Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ATHANASIOS RANTOS
esitatud 23. märtsil 2023 [1]

Kohtuasi C-11/22

Est Wind Power OÜ
versus
AS Elering

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tallinna Halduskohus (Eesti))

Eelotsusetaotlus – Riigiabi – Taastuvenergia toetamine – Keskkonna- ja energiaalase riigiabi suunised aastateks 2014–2020 – Punkti 19 alapunkt 44 ja punkti 126 allmärkus 66 – Tuulepargi ehitamine – Mõiste „riiklik luba investeerimisprojekti rajamiseks“ – Mõiste „tööde alustamine“

Sissejuhatus

1. Käesolev eelotsusetaotlus käsitleb keskkonna- ja energiaalase riigiabi suuniste aastateks 2014–2020 [2] (edaspidi „2014. aasta suunised“) punkti 19 alapunkti 44 ja punkti 126 allmärkuse 66 tõlgendamist.

2. Taotlus on esitatud kohtuvaidluses, mille pooled on taastuvatest energiaallikatest energiat tootev äriühing Est Wind Power OÜ (edaspidi „EWP“) ja Elering kui asutus, kes kannab Eestis vastutust taastuvenergia toetuste andmise valdkonnas, ning mille ese on Eleringi selle hinnangu õiguspärasus, milles leiti, et EWP tuulepargi ehitustöid ei ole alustatud, mistõttu see projekt ei vasta riigisiseses õiguses sätestatud tingimustele, mille alusel see äriühing võiks saada tuulepargi ehitamiseks taastuvenergiatoetust Eesti Vabariigi kehtestatud toetuskava alusel.

3. Euroopa Kohtu palvel keskendub käesoleva ettepaneku analüüs esimesele ja kaheksandale eelotsuse küsimusele, mis käsitlevad 2014. aasta suuniste punkti 19 alapunktis 44 ja punkti 126 allmärkuses 66 kasutatud mõiste „tööde alustamine“ ning 6. detsembri 2017. aasta otsuse taastuvate energiaallikate ja tõhusa koostootmise Eesti abikava muudatuste kohta (riigiabi SA.47354) [3] (edaspidi „2017. aasta otsus“) põhjenduses 42 kasutatud mõiste „riiklik luba investeerimisprojekti rajamiseks“ tõlgendamist, kusjuures need mõlemad on tingimused, mis peavad kõnealuse toetuse saamiseks olema täidetud.

1 Algkeel: prantsuse.
2 ELT 2014, C 200, lk 1.
3 ELT 2018, C 121, lk 7.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

2014. aasta suunised

4. 2014. aasta suuniste punkti 19 alapunkt 44 sisaldab järgmist määratlust:

„„tööde algus“ – kas investeeringuga seotud ehitustööde alustamine või esimene kindel kohustus tellida seadmeid või muu kohustus, mis teeb investeeringu pöördumatuks, olenevalt sellest, kumb on varajasem. Mõiste ei hõlma maa ostmist ega ettevalmistustöid, nagu lubade hankimine ja esialgsete teostatavusuuringute tegemine […];“.

5. Suuniste punktis 50 on täpsustatud:

„Komisjon on seisukohal, et abil puudub abisaajale ergutav mõju juhtudel, kui töö projektiga on käivitunud juba enne seda, kui abisaaja riiklikele asutustele abitaotluse esitab. Juhtudel, kui abisaaja alustab projekti rakendamist enne abi taotlemist, ei loeta sellele projektile antud mis tahes abi siseturuga kokkusobivaks.“

6. Suuniste punktis 126 on muu hulgas ette nähtud:

„[…]

Alates 1. jaanuarist 2017 kohaldatakse järgmisi nõudeid.

Abi antakse tõeliselt konkureeriva pakkumismenetluse raames selgete, läbipaistvate ja mittediskrimineerivate kriteeriumide alusel […].“

7. Suuniste punktiga 126 seotud allmärkus 66 on järgmine:

„Käitistele, mis alustasid tegevust enne 1. jaanuari 2017 ning on saanud enne seda kuupäeva liikmesriigilt abi saamise kinnituse, võib abi anda kinnitamise ajal jõus olnud kava alusel.“

2017. aasta otsus

8. 2017. aasta otsuse põhjendused 42–44 on sõnastatud järgmiselt:

„(42) [2014. aasta] riigiabi suuniste allmärkust 66 võib käsitleda õiguspärase ootuse õigusliku põhimõtte ülevõtmisena ning see on tihedalt seotud riigiabi ergutava mõju nõudega. Praktikas tähendab see seda, et abi andvad ametiasutused peavad käsitlema olemasoleva tootjana neid tootjaid, kelle projekt oli 1.01.2017 sellises arenguetapis, et see oleks väga suure tõenäosusega lõpetatud, nii et nad peaksid saama toetust olemasoleva abikava alusel (õiguspärane ootus). See nõuab vähemalt seda, et projekti arendajad on hankinud vajaliku riikliku loa projekti rajamiseks ja neil on seaduspärane õigus kasutada maad, kus projekti hakatakse arendama.

(43) [2014. aasta] riigiabi suuniste punkti 19 alapunktis 44 esitatud tööde alguse määratlus näeb seoses sellega ette rohkem üksikasju. Abi andvad ametiasutused peaksid seega [2014. aasta] riigiabi suuniste allmärkust 66 lugedes ja tõlgendades seda arvesse võtma. Komisjon märgib siinkohal, et vastutus abimeetmete õige rakendamise eest lasub liikmesriikide pädevatel asutustel.

(44) Kui abi andev asutus leiab, et tööd on teatud projektiga alustatud enne 1. jaanuari 2017 [2014. aasta] riigiabi suuniste punkti 19 alapunkti 44 tähenduses, siis komisjoni arvates puudutab see hinnang vaid seda konkreetset projekti.“

Eesti õigus

9. Elektrituruseaduse (*Riigi Teataja*, 30.6.2020, edaspidi „ELTS“) § 59 „Toetus“ nägi kuni 31. oktoobrini 2021 kehtinud redaktsioonis ette:

„(1) Tootjal on õigus saada põhivõrguettevõtjalt käesolevas paragrahvis nimetatud toetust: 1) elektrienergia eest, kui ta on selle tootnud taastuvast energiaallikast tootmisseadmega, mille netovõimsus ei ületa 125 MW;

[…]

(2) Põhivõrguettevõtja maksab tootjale tema taotluse alusel toetust:

[…]

(2^1) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud toetus on riigiabi [ELTL] artikli 107 lõike 1 tähenduses, mille andmisel järgitakse [2014. aasta] suuniseid ja [2017. aasta] otsust.

(2^2) Vähemalt 1 MW elektrilise võimsusega tootmisseadmega toodetud elektrienergia eest on tootjal õigus taotleda käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud toetust, kui tootja on hiljemalt 2016. aasta 31. detsembri seisuga alustanud seda tootmisseadet puudutava investeerimisprojekti osas töödega vähemalt ühel järgmistest viisidest:

1) alustanud elektrienergia tootmist;

2) alustanud seda investeerimisprojekti puudutavate ehitustöödega;

3) võtnud endale kindla kohustuse tellida seadmeid tootmisseadme rajamiseks;

4) võtnud mis tahes muu kohustuse, mis muudab selle investeerimisprojekti pöördumatuks; seejuures ei loeta investeerimisprojekti pöördumatuks muutvate kohustuste hulka tootmisseadmealuse kinnistu omandamist, lubade hankimist ega ettevalmistustöid.

(2^3) Kui tootja taotleb põhivõrguettevõtjalt hinnangut enda vastavuse kohta käesoleva paragrahvi lõikes 2^2 nimetatud tingimustele, peab põhivõrguettevõtja hinnangu andma 90 päeva jooksul alates asjakohase taotluse laekumisest.

[…]“.

Põhikohtuasi, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

10. EWP oli Toila valla territooriumil (Eesti) Päite-Vaivina 28 tuulikuga koguvõimsusega 64,4 MW tuulepargi rajamiseks astunud järgmisi samme: 27. aprillil 2004 sõlmis see äriühing põhivõrguettevõtja Eleringiga liitumislepingu ning maksis selle alusel liitumistasusid summas 522 813,93 eurot; 2008. aasta jooksul rajas EWP tuulemõõdumastid ning kandis selleks kulusid summas 212 002,15 eurot; 11. mai 2010. aasta lepingu alusel omandas EWP hoonestusõigused 28 kinnistule, mis olid ette nähtud kavandatava tuulepargi ehitamiseks.

11. 19. jaanuaril 2016 väljastas Toila Vallavalitsus tuulepargi projekteerimistingimused ja 4. veebruaril 2016 taotles EWP ehitusloa väljastamist. Kaitseministeerium keeldus 20. aprillil 2016 tuulepargi ehitusprojektide kooskõlastamisest ning Toila Vallavalitsus keeldus 26. aprilli 2016. aasta korraldusega ehituslubade andmisest. Pärast seda keeldumist esitas EWP nende keeldumisotsuste peale kaebused.

12. EWP esitas 29. septembril 2020 Eleringile taotluse ELTS § 59 lõike 2^3 alusel hinnangu saamiseks kavandatava investeerimisprojekti vastavuse kohta ELTS § 59 lõikes 2^2 toodud tingimustele. Elering leidis 13. aprilli 2021. aasta hinnangus, et see projekt ei vasta selles sättes ette nähtud tingimustele ja seetõttu ei saa EWPd lugeda „olemasolevaks tootjaks“ riigisisese õiguse tähenduses.

13. EWP esitas 13. mail 2021 Tallinna Halduskohtule (Eesti), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus, kaebuse kõnealuse hinnangu tühistamise ning Eleringi tema taotluse uuesti läbivaatamiseks kohustamise nõuetes.

14. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et ta palus põhikohtuasjas määruse (EL) 2015/1589[4] artikli 29 lõike 1 alusel Euroopa Komisjonilt arvamust 2017. aasta otsuse põhjenduse 42 tõlgendamise ja eelkõige selles sisalduva mõiste „olemasolev tootja“ kohta.

15. Komisjon vastas 17. jaanuari 2020. aasta arvamuses, et 2017. aasta otsuse põhjendust 42 tuleb tõlgendada nii, et see nõuab, et 1. jaanuariks 2017 „on arendajad hankinud vajaliku riikliku loa projekti rajamiseks ja neil on seaduspärane õigus kasutada maad, kus projekti hakatakse arendama“. Komisjon lisas, et need kaks tingimust peavad olema täidetud ja üks kolmest sündmusest, mida on nimetatud 2014. aasta suuniste punkti 19 alapunkti 44 esimeses lauses, peab olema aset leidnud, et ettevõtjat saaks pidada „olemasolevaks tootjaks“ ja ta võiks seega saada 2017. aasta otsuse alusel siseturuga kokkusobivat riigiabi.

16. Seda arvamust silmas pidades peab eelotsusetaotluse esitanud kohus vajalikuks põhjalikuma selgituse saamist 2014. aasta suuniste punkti 19 alapunktis 44 ja punktis 126 kasutatud mõistete „tööde algus“, „investeeringuga seotud ehitustööd“, „muu kohustus, mis teeb investeerimisprojekti pöördumatuks“ ja „riiklik luba investeerimisprojekti rajamiseks“ kohta, samuti nõuete kohta, mis sellest tulenevad liikmesriigi ametiasutusele selle hindamisel, kui suure tõenäosusega viiakse investeerimisprojekt lõpuni.

[4] Nõukogu 13. juuli 2015. aasta määrus, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks (ELT 2015, L 248, lk 9).

17. Neil asjaoludel otsustas Tallinna Halduskohus menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas Euroopa Liidu riigiabi reegleid, sh eriti [2014. aasta suuniste] punkti 19 alapunktis 44 sätestatud mõiste „tööde alustamine“ esimest alternatiivi „investeeringuga seotud ehitustööde alustamine“ tuleb tõlgendada viisil, et selliseks ehitustööks on ükskõik millise investeerimisprojektiga seotud ehitustööga alustamine või üksnes ehitustööd seoses investeerimisprojekti rajatisega, millega taastuvenergiat hakatakse tootma?

2. Kas Euroopa Liidu riigiabi reegleid, sh eriti [2014. aasta suuniste] punkti 19 alapunktis 44 sätestatud mõiste „tööde alustamine“ esimest alternatiivi „investeeringuga seotud ehitustööde alustamine“ tuleb tõlgendada viisil, et olukorras, kus liikmesriigi pädev asutus on tuvastanud investeeringuga seotud ehitustöödega alustamise, siis kas liikmesriigi pädeval asutusel tuleb õiguspärase ootuse põhimõttest lähtuvalt lisaks hinnata ka, millisesse arenguetappi on investeerimisprojekt jõudnud ning kui suure tõenäosusega viiakse investeerimisprojekt lõpuni?

3. Juhul, kui vastus eelmisele küsimusele on jaatav, siis kas investeeringuprojekti arenguetapi hindamisel võib võtta arvesse ka muid objektiivseid asjaolusid, nagu pooleliolevad kohtuvaidlused, mis takistavad investeerimisprojektiga jätkamist?

4. Kas käesolevas asjas on asjakohane Euroopa Kohtu 5. märtsi 2019. aasta otsuse Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172) punktides 61 ja 68 märgitu, et ergutava mõju esinemist või puudumist ei saa pidada selgeks kriteeriumiks, mida liikmesriigi asutusel on lihtne kohaldada, kuna selle kontrollimine nõuab juhtumipõhiste keeruliste majanduslike hinnangute andmist, mistõttu ei ole selline kriteerium kooskõlas nõudega, et erandi kohaldamise kriteeriumid oleksid selged ja liikmesriigi asutustel oleks neid lihtne kohaldada?

5. Juhul, kui eelmisele küsimusele on vastus jaatav, siis kas Euroopa Liidu riigiabi reegleid, sh eriti [2014. aasta suuniste] punkti 126 allmärkust nr 66 koosmõjus [suuniste] punkti 19 alapunktiga 44 tuleb tõlgendada viisil, et liikmesriigi asutus ei pea töödega alustamise kriteeriumit kontrollides investeeringuprojektile juhtumipõhiselt majanduslikku hinnangut andma?

6. Juhul, kui eelmisele küsimusele on vastus jaatav, siis kas Euroopa Liidu riigiabi reegleid, sh eriti [2014. aasta suuniste] punkti 19 alapunktis 44 sätestatud mõiste „tööde alustamine“ viimast alternatiivi „muu kohustus, mis teeb investeeringu pöördumatuks“ tuleb tõlgendada viisil, et pöördumatuks muudab investeeringu ükskõik milline muu kohustus, välja arvatud maa ostmine ja ettevalmistustööd (sh ehitusloa hankimine), sõltumata võetud kohustuse maksumusest?

7. Kas Euroopa Liidu riigiabi reegleid, sh eriti [2014. aasta suuniste] punkti 19 alapunktis 44 sätestatud mõistet „tööde alustamine“ tuleb tõlgendada viisil, et selle vältimatuteks eeldusteks on tootjal maakasutusõiguse olemasolu ja riikliku loa olemasolu investeerimisprojekti rajamiseks?

8. Juhul, kui vastus eelmisele küsimusele on jaatav, siis kas mõistet „riiklik luba investeerimisprojekti rajamiseks“ tuleb sisustada lähtuvalt siseriiklikust õigusest ning selleks saab olla üksnes luba, mille alusel teostatakse investeerimisprojektiga seotud ehitustööd?“

18. Kirjalikud seisukohad esitasid EWP, Elering, Eesti valitsus ja komisjon. Need pooled esitasid 12. jaanuaril 2023 toimunud kohtuistungil ka oma suulised seisukohad.

Analüüs

Esimese kuni kuuenda eelotsuse küsimuse vastuvõetavus

19. Kõigepealt tuleb analüüsida komisjoni vastuväidet, et kuus esimest eelotsuse küsimust on vastuvõetamatud.

20. Komisjon leiab, et arvestades vastuseid, mis tuleb anda seitsmendale ja kaheksandale eelotsuse küsimusele, on esimene kuni kuues eelotsuse küsimus vastuvõetamatud või igal juhul ei oma asjas tähtsust, tuginedes arutluskäigule, mille võib kokku võtta järgmiselt.

21. Komisjon väidab selle kohta, et 2017. aasta otsuse põhjenduses 42 on abi andmise tingimuste hulgas nõue, et tootja peab selleks, et teda saaks pidada „olemasolevaks tootjaks“ 1. jaanuari 2017. aasta seisuga, olema saanud riikliku loa projekti rajamiseks ja tal peab olema seaduspärane õigus kasutada maad, kus projekti hakatakse arendama. Käesoleval juhul see aga tema hinnangul nii ei ole, kuna eelotsusetaotlusest nähtub, et EWP-l ei olnud selleks kuupäevaks Eesti ametivõimudelt vajalikku luba kõnealuse tuulepargi ehitamiseks. Komisjoni arvates järeldub sellest, et üks 2017. aasta otsuses ette nähtud tingimustest ei ole täidetud, mistõttu esimene kuni kuues eelotsuse küsimus on tähtsusetud.

22. Kuigi tuleb märkida, et vaidlust ei ole selles, et „riiklik luba [mis on projekti rajamiseks vajalik]“ kujutab endast ühte eeltingimust, mis peab olema täidetud selleks, et investorit saaks kvalifitseerida „olemasolevaks tootjaks“, et ta saaks Eesti riigiabikava alusel toetusi, tuleb samas tõdeda, et ei 2017. aasta otsuses ega 2014. aasta suunistes ei ole seda mõistet määratletud ega ole täpsustatud, millist liiki „riiklik luba“ on nõutav (mistõttu ka eelotsusetaotluse esitanud kohus palub seda seitsmendas ja kaheksandas eelotsuse küsimuses selgitada).

23. Järelikult, kuna mõiste „riiklik luba“ tõlgendamise küsimuses on pooltel erinevad tõlgendused ja seda küsimust ei ole lõplikult lahendatud, leian, et esimene kuni kuues küsimus, mis puudutavad abi andmise põhikriteeriumi määratlemist, on jätkuvalt asjakohased ja seega tuleb komisjoni esitatud vastuvõetamatuse väide tagasi lükata.

Sisulised küsimused

Sissejuhatavad märkused

24. Oma kaheksa eelotsuse küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul tõlgendada 2014. aasta suuniseid, et teha kindlaks, kas liikmesriigi pädev asutus, st põhivõrguettevõtja Elering, keeldus põhjendatult tunnustamast, et EWP oli 31. detsembri 2016. aasta seisuga „olemasolev tootja“, mis oleks tal võimaldanud saada toetust varasema abikava alusel, mis alates 1. jaanuarist 2017 on asendatud.

25. Sellega seoses tuleb märkida, et 2017. aasta otsuses on ette nähtud, et alates 1. jaanuarist 2017 antakse Eestis taastuvatest energiaallikatest energia tootjatele abi tõeliselt konkureeriva pakkumismenetluse raames. Eesti kavas on siiski ette nähtud erand, kuna kohustus anda abi tõeliselt konkureeriva pakkumismenetluse alusel ei kehti „käitistele, mis *alustasid tegevust* enne 1. jaanuari 2017 ning on saanud enne seda kuupäeva liikmesriigilt abi saamise kinnituse“.

26. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma eelotsuse küsimustega täpsemalt välja selgitada selle erandi kohaldamisala.

27. Enne analüüsi juurde asumist pean vajalikuks võtta seisukoht kohtuistungil arutatud küsimuses, mis puudutab 2014. aasta suuniste ulatust ja seda, kas need on käesolevas kohtuasjas siduvad, võttes arvesse, et see on Euroopa Kohtu lahendada olevate küsimuste seisukohast oluline.

28. Sellega seoses tuleb märkida, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt kuulub abimeetmete siseturuga kokkusobivuse hindamine ELTL artikli 107 lõike 3 alusel komisjoni ainupädevusse, alludes liidu kohtute kontrollile. Komisjonil on selles osas laiaulatuslik kaalutlusõigus, mille kasutamine hõlmab keerulisi majanduslikke ja sotsiaalseid hinnanguid. Selle kaalutlusõiguse teostamiseks võib komisjon kehtestada suuniseid, et kindlaks määrata kriteeriumid, mille alusel ta kavatseb hinnata, kas liikmesriikide kavandatavad abimeetmed on siseturuga kooskõlas[5].

29. Väljakujunenud kohtupraktikast nähtub ühtlasi, et komisjoni teatise vormis vastu võetud suuniste siduv jõud on põhimõtteliselt piiratud üksnes selle institutsiooni kaalutlusõiguse kasutamisega ja need ei saa tekitada liikmesriikidele iseseisvaid õiguslikke kohustusi[6]. Nii on riigiabi valdkonnas liikmesriikidele siduvad üksnes komisjoni vastu võetud otsused, mille järgimise nad on kohustatud tagama.

30. Samas tuleb nentida, et 2017. aasta otsus tugineb 2014. aasta suunistele ja pealegi on otsuses sõnaselgelt viidatud suunistele, mis muudab need siduvaks. Nimelt, kuna 2017. aasta otsuses on kokkusobivuse kriteeriumidena korratud ja tunnustatud teatavaid tingimusi, mis on loetletud 2014. aasta suunistes, siis on need selle otsuse lahutamatu osa, mistõttu komisjon nõuab Eesti Vabariigilt nende järgimist[7].

31. Pealegi nähtub selgelt nii 2017. aasta otsusest kui ka Eesti valitsuse seisukohtadest, et Eesti Vabariik kohandas oma abikava 2014. aasta suunistes ette nähtud raamistiku järgi, mistõttu kõnealuse abi andmise tingimused, kui need ei ole päris samad, on igal juhul vähemalt kooskõlas 2014. aasta suunistega[8]. Seega, kui liikmesriik teatab suunistega kooskõlas olevast riigiabi kavast, püüab ta „kindlustada“, et komisjon tunnistaks teatatud abi kokkusobivaks ELTL artikli 107 lõikega 3, kuivõrd suunistega on komisjon ise oma kaalutlusõiguse kasutamist piiranud[9].

5 Vt selle kohta 19. juuli 2016. aasta kohtuotsus Kotnik jt (C-526/14, EU:C:2016:570, punktid 37–39).

6 Vt selle kohta 19. juuli 2016. aasta kohtuotsus Kotnik jt (C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 40) ning 15. detsembri 2022. aasta kohtuotsus Veejaam ja Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punkt 30).

7 Sellega seoses tuleb täpsustada, et nii võimalus näha ette erand uuest konkureeriva pakkumismenetluse süsteemist (määratletud 2017. aasta otsuse põhjendustes 34 ja 35) kui ka riigiabi andmise tingimused (mis on esitatud 2017. aasta otsuse põhjendustes 36–44) põhinevad 2014. aasta suunistel.

8 Vt näiteks 2017. aasta otsuse põhjendus 37, milles komisjon tõdeb, et Eesti õiguses ette nähtud mõiste „olemasolev tootja“ määratlus on kooskõlas 2014. aasta suuniste punkti 19 alapunktis 44 esitatud mõistega „tööde alustamine“.

9 Kuigi käesolevas kohtuasjas see nii ei ole, tuleb siiski täpsustada, et liikmesriikidele jääb õigus teatada komisjonile riigiabi kavadest, mis ei vasta (või ei vasta täielikult) suunistes ette nähtud kriteeriumidele, ilma et see tingimata tähendaks, et komisjon selliseid projekte heaks ei kiida. Vt selle kohta 19. juuli 2016. aasta kohtuotsus Kotnik jt (C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 43) ja 15. detsembri 2022. aasta kohtuotsus Veejaam ja Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punkt 31).

32. Pealegi, kui käesolevas kohtuasjas lähtuda sellest, et suuniste sätted, millega komisjon määras 2017. aasta otsuses kindlaks antud abi heakskiitmise kriteeriumid, ei ole Eesti Vabariigile siduvad, tähendaks see käesoleval juhul asumist seisukohale, et 2017. aasta otsus ei ole talle siduv ja ta võib seega vabaneda sellest tulenevatest kohustustest, ent selline lahendus ei ole ilmselgelt kooskõlas Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikaga, millele on viidatud käesoleva ettepaneku punktis 29.

33. Lisaks leian, et asjaolu, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole eelotsuse küsimuste sõnastuses (otseselt) viidanud 2017. aasta otsuse põhjendustele, mis viitavad 2014. aasta suuniste sätetele, vaid pigem suunistele, ei saa seada kahtluse alla eeltoodud järeldusi ega tekitada vähimatki kahtlust eelotsusetaotluse esitanud kohtu eelotsuse küsimuste vastuvõetavuses.

Esimene eelotsuse küsimus

34. Esimese eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitust, kuidas tuleb tõlgendada 2014. aasta suuniste punkti 19 alapunktis 44 sätestatud mõiste „tööde alustamine“ esimest alternatiivi, nimelt „investeeringuga seotud ehitustööde alustamist“.

35. Täpsemalt, võttes arvesse asjaolu, et EWP on juba paigaldanud tuulemõõdumastid ja valmis ehitanud vajalikud liitumispunktid, soovitakse esimese küsimusega välja selgitada, kas need tööd kujutavad endast „investeeringuga seotud ehitustööde alustamist“ nimetatud sätte tähenduses, nagu väidab EWP, või hõlmab see mõiste üksnes taastuvatest energiaallikatest energiat tootvate rajatiste ja seega käesoleval juhul tuulegeneraatorite ehitustööde alustamist, nagu väidavad Elering ja Eesti valitsus [10].

36. Alustuseks tuleb märkida, et 2014. aasta suuniste punkti 19 alapunkti 44 esimeses lauses esitatud määratlus, mis on üle võetud 2017. aasta otsuse põhjendusse 36, ei võimalda kindlaks teha, millist liiki tööd on hõlmatud väljendiga „*investeeringuga seotud ehitustööd*“, ega määrata kindlaks kulukünnist, millest alates tuleb alustatud töid pidada abi saamise tingimustele vastavaks.

37. Tuleb siiski märkida, et nagu nähtub 2017. aasta otsuse põhjendusest 42, võimaldab mõiste „*tööde alustamine*“ kindlaks teha, kas arendajat võis või ei võinud pidada 1. jaanuari 2017. aasta seisuga „*olemasolevaks tootjaks*“, kes toodab energiat taastuvatest energiaallikatest. Selleks et arendajat saaks pidada „*olemasolevaks tootjaks*“, on selle põhjenduse kohaselt nõutav, et projekt oleks sel kuupäeval olnud „sellises arenguetapis, et see oleks *väga suure tõenäosusega* [11] lõpetatud“. Samas põhjenduses on täpsustatud, et investor, kes vastab „*olemasolevaks tootjaks*“ kvalifitseerimise tingimustele, peaks saama toetust olemasoleva abikava alusel, arvestades eelkõige „*õiguspärase ootuse põhimõtet*“ [12].

38. Lisaks tuleb rõhutada, et Eesti riigiabikava eesmärk on tagada, et „olemasolevaks tootjaks“ saab kvalifitseerida vaid ühe konkreetse kategooria tootjat, et ta saaks erandina abi varem kehtinud kava alusel, ilma et talle kohaldataks uut konkureerivat pakkumismenetlust, kusjuures selline erand aitab ühtlasi hõlbustada üleminekut vanalt abikavalt uuele abikavale [13].

[10] Komisjoni seisukoht näib olevat sarnane nende kahe menetlusosalise seisukohaga, kuigi see ei ilmne siiski selgelt tema suulistest seisukohtadest, kuna institutsioon keskendus kohtuistungil peamiselt abstraktselt 2017. aasta otsuses esitatud abi andmise kriteeriumidele, võtmata konkreetset seisukohta käesoleva juhtumi kohta. Käesoleva ettepaneku punktis 21 nimetatud põhjustel ei esitanud komisjon selles küsimuses ka kirjalikku seisukohta.

[11] Kohtujuristi kursiiv.

[12] Vt 2017. aasta otsuse põhjendus 42.

[13] Vt 2017. aasta otsuse põhjendused 34, 35 ja 40.

39. 2017. aasta otsuse põhjendusest 42 nähtub samuti, et Eesti Vabariigi poolt riigiabi kavasse tehtud muudatused (mille komisjon selle otsusega heaks kiitis), sealhulgas mõistega „olemasolev tootja“ seotud muudatused, olid mõeldud just selleks, et võrdsustada juba turul tegutsevate taastuvatest energiaallikatest energia tootjatega teatud tootjate kategooria, kelle turule sisenemine oli väga tõenäoline, võttes arvesse seda, millises arengustaadiumis olid (juba tehtud) ehitustööd ja milliseid tagatisi olid riigiasutused selles osas juba saanud.

40. Eelnevate kaalutluste põhjal olen arvamusel, et EWP pakutud tõlgendus, mille kohaselt piisab tema investeerimisprojektiga seotud ehitustööde alustamisest, et kvalifitseerida teda „olemasolevaks tootjaks“, et ta saaks toetusi 2017. aasta otsuse alusel, tuleb tagasi lükata.

41. Kuigi vaidlust ei ole selles, et EWP tehtud tööd kujutavad endast tegelikult ühte kavandatava tuulepargi ehitamiseks ja käitamiseks vajalikku etappi, on siiski selge, et selle äriühingu esitatud tõlgendus on raskesti ühitatav 2017. aasta otsusest tulenevate toetuse andmise tingimustega.

42. EWP tõlgendus tooks esiteks kaasa mõiste „*olemasolev tootja*“ laiendamise, millele see otsus alust ei anna, kuna see viiks selleni, et tootjatega, kes turul juba tegutsevad (ja nendega, kes peatselt turule sisenevad), võrdsustatakse tootjad, kelle ehitustööd on algusjärgus ja kelle puhul ei ole üldse tagatud (31. detsembri 2016. aasta seisuga), et need viiakse lõpuni. EWP tõlgendus annab aga igale tootjale, sõltumata tehtud ehitustööde laadist ja juba tehtud investeeringutest, võimaluse taotleda riigiabi andmist.

43. Teiseks, nagu on tõdetud käesoleva ettepaneku punktides 37–39, ei piisa pelgalt tuulepargi ehitamisega seotud tööde alustamisest, vaid veel on vaja, et nende arengustaadium oleks selline, et investeering on muutunud *pöördumatuks*, mistõttu on *suur tõenäosus*, et tööd viiakse lõpuni.

44. See tähendab minu arvates aga seda, et mõiste „*tööde alustamine*“ ei eelda mitte ainult seda, et kõik ettevalmistustööd on lõpetatud (sealhulgas ehitusloa saamine), vaid ka kantud kulude, tehtud investeeringute ja võetud kohustuste mahu hindamist projekti kogumaksumusega võrreldes. Kuigi EWP vaidleb vastu Eleringi hinnangule tema tehtud tööde maksumuse osakaalu kohta projekti kogumaksumuses, ei ole pooled vaidlustanud asjaolu, et tuulegeneraatorite ehitamine (mis käesoleval juhul ei ole isegi veel alanud) moodustab kõige olulisema osa projekti kogumaksumusest [14].

45. Eeltoodud kaalutlusi (ja eelkõige 2017. aasta otsuse põhjendust 42) arvestades olen arvamusel, et mõistet „investeeringuga seotud ehitus*tööde alustamine*“ tuleb tõlgendada nii, et sellega peetakse käesoleval juhul silmas elektrienergiat tootvate rajatiste ehitamist.

46. Kolmandaks tuleb märkida, et 2014. aasta suuniste punkti 19 alapunktis 44 esitatud mõistest „*tööde algus*“ on sõnaselgelt välja jäetud „ettevalmistustööd, nagu […] esialgsete teostatavusuuringute tegemine“.

47. Ilma et see piiraks faktiliste asjaolude tuvastamist, mis selles osas on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne, näib, et sellise rajatise nagu tuulemõõdumasti paigaldamise tunnused ja eesmärgid (ning EWP poolt vajalike liitumispunktide ehitamiseks tehtud tööd) sarnanevad pigem

[14] Eleringi hinnangul moodustab tuulegeneraatorite ehitamine ja paigaldamine ligi 80% projekti kogumaksumusest.

„esialgse teostatavusuuringuga“, mis võimaldab investoril kindlaks teha, kas valitud asukoht on tuulepargi ehitamiseks sobiv, enne kui ta hakkab tegema investeeringu teostamiseks vajalikke ehitustöid [15].

48. Eeltoodud asjaolud näivad seega viitavat sellele, et 1. jaanuari 2017. aasta seisuga ei olnud EWP projekt sellises arengustaadiumis, kus see oleks suure tõenäosusega lõpuni viidud ja kus EWP oleks pidanud saama toetusi 2017. aasta otsuse põhjenduse 42 tähenduses olemasoleva abikava alusel.

49. Eeltoodut arvestades teen ettepaneku vastata esimesele eelotsuse küsimusele, et liidu riigiabi reegleid, sh eriti 2014. aasta suuniste punkti 19 alapunktis 44 sätestatud mõiste „tööde alustamine“ esimest alternatiivi „investeeringuga seotud ehitustööde alustamine“ tuleb tõlgendada nii, et selliseks ehitustööks ei ole ükskõik millise investeerimisprojektiga seotud ehitustööga alustamine, vaid üksnes ehitustööde alustamine taastuvatest energiaallikatest energiat tootvate tuulegeneraatorite paigaldamiseks.

Kaheksas eelotsuse küsimus

50. Kaheksanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus kõigepealt välja selgitada, kas mõistet „*riiklik luba* investeerimisprojekti rajamiseks“ tuleb tõlgendada lähtuvalt riigisisesest õigusest. Lisaks soovib see kohus saada selgitusi, millist liiki luba on tuulepargi ehitamiseks nõutav. Täpsemalt, kuigi 2014. aasta suuniste punkti 19 alapunktis 44 ei ole täpsustatud, millist liiki luba on nõutav, sisaldub 2017. aasta otsuse põhjenduses 42 nõue, et „projekti arendajad on hankinud vajaliku riikliku loa projekti rajamiseks“ [16].

51. Kõigepealt on oluline rõhutada, et põhikohtuasja pooled on eriarvamusel selles, kuidas tuleb sisustada mõistet „riiklik luba“. Ühelt poolt leiavad nimelt Elering, Eesti valitsus ja komisjon, et riiklik luba eeldab ehitusluba, st luba, mis annab tuulepargi ehitamise õiguse otseselt. Teiselt poolt leiab EWP, et tegemist ei pea tingimata olema lõpliku loaga, mis on antud projekti kõigi osade ehitamiseks, ja et käesoleval juhul on riikliku loa kriteerium juba täidetud, kuna on olemas valla üldplaneering, mis hõlmab tuuleparki.

52. Kuna 2017. aasta otsuses ei ole täpsustatud, millist liiki luba on nõutav, ja liidu tasandil ei ole õigusnorme ühtlustatud, siis tuleb kohe alguses märkida, et mõistet „riiklik luba“ tuleb tõlgendada lähtuvalt riigisisesest õigusest. Sellega seoses tuleb ühelt poolt esile tuua, et nagu nähtub väljakujunenud kohtupraktikast, ei ole Euroopa Kohtu ülesanne tõlgendada riigisiseseid õigusnorme [17]. Teiselt poolt on oluline rõhutada, et oma kaalutlusõigust kasutades on eelotsusetaotluse esitanud kohus kohustatud järgima 2017. aasta otsust [18].

[15] See tähendab käesolevas asjas, et asjaomane investor määrab kindlaks eelistatud geograafilise asukoha, võttes arvesse valitud asukoha morfoloogilisi omadusi ja tuulepargi rajamisega seotud ilmastikutingimusi. See tegevus eeldab põhimõtteliselt, et investor uurib tuulemõõdumasti paigaldamise abil mitut asukohta, et määrata kindlaks tuulepargi rajamiseks parim asukoht ja valitud asukoha tuuleenergia potentsiaal, ilma et see tähendaks tingimata seda, et tuulepark rajatakse igas asukohas, kuhu need mastid alguses paigaldati. Seega tuleb EWP kulud lugeda pigem üld- ja jooksvateks kuludeks, mitte aga tuulepargi taristuga seotud (pöördumatuteks) kuludeks.

[16] Sissejuhatuseks tuleb märkida, et Euroopa Kohtul palutakse sellele küsimusele vastata üksnes juhul, kui ta leiab, et seitsmendale eelotsuse küsimusele tuleb vastata jaatavalt. Niisugune vastus näib aga tulenevat otse 2017. aasta otsuse tekstist. Sellega seoses nähtub 2014. aasta suuniste punkti 19 alapunktist 44, et maa ostmine ja „riikliku loa“ hankimine on ettevalmistustööd, ning 2017. aasta otsuse põhjenduses 42 on üheselt nõutud, et investoril peab olema õigus kasutada maatükki ja ta peab olema hankinud „riikliku loa“, et teda saaks pidada „olemasolevaks tootjaks“.

[17] Vt selle kohta 8. septembri 2022. aasta kohtuotsus Ametic (C-263/21, EU:C:2022:644, punkt 64).

[18] Vt selle kohta 15. detsembri 2022. aasta kohtuotsus Veejaam ja Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punkt 26) ning minu ettepanek kohtuasjas Veejaam ja Espo (C-470/20, EU:C:2022:430, punkt 24).

53. Sellega seoses tuleb korrata, et riikliku loa hankimine on üks neist tingimustest, mis peab olema täidetud selleks, et investorit saaks kvalifitseerida „olemasolevaks tootjaks“ ja ta saaks sellest tulenevalt toetusi varasema abikava alusel, kuna luba hangitakse tavaliselt enne 2014. aasta suuniste punkti 19 alapunktis 44 nimetatud kolme alternatiiviga seotud sündmuse toimumist.

54. Täpsemalt nõuab 2017. aasta otsuse põhjendus 42, et tootja oleks 1. jaanuariks 2017 hankinud vajaliku riikliku loa projekti rajamiseks (ja tal oleks seaduspärane õigus kasutada maad, kus projekti hakatakse arendama). Lisaks tuleneb selles põhjenduses osutatud seosest õiguspärase ootuse põhimõttega, et riiklikud load peavad olema hangitud selliselt, et on tekkinud õiguspärane ootus, et investeerimisprojekt viiakse lõpuni. Teisisõnu peab kõnealune projekt olema sellises staadiumis, et see oleks väga suure tõenäosusega lõpetatud, võttes arvesse nii tööde seisu kui ka tagatisi, mille ametiasutused on selle kohta saanud.

55. Seega tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul lõpuks hinnata, kas riigisisese õiguse kohaselt olid EWP tuulepargi projekteerimiseks nõutavad tingimused 31. detsembri 2016. aasta seisuga täidetud, ja eelkõige, kas Toila Vallavalitsuse 19. jaanuaril 2016 väljastatud projekteerimistingimusi võib pidada piisavaks, et tuvastada, kas EWP oli hankinud vajaliku „riikliku loa“ 2017. aasta otsuse põhjenduse 42 tähenduses.

56. Siiski tuleb täpsustada, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu tuvastatud asjaoludest nähtub, et kuigi projekteerimistingimustega lubati projekti rajamine, määrates kindlaks teatavad selle parameetrid, on need tingimused üksnes üldkohaldatav dokument, mis üksi tuulepargi ehitamiseks luba ei anna. Näib nimelt, et tuuleparki kuuluvate mitmesuguste rajatiste, sealhulgas tuulegeneraatorite ehitamiseks on vajalikud täiendavad load, kaasa arvatud ehitusluba.[19]

57. Võttes ühtlasi arvesse 2017. aasta otsuse põhjenduses 42 osutatud seost õiguspärase ootuse põhimõtte ja nõutava riikliku loa vahel, nõustun Eleringi ja Eesti valitsuse seisukohaga, et ettevõtjal ei saa tekkida vähimatki õiguspärast ootust investeerimisprojekti elluviimise suhtes, kui kõik riigisisesest õigusest tulenevad nõuded ei ole täidetud. Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaldamisalasse võib nimelt kuuluda ainult õiguspäraselt tekkinud olukord. Järelikult ei saa sellele põhimõttele tugineda, kui õiguslik olukord ei ole lõplikult välja kujunenud või kui on täidetud ainult osa õiguslikke nõudeid, samas kui ülejäänud nõuded ei ole täidetud. Lisaks ei kaitse see põhimõte pelgalt võimalust või tulevikus õiguse omandamise väljavaadet, eriti kui selle suhtes kehtivad täiendavad tingimused, nagu see näib olevat käesoleval juhul (kuna valla üldplaneering võimaldab hiljem, kuid tingimusel, et on hangitud muud load, anda ehitusloa).

58. Asjaolu, et eelotsusetaotluses esitatud andmetel keeldus kaitseministeerium 20. aprillil 2016 tuulepargi ehitusprojekti kooskõlastamisest ja Toila Vallavalitsus keeldus 26. aprilli 2016. aasta korraldusega ehitusloa andmisest, näib aga viitavat sellele, et kõiki vajalikke riiklikke lube 2017. aasta otsuse põhjenduse 42 tähenduses ei saadud (ja võttes arvesse eespool viidatud keeldumisi, ei saanud neid mingil juhul hankida) enne 31. detsembrit 2016.

59. Eeltoodut arvestades teen ettepaneku kaheksandale küsimusele vastata, et mõistet „riiklik luba investeerimisprojekti rajamiseks“ tuleb sisustada lähtuvalt riigisisesest õigusest. Juhul, kui investeerimisprojekti elluviimiseks on vaja teha ehitustöid, milleks on vaja ehitusluba, saab „riiklik luba investeerimisprojekti rajamiseks“ olla üksnes ehitusluba ehk lõplik luba, mille alusel tehakse ehitustöid.

[19] Seda asjaolu näivad pealegi kinnitavat ka põhikohtuasja aluseks olevad asjaolud ja eelkõige nii kaitseministeeriumi keeldumine tuulepargi ehitusprojektide kooskõlastamisest kui ka Toila Vallavalitsuse keeldumine ehituslubade andmisest, mida EWP taotles.

Järeldus

60. Esitatud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tallinna Halduskohtu (Eesti) esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Keskkonna- ja energiaalase riigiabi suuniste aastateks 2014–2020 punkti 19 alapunkti 44

   tuleb tõlgendada nii, et

   mõiste „tööde alustamine“ esimeses alternatiivis „investeeringuga seotud ehitustööde alustamine“ ei ole silmas peetud ükskõik millise investeerimisprojektiga seotud ehitustööga alustamist, vaid üksnes ehitustööde alustamist taastuvatest energiaallikatest energiat tootvate tuulegeneraatorite paigaldamiseks.

2. Keskkonna- ja energiaalase riigiabi suuniseid aastateks 2014–2020

   tuleb tõlgendada nii, et

   – mõistet „riiklik luba investeerimisprojekti rajamiseks“ tuleb sisustada lähtuvalt riigisisesest õigusest, kuid samas kooskõlas Euroopa Komisjoni otsustega riigiabi valdkonnas;

   – juhul, kui investeerimisprojekti elluviimiseks on vaja teha ehitustöid, milleks on vaja ehitusluba, saab „riiklik luba investeerimisprojekti rajamiseks“ olla üksnes ehitusluba ehk lõplik luba, mille alusel tehakse ehitustöid.