Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ ΡΑΝΤΟΥ
της 23ης Μαρτίου 2023[1]

Υπόθεση C-11/22

Est Wind Power OÜ
κατά
AS Elering

[αίτηση του Tallinna Halduskohus
(διοικητικού πρωτοδικείου Ταλίν, Εσθονία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη – Στήριξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας – Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020) – Σημείο 19, αριθ. 44, και σημείο 126, υποσημείωση 66 – Κατασκευή αιολικού πάρκου – Έννοια της "εθνικής άδειας για την υλοποίηση επενδυτικού έργου" – Έννοια της "έναρξης εργασιών"»

Εισαγωγή

1. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του σημείου 19, αριθ. 44, και του σημείου 126, υποσημείωση 66, των κατευθυντήριων γραμμών για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020) (στο εξής: κατευθυντήριες γραμμές του 2014)[2].

2. Η ως άνω αίτηση υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της εταιρίας Est Wind Power OÜ (στο εξής: EWP), παραγωγού ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, και της Elering, της αρμόδιας εσθονικής αρχής για τη χορήγηση ενισχύσεων υπέρ ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, με αντικείμενο τη νομιμότητα έκθεσης αξιολόγησης, εκδοθείσας από την τελευταία, με την οποία διαπιστώνεται ότι το στάδιο προόδου έργου αναληφθέντος από την EWP για την κατασκευή αιολικού πάρκου δεν πληροί τις απαιτήσεις της εθνικής νομοθεσίας προκειμένου να μπορέσει η εταιρία αυτή να λάβει, για την κατασκευή του εν λόγω αιολικού πάρκου, ενίσχυση υπέρ ανανεώσιμων πηγών ενέργειας βάσει καθεστώτος ενισχύσεων θεσπισθέντος από τη Δημοκρατία της Εσθονίας.

3. Κατόπιν αιτήματος του Δικαστηρίου, οι παρούσες προτάσεις θα επικεντρωθούν στην ανάλυση του πρώτου και του όγδοου προδικαστικού ερωτήματος τα οποία αφορούν την ερμηνεία των εννοιών της «έναρξης εργασιών» και της «εθνικής άδειας για την υλοποίηση επενδυτικού έργου»

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

[2] ΕΕ 2014, C 200, σ. 1.

οι οποίες μνημονεύονται, αντιστοίχως, όσον αφορά την πρώτη, στο σημείο 19, αριθ. 44, και στο σημείο 126, υποσημείωση 66, των κατευθυντήριων γραμμών του 2014, και, όσον αφορά τη δεύτερη, στην αιτιολογική σκέψη 42 της από 6 Δεκεμβρίου 2017 αποφάσεως σχετικά με τις τροποποιήσεις του εσθονικού καθεστώτος ενισχύσεων υπέρ των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και της συμπαραγωγής (κρατική ενίσχυση SA.47354) [3] (στο εξής: απόφαση του 2017), και οι οποίες αποτελούν, αμφότερες, προϋποθέσεις για τη χορήγηση των επίμαχων ενισχύσεων.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Οι κατευθυντήριες γραμμές του 2014

4. Το σημείο 19, αριθ. 44, των κατευθυντήριων γραμμών του 2014 περιέχει τον ακόλουθο ορισμό:

«“έναρξη εργασιών”: είτε η έναρξη των εργασιών κατασκευής για την επένδυση είτε η πρώτη δέσμευση της εταιρείας για την παραγγελία εξοπλισμού ή άλλη δέσμευση που καθιστά την επένδυση αμετάκλητη, οποιαδήποτε και αν είναι η πρώτη χρονικά. Η αγορά οικοπέδων και οι προπαρασκευαστικές εργασίες όπως η έκδοση αδειών και η εκπόνηση προκαταρκτικών μελετών σκοπιμότητας δεν θεωρούνται έναρξη εργασιών […]».

5. Το σημείο 50 των ως άνω κατευθυντήριων γραμμών διευκρινίζει τα εξής:

«Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ενίσχυση δεν λειτουργεί ως κίνητρο για τον δικαιούχο σε κάθε περίπτωση όπου η υλοποίηση του έργου είχε ήδη αρχίσει πριν ο δικαιούχος υποβάλει την αίτηση ενίσχυσης στις εθνικές αρχές. Σε ανάλογες περιπτώσεις, όταν ο δικαιούχος έχει ήδη ξεκινήσει την υλοποίηση έργου πριν από την υποβολή της αίτησης ενίσχυσης, οποιαδήποτε χορηγηθείσα ενίσχυση που αφορά το συγκεκριμένο έργο δεν θα θεωρείται συμβατή με την εσωτερική αγορά.»

6. Το σημείο 126 των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών προβλέπει, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα:

«[…]

Από 1ης Ιανουαρίου 2017 ισχύουν οι ακόλουθες απαιτήσεις.

Οι ενισχύσεις θα χορηγούνται στο πλαίσιο μιας ανταγωνιστικής διαδικασίας υποβολής προσφορών βάσει σαφών, διαφανών και αμερόληπτων κριτηρίων […]».

7. Η υποσημείωση 66 επί του σημείου 126 των ίδιων κατευθυντήριων γραμμών έχει ως εξής:

«Στις εγκαταστάσεις που άρχισαν να λειτουργούν πριν την 1η Ιανουαρίου 2017 και είχαν λάβει επιβεβαίωση της ενίσχυσης από το κράτος μέλος πριν την ημερομηνία αυτή μπορεί να χορηγηθεί ενίσχυση στη βάση του ισχύοντος καθεστώτος κατά τον χρόνο της επιβεβαίωσης.»

[3] ΕΕ 2018, C 121, σ. 7.

Η απόφαση του 2017

8. Οι αιτιολογικές σκέψεις 42 έως 44 της αποφάσεως του 2017 έχουν ως εξής:

«(42) Η υποσημείωση 66 των [κατευθυντήριων γραμμών του 2014] μπορεί να θεωρηθεί έκφανση της νομικής αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, συνδέεται δε στενά με την απαίτηση περί χαρακτήρα κινήτρου των κρατικών ενισχύσεων. Αυτό σημαίνει, στην πράξη, ότι οι παραγωγοί των οποίων το έργο βρισκόταν, την 1η Ιανουαρίου 2017, σε τέτοιο στάδιο εξελίξεως ώστε να φαίνεται πολύ πιθανό ότι θα περατωθεί πρέπει να θεωρούνται από τις αρμόδιες για τη χορήγηση της ενίσχυσης αρχές ως υφιστάμενοι παραγωγοί, με αποτέλεσμα να πρέπει να τους χορηγηθεί η ενίσχυση σύμφωνα με το υφιστάμενο καθεστώς ενισχύσεων (δικαιολογημένη εμπιστοσύνη). Τούτο απαιτεί κατ' ελάχιστον ο φορέας του έργου να έχει λάβει την αναγκαία για την υλοποίηση του έργου εθνική άδεια και να έχει νόμιμο δικαίωμα χρήσης του οικοπέδου επί του οποίου πρόκειται να υλοποιηθεί το έργο.

(43) Ο ορισμός της έννοιας της "έναρξης εργασιών" στο σημείο 19, αριθ. 44, των [κατευθυντήριων γραμμών του 2014] παρέχει επ' αυτού περισσότερες λεπτομέρειες. Η υποσημείωση 66 των [κατευθυντήριων γραμμών του 2014] πρέπει, συνεπώς, να ερμηνεύεται από τις αρμόδιες για τη χορήγηση των ενισχύσεων αρχές κατά τρόπο ώστε να λαμβάνεται υπόψη το στοιχείο αυτό. Η Επιτροπή επισημαίνει σχετικώς ότι τα κράτη μέλη εξακολουθούν να υπέχουν ευθύνη για την ορθή εφαρμογή των μέτρων ενίσχυσης μέσω των αρμόδιων φορέων τους.

(44) Σε περίπτωση που η αρμόδια για τη χορήγηση των ενισχύσεων αρχή θεωρεί ότι οι εργασίες για ένα συγκεκριμένο έργο άρχισαν, κατά την έννοια του σημείου 19, αριθ. 44, των [κατευθυντήριων γραμμών του 2014], πριν την 1η Ιανουαρίου 2017, η Επιτροπή εκτιμά ότι η ως άνω αξιολόγηση αφορά αυτό καθεαυτό το έργο.»

Το εσθονικό δίκαιο

9. Το άρθρο 59 του elektrituruseadus (νόμου για την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας) (*Riigi Teataja* της 30ής Ιουνίου 2020, στο εξής: ELTS), το οποίο φέρει τον τίτλο «Ενίσχυση», προέβλεπε, όπως ίσχυε μέχρι τις 31 Οκτωβρίου 2021, τα εξής:

«(1) Ο παραγωγός έχει το δικαίωμα να λάβει, από τον διαχειριστή του δικτύου μεταφοράς, την ενίσχυση που προβλέπεται στο παρόν άρθρο: 1) για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, εφόσον χρησιμοποίησε για τον σκοπό αυτό μονάδα παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, της οποίας η καθαρή ισχύς δεν υπερβαίνει τα 125 MW·

[…]

(2) Ο διαχειριστής του δικτύου μεταφοράς καταβάλλει ενίσχυση στον παραγωγό κατόπιν αιτήματός του:

[…]

(2[1]) Η ενίσχυση που προβλέπεται στην παράγραφο 2 του παρόντος άρθρου συνιστά κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, [ΣΛΕΕ], η οποία χορηγείται σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές του [2014], καθώς και βάσει της αποφάσεως του [2017].

(2[2]) Ενίσχυση βάσει της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου για ενέργεια παραγόμενη από μονάδα παραγωγής με ηλεκτρική ισχύ τουλάχιστον 1 MW μπορεί να ζητήσει παραγωγός ο οποίος, όσον αφορά το επενδυτικό έργο που συνδέεται με την ως άνω μονάδα παραγωγής, άρχισε τις εργασίες του το αργότερο έως τις 31 Δεκεμβρίου 2016 έχοντας προβεί σε μία τουλάχιστον από τις ακόλουθες ενέργειες:

1) στην έναρξη της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας·

2) στην έναρξη των εργασιών κατασκευής σε σχέση με το εν λόγω επενδυτικό έργο·

3) στην ανάληψη σταθερής δέσμευσης για την παραγγελία του εξοπλισμού κατασκευής της εγκατάστασης παραγωγής·

4) στην ανάληψη οποιασδήποτε άλλης δέσμευσης η οποία να καθιστά το επενδυτικό έργο αμετάκλητο, πλην της αγοράς του οικοπέδου επί του οποίου θα βρίσκεται η εγκατάσταση παραγωγής, της εκδόσεως αδειών και των προπαρασκευαστικών εργασιών, οι οποίες δεν συνιστούν δεσμεύσεις που καθιστούν το επενδυτικό έργο αμετάκλητο.

(2[3]) Εάν ο παραγωγός ζητήσει από τον διαχειριστή του δικτύου μεταφοράς έκθεση αξιολόγησης ως προς τη συμμόρφωσή του με τους όρους που προβλέπονται στην παράγραφο [2[2]] του παρόντος άρθρου, η έκθεση αυτή πρέπει να καταρτισθεί εντός 90 ημερών από τη λήψη του σχετικού αιτήματος.

[…]»

Η διαφορά της κύριας δίκης, τα προδικαστικά ερωτήματα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

10. Ενόψει της εγκατάστασης αιολικού πάρκου αποτελούμενου από 28 ανεμογεννήτριες, συνολικής ισχύος 64,4 MW, στο Päite-Vaivina, εντός της εδαφικής περιφέρειας του Δήμου Toila (Εσθονία), η EWP προέβη στις ακόλουθες ενέργειες: στις 27 Απριλίου 2004 η ως άνω εταιρία συνήψε σύμβαση σύνδεσης με τη διαχειρίστρια του συστήματος μεταφοράς Elering και κατέβαλε, επί τη βάσει της συμβάσεως αυτής, τέλη σύνδεσης ύψους 522 813,93 ευρώ· κατά τη διάρκεια του έτους 2008 η EWP εγκατέστησε στην ως άνω τοποθεσία ανεμολογικούς μετρητικούς ιστούς και υποβλήθηκε σε σχετική δαπάνη ύψους 212 002,15 ευρώ· με συμβόλαιο της 11ης Μαΐου 2010, η EWP απέκτησε δικαιώματα επιφανείας επί των 28 γεωτεμαχίων που προβλέπονταν για την κατασκευή του σχεδιαζόμενου αιολικού πάρκου.

11. Στις 19 Ιανουαρίου 2016 η δημοτική αρχή της Toila δημοσίευσε τους όρους σχεδιασμού του αιολικού πάρκου και στις 4 Φεβρουαρίου 2016 η EWP υπέβαλε αίτηση για την έκδοση οικοδομικής άδειας. Στις 20 Απριλίου 2016 το Υπουργείο Άμυνας αρνήθηκε να εγκρίνει τα σχέδια κατασκευής του αιολικού πάρκου και, με πράξη της 26ης Απριλίου 2016, η δημοτική αρχή της Toila αρνήθηκε να χορηγήσει τη ζητηθείσα οικοδομική άδεια. Κατόπιν της αρνήσεως αυτής, η EWP προσέφυγε κατά των απορριπτικών πράξεων.

12. Στις 29 Σεπτεμβρίου 2020 η EWP ζήτησε από την Elering έκθεση αξιολόγησης βάσει του άρθρου 59, παράγραφος 2[3], του ELTS σχετικά με τη συμμόρφωση του σχεδιαζόμενου επενδυτικού έργου προς τους όρους που προβλέπονται στο άρθρο 59, παράγραφος 2[2], του ως άνω

νόμου. Με την από 13 Απριλίου 2021 έκθεση αξιολογήσεώς της η Elering έκρινε ότι το έργο δεν πληρούσε τους όρους της διατάξεως αυτής και ότι, ως εκ τούτου, η EWP δεν μπορούσε να χαρακτηριστεί «υφιστάμενος παραγωγός», κατά την έννοια των εθνικών κανόνων.

13. Στις 13 Μαΐου 2021 η EWP άσκησε ενώπιον του Tallinna Halduskohus (διοικητικού πρωτοδικείου Ταλίν, Εσθονία), αιτούντος δικαστηρίου, προσφυγή ακυρώσεως κατά της επίμαχης έκθεσης αξιολόγησης και ζήτησε από το δικαστήριο αυτό να υποχρεώσει την Elering να επανεξετάσει την αίτησή της.

14. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι ζήτησε, στο πλαίσιο της υποθέσεως της κύριας δίκης, γνώμη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, δυνάμει του άρθρου 29, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1589,[4] επί της ερμηνείας της αιτιολογικής σκέψης 42 της αποφάσεως του 2017 και, ιδίως, επί της μνημονευόμενης σε αυτήν έννοιας του «υφιστάμενου παραγωγού».

15. Η Επιτροπή απάντησε, με γνώμη της 17ης Ιανουαρίου 2020, ότι η αιτιολογική σκέψη 42 της αποφάσεως του 2017 έχει την έννοια ότι απαιτεί, κατά την 1η Ιανουαρίου 2017, «ο φορέας του έργου να έχει λάβει την αναγκαία για την υλοποίηση του έργου εθνική άδεια και να έχει το νόμιμο δικαίωμα χρήσης του γεωτεμαχίου επί του οποίου θα υλοποιηθεί το έργο». Η Επιτροπή πρόσθεσε ότι, προκειμένου η εταιρία να δύναται να θεωρηθεί «υφιστάμενος παραγωγός» και, επομένως, να λάβει κρατική ενίσχυση συμβατή με την εσωτερική αγορά βάσει της αποφάσεως του 2017, πρέπει να συντρέχουν οι δύο ως άνω προϋποθέσεις, σε συνδυασμό με έναν από τους τρεις εναλλακτικούς ορισμούς του σημείου 19, αριθ. 44, πρώτη περίοδος, των κατευθυντήριων γραμμών του 2014.

16. Υπό το πρίσμα της γνώμης αυτής, το αιτούν δικαστήριο θεωρεί αναγκαία την παροχή περαιτέρω διευκρινίσεων σχετικά με τις έννοιες «έναρξη εργασιών», «εργασίες κατασκευής για την επένδυση», «άλλη δέσμευση που καθιστά την επένδυση αμετάκλητη» και «εθνική άδεια για την υλοποίηση του επενδυτικού έργου» που περιλαμβάνονται στο σημείο 19, αριθ. 44, και στο σημείο 126 των κατευθυντήριων γραμμών του 2014, καθώς και σχετικά με τις απαιτήσεις που απορρέουν εξ αυτών για τις εθνικές αρχές όσον αφορά την πιθανολόγηση της περάτωσης ενός επενδυτικού έργου.

17. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Tallinna Halduskohus (διοικητικό πρωτοδικείο Ταλίν) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχουν οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις, ιδίως ο πρώτος εναλλακτικός ορισμός του όρου “έναρξη εργασιών” που προβλέπεται στο σημείο 19, αριθ. 44, [των κατευθυντήριων γραμμών του 2014], ήτοι “έναρξη των εργασιών κατασκευής για την επένδυση”, την έννοια ότι ο ορισμός αυτός καλύπτει την έναρξη εργασιών κατασκευής που συνδέονται με οποιοδήποτε επενδυτικό έργο ή μόνον την έναρξη εργασιών συνδεόμενων με το επενδυτικό έργο που αφορά την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές;

2) Έχουν οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις, ιδίως ο πρώτος εναλλακτικός ορισμός του όρου “έναρξη εργασιών” στο σημείο 19, αριθ. 44, [των κατευθυντήριων γραμμών του 2014], ήτοι “έναρξη των εργασιών κατασκευής για την επένδυση”, την έννοια ότι η αρμόδια αρχή του κράτους μέλους, σε περίπτωση που έχει

[4] Κανονισμός του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2015, περί λεπτομερών κανόνων για την εφαρμογή του άρθρο 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ 2015, L 248, σ. 9).

διαπιστώσει την έναρξη εργασιών κατασκευής που συνδέονται με επένδυση, οφείλει να εξετάσει επιπλέον, βάσει της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, σε ποιο στάδιο εξελίξεως βρίσκεται το επενδυτικό έργο και πόσο πιθανή είναι η περάτωσή του;

3) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο προηγούμενο ερώτημα: μπορούν να ληφθούν υπόψη, κατά την εξέταση του σταδίου εξελίξεως του επενδυτικού έργου, και άλλες αντικειμενικές περιστάσεις, όπως για παράδειγμα εκκρεμείς νομικές διαφορές που εμποδίζουν τη συνέχιση του επενδυτικού έργου;

4) Έχει σημασία, στην προκειμένη περίπτωση, το γεγονός ότι στις σκέψεις 61 και 68 της αποφάσεως [της 5ης Μαρτίου 2019,] Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172), το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαπίστωσε ότι η ύπαρξη ή μη χαρακτήρα κινήτρου δεν μπορεί να θεωρηθεί ως κριτήριο σαφές και απλό ως προς την εφαρμογή του από τις εθνικές αρχές, καθόσον, ιδίως, η επαλήθευσή του θα απαιτούσε, κατά περίπτωση, περίπλοκες οικονομικές εκτιμήσεις και, ως εκ τούτου, τέτοιο κριτήριο δεν είναι σύμφωνο με την απαίτηση τα κριτήρια για την εφαρμογή μιας εξαιρέσεως να είναι σαφή και απλά στην εφαρμογή τους από τις εθνικές αρχές;

5) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο προηγούμενο ερώτημα: έχουν οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις, ιδίως η υποσημείωση 66, στο σημείο 126 [των κατευθυντήριων γραμμών του 2014] σε συνδυασμό με το σημείο 19, αριθ. 44, [αυτών...], την έννοια ότι η εθνική αρχή δεν οφείλει να προβαίνει σε κατά περίπτωση οικονομική εκτίμηση του επενδυτικού έργου, στο πλαίσιο εξετάσεως του κριτηρίου της ενάρξεως των εργασιών;

6) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο προηγούμενο ερώτημα: έχουν οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις, ιδίως ο τελευταίος εναλλακτικός ορισμός του όρου "έναρξη εργασιών" στο σημείο 19, αριθ. 44, [των κατευθυντήριων γραμμών του 2014], ήτοι "άλλη δέσμευση που καθιστά την επένδυση αμετάκλητη", την έννοια ότι οποιαδήποτε άλλη δέσμευση –πλην της αγοράς οικοπέδων και των προπαρασκευαστικών εργασιών (όπως η έκδοση οικοδομικής άδειας)– καθιστά την επένδυση αμετάκλητη, ανεξαρτήτως του κόστους της αναληφθείσας δεσμεύσεως;

7) Έχουν οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις, ιδίως ο όρος "έναρξη εργασιών" στο σημείο 19, αριθ. 44, [των κατευθυντήριων γραμμών του 2014], την έννοια ότι αναγκαίες προϋποθέσεις για την έναρξη εργασιών είναι η ύπαρξη δικαιώματος χρήσης του οικοπέδου εκ μέρους του παραγωγού και η ύπαρξη εθνικής άδειας για την υλοποίηση του επενδυτικού έργου;

8) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο προηγούμενο ερώτημα: Πρέπει η έννοια της "εθνικής άδειας για την υλοποίηση επενδυτικού έργου" να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα του εθνικού δικαίου και υπό την έννοια ότι μπορεί να πρόκειται μόνο για άδεια βάσει της οποίας πραγματοποιούνται οι εργασίες κατασκευής που αφορούν το επενδυτικό έργο;»

18. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν η EWP, η Elering, η Εσθονική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή. Επιπλέον, οι ανωτέρω μετέχουσες στη διαδικασία ανέπτυξαν προφορικώς τις απόψεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 12ης Ιανουαρίου 2023.

Ανάλυση

Επί του παραδεκτού του πρώτου, του δεύτερου, του τρίτου, του τέταρτου, του πέμπτου και του έκτου προδικαστικού ερωτήματος

19. Πρέπει, κατ' αρχάς, να εξετασθεί η ένσταση απαραδέκτου που προέβαλε η Επιτροπή σε σχέση με τα πρώτα έξι προδικαστικά ερωτήματα.

20. Η Επιτροπή θεωρεί ότι, λαμβανομένων υπόψη των απαντήσεων που πρέπει να δοθούν στο έβδομο και στο όγδοο προδικαστικό ερώτημα, το πρώτο, το δεύτερο, το τρίτο, το τέταρτο, το πέμπτο και το έκτο προδικαστικό ερώτημα είναι απαράδεκτα ή, εν πάση περιπτώσει, αλυσιτελή.

21. Επί του ζητήματος αυτού, η Επιτροπή προβάλλει ότι, μεταξύ των προϋποθέσεων για τη χορήγηση της ενίσχυσης, η αιτιολογική σκέψη 42 της αποφάσεως του 2017 ορίζει ότι ο παραγωγός, προκειμένου να μπορεί να θεωρηθεί «υφιστάμενος παραγωγός» την 1η Ιανουαρίου 2017, πρέπει να έχει λάβει την αναγκαία για την υλοποίηση του έργου εθνική άδεια και να έχει το νόμιμο δικαίωμα χρήσης του οικοπέδου επί του οποίου πρόκειται να υλοποιηθεί το έργο. Πλην όμως, κατά την Επιτροπή, δεν συντρέχει τέτοια περίπτωση εν προκειμένω, στον βαθμό που από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η EWP δεν διέθετε, κατά την ως άνω ημερομηνία, την αναγκαία άδεια των εσθονικών αρχών προκειμένου να προβεί στην κατασκευή του επίμαχου αιολικού πάρκου. Συνεπώς, κατά την άποψη της Επιτροπής, μία από τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην απόφαση του 2017 δεν πληρούται, με αποτέλεσμα το πρώτο, το δεύτερο, το τρίτο, το τέταρτο, το πέμπτο και το έκτο προδικαστικό ερώτημα να καθίστανται άνευ σημασίας.

22. Καίτοι τονίζεται ότι δεν αμφισβητείται ότι η «[αναγκαία για την υλοποίηση του έργου] εθνική άδεια» αποτελεί ένα από τα προαπαιτούμενα για να μπορεί να χαρακτηριστεί ένας επενδυτής ως «υφιστάμενος παραγωγός» ώστε να του χορηγηθεί ενίσχυση στο πλαίσιο του εσθονικού καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η απόφαση του 2017 και οι κατευθυντήριες γραμμές του 2014 δεν ορίζουν την εν λόγω έννοια ούτε διευκρινίζουν το είδος της απαιτούμενης «εθνικής άδειας» (εξ ου, άλλωστε, και το αίτημα παροχής διευκρινίσεων που διατύπωσε το αιτούν δικαστήριο σχετικά με το είδος της απαιτούμενης άδειας, και το οποίο αποτελεί αντικείμενο του έβδομου και του όγδοου προδικαστικού ερωτήματος).

23. Ως εκ τούτου, στο μέτρο που οι απόψεις των μετεχόντων στη διαδικασία διίστανται ως προς το ζήτημα της ερμηνείας της έννοιας της «εθνικής άδειας», χωρίς το ζήτημα αυτό να έχει επιλυθεί οριστικώς, εκτιμώ ότι το πρώτο, το δεύτερο, το τρίτο, το τέταρτο, το πέμπτο και το έκτο προδικαστικό ερώτημα σχετικά με τον καθορισμό του βασικού κριτηρίου για τη χορήγηση της ενίσχυσης διατηρούν τη λυσιτέλειά τους και ότι, επομένως, η ένσταση απαραδέκτου που προβάλλει η Επιτροπή πρέπει να απορριφθεί.

Επί της ουσίας

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

24. Με τα οκτώ προδικαστικά ερωτήματά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει τις κατευθυντήριες γραμμές του 2014, προκειμένου να διαπιστωθεί αν ορθώς η αρμόδια εθνική αρχή, ήτοι η διαχειρίστρια του δικτύου μεταφοράς Elering, αρνήθηκε να

αναγνωρίσει στην EWP την ιδιότητα του «υφιστάμενου παραγωγού» κατά την 31η Δεκεμβρίου 2016, ιδιότητα που θα είχε καταστήσει δυνατό να της χορηγηθεί ενίσχυση υπό το παλαιό καθεστώς ενισχύσεων, το οποίο αντικαταστάθηκε την 1η Ιανουαρίου 2017.

25. Ως προς το σημείο αυτό, πρέπει να υπομνησθεί ότι η απόφαση του 2017 προέβλεπε ότι, από 1ης Ιανουαρίου 2017, οι ενισχύσεις υπέρ των παραγωγών ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές στην Εσθονία θα χορηγούνταν κατόπιν ανταγωνιστικής διαδικασίας υποβολής προσφορών. Ωστόσο, το εσθονικό καθεστώς προέβλεψε παρέκκλιση, στο μέτρο που η υποχρέωση προσφυγής σε ανταγωνιστική διαδικασία για τη χορήγηση ενίσχυσης δεν εφαρμόζεται όσον αφορά «[τ]ις εγκαταστάσεις που *άρχισαν να λειτουργούν* πριν την 1η Ιανουαρίου 2017 και είχαν λάβει επιβεβαίωση της ενίσχυσης από το κράτος μέλος πριν την ημερομηνία αυτή».

26. Με τα προδικαστικά ερωτήματα, το αιτούν δικαστήριο αποβλέπει ακριβώς στην παροχή διευκρινίσεων ως προς το πεδίο εφαρμογής της ως άνω παρέκκλισης.

27. Προτού προχωρήσω στη σχετική ανάλυση, εκτιμώ ότι, λόγω συνάφειας με τα ζητήματα τα οποία θα κληθεί να επιλύσει το Δικαστήριο, επιβάλλεται να τοποθετηθώ επί του ζητήματος του περιεχομένου των κατευθυντήριων γραμμών του 2014 και του δεσμευτικού τους χαρακτήρα στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, ζητήματος το οποίο τέθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

28. Πρέπει να υπομνησθεί, επ' αυτού, ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η εκτίμηση της συμβατότητας των μέτρων ενισχύσεως με την εσωτερική αγορά, δυνάμει του άρθρου 107, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Επιτροπής, η οποία ενεργεί υπό τον έλεγχο των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης. Η Επιτροπή διαθέτει, συναφώς, ευρεία εξουσία εκτιμήσεως, η άσκηση της οποίας συνεπάγεται σύνθετες εκτιμήσεις οικονομικής και κοινωνικής φύσεως. Κατά την άσκηση αυτής της εξουσίας εκτιμήσεως, η Επιτροπή δύναται να εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές για να καθορίζει τα κριτήρια βάσει των οποίων προτίθεται να εκτιμά κατά πόσον τα μέτρα ενισχύσεως που σχεδιάζουν τα κράτη μέλη είναι σύμφωνα με την εσωτερική αγορά [5].

29. Κατά επίσης πάγια νομολογία, οι κατευθυντήριες γραμμές που θεσπίζει η Επιτροπή με ανακοινώσεις περιορίζονται, κατ' αρχήν, απλώς και μόνον στο να δεσμεύουν το εν λόγω θεσμικό όργανο κατά την άσκηση των εξουσιών εκτιμήσεως που διαθέτει και δεν μπορούν να δημιουργήσουν αυτοτελείς νομικές υποχρεώσεις σε βάρος των κρατών μελών [6]. Επομένως, στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, μόνον οι αποφάσεις που εκδίδει η Επιτροπή είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη τα οποία οφείλουν να διασφαλίζουν την τήρησή τους.

30. Διαπιστώνεται ωστόσο ότι η απόφαση του 2017 στηρίζεται στις κατευθυντήριες γραμμές του 2014 και παραπέμπει ρητώς σε αυτές, γεγονός που είναι ικανό να τους προσδώσει δεσμευτικό χαρακτήρα. Πράγματι, οι προϋποθέσεις που απαριθμούνται στις κατευθυντήριες γραμμές του 2014, οι οποίες επαναλαμβάνονται και προβλέπονται ως κριτήρια συμβατότητας στην απόφαση του 2017, αποτελούν, εξ αυτού του λόγου, αναπόσπαστο μέρος της αποφάσεως αυτής, με αποτέλεσμα η Επιτροπή να απαιτεί την τήρησή τους εκ μέρους της Δημοκρατίας της Εσθονίας [7].

[5] Πρβλ. απόφαση της 19ης Ιουλίου 2016, Kotnik κ.λπ. (C-526/14, EU:C:2016:570, σκέψεις 37 έως 39).

[6] Πρβλ. αποφάσεις της 19ης Ιουλίου 2016, Kotnik κ.λπ. (C-526/14, EU:C:2016:570, σκέψη 40), και της 15ης Δεκεμβρίου 2022, Veejaam και Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, σκέψη 30).

[7] Όσον αφορά το ζήτημα αυτό, πρέπει να διευκρινιστεί ότι τόσο η δυνατότητα να προβλεφθεί παρέκκλιση από το νέο σύστημα ανταγωνιστικής διαδικασίας (που περιγράφεται στις αιτιολογικές σκέψεις 34 και 35 της αποφάσεως του 2017), όσο και οι προϋποθέσεις χορήγησης κρατικών ενισχύσεων (που καθορίζονται στις αιτιολογικές σκέψεις 36 έως 44 της αποφάσεως του 2017) βασίζονται στις κατευθυντήριες γραμμές του 2014.

31. Επιπλέον, τόσο από την απόφαση του 2017 όσο και από τις παρατηρήσεις της Εσθονικής Κυβέρνησης προκύπτει ότι η Δημοκρατία της Εσθονίας ευθυγράμμισε το εθνικό καθεστώς κρατικών ενισχύσεων με το πλαίσιο που προβλέπεται στις κατευθυντήριες γραμμές του 2014 κατά τρόπο ώστε οι προϋποθέσεις χορήγησης των επίμαχων ενισχύσεων να είναι, αν όχι πανομοιότυπες, τουλάχιστον σύμφωνες με τις κατευθυντήριες γραμμές του 2014[8]. Επομένως, τα κράτη μέλη, όταν κοινοποιούν ένα σχέδιο κρατικής ενίσχυσης το οποίο συνάδει με τις κατευθυντήριες γραμμές, σκοπούν να «βεβαιωθούν» ότι η Επιτροπή θα κηρύξει τη κοινοποιούμενη ενίσχυση συμβατή με το άρθρο 107, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, στο μέτρο που οι κατευθυντήριες γραμμές έχουν ως αποτέλεσμα τον αυτοπεριορισμό της Επιτροπής κατά την άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτει[9].

32. Επιπλέον, εάν γινόταν δεκτό στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως ότι οι διατάξεις των κατευθυντήριων γραμμών που προσδιορίστηκαν από την Επιτροπή στην απόφαση του 2017 ως κριτήρια για την έγκριση της χορηγηθείσας ενίσχυσης δεν είναι δεσμευτικές έναντι της Δημοκρατίας της Εσθονίας, τούτο θα ισοδυναμούσε, εν προκειμένω, με το να θεωρηθεί ότι το εν λόγω κράτος δεν δεσμεύεται από την απόφαση του 2017 και, ως εκ τούτου, θα μπορούσε να αποφύγει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την απόφαση αυτή, λύση η οποία είναι προδήλως ασύμβατη με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου που μνημονεύεται στο σημείο 29 των παρουσών προτάσεων.

33. Εκτιμώ, περαιτέρω, ότι το γεγονός ότι στη διατύπωση των προδικαστικών ερωτημάτων το αιτούν δικαστήριο δεν κάνει (απευθείας) αναφορά στις αιτιολογικές σκέψεις της αποφάσεως του 2017, οι οποίες παραπέμπουν στις διατάξεις των κατευθυντήριων γραμμών του 2014, αλλά στις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές, ουδόλως αναιρεί τις ανωτέρω διαπιστώσεις ούτε είναι ικανό να εγείρει οποιαδήποτε αμφιβολία ως προς το παραδεκτό των προδικαστικών ερωτημάτων του αιτούντος δικαστηρίου.

Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

34. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται ως προς την ορθή ερμηνεία του πρώτου εναλλακτικού ορισμού της έννοιας της «έναρξης εργασιών» που προβλέπεται στο σημείο 19, αριθ. 44, των κατευθυντήριων γραμμών του 2014, ήτοι της «έναρξης των εργασιών κατασκευής για την επένδυση».

35. Πιο συγκεκριμένα, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι η EWP έχει ήδη προβεί στην εγκατάσταση ανεμολογικών μετρητικών ιστών και στις αναγκαίες συνδέσεις, με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα ζητείται να διευκρινιστεί αν τέτοιου είδους εργασίες συνιστούν «έναρξη των εργασιών κατασκευής για την επένδυση» κατά την έννοια της εν λόγω διατάξεως, όπως

[8] Βλ., ενδεικτικώς, αιτιολογική σκέψη 37 της αποφάσεως του 2017, με την οποία η Επιτροπή διαπιστώνει ότι ο προβλεπόμενος στην εσθονική νομοθεσία ορισμός του όρου «υφιστάμενος παραγωγός» είναι σύμφωνος με την έννοια της «έναρξης εργασιών» του σημείου 19, αριθ. 44, των κατευθυντήριων γραμμών του 2014.

[9] Καίτοι τούτο δεν ισχύει στην υπό κρίση υπόθεση, πρέπει, εντούτοις, να διευκρινιστεί ότι τα κράτη μέλη διατηρούν τη δυνατότητα να κοινοποιούν στην Επιτροπή σχέδια κρατικών ενισχύσεων τα οποία δεν πληρούν (ή δεν πληρούν εξ ολοκλήρου) τα κριτήρια που προβλέπουν οι κατευθυντήριες γραμμές, χωρίς αυτό να σημαίνει κατ' ανάγκην ότι η Επιτροπή δεν θα εγκρίνει τέτοια σχέδια. Πρβλ. αποφάσεις της 19ης Ιουλίου 2016, Kotnik κ.λπ. (C-526/14, EU:C:2016:570, σκέψη 43), και της 15ης Δεκεμβρίου 2022, Veejaam και Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, σκέψη 31).

υποστηρίζει η EWP, ή αν η έννοια αυτή αφορά μόνον την έναρξη των εργασιών κατασκευής των εγκαταστάσεων παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και, επομένως, εν προκειμένω, των ανεμογεννητριών, όπως υποστηρίζουν η Elering και η Εσθονική Κυβέρνηση [10].

36. Πρέπει να επισημανθεί, εκ προοιμίου, ότι ο ορισμός που προβλέπεται στο σημείο 19, αριθ. 44, πρώτη περίοδος, των κατευθυντήριων γραμμών του 2014, ο οποίος περιελήφθη στην αιτιολογική σκέψη 36 της αποφάσεως του 2017, δεν παρέχει τη δυνατότητα να προσδιοριστεί το είδος των εργασιών τις οποίες αφορά η έκφραση «εργασίες κατασκευής για την επένδυση», ούτε να καθοριστεί κατώτατο όριο κόστους πέραν του οποίου οι εργασίες που έχουν εκκινήσει θα πρέπει να θεωρείται ότι πληρούν τις προϋποθέσεις προκειμένου να χορηγηθεί η ενίσχυση.

37. Πρέπει, ωστόσο, να υπομνησθεί ότι η έννοια της «έναρξης εργασιών», όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 42 της αποφάσεως του 2017, παρέχει τη δυνατότητα να καθοριστεί αν ο φορέας του έργου μπορούσε ή όχι να θεωρηθεί «υφιστάμενος παραγωγός» ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές την 1η Ιανουαρίου 2017. Ειδικότερα, κατά την ως άνω αιτιολογική σκέψη, για να μπορεί ο φορέας του έργου να θεωρηθεί «υφιστάμενος παραγωγός», το έργο έπρεπε κατά το συγκεκριμένο χρονικό σημείο να βρίσκεται «σε τέτοιο στάδιο εξελίξεως ώστε να φαίνεται *πολύ πιθανό* [11] ότι θα περατωθεί». Στην ίδια αιτιολογική σκέψη διευκρινίζεται ότι στους επενδυτές που πληρούν τις προϋποθέσεις για να χαρακτηριστούν «υφιστάμενοι παραγωγοί» πρέπει να χορηγηθεί ενίσχυση υπό το υφιστάμενο καθεστώς ενισχύσεων, ιδίως, βάσει της «αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης» [12].

38. Επιπλέον, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το εσθονικό καθεστώς κρατικών ενισχύσεων αποσκοπεί να διασφαλίσει ότι μόνον οι παραγωγοί που ανήκουν σε μια συγκεκριμένη κατηγορία μπορούν να χαρακτηριστούν ως «υφιστάμενοι παραγωγοί» προκειμένου να τους χορηγηθεί, κατά παρέκκλιση, ενίσχυση υπό το παλαιό καθεστώς, χωρίς να υπαχθούν στο νέο καθεστώς της ανταγωνιστικής διαδικασίας υποβολής προσφορών, δεδομένου, άλλωστε, ότι η παρέκκλιση αυτή συμβάλλει στη διευκόλυνση της μετάβασης από το παλαιό στο νέο καθεστώς ενισχύσεων [13].

39. Από την αιτιολογική σκέψη 42 της αποφάσεως του 2017 προκύπτει, επίσης, ότι ο σκοπός των τροποποιήσεων του εθνικού καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων τις οποίες επέφερε η Δημοκρατία της Εσθονίας (και οι οποίες εγκρίθηκαν από την Επιτροπή με την ως άνω απόφαση), συμπεριλαμβανομένων των αλλαγών όσον αφορά την έννοια του «υφιστάμενου παραγωγού», αποσκοπούσαν ακριβώς να εξομοιώσουν με τους παραγωγούς ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές που ήδη δραστηριοποιούνταν στην αγορά μια συγκεκριμένη κατηγορία παραγωγών των οποίων η είσοδος στην αγορά ήταν εξαιρετικά πιθανή βάσει του σταδίου προόδου των εργασιών (που είχαν ήδη πραγματοποιήσει) καθώς και των σχετικών εγγυήσεων που είχαν ήδη λάβει από τις εθνικές αρχές.

40. Βάσει των προεκτεθέντων, είμαι της γνώμης ότι δεν πρέπει να υιοθετηθεί η προτεινόμενη από την EWP ερμηνεία κατά την οποία το γεγονός και μόνον της έναρξης των εργασιών για το επενδυτικό της έργο αρκεί για να χαρακτηριστεί ως «υφιστάμενος παραγωγός» προς τον σκοπό χορήγησης ενίσχυσης σύμφωνα με την απόφαση του 2017.

[10] Η θέση της Επιτροπής φαίνεται να προσεγγίζει την υποστηριζόμενη από τις ως άνω δύο μετέχουσες στη διαδικασία, χωρίς ωστόσο αυτό να προκύπτει σαφώς από τις προφορικές της παρατηρήσεις, καθόσον, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το ως άνω θεσμικό όργανο επικεντρώθηκε κυρίως στο γενικότερο πλαίσιο των κριτηρίων χορήγησης ενισχύσεων που ορίζονται στην απόφαση του 2017, χωρίς να λάβει συγκεκριμένη θέση επί των ζητημάτων της υπό κρίση υπόθεσης. Για τους λόγους που εκτίθενται στο σημείο 21 των παρουσών προτάσεων, η Επιτροπή δεν υπέβαλε, άλλωστε, γραπτές παρατηρήσεις επί του συγκεκριμένου προδικαστικού ερωτήματος.

[11] Η υπογράμμιση δική μου.

[12] Βλ. αιτιολογική σκέψη 42 της αποφάσεως του 2017.

[13] Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 34, 35 και 40 της αποφάσεως του 2017.

41. Μολονότι δεν αμφισβητείται ότι οι εργασίες που πραγματοποίησε η EWP αποτελούν, πράγματι, ένα από τα αναγκαία στάδια για την κατασκευή και λειτουργία του σχεδιαζόμενου αιολικού πάρκου, γεγονός παραμένει ότι η ερμηνεία που προτείνει η εταιρία αυτή δύσκολα συμβιβάζεται με τις προϋποθέσεις χορήγησης της ενίσχυσης, όπως αυτές προκύπτουν από την απόφαση του 2017.

42. Η υποστηριζόμενη από την EWP ερμηνεία θα οδηγούσε, πρώτον, σε διεύρυνση της έννοιας του «υφιστάμενου παραγωγού» χωρίς να υπάρχει έρεισμα προς τούτο στην ως άνω απόφαση, καθόσον θα είχε ως αποτέλεσμα να εξομοιώνονται με τους παραγωγούς που ήδη δραστηριοποιούνται στην αγορά (και με εκείνους των οποίων επίκειται η είσοδος στην αγορά) παραγωγοί των οποίων οι εργασίες βρίσκονται σε αρχικό στάδιο και για τις οποίες ουδεμία εγγύηση υφίσταται (κατά την 31η Δεκεμβρίου 2016) ότι θα περατωθούν. Η κατά την EWP ερμηνεία θα καθιστούσε δυνατό σε οποιονδήποτε παραγωγό, ανεξαρτήτως της φύσεως των εργασιών που εκτελούνται και των επενδύσεων που έχουν ήδη υλοποιηθεί, να διεκδικήσει τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων.

43. Δεύτερον, όπως διαπιστώθηκε στα σημεία 37 έως 39 των παρουσών προτάσεων, οι εργασίες κατασκευής ενός αιολικού πάρκου δεν αρκεί να έχουν απλώς αρχίσει, αλλά πρέπει, επιπλέον, να είναι σε τέτοιο στάδιο προόδου ώστε η επένδυση να έχει καταστεί *αμετάκλητη* με συνέπεια να υπάρχει *μεγάλη πιθανότητα* περατώσεως των εργασιών.

44. Όμως, τούτο σημαίνει, κατά τη γνώμη μου, ότι η έννοια της «έναρξης των εργασιών» προϋποθέτει όχι μόνον ότι έχουν ολοκληρωθεί όλες οι προπαρασκευαστικές ενέργειες (συμπεριλαμβανομένης της εκδόσεως οικοδομικής άδειας), αλλά και ότι έχει υπάρξει εκτίμηση του ύψους των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν, των επενδύσεων που υλοποιήθηκαν και των δεσμεύσεων που αναλήφθηκαν, σε σχέση με το συνολικό κόστος του έργου. Πάντως, μολονότι η EWP αμφισβητεί τις εκτιμήσεις της Elering σχετικά με το ποσοστό του κόστους των εργασιών που έχει εκτελέσει επί του συνολικού κόστους του επίμαχου έργου, δεν αμφισβητείται από τις μετέχουσες στη διαδικασία ότι η κατασκευή των ανεμογεννητριών (η οποία, εν προκειμένω, δεν έχει καν αρχίσει) αντιπροσωπεύει το σημαντικότερο τμήμα του συνολικού κόστους του ως άνω έργου [14].

45. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω εκτιμήσεων (και ιδίως της αιτιολογικής σκέψης 42 της αποφάσεως του 2017), είμαι της γνώμης ότι ο όρος «έναρξη των εργασιών κατασκευής για την επένδυση» έχει την έννοια ότι αφορά, στη συγκεκριμένη περίπτωση, την κατασκευή των εγκαταστάσεων παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας.

46. Τρίτον, πρέπει να υπομνησθεί ότι ο ορισμός της *έναρξης εργασιών* του σημείου 19, αριθ. 44, των κατευθυντήριων γραμμών του 2014 αποκλείει ρητά «τις προπαρασκευαστικές εργασίες όπως […] η εκπόνηση προκαταρκτικών μελετών σκοπιμότητας».

47. Με την επιφύλαξη των πραγματικών διαπιστώσεων στις οποίες οφείλει να προβεί το αιτούν δικαστήριο, φαίνεται ότι τα χαρακτηριστικά και οι σκοποί μιας εγκατάστασης όπως εκείνης των ανεμολογικών μετρητικών ιστών (καθώς και οι ενέργειες στις οποίες προέβη η EWP για να πραγματοποιήσει τις απαραίτητες συνδέσεις) προσομοιάζουν μάλλον με «προκαταρκτική μελέτη

[14] Επ' αυτού, η Elering εκτίμησε ότι η κατασκευή και εγκατάσταση των ανεμογεννητριών αντιστοιχεί σχεδόν στο 80 % του συνολικού κόστους του έργου.

σκοπιμότητας» η οποία παρέχει τη δυνατότητα στον ενδιαφερόμενο επενδυτή να διαπιστώσει αν η επιλεγείσα τοποθεσία είναι κατάλληλη για την κατασκευή αιολικού πάρκου, προτού προχωρήσει στις απαραίτητες εργασίες για την υλοποίηση της συγκεκριμένης επένδυσης [15].

48. Τα προεκτεθέντα στοιχεία φαίνεται, συνεπώς, να υποδηλώνουν ότι, την 1η Ιανουαρίου 2017, το έργο της EWP δεν βρισκόταν σε τέτοιο στάδιο εξελίξεως ώστε να είναι πολύ πιθανή η περάτωσή του με αποτέλεσμα να πρέπει να της χορηγηθεί ενίσχυση υπό το υφιστάμενο καθεστώς ενισχύσεων κατά την έννοια της αιτιολογικής σκέψης 42 της αποφάσεως του 2017.

49. Βάσει των προεκτεθέντων, η απάντηση που προτείνω να δοθεί στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα είναι ότι οι κανόνες της Ένωσης περί κρατικών ενισχύσεων, και ιδίως ο πρώτος εναλλακτικός ορισμός του όρου «έναρξη εργασιών» στο σημείο 19, αριθ. 44, των κατευθυντήριων γραμμών του 2014, ήτοι η «έναρξη των εργασιών κατασκευής για την επένδυση», έχουν την έννοια ότι ο όρος «εργασίες κατασκευής» δεν μπορεί να αφορά την έναρξη οποιωνδήποτε εργασιών κατασκευής σε σχέση με επενδυτικό έργο, αλλά μόνον την έναρξη των εργασιών κατασκευής εγκαταστάσεων ανεμογεννητριών για την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.

Επί του όγδοου προδικαστικού ερωτήματος

50. Με το όγδοο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, κατ' αρχάς, κατά πόσον η έννοια «*εθνική άδεια* για την υλοποίηση του επενδυτικού έργου» πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα του εθνικού δικαίου. Το αιτούν δικαστήριο επιθυμεί, επιπλέον, να διευκρινιστεί το είδος της άδειας που απαιτείται για την κατασκευή αιολικού πάρκου. Πιο συγκεκριμένα, ενώ το σημείο 19, αριθ. 44, των κατευθυντήριων γραμμών του 2014 δεν προσδιορίζει το είδος της απαιτούμενης άδειας, η αιτιολογική σκέψη 42 της αποφάσεως του 2017 απαιτεί «ο φορέας του έργου να έχει λάβει την αναγκαία εθνική άδεια για την υλοποίηση του έργου» [16].

51. Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι οι διάδικοι της κύριας δίκης διαφωνούν ως προς το περιεχόμενο που πρέπει να αποδοθεί στην έννοια της «εθνικής άδειας». Ειδικότερα, αφενός, η Elering, η Εσθονική Κυβέρνηση και η Επιτροπή θεωρούν ότι η εθνική άδεια προϋποθέτει οικοδομική άδεια, ήτοι άδεια παρέχουσα απευθείας το δικαίωμα κατασκευής του αιολικού πάρκου. Αφετέρου, η EWP θεωρεί ότι δεν πρόκειται, κατ' ανάγκην, για την τελική άδεια που εκδίδεται για την κατασκευή όλων των τμημάτων του έργου και ότι, εν προκειμένω, το κριτήριο της εθνικής άδειας πληρούται ήδη λόγω της ύπαρξης του γενικού πολεοδομικού σχεδίου το οποίο περιλαμβάνει το αιολικό πάρκο.

[15] Τούτο σημαίνει, εν προκειμένω, ότι ο ενδιαφερόμενος επενδυτής εντοπίζει την ενδεδειγμένη γεωγραφική θέση λαμβάνοντας υπόψη τα μορφολογικά χαρακτηριστικά της επιλεγείσας τοποθεσίας και τις επικρατούσες μετεωρολογικές συνθήκες για την ανέγερση αιολικού πάρκου. Πάντως, το εγχείρημα αυτό προϋποθέτει, κατ' αρχήν, ότι ο επενδυτής εξετάζει πλείονες τοποθεσίες, μέσω της εγκατάστασης μετρητικών ιστών, προκειμένου να είναι σε θέση να προσδιορίσει την ιδανική τοποθεσία για την κατασκευή αιολικού πάρκου καθώς και να διαπιστώσει το αιολικό δυναμικό της επιλεγείσας τοποθεσίας, χωρίς αυτό να σημαίνει, κατ' ανάγκην, ότι θα ανεγερθεί αιολικό πάρκο σε καθεμία από τις τοποθεσίες αρχικής εγκατάστασης των λόγω ιστών. Κατά συνέπεια, οι δαπάνες στις οποίες υποβλήθηκε η EWP θα πρέπει να εξομοιωθούν με τις γενικές και τρέχουσες δαπάνες και όχι με την (αμετάκλητη) δαπάνη για την υποδομή του αιολικού πάρκου.

[16] Πρέπει, αρχικώς, να επισημανθεί ότι το Δικαστήριο θα κληθεί να αποφανθεί επί του ζητήματος αυτού μόνον εφόσον κρίνει ότι στο έβδομο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση. Πάντως, μια τέτοια απάντηση φαίνεται να προκύπτει απευθείας από το κείμενο της αποφάσεως του 2017. Συγκεκριμένα, από το σημείο 19, αριθ. 44, των κατευθυντήριων γραμμών του 2014 προκύπτει ότι η αγορά του οικοπέδου και η έκδοση της «εθνικής άδειας» αποτελούν προπαρασκευαστικές εργασίες, η δε αιτιολογική σκέψη 42 της αποφάσεως του 2017 απαιτεί άνευ ετέρου ο επενδυτής να έχει το δικαίωμα χρήσης του οικοπέδου και να κατέχει την «εθνική άδεια» προκειμένου να δύναται να χαρακτηριστεί «υφιστάμενος παραγωγός».

52. Ελλείψει διευκρινίσεων ως προς το είδος της άδειας που απαιτείται κατά την απόφαση του 2017 και ελλείψει εναρμονίσεως του δικαίου της Ένωσης, πρέπει εκ προοιμίου να επισημανθεί ότι η έννοια της «εθνικής άδειας» πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα του εθνικού δικαίου. Συναφώς, επισημαίνεται, αφενός, ότι, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία, το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να αποφαίνεται επί της ερμηνείας της εθνικής νομοθεσίας[17]. Αφετέρου, υπογραμμίζεται ότι, στο πλαίσιο της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτει, το αιτούν δικαστήριο οφείλει να σεβαστεί την απόφαση του 2017[18].

53. Πρέπει να υπομνησθεί, συναφώς, ότι η κατοχή εθνικής άδειας συνιστά μία εκ των προϋποθέσεων για να μπορεί να χαρακτηριστεί ένας επενδυτής ως «υφιστάμενος παραγωγός» και να υπαχθεί υπό την ιδιότητα αυτή στο παλαιό καθεστώς ενισχύσεων, δεδομένου ότι η εν λόγω κατοχή άδειας προηγείται συνήθως της επέλευσης γεγονότος που σχετίζεται με τους τρεις εναλλακτικούς ορισμούς που προβλέπονται στο σημείο 19, αριθ. 44, των κατευθυντήριων γραμμών του 2014.

54. Συγκεκριμένα, η αιτιολογική σκέψη 42 της αποφάσεως του 2017 απαιτεί να έχει λάβει ο παραγωγός, κατά την 1η Ιανουαρίου 2017, την αναγκαία εθνική άδεια για την υλοποίηση του έργου (και να έχει το νόμιμο δικαίωμα χρήσης του οικοπέδου επί του οποίου θα υλοποιηθεί το έργο). Περαιτέρω, από τη σύνδεση με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που καθιερώνεται στην ως άνω αιτιολογική σκέψη προκύπτει ότι οι εθνικές άδειες πρέπει να έχουν εκδοθεί υπό συνθήκες που να δημιουργούν δικαιολογημένη εμπιστοσύνη για την υλοποίηση του επενδυτικού έργου. Με άλλα λόγια, το επίμαχο έργο πρέπει να βρίσκεται σε τέτοιο στάδιο ώστε η περάτωσή του να φαίνεται πολύ πιθανή, βάσει τόσο της προόδου των εργασιών όσο και των σχετικών εγγυήσεων που έχουν παράσχει οι δημόσιες αρχές.

55. Επομένως, απόκειται εν τέλει στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει αν, βάσει του εθνικού δικαίου, οι απαιτούμενες προϋποθέσεις για τον σχεδιασμό του αιολικού πάρκου της EWP πληρούνταν στις 31 Δεκεμβρίου 2016 και, ειδικότερα, αν το πολεοδομικό σχέδιο που δημοσίευσε η δημοτική αρχή της Toila στις 19 Ιανουαρίου 2016 μπορεί να θεωρηθεί ότι επαρκεί για να καθοριστεί αν η EWP είχε λάβει την αναγκαία «εθνική άδεια» κατά την έννοια της αιτιολογικής σκέψης 42 της αποφάσεως του 2017.

56. Πρέπει, ωστόσο, να διευκρινιστεί ότι από τις διαπιστώσεις του αιτούντος δικαστηρίου προκύπτει ότι, μολονότι το πολεοδομικό σχέδιο ενέκρινε την υλοποίηση του έργου καθορίζοντας ορισμένες παραμέτρους του, το εν λόγω σχέδιο δεν συνιστά παρά έγγραφο γενικής ισχύος το οποίο, αφ' εαυτού, δεν εγκρίνει την κατασκευή αιολικού πάρκου. Ειδικότερα, φαίνεται ότι είναι αναγκαίες, επιπλέον, πρόσθετες άδειες, συμπεριλαμβανομένης της οικοδομικής άδειας, για την κατασκευή των επιμέρους έργων που απαρτίζουν το αιολικό πάρκο, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται, ειδικότερα, η κατασκευή των ανεμογεννητριών[19].

57. Λαμβάνοντας, εξάλλου, υπόψη τη σύνδεση που καθιερώνεται στην αιτιολογική σκέψη 42 της αποφάσεως του 2017 μεταξύ της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της απαιτούμενης εθνικής άδειας, συντάσσομαι με τη θέση της Elering και της Εσθονικής Κυβέρνησης, ήτοι ότι ουδεμία δικαιολογημένη εμπιστοσύνη μπορεί να δημιουργηθεί έναντι επιχείρησης για την

[17] Πρβλ. απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2022, Ametic (C-263/21, EU:C:2022:644, σκέψη 64).

[18] Πρβλ. απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 2022, Veejaam και Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, σκέψη 26), και προτάσεις μου στην υπόθεση Veejaam και Espo (C-470/20, EU:C:2022:430, σημείο 24).

[19] Το στοιχείο αυτό φαίνεται, άλλωστε, να επιβεβαιώνεται από τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς της κύριας δίκης, ήτοι, μεταξύ άλλων, από την άρνηση του Υπουργείου Άμυνας να εγκρίνει τα έργα κατασκευής του αιολικού πάρκου και από την άρνηση της δημοτικής αρχής της Toila να εκδώσει την αιτηθείσα από την EWP οικοδομική άδεια.

υλοποίηση επενδυτικού έργου, αφ' ης στιγμής δεν πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις που απορρέουν από το εθνικό δίκαιο. Ειδικότερα, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δύναται να καλύπτει μόνον μια διαμορφωθείσα έννομη κατάσταση. Επομένως, δεν μπορεί να γίνει επίκληση της αρχής αυτής όταν μια έννομη κατάσταση δεν έχει διαμορφωθεί οριστικά ή όταν πληρούνται ορισμένες μόνον από τις απαιτούμενες νόμιμες προϋποθέσεις, ενώ δεν πληρούνται οι λοιπές προϋποθέσεις. Επιπλέον, η αρχή αυτή δεν προστατεύει την απλή δυνατότητα ή την προσδοκία κτήσεως δικαιώματος στο μέλλον, ειδικότερα όταν αυτό εξακολουθεί να τελεί υπό πρόσθετες αιρέσεις, όπως φαίνεται να συντρέχει εν προκειμένω (δεδομένου ότι το σχέδιο ανάπτυξης του γεωτεμαχίου θα επέτρεπε στη συνέχεια, υπό την επιφύλαξη όμως της εκδόσεως άλλων αδειών, την έκδοση οικοδομικής άδειας).

58. Πάντως, το γεγονός ότι, βάσει των στοιχείων που περιέχονται στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, το Υπουργείο Άμυνας αρνήθηκε, στις 20 Απριλίου 2016, να εγκρίνει το σχέδιο κατασκευής του αιολικού πάρκου και ότι η δημοτική αρχή της Toila αρνήθηκε, με πράξη της 26ης Απριλίου 2016, να εκδώσει την οικοδομική άδεια φαίνεται να υποδηλώνει ότι δεν ήταν διαθέσιμες όλες οι αναγκαίες εθνικές άδειες, κατά την έννοια της αιτιολογικής σκέψης 42 της αποφάσεως του 2017 (και ότι δεν μπορούσαν, εν πάση περιπτώσει, να είναι διαθέσιμες, λόγω των ανωτέρω αρνήσεων) πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 2016.

59. Βάσει των προεκτεθέντων, η απάντηση που προτείνω να δοθεί στο όγδοο προδικαστικό ερώτημα είναι ότι η έννοια της «εθνικής άδειας για την υλοποίηση επενδυτικού έργου» πρέπει να ορίζεται υπό το πρίσμα του εθνικού δικαίου. Επιπλέον, σε περίπτωση που για την υλοποίηση επενδυτικού έργου είναι αναγκαία η εκτέλεση εργασιών κατασκευής για τις οποίες απαιτείται οικοδομική άδεια, «εθνική άδεια για την υλοποίηση του επενδυτικού έργου» μπορεί να είναι μόνον η οικοδομική άδεια, ήτοι η οριστική άδεια δυνάμει της οποίας εκτελούνται οι εργασίες κατασκευής.

Πρόταση

60. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Tallinna Halduskohus (διοικητικό πρωτοδικείο Ταλίν, Εσθονία) ως εξής:

1) Το σημείο 19, αριθ. 44, των κατευθυντήριων γραμμών για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020)

   έχει την έννοια ότι:

   ο πρώτος εναλλακτικός ορισμός του όρου «έναρξη εργασιών», ήτοι η «έναρξη των εργασιών κατασκευής για την επένδυση», δεν αφορά την έναρξη οποιωνδήποτε εργασιών κατασκευής σε σχέση με επενδυτικό έργο, αλλά μόνον την έναρξη των εργασιών κατασκευής εγκαταστάσεων ανεμογεννητριών για την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.

2) Οι κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020)

   έχουν την έννοια ότι:

— η έννοια της «εθνικής άδειας για την υλοποίηση επενδυτικού έργου» πρέπει να ορίζεται υπό το πρίσμα του εθνικού δικαίου, ενώ, συγχρόνως, πρέπει να συνάδει με τις αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων·

— σε περίπτωση που για την υλοποίηση επενδυτικού έργου είναι αναγκαία η εκτέλεση εργασιών κατασκευής για τις οποίες απαιτείται οικοδομική άδεια, «εθνική άδεια για την υλοποίηση του επενδυτικού έργου» μπορεί να είναι μόνον η οικοδομική άδεια, ήτοι η οριστική άδεια δυνάμει της οποίας εκτελούνται οι εργασίες κατασκευής.