Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ATHANASIOS RANTOS
föredraget den 23 mars 2023 [1]

**Mål C-11/22**

**Est Wind Power OÜ**
**mot**
**AS Elering**

(begäran om förhandsavgörande framställd av Tallinna Halduskohus (Förvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland))

”Begäran om förhandsavgörande – Statligt stöd – Stöd för förnybar energi – Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020 – Punkt 19 (44) och punkt 126, fotnot 66 – Uppförande av en vindkraftspark – Begreppet 'statligt tillstånd för genomförande av investeringsprojektet' – Begreppet 'inledande av arbetena'”

## Inledning

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av punkt 19 (44) och punkt 126, fotnot 66 i riktlinjerna för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020 (nedan kallade 2014 års riktlinjer). [2]

2. Begäran har framställts inom ramen för ett mål mellan bolaget Est Wind Power OÜ (nedan kallat EWP), en producent av energi från förnybara energikällor, och AS Elering, den estniska myndighet som ansvarar för beviljande av stöd för förnybar energi. Målet rör lagenligheten av ett yttrande som lämnats av Elering, i vilket det konstaterats att det stadium som ett projekt för uppförande av en vindkraftspark, vilket EWP ansvarar för, befinner sig i, inte uppfyller kraven i den nationella lagstiftningen för att detta bolag, för uppförandet av vindkraftsparken, ska kunna erhålla ett stöd för förnybar energi på grundval av en stödordning som inrättats av Republiken Estland.

3. I enlighet med domstolens begäran kommer förevarande förslag till avgörande att vara inriktat på att bedöma den första och den åttonde tolkningsfrågan, som gäller tolkningen av begreppen ”inledande av arbetena” och ”statligt tillstånd för genomförande av investeringsprojektet”. Det första begreppet anges i punkt 19 (44) och punkt 126, fotnot 66 i 2014 års riktlinjer och det andra

[1] Originalspråk: franska.

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

begreppet anges i skäl 42 i beslutet av den 6 december 2017 om ändringar av den estniska stödordningen till förmån för förnybara energikällor och kraftvärme (statligt stöd SA.47354) [3] (nedan kallat beslutet av år 2017), båda utgör villkor för att beviljas det berörda stödet.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätt*

*2014 års riktlinjer*

4. Punkt 19 (44) i 2014 års riktlinjer innehåller följande definition:

”*Inledande av arbetena*: antingen inledandet av de byggnadsarbeten som avser investeringen eller det första fasta åtagandet att beställa utrustning eller ett annat åtagande som gör investeringen oåterkallelig, beroende på vilket som inträffar först. Markinköp och förberedande arbete såsom erhållande av tillstånd och utförande av genomförbarhetsstudier betraktas inte som arbetets början. …”

5. I punkt 50 i riktlinjerna anges följande:

”Kommissionen anser att stödet inte har någon stimulanseffekt för mottagaren i alla fall där projektet redan hade inletts innan stödmottagaren ansökte om stöd hos de nationella myndigheterna. I sådana fall, om stödmottagarna börjar genomföra ett projekt innan de ansöker om stöd, kommer eventuellt stöd som beviljas för det projektet att anses vara oförenligt med den inre marknaden.”

6. I punkt 126 i riktlinjerna föreskrivs bland annat följande:

”…

Från och med den 1 januari 2017 gäller följande krav:

Stödet beviljas genom ett konkurrensutsatt anbudsförfarande utifrån klara, öppna och icke-diskriminerande kriterier …”

7. I fotnot 66, som hänför sig till punkt 126 i riktlinjerna anges följande:

”Anläggningar som tagits i drift före den 1 januari 2017 och fått stödet bekräftat av medlemsstaten före detta datum kan beviljas stöd på grundval av den gällande stödordningen vid tidpunkten för bekräftelsen.”

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

*Beslutet av år 2017*

8. Skälen 42–44 i beslutet av år har följande lydelse:

”(42) Fotnot 66 i [2014 års riktlinjer] kan anses införliva den juridiska principen om berättigade förväntningar och är nära förbunden med kravet att ett statligt stöd ska ha en stimulanseffekt. Konkret innebär detta att begreppet 'befintliga producenter' av de myndigheter som beviljar stöd bör tolkas som producenter vars projekt den 1 januari 2017 befann sig i ett sådant framskridet skede att det var mycket troligt att det skulle genomföras, innebärande att stödet skulle tilldelas dem enligt den gällande stödordningen (berättigad förväntan). En förutsättning är åtminstone att initiativtagaren har erhållit det nödvändiga nationella tillståndet för driften av projektet och att denne har rätt att använda den mark som är avsedd för projektet.

(43) Definitionen av begreppet ”inledande av arbetena” i punkt 19 (44) i [2014 års riktlinjer] är härvid mer upplysande. Fotnot 66 i [2014 års riktlinjer] bör således av de organ som beviljar stöden tolkas på sådant sätt att denna beaktas. Kommissionen har påpekat att medlemsstaterna är ansvariga för att deras behöriga organ vederbörligen genomför stödåtgärderna.

(44) För den händelse att det organ som beviljar stödet anser att de arbeten som avser ett visst projekt har inletts, i den mening som avses i punkt 19 (44) i [2014 års riktlinjer], före den 1 januari 2017, anser kommissionen att denna bedömning gäller för projektet som sådant.”

## *Estnisk rätt*

9. I 59 § elektrituruseadus (lag om elmarknaden) (*Riigi Teataja* av den 30 juni 2020, nedan kallad ELTS), som har rubriken ”Stöd”, föreskrevs i den version som var gällande fram till den 31 oktober 2021 följande:

”1) En producent har rätt att från den systemansvarige för överföringssystemet få det stöd som avses i denna paragraf 1) för elproduktion om denne för detta har använt en produktionsanläggning för förnybar energi vars nettokapacitet inte överstiger 125 MW.

…

2) Den systemansvarige för överföringssystemet ska på begäran av producenten utbetala stöd till denne, om

…

$2^{1}$) Det stöd som avses i punkt 2 i denna paragraf är ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 [FEUF], vilket har beviljats i överensstämmelse med [2014 års] riktlinjer och på grundval av beslutet av år [2017].

2[2]) Ansökan om det stöd som avses i punkt 2 i denna paragraf för energi som produceras med hjälp av en produktionsanläggning med en kapacitet på minst 1 MW får inges av en producent som, vad avser det investeringsprojekt som hänför sig till denna produktionsanläggning, har tagits i drift senast den 31 december 2016 genom minst en av följande åtgärder:

1) Producenten har inlett elproduktion.

2) Producenten har inlett byggnadsarbeten som avser investeringsprojektet.

3) Producenten har ingått ett fast åtagande för att beställa utrustning för uppförandet av en produktionsanläggning.

4) Producenten har ingått ett annat åtagande som gör investeringsprojektet oåterkalleligt, varvid förvärvande av den mark som produktionsanläggningen ska vara belägen på, erhållande av tillstånd och förberedande arbeten inte ingår bland de åtaganden som gör investeringsprojektet oåterkalleligt.

2[3]) Om producenten av den systemansvarige för överföringssystemet begär ett yttrande om överensstämmelse med villkoren i punkt 2[2] i denna paragraf ska detta yttrande lämnas senast 90 dagar från det att begäran mottogs.

…”

**Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen**

10. Inför anläggningen av en vindkraftspark bestående av 28 vindturbiner med en total effekt på 64,4 MW i Päite-Vaivina i kommunen Toila (Estland) tog EWP följande steg: Den 27 april 2004 ingick nämnda bolag ett abonnemangsavtal med den systemansvarige för överföringssystemet, Elering, och betalade därvid 522 813,93 euro i anslutningsavgifter; under år 2008 reste EWP vindmätningsmaster på platsen och betalade för detta 212 002,15 euro; genom avtal av den 11 maj 2010 förvärvade EWP tomträtter till de 28 tomter som var avsedda för uppförandet av den planerade vindkraftsparken.

11. Den 19 januari 2016 meddelade kommunfullmäktige i Toila villkoren i fråga om utformning och utförande av vindkraftsparken och den 4 februari 2016, ansökte EWP om bygglov. Den 20 april 2016 avslog försvarsdepartementet ansökan om anläggning av vindkraftsparken och genom beslut av den 26 april 2016 lämnade kommunfullmäktige i Toila avslag på den aktuella ansökan om bygglov. EWP överklagade då dessa beslut om avslag.

12. Den 29 september 2020 begärde EWP i enlighet med 59 § punkt 2[3] ELTS ett yttrande från Elering om det planerade investeringsprojektets förenlighet med de villkor som anges i 59 § punkt 2[2] ELTS. I sitt yttrande av den 13 april 2021 förklarade Elering att projektet inte uppfyllde villkoren i denna bestämmelse och att EWP följaktligen inte kunde betecknas som ”befintlig producent”, i den mening som avses i den nationella lagstiftningen.

13. Den 13 maj 2021 överklagade EWP detta yttrande till Tallinna Halduskohus (Förvaltningsdomstolen i Tallinn), som är den hänskjutande domstolen, med yrkande om att det berörda yttrandet skulle upphävas och om att Elering skulle åläggas att ompröva EWP:s ansökan.

14. Den hänskjutande domstolen har framhållit att den inom ramen för det nationella målet, i enlighet med artikel 29.1 i förordning (EU) 2015/1589[4], har begärt ett yttrande från Europeiska kommissionen om tolkningen av skäl 42 i beslutet av år 2017 och särskilt om tolkningen av begreppet ”befintlig producent” i detta.

15. Kommissionen svarade genom ett yttrande av den 17 januari 2020 att skäl 42 i beslutet av år 2017 ska tolkas så, att det kräver att ”byggherrarna har erhållit det statliga tillstånd som krävs för projektets genomförande och att de har laglig rätt att använda den mark där projektet ska genomföras” per den 1 januari 2017. Kommissionen tillade att dessa båda villkor tillsammans med ett av de tre fall som anges i punkt 19 (44) första meningen i 2014 års riktlinjer, måste vara uppfyllda för att företaget skulle kunna anses vara en ”befintlig producent” och därmed motta ett statligt stöd som i enlighet med beslutet av år 2017 är förenligt med den inre marknaden.

16. Mot bakgrund av detta yttrande finner den hänskjutande domstolen att begreppen ”inledande av arbetena”, ”inledandet av de byggnadsarbeten som avser investeringen”, ”ett annat åtagande som gör investeringen oåterkallelig” och ”statligt tillstånd för genomförande av investeringsprojektet” i punkt 19 (44) och punkt 126 i 2014 års riktlinjer måste förtydligas ytterligare, liksom de krav som därav följer för en nationell förvaltning vad avser bedömningen av sannolikheten för att ett investeringsprojekt kommer att slutföras.

17. Mot bakgrund av ovanstående beslutade Tallinna Halduskohus (Förvaltningsdomstolen i Tallinn)att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska unionsbestämmelserna om statligt stöd, och då specifikt det första alternativet i begreppet 'inledande av arbetena' i punkt 19 (44) i [2014 års riktlinjer], nämligen 'inledandet av de byggnadsarbeten som avser investeringen' tolkas så, att det omfattar inledandet av alla 'byggnadsarbeten' i samband med investeringsprojekt, eller att det enbart omfattar inledandet av sådana byggnadsarbeten som har samband med investeringsprojektets anläggning som kommer att producera förnybar energi?

2) Ska unionsbestämmelserna om statligt stöd, och då specifikt det första alternativet i begreppet 'inledande av arbetena' i punkt 19 (44) i [2014 års riktlinjer], nämligen 'inledandet av de byggnadsarbeten som avser investeringen' tolkas så, att den behöriga myndigheten i medlemsstaten – i en situation där den har fastslagit ett inledande av byggnadsarbetena som avser en investering – enligt principen om skydd för berättigade förväntningar även måste bedöma hur långt framskridet investeringsprojektet är och troligheten för att det kommer att slutföras?

3) Om ovanstående fråga besvaras jakande: Kan andra objektiva omständigheter som hindrar investeringsprojektets framskridande, som t.ex. pågående rättsliga tvister, beaktas vid bedömningen av hur långt framskridet ett investeringsprojekt är?

4) Har det i förevarande fall betydelse att EU-domstolen i punkterna 61 och 68 i domen av den 5 mars 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172), har slagit fast att frågan om en stimulanseffekt föreligger inte kan anses utgöra ett klart och enkelt kriterium för de nationella myndigheterna att tillämpa, eftersom en kontroll av detta skulle kräva att det

[4] Rådets förordning av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 248, 2015, s. 9).

gjordes komplicerade ekonomiska bedömningar i varje enskilt fall, varför ett sådant kriterium inte skulle vara förenligt med kravet att kriterierna för att tillämpa ett undantag är klara och enkla att tillämpa för de nationella myndigheterna?

5) Om ovanstående fråga besvaras jakande: Ska unionsbestämmelserna om statligt stöd, och då specifikt fotnot 66 till punkt 126 i [2014 års riktlinjer] jämförd med punkt 19 (44) i [samma riktlinjer] tolkas så, att den nationella myndigheten inte måste göra någon ekonomisk bedömning av investeringsprojektet i varje enskilt fall vid bedömningen av kriteriet inledande av arbetena?

6) Om ovanstående fråga besvaras jakande: Ska unionsbestämmelserna om statligt stöd, och då specifikt det sista alternativet i begreppet 'inledande av arbetena' i punkt 19 (44) i [2014 års riktlinjer], nämligen 'ett annat åtagande som gör investeringen oåterkallelig' tolkas så, att alla andra åtaganden – med undantag för markinköp och förberedande arbeten (som erhållande av bygglov) – gör investeringen oåterkallelig, oavsett kostnaden för det ingångna åtagandet?

7) Ska unionsbestämmelserna om statligt stöd, och då specifikt begreppet 'inledande av arbetena' i punkt 19 (44) i [2014 års riktlinjer] tolkas så, att producentens nyttjanderätt till marken samt ett nationellt tillstånd för driften av investeringsprojektet utgör nödvändiga förutsättningar för att inleda arbetet?

8) Om ovanstående fråga besvaras jakande: Ska begreppet 'nationellt tillstånd för driften av ett investeringsprojekt' tolkas i ljuset av nationell lagstiftning, och kan det därvid endast röra sig om ett tillstånd på grund av vilket de byggnadsarbeten som är relaterade till investeringsprojektet utförs?”

18. Skriftliga yttranden har ingetts av EWP, Elering, den estniska regeringen samt av kommissionen. Dessa parter har också yttrat sig vid den muntliga förhandlingen den 12 januari 2023.

## Bedömning

### *Huruvida den första till och med den sjätte tolkningsfrågan kan tas upp till prövning*

19. Inledningsvis finns det anledning att pröva den invändning om rättegångshinder som gjorts av kommissionen med avseende på de första sex tolkningsfrågorna.

20. Kommissionen anser att den första till och med den sjätte tolkningsfrågan inte kan tas upp till prövning eller åtminstone saknar relevans, med tanke på det svar som bör ges på den sjunde och den åttonde tolkningsfrågan.

21. Kommissionen har i detta avseende hävdat att det, bland villkoren för beviljande av stöd, i skäl 42 i beslutet av år 2017 krävs att producenten för att kunna anses vara en ”befintlig producent” per den 1 januari 2017 ska ha erhållit det statliga tillstånd som krävs för projektets genomförande samt att denne ska ha laglig rätt att använda den mark där projektet ska genomföras. Kommissionen anser emellertid att detta inte är fallet i förevarande mål, eftersom det av beslutet om hänskjutande framgår att EWP vid denna tidpunkt inte innehade det

nödvändiga tillståndet från de estniska myndigheterna för uppförande av den berörda vindkraftsparken. Enligt kommissionen följer härav att ett av de villkor som anges i beslutet av år 2017 inte är uppfyllt, varför den första till och med den sjätte tolkningsfrågan saknar relevans.

22. Trots att det bör noteras att det inte har bestritts att det ”statliga tillstånd [som krävs för projektets genomförande]” är ett av de förhandsvillkor som krävs för att en investerare ska kunna betecknas som ”befintlig producent” för att få uppbära stöd i enlighet med Estlands ordning för statligt stöd, måste det konstateras att nämnda uttryck varken definieras i beslutet av år 2017 eller i 2014 års riktlinjer, och det förtydligas inte heller i dessa vilket slag av ”statligt tillstånd” som krävs, (vilket för övrigt utgör bakgrunden till den hänskjutande domstolens begäran i den sjunde och den åttonde tolkningsfrågan angående klarläggande av vilket slag av tillstånd som krävs).

23. Eftersom frågan om tolkningen av begreppet ”statligt tillstånd” är föremål för skiljaktiga tolkningar mellan parterna och inte slutgiltigt har avgjorts finner jag att den första till och med den sjätte tolkningsfrågan, vilka rör fastställande av det huvudsakliga kriteriet för beviljande av stöd, alltjämt är relevanta och att kommissionens invändning om rättegångshinder inte ska godtas.

## *Prövning i sak*

### *Inledande synpunkter*

24. Med sina åtta tolkningsfrågor har den hänskjutande domstolen ombett EU-domstolen att tolka 2014 års riktlinjer för fastställelse av huruvida den behöriga nationella myndigheten, det vill säga den systemansvarige för överföringssystemet, Elering, handlade rätt när den inte tillerkände EWP ställning som ”befintlig producent” per den 31 december 2016, en ställning som skulle ha möjliggjort för detta bolag att uppbära stöd enligt en tidigare stödordning som ersattes den 1 januari 2017.

25. Det bör härvid framhållas att det i beslutet av år 2017 angavs att stödet till producenter av el från förnybara källor i Estland från och med den 1 januari 2017 kommer att beviljas efter ett konkurrensutsatt anbudsförande. Den estniska regeringen har dock angett ett undantag härifrån genom att skyldigheten att genomgå ett konkurrensutsatt anbudsförande för att kunna få ett sådant stöd inte är tillämplig vad gäller ”[a]nläggningar som *tagits i drift* före den 1 januari 2017 och fått stödet bekräftat av denna medlemsstat före detta datum”.

26. Med sina tolkningsfrågor önskar den hänskjutande domstolen få tillämpningsområdet för detta undantag förtydligat.

27. Innan jag inleder min analys finner jag att domstolen med tanke på denna frågeställnings relevans för de frågor som den ska besvara måste ta ställning till räckvidden av 2014 års riktlinjer och huruvida de i förevarande mål är av bindande art. Denna frågeställning diskuterades under förhandlingen.

28. Det bör härvid framhållas att det följer av domstolens fasta praxis att bedömningen enligt artikel 107.3 FEUF av huruvida stödåtgärder är förenliga med den inre marknaden omfattas av den exklusiva befogenhet som tillkommer kommissionen, vars beslut kan prövas av unionsdomstolarna. Kommissionen har härvid ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, varvid utövandet av denna befogenhet innefattar komplicerade ekonomiska och sociala

bedömningar. Kommissionen får vid utövandet av detta utrymme för skönsmässig bedömning anta riktlinjer för att fastställa de kriterier på grundval av vilka den avser att bedöma om de åtgärder som medlemsstaterna ämnar vidta är förenliga med den inre marknaden. [5]

29. Enligt fast rättspraxis är de riktlinjer som kommissionen antar i form av meddelanden i princip begränsade till att endast vara bindande för kommissionen när denna utövar sitt utrymme för skönsmässig bedömning och de kan inte ge upphov till fristående rättsliga krav på medlemsstaterna. [6] I fråga om statligt stöd är sålunda endast de beslut som kommissionen antar tvingande för medlemsstaterna, vilka det åligger att följa dessa.

30. Det bör emellertid konstateras att beslutet av år 2017 grundar sig på 2014 års riktlinjer och att det i detta uttryckligen hänvisas till dessa riktlinjer, vilket kan göra dem tvingande. De villkor som anges i 2014 års riktlinjer och som återfinns såsom kriterier för förenlighet med den inre marknaden i beslutet av år 2017 ingår således som en integrerad del i beslutet, varför kommissionen kräver att Republiken Estland följer dessa. [7]

31. Det framgår dessutom tydligt av såväl beslutet av år 2017 som av yttrandet från den estniska regeringen att Republiken Estland har sett till att dess ordning för statligt stöd står i överensstämmelse med den ram som inrättas genom 2014 års riktlinjer så att villkoren för beviljande av berörda stöd, om än inte identiska, dock åtminstone är förenliga med 2014 års riktlinjer. [8] Genom att anmäla ett planerat statligt stöd som står i överensstämmelse med riktlinjerna avser en medlemsstat att ”tillförsäkra sig” om att kommissionen kommer att förklara det anmälda stödet förenligt med artikel 107.3 FEUF, eftersom riktlinjerna medför att kommissionen själv har begränsat sitt utrymme för utövande av sin skönsmässiga bedömning. [9]

32. Om man i förevarande mål fastställer att de bestämmelser i riktlinjerna som kommissionen i beslutet av år 2017 angav som kriterier för godkännande av det stöd som beviljats inte är tvingande för Republiken Estland, skulle detta i det aktuella fallet dessutom få till följd att Republiken Estland inte är bunden av beslutet av år 2017 och därför skulle kunna undslippa de skyldigheter som detta beslut medför, vilket är en lösning som självfallet inte låter sig förenas med domstolens fasta praxis enligt punkt 29 i förevarande förslag till avgörande.

33. Jag finner dessutom att det förhållandet att den hänskjutande domstolen i lydelsen av sina tolkningsfrågor inte (direkt) har angett de skäl i beslutet av år 2017, i vilka det hänvisas till bestämmelserna i 2014 års riktlinjer, utan i stället har hänvisat till själva riktlinjerna, inte kan ifrågasätta ovanstående konstateranden och inte heller kan ge upphov till tvivel om huruvida de tolkningsfrågor som ställts av den hänskjutande domstolen kan tas upp till prövning.

5 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl. (C-526/14, EU:C:2016:570, punkterna 37–39).

6 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl. (C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 40), och dom av den 15 december 2022, Veejaam och Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punkt 30).

7 Det bör härvid förtydligas att både möjligheten att föreskriva undantag från den nya ordningen med konkurrensutsatt förfarande (som anges i skälen 34 och 35 i beslutet av år 2017) och villkoren för beviljande av statligt stöd (som anges i skälen 36–44 i beslutet av år 2017) grundar sig på 2014 års riktlinjer.

8 Se, exempelvis, skäl 37 i beslutet av år 2017 där kommissionen konstaterar att den definition av formuleringen befintlig producent som anges i den estniska lagen är förenlig med begreppet ”inledande av arbetena” som anges i punkt 19 (44) i 2014 års riktlinjer.

9 Utan att detta är fallet i förevarande mål bör det dock förtydligas att medlemsstaterna har möjlighet att till kommissionen anmäla planerade statliga stöd som inte uppfyller (eller inte helt uppfyller) de kriterier som föreskrivs i riktlinjerna utan att detta med nödvändighet innebär att kommissionen inte skulle godkänna dessa. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl. (C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 43), och dom av den 15 december 2022, Veejaam och Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punkt 31).

*Den första tolkningsfrågan*

34. Med sin första tolkningsfråga vill den hänskjutande domstolen få svar på hur det första alternativet i begreppet ”inledande av arbetena” i punkt 19 (44) i 2014 års riktlinjer ska tolkas, nämligen ”inledandet av de byggnadsarbeten som avser investeringen”.

35. Med beaktande av att EWP redan har rest vindmätningsmaster och installerat de anslutningar som krävs gäller den första frågan närmare bestämt huruvida sådana arbeten utgör ett ”inledande av de byggnadsarbeten som avser investeringen” i den mening som avses i den bestämmelsen, såsom EWP har hävdat, eller om detta begrepp endast avser inledandet av byggnadsarbetena för anläggningarna för produktion av energi från förnybara källor och därmed i förevarande fall vindturbiner, såsom Elering och den estniska regeringen har gjort gällande. [10]

36. Det bör inledningsvis konstateras att den definition som anges i punkt 19 (44) första meningen i 2014 års riktlinjer och som har införts i skäl 36 i beslutet av år 2017 inte gör det möjligt att fastställa vilka slag av arbeten som omfattas av formuleringen ”*inledandet av de byggnadsarbeten som avser investeringen*” och heller inte något nedre tröskelvärde avseende kostnaderna utifrån vilket påbörjade arbeten ska anses uppfylla villkoren för att få omfattas av stödet.

37. Det bör dock framhållas att begreppet ”*inledande av arbetena*”, så som framgår av skäl 42 i beslutet av år 2017, gör det möjligt att fastställa om byggherren kan anses vara en ”*befintlig producent*” av energi från förnybara källor per den 1 januari 2017. För att byggherren ska kunna anses vara en ”*befintlig producent*” krävs således enligt detta skäl att projektet vid denna tidpunkt befann sig ”i ett sådant framskridet skede att det var *mycket troligt* [11] att det skulle slutföras”. I samma skäl anges att en investerare som uppfyller villkoren för att betecknas som ”befintlig producent”, bland annat med hänvisning till ”principen om berättigade förväntningar”, ska erhålla stöd på grundval av den befintliga stödordningen. [12]

38. Det bör vidare framhållas att Estlands ordning för statligt stöd syftar till att sörja för att endast en viss kategori av producenter kan betecknas som ”befintliga producenter”, vilka undantagsvis får uppbära ett stöd på grundval av den tidigare ordningen och inte omfattas av den nya ordningen med konkurrensutsatt anbudsförande, varvid detta undantag också bidrar till att underlätta övergången från den tidigare till den nya stödordningen. [13]

39. Det framgår också av skäl 42 i beslutet av år 2017 att syftet med de ändringar som Republiken Estland infört i sin ordning för statligt stöd (och som genom detta beslut godkändes av kommissionen), inbegripet de ändringar som avser begreppet befintlig producent, just syftade till att med producenter av energi från förnybara källor som redan var verksamma på marknaden likställa en viss kategori av producenter som med stor sannolikhet skulle inträda på marknaden med tanke på hur långt (redan utförda) arbeten hade framskridit samt med tanke på de garantier som dessa i detta sammanhang redan hade fått av de nationella myndigheterna.

[10] Kommissionens ståndpunkt tycks likna den ståndpunkt som intagits av dessa båda parter utan att detta för den skull tydligt framgår av dess muntliga yttrande, då kommissionen vid förhandlingen främst mer abstrakt inriktade sig på de kriterier för beviljande av stöd som anges i beslutet av år 2017 utan att konkret uttala sig om förevarande mål. Av de skäl som åberopas i punkt 21 i förevarande förslag till avgörande har kommissionen heller inte inkommit med något skriftligt yttrande i denna fråga.

[11] Min kursivering.

[12] Se skäl 42 i beslutet av år 2017.

[13] Se skälen 34, 35 och 40 i beslutet av år 2017.

40. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att man bör underkänna den tolkning som gjorts gällande av EWP, det vill säga att den enda omständigheten att de arbeten som avser dess investeringsprojekt har inletts skulle räcka för att få betecknas som ”befintlig producent” och därmed för att uppbära stöd i enlighet med beslutet av år 2017.

41. Trots att det inte har bestritts att de arbeten som utförts av EWP verkligen utgör ett av de steg som krävs för uppförande och drift av den planerade vindkraftsparken låter sig den tolkning som framförts av nämnda bolag dock svårligen förenas med villkoren för beviljande av stöd enligt beslutet av år 2017.

42. Den tolkning som gjorts gällande av EWP skulle för det första innebära en utvidgning av begreppet befintlig producent, vilket saknar stöd i beslutet eftersom den skulle likställa de producenter som redan är verksamma på marknaden (samt de vars inträde på marknaden är nära förestående) med de producenter vars arbeten befinner sig i ett tidigt skede och i fråga om vilka det (den 31 december 2016) inte fanns någon garanti för att arbetena skulle fullbordas. Den tolkning som EWP gjort skulle göra det möjligt för alla producenter, oberoende av arten av de arbeten som utförts och av vilka investeringar som redan gjorts, att göra anspråk på statligt stöd.

43. Som det har konstaterats i punkterna 37–39 i förevarande förslag till avgörande räcker det för det andra inte att de arbeten som avser uppförandet av en vindkraftspark bara har inletts, utan det krävs att de har framskridit så långt att investeringen blir *oåterkallelig*, varför det föreligger *stor sannolikhet* för att arbetena kommer att slutföras.

44. Detta innebär enligt min åsikt emellertid att begreppet ”inledande av arbetena” inte endast förutsätter att samtliga förberedande arbeten har slutförts (inbegripet erhållandet av bygglov) utan också att det skett en uppskattning av omfattningen av de uppburna kostnaderna i fråga om de investeringar som gjorts och av ingångna åtaganden, i förhållande till projektets totala kostnad. Även om EWP bestrider de bedömningar som gjorts av Elering beträffade kostnadsandelen för de arbeten som detta bolag har utfört i förhållande till den totala kostnaden för det berörda projektet är det dock ostridigt mellan parterna att uppförandet av vindturbiner (som i förevarande fall inte ens har inletts) utgör den största delen av den totala kostnaden för projektet. [14]

45. Av ovan anförda skäl (och särskilt skäl 42 i beslutet av år 2017) finner jag att begreppet ”inledandet av de byggnadsarbeten som avser investeringen” ska tolkas så, att det i förevarande fall avser uppförandet av anläggningarna för elproduktion.

46. Det bör för det tredje framhållas att ledet ”förberedande arbete såsom … utförande av genomförbarhetsstudier” i definitionen av *inledande av arbetena* i punkt 19 (44) i 2014 års riktlinjer uttryckligen har utelämnats.

47. Med förbehåll för konstateranden av fakta, vilka härvidlag ankommer på den hänskjutande domstolen, förefaller det som att de egenskaper och syften som en sådan anläggning som vindmätningsmaster har (liksom de åtgärder som EWP vidtagit i fråga om de anslutningar som

[14] Elering har i detta avseende bedömt att tillverkningen och uppförandet av vindturbinerna utgör nästan 80 procent av projektets totala kostnad.

krävs) snarare framstår som en ” genomförbarhetsstudie” som gör det möjligt för den berörda investeraren att fastställa om den plats som valts är lämpad för uppförande av en vindkraftspark, innan denne inleder de arbeten som krävs för att genomföra investeringen. [15]

48. Ovanstående förhållanden förefaller således tyda på att EWP:s projekt den 1 januari 2017 inte var så långt framskridet att det var mycket troligt att det skulle komma att slutföras och att det borde få stöd på grundval av den befintliga stödordningen i den mening som avses i skäl 42 i beslutet av år 2017.

49. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att den första tolkningsfrågan ska besvaras enligt följande. Unionsbestämmelserna om statligt stöd, och i synnerhet det första alternativet i begreppet ”inledande av arbetena” i punkt 19 (44) i 2014 års riktlinjer, nämligen ”inledandet av de byggnadsarbeten som avser investeringen”, ska tolkas så, att uttrycket ”byggnadsarbeten” inte kan avse inledandet av alla byggnadsarbeten som har samband med ett investeringsprojekt, vilka de än är, utan enbart inledandet av de byggnadsarbeten som avser uppförandet av vindturbiner, vilka producerar energi från förnybara källor.

*Den åttonde tolkningsfrågan*

50. Med sin åttonde tolkningsfråga vill den hänskjutande domstolen först och främst få svar på huruvida begreppet ”*statligt tillstånd* för genomförande av investeringsprojektet” ska tolkas mot bakgrund av nationell rätt. Den hänskjutande domstolen vill dessutom få klarläggande om vilken typ av tillstånd som krävs för uppförandet av en vindkraftspark. Även om det i punkt 19 (44) i 2014 års riktlinjer inte anges vilken typ av tillstånd som krävs anges det i skäl 42 i beslutet av år 2017 att ”byggherrarna har erhållit det statliga tillstånd som krävs för projektets genomförande”. [16]

51. Det bör först och främst framhållas att parterna i det nationella målet är oeniga om vilket innehåll som ska ges åt begreppet statligt tillstånd. Elering, den estniska regeringen och kommissionen anser nämligen, å sin sida, att det statliga tillståndet förutsätter ett bygglov, det vill säga ett tillstånd som direkt ger rätt att uppföra vindkraftsparken. Å andra sidan anser EWP att det inte med nödvändighet måste röra sig om det slutliga tillstånd som utfärdas för uppförandet av alla delar som ingår i projektet och att kriteriet avseende statligt tillstånd i det aktuella fallet redan är uppfyllt genom att det finns en övergripande stadsplan i vilken vindkraftsparken ingår.

52. Eftersom det i beslutet av år 2017 inte närmare anges vilken typ av tillstånd som krävs och eftersom det saknas en harmonisering inom unionsrätten bör det inledningsvis påpekas att begreppet statligt tillstånd ska tolkas med beaktande av nationell rätt. Det bör härvid påpekas att det, såsom framgår av fast rättspraxis, inte ankommer på EU-domstolen att uttala sig om

[15] Detta innebär i förevarande fall att berörd investerare fastställer den idealiska geografiska placeringen med tanke på att den valda platsen ska ha de rätta morfologiska egenskaperna och väderleksförhållandena för uppförande av en vindkraftspark. Detta förutsätter emellertid att investeraren undersöker flera olika placeringar genom att låta sätta upp vindmätningsmaster för att kunna fastställa den bästa platsen för uppförandet av en vindkraftspark samt vindkraftspotentialen i fråga om en vald plats utan att detta med nödvändighet innebär att en vindkraftspark uppförs på alla de platser på vilka dessa master inledningsvis placerades. De kostnader som EWP har haft bör således snarare hänföras till allmänna och löpande kostnader och inte till (oåterkalleliga) kostnader i samband med vindkraftsparkens infrastruktur.

[16] Det bör inledningsvis noteras att domstolen har ombetts att uttala sig i denna fråga endast för det fall att den skulle anse att den sjunde tolkningsfrågan ska besvaras jakande. Ett sådant svar tycks emellertid framgå direkt av lydelsen i beslutet av år 2017. Det framgår härvid av punkt 19 (44) i 2014 års riktlinjer att inköpet av mark och erhållandet av det ”statliga tillståndet” ingår bland förberedande arbeten, och i skäl 42 i beslutet av år 2017 krävs klart och tydligt att investeraren ska ha rätt att använda marken samt inneha det ”statliga tillståndet” för att kunna betecknas som ”befintlig producent”.

tolkningen av den nationella lagstiftningen.[17] Det bör vidare understrykas att den hänskjutande domstolen, inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning, är skyldig att följa beslutet av år 2017.[18]

53. Det bör härvid erinras om att erhållandet av det statliga tillståndet är ett av villkoren för att en investerare ska kunna betecknas som ”befintlig producent” och därmed omfattas av den tidigare stödordningen, eftersom erhållandet av detta tillstånd normalt föregår en händelse som har samband med de tre fall som anges i punkt 19 (44) i 2014 års riktlinjer.

54. Närmare bestämt krävs genom skäl 42 i beslutet av år 2017 att producenten den 1 januari 2017 ska ha erhållit det statliga tillstånd som krävs för projektets genomförande (samt att denne har laglig rätt att använda den mark där projektet ska genomföras). Det följer dessutom av det samband som i detta skäl etableras med principen om berättigade förväntningar att de statliga tillstånden ska ha erhållits på sådant sätt att de har skapat en berättigad förväntan om att investeringsprojektet kommer att genomföras. Med andra ord ska det berörda projektet vara så långt framskridet att det är mycket troligt att det kommer att slutföras, med beaktande både av hur långt arbetena framskridit och de garantier som erhållits om detta av de offentliga myndigheterna.

55. Det ankommer således *in fine* på den hänskjutande domstolen att bedöma om de villkor som uppställs för utformningen av EWP:s vindkraftspark, i enlighet med nationell lagstiftning, var uppfyllda den 31 december 2016 och, särskilt, om den stadsplan som den 19 januari 2016 offentliggjordes av kommunfullmäktige i Toila kan anses vara tillräcklig för att fastställa om EWP hade erhållit det nödvändiga ”statliga tillståndet” i den mening som avses i skäl 42 i beslutet av år 2017.

56. Det ska dock påpekas att det av den hänskjutande domstolens konstateranden framgår att stadsplanen, trots att projektets genomförande ryms inom denna genom att vissa av dessa parametrar fastställs, endast är en handling av generell giltighet vilken som sådan inte utgör tillstånd för uppförandet av en vindkraftspark. Vidare är kompletterande tillstånd, inbegripet bygglov, faktiskt nödvändiga för uppförandet av de olika komponenter som tillsammans bildar vindkraftsparken, och därvid framför allt uppförandet av vindturbinerna.[19]

57. Vidare delar jag den ståndpunkt som Elering och den estniska regeringen har framfört med avseende på kopplingen i skäl 42 i beslutet av år 2017 mellan principen om berättigade förväntningar och det statliga tillstånd som krävs, nämligen att ingen berättigad förväntan med avseende på genomförandet av ett investeringsprojekt kan väckas inom ett företag så länge som inte de krav som följer av den nationella lagstiftningen är uppfyllda. Det är nämligen endast en lagligen fastställd situation som får omfattas av principen om berättigade förväntningar. Följaktligen kan inte denna princip åberopas när ett rättsläge inte slutgiltigt har fastställts eller när bara några av de rättsliga villkor som krävs är uppfyllda, medan andra inte är det. Dessutom skyddar inte denna princip den blotta möjligheten eller utsikten att i framtiden förvärva en

[17] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2022, Ametic (C-263/21, EU:C:2022:644, punkt 64).

[18] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 december 2022, Veejaam och Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punkt 26), samt mitt förslag till avgörande i målet Veejaam och Espo (C-470/20, EU:C:2022:430, punkt 24).

[19] Detta tycks dessutom bekräftas av de omständigheter som gett upphov till det nationella målet, särskilt avslaget från försvarsministeriet på ansökan om godkännande av planerna på uppförande av vindkraftsparken och avslaget från kommunförvaltningen i Toila vad avser utfärdande av det bygglov som EWP ingett ansökan om.

rättighet, särskilt inte när denna är föremål för kompletterande villkor, vilket tycks vara fallet i förevarande mål (eftersom markanvändningsplanen gör det möjligt att längre fram kunna få bygglov, dock med förbehåll för att andra tillstånd erhålls).

58. Emellertid vägrade, enligt uppgifterna i begäran om förhandsavgörande, försvarsministeriet den 20 april 2016 att godkänna förslaget till uppförande av vindkraftsparken och kommunfullmäktige i Toila avslog genom beslut av den 26 april 2016 ansökan om bygglov, vilket tycks tyda på att alla nödvändiga statliga tillstånd i den mening som avses i skäl 42 i beslutet av år 2017 inte förelåg (och att de med tanke på nämnda avslag i vilket fall som helst inte förelåg) före den 31 december 2016.

59. Av ovan anförda skäl föreslår jag att den åttonde tolkningsfrågan ska besvaras så, att begreppet ”statligt tillstånd för genomförande av investeringsprojektet” ska definieras med beaktande av nationell rätt. För den händelse att det för genomförande av ett investeringsprojekt måste utföras byggnadsarbeten för vilka bygglov krävs får dessutom det ”statlig[a] tillstånd för genomförande av investeringsprojektet” endast vara ett bygglov, det vill säga ett slutgiltigt tillstånd på grundval av vilket byggnadsarbetena genomförs.

## Förslag till avgörande

60. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som ställts av Tallinna Halduskohus (Förvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland) på följande sätt:

1) Punkt 19 (44) i riktlinjerna för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020

   ska tolkas så,

   att det första alternativet i begreppet ”inledande av arbetena”, nämligen ”inledandet av de byggnadsarbeten som avser investeringen”, inte avser inledandet av alla byggnadsarbeten som har samband med ett investeringsprojekt, vilka de än är, utan enbart inledandet av de byggnadsarbeten som avser uppförandet av vindturbiner, vilka producerar energi från förnybara källor.

2) Riktlinjerna för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020

   ska tolkas så,

   — att begreppet ”statligt tillstånd för genomförande av investeringsprojektet” ska definieras med beaktande av nationell rätt men också vara förenligt med de beslut som antagits av Europeiska kommissionen i fråga om statligt stöd,

   — att för den händelse att det för genomförande av ett investeringsprojekt måste utföras byggnadsarbeten för vilka bygglov krävs, får det ”statlig[a] tillstånd för genomförande av investeringsprojektet” endast vara ett bygglov, det vill säga ett slutgiltigt tillstånd på grundval av vilket byggnadsarbetena genomförs.