ATHANASIOS RANTOS
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. március 23.[1]

C-11/22. sz. ügy

Est Wind Power OÜ
kontra
AS Elering

(a Tallinna Halduskohus [tallini közigazgatási bíróság, Észtország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Államok által nyújtott támogatások – A megújuló energiák támogatása – A 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás – A 19. pont 44. alpontja és a 126. ponthoz kapcsolódó 66. lábjegyzet – Szélerőműpark építése – A »beruházási projekt megvalósítására vonatkozó állami engedély« fogalma – A »munkálatok kezdetének« fogalma”

Bevezetés

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás (a továbbiakban: 2014. évi iránymutatás)[2] 19. pontja 44. alpontjának és a 126. pontjához kapcsolódó 66. lábjegyzetnek az értelmezésére vonatkozik.

2. E kérelmet az Est Wind Power OÜ társaság (a továbbiakban: EWP), egy megújuló energiaforrásokból energiát előállító energiatermelő és az AS Elering, a megújuló energiák támogatásának nyújtásával megbízott észt hatóság között ez utóbbi által kibocsátott értékelés jogszerűsége tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amely értékelésben az Elering megállapította, hogy az EWP egy szélerőműpark építésére vonatkozó projektjének előrehaladottsága nem felel meg azon nemzeti jogszabályok követelményeinek, amelyek lehetővé tennék e társaság számára, hogy e szélerőműpark építéséhez az Észt Köztársaság által létrehozott támogatási program alapján megújulóenergia-támogatásban részesüljön.

3. A Bíróság kérésének megfelelően a jelen indítvány az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és nyolcadik kérdés elemzésére összpontosít, amely kérdések közül az előbbi a „munkálatok kezdete” a 2014. évi iránymutatás 19. pontjának 44. alpontjában és a 126. pontjához kapcsolódó 66. lábjegyzetében szereplő fogalmának, az utóbbi pedig „a beruházási projekt megvalósítására vonatkozó állami engedélynek” a megújuló energiaforrások és a kapcsolt energiatermelés

[1] Eredeti nyelv: francia.

[2] HL 2014. C 200., 1. o.; helyesbítés: HL 2016. C 290., 11. o.

támogatására vonatkozó észt támogatási program módosításairól szóló, 2017. december 6-i határozat (SA.47354 állami támogatás)[3] (a továbbiakban: 2017. évi határozat) (42) preambulumbekezdésében szereplő fogalmának értelmezésére vonatkozik; mindkét fogalom a szóban forgó támogatások nyújtásának előfeltételét jelenti.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2014. évi iránymutatás

4. A 2014. évi iránymutatás 19. pontjának 44. alpontja a következő fogalommeghatározást tartalmazza:

„»a munkálatok kezdete«: a beruházással kapcsolatos építési munkálatok megkezdése, a berendezések megrendelésére vonatkozó első kötelezettségvállalás vagy a beruházást visszafordíthatatlanná tevő egyéb kötelezettségvállalás közül az, amelyikre előbb kerül sor. Nem tekintendő a munkálatok kezdetének a földvásárlás és az olyan előkészítő munkálatok, mint az engedélyek beszerzése és az előzetes megvalósíthatósági tanulmányok elkészítése”.

5. Ezen iránymutatás 50. pontja a következőket rögzíti:

„A Bizottság úgy véli, hogy a támogatás nem jelent ösztönző hatást a kedvezményezett számára azokban az esetekben, amikor a projekt végrehajtása már azelőtt megkezdődött, hogy a kedvezményezett támogatás iránti kérelmet nyújtott volna be a nemzeti hatóságokhoz. Abban az esetben, amikor a kedvezményezett a támogatási kérelem benyújtása előtt megkezdi egy projekt végrehajtását, a projekt tekintetében nyújtott egyetlen támogatás sem tekinthető a belső piaccal összeegyeztethetőnek.”

6. Az említett iránymutatás 126. pontja többek között a következőket írja elő:

„[…]

2017. január 1-jétől az alábbi követelményeket kell alkalmazni:

A támogatást versenyeztetéses ajánlattételi eljárás során, világos, átlátható és megkülönböztetésmentes feltételek […] alapján kell nyújtani […]”.

7. Az ugyanezen iránymutatás 126. pontjához kapcsolódó 66. lábjegyzet értelmében:

„Azok a létesítmények, amelyek 2017. január 1. előtt kezdték meg működésüket [helyesen: amelyek vonatkozásában 2017. január 1. előtt kezdték meg a munkálatokat], és ezen időpont előtt megerősítést kaptak az adott tagállamtól a támogatásra vonatkozóan, támogatásban részesülhetnek a megerősítés időpontjában hatályos program alapján.”

[3] HL 2018. C 121., 7. o.

A 2017. évi határozat

8. A 2017. évi határozat (42)–(44) preambulumbekezdésének szövege a következő:

„(42) A [2014. évi iránymutatás] 66. lábjegyzete a bizalomvédelem jogelve átültetésének tekinthető, és szorosan kapcsolódik az állami támogatások ösztönző hatásának követelményéhez. Ez konkrétan azt jelenti, hogy a támogatást nyújtó hatóságoknak meglévő termelőnek kell tekinteniük azokat a termelőket, amelyek projektje 2017. január 1 -jén a fejlesztés olyan stádiumában volt, hogy az nagy valószínűséggel megvalósul, így a létező támogatási program szerinti támogatást meg kell adni számukra (a bizalomvédelem elve). Ez legalább azt feltételezi, hogy a projektgazda megszerezte a projekt megvalósításához szükséges állami engedélyt, és jogosult azon földterület használatára, amelyen a projekt megvalósítását tervezik.

(43) A »munkálatok kezdet[ének]« [2014. évi iránymutatás] 19. pontja 44. alpontjában szereplő meghatározása e tekintetben további részletekkel szolgál. A támogatást nyújtó hatóságoknak tehát a [2014. évi iránymutatás] 66. lábjegyzetét erre figyelemmel kell értelmezniük. A Bizottság e tekintetben megjegyzi, hogy a támogatási intézkedések megfelelő végrehajtásáért – a megfelelő hatóságaikon keresztül – továbbra is a tagállamok felelősek.

(44) Abban az esetben, ha a támogatást nyújtó hatóság úgy ítéli meg, hogy egy adott projekttel kapcsolatos munkálatok a [2014. évi iránymutatás] 19. pontjának 44. alpontja értelmében 2017. január 1. előtt megkezdődtek, a Bizottság megítélése szerint ez az értékelés a projektre mint olyanra vonatkozik.”

Az észt jog

9. Az elektrituruseadus (a villamosenergia-piacról szóló törvény) (*Riigi Teataja*, 2020. június 30., a továbbiakban: ELTS) „Támogatás” című 59. §-ának 2021. október 31-ig hatályos változata a következőket írta elő:

„(1) A termelő a jelen cikkben említett támogatásra jogosult az átvitelirendszer-üzemeltetőtől: 1) villamos energia előállításához, amennyiben ehhez a megújuló energia előállítására szolgáló olyan termelőberendezést használt, amelynek nettó teljesítménye nem haladja meg a 125 MW-ot;

[…]

(2) Az átvitelirendszer-üzemeltető a termelő kérésére támogatást folyósít a termelőnek:

[…]

(2^1) Az e cikk (2) bekezdésében említett támogatás az [EUMSZ] 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül, amelyet a [2014. évi] iránymutatással és a [2017. évi] határozattal összhangban nyújtanak.

(2[2]) Az e cikk (2) bekezdésében említett, legalább 1 MW elektromos teljesítményű termelőberendezéssel előállított energia után nyújtott támogatást az a termelő igényelheti, amely az e termelőberendezésre vonatkozó beruházási projektet illetően a munkálatokat legkésőbb 2016. december 31-ig megkezdte, vagyis legalább a következők egyikére sor került:

1) megkezdte a villamosenergia-termelést;

2) megkezdte az e beruházási projekttel kapcsolatos építési munkálatokat;

3) a termelőberendezés megépítéséhez szükséges berendezések megrendelésére vonatkozó határozott kötelezettséget vállalt;

4) a beruházási projektet visszafordíthatatlanná tevő egyéb kötelezettséget vállalt; azon földterület megvásárlása, amelyen a termelőberendezést telepíteni fogják, az engedélyek megszerzése és az előkészítő munkálatok nem minősülnek a beruházási projektet visszafordíthatatlanná tevő kötelezettségeknek.

(2[3]) Amennyiben a termelő az e cikk (2[2]) bekezdésében említett feltételeknek való megfelelése értékelését kéri az átvitelirendszer-üzemeltetőtől, az értékelést az említett kérelem kézhezvételétől számított 90 napon belül ki kell adni.

[…]”

Az alapeljárás, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

10. Az EWP a következő lépéseket tette annak érdekében, hogy a toilai (Észtország) önkormányzat területén található Päite-Vaivinában 28 szélturbinából álló, 64,4 MW összteljesítményű szélerőműparkot létesítsen: 2004. április 27-én e társaság csatlakozási szerződést kötött az Elering átvitelirendszer-üzemeltetővel, és ennek alapján 522 813,93 euró összegű csatlakozási díjat fizetett; 2008-ban az EWP felállította a szélmérő oszlopokat, és viselte ennek 212 002,15 euró összegű költségét; a 2010. május 11-i szerződéssel az EWP építményi jogot szerzett a tervezett szélerőműpark létesítésére szánt 28 ingatlanra vonatkozóan.

11. 2016. január 19-én a toilai önkormányzat közzétette a szélerőműpark tervezési feltételeit, és 2016. február 4-én az EWP építési engedély kiadását kérte. 2016. április 20-án a védelmi minisztérium megtagadta a szélerőműpark építési tervének jóváhagyását, és 2016. április 26-i rendeletével a toilai önkormányzat megtagadta a szükséges építési engedély kiadását. Ezt követően az EWP keresetet nyújtott be ezen elutasító döntésekkel szemben.

12. 2020. szeptember 29-én az EWP az ELTS 59. §-ának (2[3]) bekezdése alapján kérelmet nyújtott be az Eleringhez a tervezett beruházási projektnek az e törvény 59. §-ának (2[2]) bekezdésében meghatározott feltételekkel való összeegyeztethetőségének értékelése iránt. 2021. április 13-i értékelésében az Elering megállapította, hogy e projekt nem felel meg az e rendelkezésben előírt feltételeknek, következésképpen az EWP nem minősíthető a nemzeti jogszabályok értelmében vett „meglévő termelőnek”.

13. 2021. május 13-án az EWP a szóban forgó értékelés megsemmisítése iránti keresetet nyújtott be a Tallinna Halduskohushoz (tallinni közigazgatási bíróság, Észtország), a kérdést előterjesztő bírósághoz, és azt kérte, hogy e bíróság kötelezze az Eleringet kérelmének újbóli megvizsgálására.

14. A kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy az alapeljárás keretében az (EU) 2015/1589 rendelet[4] 29. cikkének (1) bekezdése alapján véleményt kért az Európai Bizottságtól a 2017. évi határozat (42) preambulumbekezdésének és különösen az ott szereplő „meglévő termelő” fogalmának értelmezésével kapcsolatban.

15. A Bizottság 2020. január 17-i véleményében azt válaszolta, hogy a 2017. évi határozat (42) preambulumbekezdését úgy kell értelmezni, hogy az megköveteli, hogy 2017. január 1-jéig „a projektgazda megszerez[z]e a projekt megvalósításához szükséges állami engedélyt, és jogosult [legyen] azon földterület használatára, amelyen a projekt megvalósítását tervezik”. Hozzátette, hogy e két feltételnek a 2014. évi iránymutatás 19. pontja 44. alpontjának első mondatában említett három alternatíva egyikével együtt kell fennállnia ahhoz, hogy a vállalkozást „meglévő termelőnek” lehessen tekinteni, és így a 2017. évi határozat értelmében a belső piaccal összeegyeztethető állami támogatásban részesülhessen.

16. E véleményre tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság szükségesnek tartja, hogy iránymutatást kérjen a 2014. évi iránymutatás 19. pontjának 44. alpontjában és 126. pontjában említett „munkálatok kezdete”, „a beruházással kapcsolatos építési munkálatok megkezdése”, „a beruházást visszafordíthatatlanná tevő egyéb kötelezettségvállalás” és „a beruházási projekt megvalósítására vonatkozó állami engedély” fogalmával, valamint azzal kapcsolatban, hogy milyen követelmények következnek ebből a nemzeti közigazgatás számára valamely projekt megvalósítása valószínűségének értékelése tekintetében.

17. E körülmények között a Tallinna Halduskohus (tallinni közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseit, különösen [a 2014. évi iránymutatás] 19. pontjának 44. alpontjában szereplő, »a munkálatok kezdete« fogalom első alternatíváját, nevezetesen »a beruházással kapcsolatos építési munkálatok megkezdés[ét]«, hogy az a beruházási projekttel kapcsolatos bármely építési munka megkezdését, vagy csupán a beruházási projekt megújuló energiát termelő létesítményével kapcsolatos építési munkálatok megkezdését jelenti?

2) Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseit, különösen [a 2014. évi iránymutatás] 19. pontjának 44. alpontjában szereplő, »a munkálatok kezdete« fogalom első alternatíváját, nevezetesen »a beruházással kapcsolatos építési munkálatok megkezdés[ét]«, hogy a tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságának olyan helyzetben, amikor egy beruházással kapcsolatban megállapította az építési munkálatok megkezdését, a bizalomvédelem elvének megfelelően azt is értékelnie kell, hogy a beruházási projekt milyen fejlesztési stádiumot ért el, és e projektet milyen valószínűséggel fogják megvalósítani?

3) A fenti kérdésre adott igenlő válasz esetén: a beruházási projekt fejlesztési stádiumának értékelése során figyelembe vehetők-e egyéb objektív körülmények, például a beruházási projekt folytatását akadályozó, folyamatban lévő jogviták?

[4] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2015. július 13-i tanácsi rendelet (HL 2015. L 248., 9. o.).

4) Van-e jelentősége a jelen ügyben annak, hogy a Bíróság a [2019. március 5-i Eesti Pagar ítélet (C-349/17, EU:C:2019:172)] 61. és 68. pontjában megállapította, hogy az ösztönző hatás fennállása, illetve annak hiánya nem tekinthető világos és a nemzeti hatóságok által egyszerűen alkalmazható kritériumnak, mivel annak vizsgálata összetett gazdasági értékelések esetről esetre történő elvégzését teszi szükségessé, ezért az ilyen kritérium nem felel meg annak a követelménynek, hogy a mentességek alkalmazására vonatkozó kritériumok világosak és egyszerűen alkalmazhatók legyenek a nemzeti hatóságok számára?

5) A fenti kérdésre adott igenlő válasz esetén: úgy kell-e értelmezni az Európai Unió állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseit, különösen [a 2014. évi iránymutatás] 126. pontjához kapcsolódó 66. lábjegyzetet, összefüggésben ugyanezen [iránymutatás] 19. pontjának 44. alpontjával, hogy a nemzeti hatóságnak a munkálatok kezdetére vonatkozó kritérium vizsgálata során nem kell elvégeznie esetről esetre a beruházási projekt gazdasági értékelését?

6) A fenti kérdésre adott igenlő válasz esetén: úgy kell-e értelmezni az Európai Unió állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseit, különösen [a 2014. évi iránymutatás] 19. pontjának 44. alpontjában szereplő, »a munkálatok kezdete« fogalom utolsó alternatíváját, nevezetesen »a beruházást visszafordíthatatlanná tevő egyéb kötelezettségvállalás[t]«, hogy a földvásárlás és az előkészítő munkálatok (például az építési engedély megszerzése) kivételével bármely egyéb kötelezettségvállalás visszafordíthatatlanná teszi a beruházást, függetlenül a vállalt kötelezettség költségétől?

7) Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseit, különösen [a 2014. évi iránymutatás] 19. pontjának 44. alpontjában szereplő, »a munkálatok kezdete« fogalmat, hogy a munkálatok megkezdésének elengedhetetlen feltétele a termelő földhasználati jogának megléte és a beruházási projekt megvalósítására vonatkozó állami engedély megléte?

8) A fenti kérdésre adott igenlő válasz esetén: »a beruházási projekt megvalósítására vonatkozó állami engedély« fogalmat a nemzeti jog alapján kell-e értelmezni, és e tekintetben csak olyan engedélyről lehet-e szó, amely alapján a beruházási projekthez kapcsolódó építési munkálatokat végzik?”

18. Az EWP, az Elering, az észt kormány, valamint a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. E felek ezenkívül a 2023. január 12-én tartott tárgyaláson is előadták álláspontjukat.

Elemzés

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első hat kérdés elfogadhatóságáról

19. Elöljáróban meg kell vizsgálni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első hat kérdés tekintetében a Bizottság által felhozott elfogadhatatlansági kifogást.

20. A Bizottság úgy véli, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett hetedik és nyolcadik kérdésre adandó válaszra tekintettel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első hat kérdés elfogadhatatlan, vagy mindenesetre nem releváns.

21. E tekintetben a Bizottság arra hivatkozik, hogy a támogatás nyújtásának feltételei körében a 2017. évi határozat (42) preambulumbekezdése előírja, hogy ahhoz, hogy a termelő 2017. január 1 -jén „meglévő termelőnek” minősülhessen, meg kellett szereznie a projekt megvalósításához szükséges állami engedélyt, valamint jogosultnak kell lennie azon földterület használatára, amelyen a projekt megvalósítását tervezik. Márpedig a Bizottság szerint a jelen ügyben nem ez a helyzet, mivel az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az EWP ebben az időpontban nem rendelkezett az észt hatóságoktól származó, a szóban forgó szélerőműpark építéséhez szükséges engedéllyel. Ebből a Bizottság szerint az következik, hogy a 2017. évi határozatban előírt feltételek egyike nem teljesül, így az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első hat kérdés nem releváns.

22. Noha meg kell jegyezni, hogy nem vitatott, hogy a „[projekt megvalósításához szükséges] állami engedély” az egyik szükséges előfeltétele annak, hogy egy befektetőt „meglévő termelőnek” lehessen minősíteni abból a célból, hogy az észt állami támogatási program alapján támogatásban részesüljön, meg kell állapítani, hogy sem a 2017. évi határozat, sem a 2014. évi iránymutatás nem határozza meg ezt a kifejezést, és nem is szolgál pontosítással a megkövetelt „állami engedély” típusát illetően (ez indokolja egyébként a kérdést előterjesztő bíróság által a megkövetelt engedély típusára vonatkozóan megfogalmazott felvilágosításkérést, amely az előzetes döntéshozatalra előterjesztett hetedik és nyolcadik kérdés tárgyát képezi).

23. Következésképpen, mivel az „állami engedély” fogalmát illetően a felek eltérő értelmezéseket adtak elő anélkül, hogy a kérdés véglegesen eldöntésre került volna, úgy vélem, hogy a támogatás nyújtása fő kritériumának meghatározására vonatkozó első hat kérdés továbbra is releváns, és ezért a Bizottság által felhozott elfogadhatatlansági kifogást el kell utasítani.

Az ügy érdeméről

Előzetes észrevételek

24. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett nyolc kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra kéri a Bíróságot, hogy értelmezze a 2014. évi iránymutatást annak meghatározása érdekében, hogy az illetékes nemzeti hatóság, vagyis az Elering átvitelirendszer-üzemeltető megalapozottan tagadta-e meg, hogy az EWP-t 2016. december 31-én „meglévő termelőnek” tekintse, amely jogállás lehetővé tette volna az EWP számára, hogy egy 2017. január 1-jén felváltott korábbi támogatási program alapján támogatásban részesüljön.

25. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 2017. évi határozat előírta, hogy 2017. január 1 -jétől Észtországban a megújulóenergia-termelőknek nyújtott támogatásokat versenyeztetéses ajánlattételi eljárás során kell nyújtani. Az észt program azonban előírt egy eltérést, mivel az ilyen támogatás nyújtása érdekében versenyeztetéses ajánlattételi eljárás igénybevételére vonatkozó kötelezettség nem alkalmazandó „[a]zok[at] a létesítmények[et illetően], amelyek 2017. január 1. előtt *kezdték meg működésüket*, és ezen időpont előtt megerősítést kaptak az adott tagállamtól a támogatásra vonatkozóan”.

26. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseivel a kérdést előterjesztő bíróság éppen ezen eltérés hatályának tisztázását kéri.

27. Az elemzés elvégzése előtt úgy vélem, hogy – tekintettel annak a Bíróság által eldöntendő kérdések szempontjából fennálló relevanciájára – állást kell foglalni a 2014. évi iránymutatás hatályának és a jelen ügy keretében fennálló kötelező jellegének kérdéséről, amely a tárgyaláson megvitatásra került.

28. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a támogatási intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőségének az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése alapján történő mérlegelése az uniós bíróságok ellenőrzése alatt eljáró Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik. E tekintetben a Bizottság széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amelynek gyakorlása összetett gazdasági és társadalmi értékelésekkel jár. E mérlegelési jogkör gyakorlása során a Bizottság iránymutatásokat fogadhat el annak megállapítása érdekében, hogy milyen kritériumok alapján kívánja értékelni a tagállamok által tervezett támogatási intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőségét.[5]

29. Szintén az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bizottság által közlemény útján elfogadott iránymutatások főszabály szerint csupán ezt az intézményt kötik a mérlegelési jogkörének gyakorlása során, és nem keletkeztethetnek önálló kötelezettségeket a tagállamokkal szemben.[6] Így az állami támogatások területén kizárólag a Bizottság által hozott határozatok rendelkeznek kötelező erővel a tagállamokra nézve, amelyek kötelesek azok tiszteletben tartásának biztosítására.

30. Meg kell azonban állapítani, hogy a 2017. évi határozat a 2014. évi iránymutatáson alapul és kifejezetten hivatkozik arra, ami kötelező jelleget kölcsönözhet ennek az iránymutatásnak. A 2014. évi iránymutatásban felsorolt feltételek ugyanis, amelyeket a 2017. évi határozat megismétel és összeegyeztethetőségi kritériumokként figyelembe vesz, ennélfogva e határozat szerves részét képezik, amely folytán a Bizottság megköveteli azoknak az Észt Köztársaság általi tiszteletben tartását.[7]

31. Egyébiránt mind a 2017. évi határozatból, mind pedig az észt kormány észrevételeiből egyértelműen kitűnik, hogy az Észt Köztársaság az állami támogatási programját hozzáigazította a 2014. évi iránymutatás által előírt kerethez, így a szóban forgó támogatások nyújtásának feltételei, ha nem is azonosak, legalábbis összhangban állnak a 2014. évi iránymutatással.[8] Így az iránymutatásnak megfelelő tervezett állami támogatás bejelentése révén a tagállam azt kívánja „biztosítani”, hogy a Bizottság a bejelentett támogatást az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésével összeegyeztethetőnek nyilvánítja, mivel az iránymutatás azzal a hatással jár, hogy a Bizottság korlátozza magát a mérlegelési jogkörének gyakorlásában.[9]

5 Lásd ebben az értelemben: 2016. július 19-i Kotnik és társai ítélet (C-526/14, EU:C:2016:570, 37–39. pont).

6 Lásd ebben az értelemben: 2016. július 19-i Kotnik és társai ítélet (C-526/14, EU:C:2016:570, 40. pont); 2022. december 15-i Veejaam és Espo ítélet (C-470/20, EU:C:2022:981, 30. pont).

7 E tekintetben pontosítani kell, hogy mind az új versenyeztetési rendszertől való eltérés (a 2017. évi határozat (34) és (35) preambulumbekezdésében ismertetett) lehetősége, mind pedig az állami támogatások nyújtásának (a 2017. évi határozat (36)–(44) preambulumbekezdésében meghatározott) feltételei a 2014. évi iránymutatáson alapulnak.

8 Lásd például a 2017. évi határozat (37) preambulumbekezdését, amelyben a Bizottság megállapítja, hogy a „meglévő termelő” kifejezésnek az észt törvényben szereplő meghatározása megfelel a „munkálatok kezdete” 2014. évi iránymutatás 19. pontjának 44. alpontjában szereplő fogalmának.

9 Noha a jelen ügyben nem ez a helyzet, pontosítani kell, hogy a tagállamoknak továbbra is lehetőségük van arra, hogy olyan tervezett állami támogatásokat jelentsenek be a Bizottságnak, amelyek nem (vagy nem teljesen) felelnek meg az ezen iránymutatásban foglalt kritériumoknak, és ez nem szükségképpen jelenti azt, hogy a Bizottság az ilyen tervezett támogatásokat nem engedélyezi. Lásd ebben az értelemben: 2016. július 19-i Kotnik és társai ítélet (C-526/14, EU:C:2016:570, 43. pont); 2022. december 15-i Veejaam és Espo ítélet (C-470/20, EU:C:2022:981, 31. pont).

32. Egyébiránt a jelen ügyben annak megállapítása, hogy az iránymutatásnak a Bizottság által a 2017. évi határozatban a nyújtott támogatás engedélyezési kritériumaiként azonosított rendelkezései nem kötelezőek az Észt Köztársaságra nézve, a jelen esetben annak megállapítását jelentené, hogy a 2017. évi határozat nem köti az Észt Köztársaságot, és az ennélfogva mentesülhet az abból eredő kötelezettségek alól, amely megoldás nyilvánvalóan nem összeegyeztethető a Bíróságnak a jelen indítvány 29. pontjában hivatkozott állandó ítélkezési gyakorlatával.

33. Egyébiránt úgy vélem, hogy az a körülmény, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseinek szövegében nem (közvetlenül) a 2017. évi határozatnak a 2014. évi iránymutatás rendelkezéseire hivatkozó preambulumbekezdéseire hivatkozott, hanem az iránymutatásra, nem alkalmas arra, hogy megkérdőjelezze a fenti megállapításokat, vagy kétséget ébresszen a kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságát illetően.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről

34. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy hogyan kell értelmezni a 2014. évi iránymutatás 19. pontjának 44. alpontjában szereplő „munkálatok kezdete” fogalom első alternatíváját, vagyis „a beruházással kapcsolatos építési munkálatok megkezdés[ét]”.

35. Pontosabban, figyelemmel arra, hogy az EWP már felállította a szélmérő oszlopokat és elvégezte szükséges csatlakozásokat, az első kérdés arra irányul, hogy az ilyen munkálatok az említett rendelkezés értelmében „a beruházással kapcsolatos építési munkálatok megkezdés[ét]” jelentik-e, amint azt az EWP állítja, vagy e fogalom kizárólag a megújuló energiaforrásokból energiát termelő létesítmények, tehát a jelen esetben a szélturbinák építési munkálatainak megkezdésére vonatkozik, amint azt az Elering és az észt kormány állítja. [10]

36. Először is meg kell jegyezni, hogy a 2014. évi iránymutatás 19. pontja 44. alpontjának első mondatában szereplő és a 2017. évi határozat (36) preambulumbekezdésében megismételt meghatározás nem teszi lehetővé sem azon munkák típusának azonosítását, amelyekre a „beruházással kapcsolatos építési munkálatok” kifejezés vonatkozik, sem pedig olyan költségküszöb meghatározását, amelytől úgy kell tekinteni, hogy a megkezdett munkálatok megfelelnek a támogatásban részesüléshez szükséges feltételeknek.

37. Mindazonáltal emlékeztetni kell arra, hogy a „munkálatok kezdetének” a 2017. évi határozat (42) preambulumbekezdéséből következő fogalma lehetővé teszi annak meghatározását, hogy a projektgazda 2017. január 1-jén megújuló energiaforrásokból energiát előállító „meglévő termelőnek” tekinthető-e, vagy sem. Így e preambulumbekezdés szerint ahhoz, hogy a projektgazdát „meglévő termelőnek” lehessen tekinteni, az szükséges, hogy a projekt ebben az időpontban „a fejlesztés olyan stádiumában [legyen], hogy az *nagy valószínűséggel* [11] megvalósul”.

[10] Úgy tűnik, hogy a Bizottság álláspontja az e két fél által képviselt állásponthoz áll közel, anélkül ugyanakkor, hogy ez egyértelműen kitűnne szóbeli észrevételeiből, mivel ezen intézmény a tárgyaláson főként elvontabb módon a támogatás nyújtásának a 2017. évi határozatban szereplő kritériumaira összpontosított, anélkül hogy konkrétan a jelen ügyben állást foglalt volna. A jelen indítvány 21. pontjában hivatkozott okokból egyébként a Bizottság e kérdéssel kapcsolatban nem terjesztett elő írásbeli észrevételeket.

[11] Kiemelés tőlem.

Ugyanezen preambulumbekezdés tisztázza, hogy annak a befektetőnek, aki megfelel a „meglévő termelőnek” való minősítéshez szükséges feltételeknek, a meglévő támogatási program szerinti támogatást kell megadni, tekintettel különösen a „jogos bizalom elvére”. [12]

38. Egyébiránt hangsúlyozni kell, hogy az észt állami támogatási program célja annak biztosítása, hogy csak a termelők egy meghatározott kategóriáját lehessen „meglévő termelőnek” minősíteni annak érdekében, hogy eltérés alapján a korábbi program alapján részesüljenek támogatásban anélkül, hogy az új versenyeztetési rendszer hatálya alá tartoznának, és ez az eltérés egyébiránt hozzájárul a régiről az új támogatási programra való áttérés megkönnyítéséhez. [13]

39. A 2017. évi határozat (42) preambulumbekezdéséből az is kitűnik, hogy az Észt Köztársaság által eszközölt, az állami támogatási programját érintő (és a Bizottság által e határozatban jóváhagyott) módosítások célja – beleértve a „meglévő termelő” fogalmára vonatkozó módosításokat is – éppen az volt, hogy a piacon már aktív megújulóenergia-termelőkkel azonos módon kezelje a termelők egy bizonyos kategóriáját, amely termelők piacra lépése a (már elvégzett) munkálatok előrehaladására, valamint a nemzeti hatóságok által e tekintetben már kapott biztosítékokra figyelemmel nagyon valószínű volt.

40. A fenti megfontolásokra tekintettel úgy vélem, hogy el kell utasítani az EWP által javasolt azon értelmezést, amely szerint a beruházási projektjével kapcsolatos munkálatok puszta megkezdése elegendő ahhoz, hogy „meglévő termelőnek” lehessen minősíteni annak érdekében, hogy a 2017. évi határozat alapján támogatásban részesüljön.

41. Bár nem vitatott ugyanis, hogy az EWP által elvégzett munkálatok a tervezett szélerőműpark megépítéséhez és működtetéséhez szükséges lépések egyikét alkotják, ugyanakkor az e társaság által előadott értelmezés nehezen egyeztethető össze a támogatás nyújtásának a 2017. évi határozatból következő feltételeivel.

42. Az EWP által képviselt értelmezés először is a „meglévő termelő” fogalmának kiterjesztését eredményezné, amelyet e határozat nem támaszt alá, mivel ahhoz vezetne, hogy a piacon már aktív termelőkkel (és azokkal a termelőkkel, akiknek a piacra való belépése hamarosan bekövetkezik) azonosan kezelnék azokat a termelőket, amelyeknek a munkálatai korai szakaszban vannak, és (2016. december 31-én) nincs semmilyen biztosíték arra, hogy azokat be fogják fejezni. Márpedig az EWP által elfogadott értelmezés minden termelő számára lehetővé tenné – az elvégzett munkálatok és a már eszközölt beruházások jellegétől függetlenül –, hogy állami támogatást igényeljen.

43. Másodszor, amint azt a jelen indítvány 37–39. pontjában megállapítottam, nem elegendő, hogy a szélerőműpark építésével kapcsolatos munkálatok egyszerűen megkezdődtek, az is szükséges, hogy előrehaladottságuk olyan legyen, amely a beruházást *visszafordíthatatlanná* teszi, amely folytán *nagy a valószínűsége* annak, hogy a munkálatokat befejezik.

44. Márpedig ez véleményem szerint azt jelenti, hogy a „munkálatok kezdetének” fogalma nemcsak azt feltételezi, hogy minden előkészítő munkálatot elvégeztek (az építési engedély megszerzését is beleértve), hanem azt is, hogy sor került a felmerült költségek, az eszközölt beruházások és a vállalt kötelezettségek a projekt teljes költségéhez viszonyított arányának értékelésére. Márpedig, bár az EWP vitatja az általa elvégzett munkálatok költségének a szóban

[12] Lásd a 2017. évi határozat (42) preambulumbekezdését.

[13] Lásd a 2017. évi határozat (34), (35) és (40) preambulumbekezdését.

forgó projekt teljes költségéhez viszonyított arányát illetően az Elering által tett megállapításokat, a felek nem vitatják, hogy a szélturbinák megépítése (amely a jelen esetben még meg sem kezdődött) teszi ki e projekt teljes költségének a legjelentősebb részét. [14]

45. A fenti megfontolásokra (és különösen a 2017. évi határozat (42) preambulumbekezdésére) figyelemmel úgy vélem, hogy „a beruházással kapcsolatos építési munkálatok megkezdése" fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az a jelen ügyben a villamosenergia-termelő létesítmények építésére vonatkozik.

46. Harmadszor, emlékeztetni kell arra, hogy a *munkálatok kezdete* 2014. évi iránymutatás 19. pontjának 44. alpontjában szereplő meghatározásából kifejezetten ki vannak zárva „az olyan előkészítő munkálatok, mint […] az előzetes megvalósíthatósági tanulmányok elkészítése".

47. A kérdést előterjesztő bíróság által e tekintetben teendő ténybeli megállapításokra is figyelemmel úgy tűnik, hogy egy, a szélmérő oszlopokhoz hasonló létesítmény (valamint az EWP által a szükséges csatlakozások kialakítása érdekében tett lépések) jellemzői és célkitűzései inkább egy „előzetes megvalósíthatósági tanulmányhoz" hasonlítanak, amely lehetővé teszi az érintett befektető számára annak meghatározását, hogy a kiválasztott hely alkalmas-e szélerőműpark építésére, mielőtt elvégezné az e beruházás megvalósításához szükséges munkálatokat. [15]

48. Úgy tűnik tehát, hogy a fenti tényezők azt mutatják, hogy 2017. január 1-jén az EWP projektje nem volt a fejlesztés olyan stádiumában, hogy az nagy valószínűséggel megvalósul, és hogy az EWP-nek a 2017. évi határozat (42) preambulumbekezdése értelmében a meglévő támogatási program szerinti támogatásban kellett volna részesülnie.

49. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre azt a választ adja, hogy az állami támogatásokra vonatkozó uniós rendelkezéseket, különösen a 2014. évi iránymutatás 19. pontjának 44. alpontjában szereplő, „a munkálatok kezdete" fogalom első alternatíváját, nevezetesen „a beruházással kapcsolatos építési munkálatok megkezdés[ét]" úgy kell értelmezni, hogy az nem jelentheti a beruházási projekttel kapcsolatos bármely építési munka megkezdését, hanem csupán a megújuló energiát termelő szélerőművekre vonatkozó építési munkálatok megkezdését.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett nyolcadik kérdésről

50. Nyolcadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság mindenekelőtt arra keresi a választ, hogy a „beruházási projekt megvalósítására vonatkozó *állami engedély*" fogalmát a nemzeti jog alapján kell-e értelmezni. E bíróság egyébiránt a szélerőműpark építéséhez szükséges engedély típusáról kér felvilágosítást. Pontosabban, noha a 2014. évi iránymutatás 19. pontjának 44. alpontja nem

[14] E tekintetben az Elering becslése szerint a szélturbinák megépítése és telepítése a projekt teljes költségének közel 80%-át teszi ki.

[15] Ez a jelen esetben azt jelenti, hogy az érintett befektető a kiválasztott hely morfológiai jellemzőit és a kapcsolódó meteorológiai feltételeket figyelembe véve határozza meg az előnyben részesített földrajzi helyet a szélerőműpark létesítéséhez. Márpedig ez főszabály szerint azt feltételezi, hogy egy befektető – szélmérő oszlopok felállításával – több helyet megvizsgál annak érdekében, hogy meg tudja határozni a szélerőműpark építésének ideális helyét, valamint a kiválasztott hely szélenergia-potenciálját, anélkül hogy ez szükségképpen azt jelentené, hogy minden olyan helyen szélerőműparkot létesítenek, ahol eredetileg felállították ezeket az oszlopokat. Így az EWP részéről felmerült költségeket inkább általános és folyó költségeknek kell tekinteni, nem pedig a szélerőműpark infrastruktúrájához kapcsolódó (visszafordíthatatlan) költségeknek.

jelöli meg a szükséges engedély típusát, a 2017. évi határozat (42) preambulumbekezdése megköveteli, hogy „a projektgazda megszerez[z]e a projekt megvalósításához szükséges állami engedélyt”. [16]

51. Meg kell állapítani, hogy az alapeljárás felei nem értenek egyet azzal kapcsolatban, hogy milyen tartalmat kell tulajdonítani az „állami engedély” fogalmának. Egyrészt ugyanis az Elering, az észt kormány és a Bizottság úgy véli, hogy az állami engedély építési engedélyt feltételez, vagyis olyan engedélyt, amely közvetlenül biztosítja a szélerőműpark megépítéséhez való jogot. Másrészt az EWP úgy véli, hogy nem feltétlenül szükséges, hogy a projekt valamennyi részének megépítésére vonatkozó végleges engedélyről legyen szó, és hogy a jelen esetben az állami engedélyre vonatkozó kritérium a szélerőműparkot magában foglaló általános településrendezési terv fennállásából adódóan már teljesül.

52. A megkövetelt engedély típusát illetően a 2017. évi határozatban szereplő pontosítások és az uniós jog szintjén történő harmonizáció hiányában mindenekelőtt meg kell jegyezni, hogy az „állami engedély” fogalmát a nemzeti jog alapján kell értelmezni. E tekintetben meg kell jegyezni egyrészt, hogy a Bíróságnak – ahogyan az az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik – nem feladata a nemzeti jogszabályok értelmezése. [17] Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy mérlegelési jogkörében a nemzeti bíróság köteles tiszteletben tartani a 2017. évi határozatot. [18]

53. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állami engedély megszerzése az egyik feltétele annak, hogy valamely befektetőt „meglévő termelőnek” lehessen minősíteni, és ennek alapján a korábbi támogatási programból támogatásban részesülhessen, mivel az ilyen engedély megszerzése rendszerint megelőzi a 2014. évi iránymutatás 19. pontjának 44. alpontjában említett három alternatívához kapcsolódó valamely esemény bekövetkezését.

54. Pontosabban, a 2017. évi határozat (42) preambulumbekezdése megköveteli, hogy 2017. január 1-jéig a termelő megszerezze a projekt megvalósításához szükséges állami engedélyt (és hogy jogosult legyen azon földterület használatára, amelyen a projekt megvalósítását tervezik). Egyébiránt az e preambulumbekezdésben megállapított, a bizalomvédelem elvével való kapcsolatból az következik, hogy az állami engedélyeket oly módon kell megszerezni, hogy az a beruházási projekt megvalósítása tekintetében jogos bizalmat keltsen. Másként fogalmazva, a szóban forgó projektnek olyan stádiumban kell lennie, hogy az nagy valószínűséggel megvalósul, figyelemmel mind a munkálatok előrehaladására, mind pedig a hatóságok által e tekintetben kapott biztosítékokra.

55. Végső soron tehát a kérdést előterjesztő bíróság feladata lesz annak értékelése, hogy a nemzeti jog alapján az EWP szélerőműparkjának tervezésére vonatkozó feltételek 2016. december 31-én fennálltak-e, és különösen, hogy a toilai önkormányzat által 2016. január 19-én közzétett településfejlesztési terv elegendőnek tekinthető-e annak megállapításához, hogy az EWP megszerezte-e a 2017. évi határozat (42) preambulumbekezdése értelmében szükséges „állami engedélyt”.

[16] Előzetesen meg kell jegyezni, hogy a Bíróságot csak abban az esetben kérik e kérdés megválaszolására, ha úgy ítélné meg, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett hetedik kérdésre igenlő választ kell adni. Márpedig úgy tűnik, hogy ilyen válasz közvetlenül következik a 2017. évi határozat szövegéből. E tekintetben a 2014. évi iránymutatás 19. pontjának 44. alpontjából kitűnik, hogy a földvásárlás és az „állami engedély” megszerzése az előkészítő munkálatok körébe tartozik, és a 2017. évi határozat (42) preambulumbekezdése egyértelműen előírja, hogy a befektetőnek jogosultnak kell lennie a földterület használatára, és „állami engedéllyel” kell rendelkeznie ahhoz, hogy „meglévő termelőnek” minősülhessen.

[17] Lásd ebben az értelemben: 2022. szeptember 8-i Ametic ítélet (C-263/21, EU:C:2022:644, 64. pont).

[18] Lásd ebben az értelemben: 2022. december 15-i Veejaam és Espo ítélet (C-470/20, EU:C:2022:981, 26. pont); a Veejaam és Espo ügyre vonatkozó indítványom (C-470/20, EU:C:2022:430, 24. pont).

56. Mindazonáltal le kell szögezni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által tett megállapításokból kitűnik, hogy bár a településfejlesztési terv – a projekt bizonyos paramétereinek meghatározásával – megengedte a projekt megvalósítását, e terv csupán általános hatályú dokumentumnak minősül, amely önmagában nem teszi lehetővé szélerőműpark építését. Úgy tűnik ugyanis, hogy további engedélyekre, köztük az építési engedélyre is szükség van a szélerőműparkot alkotó különböző építmények, többek között különösen a szélturbinák megépítéséhez. [19]

57. Egyébiránt a 2017. évi határozat (42) preambulumbekezdésében megállapított, a bizalomvédelem elve és a megkövetelt állami engedély közötti kapcsolatra tekintettel egyetértek az Elering és az észt kormány álláspontjával, vagyis azzal, hogy valamely vállalkozásban nem keletkezhet jogos bizalom egy beruházási projekt megvalósítását illetően mindaddig, amíg a belső jogból eredő valamennyi követelmény nem teljesül. Kizárólag egy jogszerűen kialakult helyzet tartozhat ugyanis a bizalomvédelem elvének hatálya alá. Következésképpen erre az elvre nem lehet hivatkozni, ha valamely jogi helyzet nem alakult ki véglegesen, vagy ha az előírt jogi feltételek közül csak bizonyos feltételek teljesülnek, mások azonban nem. Egyébiránt ez az elv nem védi valamely jog jövőbeli megszerzésének puszta lehetőségét vagy kilátását, különösen akkor, ha az továbbra is további feltételekhez van kötve, mint a jelen esetben is (tekintettel arra, hogy a területrendezési terv a későbbiekben, azonban más engedélyek megszerzése esetén, lehetővé tenné építési engedély megadását).

58. Márpedig az a tény, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben szereplő információk szerint a védelmi minisztérium 2016. április 20-án megtagadta a szélerőműpark építési tervének jóváhagyását, és a toilai önkormányzat 2016. április 26-i rendeletével megtagadta az építési engedély kiadását, arra látszik utalni, hogy a 2017. évi határozat (42) preambulumbekezdése értelmében szükséges valamennyi állami engedély nem állt rendelkezésre (és a fent hivatkozott elutasításokra tekintettel mindenesetre nem állhatott rendelkezésre) 2016. december 31. előtt.

59. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a nyolcadik kérdésre azt a választ adja, hogy „a beruházási projekt megvalósítására vonatkozó állami engedély” fogalmát a nemzeti jog alapján kell meghatározni. Egyébiránt abban az esetben, ha valamely beruházási projekt megvalósítása építési engedélyt igénylő építési munkálatok kivitelezését teszi szükségessé, „a beruházási projekt megvalósítására vonatkozó állami engedély” csak építési engedély, azaz olyan végleges engedély lehet, amelynek alapján az építési munkálatokat elvégzik.

Végkövetkeztetés

60. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Tallinna Halduskohus (tallinni közigazgatási bíróság, Észtország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

1) A 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás 19. pontjának 44. alpontját

   a következőképpen kell értelmezni:

[19] Egyébiránt úgy tűnik, hogy ezt a körülményt megerősítik az alapeljárás alapjául szolgáló tények, többek között az, hogy a védelmi minisztérium megtagadta a szélerőműpark építési terveinek jóváhagyását, és a toilai önkormányzat megtagadta az EWP által kért építési engedély kiadását.

„a munkálatok kezdete” fogalom első alternatívája, nevezetesen „a beruházással kapcsolatos építési munkálatok megkezdése” nem jelentheti a beruházási projekttel kapcsolatos bármely építési munka megkezdését, hanem csupán a megújuló energiát termelő szélerőművekre vonatkozó építési munkálatok megkezdését.

2) A 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatást

a következőképpen kell értelmezni:

– „a beruházási projekt megvalósítására vonatkozó állami engedély” fogalmát a nemzeti jog alapján kell meghatározni, ugyanakkor annak meg kell felelnie az állami támogatások terén az Európai Bizottság által hozott határozatoknak;

– abban az esetben, ha valamely beruházási projekt megvalósítása építési engedélyt igénylő építési munkálatok kivitelezését teszi szükségessé, „a beruházási projekt megvalósítására vonatkozó állami engedély” csak építési engedély, azaz olyan végleges engedély lehet, amelynek alapján az építési munkálatokat elvégzik.