

C-11/22. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2022. január 5.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Tallina Halduskohus (Észtország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2022. január 5.

Felperes:

Est Wind Power OÜ

Alperes:

AS Elering

Az alapeljárás tárgya

Az Est Wind Power OÜ által benyújtott kereset, amelyben az Elering AS azon, 2021. április 13-i határozatának megsemmisítését kéri, amelyben az Elering AS azt a megállapítást tette, hogy az Est Wind Power OÜ beruházási projektje nem felel meg a megújuló energiára egy állami támogatásról szóló határozattal jóváhagyott támogatási program keretében nyújtott támogatás feltételeinek, valamint azt, hogy a bíróság kötelezze az Elering AS-t az Est Wind Power OÜ kérelmének újbóli megvizsgálására.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel az állami támogatásokról szóló uniós jogi rendelkezéseknek, különösen az „Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról” című bizottsági közlemény 19. pontja 44. alpontjának és a 126. pontjához kapcsolódó 66. lábjegyzetének, valamint az SA.47354 (2017/NN)

számú állami támogatásról szóló, 2017. december 6-i bizottsági határozatnak az értelmezését kéri.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1. Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseit, különösen az „Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról” című bizottsági közlemény 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 az „Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról” című bizottsági közlemény 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. Van-e jelentősége a jelen ügyben annak, hogy az Európai Unió Bírósága a C-349/17. sz. Eesti Pagar ügyben hozott ítélet 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 az „Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról” című bizottsági közlemény 126. pontjához kapcsolódó 66. lábjegyzetet, összefüggésben ugyanezen közlemény 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 az „Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról” című bizottsági közlemény 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 az „Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról” című bizottsági közlemény 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 nemzeti engedély megléte?

8. A fenti kérdésre adott igenlő válasz esetén: „A beruházási projekt megvalósítására vonatkozó nemzeti 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?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

„Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról” című bizottsági közlemény (HL 2014. C 200., 1. o., a továbbiakban: iránymutatás), a 19. pont 44. alpontja és a 126. ponthoz kapcsolódó 66. lábjegyzet.

A 2017. december 6-i C(2017) 8456 final európai bizottsági határozat „Tárgy: SA.47354 (2017/NN) számú állami támogatás – Észtországnak a megújuló energiára és a kapcsolt energiatermelésre vonatkozó észt támogatási program módosítására irányuló javaslata” (a továbbiakban: az SA.47354. számú állami támogatásról szóló határozat).

A Bíróság 2019. március 5-i Eesti Pagar ítélete, C-349/17, EU:C:2019:172, 61. és 68. pont.

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Elektrituruseadus (a villamosenergia-piacról szóló törvény, ELTS)

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 A Päite-Vaivina szélerőműpark 28 szélturbinából áll, amelyek összteljesítménye 64,4 MW, és amelyek 28 ingatlanon kerülnek telepítésre. 2004. április 27-én az Est Wind Power OÜ (a továbbiakban: Est Wind Power) csatlakozási szerződést kötött az Elering AS-szel (a továbbiakban: Elering), és 522 813,93 euró összegű csatlakozási díjat fizetett. 2008-ban az Est Wind Power felállította a Päite-Vaivina szélerőműpark szélmérő oszlopait, és viselte ennek 212 002,15 euró összegű költségét. Az Est Wind Power 2010. május 11-én építményi jogot szerzett a Päite-Vaivina szélerőműpark földterületére. 2016. január 19-én a toilai önkormányzat képviselő-testülete megállapította a Päite-Vaivina szélerőműpark tervezési feltételeit. 2016. február 4-én az Est Wind Power építési engedélyt kért a szélerőműparkra. 2016. április 20-án a védelmi minisztérium megtagadta a szélerőműpark építési terveinek jóváhagyását, és 2016. április 26-i rendeletével a toilai önkormányzat képviselő-testülete megtagadta az építési engedélyek kiadását.
- 2 Az Est Wind Power 2020. szeptember 29-én a villamosenergia-piacról szóló törvény (a továbbiakban: ELTS) 59. §-ának (2³) bekezdése alapján kérelmet nyújtott be az Eleringhez a Päite-Vaivinában, Toila településen létesítendő szélerőműparkkal (a továbbiakban: Päite-Vaivina szélerőműpark) kapcsolatos beruházási projektnek az ELTS 59. §-ának (2²) bekezdésében meghatározott feltételekkel való összeegyeztethetőségének értékelése iránt.
- 3 Az Elering a 2021. április 13-i 22-7/2020/29-5. számú értékelésében megállapította, hogy az Est Wind Power Päite-Vaivina szélerőműparkja mint beruházási projekt nem felel meg az ELTS 59. §-ának (2²) bekezdésében meghatározott feltételeknek, mivel az Est Wind Power 2016. december 31-én nem kezdte meg a szélerőműparkkal kapcsolatos beruházási projekt építési munkálatait az ELTS 59. §-a (2²) bekezdésének 2) pontja értelmében, és nem vállalt olyan kötelezettségeket, amelyek a beruházási projektet az ELTS 59. §-a (2²) bekezdésének 4) pontja értelmében visszafordíthatatlanná tennék. A kérelmező csak a csatlakozási díj és a szélmérő oszlop megrendelése formájában vállalt visszafordíthatatlan kötelezettségeket. Ezek nem képezik a beruházási projekt összköltségének jelentős részét, és nem tudták a projektet a 2016. december 31-i időpontra olyan stádiumba hozni, amelyben a megvalósulás nagyon valószínű lett volna. A kérelmező nem rendelkezik továbbá a Päite-Vaivina szélerőműparkkal kapcsolatos beruházási projekt megvalósításához szükséges építési jogosultsággal. A Päite-Vaivina szélerőműparkkal kapcsolatos beruházási projekt összköltsége 67 224 000 euró.
- 4 2021. május 13-án az Est Wind Power keresetet nyújtott be a Tallina Halduskohushoz (tallini közigazgatási bíróság, Észtország), és az Elering 2021. április 13-i értékelésének megsemmisítését, valamint azt kérte, hogy a bíróság kötelezze az Eleringet az Est Wind Power kérelmének újbóli megvizsgálására.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 5 A felperes arra hivatkozik, hogy az Elering 2021. április 13-i értékelése jogellenes. A felperes a Päite-Vaivina szélérőműparkkal kapcsolatban visszafordíthatatlan kötelezettséget vállalt, és 2016. december 31-ig 2,1 millió eurót meghaladó összegű beruházást hajtott végre.
- 6 Az ELTS 59. §-a (2²) bekezdésének 4) pontja kizárja az ingatlanvásárlás költségeit a visszafordíthatatlan beruházások közül, mivel az ingatlanok különböző célokra használhatók. A felperes részére biztosított építményi jog azonban kizárólag a szélérőműpark építésére szolgál, és annak nincs más lehetséges felhasználási célja.
- 7 Az SA.47354. számú állami támogatásról szóló határozat kifejezetten kimondja, hogy a visszafordíthatatlan beruházás fogalma „nem foglalja magában a földvásárlást vagy az előkészítő munkálatokat” (36. pont). Ebben az összefüggésben az említett határozat 42. pontja a meglévő termelőként való kezelés feltételeként előírja, hogy a termelő „jogosult annak a földterületnek a használatára, amelyen a projektet meg kívánják valósítani”. Így a Bizottság az SA.47354. számú állami támogatásról szóló határozatában egyértelműen különbséget tett a földvásárlás és a földhasználati jogok megszerzése között, és az előbbi nem tekinthető visszafordíthatatlan beruházásnak. Így az alperesnek az építményi jog megszerzésének költségeit figyelembe kellett volna vennie a felperes által végrehajtott beruházás részeként.
- 8 Megalapozatlan az alperes azon megközelítése, amely szerint a tanácsadás, a tervezés, a konzultáció és a tanulmányok költségei nem vehetők figyelembe visszafordíthatatlan költségként. Az alperesnek minden egyes tanulmány és konzultáció esetében értékelnie kell, hogy azok előzetes megvalósíthatósági tanulmánynak minősülnek-e, és ennek alapján kell eldöntenie, hogy a költségeket a visszafordíthatatlan költségek közé kell-e sorolni.
- 9 Az alperes tévedett a projekt összköltségének meghatározása során. Ha az előkészítő munkálatokat nem veszik figyelembe visszafordíthatatlan költségként, akkor ezeket az összegeket a projekt teljes költségvetéséből is ki kellett volna zárni. Ezzel szemben abból kell ugyanis kiindulni, hogy a jelen esetben a projekt önköltsége 13 444 800 euró volt, amelyből 2 177 388,95 eurót fizettek ki. Ez a projekt önköltségi összege 16,2%-ának felel meg. A projekt költségvetéséből fennmaradó 53 779 300 eurót a finanszírozó hatóságnak a projekt egy későbbi szakaszában kell biztosítania. A kötelezettségek visszafordíthatatlanságának értékelése szempontjából a beruházás nagysága és a beruházásról való lemondás következményei a döntőek. Fontos szempont, hogy a projekt a fejlesztés olyan stádiumában van-e, amelyben a megvalósulás nagyon valószínű. Ha a vállalt kötelezettségek arányát tekintjük mérvadónak, akkor egy viszonylag kis összköltségvetésű beruházás esetében még egy kis beruházási összeg is visszafordíthatatlannak tekinthető. Az üzleti gyakorlatban a projekt elmaradása miatt felmerülő abszolút költségnek (például egy 3 millió eurós beruházás

leírásának) van jelentősége. E tekintetben nem releváns, hogy ez a költség egy 20 millió euró vagy egy 100 millió euró összegű projekt elmaradása következtében merült-e fel.

- 10 A jogszabályok nem határoznak meg olyan küszöbértéket, amely felett a beruházási projektben vállalt kötelezettségek mértéke elegendő. Mindazonáltal az alperes maga hozott létre ilyen értékeket. Ha a teljesített kiadások abszolút összegén kívül egyáltalán figyelembe kell venni más (szubjektív) körülményeket is, akkor célszerű lenne a személyek gazdasági helyzetét és beruházási képességét figyelembe venni. A felperes által 2016. december 31. előtt teljesített, több mint 2,1 milliós összegű kiadások esetében objektíven nézve jelentős összegről van szó, amelyet a felperes a beruházásról való lemondás esetén elveszítene. A teljesített kiadások 2016. december 31-én a felperes saját tőkéjének 95,7%-át és befektetett eszközeinek 90,8%-át tették ki.
- 11 A felperes megkezdte a Päite-Vaivina szélerőműpark építési munkálatait. Nem vitatott, hogy a szélerőműparknak az Allika alállomáshoz való csatlakozási pontja 2016. december 31-ig elkészült. Ezenkívül a felperes szélmérő oszlopokat állított fel. Az alperes tévesen alkalmazta a hatályos jogot, mivel további feltételeket támasztott az építési munkálatok terjedelmével szemben (lásd az SA.47354. számú állami támogatásról szóló határozat 36. pontját és az ELTS 59. §-ának (2²) bekezdését). Az SA.47354. számú állami támogatásról szóló határozat 42. pontja nem építési jogosultságot, hanem nemzeti engedélyt ír elő a projekt megvalósításához. A megújuló energia előmozdítása és az állami támogatás megfelelő engedélyezése érdekében ilyen nemzeti engedély megadásához szükséges dokumentum lehet a területrendezési terv és az azon alapuló tervezési feltételek is.
- 12 Az alperes vitatja a keresetet, és annak elutasítását kéri. Álláspontja szerint a megtámadott határozat jogszerű.
- 13 Az ELTS 59. §-ának (2²) bekezdése szerint csak a 2016. december 31-én meglévő, 1 MW-nál nagyobb termelőberendezéssel rendelkező termelők támogathatók. Az ELTS 59. §-ának (2¹) bekezdésére, az iránymutatás 66. lábjegyzetére és 19. pontjának 44. alpontjára, valamint az SA.47354. számú állami támogatásról szóló határozat 42. pontjára tekintettel a beruházási projektnek az ELTS 59. §-a (2²) bekezdésének 2)–4) pontjában meghatározott feltételeknek való megfelelése azt feltételezi, hogy 1) a projektgazda megszerezte a projekt megvalósításához szükséges engedélyt (különösen az építési engedélyt), és jogosult a projekt céljára szolgáló földterület használatára; 2) a projektgazda megkezdte a termelést, megkezdte a beruházási projekttel kapcsolatos építési munkálatokat, a termelőberendezés létesítéséhez szükséges berendezések megrendelésére vonatkozó határozott kötelezettséget vállalt, vagy a beruházási projektet visszafordíthatatlanná tevő egyéb kötelezettséget vállalt; és 3) az építési munkálatok megkezdésének minden ilyen alkategóriája esetében értékelni kell, hogy a projekt 2016. december 31-én a fejlesztés olyan stádiumában volt-e, amelyben nagy valószínűséggel megvalósulhat.

- 14 A felperes nem felel meg a meglévő termelő meghatározásának, mivel 1) 2016. december 31-én nem kezdte meg a projekt építési munkálatait, és nem vállalt a projektet visszafordíthatatlanná tevő egyéb kötelezettséget, és 2) 2016. december 31-én nem rendelkezett szélturbinákra vonatkozó építési jogosultsággal. A felperes 2016. december 31-ig összesen 734 816,08 euró összegben vállalt határozott kötelezettséget. A Päite-Vaivina szélérőműparkkal kapcsolatos beruházási projekt összköltsége 67 224 000 euró. Így 2016. december 31-ig a beruházási projekt összes kiadásának mindössze 1,09%-a merült fel. A teljesített kiadások mértéke tehát a projekt összköltségéhez képest nem elegendő ahhoz, hogy jogos bizalmat keltsen.
- 15 Az alperes értékelésében a teljesített kiadásoknak az összköltséghez viszonyított pontos százalékos arányát kiegészítő mutatószámként használták, és rámutattak arra, hogy ez önmagában nem meghatározó. Ezenkívül az alperes figyelembe vette a kötelezettségeknek a projekt teljes nagyságához viszonyított általános terjedelmét, valamint azt a tényt, hogy a beruházásokat nem a szélturbina mint a beruházási projekt legfontosabb eleme érdekében hajtották végre.
- 16 Az SA.47354. számú állami támogatásról szóló határozat 62–64. pontjában a Bizottság már megvizsgálta a konkrét támogatási program ösztönző hatásának meglétét, és megállapította, hogy a támogatásnak jelentős ösztönző hatása van. Az alperes szerint az állami támogatásra vonatkozó e határozatból az a kritérium következik, hogy a projektnek lényegében a fejlesztés olyan stádiumában kell lennie, hogy az nagy valószínűséggel megvalósulhat. Az ösztönző hatásnak az SA.47354. számú állami támogatásról szóló határozat szerinti meglévő termelőnek az alperes általi vizsgálata során fennálló jelentősége eltér az ösztönző hatásnak az általános csoportmentességi rendelet¹ keretében történő vizsgálatától, mivel az SA.47354. számú állami támogatásról szóló határozat kifejezetten előírja a fejlesztési stádium vizsgálatát. Ennélfogva a Bíróságnak az Eesti Pagar ügyben 2019. március 5-én hozott ítéletében (C-349/17, EU:C:2019:172) szereplő, az ösztönző hatás nemzeti hatóság általi vizsgálatára vonatkozó okfejtései nem alkalmazhatók a jelen ügyben az állami támogatás alapján végzett ellenőrzésre. Az SA.47354. számú állami támogatásról szóló határozat 42. pontjában a Bizottság kifejezetten rámutatott arra, hogy a támogatást nyújtó hatóságoknak azokat a termelőket kell meglévő termelőknek tekinteniük, amelyek projektje 2017. január 1-jén olyan fejlesztési stádiumban volt, amelyben az nagy valószínűséggel megvalósulhat, ami lényegében a projekt visszafordíthatatlanságára és érdemi értékelésére utal. Ez nem jelenti azt, hogy az alperes az iránymutatás szerinti saját értékelése során elkezdene vizsgálni, hogy az ösztönző hatás valós, azaz lényeges-e, mivel a Bizottság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az állami támogatás összeegyeztethetőségének értékelésére vonatkozóan. Az alperes az építési munkálatok megkezdését érdemben olyan

¹ A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet (EGT-vonatkozású szöveg) (HL 2014. L 187., 2014. június 26., 1. o.; helyesbítések: HL 2016. L 149., 8. o.; HL 2021. L 365., 47. o.).

mértékben értékeli, amely lehetővé teszi annak megállapítását, hogy a projekt 2017. január 1-jén a fejlesztés olyan stádiumában volt-e, hogy az nagyon nagy valószínűséggel megvalósulhat. Az Európai Bizottság a 3-19-218. számú közigazgatási ügyre vonatkozó 2020. január 17-i véleményében megerősítette, hogy az építési munkálatok megkezdését érdemben vizsgálni kell. A Bizottság az SA.47354. számú állami támogatásról szóló határozatot követő levelezésben is megerősítette, hogy az alperesnek érdemben értékelnie kell a projekteket, és figyelembe kell vennie a végrehajtott beruházásnak a teljes projekt nagyságához viszonyított összegét. Ezt az előkészítő munkálatok fogalma is megerősíti. A beruházási projekt fejlesztési stádiumát az építési munkálatok megkezdésének valamennyi alkategóriája esetében értékelni kell. Az SA.47354. számú állami támogatásról szóló határozat szerint lényeges, hogy a projekt 2016. december 31-én olyan fejlesztési stádiumban legyen, amelyben a projekt megvalósulásának valószínűsége nagyon nagy, és ez az építési munkálatok megkezdésének minden alternatívájára vonatkozik. E határozat szerint az építési munkálatok megkezdésének fogalma a bizalomvédelem elvéhez kapcsolódik.

- 17 Ha meglévő termelőről van szó, akkor a termelőnek rendelkeznie kell a projekt megvalósítására vonatkozó nemzeti engedéllyel és a földterület használatának jogával (lásd az állami támogatásról szóló határozat 42. pontját és a Bizottság 3-19-218. sz. közigazgatási ügyre vonatkozó véleményének 13. pontját). A földhasználati jogra és a nemzeti engedélyre, azaz az építési jogosultságra vonatkozó kritériumot a nemzeti jognak kell kialakítania. Az építési jogosultságot nem lehetett a területrendezési terv és a tervezési feltételek révén megadni, és az építési engedélyezési eljárást is le kellett folytatni, beleértve az építési projekthez szükséges engedélyek megszerzését is. Ennélfogva a Päite-Vaivina szélerőműparkkal kapcsolatos beruházási projekt az építési jogosultság tekintetében sem jutott el abba a stádiumba, amelyben nagy valószínűséggel megvalósult volna.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 18 A felek között vitatott, hogy az alperes jogszerűen állapította-e meg az ELTS 59. §-ának (2³) bekezdése alapján, hogy a felperes nem felel meg az ELTS 59. §-ának (2²) bekezdésében meghatározott feltételeknek, vagyis az olyan meglévő termelő fogalmának, amely egy meglévő támogatási program² keretében megújuló energiára nyújtott támogatásra lenne jogosult. E tekintetben arról a kérdésről van szó, hogy az ELTS 59. §-ának (2²) bekezdése milyen feltételeket állapít meg, és hogy a hivatkozott rendelkezésen túlmenően következnek-e

² Az iránymutatás 126. pontjában (66. lábjegyzet) szereplő kivételről van szó, amely szerint a meglévő termelők jogosultak versenyeztetési ajánlattételi eljárás lefolytatása nélkül támogatást kérni a projektekre (lásd az SA.47354. számú állami támogatásról szóló határozat 35. pontját), azaz ha valamely termelő megfelel az ELTS 59. §-ának (2²) bekezdésében meghatározott követelményeknek, akkor automatikusan jogosult arra, hogy a törvény szerinti támogatásokra irányuló kérelmet nyújtson be (lásd az SA.47354. számú állami támogatásról szóló határozat 38. pontját).

további kritériumok az SA.47354. számú állami támogatásról szóló határozatból és az iránymutatásból.

- 19 Nem vitatott, hogy az ELTS 59. §-ának (2²) bekezdése szerint az a termelő minősül meglévő termelőnek, amely legkésőbb 2016. december 31-ig megkezdte a beruházási projekthez kapcsolódó termelőberendezések építési munkálatait, többek között 1) megkezdte a villamosenergia-termelést, vagy 2) megkezdte az e beruházási projekttel kapcsolatos építési munkálatokat, vagy 3) a termelőberendezés megépítéséhez szükséges berendezések megrendelésére vonatkozó határozott kötelezettséget vállalt, vagy 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.
- 20 A jelen ügyben nem vitatott, hogy a felperes 2016. január 31-én még nem kezdte meg a villamosenergia-termelést, és nem vállalt határozott kötelezettséget a termelőberendezés megépítéséhez szükséges berendezések megrendelésére. Arról a kérdésről van szó azonban, hogy a felperes 2016. január 31-én megkezdte-e a Päite-Vaivina szélörvényűpark építési munkálatait (az ELTS 59. §-a (2²) bekezdésének 2) pontja), vagy vállalt-e az e beruházási projektet visszafordíthatatlanná tevő egyéb kötelezettséget (az ELTS 59. §-a (2²) bekezdésének 4) pontja). Ez utóbbi feltétel tekintetében az eljárásban részt vevő felek között véleménykülönbségek vannak abban a tekintetben is, hogy milyen tartalommal bír a beruházási projekt visszafordíthatatlansága, nevezetesen, hogy ez magában foglalja-e a beruházási projekt keretében teljesített kiadásoknak a projekt összköltségéhez viszonyított arányának gazdasági elemzését, valamint azt az esetet, ha a teljesített kiadások bármely része előkészítő munkálatoknak vagy a visszafordíthatatlan kiadások köréből kizárt kiadásnak tekintendő (például a földvásárlás vagy az építményi jog megszerzése), és hogy ez utóbbi esetben a gazdasági elemzés elvégzésekor ezeket a kiadásokat a teljesített kiadásoknak a teljes projekt költségéhez viszonyított százalékos arányának összehasonlítása során szintén figyelmen kívül kell-e hagyni. Nem egyeznek a vélemények abban a kérdésben sem, hogy a felperes 2016. január 31-én rendelkezett-e a projekt megvalósítására vonatkozó nemzeti engedéllyel, és hogy a nemzeti engedélynek az iránymutatás 19. pontjának 44. alpontjában szereplő fogalma az építési engedélyt jelenti-e, vagy a nemzeti jog szerinti építési engedély megadását megelőző tervezési dokumentumról (területrendezési terv vagy a projektre vonatkozó rendezési terv) vagy tervezési feltételekről is lehet szó.
- 21 A felperes úgy véli, hogy az építési munkálatokat akkor kezdte meg, amikor 2016. december 31. előtt megépítette a szélmérő oszlopokat és a szélörvényűparknak az Allika alállomáshoz való csatlakozási pontját. Ennek során az alperes a szélmérő oszlop 212 002,15 euró összegű költségét és az 522 813,93 euró összegű csatlakozási díjat tekintette visszafordíthatatlan kiadásoknak. Mindazonáltal az alperes úgy vélte, hogy mivel a Päite-Vaivina szélörvényűpark beruházási projektje 2016. január 31-én nem volt a fejlesztés olyan stádiumában, hogy nagy

valószínűséggel megvalósulna, az ELTS 59. §-a (2²) bekezdésének 2) pontjában meghatározott követelmények sem teljesülhetnek; ellenkező esetben az ELTS 59. §-ának (2²) bekezdésében előírt rendszer értelmét veszítené, és a felperes kivonhatná magát az e rendelkezés alapjául szolgáló bizalomvédelem elvének feltételei alól. Az alperes tehát nem vitatja, hogy a felperes befejezte a szélmérő oszlop és a Päite-Vaivina szélerőműparknak az Allika alállomáshoz való csatlakozási pontjának megépítését, úgy véli azonban, hogy a beruházási projekt fejlesztési stádiuma kizárja az építési munkálatok megkezdését. Következésképpen a felek között vitatott, hogy a beruházási projekt visszafordíthatatlanságát az „építési munkálatok megkezdésének” valamennyi alternatívája (az ELTS 59. §-ának (2²) bekezdése) esetében vizsgálni kell-e, vagy csak az utolsó alternatíva, „a beruházási projektet visszafordíthatatlanná tevő egyéb kötelezettségvállalás” (az ELTS 59. §-a (2²) bekezdésének 4) pontja) esetében.

- 22 Az SA.47354. számú állami támogatásról szóló határozat 42. pontja a „meglévő termelő” fogalmat a következőképpen határozza meg: „[...] 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 megvalósulhat, így a meglévő támogatási program szerinti támogatást meg kell adni számukra (a bizalomvédelem elve). Ez legalább azt feltételezi, hogy a projektgazda megszerezte a projekt megvalósításához szükséges nemzeti engedélyt, és jogosult azon földterület használatára, amelyen a projekt megvalósítását tervezik.” A Bizottság határozata teljes egészében kötelező a címzettre nézve.³ E tekintetben a bizottsági határozat indoklásában meghatározott feltételek a támogatási program szerves részét képezik, függetlenül attól, hogy ezeket a feltételeket a nemzeti jog rögzíti-e, vagy sem.⁴
- 23 A 3-19-218. sz. közigazgatási ügyre vonatkozó 2020. január 17-i véleményében a Bizottság az iránymutatás 19. pontjának 44. alpontjában meghatározott „a munkálatok kezdete” fogalommal kapcsolatban megállapította, hogy ez a meghatározás „a beruházás építési munkálatainak megkezdését vagy a berendezések megrendelésére vonatkozó első kötelezettségvállalást vagy a beruházást visszafordíthatatlanná tevő egyéb kötelezettségvállalás közül azt [foglalja magában], amelyekre előbb kerül sor” (11. pont), és az iránymutatás 66. lábjegyzetével kapcsolatban a 13. pontban hozzáteszi, hogy a „munkálatok megkezdésének” 2017. január 1-je előtt kell megtörténnie, ami azt jelenti, hogy az iránymutatás 19. pontja 44. alpontjának első mondatában említett három vagylagos esemény közül az egyiknek be kellett következnie. A Bizottság a 2020. január 17-i véleményének 14. pontjában megerősíti továbbá, hogy a „meglévő termelő” fogalom csak azokat a termelőket foglalja magában, amelyeknek a

³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (HL C 326., 2012. 10. 26., 47–390. o.), a 288. cikk negyedik bekezdése.

⁴ A Bíróság 2013. június 13-i Ryanair kontra Bizottság ítélete, C-287/12 P, nem tették közzé, EU:C:2013:395, 67. pont.

projektje 2017. január 1-jén a fejlesztés olyan stádiumában volt, hogy az nagy valószínűséggel megvalósulhat, így a meglévő támogatási program szerinti támogatást meg kell adni számukra (bizalomvédelem).

- 24 A fentiek fényében nem egyértelmű, hogyan kell értelmezni az iránymutatás 19. pontjának 44. alpontjában szereplő „munkálatok kezdete” fogalom első alternatíváját, „a beruházással kapcsolatos építési munkálatok megkezdés[ét]”. Úgy kell-e értelmezni ezt a fogalmat, hogy ezen építési munkálatok esetében a beruházási projekttel kapcsolatos bármely építési munkálat (például a szélerőműpark létesítéséhez szükséges csatlakozási pont és szélmérő oszlop megépítése) megkezdéséről van szó, vagy csak a megújuló energia termelésére szolgáló beruházási projekt végrehajtásával (például a szélturbinával) kapcsolatos építési munkálatok megkezdéséről? Amennyiben a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóság megállapította, hogy megkezdtek a beruházási projekt építési munkálatait, az iránymutatás 19. pontjának 44. alpontjából az következik-e, hogy a nemzeti hatóságnak vizsgálnia kell továbbá, hogy ez visszafordíthatatlanná teszi-e a beruházást, azaz a hatóságnak kell-e vizsgálnia a beruházási projekt fejlesztési stádiumát? Abban az esetben, ha a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságnak figyelembe kell vennie a beruházási projekt fejlesztési stádiumát is: A beruházási projekt megvalósulásának valószínűségét értékelve figyelembe vehetők-e olyan objektív körülmények is, mint a (például az építési engedély megtagadásával kapcsolatban) folyamatban lévő jogviták, amelyek akadályozzák a beruházási projekt folytatását?
- 25 Ha megállapítást nyer, hogy a felperes nem kezdte meg az építési munkálatokat 2016. december 31. előtt, akkor vizsgálni kell, hogy 2016. december 31. előtt vállalt-e a beruházást visszafordíthatatlanná tevő egyéb kötelezettséget (az ELTS 59. §-a (2²) bekezdésének 4) pontja). Ilyen esetben felmerül a kérdés, hogy a felperes által vállalt egyéb kötelezettségek közül melyeket kell visszafordíthatatlannak tekinteni, és hogy ez magában foglalja-e a projekt gazdasági elemzését annak tisztázása érdekében, hogy a beruházási projekt elérte-e a fejlesztés olyan stádiumát, hogy nagy valószínűséggel megvalósul.
- 26 Az alperes azzal érvel, hogy az állami támogatásokra vonatkozó jogszabályokban fontos megkülönböztetni azt a kérdést, hogy az ösztönző hatás ténylegesen érdemben fennáll-e, attól a kérdéstől, hogy a támogatás nyújtójának kell-e esetről esetre formálisan vizsgálnia az ösztönző hatás meglétét, és ha igen, milyen módon (az ösztönző hatás formális kritériumok alapján teljesítettnek minősül). Az alperes arra a következtetésre jut, hogy az SA.47354. számú állami támogatásról szóló határozat 42. pontja szerint a munkálatoknak a termelő általi megkezdését érdemben kell értékelnie, azaz olyan mértékben, amely lehetővé teszi annak megállapítását, hogy a projekt 2016. december 31-én a fejlesztés olyan stádiumában volt-e, hogy az nagy valószínűséggel megvalósulhat. Nem vitatott, hogy a Bizottság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelésére. A Bizottság az ösztönző hatást is érdemben értékeli. Ez a helyzet a jelen ügyben is, amelyben a meglévő támogatási program ösztönző hatását az SA.47354. számú állami támogatásról

szóló határozat 3.3.4.4 fejezetében értékelték. Egyúttal az alperes az SA.47354. számú állami támogatásról szóló határozat 42. pontja alapján érdemben vizsgálta az egyéb kötelezettségvállalásokat.

- 27 A bíróság egyetért az alperessel abban, hogy azon kérdés megítéléséhez, hogy a felperes által vállalt egyéb kötelezettség visszafordíthatatlanná teszi-e a beruházást, minden kiadást külön kell vizsgálni, és meg kell határozni a vállalt kötelezettségek konkrét jellegét.⁵ Ha azonban az alperes megállapította, hogy a szélmérő oszlopra és a csatlakozási díjakra fordított kiadások a beruházási projekttel összefüggésben indokoltak, mindazonáltal az ELTS 59. §-a (2^a) bekezdésének 4) pontjában meghatározott feltétel nem teljesül, felmerül a kérdés, hogy a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságnak kell-e értékelnie az állami támogatás ösztönző hatását, és ha igen, hogyan.
- 28 A Bíróság leszögezte, hogy az állami támogatások területén alapvető fontosságú, hogy a mentesség alkalmazásának kritériumai világosak és egyszerűen alkalmazhatók legyenek a nemzeti hatóságok számára,⁶ és hogy az ösztönző hatás fennállása, illetve annak hiánya nem tekinthető világos kritériumnak, mivel annak vizsgálata többek között összetett gazdasági értékelések esetről esetre történő elvégzését tenné szükségessé.⁷ Jóllehet a hivatkozott C-349/17. sz. ügyben az állami támogatást az általános csoportmentességi rendelet alapján nyújtották, eltérően a jelen ügytől, amely az állami támogatásról szóló határozattal engedélyezett támogatási program alapján nyújtott támogatásra vonatkozik, abban az ügyben – a jelen üggyhöz hasonlóan – egy kivétel alkalmazásáról és a támogatás ösztönző hatásáról, valamint annak a nemzeti hatóság általi értékeléséről van szó. Ennélfogva felmerül a kérdés, hogy a C-349/17. sz. Eesti Pagar ügyben 2019. március 5-én hozott ítéletben, különösen a 61. és 68. pontjában kifejtett nézetek a jelen ügyben is relevánsak-e. Amennyiben e kérdésre igenlő választ kell adni, úgy kell-e értelmezni az iránymutatás 126. pontjához kapcsolódó 66. lábjegyzetet ugyanezen iránymutatás 19. pontjának 44. alpontjával összefüggésben, hogy a nemzeti hatóságnak a munkálatok megkezdésére vonatkozó kritérium vizsgálata során nem kell elvégeznie esetről esetre a beruházási projekt gazdasági értékelését? Ha ez a helyzet, akkor úgy kell-e értelmezni az iránymutatás 19. pontjának 44. alpontjában említett „munkálatok megkezdése” fogalom utolsó alternatíváját, azaz „a beruházást visszafordíthatatlanná tevő egyéb kötelezettségvállalás[t]”, hogy a földvásárlás és az előkészítő munkálatok (például az építési engedély megszerzése) kivételével bármely egyéb kötelezettség visszafordíthatatlanná teszi a beruházást, függetlenül a vállalt kötelezettség költségétől és a projekt megvalósulásának valószínűségétől?

⁵ Lásd: a Bíróság 2019. március 5-i Eesti Pagar ítélete, C-349/17, EU:C:2019:172, 75. pont.

⁶ Lásd: a Bíróság 2019. március 5-i Eesti Pagar ítélete, C-349/17, EU:C:2019:172, 61. pont.

⁷ Uo., 68. pont.

- 29 Felmerül továbbá a kérdés, hogy az iránymutatás 19. pontjának 44. alpontjának értelmében vett elengedhetetlen feltételnek minősül-e 1. a földhasználati jog megléte és 2. a beruházási projekt megvalósítására vonatkozó nemzeti engedély megléte. Végül, ha a fenti kérdésre igenlő választ kell adni: „A beruházási projekt megvalósítására vonatkozó nemzeti 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, az építési engedélyt megelőző tervezési dokumentumokról (például a területrendezési tervről) vagy a tervezési feltételekről azonban nem?
- 30 A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem az SA.47354. számú állami támogatásról szóló határozat érvényességére,⁸ hanem az állami támogatásokra vonatkozó uniós jogi rendelkezések értelmezésére vonatkozik, ezért az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadható.

⁸ Lásd: a Bíróság 2018. július 25-i Georgsmarienhütte ítélete, C-135/16, EU:C:2018:582.