Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
A. RANTOS
представено на 23 март 2023 година [1]

Дело C-11/22

Est Wind Power OÜ
срещу
AS Elering

(Преюдициално запитване, отправено от Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин, Естония)

„Преюдициално запитване — Помощи, предоставяни от държавите — Подкрепа за енергията от възобновяеми източници — Насоки относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014—2020 г. — Точка 19, подточка 44 и точка 126, бележка под линия 66 — Изграждане на вятърен парк — Понятие „национално разрешително за осъществяването на инвестиционния проект“ — Понятие „започване на работа“

Въведение

1. Настоящото преюдициално запитване се отнася до тълкуването на точка 19, подточка 44 и точка 126, бележка под линия 66 от Насоките относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014—2020 г. (наричани по-нататък „Насоките от 2014 г.“) [2].

2. Запитването е отправено в рамките на спор между дружеството Est Wind Power OÜ (наричано по-нататък „EWP“), производител на енергия от възобновяеми източници, и AS Elering, естонския орган, отговарящ за отпускането на помощи за възобновяема енергия, относно законосъобразността на становище на последния, в което се констатира, че напредъкът по проекта за изграждане на вятърни генератори, изпълняван от EWP, не отговаря на изискванията на националното законодателство, позволяващи на дружеството да получи за изграждането на този вятърен парк помощ за възобновяема енергия въз основа на схема за помощи, приведена в действие от Република Естония.

3. В съответствие с искането на Съда настоящото заключение ще се съсредоточи върху анализа на първия и осмия преюдициален въпрос, които се отнасят до тълкуването на понятията „започване на работа“ и „национално разрешително за осъществяването на инвестиционния проект“, посочени съответно, първото — в точка 19, подточка 44 и

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] ОВ C 200, 2014 г., стр. 1.

точка 126, бележка под линия 66 от Насоките от 2014 г., а второто — в съображение 42 от Решение от 6 декември 2017 г. относно измененията на естонската схема за помощи за възобновяеми енергийни източници и комбинирано производство на енергия (държавна помощ SA.47354)[3] (наричано по-нататък „Решението от 2017 г.“), като и двете представляват необходими изисквания за получаване на въпросните помощи.

Правна уредба

Правото на Съюза

Насоките от 2014 г.

4. Точка 19, подточка 44 от Насоките от 2014 г. съдържа следното определение:

„започване на работа“ означава започване на строителните работи по инвестицията или поемане на първия твърд ангажимент за поръчване на оборудване или други ангажименти, които правят инвестицията необратима, в зависимост от това кое е първо във времето. Закупуването на земя и подготвителните работи, като например получаване на разрешителни и провеждане на предварителни проучвания за осъществимост, не се считат за започване на работа […];“.

5. В точка 50 от Насоките се уточнява:

„Комисията счита, че помощта не включва стимулиращ ефект за получателя във всички случаи, в които работата по проекта е започнала преди получателят да кандидатства за помощ пред националните органи. В случай че получателят започне да работи по проект преди да кандидатства за помощ, евентуално предоставената помощ във връзка с този проект ще бъде счетена за несъвместима с вътрешния пазар“.

6. Точка 126 от Насоките предвижда по-специално:

„[…]

От 1 януари 2017 г. се прилагат следните изисквания:

помощта е предоставена след провеждане на конкурентна тръжна процедура въз основа на ясни, прозрачни и недискриминационни критерии […]“.

7. Съгласно бележка под линия 66, отнасяща се до точка 126 от Насоките:

„Инсталациите, които са започнали работ[а] преди 1 януари 2017 г. и са получили потвърждение на помощта от държавата членка преди тази дата, могат да получат помощ въз основа на схемата, ко[я]то е в сила към датата на потвърждението“.

[3] ОВ C 121, 2018 г., стр. 7.

Решението от 2017 г.

8. Текстът на съображения 42—44 от Решението от 2017 г. е следният:

„(42) Бележка под линия 66 от [Насоките от 2014 г.] може да се приеме за транспониране на правния принцип на оправданите правни очаквания и е тясно свързана с изискването за стимулиращ ефект на държавните помощи. На практика това означава, че производителите, чийто проект е бил на такъв етап на развитие към 1 януари 2017 г., че е изглеждало много вероятно той да бъде завършен, трябва да бъдат считани от органите, предоставящи помощи, за съществуващи производители, поради което да получат помощта въз основа на съществуващата схема за помощ (оправдани правни очаквания). Това изисква най-малкото възложителите да са получили необходимото национално разрешително за осъществяването на проекта и да имат законното право да използват земята, върху която ще се реализира проектът.

(43) С определението за „започване на работа“ в точка 19, подточка 44 от [Насоките от 2014 г.] се предоставят повече подробности в това отношение. Поради това бележка под линия 66 от [Насоките от 2014 г.] следва да се разбира и тълкува от предоставящите помощи органи с оглед на това. В тази връзка Комисията отбелязва, че държавите членки остават отговорни за правилното прилагане на мерките за помощи чрез своите компетентни органи.

(44) В случай че предоставящият помощите орган счита, че работата по конкретен проект е започнала по смисъла на точка 19, подточка 44 от [Насоките от 2014 г.] преди 1 януари 2017 г., Комисията счита, че тази преценка се отнася за този проект като такъв“.

Естонското право

9. Член 59 от Elektrituruseadus (Закон за пазара на електроенергия) (Riigi Teataja от 30 юни 2020 г., наричан по-нататък „ELTS“) е озаглавен „Помощ“ и предвижда в редакцията в сила до 31 октомври 2021 г.:

„(1) Производителят има право да получи от оператора на преносни мрежи помощта, посочена в настоящия член: 1) за производството на електроенергия, ако е използвал инсталация за производство на енергия от възобновяеми източници за тази цел с ефективна мощност, която не надхвърля 125 MW;

[…].

(2) Операторът на преносни мрежи изплаща помощ на производителя по негово искане:

[…].

(2^1) Помощта, посочена в параграф 2 от настоящия член, представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 [ДФЕС], която се предоставя в съответствие с Насоките от [2014 г.], както и въз основа на Решението от [2017 г.].

(2^2) Помощта, посочена в параграф 2 от настоящия член, за енергията, произведена от производствена инсталация с електрическа мощност най-малко 1 MW, може да бъде поискана от производител, който, що се отнася до инвестиционния проект, свързан с тази производствена инсталация, е започнал работата най-късно на 31 декември 2016 г., като е извършил поне едно от следните действия:

1) започнал е производството на електроенергия;

2) започнал е строителните работи във връзка с посочения инвестиционен проект;

3) поел е твърд ангажимент за поръчване на съоръжения за изграждане на производствена инсталация;

4) поел е други ангажименти, които правят инвестицията необратима, с изключение на придобиването на земята, върху която е разположена производствената инсталация, получаването на разрешителни и подготвителните работи, които не са част от ангажиментите, които правят инвестицията необратима.

(2^3) Когато производителят поиска становище от оператора на преносни мрежи относно съответствието с изискванията, посочени в параграф 2^2 от настоящия член, становището трябва да бъде дадено в срок от 90 дни от получаването на искането.

[…]“.

Спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

10. EWP предприема следните стъпки за изграждане на вятърен парк с 28 вятърни генератора с обща мощност 64,4 MW в Päite-Vaivina на територията на община Тоила (Естония): на 27 април 2004 г. дружеството сключва договор за абонамент с оператора на преносната мрежа Elering и плаща за това такси за присъединяване в размер на 522 813,93 евро; през 2008 г. EWP изгражда в обекта мачти за измерване на скоростта на вятъра и прави разходи за това в размер на 212 002,15 евро; с договор от 11 май 2010 г. EWP придобива правото на строеж върху 28-те парцела, предвидени за изграждането на планирания вятърен парк.

11. На 19 януари 2016 г. общинската администрация на Тоила издава визата за проектиране на вятърния парк и на 4 февруари 2016 г. EWP подава заявление за издаване на разрешение за строеж. На 20 април 2016 г. Министерството на отбраната отказва да одобри проекта за строеж на вятърния парк, а с постановление от 26 април 2016 г. общинската администрация на Тоила отказва да издаде необходимото разрешение за строеж. След този отказ EWP подава жалби срещу тези решения за отказ.

12. На 29 септември 2020 г. EWP отправя искане за становище до Elering съгласно член 59, параграф 2^3 от ELTS относно съответствието на планирания инвестиционен проект с условията, посочени в член 59, параграф 2^2 от този закон. В становището си от 13 април 2021 г. Elering приема, че този проект не отговаря на предвидените в тази разпоредба условия и че следователно EWP не може да се квалифицира като „съществуващ производител“ по смисъла на националното законодателство.

13. На 13 май 2021 г. EWP подава жалба за отмяна във връзка с въпросното становище до Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин, Естония) — запитващата юрисдикция, и я моли да разпореди на Elering да преразгледа искането му.

14. Запитващата юрисдикция отбелязва, че е поискала в рамките на главното производство становище от Европейската комисия на основание член 29, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2015/1589[4] относно тълкуването на съображение 42 от Решението от 2017 г., и по-специално относно съдържащото се в него понятие „съществуващ производител“.

15. В становище от 17 януари 2020 г. Комисията отговаря, че съображение 42 от Решението от 2017 г. следва да се тълкува в смисъл, че към 1 януари 2017 г. „изпълнителите трябва да са получили необходимото национално разрешително за осъществяването на проекта и да имат законното право да ползват земята, върху която ще се реализира проектът“. Тя добавя, че тези две изисквания, заедно с една от трите алтернативи, посочени в първото изречение на точка 19, подточка 44 от Насоките от 2014 г., е трябвало да бъдат изпълнени, за да може дружеството да се счита за „съществуващ производител“ и по този начин да се ползва от държавна помощ, съвместима с вътрешния пазар по силата на Решението от 2017 г.

16. С оглед на това становище запитващата юрисдикция приема, че е необходимо допълнително изясняване на понятията „започване на работа“, „строителни работи по инвестицията“, „други ангажименти, които правят инвестицията необратима“ и „национално разрешително за осъществяването на инвестиционния проект“, посочени в точка 19, подточка 44 и в точка 126 от Насоките от 2014 г., както и на произтичащите от това изисквания за националната администрация във връзка с оценката на вероятността даден инвестиционен проект да бъде осъществен.

17. При тези обстоятелства Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли правилата на Европейския съюз в областта на държавните помощи, и по-специално първата алтернатива на понятието „започване на работа“ в точка 19, подточка 44 от [Насоките от 2014 г.], а именно „започване на строителните работи по инвестицията“, да се тълкуват в смисъл, че означават започване на всякакви строителни работи, свързани с инвестиционен проект, или само започване на строителни работи, свързани с инсталацията от инвестиционния проект, с която ще се произвежда енергия от възобновяеми източници?

2) Трябва ли правилата на Европейския съюз в областта на държавните помощи, и по-специално първата алтернатива на понятието „започване на работа“ в точка 19, подточка 44 от [Насоките от 2014 г.], а именно „започване на строителните работи по инвестицията“, да се тълкуват в смисъл, че в съответствие с принципа на защита на оправданите правни очаквания в положение, при което компетентният орган на държавата членка е установил започването на строителните работи във връзка с дадена инвестиция, същият трябва допълнително да прецени какъв етап на развитие на инвестиционния проект е достигнат и каква е вероятността този инвестиционен проект да бъде завършен?

[4] Регламент на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ L 248, 2015 г., стр. 9).

3) При утвърдителен отговор на предходния въпрос: може ли при оценката на етапа на развитие на инвестиционния проект да се вземат предвид други обективни обстоятелства, например висящи правни спорове, които възпрепятстват продължаването на инвестиционния проект?

4) От значение ли е в настоящия случай, че в решение от 5 март 2019 г., Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172), точки 61 и 68, Съдът посочва, че наличието или липсата на стимулиращ ефект не може да се счита за ясен и прост критерий, който да се прилага от националните органи, тъй като, за да се провери дали той е изпълнен, е необходимо във всеки конкретен случай да се правят сложни икономически преценки, поради което такъв критерий не е в съответствие с изискването критериите за прилагане на дадено освобождаване да са ясни и прости за прилагане от националните органи?

5) При утвърдителен отговор на предходния въпрос: трябва ли правилата на Европейския съюз в областта на държавните помощи, и по-специално бележка под линия 66 към точка 126 от [Насоките от 2014 г.] във връзка с точка 19, подточка 44 от [същите насоки], да се тълкуват в смисъл, че при проверката на критерия за започване на работа не е необходимо във всеки конкретен случай да се прави икономическа оценка на инвестиционния проект от страна на националния орган?

6) При утвърдителен отговор на предходния въпрос: трябва ли правилата на Европейския съюз в областта на държавните помощи, и по-специално последната алтернатива на понятието „започване на работа“ в точка 19, подточка 44 от [Насоките от 2014 г.], а именно „други ангажименти, които правят инвестицията необратима“, да се тълкуват в смисъл, че каквито и да са други ангажименти — с изключение на закупуването на земя и подготвителните работи (като получаване на разрешение за строеж) — правят инвестицията необратима, без значение от разходите за поетите ангажименти?

7) Трябва ли правилата на Европейския съюз в областта на държавните помощи, и по-специално понятието „започване на работа“ в точка 19, подточка 44 от [Насоките от 2014 г.], да се тълкуват в смисъл, че задължителните условия за започването на работа са наличието на право на ползване на земята от производителя и наличието на национално разрешително за осъществяването на инвестиционния проект?

8) При утвърдителен отговор на предходния въпрос: трябва ли понятието „национално разрешително за осъществяването на инвестиционен проект“ да се тълкува с оглед на националното право и възможно ли е да става въпрос само за разрешително, въз основа на което да се извършат строителните работи във връзка с инвестиционния проект?“.

18. Писмени становища представят EWP, Elering, естонското правителство и Комисията. Те излагат становища и в съдебното заседание за изслушване на устните състезания, проведено на 12 януари 2023 г.

Анализ

По допустимостта на преюдициални въпроси от първи до шести

19. В самото начало е необходимо да се разгледа възражението за недопустимост, повдигнато от Комисията във връзка с първите шест преюдициални въпроса.

20. Комисията приема, че с оглед на отговорите, които следва да се дадат на седмия и осмия преюдициален въпрос, преюдициални въпроси от първи до шести са недопустими или във всеки случай са неотносими.

21. Във връзка с това Комисията твърди, че сред условията за предоставяне на помощта в съображение 42 от Решението от 2017 г. се изисква производителят да е получил необходимото национално разрешително за осъществяване на проекта и да има законно право да ползва земята, върху която ще бъде осъществен проектът, за да бъде считан за „съществуващ производител“ към 1 януари 2017 г. Тя обаче счита, че в случая това не е така, тъй като от акта за преюдициално запитване е видно, че към тази дата EWP не е разполагало с необходимото разрешително от естонските власти, за да изгражда въпросния вятърен парк. Според Комисията от това следва, че едно от условията, предвидени в Решението от 2017 г., не е изпълнено, поради което преюдициални въпроси от първи до шести са неотносими.

22. Макар да следва да се отбележи, че няма спор по това, че „националното разрешително[, необходимо за осъществяването на проекта]“, е една от необходимите предпоставки, за да може инвеститор да бъде квалифициран като „съществуващ производител“, за да получи помощ по естонската схема за държавни помощи, налага се изводът, че този термин не е дефиниран нито в Решението от 2017 г., нито в Насоките от 2014 г., нито е пояснен видът на необходимото „национално разрешително“ (оттук впрочем и искането на запитващата юрисдикция за уточняване на вида на необходимото разрешително, което е предмет на седмия и осмия преюдициален въпрос).

23. Ето защо, щом въпросът за тълкуването на понятието „национално разрешително“ е предмет на различни тълкувания между страните, без да е окончателно решен, считам, че въпроси от първи до шести относно определянето на основния критерий за предоставяне на помощи остават относими и че поради това възражението за недопустимост, повдигнато от Комисията, следва да се отхвърли.

По същество

Предварителни бележки

24. С осемте си преюдициални въпроса запитващата юрисдикция иска Съдът да тълкува Насоките от 2014 г., за да установи дали компетентният национален орган, а именно операторът на преносна мрежа Elering, правилно е отказал да признае на EWP статут на „съществуващ производител“ към 31 декември 2016 г. — статут, който би му позволил да ползва стара схема за помощи, която е заменена от 1 януари 2017 г.

25. В това отношение следва да се припомни, че в Решението от 2017 г. се предвижда, че от 1 януари 2017 г. помощите за производителите на електроенергия от възобновяеми източници в Естония ще се предоставят посредством състезателна процедура. В естонската схема обаче е предвидена дерогация, доколкото задължението за предоставяне на такава помощ чрез състезателна процедура не се прилага по отношение на „[и]нсталациите, които *са започнали работа* преди 1 януари 2017 г. и са получили потвърждение на помощта от държавата членка преди тази дата“.

26. С преюдициалните си въпроси запитващата юрисдикция иска по-конкретно да получи разяснения за обхвата на тази дерогация.

27. Преди да пристъпя към анализа, с оглед на значението му за въпросите, на които Съдът ще трябва да отговори, считам за необходимо да заема позиция по обсъдения в съдебното заседание въпрос за обхвата на Насоките от 2014 г. и за техния обвързващ характер в контекста на настоящото дело.

28. В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда преценката на съвместимостта на мерките за помощ с вътрешния пазар на основание член 107, параграф 3 ДФЕС е от изключителната компетентност на Комисията, която действа под контрола на юрисдикциите на Съюза. В това отношение Комисията се ползва с широка свобода на преценка, чието упражняване предполага извършването на комплексни преценки от икономическо и социално естество. При упражняване на правото си на преценка Комисията може да приеме насоки, за да определи критериите, въз основа на които възнамерява да преценява съвместимостта с вътрешния пазар на планираните от държавите членки мерки за помощ [5].

29. Съгласно установената съдебна практика насоките, приети от Комисията чрез съобщения, по принцип само обвързват тази институция при упражняването на правото ѝ на преценка и не могат да породят самостоятелни правни задължения в тежест на държавите членки [6]. Така в областта на държавните помощи само решенията, приети от Комисията, имат обвързващо действие спрямо държавите членки, които са длъжни да гарантират спазването им.

30. Следва обаче да се отбележи, че Решението от 2017 г. се основава на Насоките от 2014 г. и изрично се позовава на тях, което може да им придаде обвързваща сила. Всъщност условията, изброени в Насоките от 2014 г., които са възпроизведени и приети като критерии за съвместимост в Решението от 2017 г., следователно са неразделна част от последното, поради което Комисията изисква спазването им от страна на Република Естония [7].

31. Освен това както от Решението от 2017 г., така и от коментарите на естонското правителство става ясно, че Република Естония е привела схемата за държавни помощи в съответствие с уредбата, предвидена в Насоките от 2014 г., така че условията за предоставяне на въпросните помощи да са ако не идентични, то поне в съответствие с

[5] Вж. в този смисъл решение от 19 юли 2016 г., Kotnik и др. (C-526/14, EU:C:2016:570, т. 37—39).

[6] Вж. в този смисъл решения от 19 юли 2016 г., Kotnik и др. (C-526/14, EU:C:2016:570, т. 40), и от 15 декември 2022 г., Veejaam и Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, т. 30).

[7] В това отношение следва да се отбележи, че както възможността за предоставяне на изключение от новата система за провеждане на тръжна процедура (описана в съображения 34 и 35 от Решението от 2017 г.), така и условията за предоставяне на държавни помощи (определени в съображения 36—44 от Решението от 2017 г.) се основават на Насоките от 2014 г.

Насоките от 2014 г.[8]. В този смисъл, като уведомява за проект за държавни помощи в съответствие с Насоките, държавата членка цели да „гарантира“, че Комисията ще обяви помощта, за която е направено уведомление, за съвместима с член 107, параграф 3 ДФЕС, доколкото Насоките водят до самоограничаване на Комисията при упражняването на правото ѝ на преценка[9].

32. Освен това, да се приеме в настоящия случай, че разпоредбите на Насоките, посочени от Комисията в Решението от 2017 г. като критерии за разрешаване на предоставената помощ, нямат обвързващо действие спрямо Република Естония, би било равносилно на това в случая да се приеме, че последната не е обвързана от Решението от 2017 г. и следователно може да избегне произтичащите от него задължения — подход, който очевидно е несъвместим с постоянната практика на Съда, цитирана в точка 29 от настоящото заключение.

33. Освен това считам, че обстоятелството, че във формулировката на преюдициалните си въпроси запитващата юрисдикция не се е позовала (пряко) на съображенията от Решението от 2017 г., които препращат към разпоредбите на Насоките от 2014 г., а на Насоките, не може да постави под въпрос горните констатации или да породи някакво съмнение относно допустимостта на отправените от запитващата юрисдикция преюдициални въпроси.

По първия преюдициален въпрос

34. С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи как следва да се тълкува първият случай, попадащ в обхвата на понятието „започване на работа“, предвиден в точка 19, подточка 44 от Насоките от 2014 г., а именно „започване на строителните работи по инвестицията“.

35. По-конкретно, като се има предвид фактът, че EWP вече е извършило монтажа на мачтите за измерване на скоростта на вятъра и необходимото присъединяване, първият въпрос е дали такива работи представляват „започване на строителните работи по инвестицията“ по смисъла на горепосочената разпоредба, както твърди EWP, или това понятие се отнася само до започването на строителните работи по инсталациите за производство на електроенергия от възобновяеми източници и следователно — в случая — по вятърните генератори, както твърдят Elering и естонското правителство[10].

36. В самото начало следва да се отбележи, че определението, дадено в точка 19, подточка 44, първо изречение от Насоките от 2014 г., което е възпроизведено в съображение 36 от Решението от 2017 г., не дава възможност да се определи видът работи,

[8] Вж. например съображение 37 от Решението от 2017 г., в което Комисията отбелязва, че определението на понятието „съществуващ производител“ в естонския закон е в съответствие с понятието „започване на работа“, съдържащо се в точка 19, подточка 44 от Насоките от 2014 г.

[9] Без случаят да е такъв по настоящото дело, следва обаче да се уточни, че държавите членки запазват възможността да уведомяват Комисията за проекти за държавни помощи, които не отговарят (или не изцяло) на предвидените в Насоките критерии, без това непременно да означава, че Комисията няма да даде разрешение за подобни проекти. Вж. в този смисъл решения от 19 юли 2016 г., Kotnik и др. (C-526/14, EU:C:2016:570, т. 43), и от 15 декември 2022 г., Veejaam и Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, т. 31).

[10] Позицията на Комисията, изглежда, е близка до поддържаната от тези две страни, без това да следва ясно от устното ѝ становище, тъй като в съдебното заседание тази институция главно се съсредоточава по-абстрактно върху критериите за предоставяне на помощи, посочени в Решението от 2017 г., без да даде конкретно становище по случая. Поради причините, посочени в точка 21 от настоящото заключение, Комисията впрочем не представя писмено становище по този въпрос.

обхванат от понятието „строителни работи по инвестицията“, нито да се определи праг по отношение на разходите, над който следва да се приеме, че започнатите работи отговарят на условията за получаване на помощта.

37. Необходимо е обаче да се припомни, че понятието „започване на работа“, както следва от съображение 42 от Решението от 2017 г., позволява да се определи дали възложителят може да се приеме за „съществуващ производител“ на електроенергия от възобновяеми източници към 1 януари 2017 г. Така според това съображение, за да може възложителят да се приеме за „съществуващ производител“, е трябвало към тази дата проектът да е „на такъв етап на развитие […], че е изглеждало *много вероятно*[11] той да бъде завършен“. В същото съображение се уточнява, че инвеститор, който отговаря на условията, за да бъде квалифициран като „съществуващ производител“, следва да получи помощта въз основа на съществуващата схема за помощ, по-специално с оглед на „принципа на оправданите правни очаквания“[12].

38. Следва също така да се подчертае, че естонският режим на държавните помощи има за цел да гарантира, че само определена категория производители може да се квалифицира като „съществуващи производители“, за да се ползва по изключение от помощ въз основа на старата схема, без да подлежи на новия режим на състезателна процедура, като такова изключение освен това спомага за улесняване на прехода от старата към новата схема за помощи[13].

39. От съображение 42 от Решението от 2017 г. следва също, че целта на промените, които Република Естония е направила в схемата за държавни помощи (и които са били одобрени от Комисията в това решение), включително промените, свързани с понятието „съществуващ производител“, са имали за цел именно да приравнят към производителите на електроенергия от възобновяеми източници, които вече са активни на пазара, определена категория производители, чието навлизане на пазара е било много вероятно с оглед на напредъка на (вече извършените) работи, както и на вече получените от националните органи гаранции в това отношение.

40. С оглед на горните съображения считам, че следва да се отхвърли предложеното от EWP тълкуване, че самият факт на започване на работите по инвестиционния му проект бил достатъчен, за да бъде квалифицирано като „съществуващ производител“, така че да получи помощта на основание Решението от 2017 г.

41. Макар да не се оспорва, че извършените от EWP работи действително съставляват един от необходимите етапи за изграждането и експлоатацията на планирания вятърен парк, представеното от EWP тълкуване е трудно съвместимо с условията за предоставяне на помощта, както следват от Решението от 2017 г.

42. Подкрепяното от EWP тълкуване би довело, на първо място, до разширяване на понятието „съществуващ производител“, което не намира подкрепа в това решение, тъй като би довело до приравняване към производителите, които вече са активни на пазара (и към тези, чието навлизане на пазара предстои), на производители, чиято работа е на ранен етап и за която няма гаранция (към 31 декември 2016 г.), че ще бъде завършена.

[11] Курсивът е мой.

[12] Вж. съображение 42 от Решението от 2017 г.

[13] Вж. съображения 34, 35 и 40 от Решението от 2017 г.

Тълкуването, възприето от EWP, обаче позволява на всеки производител, независимо от естеството на извършената работа и вече направените инвестиции, да поиска предоставянето на държавни помощи.

43. На второ място, както бе отбелязано в точки 37—39 от настоящото заключение, не е достатъчно работата по изграждането на вятърния парк просто да е започнала — тя трябва да е на такъв етап на развитие, че инвестицията да е *необратима*, поради което да има *голяма вероятност* работата да бъде извършена.

44. Според мен това означава, че понятието „започване на работа“ предполага не само да са извършени всички подготвителни работи (включително получаване на разрешение за строеж), но и да е имало оценка на обема на направените разходи, извършените инвестиции и поетите задължения спрямо общата стойност на проекта. Все пак, макар EWP да оспорва оценката на Elering относно дела на разходите за извършените от EWP работи спрямо общите разходи за въпросния проект, страните не спорят, че изграждането на вятърните генератори (което в случая дори още не е започнало) представлява най-значителната част от общите разходи по проекта [14].

45. С оглед на гореизложеното (и по-специално на съображение 42 от Решението от 2017 г.) считам, че понятието „започване на строителните работи по инвестицията“ следва да се тълкува като отнасящо се в случая до изграждането на инсталациите за производство на електроенергия.

46. На трето място, следва да се припомни, че от определението за *започване на работа* в точка 19, подточка 44 от Насоките от 2014 г. изрично се изключват „подготвителните работи като […] провеждане на предварителни проучвания за осъществимост“.

47. В зависимост от фактическите констатации, които запитващата юрисдикция следва да направи в това отношение, изглежда, че характеристиките и целите на инсталация като ветроизмервателните мачти (както и предприетите от EWP постъпки за изграждане на необходимото присъединяване) се приближават по-скоро до „предварително проучване за осъществимост“, което позволява на съответния инвеститор да определи дали избраното място е подходящо за изграждане на вятърен парк, преди да пристъпи към необходимите действия за осъществяване на тази инвестиция [15].

48. Поради това от гореизложените данни, изглежда, следва, че към 1 януари 2017 г. проектът на EWP не е бил на такъв етап на развитие, че да е изглеждало много вероятно, че ще бъде завършен, и да е трябвало да получи помощта въз основа на съществуващата схема за помощи по смисъла на съображение 42 от Решението от 2017 г.

[14] В това отношение Elering счита, че изграждането и разполагането на вятърните генератори представляват почти 80 % от общите разходи по проекта.

[15] Това означава в случая, че съответният инвеститор определя предпочитаното географско местоположение, като взема предвид морфологичните характеристики на избраното място и съответните метеорологични условия за изграждане на вятърен парк. Това обаче по принцип предполага инвеститорът да проучи няколко места чрез поставяне на мачти за измерване на скоростта на вятъра, за да може да установи идеалното място за изграждане на вятърен парк, както и вятърния потенциал на избраното място, без това непременно да означава, че на всяко от местата, на които първоначално са поставени тези мачти, ще бъде изграден вятърен парк. В този смисъл разходите, направени от EWP, следва да се разглеждат по-скоро като общи и текущи разходи, а не като (необратими) разходи, свързани с инфраструктурата на вятърния парк.

49. С оглед на изложеното предлагам на първия преюдициален въпрос да се отговори в смисъл, че правилата на Европейския съюз в областта на държавните помощи, и по-специално първата алтернатива на понятието „започване на работа“ в точка 19, подточка 44 от Насоките от 2014 г., а именно „започване на строителните работи по инвестицията“, следва да се тълкуват в смисъл, че изразът „строителни работи“ не означава започване на всякакви строителни работи, свързани с инвестиционен проект, а само започване на строителните работи по ветрогенераторните инсталации за производство на електроенергия от възобновяеми източници.

По осмия преюдициален въпрос

50. С осмия си въпрос запитващата юрисдикция най-напред иска да се установи дали понятието „*национално разрешително* за осъществяването на инвестиционния проект“ трябва да се тълкува с оглед на националното право. Освен това този съд желае да получи разяснения относно вида на разрешителното, което се изисква за изграждане на вятърен парк. По-конкретно, докато в точка 19, подточка 44 от Насоките от 2014 г. не се посочва видът на необходимото разрешително, в съображение 42 от Решението от 2017 г. се изисква „възложителите да са получили необходимото национално разрешително за осъществяването на проекта“ [16].

51. Следва да се отбележи, че страните в главното производство са в несъгласие помежду си относно съдържанието, което следва да се даде на понятието „национално разрешително“. От една страна, Elering, естонското правителство и Комисията приемат, че националното разрешително предполага разрешение за строеж, тоест разрешително, с което пряко се предоставя правото за строеж на вятърния парк. От друга страна, EWP счита, че не е задължително това да бъде окончателното разрешение, издадено за изграждането на всички части на проекта, и че в случая критерият за национално разрешително вече е изпълнен поради наличието на общ градоустройствен план, който включва вятърния парк.

52. При липсата на разяснения относно вида на изискваното разрешително в Решението от 2017 г. и на хармонизация на равнището на правото на Съюза следва най-напред да се отбележи, че понятието „национално разрешително“ трябва да се тълкува с оглед на националното право. В това отношение трябва да се отбележи, от една страна, както следва от постоянната съдебна практика, че Съдът не може да се произнася по тълкуването на националната правна уредба [17]. От друга страна, е важно да се подчертае, че в рамките на правото си на преценка запитващата юрисдикция е длъжна да се съобрази с Решението от 2017 г. [18].

[16] В самото начало следва да се отбележи, че Съдът ще бъде приканен да се произнесе по този въпрос само ако прецени, че на седмия преюдициален въпрос следва да се отговори утвърдително. Такъв отговор обаче, изглежда, следва пряко от текста на Решението от 2017 г. В това отношение в точка 19, подточка 44 от Насоките от 2014 г. се посочва, че закупуването на земя и получаването на „национално разрешително“ са част от подготвителните работи, а в съображение 42 от Решението от 2017 г. недвусмислено се изисква инвеститорът да има право да ползва земята и да притежава „национално разрешително“, за да бъде квалифициран като „съществуващ производител“.

[17] Вж. в този смисъл решение от 8 септември 2022 г., Ametic (C-263/21, EU:C:2022:644, т. 64).

[18] Вж. в този смисъл решение от 15 декември 2022 г., Veejaam и Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, т. 26), и заключението ми по дело Veejaam и Espo (C-470/20, EU:C:2022:430, т. 24).

53. В това отношение следва да се припомни, че получаването на национално разрешително е едно от условията, за да може инвеститор да се квалифицира като „съществуващ производител“ и на това основание да се ползва от старата схема за помощи, тъй като получаването на такова разрешително обикновено предшества настъпването на събитие, свързано с трите случая, предвидени в точка 19, подточка 44 от Насоките от 2014 г.

54. По-конкретно, в съображение 42 от Решението от 2017 г. се изисква към 1 януари 2017 г. производителят да е получил необходимото национално разрешително за осъществяването на проекта (и да има законно право да използва земята, върху която ще се реализира проектът). Освен това от установената в това съображение връзка с принципа на оправданите правни очаквания следва, че националните разрешителни трябва да бъдат получени по такъв начин, че да породят оправдани правни очаквания за реализирането на инвестиционния проект. С други думи, въпросният проект трябва да е на такъв етап, че да изглежда много вероятно той да бъде завършен, като се имат предвид както напредъкът на работите, така и гаранциите, получени от публичните органи в това отношение.

55. Ето защо в крайна сметка запитващата юрисдикция ще трябва да прецени дали в съответствие с националното право изискваните условия за проектиране на вятърния парк на EWP са били изпълнени към 31 декември 2016 г., и по-специално дали градоустройственият план, публикуван от общинската администрация на Тоила на 19 януари 2016 г., може да се счита за достатъчен, за да се установи дали EWP е получило необходимото „национално разрешително“ по смисъла на съображение 42 от Решението от 2017 г.

56. Следва обаче да се уточни, че от констатациите на запитващата юрисдикция става ясно, че макар в градоустройствения план да се допуска осъществяването на проекта, като се определят някои от неговите параметри, този план представлява само документ с общо приложение, който сам по себе си не позволява изграждането на вятърен парк. За изграждането на различните съоръжения, съставляващи вятърния парк, включително по-специално за изграждането на вятърните генератори, изглежда, се изискват допълнителни разрешителни, включително разрешение за строеж [19].

57. Освен това, с оглед на установената в съображение 42 от Решението от 2017 г. връзка между принципа на оправданите правни очаквания и изискваното национално разрешително, споделям позицията на Elering и на естонското правителство, а именно че у предприятието не може да се породят оправдани правни очаквания по отношение на осъществяването на инвестиционен проект, докато не бъдат изпълнени всички изисквания по националното право. Всъщност само законосъобразно установеното положение може да попадне в обхвата на принципа на оправданите правни очаквания. Следователно този принцип не може да се прилага, когато правното положение не е окончателно установено или когато са изпълнени само някои от правните изисквания, а други не са. Освен това този принцип не защитава самата възможност или перспектива за придобиване на право в бъдеще, по-специално когато то е обвързано с допълнителни условия, какъвто, изглежда, е настоящият случай (като се има предвид, че впоследствие планът за устройство на територията ще даде възможност за издаване на разрешение за строеж, но при условие че бъдат получени други разрешителни).

[19] Това, изглежда, се потвърждава от фактите в основата на главното производство, по-специално от отказа на Министерството на отбраната да одобри плановете за изграждане на вятърния парк, и от отказа на общинската администрация в Тоила да издаде разрешението за строеж, поискано от EWP.

58. Обстоятелството обаче, че съгласно сведенията, съдържащи се в преюдициалното запитване, на 20 април 2016 г. Министерството на отбраната отказва да одобри проекта за изграждане на вятърния парк, а с постановление от 26 април 2016 г. общинската администрация на Тоила отказва да издаде разрешение за строеж, изглежда, показва, че не са били налични всички необходими национални разрешителни по смисъла на съображение 42 от Решението от 2017 г. (и че изобщо не са могли да бъдат налице предвид посочените откази) преди 31 декември 2016 г.

59. С оглед на гореизложеното предлагам на осмия въпрос да се отговори в смисъл, че понятието „национално разрешително за осъществяването на инвестиционния проект“ следва да се дефинира с оглед на националното право. Освен това, в случай че осъществяването на инвестиционен проект налага извършването на строителни работи, за които се изисква разрешение за строеж, „националното разрешително за осъществяването на инвестиционен проект“ може да бъде само разрешение за строеж, тоест окончателно разрешение, по силата на което се извършват строителните работи.

Заключение

60. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на отправените от Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин, Естония) преюдициални въпроси по следния начин:

„1) Точка 19, подточка 44 от Насоките относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014—2020 г.

трябва да се тълкува в смисъл, че

първата алтернатива на понятието „започване на работа“, а именно „започване на строителните работи по инвестицията“, не означава започване на всякакви строителни работи, свързани с инвестиционен проект, а само започване на строителните работи по ветрогенераторните инсталации за производство на електроенергия от възобновяеми източници.

2) Насоките относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014—2020 г.

трябва да се тълкуват в смисъл, че:

– понятието „национално разрешително за осъществяването на инвестиционния проект“ трябва да се дефинира с оглед на националното право, като същевременно съответства на решенията, приети от Европейската комисия в областта на държавните помощи;

– в случай че осъществяването на инвестиционен проект налага извършването на строителни работи, за които се изисква разрешение за строеж, „националното разрешително за осъществяването на инвестиционен проект“ може да бъде само разрешение за строеж, тоест окончателно разрешение, по силата на което се извършват строителните работи“.