalt nogen støtte til dette selskab i perioden fra den 1. januar 2015 til datoen for vedtagelsen af afgørelsen af 2017.
- 64 Med hensyn til Veejaam påhviler det derfor den forelæggende ret at drage konsekvenserne af det i denne doms præmis 61 og 62 anførte for så vidt angår dette selskabs mulighed for at opnå den pågældende støtte inden for rammerne af den gamle ordning for perioden fra den 1. december 2015 til datoen for vedtagelsen af afgørelsen af 2017 regnet fra indgivelsen af støtteansøgningen.
- 65 Hvad for det andet angår det femte præjudicielle spørgsmål, som vedrører Espos situation, tilkommer det, henset til den i denne doms præmis 60 nævnte retspraksis, navnlig den forelæggende ret at efterprøve, om dette selskab i 2009 modtog støtte til installationen af det pågældende produktionsanlæg på et tidspunkt, hvor den gamle ordning ikke var blevet erklæret forenelig med det indre marked ved afgørelsen af 2014 med henblik på en eventuel tilbagesøgning af renterne af de beløb, som dette selskab havde modtaget i henhold til den nævnte ordning.
- 66 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fjerde og det femte spørgsmål besvares med, at artikel 108, stk. 3, TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for, at en økonomisk operatørs ansøgning om udbetaling af statsstøtte, som er blevet gennemført i strid med den i artikel 108, stk. 3, TEUF fastsatte anmeldelsespligt, imødekommes dels for tiden før Kommissionens afgørelse, hvorved den nævnte støtte erklæres forenelig med det indre marked, dels, når den nævnte operatør har ansøgt om støtten på et tidspunkt, hvor denne støtte var ulovlig, idet den ikke er blevet anmeldt til denne institution, hvorimod den investering, som

støtten er forbundet med, fandt sted på et tidspunkt, hvor den nævnte ordning var lovlig, idet dens forenelighed med det indre marked er blevet fastslået ved en afgørelse fra Kommissionen, forudsat at støttemodtageren i begge disse situationer betaler renter af eventuelt modtagne beløb for den periode, hvor støtten anses for ulovlig.

Sagsomkostninger

- 67 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

1) Punkt 49 og 50 i retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020

skal fortolkes således, at

disse punkter ikke er til hinder for en national lovgivning, der indfører en støtteordning for vedvarende energi, som giver støtteansøgeren mulighed for at opnå udbetaling heraf, selv om ansøgningen er blevet indgivet, efter at arbejdet på det pågældende projekt er påbegyndt.

2) Retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020

skal fortolkes således, at

en statsstøtte kan have en tilskyndelsesvirkning, hvis den investering, som en økonomisk aktør har foretaget for at tage højde for en ændring i betingelserne for opnåelse af en miljøtilladelse, idet sidstnævnte er nødvendig for denne aktørs aktivitet, sandsynligvis ikke ville have fundet sted uden udbetalingen af den pågældende støtte.

3) Artikel 1, litra b) og c), i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

skal fortolkes således, at

en eksisterende støtteordning, hvis forenelighed med det indre marked er blevet fastslået ved en afgørelse fra Europa-Kommissionen, skal kvalificeres som »ny støtte« som omhandlet i denne forordnings artikel 1, litra c), såfremt denne ordning anvendes efter den dato, som den pågældende medlemsstat havde meddelt Kommissionen som slutdato for anvendelsen af den nævnte ordning i forbindelse med den procedure for vurderingen af støtten, som blev afsluttet ved den nævnte afgørelse.

4) Artikel 108, stk. 3, TEUF

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse ikke er til hinder for, at en økonomisk operatørs ansøgning om udbetaling af statsstøtte, som er blevet gennemført i strid med den i denne bestemmelse fastsatte anmeldelsespligt, imødekommes dels for tiden før Kommissionens afgørelse, hvorved den nævnte støtte erklæres forenelig med det indre marked, dels, når den nævnte operatør har ansøgt om støtten på et tidspunkt, hvor denne støtte var ulovlig, idet den ikke er blevet anmeldt til denne institution, hvorimod den investering, som støtten er forbundet med, fandt sted på et tidspunkt, hvor den nævnte ordning var lovlig, idet dens forenelighed med det indre marked er blevet fastslået ved en afgørelse fra Kommissionen, forudsat at støttemodtageren i begge disse situationer betaler renter af eventuelt modtagne beløb for den periode, hvor støtten anses for ulovlig.

Underskrifter