Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ATHANASIOS RANTOS
23 päivänä maaliskuuta 2023 [1]

Asia C-11/22

Est Wind Power OÜ
vastaan
AS Elering

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tallinna Halduskohus (Tallinnan hallintotuomioistuin, Viro))

Ennakkoratkaisupyyntö – Valtiontuet – Uusiutuvan energian tuki – Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 – 19 kohdan 44 alakohta ja 126 kohdan alaviite 66 – Tuulipuiston rakentaminen – Käsite ”kansallinen lupa investointihankkeen toteuttamiseen” – Käsite ”töiden alkaminen”

Johdanto

1. Nyt esillä oleva ennakkoratkaisupyyntö koskee valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 annettujen suuntaviivojen (jäljempänä vuoden 2014 suuntaviivat) 19 kohdan 44 alakohdan ja 126 kohdan alaviitteen 66 tulkintaa. [2]

2. Tämä pyyntö on esitetty oikeusriidassa, jossa vastakkain ovat yhtäältä Est Wind Power OÜ -yhtiö (jäljempänä EWP), joka tuottaa energiaa uusiutuvista lähteistä, ja toisaalta AS Elering, joka on tuen myöntämisestä uusiutuvalle energialle vastaava Viron viranomainen, ja jossa on kyse Eleringin antaman sellaisen lausunnon lainmukaisuudesta, jossa todetaan, että EWP:n aloittaman tuulipuiston rakentamishankkeen edistymisaste ei ole sellainen, että se täyttäisi vaatimukset, jotka kansallisessa lainsäädännössä on asetettu sille, että tämä yhtiö voisi saada kyseisen tuulipuiston rakentamiseen uusiutuvalle energialle myönnettävää tukea Viron tasavallan käyttöön ottaman tukiohjelman perusteella.

3. Unionin tuomioistuin pyynnöstä tässä ratkaisuehdotuksessa keskitytään arvioimaan ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä, joka koskee vuoden 2014 suuntaviivojen 19 kohdan 44 alakohdassa ja 126 kohdan alaviitteessä 66 tarkoitettua käsitettä ”töiden alkaminen”, ja kahdeksatta ennakkoratkaisukysymystä, joka koskee uusiutuvia energianlähteitä sekä sähkön ja lämmön yhteistuotantoa koskevan Viron tukiohjelman muutoksista 6.12.2017

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

[2] EUVL 2014, C 200, s. 1.

tehdyn päätöksen (valtiontuki SA.47354) (jäljempänä vuoden 2017 päätös)[3] 42 perustelukappaleessa tarkoitettua käsitettä ”kansallinen lupa investointihankkeen toteuttamiseen”; nämä molemmat ovat edellytyksiä kyseessä olevan tuen myöntämiselle.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Vuoden 2014 suuntaviivat

4. Vuoden 2016 suuntaviivojen 19 kohdan 44 alakohtaan sisältyy seuraava määritelmä:

”’töiden alkamisella’ tarkoitetaan joko investointiin liittyvien rakennustöiden alkamista tai ensimmäistä laillisesti velvoittavaa sitoumusta tilata laitteita tai muuta sitoumusta, joka tekee investoinnista peruuttamattoman, riippuen siitä, kumpi on ajallisesti ensimmäinen. Maan ostoa ja valmistelutöitä, kuten lupien hankkimista ja alustavien toteutettavuustutkimusten tekemistä, ei katsota töiden alkamiseksi – –”

5. Näiden suuntaviivojen 50 kohdassa tarkennetaan seuraavaa:

”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.”

6. Kyseisten suuntaviivojen 126 kohdassa määrätään muun muassa seuraavaa:

”– –

Seuraavia vaatimuksia sovelletaan 1. tammikuuta 2017 alkaen:

Tuki on myönnettävä tarjouskilpailumenettelyssä selkein, läpinäkyvin ja syrjimättömin perustein – –”

7. Samojen suuntaviivojen 126 kohdan alaviitteessä 66 todetaan seuraavaa:

”Laitoksille, jotka aloittivat työt ennen 1. tammikuuta 2017 ja olivat saaneet jäsenvaltiolta vahvistuksen tuesta ennen kyseistä päivää, voidaan myöntää tukea vahvistuksen ajankohtana voimassa olleen ohjelman perusteella.”

[3] EUVL 2018, C 121, s. 7.

Vuoden 2017 päätös

8. Vuoden 2017 päätöksen 42–44 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”(42) [Vuoden 2014 suuntaviivojen] alaviitettä 66 voidaan pitää luottamuksensuojaa koskevan oikeusperiaatteen täytäntöönpanemisena, ja se liittyy läheisesti valtiontuen kannustavuutta koskevaan vaatimukseen. Tämä merkitsee konkreettisesti sitä, että tukea myöntävien viranomaisten on pidettävä niitä tuottajia, joiden hanke oli 1.1.2017 sellaisessa kehitysvaiheessa, että se erittäin suurella todennäköisyydellä saatettaisiin valmiiksi, olemassa olevina tuottajina, joten niiden pitäisi saada tukea olemassa olevan tukiohjelman perusteella (perusteltu luottamus). Tämä edellyttää ainakin sitä, että hankkeen kehittäjät ovat hankkineet hankkeen toteuttamiseen tarvittavan kansallisen luvan ja että niillä on laillinen oikeus käyttää maata, jolla hanketta aletaan toteuttaa.

(43) [Vuoden 2014 suuntaviivojen] 19 kohdan 44 alakohtaan sisältyvästä töiden alkamisen käsitteestä ilmenee tältä osin lisää yksityiskohtia. Tukea myöntävien viranomaisten on siten tarkasteltava ja tulkittava [vuoden 2014 suuntaviivojen] alaviitettä 66 ottamalla huomioon tämän näkökohdan. Komissio huomauttaa tältä osin, että jäsenvaltiot ovat toimivaltaisten viranomaistensa välityksellä edelleen vastuussa tukitoimenpiteiden asianmukaisesta toteuttamisesta.

(44) Siinä tapauksessa, että tukea myöntävä viranomainen katsoo, että tiettyyn hankkeeseen liittyvät rakennustyöt on aloitettu [vuoden 2014 suuntaviivojen] 19 kohdan 44 alakohdassa tarkoitetussa merkityksessä ennen 1.1.2017, komissio katsoo, että tämä arviointi koskee kyseistä hanketta sellaisenaan.”

Viron oikeus

9. Sähkömarkkinalain (elektrituruseadus; Riigi Teataja 30.6.2020; jäljempänä ELTS) 59 §:n, jonka otsikko on ”Tuki”, 31.10.2021 saakka voimassa olleessa versiossa säädettiin seuraavaa:

”(1) Tuottajalla on oikeus saada siirtoverkonhaltijalta tässä pykälässä tarkoitettua tukea: 1) sähkön tuottamiseen, kun tuottaja on tuottanut sitä uusiutuvasta lähteestä tuotantolaitteistolla, jonka nettoteho on enintään 125 MW.

– –

(2) Siirtoverkonhaltija maksaa tuottajalle tukea sen esittämän hakemuksen perusteella:

– –

(2^1) Tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettu tuki on [SEUT] 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, jota myönnettäessä noudatetaan [vuoden 2014] suuntaviivoja sekä [vuoden 2017] päätöstä.

(2^2) Tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettua tukea energialle, jota tuotetaan tuotantolaitteistolla, jonka nettoteho on vähintään 1 MW, voi hakea tuottaja, joka on viimeistään 31.12.2016 aloittanut kyseistä tuotantolaitteistoa koskevaan investointihankkeeseen liittyvät työt vähintään yhdellä seuraavista tavoista:

1) aloittanut sähkön tuottamisen

2) aloittanut kyseiseen investointihankkeeseen liittyvät rakennustyöt

3) tehnyt itseään sitovan sitoumuksen tilata laitteita tuotantolaitoksen rakentamista varten

4) tehnyt minkä tahansa muun sitoumuksen, joka tekee kyseisestä investointihankkeesta peruuttamattoman; investointihankkeen peruuttamattomaksi tekeviksi sitoumuksiksi ei lueta tuotantolaitoksen sijaintipaikkana olevan kiinteistön hankintaa, lupien hankkimista tai valmistelutöitä.

(2^3) Kun tuottaja pyytää siirtoverkonhaltijalta lausuntoa siitä, onko tuottajan hanke tämän pykälän 2^2 momentissa tarkoitettujen edellytysten mukainen, siirtoverkonhaltijan on annettava lausunto 90 päivän kuluessa kyseisen pyynnön vastaanottamisesta.

_ _”

Pääasia, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

10. EWP, jonka tarkoituksena on ollut perustaa Päite-Vaivinaan Toilan kunnan (Viro) alueelle tuulipuisto, joka muodostuu 28 tuulivoimalasta, joiden yhteisteho on 64,4 MW, on toteuttanut seuraavat toimet: yhtiö teki 27.4.2004 siirtoverkonhaltija Eleringin kanssa liittymissopimuksen ja maksoi sen perusteella liittymismaksuja 522 813,93 euroa; EWP rakensi vuonna alueelle 2008 tuulenmittausmastot, joista sille aiheutui kustannuksia 212 002,15 euroa, ja EWP hankki 11.5.2010 tehdyllä sopimuksella vuokraoikeudet 28 kiinteistölle, joita tarvittiin suunnitellun tuulipuiston rakentamiseen.

11. Toilan kunnanhallitus julkaisi 19.1.2016 tuulipuiston suunnittelua koskevat ehdot, ja EWP haki 4.2.2016 rakennuslupaa. Puolustusministeriö kieltäytyi 20.4.2016 hyväksymästä tuulipuiston rakentamishanketta, ja Toilan kunnanhallitus kieltäytyi 26.4.2016 tekemällään päätöksellä myöntämästä tarvittavaa rakennuslupaa. Hakemusten hylkäämisen jälkeen EWP haki muutosta näihin hylkäyspäätöksiin.

12. EWP pyysi ELTS:n 59 §:n 2^3 momentin perusteella 29.9.2020 Eleringiltä lausuntoa siitä, oliko suunniteltu investointihanke kyseisen lain 59 §:n 2^2 momentissa säädettyjen edellytysten mukainen. Elering totesi 13.4.2021 antamassaan lausunnossa, ettei tämä hanke ollut kyseisessä säännöksessä säädettyjen edellytysten mukainen ja että EWP:tä ei tämän vuoksi voitu pitää kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettuna ”olemassa olevana tuottajana”.

13. EWP nosti 13.5.2021 kyseessä olevasta lausunnosta kumoamiskanteen Tallinna Halduskohusissa (Tallinnan hallintotuomioistuin, Viro) ja vaati, että Elering oli velvoitettava käsittelemään sen hakemus uudelleen.

14. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että se oli pyytänyt pääasiassa asetuksen (EU) 2015/1589[4] 29 artiklan 1 kohdan perusteella Euroopan komissiolta lausuntoa vuoden 2017 päätöksen 42 perustelukappaleen tulkinnasta ja erityisesti siihen sisältyvän olemassa olevan tuottajan käsitteestä.

15. Komissio oli vastannut 17.1.2020 antamallaan lausunnolla, että vuoden 2017 päätöksen 42 perustelukappaletta oli tulkittava siten, että siinä vaadittiin, että 1.1.2017 mennessä ”hankkeen kehittäjät ovat hankkineet hankkeen toteuttamiseen tarvittavan kansallisen luvan ja että niillä on myös laillinen oikeus käyttää maata, jolla hanketta aletaan toteuttaa”. Komissio lisäsi, että näiden kahden edellytyksen ja yhden vuoden 2014 suuntaviivojen 19 kohdan 44 alakohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetuista kolmesta vaihtoehdosta on täytyttävä, jotta yritystä voidaan pitää olemassa olevana tuottajana ja jotta se voi siten saada valtiontukea, joka soveltuu sisämarkkinoille vuoden 2017 päätöksen nojalla.

16. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo tämä lausunto huomioon ottaen tarpeelliseksi saada lisää selvennystä vuoden 2014 suuntaviivojen 19 kohdan 44 alakohdassa ja 126 kohdassa tarkoitetuista käsitteistä ”töiden alkaminen”; ”investointiin liittyvät rakennustyöt”; ”muu sitoumus, joka tekee investoinnista peruuttamattoman” ja ”kansallinen lupa investointihankkeen toteuttamiseen” ja niistä kansallisille viranomaisille seuraavista vaatimuksista, kun kyse on sen arvioimisesta, kuinka suurella todennäköisyydellä investointihanke saatetaan valmiiksi.

17. Tässä tilanteessa Tallinna Halduskohus päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko valtiontukia koskevia Euroopan unionin sääntöjä, mukaan lukien erityisesti [vuoden 2014 suuntaviivojen] 19 kohdan 44 alakohdassa olevan töiden alkamisen käsitteen ensimmäistä vaihtoehtoa 'investointiin liittyvien rakennustöiden alkaminen' tulkittava niin, että tällaista rakennustyötä on minkä tahansa investointihankkeeseen liittyvän rakennustyön aloittaminen, vai niin, että tällaista rakennustyötä ovat ainoastaan sellaiset rakennustyöt, jotka liittyvät investointihankkeeseen kuuluvaan laitokseen, jolla ryhdytään tuottamaan uusiutuvaa energiaa?

2) Onko valtiontukia koskevia unionin sääntöjä, mukaan lukien erityisesti [vuoden 2014 suuntaviivojen] 19 kohdan 44 alakohdassa olevan töiden alkamisen käsitteen ensimmäistä vaihtoehtoa 'investointiin liittyvien rakennustöiden alkaminen' tulkittava niin, että tilanteessa, jossa jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen on todennut investointiin liittyvien rakennustöiden alkaneen, jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on luottamuksensuojan periaatteen mukaisesti lisäksi arvioitava sitä, mihin kehitysvaiheeseen investointihanke on edennyt ja kuinka suurella todennäköisyydellä investointihanke saadaan valmiiksi?

3) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, voidaanko investointihankkeen kehitysvaihetta arvioitaessa ottaa huomioon myös muita objektiivisia seikkoja, kuten keskeneräiset oikeusriidat, jotka muodostavat esteen investointihankkeen jatkamiselle?

[4] Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annettu neuvoston asetus (EUVL 2015, L 248, s. 9).

4) Onko nyt käsiteltävässä asiassa merkitystä unionin tuomioistuimen 5.3.2019 antaman tuomion Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172) 61 ja 68 kohdilla, joiden mukaan kannustavan vaikutuksen olemassaoloa tai sen puuttumista ei voida pitää selkeänä kriteerinä, jota kansallisten viranomaisten on yksinkertaista soveltaa, koska erityisesti vaikutuksen olemassaolon varmistaminen edellyttäisi tapauskohtaisia ja monimutkaisia taloudellisia arviointeja, minkä vuoksi tällainen kriteeri ei siis olisi sen vaatimuksen mukainen, että poikkeukseen sovellettavat kriteerit ovat selkeitä ja sellaisia, että kansallisten viranomaisten on yksinkertaista soveltaa niitä?

5) Mikäli edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko valtiontukea koskevia Euroopan unionin sääntöjä, mukaan lukien erityisesti [vuoden 2014 suuntaviivojen] 126 kohdan alaviitettä 66 luettuna yhdessä [niiden] 19 kohdan 44 alakohdan kanssa tulkittava niin, että jäsenvaltion viranomainen ei töiden alkamisen kriteeriä tarkistaessaan ole velvollinen esittämään investointihankkeelle tapauskohtaista taloudellista arviointia?

6) Mikäli edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko valtiontukea koskevia Euroopan unionin sääntöjä, mukaan lukien erityisesti [vuoden 2014 suuntaviivojen] 19 kohdan 44 alakohdassa olevan töiden alkamisen käsitteen viimeistä vaihtoehtoa 'muu sitoumus, joka tekee investoinnista peruuttamattoman', tulkittava niin, että investoinnista tekee peruuttamattoman mikä tahansa muu sitoumus, maan ostoa ja valmistelutöitä lukuun ottamatta (mukaan lukien rakennusluvan hankinta), riippumatta kyseisen sitoumuksen kustannuksista?

7) Onko valtiontukea koskevia Euroopan unionin sääntöjä, mukaan lukien erityisesti [vuoden 2014 suuntaviivojen] 19 kohdan 44 alakohdassa olevaa töiden alkamisen käsitettä tulkittava niin, että sen ehdottomana edellytyksenä on, että tuottajalla on maankäyttöoikeus ja kansallinen lupa investointihankkeen toteuttamiseen?

8) Mikäli edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko käsitettä 'kansallinen lupa investointihankkeen toteuttamiseen' tulkittava kansallisen lainsäädännön perusteella ja voidaanko sellaisena pitää vain lupaa, jonka perusteella voidaan suorittaa investointihankkeeseen liittyviä rakennustöitä?”

18. EWP, Elering, Viron hallitus ja Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia, Nämä asianosaiset ovat lisäksi esittäneet suullisia huomautuksia 12.1.2023 pidetyssä istunnossa.

Asian tarkastelu

Ensimmäisen, toisen, kolmannen, neljännen, viidennen ja kuudennen ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottaminen

19. Aluksi on tarkasteltava komission esittämää oikeudenkäyntiväitettä, joka koskee kuutta ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä.

20. Komissio katsoo, että seitsemänteen ja kahdeksanteen ennakkoratkaisukysymykseen annettavat vastaukset huomioon ottaen ensimmäinen, toinen, kolmas, neljäs, viides ja kuudes ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta tai ne joka tapauksessa ovat merkityksettömiä.

21. Komissio väittää, että vuoden 2017 päätöksen 42 perustelukappaleessa vaaditaan eräänä edellytyksenä tuen myöntämiselle, että jotta tuottajaa voidaan pitää 1.1.2017 olemassa olevana tuottajana, sen on pitänyt saada hankkeen toteuttamiseen tarvittava kansallinen lupa ja sillä on oltava laillinen oikeus käyttää maata, jossa hanketta aletaan toteuttaa. Komissio arvioi, että tilanne ei nyt käsiteltävässä asiassa ole tämä, koska ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että EWP:llä ei tänä ajankohtana ollut Viron viranomaisten antamaa lupaa aloittaa kyseessä olevan tuulipuiston rakentaminen. Komission mukaan tästä seuraa, ettei yksi vuoden 2017 päätöksessä määrätyistä edellytyksistä ole täyttynyt, joten ensimmäinen, toinen, kolmas, neljäs, viides ja kuudes ennakkoratkaisukysymys eivät ole asiassa merkityksellisiä.

22. Vaikka on huomattava, ettei ole riitautettu sitä, että ”[hankkeen toteuttamiseen tarvittava] kansallinen lupa” on eräs tarpeellisista ennakkoedellytyksistä sille, että investoijaa voidaan pitää olemassa olevana tuottajana niin, että se voi saada tukea Viron valtiontukiohjelman perusteella, on todettava, että vuoden 2017 päätöksessä tai vuoden 2014 suuntaviivoissa ei määritellä tätä käsitettä tai esitetä täsmennyksiä sen suhteen, minkä tyyppistä kansallista lupaa vaaditaan (mikä sitä paitsi on syynä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnölle, joka koskee vaaditun luvan tyypin selvennystä, joka on seitsemännen ja kahdeksannen ennakkoratkaisukysymyksen kohteena).

23. Näin ollen on niin, että siltä osin kuin asianosaiset tulkitsevat kansallisen luvan käsitettä eri tavoin ja että tätä tulkintakysymystä ei ole lopullisesti ratkaistu, katson, että ensimmäinen, toinen, kolmas, neljäs, viides ja kuudes kysymys, jotka koskevat tuen myöntämisen kannalta keskeisimmän kriteerin määritelmää, ovat edelleen merkitykselliset ja että komission esittämä oikeudenkäyntiväite on siten hylättävä.

Asiakysymykset

Alustavat huomautukset

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää kahdeksalla ennakkoratkaisukysymyksellään unionin tuomioistuinta tulkitsemaan vuoden 2014 suuntaviivoja sen määrittämiseksi, onko toimivaltainen kansallinen viranomainen eli Elering-siirtoverkonhaltija kieltäytynyt perustellusti tunnustamasta EWP:lle asemaa 31.12.2016 olemassa olleena tuottajana; tämän aseman perusteella EWP olisi voinut saada tukea sellaisen aiemman tukiohjelman perusteella, joka on korvattu 1.1.2017 alkaen.

25. Tältä osin on muistutettava, että vuoden 2017 päätöksessä määrättiin, että tuet sellaisten tuottajien hyväksi, jotka tuottavat Virossa energiaa uusiutuvista lähteistä, myönnetään 1.1.2017 alkaen tarjouskilpailumenettelyssä. Viron tukiohjelmassa säädetiin kuitenkin poikkeuksesta, koska velvollisuutta turvautua tarjouskilpailumenettelyyn tällaisen tuen myöntämiseksi ei sovellettu laitoksiin, ”jotka *aloittivat* työt ennen 1. tammikuuta 2017 ja olivat saaneet jäsenvaltiolta vahvistuksen tuesta ennen kyseistä päivää”.

26. Ennakkoratkaisukysymyksillään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selkeyttämään nimenomaan tämän poikkeuksen soveltamisalaa.

27. Katson, että ennen arviointia on tarpeen ottaa kantaa kysymykseen, josta keskusteltiin istunnossa ja joka koskee vuoden 2014 suuntaviivojen soveltamisalaa ja niiden pakottavuutta nyt käsiteltävän asian yhteydessä, sillä tämä kysymys on merkityksellinen niiden kysymysten kannalta, jotka unionin tuomioistuinta pyydetään ratkaisemaan.

28. Tässä yhteydessä on muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen arvioiminen, soveltuvatko tukitoimenpiteet SEUT 107 artiklan 3 kohdan nojalla sisämarkkinoille, kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan, jonka käyttämistä 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. [5]

29. Niin ikään vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission julkaisemalla hyväksymät suuntaviivat sitovat lähtökohtaisesti ainoastaan tätä toimielintä silloin, kun se käyttää harkintavaltaansa, eikä niillä voida luoda jäsenvaltioihin kohdistuvia itsenäisiä velvoitteita. [6] Näin ollen valtiontukien alalla ainoastaan komission tekemät päätökset sitovat jäsenvaltioita, jotka ovat velvollisia varmistamaan, että niitä noudatetaan.

30. On kuitenkin todettava, että vuoden 2017 päätöksessä tukeudutaan vuoden 2014 suuntaviivoihin ja viitataan niihin nimenomaisesti, mikä on omiaan tekemään niistä velvoittavat. Vuoden 2014 suuntaviivoissa luetellut edellytykset, jotka toistetaan ja hyväksytään vuoden 2017 päätöksessä yhteensopivuutta koskevina kriteereinä, ovat nimittäin erottamaton osa tätä päätöstä, joten komissio vaatii Viron tasavaltaa noudattamaan niitä. [7]

31. Sekä vuoden 2017 päätöksestä että Viron hallituksen huomautuksista ilmenee lisäksi selvästi, että Viron tasavalta on mukauttanut valtiontukiohjelmansa vuoden 2014 suuntaviivoissa määrättyyn kehykseen siten, että kyseessä olevien tukien myöntämistä koskevat edellytykset ovat – elleivät täysin identtiset vuoden 2014 suuntaviivojen kanssa – ainakin näiden suuntaviivojen mukaiset. [8] Kun jäsenvaltio ilmoittaa valtiontukisuunnitelmasta, joka on suuntaviivojen mukainen, se pyrkii ”varmistumaan” siitä, että komissio toteaa ilmoitetun tuen olevan SEUT 107 artiklan 3 kohdan mukaista, sillä suuntaviivat merkitsevät sitä, että komissio rajoittaa oman harkintavaltansa käyttämistä. [9]

32. Se, että tässä asiassa todettaisiin, että suuntaviivojen määräykset, jotka komissio on vuoden 2017 päätöksessä yksilöinyt myönnetyn tuen hyväksymistä koskeviksi kriteereiksi, eivät sitoisi Viron tasavaltaa, merkitsisi nyt käsiteltävässä asiassa sitä, että vuoden 2017 päätöksen ei

5 Ks. vastaavasti tuomio 19.7.2016, Kotnik ym. (C-526/14, EU:C:2016: 570, 37–39 kohta).

6 Ks. vastaavasti tuomio 19.7.2016, Kotnik ym. (C-526/14, EU:C:2016: 570, 40 kohta) ja tuomio 15.12.2022, Veejaam ja Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, 30 kohta).

7 Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että sekä mahdollisuus säätää uutta kilpailuttamisjärjestelmää koskevasta poikkeuksesta (jota kuvataan vuoden 2017 päätöksen 34 ja 35 perustelukappaleessa) että valtiontuen myöntämisen edellytykset (jotka sisältyvät vuoden 2017 päätöksen 36–44 perustelukappaleeseen) perustuvat vuoden 2014 suuntaviivoihin.

8 Ks. esimerkiksi vuoden 2017 päätöksen 37 perustelukappale, jossa komissio toteaa, että Viron lainsäädännössä säädetty ”olemassa olevan tuottajan” ilmaisun määritelmä on yhteensoveltuva vuoden 2014 suuntaviivojen 19 kohdan 44 alakohdassa olevan käsitteen ”rakennustöiden aloittaminen” kanssa.

9 Vaikka tilanne nyt käsiteltävässä asiassa ei ole tämä, on kuitenkin täsmennettävä, että jäsenvaltioilla on edelleen oikeus ilmoittaa komissiolle valtiontukisuunnitelmista, jotka eivät (tai eivät kokonaan) täytä suuntaviivoissa määrättyjä kriteereitä, eikä tämä välttämättä merkitse sitä, ettei komissio anna lupaa tällaisille suunnitelmille. Ks. vastaavasti tuomio 19.7.2016, Kotnik ym. (C-526/14, EU:C:2016: 570, 43 kohta) ja tuomio 15.12.2022, Veejaam ja Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, 31 kohta).

katsottaisi sitovan Viron tasavaltaa ja että se voisi siten välttää tästä päätöksestä johtuvat velvoitteet; tällainen ratkaisu ei selvästikään olisi sopusoinnussa tämän ratkaisuehdotuksen 29 kohdassa mainitun unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa.

33. Arvioin lisäksi, että edellä olevia toteamuksia ei voida kyseenalaistaa sillä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole ennakkoratkaisukysymystensä sanamuodossa viitannut (suoraan) vuoden 2017 päätöksen perustelukappaleisiin, joissa viitataan vuoden 2014 suuntaviivojen määräyksiin, vaan pikemminkin viimeksi mainittuihin määräyksiin, eikä siitä voi aiheutua minkäänlaisia epäilyjä sen osalta, voidaanko ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät ennakkoratkaisukysymykset ottaa tutkittaviksi.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

34. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään, miten vuoden 2014 suuntaviivojen 19 kohdan 44 alakohtaan sisältyvää töiden alkamisen käsitteen ensimmäistä vaihtoehtoa eli investointiin liittyvien rakennustöiden alkamista pitäisi tulkita.

35. Kun otetaan huomioon, että EWP on jo pystyttänyt tuulenmittausmastoja ja tehnyt tarpeellisia liittymiä, ensimmäisellä kysymyksellä halutaan tarkemmin ottaen selvittää, onko tällaisissa töissä kyse edellä mainitussa määräyksessä tarkoitetusta investointiin liittyvien rakennustöiden alkamisesta – kuten EWP väittää – vai tarkoitetaanko tällä käsitteellä pelkästään sellaisten rakennustöiden alkamista, jotka liittyvät energiaa uusiutuvista lähteistä tuottaviin laitoksiin eli nyt käsiteltävässä asiassa tuulivoimaloihin, kuten Elering ja Viron hallitus väittävät.[10]

36. On huomattava heti alkuun, että vuoden 2014 suuntaviivojen 19 kohdan 44 alakohdan ensimmäisessä virkkeessä esitetyn määritelmän, joka on toistettu vuoden 2017 päätöksen 36 perustelukappaleessa, perusteella ei ole mahdollista yksilöidä sitä, minkä tyyppisiä töitä käsite ”investointiin liittyvien rakennustöiden alkaminen” kattaa, tai osoittaa kustannusten osalta kynnystä, jonka ylittymisestä lähtien alkaneiden töiden tulisi katsoa täyttävän tuen saamisen edellytykset.

37. On kuitenkin muistettava, että – kuten vuoden 2017 päätöksen 42 perustelukappaleesta ilmenee – töiden alkamisen käsitteellä pyritään määrittämään, voidaanko hankkeen kehittäjää pitää energiaa uusiutuvista lähteistä tuottavana ”olemassa olevana tuottajana” 1.1.2017 vai ei. Jotta tuottajaa voidaan pitää ”olemassa olevana tuottajana”, vaaditaan, että hanke oli tänä ajankohtana sellaisessa ”kehitysvaiheessa, että se *erittäin suurella todennäköisyydellä*[11] saataisiin valmiiksi”. Samassa perustelukappaleessa täsmennetään, että investoijan, joka täyttää edellytykset sille, että sitä voidaan pitää ”olemassa olevana tuottajana”, pitäisi saada tukea voimassa olevan tukiohjelman perusteella muun muassa ”luottamuksensuojan periaatteen” mukaisesti.[12]

[10] Vaikuttaa siltä, että komission näkemys on lähempänä näiden kahden asianosaisen puoltamaa näkemystä, vaikka tämä ei kuitenkaan ilmene selkeästi sen suullisista huomautuksista, sillä istunnossa komissio keskittyi abstraktimmalla tavalla vuoden 2017 päätökseen sisältyviin tuen myöntämistä koskeviin kriteereihin ottamatta konkreettista kantaa käsiteltävään asiaan. Tämän ratkaisuehdotuksen 21 kohdassa mainituista syistä komissio ei ole myöskään jättänyt tätä kysymystä koskevia kirjallisia huomautuksia.

[11] Kursivointi tässä.

[12] Ks. vuoden 2017 päätöksen 42 perustelukappale.

38. On korostettava lisäksi, että koska Viron valtiontukiohjelmalla pyritään varmistamaan se, että vain yhtä tuottajien erityisryhmää voidaan pitää olemassa olevina tuottajina siten, että kyseiset tuottajat voivat poikkeuksellisesti saada tukea vanhan ohjelman perusteella ilman, että niihin sovellettaisiin uutta kilpailuttamisjärjestelmää, tällainen poikkeus helpottaa osaltaan siirtymistä vanhasta ohjelmasta uuteen. [13]

39. Vuoden 2017 päätöksen 42 perustelukappaleesta ilmenee myös, että niiden muutosten tavoitteena, jotka Viron tasavalta on tehnyt tukiohjelmaansa (ja jotka komissio on tässä päätöksessä hyväksynyt) –mukaan lukien olemassa olevan tuottajan käsitteeseen tehdyt muutokset – on ollut nimenomaan rinnastaa energiaa uusiutuvista lähteistä tuottaviin markkinoilla jo toimiviin tuottajiin eräs ryhmä tuottajia, joiden tulo markkinoille oli erittäin todennäköinen ottaen huomion (jo tehtyjen) töiden edistymisaste ja kansallisilta viranomaisilta tältä osin jo saadut takeet.

40. Edellä esitetyn perusteella olen sitä mieltä, että on syytä hylätä EWP:n esittämä tulkinta, jonka mukaan pelkästään se, että sen investointihankkeeseen liittyvät työt ovat alkaneet, olisi riittävää, jotta sitä voitaisiin pitää ”olemassa olevana tuottajana”, jotta se voisi saada tukea vuoden 2017 päätöksen perusteella.

41. Vaikka on kiistatonta, että EWP:n tekemissä töissä on kyse yhdestä suunnitellun tuulipuiston rakentamiseen ja toimintaan tarvittavista vaiheista, on kuitenkin niin, että tämän yhtiön esittämä tulkinta on vaikeaa sovittaa yhteen tuen myöntämistä koskevien edellytysten kanssa, sellaisina kuin ne ilmenevät vuoden 2017 päätöksestä.

42. EWP:n ehdottama tulkinta johtaisi ensinnäkin olemassa olevan tuottajan käsitteen laajentamiseen, mille ei löydy tukea tästä päätöksestä, koska siitä seuraisi se, että markkinoilla jo toimiviin tuottajiin (ja niihin jotka ovat välittömästi tulossa markkinoille) rinnastettaisiin tuottajia, joiden työt ovat vasta varhaisessa vaiheessa ja joiden osalta ei (31.12.2016) ollut olemassa mitään takeita siitä, että työt saadaan päätökseen. Jokainen tuottaja voisi EWP:n tekemän tulkinnan perusteella vaatia valtiontuen myöntämistä suoritettujen töiden ja jo tehtyjen investointien luonteesta riippumatta.

43. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 37–39 kohdassa todettiin, ei toiseksi ole riittävää, että tuulipuiston rakentamiseen liittyvät työt ovat yksinkertaisesti alkaneet, vaan lisäksi edellytetään, että töiden edistymisaste on sellainen, että investoinnista on tullut *peruuttamaton* siten, että työt tehdään *suurella todennäköisyydellä*.

44. Nähdäkseni tämä merkitsee, että töiden alkamisen käsite edellyttää paitsi sitä, että kaikki valmistelutyöt (mukaan lukien rakennusluvan hankkiminen) on suoritettu loppuun, myös sitä, että aiheutuneiden kustannusten määrää, toteutettuja investointeja ja tehtyjä sitoumuksia on arvioitu suhteessa hankkeen kokonaiskustannuksiin. Vaikka EWP kiistää Eleringin arvioinnit, jotka koskevat sen tekemistä töistä aiheutuneiden kustannusten osuutta kyseessä olevan hankkeen kokonaiskustannuksista, asianosaiset eivät kiistä sitä, että kyseisen hankkeen kokonaiskustannuksista kaikkein merkittävin osa aiheutuu tuulivoimaloiden rakentamisesta (jota nyt käsiteltävässä asiassa ei vielä ole edes aloitettu). [14]

[13] Ks. vuoden 2017 päätöksen 34, 35 ja 40 perustelukappale.

[14] Elering on arvioinut tältä osin, että tuulivoimaloiden rakentamisesta ja pystyttämisestä aiheutuu 80 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista.

45. Edellä esitetyn (ja muun muassa vuoden 2017 päätöksen 42 perustelukappaleen) perusteella olen sitä mieltä, että investointiin liittyvien rakennustöiden alkamisen käsitettä on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan nyt käsiteltävässä asiassa sähköä tuottavien laitosten rakentamista.

46. On muistettava kolmanneksi, että vuoden 2014 suuntaviivojen 19 kohdan 44 alakohdassa olevan *töiden alkamisen* määritelmän ulkopuolelle on jätetty nimenomaisesti ”valmistelutyöt kuten – – alustavien toteutettavuustutkimusten tekeminen”.

47. Ellei tosiseikkoja koskevista toteamuksista, joiden tekeminen kuuluu ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle tältä osin, muuta johdu, vaikuttaa siltä, että tuulenmittausmastojen kaltaisten laitosten (ja EWP:n tarpeellisten liittymien hankkimiseksi toteuttamien toimenpiteiden) ominaispiirteet ja tavoitteet muistuttavat pikemminkin alustavia toteutettavuustutkimuksia, joiden avulla asianomainen investoija voi määrittää, onko valittu paikka sopiva tuulipuiston rakentamiseen, ennen kuin se ryhtyy tämän investoinnin toteuttamiseksi tarvittaviin töihin.[15]

48. Edellä esitetyistä seikoista näyttää siten ilmenevän, että EWP:n hanke ei ollut 1.1.2017 sellaisessa kehitysvaiheessa, että se erittäin suurella todennäköisyydellä saataisiin valmiiksi ja että sen olisi pitänyt saada tukea vuoden 2017 päätöksen 42 perustelukappaleessa tarkoitetun olemassa olevan tukiohjelman perusteella.

49. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan, että unionin valtiontukia koskevia sääntöjä, erityisesti vuoden 2014 suuntaviivojen 19 kohdan 44 alakohdassa olevan käsitteen ”töiden alkaminen” ensimmäistä vaihtoehtoa eli ”investointiin liittyvien rakennustöiden alkaminen” on tulkittava siten, että ilmauksella ”rakennustyöt” ei voida tarkoittaa mitä tahansa investointihankkeeseen liittyvän rakennustyön alkamista, vaan ainoastaan sellaisten rakennustöiden alkamista, jotka liittyvät energiaa uusiutuvista lähteistä tuottaviin tuulivoimalalaitoksiin.

Kahdeksas ennakkoratkaisukysymys

50. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kahdeksannella kysymyksellään, onko käsitettä ”*kansallisen lupa* investointihankkeen toteuttamiseen” tulkittava kansallisen lainsäädännön perusteella. Tämä tuomioistuin pyrkii lisäksi saamaan selvennystä siihen, minkä tyyppistä lupaa tuulipuiston rakentamiseksi vaaditaan. Tarkemmin ottaen vaikka vuoden 2014 suuntaviivojen 19 kohdan 44 alakohdassa ei täsmennetä, minkä tyyppistä lupaa vaaditaan, vuoden 2017 päätöksen 42 kohdassa vaaditaan, että ”hankkeen kehittäjät ovat hankkineet hankkeen toteuttamiseen tarvittavan kansallisen luvan”.[16]

[15] Tämä merkitsee nyt käsiteltävässä asiassa sitä, että asianomainen investoija yksilöi tuulipuiston perustamiseksi parhaan mahdollisen maantieteellisen sijaintipaikan ottamalla huomioon valitun paikan morfologiset ominaisuudet ja siellä vallitsevat sääolosuhteet. Tämä edellyttää lähtökohtaisesti sitä, että investoija tutkii tuulenmittausmastoja pystyttämällä useita eri sijaintipaikkoja voidakseen selvittää tuulipuiston rakentamista varten parhaan mahdollisen paikan ja valitun sijaintipaikan tuulienergiapotentiaalin ilman, että tämä välttämättä merkitsee sitä, että tuulipuisto rakennetaan jokaiseen paikkaan, johon nämä mastot on alun perin pystytetty. EWP:lle aiheutuneet kustannukset olisi rinnastettava pikemminkin yleisiin ja juokseviin menoihin eikä tuulipuiston infrastruktuuriin liittyviin (peruuttamattomiin) menoihin.

[16] On huomautettava aluksi, että unionin tuomioistuinta pyydetään lausumaan tästä kysymyksestä ainoastaan siinä tapauksessa, että se katsoisi, että seitsemänteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava myöntävästi. Tällainen vastaus näyttää kuitenkin seuraavan suoraan vuoden 2017 päätöksen sanamuodosta. Tältä osin vuoden 2014 suuntaviivojen 19 kohdan 44 alakohdasta ilmenee, että maan osto ja kansallisen luvan hankkiminen kuuluvat valmistelutöiden piiriin, ja vuoden 2017 päätöksen 42 kohdassa vaaditaan yksiselitteisesti, että investoijalla on oikeus käyttää maata ja että sillä on kansallinen lupa, jotta sitä voitaisiin pitää olemassa olevana tuottajana.

51. On todettava, että pääasian oikeudenkäynnin asianosaiset ovat eri mieltä siitä, mitä kansallisen luvan käsitteellä tarkoitetaan. Elering, Viron hallitus ja komissio katsovat yhtäältä, että kansallisella luvalla tarkoitetaan rakennuslupaa eli lupaa, joka antaa suoraan oikeuden tuulipuiston rakentamiseen. EWP katsoo toisaalta, ettei kyseen ole välttämättä oltava lopullisesta luvasta, joka on annettu hankkeen kaikkien osien rakentamiselle, ja että kansallista lupaa koskeva kriteeri on nyt käsiteltävässä asiassa jo täyttynyt sen vuoksi, että olemassa on yleiskaava, johon tuulipuisto on sisällytetty.

52. Koska vuoden 2017 päätöksessä ei täsmennetä, minkä tyyppistä lupaa vaaditaan, ja koska asiaa ei ole unionin oikeuden tasolla yhdenmukaistettu, on huomattava heti, että kansallisen luvan käsitettä on tulkittava kansallisen lainsäädännön perusteella. Tältä osin on todettava yhtäältä, että – kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee – unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole lausua kansallisten säännösten tulkinnasta.[17] On korostettava toisaalta, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on harkintavaltansa puitteissa noudatettava vuoden 2017 päätöstä.[18]

53. Tässä yhteydessä on muistettava, että kansallisen luvan hankkiminen on yksi edellytys sille, että investoijaa voidaan pitää olemassa olevana tuottajana ja että se voi tämän perusteella saada tukea vanhasta tukiohjelmasta, sillä tämä lupa hankitaan tavallisesti aiemmin kuin jokin vuoden 2014 suuntaviivojen 19 kohdan 44 alakohdassa mainittuihin kolmeen vaihtoehtoon liittyvä tapahtuma toteutuu.

54. Vuoden 2017 päätöksen 42 perustelukappaleessa vaaditaan tarkemmin sanoen, että tuottaja on hankkinut 1.1.2017 mennessä hankkeen toteuttamiseen tarvittavan kansallisen luvan (ja että sillä on myös laillinen oikeus käyttää maata, jolla hanketta aletaan toteuttaa). Luottamuksensuojan periaatteeseen olevasta yhteydestä, joka tässä perustelukappaleessa on vahvistettu, johtuu lisäksi, että kansalliset luvat on oltava hankittu siten, että on luotu perusteltu luottamus investointihankkeen toteutumiseen. Kyseessä olevan hankkeen on toisin sanoen oltava sellaisessa vaiheessa, että kun otetaan huomioon sekä töiden edistymisaste että viranomaisilta tältä osin saadut takeet, hanke erittäin suurella todennäköisyydellä saadaan valmiiksi.

55. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on siten lopulta arvioida, olivatko edellytykset EWP:n tuulipuiston suunnittelemiselle täyttyneet kansallisen lainsäädännön mukaan 31.12.2016, ja erityisesti, voidaanko Toilan kunnanhallituksen 19.1.2016 julkaisema yleiskaavaa pitää riittävänä sen osoittamiseksi, että EWP on hankkinut vuoden 2017 päätöksen 42 perustelukappaleessa tarkoitetun tarvittavan kansallisen luvan.

56. On kuitenkin vielä täsmennettävä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toteamuksista käy ilmi, että vaikka yleiskaavassa sallitaan hankkeen toteuttaminen ja vahvistetaan eräitä sen parametrejä, tämä kaava on vain yleisluontoinen asiakirja, jolla yksinään ei sallita tuulipuiston rakentamista. Vaikuttaa näet siltä, että lisäksi tarvitaan myös täydentäviä lupia – rakennuslupa mukaan lukien –, jotta eri rakenteet, joista tuulipuisto muodostuu, ja erityisesti tuulivoimalat voidaan rakentaa.[19]

[17] Ks. vastaavasti tuomio 8.9.2022, Ametic (C-263/21, EU:C:2022: 644, 64 kohta).

[18] Ks. vastaavasti tuomio 15.12.2022, Veejaam ja Espo (C-470/20, EU:C:2022: 981, 26 kohta) ja ratkaisuehdotukseni Veejaam ja Espo (C-470/20, EU:C:2022:430, 24 kohta).

[19] Tämän näyttävät vahvistavan lisäksi pääasiaan johtaneet tosiseikat ja muun muassa se, että puolustusministeriö kieltäytyi hyväksymästä tuulipuiston rakentamishanketta, ja se, että Toilan kunnanhallitus kieltäytyi myöntämästä EWP:n hakemaa rakennuslupaa.

57. Kun otetaan vielä huomioon luottamuksensuojan periaatteen ja vaadittavan kansallisen luvan välinen yhteys, joka on vahvistettu vuoden 2017 päätöksen 42 perustelukappaleessa, olen samaa mieltä Eleringin ja Viron hallituksen kanssa siitä, että yritykselle ei voi syntyä perusteltua luottamusta investointihankkeen toteutumiseen niin kauan kuin kaikki kansallisesta lainsäädännöstä johtuvat vaatimukset eivät ole täyttyneet. Luottamuksensuojan periaatteen piiriin voi näet kuulua ainoastaan lainmukaisesti saavutettu asema. Näin ollen tähän periaatteeseen ei voida vedota, jos oikeudellista asemaa ei ole saavutettu lopullisesti tai jos vain jotkut vaadituista oikeudellisista edellytyksistä ovat täyttyneet, kun taas toiset eivät ole. Tällä periaatteella ei myöskään suojata pelkkää mahdollisuutta tai toivetta hankkia oikeus tulevaisuudessa muun muassa silloin, jos sen hankkimiselle on asetettu lisäehtoja, kuten tilanne nyt käsiteltävässä asiassa näyttää olevan (koska kunnan yleiskaava mahdollistaa sittemmin rakennusluvan myöntämisen, jos muita lupia on hankittu).

58. Se seikka, että ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvien tietojen mukaan puolustusministeriö on kieltäytynyt 20.4.2016 hyväksymästä tuulipuiston rakentamishanketta ja että Toilan kunnanhallitus on 26.4.2016 tekemällään päätöksellä kieltäytynyt myöntämästä rakennuslupaa, näyttää viittaavan siihen, että kaikkia vuoden 2017 päätöksen 42 perustelukappaleessa tarkoitettuja tarpeellisia kansallisia lupia ei ole saatu (ja että niitä ei joka tapauksessa ole voitu saada mainitut kieltäytymiset huomioon ottaen) 31.12.2016 mennessä.

59. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että kahdeksanteen kysymykseen vastataan, että käsite ”kansallinen lupa investointihankkeen toteuttamiseen” on määriteltävä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi siinä tapauksessa, että investointihanketta toteutettaessa on tarpeen tehdä rakennustöitä, jotka edellyttävät rakennuslupaa, ”kansallinen lupa investointihankkeen toteuttamiseen” voi olla vain rakennuslupa eli lopullinen lupa, jonka nojalla rakennustyöt toteutetaan.

Ratkaisuehdotus

60. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tallinna Halduskohusin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 annettujen suuntaviivojen 19 kohdan 44 alakohtaa

   on tulkittava siten, että

   käsitteen ”töiden alkaminen” ensimmäisellä vaihtoehdolla eli ”investointiin liittyvien rakennustöiden alkamisella” ei tarkoiteta mitä tahansa investointihankkeeseen liittyvien rakennustöiden alkamista, vaan ainoastaan sellaisten rakennustöiden alkamista, jotka liittyvät energiaa uusiutuvista lähteistä tuottaviin tuulivoimalalaitoksiin.

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

   on tulkittava siten, että

   – käsite ”kansallinen lupa investointihankkeen toteuttamiseen” on määriteltävä kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja siten, että se on sopusoinnussa Euroopan komission valtiontuista tekemien päätösten kanssa

– siinä tapauksessa, että investointihanketta toteutettaessa on tarpeen tehdä rakennustöitä, jotka edellyttävät rakennuslupaa, ”kansallinen lupa investointihankkeen toteuttamiseen” voi olla vain rakennuslupa eli lopullinen lupa, jonka nojalla rakennustyöt toteutetaan.