



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

15 päivänä joulukuuta 2022 \*

Ennakkoratkaisupyyntö – Valtiontuet – Uusiutuvan energian tuki – Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 – Hankkeeseen liittyvien töiden aloittamisen jälkeen haetun tuen kannustava vaikutus – SEUT 108 artiklan 3 kohta – Ilmoittamisvelvollisuus – Ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnin seuraukset

Asiassa C-470/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöä, jonka Riigikohus (ylin tuomioistuin, Viro) on esittänyt 28.9.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 29.9.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**AS Veejaam** ja

**OÜ Espo**

vastaan

**AS Elering,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Arabadjiev (esittelevä tuomari), varapresidentti L. Bay Larsen, joka hoitaa ensimmäisen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit P. G. Xuereb, A. Kumin ja I. Ziemele,

julkisasiamies: A. Rantos,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 16.3.2022 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- OÜ Espo, edustajinaan H. Jürimäe ja T. Laasik, vandeadvokaadid,
- AS Elering, edustajinaan K. Laidvee ja A. Sigal, vandeadvokaadid,
- Viron hallitus, asiamiehinnään N. Grünberg ja M. Kriisa,

\* Oikeudenkäyntikieli: viro.

– Euroopan komissio, asiamiehinään A. Bouchagiar, G. Braga da Cruz ja E. Randvere, kuultuaan julkisasiamiehen 2.6.2022 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen, on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 108 artiklan 3 kohdan, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9) 1 artiklan c alakohdan ja valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 annettujen suuntaviivojen (EUVL 2014, C 200, s. 1; jäljempänä vuoden 2014 suuntaviivat) 50 kohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty kahdessa asiassa, joista ensimmäisessä asianosaisina ovat AS Veejaam ja AS Elering, joka on uusiutuvan energian tuen myöntämisestä vastaava Viron viranomainen, ja toisessa OÜ Espo ja Elering, ja jotka koskevat sitä, voivatko kyseiset yhtiöt saada tätä tukea.

### **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

#### ***Unionin oikeus***

##### *Asetus 2015/1589*

- 3 Asetuksen 2015/1589 1 artiklan b ja c alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

– –

#### b) ’voimassa olevalla tuella’

- i) tukia, jotka olivat olemassa ennen [EUT-sopimuksen] voimaantuloa kyseisissä jäsenvaltioissa, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka on otettu käyttöön ennen [EUT-sopimuksen] voimaantuloa ja joita voidaan soveltaa edelleen [EUT-sopimuksen] voimaantulon jälkeen, sanotun kuitenkin rajoittamatta [Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1)] 144 ja 172 artiklan, [Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EUVL 2003, L 236, s. 33)] 3 kohdan ja liitteen IV lisäyksen, [Bulgarian tasavallan ja Romanian liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EUVL 2005, L 157, s. 203)] 2 kohdan ja 3 kohdan b alakohdan sekä liitteen IV lisäyksen sekä [Kroatian tasavallan liittymisehdoista sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja

Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen mukautuksista tehdyn asiakirjan (EUVL 2012, L 112, s. 21)] 2 kohdan ja 3 kohdan b alakohdan sekä liitteen IV lisäyksen soveltamista;

- ii) hyväksyttyjä tukia eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka komissio tai neuvosto on hyväksynyt;
- iii) tukia, joiden voidaan katsoa tulleen hyväksytyiksi joko [Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston] asetuksen (EY) N:o 659/1999 [(EUVL 1999, L 83, s. 1)] 4 artiklan 6 kohdan nojalla tai tämän asetuksen 4 artiklan 6 kohdan nojalla tai ennen asetuksen [N:o 659/1999] antamista, mutta tämän menettelyn mukaisesti;

– –

- c) 'uudella tuella' kaikkia tukia, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset;

– –”

#### *Vuoden 2014 suuntaviivat*

- 4 Vuoden 2014 suuntaviivojen 49–52 kohdassa todetaan seuraavaa:

”(49) Ympäristö- ja energiatuen voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille vain, jos sillä on kannustava vaikutus. Kannustavasta vaikutuksesta on kyse, kun tuki saa tuensaajan muuttamaan toimintatapaansa ympäristönsuojelun tason nostamiseksi tai varmojen, kohtuuhintaisten ja kestävien energiamarkkinoiden toiminnan parantamiseksi, mitä tuensaaja ei tekisi ilman tukea. Tuella ei saa kattaa yritykselle toiminnasta joka tapauksessa aiheutuvia kustannuksia, eikä sillä saa korvata taloudelliseen toimintaan liittyvää tavanomaista liiketoimintariskiä.

(50) Komissio katsoo, että tuella ei ole kannustavaa vaikutusta tuensaajaan sellaisissa tapauksissa, joissa hankkeeseen liittyvät työt on aloitettu jo ennen kuin tuensaaja jättää tukihakemuksen kansallisille viranomaisille. Jos tuensaaja aloittaa hankkeen toteuttamisen ennen tuen hakemista, kaikki kyseiselle hankkeelle myönnetty tuki katsotaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi.

(51) Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön tukihakemuslomake. Hakemuslomakkeessa on ilmoitettava vähintään hakijayrityksen nimi ja koko, hankkeen kuvaus, mukaan lukien sen sijaintipaikka sekä aloitus- ja lopetusaika, hankkeen toteuttamiseksi tarvittavan tuen määrä ja tukikelpoiset kustannukset. Tuensaajien on kuvailtava hakemuslomakkeessa tilannetta ilman tukea. Tätä tilannetta kutsutaan vaihtoehtoiseksi skenaarioksi tai vaihtoehtoiseksi hankkeeksi. – –

(52) Saadessaan hakemuksen tuen myöntävän viranomaisen on tarkistettava vaihtoehtoisen skenaarion uskottavuus ja vahvistettava, että tuella on vaadittu kannustava vaikutus. Vaihtoehtoinen skenaario on uskottava, jos se on todellinen ja liittyy päätöksenteossa huomioon otettaviin tekijöihin ajankohtana, jolloin tuensaaja tekee investointipäätöksen. – –”

### *Vuosien 2014 ja 2017 päätökset*

- 5 Euroopan komissio totesi uusiutuvista lähteistä ja tehokkaalla sähkön ja lämmön yhteistuotannolla tuotettavan sähkön tukiohjelmasta (valtiontuki SA.36023) 28.10.2014 tekemässään päätöksessä (EUVL 2015, C 44, s. 2; jäljempänä vuoden 2014 päätös), että vaikka Viron tukiohjelmalla laiminlyötiin SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätty velvollisuus, se täytti valtiontuesta ympäristönsuojelulle annetuissa yhteisöjen suuntaviivoissa (EYVL 2001, C 37, s. 3), valtiontuesta ympäristönsuojelulle annetuissa yhteisön suuntaviivoissa (EUVL 2008, C 82, s. 1) ja vuoden 2014 suuntaviivoissa asetetut edellytykset, joten kyseinen ohjelma oli yhteensopiva SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan kanssa.
- 6 Komissio totesi uusiutuvia energianlähteitä sekä sähkön ja lämmön yhteistuotantoa koskevan Viron tukiohjelman (valtiontuki SA.47354) muutoksista 6.12.2017 tekemässään päätöksessä (EUVL 2018, C 121, s. 7; jäljempänä vuoden 2017 päätös), että Viron tasavalta oli SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti muuttanut vuoden 2014 päätöksen kohteena ollutta tukiohjelmaa, mutta se päätti samanaikaisesti, että näin muutettu tukiohjelma soveltui sisämarkkinoille, siten kuin SEUT 107 artiklan 3 kohdassa tarkoitetaan.

### ***Viron lainsäädäntö***

- 7 Sähkömarkkinalain (elektrituruseadus, jäljempänä ELTS; RT I 2015, 43) 59, 59<sup>1</sup> ja 108 §:ssä säädetään seuraavaa:

”59 §. Tuki

(1) Tuottajalla on oikeus saada siirtoverkonhaltijalta tukea

- 1) sähkön tuottamiseen uusiutuvasta lähteestä tuotantolaitteistolla, jonka nettoteho on enintään 100 MW
- 2) sähkön tuottamiseen 1.7.2010 alkaen, jos se on käyttänyt tähän tarkoitukseen biomassaa yhteistuotantoprosessissa, paitsi jos sähkö on tuotettu biomassasta kondensaatioprosessissa, jolloin tukea ei myönnetä. Viron tasavallan hallitus vahvistaa toimivaltaisen ministerin ehdotuksesta asetuksella yhteistuotantoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Toimivaltainen ministeri tekee Viron tasavallan hallitukselle ehdotuksensa yhteistuotantoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä Viron kilpailuviranomaisen laatiman ehdotuksen perusteella

--

- 4) sähkön tuottamiseen, jos se on käyttänyt tähän tarkoitukseen tehokkaassa yhteistuotantoprosessissa tuotantolaitteistoa, jonka sähköteho on enintään 10 MW

--

59<sup>1</sup> §. Tuen edellytykset

(1) Tämän lain 59 §:ssä tarkoitetun tuen saamista koskevat seuraavat edellytykset:

- 1) sähkö tuotetaan tuotantolaitteistolla, joka on tämän lain ja verkkosäännön vaatimusten mukainen

2) tuottaja täyttää tämän lain 4 luvussa ja 58 §:ssä säädettyt velvoitteet.

(2) Tuottaja ei saa tukea

- 1) tämän lain 59 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuissa olosuhteissa, jos kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien hinta on alle [kymmenen] euroa tonnilta [hiilidioksidia (CO<sub>2</sub>)]
- 2) tämän lain 59 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla sähkölle, joka on tuotettu tuotantolaitteistolla, jonka teho antaa tuottajalle mahdollisuuden saada tukea 59 §:n 2 momentin 4, 5 tai 6 kohdan nojalla
- 3) jos valtio on maksanut tuulivoiman tuottajalle investointitukea samasta tuotantolaitteistosta
- 4) jos tuottajalla ei ole sähköntuotantoon tarvittavia ympäristölupia tai se ei noudata näiden lupien ehtoja
- 5) sähköstä, joka on tuotettu voimalaitoksen omiin tarpeisiin.

(3) Tämän lain 59 §:n 2 momentissa tarkoitettussa hakemuksessa on esitettävä tiedot tuotantolaitteistoista, laissa säädetty tiedot tuen saamiseksi ja siirtoverkonhaltijan edellyttämät tiedot sähkön alkuperän selvittämiseksi, jos sähkön alkuperää ja sen määrää ei ole mahdollista määrittää yksiselitteisesti.

--

108 §. Tuen kesto

(1) Tämän lain 59 §:n 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettu tuki voidaan maksaa 12 vuoden kuluessa tuotannon aloittamisesta ja 5 kohdassa tarkoitettu tuki voidaan maksaa 20 vuoden kuluessa tuotannon aloittamisesta. Edellä 59 §:ssä tarkoitettu tuki ennen 1.1.2002 käyttöön otetulla tuotantolaitteistolla uusiutuvista energianlähteistä tuotetulle sähkölle voidaan maksaa 31.12.2012 saakka.

--

(3) Edellä tarkoitettu tuotannon aloittamispäivä on päivä, jona asianmukainen tuotantolaitteisto ensimmäisen kerran toimittaa sähköä verkkoon tai erilliseen linjaan.

--”

### **Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset**

- 8 Veejaam tuotti vuosina 2001–2015 sähköä Joaveskin vesivoimalaitoksessa kahdella tuotantolaitteistolla, joiden teho on 100 kW ja 200 kW. Veejaam sai vuosina 2001–2012 kyseessä olevan Viron tukiohjelman mukaista uusiutuvan energian tukea. Vuonna 2015 kyseinen yhtiö korvasi mainitut tuotantolaitteistot uudella turbiini-generaattori-yhdistelmällä, jonka teho on 200 kW ja joka asennettiin voimalaitoksen entiseen patoon, joten olemassa olevista laitteistoista jäi jäljelle vain yksi mittauspiste. Veejaam toimitti 21.1.2016 Eleringille uutta laitteistoa koskevat tiedot saadakseen uusiutuvan energian tukea. Tämä hakemus hylättiin sillä perusteella, että

kyseistä tukea voitiin maksaa vain yhtäältä täysin uudella laitteistolla tuotetulle sähkölle ja toisaalta uusien toimijoiden markkinoille tulon edistämiseksi, mutta sitä ei voitu maksaa sähköntuottajien tukemiseksi pysyvästi.

- 9 Espo tuotti vuodesta 2004 vuoteen 2009 sähköä Pikrun (Viro) vesivoimalaitoksessa turbiinilla, jonka teho on 15 kW. Vuodesta 2009 toiminnassa on ollut uusi turbiini, jonka teho on 45 kW. Espo on saanut uusiutuvan energian tukea vuosina 2004–2015. Espon Eleringille vuonna 2016 tekemä tukihakemus, joka koski uudella turbiinilla tuotettua energiaa, hylättiin pääasiallisesti samoista syistä, joilla kyseinen viranomaisen hylkäsi Veejaamin hakemuksen.
- 10 Veejaam ja Espo nostivat kumpikin Tallinna Halduskohusissa (Tallinnan hallintotuomioistuin, Viro) kanteen Eleringin päätöksistä, joilla niiltä evättiin uusiutuvan energian tuki. Tämä tuomioistuin hylkäsi kanteet 10.10.2017 ja 27.10.2017 antamallaan tuomiolla, jonka jälkeen yhtiöt valittivat näistä tuomioista Tallinna Ringkonnakohusiin (Tallinnan ylioikeus, Viro). Koska valitukset hylättiin, Veejaam ja Espo tekivät kassaatiovalituksen Riigikohusiin (ylin tuomioistuin, Viro), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin.
- 11 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että pääasioissa annettava ratkaisu riippuu siitä, onko uusiutuvan energian tuen myöntämiseksi otettava huomioon ELTS:n 108 §:n 3 momentissa tarkoitettuna tuotannon aloittamispäivänä yksinomaan päivä, jona tuotanto alun perin aloitettiin kyseessä olevassa voimalaitoksessa, vai voidaanko pelkästään sen perusteella, että olemassa oleva laitteisto on korvattu toisella ”tuotantolaitteistolla”, katsoa, että on tapahtunut uusi tuotannon aloittaminen.
- 12 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo myös, että pääasioiden ratkaisemiseksi on otettava huomioon valtiontukia koskeva unionin säännöstö.
- 13 Riigikohus (ylin tuomioistuin, Viro) toteaa tältä osin ensinnäkin, että ELTS:n 59 ja 59<sup>1</sup> § perustuvat periaatteeseen, jonka mukaan tukihakemus on tehtävä tuen kohteena olevan tuotantolaitteiston asentamisen jälkeen ja että toimijoilla on oikeus saada tuki heti, kun ne täyttävät Viron säännöstössä säädetyt edellytykset, eikä kansallisilla viranomaisilla ole tältä osin lainkaan harkintavaltaa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että komissio katsoi, että tällainen säännöstö on sisämarkkinoille soveltuva, kun se vahvisti vuoden 2014 päätöksellään ja vuoden 2017 päätöksellään erilaiset Viron uusiutuvan energian tukiohjelmat, joita oli otettu käyttöön vuodesta 2003 lähtien.
- 14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kuitenkin, että vuoden 2014 suuntaviivojen 50 kohdan mukaan tuella ei ole kannustavaa vaikutusta – joka on yksi edellytyksistä sille, että tuki voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi – kaikissa tapauksissa, joissa asianomaiseen hankkeeseen liittyvät työt on aloitettu jo ennen kuin tuensaaja jättää tukihakemuksen kansallisille viranomaisille. Esiin nousee siis kysymys siitä, onko vuoden 2014 päätöksen ja vuoden 2017 päätöksen välillä mahdollisesti jännitettä siltä osin kuin on kyse sen arvioimisesta, onko uusiutuvan energian tuella riidanalaisessa tukiohjelmassa tarkoitettu kannustava vaikutus. Komissio on näissä päätöksissä nimittäin tosiasiallisesti hyväksynyt, että tukihakemus voidaan tehdä myös kyseessä olevien uusien tuotantolaitteistojen asentamisen jälkeen.
- 15 Kyseinen tuomioistuin muistuttaa lisäksi, että se pyysi pääasian menettelyn aikana komissiolta asetuksen 2015/1589 29 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua lausuntoa, jonka kyseinen toimielin antoi vuonna 2020 ja joka koski muun muassa sitä, voitiinko tuella, jota koskeva hakemus tehtiin vuonna 2016, katsoa olevan kannustava vaikutus myös siinä tapauksessa, että tukihakemukseen

liittyvä tuotantolaitteisto asennettiin ja otettiin käyttöön ennen tukihakemuksen esittämistä. Sen mukaan komissio kuitenkin vahvisti kyseisessä lausunnossa, että Veejaam ja Espo eivät voineet saada kyseessä olevaa tukea vuoden 2014 suuntaviivojen perusteella, koska nämä yhtiöt olivat jättäneet tukihakemuksen uusien tuotantolaitteistojen asentamisen jälkeen, mikä osoittaa, että ne olivat valmiita toteuttamaan kyseisen hankkeen, vaikka kyseistä tukea ei olisi myönnetty.

- 16 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että komissio totesi kyseisessä lausunnossa, että yhtiöllä, joka oli samassa tilanteessa kuin Veejaam, joka oli suorittanut uusien tuotantolaitteistojen asennustyöt noudattaakseen sähköntuotantoon tarvittavan ympäristöluvan myöntämisedellytysten muutoksia, ei olisi oikeutta saada uusiutuvan energian tukea. Nämä työt olisi nimittäin pitänyt tehdä joka tapauksessa, koska niistä säädettiin asianomaisen jäsenvaltion säännöstössä, joten tuella ei ollut kannustavaa vaikutusta.
- 17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo kuitenkin, että ilman uusiutuvan energian tuen saamista koskeva toivoa Veejaam olisi ollut pakotettu lopettamaan sähköntuotanto siihen tarvittavan ympäristöluvan myöntämisedellytysten kyseisten muutosten vuoksi ja että näin ollen tällä tuella, jonka avulla kyseinen yritys pystyi korvaamaan tuotantolaitteistonsa, on todellakin kannustava vaikutus. Kyseinen tuomioistuin toteaa tältä osin, että koska ELTS:ssä säädetään, että jokaisella hakijalla, joka täyttää laissa säädetty edellytykset, on oikeus tukeen, tuen myöntämisen kannalta ei voi olla merkitystä sillä, mistä syystä tuottaja on asentanut uuden tuotantolaitteiston.
- 18 Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kuten vuoden 2014 päätöksestä ilmenee, Viron tasavalta oli säättänyt kahdesta uusiutuvan energian tukiohjelmasta. Ensimmäisen tukiohjelman (jäljempänä aikaisempi ohjelma) mukaan ainoastaan nykyiset tuottajat, jotka olivat aloittaneet sähköntuotannon viimeistään 1.3.2013, olivat kelpoisia saamaan tukea, joka myönnettiin automaattisesti, kun laissa säädetty edellytykset täyttyivät. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että tätä järjestelmää olisi pitänyt soveltaa 31.12.2014 saakka. Toisessa tukiohjelmassa (jäljempänä uusi ohjelma) määrättiin, että 1.1.2015 alkaen tuottajat, jotka olivat aloittaneet tuotannon 1.3.2013 jälkeen, voivat saada tukea vain tarjouskilpailumenettelyssä.
- 19 Viron tasavalta ei kuitenkaan ollut säättänyt uuden ohjelman toteuttamisen mahdollistavista lainsäädäntötoimenpiteistä, vaan jatkoi aikaisemman ohjelman soveltamista vuoteen 2017 saakka ja siten mahdollisti sen, että myös 1.3.2013 jälkeen tuotannon aloittaneet tuottajat voivat saada tukea. Näin ollen komissio totesi perustellusti vuoden 2017 päätöksessään, että Viron tasavalta oli rikkonut SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrättyä valtiontukien toteuttamiskieltoa.
- 20 Käsiteltävässä asiassa on siten ratkaistava asetuksessa 2015/1589 säädetyn voimassa olevan tuen ja uuden tuen välisen erottelun kannalta, onko siinä tapauksessa, että komissio on todennut sekä voimassa olevan tukiohjelman – eli aikaisemman ohjelman – että suunnitellut muutokset – eli uuden ohjelman – sisämarkkinoille soveltuvaksi ja että jäsenvaltio on jatkanut aikaisemman ohjelman soveltamista tämän jäsenvaltion komissiolle ilmoittaman päivämäärän jälkeen, kyseessä oleva tuki luonnehdittava voimassa olevaksi tueksi vai uudeksi tueksi.
- 21 Neljänneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että jos unionin tuomioistuin katsoo, että aikaisempaa ohjelmaa voitiin pitää 31.12.2014 jälkeen sääntöjenmukaisena vasta vuoden 2017 päätöksen tekemisen nojalla, herää kysymys siitä, voivatko Veejaam ja ESPO olla kelpoisia saamaan tukea jo vuodesta 2016 eli siitä ajankohdasta, jolloin kyseiset yhtiöt hakivat tukea. Konkreettisesti ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta, onko siinä tapauksessa, että komissio päättää jälkikäteen olla vastustamatta SEUT

108 artiklan 3 kohdan vastaisesti sovellettua tukiohjelmää, toimintatuen saamiseen oikeutetuilla yrityksillä oikeus hakea tuen maksamista komission päätöstä edeltävältä ajalta, jos kansallisissa säännöissä annetaan tähän mahdollisuus.

- 22 Viidenneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa erityisesti Espon tilanteen osalta, että kyseinen yhtiö asensi vuonna 2009 uuden tuotantolaitteiston ja haki vuonna 2016 kyseessä olevaa tukea tällä laitteistolla tuotetulle sähkölle. Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin katsoo ennakkoratkaisukysymyksiin antamassaan vastauksessa, että vuosina 2015–2017 aikaisempi ohjelma oli sääntöjenvastainen tukiohjelma, koska sillä rikottiin SEUT 108 artiklan 3 kohtaa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin arvioi, ettei Espon tukihakemusta olisi kuitenkaan syytä hylätä, koska sen tuotantolaitteisto asennettiin vuonna 2009 eli ajankohtana, jonka osalta aikaisemman ohjelman soveltuvuus vahvistettiin vuoden 2014 päätökseen sisältyvällä julistuksella kyseisen ohjelman soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Näin ollen herää kysymys siitä, koskiko SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätty tukien toteuttamiskielto Espoa, joka yhtäältä oli aloittanut sellaisen hankkeen toteuttamisen, joka täytti edellytykset, jotka oli katsottu sisämarkkinoille soveltuviksi sellaisena ajankohtana, jolloin tukiohjelmää sovellettiin laillisesti, mutta joka toisaalta oli jättänyt tukihakemuksensa vasta vuonna 2016.
- 23 Tässä tilanteessa Riigikohus on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Voidaanko valtiontukea koskevia Euroopan unionin sääntöjä, mukaan lukien erityisesti vuoden 2014 suuntaviivojen 50 kohdan mukaista kannustavan vaikutuksen edellytystä, tulkita siten, että niiden kanssa on yhteensopiva sellainen valtiontukiohjelma, jossa annetaan uusiutuvan energian tuottajalle mahdollisuus hakea valtiontuen maksamista hankkeen töiden aloittamisen jälkeen, siinä tapauksessa, että kansallisen säännöksen mukaan jokaisella tuottajalla, joka täyttää laissa säädetyt ehdot, on oikeus tuen saantiin, eikä toimivaltaiselle viranomaiselle anneta tältä osin harkintavaltaa?
- 2) Estääkö valtiontuen kannustavan vaikutuksen joka tapauksessa se, että valtiontuen perusteena oleva investointi on tehty ympäristöluvan ehtojen muuttumisen vuoksi, toisin sanoen tilanteessa, jossa, kuten tässä tapauksessa, hakija olisi tiukempien lupaehtojen vuoksi todennäköisesti lopettanut toimintansa, ellei olisi saanut valtiontukea?
- 3) Onko tilanteessa, jossa, kuten tässä tapauksessa, komissio on valtiontukipäätöksellä vahvistanut niin voimassa olevan tukiohjelman kuin myös siihen suunnitellut muutokset sisämarkkinoille soveltuviksi ja valtio on muun muassa ilmoittanut, että se soveltaa voimassa olevaa tukiohjelmää ainoastaan tiettyyn määräpäivään saakka, mutta voimassa olevan tukiohjelman soveltamista on jatkettu voimassa olevan lain perusteella valtion ilmoittaman määräpäivän yli, kyseessä [asetuksen 2015/1589] 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettu uusi tuki, kun otetaan huomioon muun muassa unionin tuomioistuimen kannat asiassa C-590/14 P[, jossa annettiin 26.10.2016 tuomio DEI ja komissio v. Alouminion tis Ellados (EU:C:2016:797, 49 ja 50 kohta)]?
- 4) Onko tilanteessa, jossa komissio on jälkikäteen päättänyt olla vastustamatta SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti sovellettua tukiohjelmää, toimintatuen saamiseen oikeutetuilla henkilöillä oikeus hakea tuen maksamista myös komission päätöstä edeltäneeltä ajalta, jos kansallinen prosessioikeus antaa tähän mahdollisuuden?

- 5) Onko tukiohjelman puitteissa toimintatukea hakevalla henkilöllä, joka aloitti sisämarkkinoille soveltuviksi katsottujen ehtojen mukaisen hankkeen toteuttamisen aikana, jolloin tukiohjelmalla sovellettiin laillisesti, mutta joka haki valtiontukea aikana, jolloin tukiohjelmalla oli jatkettu ilmoittamatta tästä komissiolle, oikeus saada valtiontukea SEUT 108 artiklan 3 kohdan määräyksistä riippumatta?”

## **Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu**

### ***Alustavat huomautukset***

- 24 Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, se, voivatko Veejaam ja Espo vaatia pääasioiden yhteydessä uusiutuvan energian tukea, joka pääasioissa on kyseessä, riippuu muun muassa siitä, miten ELTS:n 59<sup>1</sup> §:ssä tarkoitettua tuotantolaitoksen käsitettä ja 108 §:n 3 momentissa tarkoitettua tuotannon aloittamisen käsitettä on tulkittava. Erityisesti kyseinen tuomioistuin katsoo, että sen tehtävänä on määrittää, onko tässä säännöksessä tarkoitettuna tuotannon aloittamispäivänä pidettävä vain päivää, jona tuotanto alun perin aloitettiin voimalaitoksessa, vai voidaanko sovellettavissa säännöksissä tarkoitettuna tuotannon aloittamispäivänä pitää myös ajankohtaa, jona olemassa oleva tuotantolaitteisto on vain korvattu muilla laitteistoilla.
- 25 Tältä osin on todettava yhtäältä, että kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole lausua kansallisten säännösten tulkinnasta (ks. vastaavasti tuomio 8.9.2022, Ametic, C-263/21, EU:C:2022:644, 64 kohta). Toisaalta on muistutettava, että komissio hyväksyi ELTS:n 108 §:n 3 momentissa tarkoitettua tuotannon aloittamispäivän vuoden 2014 päätöksessä ja vuoden 2017 päätöksessä, jotka se antoi Viron tasavallan ilmoittamien tukiohjelmien perusteella, vahvistaakseen sen ajanjakson alkamisajankohdan, jonka osalta talouden toimija voi saada valtiontukea aikaisemmasta ohjelmasta. Näissä päätöksissä vahvistettiin erityisesti tuen myöntämisen edellytykset, joihin kuuluu edellytys, jonka mukaan tukea ei voida maksaa sen jälkeen, kun tuotannon aloittamisesta on kulunut 12 vuotta.
- 26 Näin ollen, ja kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 24 kohdassa, on korostettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on harkintavaltansa puitteissa noudatettava vuoden 2014 päätöstä ja vuoden 2017 päätöstä. Lisäksi kyseisen tuomioistuimen on otettava huomioon myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan sen päätöksen soveltamisala, jolla komissio on jättänyt vastustamatta jäsenvaltion ilmoittamaa tukiohjelmalla, on määritettävä paitsi mainitun päätöksen tekstin perusteella mutta myös ottaen huomioon asianomaisen jäsenvaltion ilmoittama tukiohjelma (ks. vastaavasti tuomio 16.12.2010, Kahla Thüringen Porzellan v. komissio, C-537/08 P, EU:C:2010:769, 44 kohta).

### ***Ensimmäinen kysymys***

- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko vuoden 2014 suuntaviivojen 49 ja 50 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa otetaan käyttöön uusiutuvan energian tukiohjelma, jonka nojalla hakija voi saada tukea myös siinä tapauksessa, että hakemus on tehty kyseisen hankkeen töiden aloittamisen jälkeen.

- 28 Vuoden 2014 suuntaviivojen 49 kohdasta ilmenee, että uusiutuvan energian tukea voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana vain, jos sillä on kannustava vaikutus. Kannustavasta vaikutuksesta on kyse, kun tuki saa tuensaajan muuttamaan toimintaansa ja kun tällainen muutos ei tapahtuisi ilman tukea. Komissio katsoo näin ollen kyseisten suuntaviivojen 50 kohdan mukaan, että tuella ei ole kannustavaa vaikutusta tuensajaan kaikissa tapauksissa, joissa kyseiseen hankkeeseen liittyvät työt on aloitettu jo ennen kuin tuensaja jättää tukihakemuksen kansallisille viranomaisille.
- 29 Vuoden 2014 suuntaviivojen kaltaisen toimen ulottuvuudesta on muistutettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sen arvioiminen, soveltuvatko tukitoimenpiteet SEUT 107 artiklan 3 kohdan nojalla sisämarkkinoille, kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan, jonka käyttäminen unionin tuomioistuimet valvovat. Komissiolla on tämän osalta laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten monitahoista arviointia. Komissio voi tätä harkintavaltaa käyttäessään vahvistaa suuntaviivoja vahvistaakseen perusteet, joiden mukaisesti se haluaa arvioida jäsenvaltioiden suunnittelemien tukitoimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille (tuomio 19.7.2016, Kotnik ym., C-526/14, EU:C:2016:570, 37–39 kohta).
- 30 Kun komissio antaa tällaisia käytännesääntöjä ja ne julkaisemalla ilmoittaa, että se soveltaa vastedes niitä niissä tarkoitettuihin tilanteisiin, se rajoittaa kyseisen harkintavaltansa käyttämistä eikä se lähtökohtaisesti voi poiketa näistä säännöistä sillä uhalla, että sen mahdollisesti katsottaisiin loukanneen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tai luottamuksensuojan periaatteen kaltaisia yleisiä oikeusperiaatteita. Tästä huolimatta on niin, ettei komissio voi käytännesääntöjen vahvistamisella luopua sille SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa osoitetun harkintavallan käyttämisestä. Vuoden 2014 suuntaviivojen kaltaisen asiakirjan hyväksyminen ei siis vapauta komissiota velvollisuudestaan tutkia ne erityiset poikkeukselliset olosuhteet, joihin jäsenvaltio on tietystä yksittäisessä tapauksessa vedonnut vaatiakseen SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan välitöntä soveltamista, eikä velvollisuudestaan perustella se, että se kieltäytyy hyväksymästä tällaista vaatimusta (ks. analogisesti tuomio 19.7.2016, Kotnik ym., C-526/14, EU:C:2016:570, 40 ja 41 kohta).
- 31 Edellä esitetystä seuraa yhtäältä, että vuoden 2014 suuntaviivojen sisältämien käytännesääntöjen vahvistamisen vaikutukset rajoittuvat siihen, että komissio rajoittaa itse harkintavaltansa käyttöä niin, että jos jäsenvaltio ilmoittaa näiden sääntöjen mukaisen valtioneuvoston suunnitelman komissiolle, tämän on lähtökohtaisesti hyväksyttävä suunnitelma. Toisaalta jäsenvaltioilla säilyy mahdollisuus ilmoittaa komissiolle valtioneuvoston suunnitelmia, jotka eivät täytä vuoden 2014 suuntaviivoissa vahvistettuja arviointiperusteita, ja komissio voi hyväksyä tällaisia suunnitelmia poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa (ks. analogisesti tuomio 19.7.2016, Kotnik ym., C-526/14, EU:C:2016:570, 43 kohta).
- 32 Tästä seuraa, että vuoden 2014 suuntaviivoilla ei voida luoda jäsenvaltioihin kohdistuvia itsenäisiä velvoitteita vaan niissä vain vahvistetaan edellytykset, joilla pyritään varmistamaan uusiutuvan energian tukien soveltuvuus sisämarkkinoille ja jotka komission on otettava tämän tuomion 29–31 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti huomioon käyttäessään sille SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti kuuluvaa harkintavaltaa. Näin ollen, kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 33 kohdassa, komissio toimii tämän harkintavallan rajoissa todetessaan sisämarkkinoille soveltuvaksi tukiohjelman, jonka osalta kannustavaa vaikutusta koskevan edellytyksen noudattaminen on varmistettu muulla tavalla kuin tekemällä hakemus ennen töiden aloittamista.

- 33 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että vuoden 2014 suuntaviivojen 49 ja 50 kohtaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa otetaan käyttöön uusiutuvan energian tukiohjelma, jonka nojalla hakija voi saada tukea myös siinä tapauksessa, että hakemus on tehty kyseisen hankkeen töiden aloittamisen jälkeen.

### *Toinen kysymys*

- 34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele toisella kysymyksellään lähinnä, onko vuoden 2014 suuntaviivoja tulkittava siten, että valtiontuella voi olla kannustava vaikutus silloin, kun investointia, jonka talouden toimija on tehnyt noudattaakseen toimintansa harjoittamista varten tarpeellisen ympäristöluvan myöntämisedellytysten muutosta, ei todennäköisesti olisi tehty, jos kyseessä olevaa tukea ei olisi maksettu.
- 35 Tältä osin on tärkeää huomata, että vuoden 2014 suuntaviivojen 51 ja 52 kohdan mukaan hakijoiden on tukea hakiessaan kuvailtava toimivaltaisten viranomaisten hyväksymässä lomakkeessa tilannetta, jossa ne olisivat ilman tukea ja joka näin ollen on vaihtoehtoinen skenaario. Kun toimivaltainen viranomainen saa hakemuksen, sen on lisäksi arvioitava kyseisen skenaarion uskottavuus ja vahvistettava, että tuella on vaadittu kannustava vaikutus. Vaihtoehtoinen skenaario on uskottava, jos se on todellinen ja liittyy päätöksenteossa huomioon otettaviin tekijöihin ajankohtana, jolloin tuensaaja tekee investointipäätöksen.
- 36 Kyseisten kohtien sanamuodosta ei siten ilmene, että tuki, jota on haettu sellaisen investoinnin toteuttamista varten, joka on tarpeen, jotta talouden toimija täyttää ympäristöluvan saamiselle asetetut tiukemmat edellytykset, on kaikissa tapauksissa vailla kannustavaa vaikutusta. Näin ollen on katsottava, että tällaisen luvan saamiseksi säädettyjen edellytysten muuttuminen on siinä tapauksessa, ettei tukea makseta, yksi niistä seikoista, jotka kansallisten viranomaisten on otettava huomioon vaihtoehtoisen skenaarion uskottavuuden arvioinnin yhteydessä.
- 37 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että Veejaam, joka on pääasian kantajista ainoa, jota toinen ennakkoratkaisukysymys koskee, yhtäältä on toteuttanut investoinnin, jonka myötä olemassa oleva tuotantolaitteisto korvattiin toisella tuotantolaitteistolla, jotta Viron lainsäädännössä sähköntuotantoon tarvittavan ympäristöluvan saamiselle asetetut uudet edellytykset täytettäisiin, ja toisaalta väittää, että tämä investointi oli mahdollinen ainoastaan sen vuoksi, että odotettiin uusiutuvan energian tuen maksamista.
- 38 Tässä tilanteessa, kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 47 kohdassa, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on määritettävä Veejaamin esittämän vaihtoehtoisen skenaarion uskottavuus ja muun muassa tarkistettava sen todennäköisyys, että kyseinen yhtiö olisi lopettanut toimintansa, jos se ei olisi saanut kyseessä olevaa tukea. Kuten tämän tuomion 26 kohdassa muistutetaan, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on noudatettava tässä arvioinnissa vuoden 2014 päätöksessä ja vuoden 2017 päätöksessä vahvistettuja edellytyksiä. Kyseisen tuomioistuimen tehtävänä on vaihtoehtoisen skenaarion uskottavuuden arvioinnin yhteydessä analysoida useita merkityksellisiä seikkoja ja tekijöitä, kuten tuloja ja menoja, joita Veejaamille olisi kertynyt sellaisessa tilanteessa, jossa tukea ei olisi myönnetty, sähkön tuottamisesta kyseessä olevan ympäristöluvan saamiselle asetettujen uusien edellytysten mukaisesti.

- 39 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että vuoden 2014 suuntaviivoja on tulkittava siten, että valtiontuella voi olla kannustava vaikutus, kun investointia, jonka talouden toimija on tehnyt noudattaakseen toimintansa harjoittamista varten tarpeellisen ympäristöluvan myöntämisedellytysten muutosta, ei todennäköisesti olisi tehty ilman kyseessä olevan tuen maksamista.

### *Kolmas kysymys*

- 40 Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko asetuksen 2015/1589 1 artiklan b ja c alakohdasta tulkittava siten, että voimassa oleva tukiohjelma, jonka komissio on todennut päätöksellään sisämarkkinoille soveltuvaksi, on luonnehdittava kyseisen asetuksen 1 artiklan c alakohdassa tarkoitetuksi uudeksi tueksi, kun kyseisen tukiohjelman soveltamista jatkettiin sen päivän jälkeen, jonka asianomainen jäsenvaltio oli ilmoittanut komissiolle tuen arviointimenettelyssä, joka kyseisellä päätöksellä saatettiin päätökseen, kyseisen ohjelman soveltamisen lopettamisen päiväksi.
- 41 On muistutettava, että asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdassa luetellaan tilanteet, joissa valtiontuki on luonnehdittava voimassa olevaksi tueksi. Erityisesti tämän asetuksen 1 artiklan b alakohdan ii alakohdasta ilmenee, että voimassa oleviksi tuiksi katsotaan hyväksytyt tuet eli tukiohjelmat ja yksittäiset tuet, jotka komissio tai neuvosto on hyväksynyt. Lisäksi kyseisen asetuksen 1 artiklan c alakohdassa määritellään uusi tuki niin, että sillä tarkoitetaan ”tukiohjelmiä ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset”.
- 42 Tältä osin SEUT 107 ja SEUT 108 artiklalla käyttöön otetussa valtiontukien valvontajärjestelmässä menettely on erilainen sen mukaan, ovatko tuet voimassa olevia vai uusia. Voimassa olevat tuet voidaan SEUT 108 artiklan 1 kohdan mukaan toteuttaa sääntöjenmukaisesti niin kauan kuin komissio ei ole todennut niitä sisämarkkinoille soveltumattomiksi, kun taas SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätään, että komissiolle on annettava ajoissa tieto uusien tukien myöntämistä tai voimassa olevien tukien muuttamista koskevista suunnitelmista ja että niitä ei saa toteuttaa ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös (tuomio 28.10.2021, Eco Fox ym., C-915/19–C-917/19, EU:C:2021:887, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 43 Lisäksi on niin, että – kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee – komission tekemä arviointi tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille perustuu taloudellisten tietojen ja niiden olosuhteiden arvioimiseen, jotka vallitsevat kyseisillä markkinoilla sinä ajankohtana, jona komissio tekee päätöksensä, ja siinä otetaan huomioon erityisesti se ajanjakso, jonka ajan kyseistä tukea aiotaan myöntää. Näin ollen voimassa olevan tuen voimassaoloaika on seikka, joka on omiaan vaikuttamaan arviointiin, jonka komissio tekee kyseisen tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille (tuomio 26.10.2016, DEI ja komissio v. Alouminion tis Ellados, C-590/14 P, EU:C:2016:797, 49 kohta).
- 44 Näin ollen voimassa olevan tuen voimassaolon jatkamisesta on pidettävä voimassa olevan tuen muuttamisena ja se merkitsee näin ollen asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan c alakohdan nojalla uutta tukea (ks. vastaavasti tuomio 26.10.2016, DEI ja komissio v. Alouminion tis Ellados, C-590/14 P, EU:C:2016:797, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 45 Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevista tiedoista ilmenee ensinnäkin, että Viron tasavalta on todennut aikaisemman ohjelman sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointiin liittyvässä menettelyssä, että tätä ohjelmaa oli tarkoitus soveltaa vain 31.12.2014 asti,

toiseksi, että komissio otti vuoden 2014 päätöksessä suorittamassaan arvioinnissa huomioon tämän päivämäärän, ja kolmanneksi, että Viron tasavalta piti kyseisen ohjelman voimassa vuosina 2015 ja 2016 eli 31.12.2014 jälkeen.

- 46 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 41 kohdassa muistutettu voimassa olevan tuen käsitteen määritelmä sekä 43 ja 44 kohdassa mainittu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, on todettava, että aikaisempi ohjelma voitiin luonnehtia vuoden 2014 päätöksen antamisen jälkeen ja 31.12.2014 saakka voimassa olevaksi tueksi, koska se oli todettu kyseisessä päätöksessä sisämarkkinoille soveltuvaksi.
- 47 Kyseinen tuki on sitä vastoin luonnehdittava asetuksen 2015/1589 1 artiklan c alakohdassa tarkoitetuksi uudeksi tueksi, joka olisi näin ollen pitänyt ilmoittaa komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti, sen ajanjakson osalta, joka alkoi 1.1.2015 ja päättyi päivänä, jona tehtiin vuoden 2017 päätös, jolla kyseinen ohjelma todettiin sisämarkkinoille soveltuvaksi myös sen voimassaoloajan pidentämisen jälkeen.
- 48 Näiden seikkojen valossa kolmanteen kysymykseen on vastattava, että asetuksen 2015/1589 1 artiklan b ja c alakohtaa on tulkittava siten, että voimassa oleva tukiohjelma, joka on todettu komission päätöksellä sisämarkkinoille soveltuvaksi, on luonnehdittava kyseisen asetuksen 1 artiklan c alakohdassa tarkoitetuksi uudeksi tueksi, kun tukiohjelman soveltamista on jatkettu sen päivän jälkeen, jonka asianomainen jäsenvaltio oli ilmoittanut komissiolle tuen arviointimenettelyssä, joka kyseisellä päätöksellä saatettiin päätökseen, kyseisen ohjelman soveltamisen lopettamisen päiväksi.

#### *Neljäs ja viides kysymys*

- 49 Neljännellä ja viidennellä kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko SEUT 108 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että hyväksytään talouden toimijan hakemus valtiontuen maksamisesta yhtäältä siitä huolimatta, että tässä määräyksessä määrättyä ilmoittamisvelvollisuutta ei ole noudatettu, komission sitä päätöstä edeltäneeltä ajalta, jolla kyseinen tuki on todettu sisämarkkinoille soveltuvaksi, ja toisaalta kun kyseinen toimija on hakenut tukea ajankohtana, jolloin se oli sääntöjenvastainen, koska sitä ei ollut ilmoitettu kyseiselle toimielimelle, vaikka investointi, johon tuki liittyi, toteutettiin ajankohtana, jolloin kyseinen tukiohjelma oli sääntöjenmukainen, koska se oli todettu komission päätöksellä sisämarkkinoille soveltuvaksi.

#### *Tutkittavaksi ottaminen*

- 50 Komissio väittää, että neljäs ja viides kysymys ovat hypoteettisia eikä niitä näin ollen voida ottaa tutkittaviksi, koska Veejaamilla ja Espolla ei ole oikeutta saada mitään tukea aikaisemman tai uuden ohjelman puitteissa. Näille yhtiöille on nimittäin jo maksettu kyseessä olevaa tukea yli 12 vuoden ajan siitä lähtien, kun niiden kummankin voimalaitoksissa aloitettiin sähkön tuotanto, ja Viron lainsäädännön mukaan tämä jakso on enimmäisaika, jolta energiantuottajat voivat saada kyseistä tukea.
- 51 On muistutettava, että olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämällä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin

tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkinnalla ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 2.6.2022, SR (Kääntämiskustannukset siviilioikeudenkäynnissä), C-196/21, EU:C:2022:427, 25 kohta).

- 52 Nyt käsiteltävässä asiassa on riittävää todeta, että vastaus kysymykseen siitä, voivatko Veejaam ja Espo saada valtiontukea tosiseikkojen ja kansallisen oikeuden säännösten sellaisen arvioinnin perusteella, joka kansallisen tuomioistuimen on suoritettava, edellyttää SEUT 108 artiklan 3 kohdan tulkintaa. Ei myöskään ole ilmeistä, ettei tällä kysymyksellä ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen.
- 53 Tästä seuraa, että neljäs ja viides kysymys on otettava tutkittaviksi.

### *Asiakysymys*

- 54 Alustavasti on todettava, että – kuten kolmanteen kysymykseen annetusta vastauksesta ilmenee – aikaisempi ohjelma voidaan luonnehtia asetuksen 2015/1589 1 artiklan c alakohdassa tarkoitetuksi uudeksi tueksi sen jakson osalta, joka alkoi 1.1.2015 ja päättyi vuoden 2017 päätöksen tekemispäivänä, ja että tätä tukea voidaan pitää sääntöjenvastaisena kyseisen jakson osalta, koska se toteutettiin SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätyn ilmoittamisvelvollisuuden vastaisesti. Kyseinen ohjelma voidaan luonnehtia mainitun asetuksen 1 artiklan b alakohdassa tarkoitetuksi voimassa olevaksi tueksi vasta sen jälkeen, kun se on todettu vuoden 2017 päätöksessä sisämarkkinoille soveltuvaksi.
- 55 Seuraavaksi on todettava, että SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätyn kiellon tarkoituksena on sen takaaminen, etteivät tuen vaikutukset toteudu ennen kuin komissiolla on ollut kohtuullisesti aikaa tarkastella kyseessä olevaa suunnitelmaa yksityiskohtaisesti ja aloittaa tarvittaessa saman artiklan 2 kohdassa määrätty menettely. SEUT 108 artiklan 3 kohdassa otetaan siten käyttöön uusia tukia koskevien suunnitelmien ennakkovalvonta (tuomio 12.2.2008, CELF ja ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, 36 ja 37 kohta).
- 56 Unionin tuomioistuin on katsonut tilanteessa, jossa komissio on antanut SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti toteutetun tuen osalta lopullisen päätöksen, jossa se toteaa kyseisen tuen olevan sisämarkkinoille soveltuva SEUT 107 artiklan nojalla, ettei komission lopullisesta päätöksestä seuraa, että tuen toteuttamista koskevien toimien, jotka ovat pätemättömiä sen vuoksi, että niihin on ryhdytty 108 artiklan 3 kohdan viimeisessä virkkeessä tarkoitettun toteuttamiskiellon vastaisesti, pätemättömyys korjaantuu jälkikäteen. Muunlainen tulkinta johtaisi siihen, että kyseessä oleva jäsenvaltio hyötyisi mainitun määräyksen noudattamatta jättämisestä ja että tämän artiklan tehokas vaikutus jäisi toteutumatta (tuomio 24.11.2020, Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 57 Tällaisessa tilanteessa kansallisten tuomioistuinten on unionin oikeuden mukaan määrättävä asianmukaisista toimenpiteistä, joilla sääntöjenvastaisuuden vaikutukset voidaan tehokkaasti korjata. Jos näet tietyn sisämarkkinoille soveltuvan tai soveltumattoman tukisuunnitelman osalta SEUT 108 artiklan 3 kohdan noudattamatta jättämisestä ei aiheudu suurempaa riskiä tai seuraamusta kuin sen noudattamisesta, jäsenvaltioiden kannustimet ilmoittaa tuesta ja odottaa

soveltuvuutta koskevaa päätöstä heikkenisivät huomattavasti, ja siten vastaavasti heikkenisivät myös komission valvontamahdollisuudet (tuomio 24.11.2020, Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, 22 ja 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 58 On kuitenkin erotettava toisistaan tuen SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaiseen toteuttamiseen liittyvien vaikutusten osalta sääntöjenvastaisen tuen takaisinperiminen ja tämän tuen sääntöjenvastaisuuden ajalta maksettava korko (tuomio 24.11.2020, Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 59 Yhtäältä sääntöjenvastaisen tuen takaisinperimisestä on todettava, että ilmoittamatta jääneen tuen ennakoinen maksaminen ei ole ristiriidassa SEUT 108 artiklan 3 kohdan perusteena olevan tavoitteen kanssa eli sen kanssa, että pyritään takaamaan, ettei sisämarkkinoille soveltumatonta tukea koskaan toteuteta, kun komissio antaa lopullisen päätöksen, jossa se toteaa mainitun tuen soveltuvan sisämarkkinoille. Näin ollen kansallinen tuomioistuin ei ole velvollinen määräämään kyseisen tuen takaisin perimisestä (ks. vastaavasti tuomio 24.11.2020, Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 60 Toisaalta kansallisen tuomioistuimen on unionin oikeuden perusteella määrättävä tuensaaja maksamaan korkoa kyseisen tuen sääntöjenvastaisuuden ajalta. Tämä kansallisen tuomioistuimen velvollisuus johtuu siitä, että tuensaaja saa SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesta tuen toteutuksesta perusteetonta etua, joka muodostuu ensinnäkin niiden korkojen maksamatta jättämisestä, jotka tuensaaja olisi maksanut sisämarkkinoille soveltuvan tuen kyseessä olevasta määrästä, jos sen olisi pitänyt lainata tämä määrä markkinoilta odotettaessa komission lopullisen päätöksen tekemistä, ja toiseksi sen kilpailuaseman parantumisesta markkinoiden muihin toimijoihin nähden kyseisen tuen sääntöjenvastaisuuden keston ajan. Kyseisen tuen sääntöjenvastaisuuden vaikutuksena näet on, että yhtäältä kyseiset muut toimijat joutuvat kantamaan riskin – joka lopulta ei toteudu – sisämarkkinoille soveltumattoman tuen toteuttamisesta ja että toisaalta ne joutuvat kestämaan kilpailun kannalta – aikaisemmin kuin niiden olisi pitänyt – sisämarkkinoille soveltuvan tuen vaikutukset (tuomio 24.11.2020, Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, 26 ja 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 61 Siltä osin kuin tämän tuomion 59 ja 60 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan ei ole poissuljettua, että talouden toimijalle voidaan maksaa ennakkoisesti tuki, joka on toteutettu SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätyn ilmoittamisvelvollisuuden vastaisesti, silloin kun komissio antaa lopullisen päätöksen, jossa se toteaa mainitun tuen soveltuvan sisämarkkinoille, mainittu määräys ei myöskään ole esteenä sille, että kyseinen toimija saa tämän tuen tällaista komission päätöstä edeltäneeltä ajalta siitä ajankohdasta lähtien, jona kyseinen toimija on hakenut tuen maksamista.
- 62 Samoin on niin, että kun yhtäältä komissio on jälkikäteen todennut tuen sisämarkkinoille soveltuvaksi ja kun toisaalta talouden toimijalle ei ole maksettu lainkaan tukea sen jakson ajalta, jonka osalta kyseistä tukea olisi pidettävä sääntöjenvastaisena SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätyn velvollisuuden laiminlyönnin vuoksi, kyseistä toimijaa ei voida velvoittaa maksamaan korkoa, sellaisena kuin siihen on viitattu tämän tuomion 60 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä, ajalta, jonka osalta tuki oli sääntöjenvastainen. Tällaisessa tilanteessa ei nimittäin ole syytä korjata sääntöjenvastaisuuden vaikutuksia tämän tuomion 57 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

- 63 Käsiteltävässä asiassa on ensinnäkin todettava neljännen ennakkoratkaisukysymyksen taustalla olevasta tilanteesta, joka koskee vain Veejaamia, että ennakkoratkaisupyyntöä ilmenee, ettei kyseiselle yhtiölle ole maksettu mitään tukea 1.1.2015 ja vuoden 2017 päätöksen antamispäivän välisen jakson aikana.
- 64 Näin ollen, siltä osin kuin on kyse Veejaamista, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä johtopäätökset tämän tuomion 61 ja 62 kohdassa esitetyistä seikoista siltä osin, kuin kyse on kyseisen yhtiön mahdollisuudesta saada mainittua tukea aikaisemman ohjelman puitteissa sitä koskevan hakemuksen esittämisestä alkaen ajanjaksolta, joka alkoi 1.12.2015 ja päättyi vuoden 2017 päätöksen antamispäivänä.
- 65 Toiseksi on todettava viidennestä ennakkoratkaisukysymyksestä, joka koskee Espon tilannetta, että kun otetaan huomioon tämän tuomion 60 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava muun muassa, saiko kyseinen yhtiö tukea kyseisen tuotantolaitteiston asentamiseen vuonna 2009 sellaisen jakson aikana, jona aikaisempaa ohjelmaa ei ollut todettu sisämarkkinoille soveltuvaksi vuoden 2014 päätöksellä, korkojen mahdolliseksi perimiseksi mainitun yhtiön kyseisen tukiohjelman nojalla saamista summista.
- 66 Kaiken edellä esitetyn perusteella neljänteen ja viidenteen kysymykseen on vastattava, että SEUT 108 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä sille, että hyväksytään talouden toimijan hakemus sellaisen valtiontuen maksamisesta, joka on toteutettu tässä määräyksessä määrätyn ilmoittamisvelvollisuuden vastaisesti, yhtäältä komission sitä päätöstä edeltäneeltä ajalta, jolla kyseinen tuki on todettu sisämarkkinoille soveltuvaksi, ja toisaalta, kun kyseinen toimija on hakenut tukea ajankohtana, jolloin se oli sääntöjenvastainen sen vuoksi, että sitä ei ollut ilmoitettu kyseiselle toimielimelle, vaikka investointi, johon tuki liittyi, toteutettiin ajankohtana, jolloin kyseinen tukiohjelma oli sääntöjenmukainen, koska se oli todettu komission päätöksellä sisämarkkinoille soveltuvaksi, edellyttäen, että kummassakin tapauksessa tuensaaja maksaa korkoa mahdollisesti saaduista määristä siltä ajanjaksolta, jonka osalta tuen on katsottu olevan sääntöjenvastainen.

## **Oikeudenkäyntikulut**

- 67 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

### **1) Valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 annettujen suuntaviivojen 49 ja 50 kohtaa**

**on tulkittava siten, että**

**ne eivät ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa otetaan käyttöön uusiutuvan energian tukiohjelma, jonka nojalla hakija voi saada tukea myös siinä tapauksessa, että hakemus on tehty kyseisen hankkeen töiden aloittamisen jälkeen.**

**2) Valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 annettuja suuntaviivoja**

**on tulkittava siten, että**

**valtiontuella voi olla kannustava vaikutus, kun investointia, jonka talouden toimija on tehnyt noudattaakseen toimintansa harjoittamista varten tarpeellisen ympäristöluvan myöntämisedellytysten muutosta, ei todennäköisesti olisi tehty ilman kyseessä olevan tuen maksamista.**

**3) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan b ja c alakohtaa**

**on tulkittava siten, että**

**voimassa oleva tukiohjelma, joka on todettu Euroopan komission päätöksellä sisämarkkinoille soveltuvaksi, on luonnehdittava kyseisen asetuksen 1 artiklan c alakohdassa tarkoitetuksi uudeksi tueksi, kun tukiohjelman soveltamista on jatkettu sen päivän jälkeen, jonka asianomainen jäsenvaltio oli ilmoittanut komissiolle tuen arviointimenettelyssä, joka kyseisellä päätöksellä saatettiin päätökseen, kyseisen ohjelman soveltamisen lopettamisen päiväksi.**

**4) SEUT 108 artiklan 3 kohtaa**

**on tulkittava siten, että**

**se ei ole esteenä sille, että hyväksytään talouden toimijan hakemus sellaisen valtiontuen maksamisesta, joka on toteutettu tässä määräyksessä määrätyn ilmoittamisvelvollisuuden vastaisesti, yhtäältä komission sitä päätöstä edeltäneeltä ajalta, jolla kyseinen tuki on todettu sisämarkkinoille soveltuvaksi, ja toisaalta, kun kyseinen toimija on hakenut tukea ajankohtana, jolloin se oli sääntöjenvastainen sen vuoksi, että sitä ei ollut ilmoitettu kyseiselle toimielimelle, vaikka investointi, johon tuki liittyi, toteutettiin ajankohtana, jolloin kyseinen tukiohjelma oli sääntöjenmukainen, koska se oli todettu komission päätöksellä sisämarkkinoille soveltuvaksi, edellyttäen, että kummassakin tapauksessa tuensaaja maksaa korkoa mahdollisesti saaduista määristä siltä ajanjaksolta, jonka osalta tuen on katsottu olevan sääntöjenvastainen.**

Allekirjoitukset