ATHANASIOS RANTOS
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2022. június 2.[1]

C-470/20. sz. ügy

AS Veejaam,
OÜ ESPO
kontra
AS Elering

(a Riigikohus [legfelsőbb bíróság, Észtország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése – (EU) 2015/1589 rendelet – Az 1. cikk c) pontja – A tagállamok által nyújtott támogatások – A megújuló energiák támogatása – Vízturbina-generátorral termelt villamos energiára tekintettel megújulóenergia-támogatásban részesülő, megújuló vízenergiát termelő társaságok – A projekthez kapcsolódó munkálatok megkezdését követően igényelt támogatás ösztönző hatása”

I. Bevezetés

1. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének, az (EU) 2015/1589 rendelet[2] 1. cikke c) pontjának, valamint a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás (a továbbiakban: 2014. évi iránymutatás)[3] 50. pontjának értelmezésére vonatkozik.

2. E kérelmet két megújulóenergia-termelő, a Veejaam és az Espo társaságok (a továbbiakban: felperesek), valamint az Elering, a megújuló energiák támogatásának nyújtásával megbízott észt hatóság között az említett társaságok által előterjesztett, az észt jogban szabályozott megújulóenergia-támogatás kifizetése iránti kérelmek tárgyában folyamatban lévő jogviták keretében terjesztették elő.

[1] Eredeti nyelv: francia.

[2] 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.).

[3] HL 2014. C 200., 1. o.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

3. A 2015/1589 rendelet „Fogalommeghatározások” című 1. cikke szerint:

„E rendelet alkalmazásában:

[…]

b) „létező támogatás”:

i. […] Észtország […] csatlakozási okmánya […] IV. melléklet[e] függelékének […] sérelme nélkül, minden támogatás, amely az EUMSZ-nek az érintett tagállamokban történő hatálybalépését megelőzően már létezett, vagyis az olyan támogatási programok és egyedi támogatások, amelyeket az EUMSZ-nek az érintett tagállamokban történő hatálybalépése előtt vezettek be és azt követően is alkalmazhatók;

ii. engedélyezett támogatás, azaz olyan támogatási programok és egyedi támogatások, amelyeket a Bizottság vagy a Tanács engedélyezett;

iii. olyan támogatás, amelyet a 659/1999/EK rendelet[4] 4. cikkének (6) bekezdése szerint vagy a [659/1999 rendelet] hatálybalépése előtt, de ennek az eljárásnak megfelelően engedélyeztek;

[…]

c) „új támogatás”: olyan támogatás, azaz támogatási program és egyedi támogatás, amely nem létező támogatás, beleértve a létező támogatások módosítását is;

[…]”

4. A 2014. évi iránymutatás 49. és 50. pontja kimondja:

„(49) A környezetvédelmi és az energetikai támogatás csak akkor tekinthető a belső piaccal összeegyeztethetőnek, ha ösztönző hatása van. Ösztönző hatás akkor jön létre, amikor a támogatás miatt a kedvezményezett a környezetvédelem szintjének javítása vagy a biztonságos, megfizethető és fenntartható energiapiac működésének javítása céljából megváltoztatja magatartását, amit a támogatás hiányában nem vállalna. A támogatás nem támogathatja valamely tevékenység azon költségeit, amelyek a vállalkozásnál amúgy is felmerültek volna, és nem kompenzálhatja valamely gazdasági tevékenység szokásos üzleti kockázatát.

(50) 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

[4] Az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i tanácsi rendelet (HL 1999. L 83., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 339. o.).

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.”

5. A megújuló energiaforrásokból előállított villamos energiára és a hatékony kapcsolt energiatermelésre vonatkozó támogatási programról szóló, 2014. október 28-i határozatával (SA.36023 állami támogatás)[5] (a továbbiakban: 2014. évi határozat) az Európai Bizottság megállapította, hogy az észt támogatási program megsértette az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében előírt kötelezettséget, de összeegyeztethető az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének c) pontjával.

6. A Bizottság a megújuló energiaforrások és a kapcsolt energiatermelés támogatására vonatkozó észt támogatási program módosításairól szóló, 2017. december 6-i határozatával (SA.47354 állami támogatás)[6] (a továbbiakban: 2017. évi határozat) miután megállapította, hogy Észtország az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megsértésével a 2014. évi határozat tárgyát képező támogatási program módosításait végrehajtotta, akként határozott, hogy az említett módosításokból eredő támogatási program az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése értelmében összeegyeztethető a belső piaccal (a továbbiakban együtt: 2014. és 2017. évi határozatok).

B. Az észt jog

7. Az elektrituruseadus (a villamosenergia-piacról szóló törvény) *(Riigi Teataja*, 2015. június 30.; a továbbiakban: ELTS) 59., 59[1]. és 108. §-a a következőképpen rendelkezik:

„59. § A támogatás

(1) A termelő támogatásra jogosult az átvitelirendszer-üzemeltetőtől:

1) villamos energia megújuló energiaforrásból történő előállításához olyan termelőberendezés alkalmazásával, amelynek nettó teljesítménye nem haladja meg a 100 MW-ot;

[…]

59[1]. § A támogatás feltételei

(1) A jelen törvény 59. §-ában meghatározott támogatás megszerzésének feltételei az alábbiak:

1) a villamos energiát a jelen törvény és a hálózati kódex követelményeinek megfelelő termelőberendezéssel állítják elő;

[…]

(2) A termelő nem jogosult támogatásra:

[…]

[5] HL 2015. C 44., 2. o.

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

4) ha nem rendelkezik a villamosenergia-termeléshez szükséges környezetvédelmi engedélyekkel, vagy nem tartja be az ezen engedélyekre vonatkozó feltételeket;

(3) A jelen törvény 59. §-ának (2) bekezdésében említett kérelemnek tartalmaznia kell a termelőberendezések adatait, a támogatás megszerzésére vonatkozó jogszabályban előírt adatokat és az átvitelirendszer-üzemeltető által előírt információkat […]

[…]

108. § A támogatás folyósításának időtartama

(1) A jelen törvény 59. §-a (1) bekezdésének 1–4. pontjában említett támogatás a termelés megkezdésétől számított 12 évig folyósítható […]

[…]

(3) A fent meghatározott termelés megkezdése időpontjának azt a napot kell tekinteni, amelyen a követelményeknek megfelelő termelőberendezés először táplál be villamos energiát a hálózatba vagy egy közvetlen vezetékbe.

[…]”

III. Az alapeljárások, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

8. A két felperes társaság állami támogatásban részesült Észtországban megújuló forrásokból származó energia termeléséhez.[7] Azon termelőberendezések lecserélését követően, amelyekre tekintettel e társaságok e támogatásokban eredetileg részesültek[8], új állami támogatás iránti kérelmeket nyújtottak be,[9] amelyeket az Elering elutasított azzal az indokkal, hogy nem feleltek meg a megújuló energiák állami támogatási programjában előírt feltételeknek (a továbbiakban: szóban forgó támogatási program). Ez utóbbi ugyanis azt írta elő, hogy a szóban forgó támogatás egyrészt csak a teljesen új termelőberendezés által előállított villamos energia után folyósítható, másrészt pedig az új gazdasági szereplők piacra lépésének elősegítése érdekében, nem pedig a villamosenergia-termelők folyamatos támogatására.

9. A felperesek ezt követően kereseteket terjesztettek elő az Elering határozataival szemben a Tallina Halduskohus (tallini közigazgatási bíróság, Észtország) előtt. 2017. október 10-i és október 27-i határozatával e bíróság elutasította az említett kereseteket. E társaságok fellebbezést nyújtottak be e határozatokkal szemben a Tallina Ringkonnakohushoz (tallini fellebbviteli bíróság, Észtország). Miután az említett fellebbezéseket a 2018. június 27-i és november 15-i határozatokkal elutasították, a felperesek felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be a kérdést előterjesztő bírósághoz, a Riigikohushoz (legfelsőbb bíróság).

[7] A Veejaam villamos energiát termelt egy vízerőműben 2001 és 2015 között két, 100 és 200 kW közötti teljesítményű termelőberendezés igénybevételével. 2001 és 2012 között a Veejaam az alapügyben szóban forgó észt támogatási program által szabályozott megújulóenergia-támogatásban részesült. Az Espo egy vízerőműben 15 kW teljesítményű turbinával termelt energiát. 2009-ben egy új 45 kW teljesítményű turbinát helyeztek üzembe. Az Espo a 2004 és 2015 közötti időszakban megújulóenergia-támogatásban részesült.

[8] 2015-ben a Veejaam a meglévő termelőberendezéseket egy új, az erőmű korábbi duzzasztógátjára felszerelt turbinagenerátorra cserélte le. Az e művelet folytán létrejött termelőberendezés tehát részben új volt az energiatermelés megkezdésekor meglévőhöz képest.

[9] 2016-ban a Veejaam benyújtotta az új berendezés adatait az Eleringnek a megújulóenergia-támogatás megszerzése érdekében. Az Espo szintén kérelmet nyújtott be az Eleringhez 2016-ban a 2009-ben felszerelt turbinára vonatkozóan.

10. E bíróság elsősorban a szóban forgó támogatási program által a megújuló energiákra nyújtott támogatás ösztönző hatásának értékelésére vonatkozóan a 2014. és 2017. évi határozatok, valamint a 2014. évi iránymutatás közötti esetleges feszültség problémáját veti fel. E határozatokban ugyanis a Bizottság valójában elismerte annak lehetőségét, hogy a támogatás iránti kérelmet a szóban forgó termelőberendezések üzembe helyezését követően is benyújthatják, miközben a 2014. évi iránymutatás 50. pontjának megfelelően a támogatásnak nincs ösztönző hatása olyan esetben, amikor a kedvezményezett a támogatás iránti kérelmét a projekthez kapcsolódó munkálatok megkezdését követően nyújtotta be a nemzeti hatóságokhoz.

11. Másodszor, az említett bíróság rámutat arra, hogy a Bizottság az alapeljárás során a 2015/1589 rendelet 29. cikkének (1) bekezdése alapján adott véleményben megállapította, hogy a Veejaam helyzetében lévő olyan társaság, amely új termelőberendezések üzembe helyezési munkálatait vállalta annak érdekében, hogy megfeleljen a vízhasználatra vonatkozó új engedélyezési feltételeknek, nem jogosult a megújulóenergia-támogatásokra. Amennyiben ugyanis az észt jogszabályok által előírt feltételeknek való megfeleléssel kapcsolatos munkálatokat mindenképpen el kellett volna végezni, a támogatás ösztönző hatásával kapcsolatos feltétel nem teljesült volna, mivel e munkáknak semmilyen hasznos célja nem volt. Ugyanezen bíróságban azonban felmerül a kérdés, hogy meg kell-e vizsgálni azt az okot is, amely a Veejaamot új berendezés üzembe helyezésére indította. Így a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a jelen ügyben az állami támogatások összeegyeztethetőségére vonatkozó elemzésnek nem kell-e figyelembe vennie azt a tényt is, hogy a Veejaam a megújulóenergia-támogatásra való kilátás nélkül kénytelen lett volna befejezni a villamosenergia-termelést, és hogy e körülményre tekintettel a szóban forgó támogatásnak valóban ösztönző hatása van-e.

12. Harmadszor, e bíróság arra keresi a választ, hogy milyen eljárásjogi következményekkel jár, ha az Észt Köztársaság a szóban forgó támogatási program végrehajtása során megsértette az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdését. A 2014. évi határozatból ugyanis kitűnik, hogy az Észt Köztársaság két megújulóenergia-támogatási programot hozott létre. Az első program alapján az akkor hatályos törvényi feltételek teljesülése esetén automatikusan járó támogatásra csak azok a meglévő termelők voltak jogosultak, amelyek a termelést legkésőbb 2013. március 1-jéig megkezdték (a továbbiakban: régi program). A második program arról rendelkezett, hogy 2015. január 1-jétől a termelésüket 2013. március 1-je után indító termelők kizárólag versenyeztetési eljárás keretében részesülhetnek állami támogatásban (a továbbiakban: új program). Márpedig az Észt Köztársaság nem fogadta el az új program végrehajtását szolgáló jogszabályi rendelkezéseket, és 2017-ig továbbra is a régi programot alkalmazták, ily módon lehetővé téve a termelést 2013. március 1-je után megkezdő termelők számára is, hogy támogatásban részesüljenek. A Bizottság így a 2017. évi határozatában megállapította, hogy az Észt Köztársaság megsértette az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében előírt, állami támogatások hatálybaléptetésére vonatkozó tilalmat.

13. Így felmerül a kérdés, hogy a szóban forgó támogatást – mivel az eredetileg előírt időpontot követően is alkalmazták a régi programot – „új támogatásnak” (amelyet a Bizottság engedélye nélkül hajtottak végre) vagy „létező támogatásnak” kell-e minősíteni a 2015/1589 rendeletben előírt e két támogatástípus közötti különbségtételre tekintettel. Abban az esetben, ha a Bíróság úgy ítélné meg, hogy „új támogatásról” van szó, és hogy a szóban forgó korábbi program meghosszabbítása csak a 2017. évi határozat elfogadását követően tekinthető jogszerűnek, meg kell vizsgálni azt a kérdést, hogy a felperesek már 2016-tól is részesülhettek-e támogatásban, vagyis attól az időponttól kezdve, amikor e támogatás nyújtását kérték.

14. E körülmények között a Riigikohus (legfelsőbb bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályokat, többek között az ösztönző hatásnak a 2014. évi iránymutatás 50. pontjában előírt követelményét, hogy e szabályokkal összhangban áll az olyan támogatási program, amely lehetővé teszi a megújulóenergia-termelő számára, hogy a projekthez kapcsolódó munkálatok megkezdését követően kérje az állami támogatás kifizetését, ha egy nemzeti rendelkezés a törvényben meghatározott feltételeknek megfelelő összes termelő számára jogosultságot biztosít a támogatásra, és e tekintetben nem biztosít mérlegelési jogkört az illetékes hatóság számára?

2) Mindenképpen kizárt-e a támogatás ösztönző hatása, ha a támogatás alapját képező beruházásra a környezetvédelmi engedély feltételeinek módosulása miatt került sor, akkor is, ha a kérelmező – mint a jelen esetben – valószínűleg befejezte volna tevékenységét az engedélyezés feltételeinek szigorodása miatt, ha nem kapta volna meg az állami támogatást?

3) Többek között az Európai Unió Bírósága által a C-590/14. P. sz. ügyben hozott ítéletben (49., 50. pont) tett megállapításokra tekintettel [a 2015/1589 rendelet] 1. cikkének c) pontja értelmében vett új támogatásról van-e szó olyan esetben, amelyben a Bizottság – mint a jelen esetben – egy támogatásról szóló határozattal mind egy létező támogatási programot, mind a tervezett módosításokat összeegyeztethetőnek nyilvánította a belső piaccal, az állam pedig többek között közölte, hogy a létező támogatási programot csak meghatározott időpontig alkalmazza, ha a hatályos jogszabályok alapján létező támogatási programot az állam által közölt időpontot követően is alkalmazzák?

4) Olyan esetben, amelyben a Bizottság utólag úgy határozott, hogy nem emel kifogást az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megsértésével alkalmazott támogatási programmal szemben, a Bizottság határozatát megelőző időszakra is kérhetik-e a működési támogatásra jogosult személyek a támogatás folyósítását, feltéve hogy ezt lehetővé teszik a nemzeti eljárási szabályok?

5) Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében foglalt szabályozás ellenére jogosult-e támogatásra az a kérelmező, aki működési támogatást kért egy támogatási program keretében, és aki olyan időpontban kezdte meg a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekintett feltételeknek megfelelő projekt végrehajtását, amelyben jogszerűen alkalmazták a támogatási programot, az állami támogatás iránti kérelmet azonban olyan időpontban nyújtotta be, amelyben a támogatási programot a Bizottság tájékoztatása nélkül meghosszabbították?

15. Az Elering, az észt kormány, valamint a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. E felek, valamint az Espo ezenkívül a 2022. március 16-án tartott tárgyaláson is kifejtették álláspontjukat.

IV. Elemzés

A. Előzetes észrevételek

16. Kiindulásképpen megjegyzem, hogy a jelen ügy jogi és ténybeli háttere összetett, különösen a több állami támogatási program alkalmazása, az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében előírt „standstill” kötelezettség megsértése, valamint két olyan határozat miatt, amelyekben a Bizottság nem emelt kifogást e programokkal szemben.

17. Megjegyzem továbbá, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések bizonyos pontokon a nemzeti jog értelmezésére vonatkoznak. Ezenfelül e bíróság egyes kérdésekben a Bíróságtól főként ténybeli és meglehetősen technikai jellegű aspektusokkal kapcsolatban vár választ. Márpedig a Bíróság nem rendelkezik az említett bíróság előzetes megállapításainak megerősítéséhez vagy cáfolatához szükséges egyes adatokkal. E kérdésekben tehát a Bíróság által adott iránymutatások alapján a nemzeti bíróság feladata a végleges döntés meghozatala.

18. Ezzel kapcsolatban emlékeztetek arra, hogy ha a Bírósághoz előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordulnak, a Bíróság feladata az, hogy megvilágítsa a nemzeti bíróság számára az uniós szabályok tartalmát annak érdekében, hogy lehetővé tegye utóbbi számára e szabályoknak az elé terjesztett tényállásra történő helyes alkalmazását, és nem az, hogy a Bíróság ezt maga végezze el, annál is inkább, mivel az ehhez szükséges valamennyi adat nem áll feltétlenül a Bíróság rendelkezésére [10].

19. Ezek előrebocsátását követően álláspontom szerint célszerű röviden ismertetni az észt állami támogatási program főbb jellemzőit, valamint a 2014. és 2017. évi határozatok főbb aspektusait.

20. Az észt kormány 2003-tól egy támogatási program különböző változatait hajtotta végre a villamosenergia-termelésben való részesedésük növelése érdekében Észtországban. [11] A nyújtott támogatások elsősorban a termelési költségek és a piaci ár közötti különbség ellentételezésére irányultak, annak érdekében, hogy a vállalkozásokat megújuló energiát termelő berendezések kiépítésére ösztönözzék.

21. Ebben az összefüggésben e támogatási program előírta, hogy a termelő támogatást kaphat a hálózatüzemeltetőtől megújuló energiaforrásból történő villamosenergia-termeléshez bizonyos feltételek mellett. Először is, a támogatás az újonnan piacra lépő, bizonyos típusú, előre meghatározott teljesítményű termelőberendezéseket használó termelőkre korlátozódott. Másodszor, a támogatás összegét nem a termelőberendezések üzembe helyezésével kapcsolatban a gazdasági szereplő beruházási költségeihez viszonyítva állapították meg, hanem az előállított megújuló energia mennyiségétől függött. Harmadszor, a támogatás folyósítása nem az energiatermelőhez, hanem a termelőberendezéshez kapcsolódott, így főszabály szerint ugyanazon termelő több különböző létesítmény vonatkozásában is állami támogatásban részesülhetett. Negyedszer, az említett program a termelés megkezdésétől számított 12 évre korlátozta e támogatás folyósíthatóságának időtartamát, a termelés megkezdése pedig annak az időpontnak felel meg, amelytől kezdve e berendezés először táplált be villamos energiát a hálózatba.

22. Márpedig úgy tűnik, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapjául nagyrészt a kérdést előterjesztő bíróságnak a „termelés megkezdése” fogalmának értelmezésével kapcsolatos kétségei szolgálnak. Így e bíróság különösen arra keresi a választ, hogy az ELTS 108. §-ának (3) bekezdése értelmében vett „termelés megkezdésének időpontjaként” az erőműben történő termelés megkezdésének eredeti időpontját kell-e figyelembe venni, vagy a „termelőberendezés” ugyanazon erőműben való puszta kicserélése lehetővé teszi-e annak megállapítását, hogy a

[10] 2007. június 21-i Omni Metal Service ítélet (C-259/05, EU:C:2007:363, 15. pont).

[11] E programot Észtország csatlakozásakor nem minősítették „létező” támogatásnak, és azt csak 2014-ben jelentették be a Bizottságnak.

„termelés” újbóli „megkezdésére” került sor. Az említett bíróság továbbá úgy véli, hogy ez a kérdés szorosan összefügg az észt törvény által hivatkozott „termelőberendezések” kifejezés értelmezésével [12].

23. Noha ugyanis, amint azt a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adandó válasz e két fogalom minősítésétől függ, meg kell jegyezni, hogy ez a kérdés, ideértve azt is, hogy *a termelés megkezdésére* akkor is sor kerülhet-e, ha valamely termelőberendezést csak részben módosítottak, kizárólag a nemzeti jog hatálya alá tartozik [13].

24. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy mérlegelési jogkörében a nemzeti bíróság köteles tiszteletben tartani a 2014. és 2017. évi határozatokat. E tekintetben megjegyzem, hogy bár e határozatok nem definiálják *a termelés megkezdésének* fogalmát, azt azon időtartam kezdő időpontjának meghatározása érdekében fogadták el, amely alatt valamely társaság a szóban forgó támogatási program keretében állami támogatásban részesülhet. Így az említett határozatokhoz a támogatás nyújtására vonatkozó különböző feltételek is társultak, amelyek között szerepelt különösen az, amely előírta, hogy a támogatás teljes időtartama nem haladhatja meg a „termelés megkezdésétől” számított 12 évet. [14]

25. Hangsúlyozom továbbá, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a Bizottság állami támogatások tárgyában hozott határozatai által megadott engedély hatályát az érintett tagállam által bejelentett támogatási programot figyelembe véve kell meghatározni. [15] Azt is meg kell jegyezni, hogy a 2014. évi határozat által jóváhagyott támogatási program keretében az észt hatóságok által a Bizottságnak bejelentett törvénytervezet releváns rendelkezése, vagyis az ELTS 108. §-a e tekintetben semmilyen kétséget nem hagy [16].

26. A fentiekre tekintettel első pillantásra és a nemzeti bíróság által elvégzendő vizsgálattól függően úgy tűnik, hogy a szóban forgó támogatási program alapján a felperesek kérelmeinek nem lehet helyt adni (és az Elering helyesen utasította el a kérelmüket). Úgy vélem tehát, hogy a 2014. és 2017. évi határozatokat úgy kell értelmezni, hogy valamely termelőberendezés kicserélése nem teremt „új jogot” állami támogatásra, és semmiképpen nem indít meg egy új 12 éves támogatásfolyósítási időszakot.

27. Meg kell jegyezni, hogy első és második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság láthatóan a régi programnak az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályokkal való összeegyeztethetőségével, és ennélfogva magának a 2014. és 2017. évi határozatok jogszerűségével kapcsolatban vár választ a Bíróságtól.

28. Márpedig hangsúlyozni kell, hogy az alapeljárásban részt vevő felek egyike sem vitatta a Bizottság fent hivatkozott határozatainak vagy általánosabban a szóban forgó támogatási programnak a jogszerűségét. Ugyanígy sem az alapeljárásban részt vevő felek, sem harmadik

[12] E bíróság úgy véli továbbá, hogy el kell majd döntenie, hogy a „termelőberendezés” fogalom nemcsak a turbinagenerátor egészét (vagyis a jelen ügyben kicserélt elemeket), hanem a duzzasztógátat és a kivezetőcsatornát is magában foglalja-e.

[13] Ehhez hasonlóan a kérdést előterjesztő bíróság által felvetett, a termelőberendezések minősítésére vonatkozó kérdések olyan ténykérdések, amelyeket kizárólag a nemzeti bíróság értékelhet.

[14] Lásd a 2014. évi határozat (62), (73), (109) és (111) preambulumbekezdését, valamint a 2017. évi határozat (66) preambulumbekezdését.

[15] 2010. december 16-i Kahla Thüringen Porzellan kontra Bizottság ítélet (C-537/08 P, EU:C:2010:769, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[16] A Bizottságnak bejelentett törvénytervezet (ELTS) 108. §-ának megfogalmazása szerint „[n]em folyósítható támogatás valamely korábbi termelőberendezés helyébe lépő, ugyanazon telephelyen létesített új termelőberendezés által előállított villamos energia után, ha a jelen törvény értelmében a támogatást már 12 évig folyósították a kicserélendő termelőberendezés által előállított villamos energia után. Valamely korábbi termelőberendezés helyébe kiépített termelőberendezéssel előállított villamos energia után a támogatást az eredeti termelőberendezéssel történő termelés megkezdésétől számított 12 év elteltéig folyósítják.”

személyek nem támadták meg a Bizottság határozatait az EUMSZ 263. cikkben előírt két hónapos határidőn belül. E körülmények között, amint azt az észt kormány helyesen hangsúlyozza, a Bizottság határozatainak kötniük kell a nemzeti bíróságokat a jogbiztonság elvének biztosítása érdekében. [17]

29. A szóban forgó támogatási programra és a Bizottság határozataira vonatkozó e pontosításokat követően a kérdést előterjesztő bíróság által feltett azon kérdések elemzésére kerül most sor, amelyek, az első és a második kérdésre tekintettel, az energetikai és környezetvédelmi állami támogatás nyújtásának előfeltételét képező „ösztönző hatás" kritériumának értelmezésére vonatkoznak. Ami a harmadik, negyedik és ötödik kérdést illeti, azok az Észt Köztársaság által bevezetett különböző állami támogatási programok egymás mellett élésével kapcsolatos eljárási szempontokra, valamint e programok Bizottságnak való bejelentése elmaradásának eljárásjogi következményeire vonatkoznak.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről

30. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ a Bíróságtól, hogy a régi program összeegyeztethető-e a 2014. évi iránymutatás 50. pontjával, amely előírja, hogy a támogatásnak nincs ösztönző hatása, ha a kedvezményezett a támogatási kérelmét a projekthez kapcsolódó munkálatok megkezdése után nyújtotta be a nemzeti hatóságokhoz. E bíróság tehát általánosabb jelleggel azt kéri a Bíróságtól, hogy foglaljon állást az állami támogatások tárgyában elfogadott bizottsági határozat és a Bizottság által kibocsátott iránymutatás tartalmának esetleges összeütközéséről.

31. Mindenekelőtt emlékeztetek arra, hogy – amint azt a Bíróság a Kotnik ítéletben hangsúlyozta [18] – a Bizottság olyan aktusai, mint például az iránymutatás, nem keletkeztethetnek a tagállamokkal szemben önálló kötelezettségeket, hanem az állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének biztosítását célzó feltételek megállapítására korlátozódnak, amelyeket a Bizottságnak szem előtt kell tartania az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése értelmében rendelkezésére álló széles mérlegelési jogkör gyakorlása során.

32. A Bizottság ilyen magatartási szabályok elfogadásával és közzétételével, amely révén kijelenti, hogy ezentúl alkalmazni fogja e szabályokat az általuk érintett esetekre, korlátozza magát a mérlegelési jogköre gyakorlásában, és főszabály szerint nem térhet el e szabályoktól anélkül, hogy ne tenné ki magát annak, hogy egyes esetekben az általános jogelveknek – mint az egyenlő bánásmód vagy a bizalomvédelem elvének – a megsértése címén felelősségre vonható legyen. [19] Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha valamely tagállam egy olyan tervezett állami támogatást jelent be a Bizottságnak, amely megfelel az iránymutatásnak, a Bizottság főszabály szerint köteles e tervezett támogatást engedélyezni. A tagállamoknak azonban továbbra is lehetőségük van arra, hogy olyan tervezett állami támogatásokat jelentsenek be a Bizottságnak, amelyek nem felelnek meg az e közleményben foglalt kritériumoknak, és a Bizottság az ilyen tervezett támogatásokat rendkívüli körülmények esetén engedélyezheti. [20]

[17] 1994. március 9-i TWD Textilwerke Deggendorf ítélet (C-188/92, EU:C:1994:90, 25. pont).

[18] 2016. július 19-i Kotnik és társai ítélet (C-526/14, EU:C:2016:570, 44. pont).

[19] 2016. július 19-i Kotnik és társai ítélet (C-526/14, EU:C:2016:570, 40. pont).

[20] 2016. július 19-i Kotnik és társai ítélet (C-526/14, EU:C:2016:570, 43–45. pont).

33. A fentiekből következik, hogy a Bizottságnak továbbra is lehetősége van arra, hogy a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítson egy olyan támogatási programot, amelynek esetében az ösztönző hatás feltételének tiszteletben tartását más módon biztosítják, mint a kérelemnek a munkálatok megkezdése előtti benyújtása. A jelen ügyben a Bizottság egy sor egyéb kritérium, valamint a szóban forgó támogatási program konkrét gazdasági hatásainak figyelembevételével úgy ítélte meg, hogy e programnak „ösztönző hatása" van annak ellenére, hogy a kedvezményezett támogatás iránti kérelmét a munkálatok megkezdése után is elő lehet terjeszteni.

34. E tekintetben a Bizottság megállapította, hogy szokásos piaci feltételek mellett (és állami támogatások hiányában) az érintett vállalkozások nem volnának arra ösztönözve, hogy megújuló energiát termelő berendezéseket építsenek ki, mivel e berendezések nem versenyképesek. Így a nyújtott támogatások elsősorban a termelési költségek és a piaci ár közötti különbség ellentételezésére irányultak, annak érdekében, hogy a vállalkozásokat ösztönözzék ilyen berendezések kiépítésére. Egyébiránt a Bizottság hangsúlyozta, hogy a szóban forgó támogatási program alapvető jellemzője, hogy a támogatás nyújtója semmiféle mérlegelési jogkörrel nem rendelkezik a támogatás nyújtását illetően, amennyiben a támogatás kérelmezője megfelel a törvényben meghatározott feltételeknek. Így a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy e program megfelel az ösztönző hatás feltételeinek, és megállapította, hogy e támogatások hiányában a megújuló energiára vonatkozó új projektek elindítására nem kerülne sor az elvárt volumenben és gyorsasággal. [21]

35. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre azt a választ adja, hogy a 2014. évi iránymutatás 50. pontjában előírt ösztönző hatásra vonatkozó feltétellel nem ellentétes az, hogy a megújulóenergia-termelő a projekt végrehajtásához kapcsolódó munkálatok megkezdését követően kérhesse az állami támogatás kifizetését, azzal a feltétellel azonban, hogy az érintett támogatási program összeegyeztethetőségét jóváhagyó bizottsági határozatban megállapított minden egyéb feltétel teljesül.

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről

36. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy az állami támogatás ösztönző hatása mindenképpen kizárt-e, ha a támogatás alapjául szolgáló beruházás a környezetvédelmi engedély feltételeinek módosulása miatt történt, ideértve azt az esetet is, amikor az állami támogatás hiányában a felperes valószínűleg a szigorúbb engedélyezési feltételek miatt befejezte volna tevékenységét.

37. Másként fogalmazva, ez a kérdés az ösztönző hatás fennállására vonatkozik abban az esetben, ha valamely termelőberendezés kicserélése az ilyen beruházásokat szabályozó jogi környezet megváltozásának következménye.

38. Kiindulásképpen megjegyzem, hogy az említett kérdés csak az egyik felperest érinti, nevezetesen a Veejaamot, amely 2015-ben arra kényszerült, hogy a termelőberendezését egy újjal váltsa fel az észt törvény azon módosításai miatt, amelyek már nem tették lehetővé a hatékony villamosenergia-szolgáltatást a korábbi termelőberendezéssel.

[21] Lásd a 2014. évi határozat (64) preambulumbekezdését, valamint a 2017. évi határozat (62) és (63) preambulumbekezdését.

39. Ami továbbá az ösztönző hatást illeti, a 2014. és 2017. évi határozatok a 2014. évi iránymutatás 49. pontjára utalnak, amely előírja, hogy a környezetvédelmi és energetikai támogatások csak akkor tekinthetők a belső piaccal összeegyeztethetőnek, ha ösztönző hatásuk van.

40. Annak megállapításához, hogy a támogatásnak ösztönző hatása van-e, össze kell vetni azon hipotetikus forgatókönyvet, amelyben a támogatást a vállalkozás megkapja, azzal a „kontrafaktuális” forgatókönyvvel, amely szerint nem folyósítanak semmiféle támogatást. Ez utóbbi forgatókönyvben figyelembe kell venni az összes objektív ténybeli körülményt, mint például a környezetvédelmi követelményeket, amelyek befolyásolják egy adott termelőegység jövedelmezőségét. A támogatás nyújtásáért felelős hatóság ezt követően köteles ellenőrizni a „kontrafaktuális” forgatókönyv hitelességét, és meg kell erősítenie, hogy a támogatás rendelkezik a megkövetelt ösztönző hatással.

41. E tekintetben megjegyzem, hogy a 2014. évi iránymutatásból nem tűnik ki, hogy a környezetvédelmi engedély megszerzésére vonatkozó feltételek módosításának való megfelelés érdekében történő beruházás megvalósítása minden esetben kizárná a támogatás ösztönző hatásának fennállását. Ugyanez igaz a 2014. évi határozatra is, amely nem rendelkezett kifejezetten az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésben szereplő esetről, vagyis a nemzeti jog által előírt szigorúbb feltételekhez kapcsolódó beruházásról.

42. Az alábbi észrevételekre is figyelemmel tehát azon az álláspontón vagyok, hogy az állami támogatások ösztönző hatása nem kizárt, ha az állami támogatás alapjául szolgáló beruházás környezetvédelmi engedély feltételeinek módosítása következtében valósult meg (különösen akkor, ha az eredeti támogatás a környezetvédelmi követelmények módosítása miatt elégtelenné vált).

43. E tekintetben hangsúlyozom, hogy a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy az alapügyek megoldása attól a kérdéstől függ, hogy az ELTS 108. §-ának (3) bekezdése értelmében vett „termelés megkezdésének időpontjaként” az erőműben történő termelés megkezdésének eredeti időpontját kell-e figyelembe venni, vagy a „termelőberendezés” ugyanazon erőműben való puszta kicserélése lehetővé teszi-e annak megállapítását, hogy a „termelés” újbóli „megkezdésére” került sor.[22] Az e kérdésre adandó válasz lehetővé teszi annak megállapítását, hogy a Veejaam igényt tarthat-e új állami támogatás folyósítására annak ellenére, hogy az észt szabályozás által előírt 12 éves időtartamra már részesült ilyen támogatásban egy eredetileg ugyanazon vízerőműbe telepített és csere tárgyát képező berendezés után.

44. Márpedig, amint az a jelen indítvány 23–25. pontjában említésre került, noha az említett kérdés a nemzeti jogra vonatkozik, és a nemzeti bíróság mérlegelési jogkörébe tartozik, ez utóbbi köteles tiszteletben tartani a 2014. és 2017. évi határozatokhoz kapcsolódó feltételeket. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy az állami támogatás 2014. és 2017. évi határozatok alapján történő folyósítására számos feltétel vonatkozik, beleértve azt is, amely előírja, hogy a nyújtott támogatás időtartamának 12 évre kell korlátozódnia.

45. Végül fontos azt is megjegyezni, hogy a Bizottság által jóváhagyott észt program célkitűzéseiből az következik, hogy e program célja az új gazdasági szereplők megújulóenergia-piacra való belépésének megkönnyítése. A 2014. és 2017. évi határozatokból egyáltalán nem következik, hogy e program célja az volna, hogy folyamatosan (vagy legalábbis az e program által előírt, 12 évesnél hosszabb időszakra) támogassa azokat a termelőket, akik már

[22] Lásd a jelen indítvány 22. pontját.

állami támogatásban részesültek a megújuló energiákba való beruházásokhoz. Így a túlkompenzáció veszélyén kívül annak elfogadása, hogy minden egyes berendezéscsere új 12 éves támogatási időszak megkezdésével jár, azt eredményezné, hogy az érintett vállalkozások automatikusan és (majdnem) megszakítás nélkül kapnak támogatásokat, és így minden üzleti kockázatot kiküszöbölnek.

46. Az a tény, hogy a jelen ügyben a berendezés cseréjére az adott beruházásokat szabályozó jogi háttér módosításának volt köszönhető, nem befolyásolja az előző megállapítást. Ha ugyanis a Veejaam megközelítését fogadnánk el, az azt jelentené, hogy az állami támogatások nyújtása a Bizottság döntéshozatali hatáskörének figyelembevétele nélkül teljes mértékben a tagállamok törvényi vagy rendeleti szabályozásától függhetne, vagyis egy olyan megoldástól, amely nem felelne meg az állami támogatásokra vonatkozó uniós jogi szabályoknak.

47. A fentiekből következik, hogy főszabály szerint a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy a jelen ügy tényállására tekintettel megvizsgálja a Veejaam által a támogatás iránti kérelmében ismertetett „kontrafaktuális” forgatókönyv hitelességét, és különösen annak lehetőségét, hogy ez utóbbi a támogatás megszerzésének elmaradása esetén az új szigorúbb feltételek miatt felhagyott volna-e a tevékenységével. Mindazonáltal e vizsgálat keretében e bíróságot kötik a 2014. és 2017. évi határozatok, és különösen a támogatás maximális időtartamának 12 évben meghatározott határához kapcsolódó feltétel.

48. E körülmények között azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre azt a választ adja, hogy az állami támogatás ösztönző hatása nem kizárt abban az esetben, ha az e támogatást megalapozó beruházást a környezetvédelmi engedély feltételeinek módosulása miatt valósították meg, különösen akkor, ha a kérelmező az állami támogatás nyújtásának megtagadása esetén – a szigorúbb engedélyezési feltételek miatt – abbahagyta volna a tevékenységét, feltéve hogy a nyújtott támogatás megfelel az érintett támogatási program összeegyeztethetőségét jóváhagyó bizottsági határozatban előírt feltételeknek.

D. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésről

49. A harmadik kérdés annak megállapítására irányul, hogy az Észt Köztársaság a Bizottság engedélye nélkül léptetett-e hatályba új támogatást.

50. Emlékeztetek arra, hogy a 2014. évi határozatból, valamint a Bíróság rendelkezésére álló információkból kitűnik, hogy az Észt Köztársaság 2014. december 31-ig kívánta fenntartani a régi programot, addig az időpontig, amikor a gazdasági szereplők közötti versenyeztetési rendszert létrehozó és a 2013. március 1-jét követően tevékenységüket megkezdő termelők részére is nyitva álló új programnak hatályba kellett volna lépnie.[23] Márpedig ezen új program hatálybalépése késett, következésképpen még a régi program volt alkalmazandó Észtországban akkor, amikor a Veejaam és az Espo 2016-ban benyújtotta az Eleringhez a támogatás iránti kérelmét. A 2017. évi határozatban a Bizottság, miután megállapította, hogy a régi program 2014. december 31-ét követő végrehajtása az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében előírt „standstill” kötelezettség megsértésének minősül[24], másodszor is kimondta a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségét, és engedélyezte a régi támogatási program 2016. december 31-ig történő meghosszabbítását.

[23] Lásd a 2014. évi határozat (27), (28) és (106) preambulumbekezdését.

[24] Lásd a 2017. évi határozat (29), (31) és (96) preambulumbekezdését.

51. Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a 2014. évi határozattal történt jóváhagyás révén „létező támogatássá” vált régi program végrehajtásának a Bizottságnak megjelölt időponton túli meghosszabbítása a 2015/1589 rendelet 1. cikkének c) pontja értelmében vett „új támogatásnak” minősül-e.

52. Először is meg kell jegyezni, hogy az uniós jogban van egy anyagi jogi és eljárási különbség a „létező támogatások” és az „új támogatások” között. Egyrészt „létező támogatásnak” minősül az olyan állami intézkedés, amely a létező támogatásoknak a 2015/1589 rendelet 1. cikkének b) pontjában meghatározott öt típusának valamelyikébe tartozik.[25] Másrészt e rendelet 1. cikkének c) pontja úgy határozza meg az új támogatást, mint olyan „támogatási program és egyedi támogatás, amely nem létező támogatás, beleértve a létező támogatások módosítását is”. Egy intézkedés létező támogatásnak vagy új támogatásnak minősítése egyébiránt meghatározza azt az eljárást, amelyet a Bizottság az intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségének ellenőrzése során követ.

53. Az EUMSZ 108. cikk (1) bekezdése értelmében valamely létező támogatás mindaddig szabályszerűen alkalmazható, amíg a Bizottság nem állapítja meg a belső piaccal való összeegyeztethetetlenségét. Ezzel szemben e cikk (3) bekezdése előírja, hogy a tervezett új támogatásokat[26] be kell jelenteni a Bizottságnak, és azokat nem lehet hatályba léptetni mindaddig, amíg az eljárásban végleges határozat nem születik.[27] Így az új támogatásokkal ellentétben, amelyeket „jogellenesnek” tekintenek, amennyiben valamely tagállam azokat az e bekezdésben előírt felfüggesztési kötelezettség megsértésével nyújtja, a létező támogatást mindaddig jogszerűnek kell tekinteni, amíg a Bizottság az EUMSZ 108. cikk (1) bekezdésében előírt folyamatos vizsgálat keretében nem állapítja meg a belső piaccal való összeegyeztethetetlenségét.[28]

54. Másodszor meg kell jegyezni, hogy a 2014. évi határozatból kitűnik, hogy a Bizottság a régi, belső piaccal összeegyeztethető támogatási programot az Észt Köztársaság által vállalt számos, így e program alkalmazásának 2014. december 31-ig történő korlátozására vonatkozó kötelezettségvállalás alapján engedélyezte[29]. E tekintetben megjegyzem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság maga állapítja meg az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában, hogy az Észt Köztársaság a Bizottság jóváhagyása nélkül, tehát az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megsértésével hosszabbította meg a létező támogatási programot. A Bizottság a 2017. évi határozatában azt is megállapította, hogy az észt hatóságok azáltal, hogy 2015. január 1-je után a létező támogatási programot folytatták, és ezáltal lehetővé tették az új termelők számára, hogy csatlakozzanak a programhoz, a Bizottság végleges határozatát megelőzően vezették be a szóban forgó támogatási intézkedést.[30]

[25] A jelen ügyben a releváns létező támogatástípus az e rendelet 1. cikke b) pontjának ii. alpontjában meghatározott támogatás.

[26] Beleértve a létező támogatás módosítására vonatkozó tervezeteket is, mivel a létező támogatás módosítása a 2015/1589 rendelet 1. cikkének c) pontja értelmében vett új támogatásnak minősül.

[27] 2016. október 26-i DEI és Bizottság kontra Alouminion tis Ellados ítélet (C-590/14 P, EU:C:2016:797, 45. pont).

[28] 2010. november 18-i NDSHT kontra Bizottság ítélet (C-322/09 P, EU:C:2010:701, 52. pont).

[29] Az Elering vitatja ezt az álláspontot, és a 2014. évi határozatot eltérően értelmezi. Az Elering ugyanis azt állítja, hogy a régi program nem írt elő lejárati időpontot, és hogy a 2014. évi határozatból nem tűnik ki, hogy a Bizottság a régi program jóváhagyását ahhoz a feltételhez kötötte volna, hogy annak 2014. december 31-én le kellett járnia, vagy hogy azt az új programmal kellett volna felváltani. Ebből az következik, hogy az Észt Köztársaság jogszerűen dönthetett úgy, hogy nem lépteti hatályba az említett határozat által jóváhagyott módosításokat, és hogy folytatja az e határozattal jóváhagyott régi támogatási program alkalmazását.

[30] Lásd a 2017. évi határozat 3.2 albekezdését.

55. Márpedig a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a Bizottság által a belső piaccal összeegyeztethető támogatás végrehajtására adott engedély csak akkor érvényes, ha a tagállam tiszteletben tartja az általa vállalt kötelezettségeket, amelyek az engedélyezett intézkedés szerves részét képezik. Ilyen kötelezettségvállalások hiányában a nemzeti jogban a tagállam feladata, hogy megfelelő módon módosítsa jogszabályait annak érdekében, hogy eleget tudjon tenni az általa felajánlott kötelezettségvállalásoknak, és következésképpen a Bizottság által megadott engedély keretei között maradhasson [31].

56. E tekintetben rá kell mutatni, hogy a DEI és Bizottság kontra Alouminion tis Ellados ítéletben (C-590/14 P, EU:C:2016:797) – amelyre egyébként a kérdést előterjesztő bíróság a harmadik kérdésében kifejezetten hivatkozik – a Bíróság megállapította, hogy valamely létező támogatás érvényességének időtartama olyan körülménynek minősül, amely befolyásolhatja e támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének a Bizottság általi értékelését. [32] E körülmények között valamely létező támogatás érvényességi időtartamának meghosszabbítását a létező támogatás módosításának kell tekinteni, és ezért a 2015/1589 rendelet 1. cikkének c) pontja értelmében új támogatásnak minősül. [33]

57. Következésképpen a harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy amennyiben a Bizottság egy állami támogatásra vonatkozó határozattal mind egy létező támogatási programot, mind annak tervezett módosításait a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánította, de a tagállam nem tesz eleget azon kötelezettségvállalásának, hogy e programot csak egy bizonyos időpontig alkalmazza, az említett program ezen időpontot követő alkalmazása a 2015/1589 rendelet 1. cikkének c) pontja értelmében vett „új támogatásnak” minősül.

E. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik és ötödik kérdésről

58. Negyedik és ötödik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése esetleges megsértésének milyen következményei vannak a felperesek által azon időszakban benyújtott állami támogatási kérelmekre, amikor e támogatások jogellenesnek voltak tekinthetők. E kérdések lényegében arra az esetre vonatkoznak, ha a Bíróság úgy ítélné meg, hogy a régi program a 2015 és 2017 közötti időszakban új, tehát jogellenes támogatásnak minősült. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre általam javasolt válaszra tekintettel úgy vélem, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik és ötödik kérdést meg kell válaszolni.

59. A negyedik kérdés ugyanis annak eldöntésére irányul, hogy a Veejaam és az Espo részesülhet-e támogatásban már a kérelmük 2016-os benyújtásától kezdve, vagy csak a 2017. évi határozat elfogadásának időpontjától kezdve. Ami az ötödik kérdést illeti, ez az Espo különleges helyzetével függ össze. E társaság ugyanis olyan időpontban (vagyis 2016-ban) kérte, hogy támogatásban részesülhessen, amikor utóbbi jogellenesnek volt tekinthető, míg a beruházás 2009-ben történő megvalósítása a 2014. évi határozat szerinti jóváhagyás hatálya alá tartozhatott.

60. Összefüggésükre tekintettel e kérdések együttes vizsgálatát javaslom.

[31] 2015. október 15-i Iglesias Gutiérrez és Rion Bea ítélet (C-352/14 és C-353/14, EU:C:2015:691, 28. és 29. pont).

[32] 2016. október 26-i DEI és Bizottság kontra Alouminion tis Ellados ítélet (C-590/14 P, EU:C:2016:797, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[33] 2016. október 26-i DEI és Bizottság kontra Alouminion tis Ellados ítélet (C-590/14 P, EU:C:2016:797, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

61. Előzetesen megjegyzem, hogy a Bizottság úgy véli, hogy a negyedik és az ötödik kérdés hipotetikus, következésképpen elfogadhatatlan, tekintettel arra, hogy a felperesek sem a régi, sem pedig az új támogatási program alapján nem jogosultak támogatásra, mivel már 12 éven keresztül támogatásban részesültek.

62. Kétségtelenül igaz, hogy úgy tűnik, a felperesek nem jogosultak új támogatásra, különösen a Bizottság által hivatkozott indok alapján.[34] Ugyanakkor az arra a kérdésre adandó válasz, hogy a felperesek részesülhetnek-e a támogatásban, végső soron bizonyos ténybeli elemek és az észt szabályozás értelmezésétől függ, amely kizárólag a nemzeti jog hatálya alá tartozik. Úgy vélem tehát, hogy e kérdésekre válaszolni kell, hangsúlyozva ugyanakkor, hogy az említett válaszok feltételezik a 2014. és 2017. évi határozatokhoz kapcsolódó feltételek tiszteletben tartását.

63. Emlékeztetek arra, hogy az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében előírt bejelentési kötelezettség megsértése miatt a régi program „új támogatásnak” minősítéséből az következik, hogy e támogatás 2015 és 2017 között „jogellenes” volt. Az említett támogatás csak 2017. december 6-án vált „létező támogatássá” (és így „jogszerű” támogatássá), abban az időpontban, amikor a bizottsági határozat a meghosszabbítását a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánította.[35]

64. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bizottság jóváhagyó határozata nem jár azzal a következménnyel, hogy utólagosan orvosolja a be nem jelentett és az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésével ellentétes támogatási intézkedéseket.[36] A Bíróság így kimondta, hogy valamely támogatási intézkedésnek (vagy ezen intézkedés egy részének) a bejelentési kötelezettség megsértése miatti jogellenességét nem érinti az a tény, hogy az említett intézkedést a Bizottság végleges határozata a közös piaccal összeegyeztethetőnek ítélte.[37] Minden más értelmezés az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése harmadik mondatának figyelmen kívül hagyását támogatná, és meggátolná e cikk hatékony érvényesülését.[38] Ha ugyanis egy adott támogatási terv esetében – függetlenül attól, hogy az összeegyeztethető-e a belső piaccal, vagy sem – az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megsértése nem járna jelentősebb kockázattal vagy szankciókkal, mint ha e rendelkezést betartották volna, jelentősen csökkenne a tagállamok arra való ösztönzése, hogy bejelentsék a támogatást, és megvárják az összeegyeztethetőségről szóló határozatot, és ebből következően ugyanúgy csökkenne a bizottsági ellenőrzés terjedelme.[39]

65. A fenti megállapítások összességéből az következik, hogy az eljárási szabálytalanság a támogatás belső piaccal való esetleges összeegyeztethetőségétől függetlenül fennáll. Így az uniós jog megköveteli egyrészt, hogy a nemzeti bíróságok tegyék meg a megfelelő intézkedéseket a jogellenesség hatásainak hatékony orvoslása, és különösen a magánszemélyek jogainak a támogatás jogellenességéből eredő jogsértésekkel szembeni védelme érdekében. Másrészt a nemzeti bíróságnak az uniós jog alkalmazásakor a jogellenes támogatási időszak tekintetében a kamatok megfizetésére kell köteleznie a támogatás kedvezményezettjét[40]. A nemzeti bíróság e kötelezettsége abból ered, hogy valamely támogatás EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megsértésével való hatálybaléptetése olyan jogosulatlan előnyhöz juttatja e támogatás kedvezményezettjét, amely egyrészt azon kamatok meg nem fizetéséből áll, amelyeket akkor fizetett volna a támogatás szóban forgó összege után, ha ezt az összeget a Bizottság végleges

[34] Lásd a jelen indítvány 24–26. pontját.

[35] Lásd ebben az értelemben: 2003. október 21-i Van Calster és társai ítélet (C-261/01 és C-262/01, EU:C:2003:571, 56. pont).

[36] 2015. március 19-i OTP Bank ítélet (C-672/13, EU:C:2015:185, 76. pont).

[37] 2003. október 21-i Van Calster és társai ügy (C-261/01 és C-262/01, EU:C:2003:571, 62. pont).

[38] 2020. november 24-i Viasat Broadcasting UK ítélet (C-445/19, EU:C:2020:952, 21. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[39] 2020. november 24-i Viasat Broadcasting UK ítélet (C-445/19, EU:C:2020:952, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[40] 2019. március 5-i Eesti Pagar ítélet (C-349/17, EU:C:2019:172, 134. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

határozata meghozataláig a piacon kellett volna kölcsön formájában felvenni, másrészt pedig abban áll, hogy az érintett támogatás jogellenességének időszaka alatt e kedvezményezett versenyhelyzete javul a többi piaci szereplőéhez képest. [41]

66. Márpedig meg kell jegyezni, hogy a jelen ügyben a felperesek számára semmilyen támogatást nem nyújtottak a „jogellenesség időszakában" (2015 és 2017 között) a 2016-ban előterjesztett kérelmeikkel összefüggésben. [42] Következésképpen e társaságok nem kötelesek visszafizetni azon összegek után járó kamatokat, amelyeket soha nem szereztek meg (e kérelmek címén). Felmerül tehát a kérdés, hogy ilyen esetben az észt hatóságok visszamenőlegesen folyósíthatják-e ezt a támogatást úgy, hogy nem a 2017. évi határozat időpontját, hanem a támogatás kifizetése iránti kérelem 2016. évi időpontját veszik alapul, amennyiben a nemzeti jog lehetővé teszi ezt az eljárást.

67. Az alábbi okok miatt úgy vélem, hogy erre a kérdésre igenlő választ kell adni.

68. Emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének célja annak biztosítása, hogy a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatást soha ne léptessenek hatályba, és hogy csak a belső piaccal összeegyeztethető támogatásokat hajtsanak végre. Így ez a célkitűzés először ideiglenesen a fenti rendelkezés által kimondott tilalommal, majd véglegesen a végleges bizottsági határozat meghozatalával valósul meg, amely határozat – amennyiben elutasító – a jövőre nézve akadályozza meg a bejelentett tervezett támogatás végrehajtását. [43]

69. Ugyanakkor, amikor a Bizottság engedélyező határozatot hoz, és megállapítja, hogy a végrehajtott támogatási program valóban a belső piaccal összeegyeztethető támogatási program, a jogellenes támogatás nem jár azzal a kockázattal, hogy az érintett személyeket hátrányosan érinti, és torzítja a versenyt, ami egyébiránt feleslegessé teszi az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése által kitűzött, a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások végrehajtásának megelőzésére irányuló célt. E rendelkezés hatékony érvényesülését tehát nem kérdőjelezi meg a támogatás visszamenőleges odaítéléséről szóló határozat.

70. Egyébiránt úgy vélem, hogy a jelen ügyben az Észt Köztársaság számára annak lehetővé tétele, hogy helyt adhasson a Bizottság által összeegyeztethetőnek nyilvánított támogatás kifizetése iránti kérelemnek az e határozatot megelőző időszakra vonatkozóan is, biztosítaná a piaci verseny torzulásának megelőzését, éspedig különösen arra tekintettel, hogy úgy tűnik, hogy a jelen ügyben egyes gazdasági szereplők a régi program alapján a jogellenesség időszakában továbbra is részesültek támogatásban. Így ez utóbbiak főszabály szerint a jelen indítvány 65. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatra tekintettel nem kötelesek visszatéríteni a támogatást, hanem kizárólag az ezen időszakban kapott támogatás utáni kamatokat kell megfizetniük. Márpedig annak elfogadása, hogy a támogatásban nem részesülő gazdasági szereplők (ugyanazon program alapján és ugyanazon időszak alatt) ne részesüljenek visszamenőlegesen a támogatásban, még ha a támogatást a Bizottság által hozott, a támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánító bizottsági határozat alapján igényelhetnék is, egyenlőtlen bánásmódot valósíthatna meg, amely a verseny torzulásához vezetne.

71. Végül, ami az Espo helyzetét illeti, amely 2009-ben termelőberendezést helyezett üzembe, de az e berendezés által előállított villamos energia után kizárólag 2016-ban igényelte a szóban forgó támogatást, a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az a tény, hogy e kérelmet a

[41] 2019. március 5-i Eesti Pagar ítélet (C-349/17, EU:C:2019:172, 132. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[42] A jelen indítvány 75. pontja tárgyalja az Espo egyedi esetét, amely a 2015 és 2016 közötti időszakban továbbra is részesült a régi program alapján nyújtott támogatásban.

[43] 2008. február 12-i CELF és Ministre de la Culture et de la Communication ítélet (C-199/06, EU:C:2008:79, 47. és 48. pont).

2014. évi határozat hatálya alá nem tartozó időpontban nyújtották be, e társaság kérelmének elutasítását eredményezi-e, jóllehet e társaság jogosult lehet arra, hogy a 2014. évi határozatban jóváhagyott régi program alapján támogatásban részesüljön. Ily módon e bíróság szerint felmerül a kérdés, hogy a támogatások EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében előírt hatálybaléptetési tilalma az ilyen kérelem akadályát képezheti-e, ha a nemzeti jog ezt lehetővé tette.

72. Noha a fent hivatkozott okokból úgy vélem, hogy az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésével nem ellentétes az, hogy az Észt Köztársaság helyt adjon egy ilyen kérelemnek, amennyiben azt a nemzeti jog lehetővé tenné, a kérdést előterjesztő bíróság mindazonáltal köteles tiszteletben tartani a 2014. és 2017. évi határozatokat.

73. Először is meg kell jegyezni, hogy úgy tűnik, hogy a kérdésnek a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett megfogalmazása azon az előfeltevésen alapul, hogy az Espo jogosult lett volna a támogatásra a termelőberendezés 2009 folyamán történt üzembe helyezéséhez, de úgy tűnik, hogy nem ez a helyzet a 2014. és 2017. évi határozatok alapján, tekintettel arra, hogy e társaság a maximális 12 évig már részesült az észt program által szabályozott támogatásban.

74. Másodszor meg kell jegyezni, hogy úgy tűnik, hogy az Espo ezen új létesítményre 2009-től (üzembe helyezés dátuma) 2015-ig (a támogatásnyújtás maximális 12 éves időszakának vége) támogatásban részesült. [44]

75. Harmadszor, a nemzeti bíróság feladata megvizsgálni, hogy az Espo milyen mértékben köteles kamatot fizetni a 2014 és 2015 közötti időszak vonatkozásában, mivel a felvett támogatás jogellenes támogatásnak minősült. Ekképpen a Veejaamtól eltérően, amely nem részesült a 2016. évi kérelmére támogatásban, az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy az Espo a 2004. április 1-je és 2015. december 31. közötti időszakban támogatásban részesült. Így a jelen indítvány 65. pontjában szereplő ítélkezési gyakorlatnak megfelelően, noha e társaság nem lenne köteles visszafizetni a kapott tőkét, felmerülne a támogatás jogellenességének időszaka után járó esetleges kamatfizetés kérdése.

76. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a negyedik és az ötödik kérdésre azt a választ adja, hogy amennyiben a Bizottság úgy dönt, hogy nem emel kifogást az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megsértésével alkalmazott állami támogatási programmal szemben, azon személyek, akik működési támogatásra jogosultak, kérhetik a támogatás kifizetését a bizottsági határozatot megelőző időszakra, ha a nemzeti eljárási szabályok ezt lehetővé teszik, feltéve azonban, hogy az e határozatban megállapított minden egyéb feltétel teljesül.

[44] Lásd a jelen indítvány 8. pontját.

V. Végkövetkeztetések

77. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Riigikohus (legfelsőbb 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 50. pontjában előírt ösztönző hatásra vonatkozó feltétellel nem ellentétes az, hogy a megújulóenergia-termelő a projekt végrehajtásához kapcsolódó munkálatok megkezdését követően kérhesse az állami támogatás kifizetését, azzal a feltétellel azonban, hogy az érintett támogatási program összeegyeztethetőségét jóváhagyó bizottsági határozatban megállapított minden egyéb feltétel teljesül.

2) Az állami támogatás ösztönző hatása nem kizárt abban az esetben, ha az e támogatást megalapozó beruházást a környezetvédelmi engedély feltételeinek módosulása miatt valósították meg, különösen akkor, ha a kérelmező az említett támogatás nyújtásának megtagadása esetén – a szigorúbb engedélyezési feltételek miatt – abbahagyta volna a tevékenységét, feltéve hogy a nyújtott támogatás megfelel az érintett támogatási program összeegyeztethetőségét jóváhagyó bizottsági határozatban előírt feltételeknek.

3) Amennyiben a Bizottság egy állami támogatásra vonatkozó határozattal mind egy létező támogatási programot, mind annak tervezett módosításait a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánította, de a tagállam nem tesz eleget azon kötelezettségvállalásának, hogy a támogatási programot csak egy bizonyos időpontig alkalmazza, e támogatási program ezen időpontot követő alkalmazása az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2015. július 13-i (EU) 2015/1589 tanácsi rendelet 1. cikkének c) pontja értelmében vett „új támogatásnak” minősül.

4) Amennyiben a Bizottság úgy dönt, hogy nem emel kifogást az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megsértésével alkalmazott állami támogatási programmal szemben, azon személyek, akik működési támogatásra jogosultak, kérhetik a támogatás kifizetését a bizottsági határozatot megelőző időszakra, ha a nemzeti eljárási szabályok ezt lehetővé teszik, feltéve azonban, hogy az e határozatban megállapított minden egyéb feltétel teljesül.