Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

12. oktober 2023 *

»Præjudiciel forelæggelse – støtte ydet af medlemsstaterne – støtte til vedvarende energi – opførelse af en vindmøllepark – Kommissionens meddelelse med overskriften »Retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020« – punkt 19, nr. 44, og fodnote 66 – begreberne »projektets påbegyndelse«, »arbejdet på investeringsprojektet«, »andre forpligtelser, som gør investeringen irreversibel« og »nødvendig national tilladelse til at gennemføre projektet« – type og intensitet af den undersøgelse, der skal foretages af den kompetente nationale myndighed«

I sag C-11/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland) ved afgørelse af 5. januar 2022, indgået til Domstolen samme dag, i sagen

Est Wind Power OÜ

mod

Elering AS,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev (refererende dommer), og dommerne T. von Danwitz, P.G. Xuereb, A. Kumin og I. Ziemele,

generaladvokat: A. Rantos

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. januar 2023,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Est Wind Power OÜ ved vandeadvokaadid P. Kergandberg og E.-K. Velbri,

– Elering AS ved vandeadvokaadid T. Järviste og V. Šipilov,

* Processprog: estisk.

– den estiske regering ved M. Kriisa, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved G. Braga da Cruz, I. Georgiopoulos og E. Randvere, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. marts 2023,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af punkt 19, nr. 44, og fodnote 66 i Kommissionens meddelelse med overskriften »Retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020« (EUT 2014, C 200, s. 1, herefter »retningslinjerne af 2014«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Est Wind Power OÜ (herefter »EWP«) og transmissionssystemoperatøren Elering AS vedrørende lovligheden af en vurdering, der blev foretaget af Elering efter anmodning fra EWP, der fastslog, at det aktuelle stadium på et projekt til opførelse af en vindmøllepark ikke opfylder kravene i den nationale lovgivning, der gør det muligt at kvalificere EWP som »eksisterende producent« af energi og dermed at tildele sidstnævnte støtte til opførelsen af denne vindmøllepark.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning (EU) 2015/1589

3 Artikel 29, stk. 1, i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 [TEUF] (EUT 2015, L 248, s. 9) fastsætter følgende:

»Med henblik på anvendelsen af artikel 107, stk. 1, [TEUF] og artikel 108 […] TEUF kan medlemsstaternes domstole anmode [Europa-]Kommissionen om oplysninger, som den har til sin rådighed, eller om en udtalelse om spørgsmål vedrørende statsstøttereglernes anvendelse. vedrørende statsstøttereglernes anvendelse.«

Retningslinjerne af 2014

4 Punkt 19, nr. 44, i retningslinjerne af 2014 indeholder følgende definition:

»»projektets påbegyndelse«: enten påbegyndelsen af arbejdet på investeringsprojektet eller det første bindende tilsagn om køb af udstyr eller indgåelse af andre forpligtelser, som gør investeringen irreversibel, alt efter hvad der indtræffer først. Køb af grunde og forberedende arbejde såsom indhentning af tilladelser og indledende gennemførlighedsundersøgelser betragtes ikke som en påbegyndelse af projektet. I forbindelse med virksomhedsovertagelser er »projektets påbegyndelse« tidspunktet for erhvervelsen af aktiver, der er direkte knyttet til den erhvervede virksomhed.«

5 I disse retningslinjers punkt 50 præciseres:

»Efter Kommissionens opfattelse har støtten ingen tilskyndelsesvirkning for støttemodtageren, hvis arbejdet på projektet allerede var påbegyndt, inden støttemodtageren ansøgte de nationale myndigheder om støtte. I sådanne tilfælde, hvor støttemodtageren påbegynder gennemførelsen af projektet, før der ansøges om støtte, vil enhver støtte, der ydes til det pågældende projekt, ikke blive betragtet som forenelig med det indre marked.«

6 De pågældende retningslinjers punkt 126 bestemmer:

»I en overgangsfase, der dækker 2015 og 2016, bør der ydes støtte til mindst 5% af den planlagte nye elkapacitet fra vedvarende energikilder efter en udbudsprocedure på basis af klare, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier.

Fra 1. januar 2017 gælder følgende betingelser:

Støtten ydes efter en udbudsprocedure på basis af klare, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier (66) […]

[…]«

7 Fodnote 66 i de samme retningslinjer har følgende ordlyd:

»Anlæg, der påbegyndte deres virksomhed før den 1. januar 2017 og havde modtaget en bekræftelse på støtten inden denne dato, kan tildeles støtte på grundlag af den ordning, der var gældende på tidspunktet for bekræftelsen.«

Afgørelsen af 2017

8 42.-44. betragtning til Kommissionens afgørelse C(2017) 8456 final af 6. december 2017 om ændringer af den estiske støtteordning for vedvarende energikilder og kraftvarmeproduktion (statsstøtte SA.47354 (2017/NN)) (EUT 2018, C 121, s. 7, herefter »afgørelsen af 2017«) har følgende ordlyd:

»(42) Fodnote 66 i [retningslinjerne af 2014] kan anses for en gennemførelse af retsprincippet om beskyttelse af den berettigede forventning og er nært knyttet til kravet om statsstøttes tilskyndelsesvirkning. Dette betyder konkret, at de myndigheder, som tildeler støtten, skal anse de producenter, hvis projekt den 1. januar 2017 befandt sig på et udviklingstrin, hvor det med yderst høj sandsynlighed ville kunne fuldføres, for at være eksisterende producenter, således at de skal tildeles støtte i henhold til den eksisterende støtteordning (berettiget forventning). Dette forudsætter i det mindste, at bygherren har indhentet den nødvendige nationale tilladelse til at gennemføre projektet og har et retskrav på at udnytte den grund, hvor projektet skal udvikles.

(43) Definitionen af begrebet »projektets påbegyndelse« i punkt 19, nr. 44, i [retningslinjerne af 2014] giver yderligere oplysninger i denne henseende. De myndigheder, der tildeler støtten, skal derfor læse og fortolke fodnote 66 i [retningslinjerne af 2014] på denne baggrund. Kommissionen skal i denne forbindelse bemærke, at medlemsstaterne via deres kompetente myndigheder fortsat er ansvarlige for, at støtteforanstaltninger gennemføres korrekt.

(44) Såfremt den myndighed, der tildeler støtten, finder, at arbejdet vedrørende et specifikt projekt er påbegyndt, som omhandlet i punkt 19, nr. 44, i [retningslinjerne af 2014], før den 1. januar 2017, er Kommissionen af den opfattelse, at denne vurdering vedrører projektet som sådan.«

National ret

9 § 59 i elektrituruseadus (lov om elektricitetsmarkedet) af 11. februar 2003 (RT I 2003, 25, 153) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »elmarkedsloven«), med overskriften »Støtte« bestemte:

»(1) Producenten har ret til at modtage den i denne paragraf omhandlede støtte fra transmissionssystemoperatøren:

1) til produktion af elektricitet, når den til dette formål har anvendt anlæg til produktion af vedvarende energi, hvis nettoydelse ikke overstiger 125 [megawatt (MW)].

[…]

(2) Transmissionsoperatøren udbetaler støtte til producenten efter ansøgning fra denne:

1) 0,0537 EUR pr. kilowatt-time elektricitet, hvis denne er produceret i overensstemmelse med stk. 1, nr. 1) […] ovenfor

[…]

(2^1) Støtten i henhold til denne paragrafs stk. 2 udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, [TEUF], der ydes i overensstemmelse med [retningslinjerne af 2014], og på grundlag af [afgørelsen af 2017].

(2^2) Der kan kun ansøges om støtten i henhold til denne paragrafs stk. 2 til energi fra et produktionsanlæg med en elkapacitet på mindre end 1 MW af en producent, der for så vidt angår investeringsprojektet vedrørende dette produktionsanlæg har påbegyndt arbejdet senest den 31. december 2016, idet producenten har foretaget mindst én af følgende handlinger:

1) har påbegyndt elproduktionen

2) har påbegyndt arbejdet på det pågældende investeringsprojekt

3) har indgået en bindende forpligtelse til at købe udstyr til opførelsen af et produktionsanlæg

4) har indgået enhver anden forpligtelse, som gør investeringsprojektet irreversibelt, med undtagelse af køb af den grund, hvorpå produktionsanlægget er placeret, indhentelse af tilladelser og forberedende arbejde, der ikke er en del af de forpligtelser, som gør investeringsprojektet irreversibelt.

(2^3) Når producenten anmoder transmissionssystemoperatøren om en vurdering af, hvorvidt projektet er i overensstemmelse med betingelserne i denne paragrafs stk. 2^2, skal denne vurdering foretages inden for 90 dage efter anmodningens modtagelse.

[…]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

10 Med henblik på opførelse af en vindmøllepark bestående af 28 vindmøller med en samlet ydelse på 64,4 MW i Päite-Vaivina beliggende i Toila kommune (Estland) (herefter »den planlagte vindmøllepark«) indgik EWP den 27. april 2004 en tilslutningsaftale med Elering og afholdt i denne forbindelse omkostninger for tilslutning til det pågældende net på 522 813,93 EUR.

11 I løbet af 2008 opførte EWP vindmålemaster i vindmøllemarken og afholdt i denne forbindelse omkostninger for 212 002,15 EUR. Ved en aftale af 11. maj 2010 erhvervede EWP bygningsrettighederne til de 28 grunde, hvorpå vindmøllerne skulle opføres.

12 Den 19. januar 2016 offentliggjorde kommunalbestyrelsen i Toila planlægningsvilkårene for vindmølleparken, og den 4. februar 2016 ansøgte EWP om byggetilladelse. Den 20. april 2016 afviste forsvarsministeriet at godkende byggeplanerne for vindmølleparken, og ved afgørelse af 26. april 2016 afviste kommunalbestyrelsen i Toila at meddele den af EWP ansøgte byggetilladelse. EWP påklagede disse afgørelser om afslag.

13 Den 29. september 2020 anmodede EWP i henhold til elmarkedslovens § 59, stk. 2^3, Elering om en vurdering af foreneligheden af det planlagte investeringsprojekt med de i elmarkedslovens § 59, stk. 2^2, anførte betingelser.

14 I sin vurdering nr. 22-7/2020/29-5 af 13. april 2021 fastslog Elering, at projektet ikke opfyldte disse betingelser, idet EWP ikke kunne kvalificeres som »eksisterende producent« den 31. december 2016. Hvis dette havde været tilfældet, ville EWP have haft ret til at opnå støtte med henblik på opførelsen af den planlagte vindmøllepark på grundlag af en eksisterende støtteordning.

15 Den 13. maj 2021 anlagde EWP søgsmål ved Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland), der er den forelæggende ret, med påstand om ophævelse af den pågældende vurdering og om, at Elering tilpligtedes at foretage en fornyet vurdering af den anmodning, der er omhandlet i nærværende doms præmis 13. Tvisten i hovedsagen vedrører således lovligheden af nævnte vurdering.

16 Den forelæggende ret har anført, at i henhold til elmarkedslovens § 59, stk. 2^2, er bl.a. en producent, der har påbegyndt arbejdet på et investeringsprojekt vedrørende et produktionsanlæg senest den 31. december 2016, omfattet af begrebet »eksisterende producent«, for så vidt som vedkommende har »påbegyndt arbejdet« på dette investeringsprojekt eller »har indgået enhver anden forpligtelse, som gør investeringsprojektet irreversibelt«, idet det forudsættes, at hverken erhvervelsen af den grund, hvorpå produktionsanlægget er beliggende, opnåelsen af tilladelser eller forberedende arbejde anses for at være forpligtelser, der gør investeringsprojektet irreversibelt.

17 EWP og Elering er uenige om, hvorvidt EWP den 31. december 2016 havde »påbegyndt arbejdet« af den planlagte vindmøllepark eller havde »indgået enhver anden forpligtelse, som gør [et sådant] investeringsprojektet irreversibelt«.

18 Hvad angår denne sidstnævnte betingelse er parterne bl.a. uenige om definitionen af begrebet »irreversibelt investeringsprojekt«, dvs. om dette begreb indebærer, at der skal foretages en økonomisk analyse af forholdet mellem de omkostninger, der er afholdt i forbindelse med det pågældende investeringsprojekt, og de samlede omkostninger og om det i tilfælde af, at Elering anser en del af de afholdte omkostninger for at udgøre forberedende arbejde eller omkostninger, der ikke udgør en del af de irreversible omkostninger, såsom dem, der er forbundet med køb af en grund eller erhvervelse af en brugsret, ligeledes skal udelukkes fra de samlede omkostninger til dette projekt i forbindelse med en sådan økonomisk analyse, når denne analyse omfatter en sammenligning af den andel i procent, som de afholdte omkostninger udgør af nævnte projekts samlede omkostninger.

19 På samme måde er parterne uenige om dels, om sagsøgeren den 31. december 2016 var i besiddelse af en national tilladelse, der var nødvendig for at gennemføre det samme projekt, dels om denne nationale tilladelse nødvendigvis skal være en byggetilladelse, eller om der ligeledes kan være tale om et byplanlægningsdokument, såsom en generel byplan eller en detaljeret byplan, eller en liste over konstruktionsbetingelser, som i henhold til national ret finder sted forud for byggetilladelsen.

20 EWP er af den opfattelse, at selskabet havde »påbegyndt arbejdet« af den planlagte vindmøllepark, eftersom EWP havde bygget vindmålemaster og en station til tilslutning af denne vindmøllepark til understationen i Allika (Estland) inden den 31. december 2016.

21 Elering har kvalificeret udgifterne til produktionen af vindmålemaster på 212 002,15 EUR samt tilslutningsomkostningerne på 522 813,93 EUR som »irreversible omkostninger«, men er af den opfattelse, at sådanne investeringer ikke er tilstrækkelige til at godtgøre, der var yderst høj sandsynlighed for, at det pågældende investeringsprojekt ville kunne fuldføres, eftersom disse forpligtelser ikke udgør en væsentlig del af de samlede omkostninger ved dette projekt, der er anslået til 67 224 000 EUR, dvs. ca. 1,09% af disse samlede omkostninger.

22 Elering har endvidere gjort gældende, at under disse omstændigheder og uden at gøre ordningen i elmarkedslovens § 59, stk. 2[2], indholdsløs kan den i denne bestemmelse fastsatte betingelse vedrørende påbegyndelsen af arbejdet heller ikke være opfyldt, eftersom det pågældende investeringsprojekts irreversible karakter udgør et relevant forhold i alle de tilfælde, der er omhandlet i den pågældende bestemmelse, herunder for så vidt angår denne betingelse, hvilket EWP har bestridt.

23 Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn) har anført, at den inden for rammerne af hovedsagen i henhold til artikel 29, stk. 1, i forordning 2015/1589 har anmodet Kommissionen om en udtalelse vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt 42. betragtning til afgørelsen af 2017 og begrebet »eksisterende producenter« heri skal fortolkes således, at det kræves, at »bygherren har indhentet den nødvendige nationale tilladelse til at gennemføre projektet og har et retskrav på at udnytte den grund, hvor projektet skal udvikles«, den 1. januar 2017, for at denne kan anses for at være omfattet af dette begreb og således modtage statsstøtte, der er forenelig med det indre marked i henhold til denne afgørelse.

24 Kommissionen svarede ved udtalelse af 17. januar 2020 (herefter »udtalelsen af 2020«), at 42. betragtning til afgørelsen af 2017 skal fortolkes således, at den kræver, at »bygherren har indhentet den nødvendige nationale tilladelse til at gennemføre projektet og har et retskrav på at udnytte den grund, hvor projektet skal udvikles«, den 1. januar 2017. Institutionen tilføjede, at disse to betingelser sammen med et af de tre tilfælde, der er anført i punkt 19, nr. 44, første

punktum, i retningslinjerne af 2014, skal være opfyldt, for at virksomheden kan anses for at være »eksisterende producent« og således modtage statsstøtte, der er forenelig med det indre marked i henhold til denne afgørelse.

25 I lyset af denne udtalelse er den forelæggende ret af den opfattelse, at det er nødvendigt at få yderligere vejledning vedrørende begreberne »projektets påbegyndelse«, »arbejdet på investeringsprojektet«, »andre forpligtelser, som gør investeringen irreversibel« og »nødvendig national tilladelse til at gennemføre projektet« som omhandlet i punkt 19, nr. 44, i retningslinjerne af 2014 og i 42. betragtning til afgørelsen af 2017 og vedrørende de heraf følgende krav for en national forvaltning for så vidt angår vurderingen af sandsynligheden for, at et investeringsprojekt gennemføres.

26 Den forelæggende ret ønsker ligeledes oplyst, om betragtningerne i præmis 61 og 68 i dom af 5. marts 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172), hvorefter støttekriterierne skal være klare og lette at anvende af de kompetente nationale myndigheder, er til hinder for en sådan kompleks økonomisk vurdering i hver enkelt sag.

27 På denne baggrund har Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal Den Europæiske Unions bestemmelser om statsstøtte, navnlig første alternativ under begrebet »projektets påbegyndelse« i punkt [19, nr. 44, i retningslinjerne af 2014], nemlig »påbegyndelsen af arbejdet på investeringsprojektet«, fortolkes således, at dette betegner påbegyndelsen af arbejdet, uanset hvilket investeringsprojekt det er forbundet med, eller kun betegner påbegyndelsen af et arbejde, der har sammenhæng med anlæggelsen af det investeringsprojekt, hvormed der skal produceres energi fra vedvarende [energi]kilder?

2) Skal […] [Unionens] bestemmelser om statsstøtte, navnlig første alternativ under begrebet »projektets påbegyndelse« i punkt [19, nr. 44, i retningslinjerne af 2014], nemlig »påbegyndelsen af arbejdet på investeringsprojektet«, fortolkes således, at den kompetente myndighed i medlemsstaten i en situation, hvor den har konstateret, at arbejdet i forbindelse med [investeringsprojekttet] er påbegyndt, i henhold til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning desuden skal vurdere investeringsprojektets udviklingstrin og sandsynligheden for, at dette investeringsprojekt fuldføres?

3) Såfremt det forrige spørgsmål besvares bekræftende, kan andre objektive omstændigheder, f.eks. verserende retssager, som hindrer fortsættelsen af investeringsprojektet, da tages i betragtning ved vurderingen af investeringsprojektets udviklingstrin?

4) Har det i den foreliggende sag betydning, at […] [Domstolen] i [dom af 5. marts 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172)], i præmis 61 og 68 har fastslået, at den eventuelle eksistens af en tilskyndelsesvirkning ikke kan anses for at være et kriterium, der er klart og enkelt at anvende for de nationale myndigheder, eftersom efterprøvelsen heraf kræver, at der i hver enkelt sag foretages komplekse økonomiske vurderinger, og at et sådant kriterium følgelig ikke er i overensstemmelse med kravet om, at kriterierne for anvendelsen af en undtagelse er klare og lette at anvende for de nationale myndigheder?

5) Såfremt det forrige spørgsmål besvares bekræftende, skal […] [Unionens] bestemmelser om statsstøtte, navnlig fodnote 66 til punkt 126 i [retningslinjerne af 2014], sammenholdt med [disses punkt 19, nr. 44], da fortolkes således, at den nationale myndighed ved vurderingen af kriteriet om arbejdets påbegyndelse ikke skal foretage en økonomisk vurdering af investeringsprojektet i hver enkelt sag?

6) Såfremt det forrige spørgsmål besvares bekræftende, skal […] [Unionens] bestemmelser om statsstøtte, navnlig sidste alternativ under begrebet [»projektets påbegyndelse«] i punkt [19, nr. 44, i retningslinjerne af 2014], nemlig »indgåelse af andre forpligtelser, som gør investeringen irreversibel«, da fortolkes således, at enhver anden forpligtelse – med undtagelse af køb af grunde og forberedende arbejde (såsom indhentelse af en byggetilladelse) – gør investeringen irreversibel, uafhængigt af omkostningerne ved den indgåede forpligtelse?

7) Skal […] [Unionens] bestemmelser om statsstøtte, navnlig begrebet [»projektets påbegyndelse«] i punkt 19, nr. 44, i [retningslinjerne af 2014], fortolkes således, at de ufravigelige betingelser for [projektets påbegyndelse] er eksistensen af en brugsret for producenten til grunden og en national tilladelse til at gennemføre investeringsprojektet?

8) Såfremt det forrige spørgsmål besvares bekræftende, skal begrebet »national tilladelse til at gennemføre et investeringsprojekt« da fortolkes i lyset af den nationale lovgivning, og kan der i denne henseende kun være tale om en tilladelse, på grundlag af hvilken byggearbejdet i forbindelse med investeringsprojektet gennemføres?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten med hensyn til det første til det sjette spørgsmål

28 Kommissionen har gjort gældende, at det første til det sjette spørgsmål, henset til besvarelsen af det syvende og det ottende spørgsmål, ikke kan antages til realitetsbehandling eller i det mindste er irrelevante, hvorfor det er ufornødent at besvare dem.

29 Kommissionen har for det første anført, at retningslinjerne af 2014 kun har bindende virkning i forhold til Kommissionen selv, og at de ikke skaber selvstændige retlige forpligtelser for medlemsstaterne, som kun er bundet af de afgørelser, som Kommissionen retter til dem i henhold til de retningslinjer, der svarer til den pågældende foranstaltning. Punkt 19, nr. 44, punkt 126 og fodnote 66 i retningslinjerne af 2014 er følgelig ikke retsregler, som Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn) skal anvende direkte inden for rammerne af hovedsagen.

30 Det skal bemærkes, at det alene er Kommissionen, der underlagt Unionens retsinstansers efterprøvelse er kompetent til at træffe afgørelse om støtteforanstaltningernes forenelighed med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 3, TEUF. Kommissionen råder i denne forbindelse over et vidt skøn, hvis udøvelse indebærer komplicerede økonomiske og sociale vurderinger. Kommissionen kan som led i udøvelsen af sit skøn vedtage vejledende regler med henblik på at fastsætte de kriterier, som den påtænker at lægge til grund for sin vurdering af medlemsstaternes påtænkte støtteforanstaltningers forenelighed med det indre marked (dom af 15.12.2022, Veejaam og Espo, C-470/20, EU:C:2022:981, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

31 Med vedtagelsen af sådanne vejledende regler og med offentliggørelsen heraf, hvorved det tilkendegives, at Kommissionen vil anvende dem på de af reglerne omhandlede tilfælde, har den pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af det nævnte skøn, og den kan principielt ikke fravige disse regler uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for en tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger såsom ligebehandlingsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (dom af 15.12.2022, Veejaam og Espo, C-470/20, EU:C:2022:981, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

32 Heraf følger, at virkningen af en vedtagelse af de vejledende regler, der er indeholdt i retningslinjerne af 2014, er begrænset til, at Kommissionen har pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af sit skøn, idet Kommissionen, hvis en medlemsstat anmelder en påtænkt statsstøtte, som er i overensstemmelse med disse regler, i princippet skal godkende den påtænkte støtte (dom af 15.12.2022, Veejaam og Espo, C-470/20, EU:C:2022:981, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

33 Det følger heraf, at retningslinjerne af 2014 ikke kan skabe selvstændige forpligtelser for medlemsstaterne (dom af 15.12.2022, Veejaam og Espo, C-470/20, EU:C:2022:981, præmis 32).

34 Når dette er sagt, er afgørelsen af 2017 i henhold til artikel 288, stk. 4, TEUF bindende for Republikken Estland, som den er rettet til.

35 Som generaladvokaten har anført i punkt 30 i forslaget til afgørelse, henviser afgørelsen af 2017 udtrykkeligt til flere bestemmelser i retningslinjerne af 2014.

36 Navnlig citeres og fortolkes i 42. betragtning til afgørelsen af 2017 fodnote 66 i retningslinjerne af 2014, og 43. betragtning til denne afgørelse angiver, at »[d]e myndigheder, der tildeler støtten, skal […] læse og fortolke fodnote 66 […] [under hensyntagen til]« »definitionen af begrebet »projektets påbegyndelse« i punkt 19, nr. 44, i [retningslinjerne af 2014]«, og i 44. betragtning til nævnte afgørelse henvises der til tilfælde, hvor »[…] den myndighed, der tildeler støtten, finder, at arbejdet vedrørende et specifikt projekt er påbegyndt, som omhandlet i punkt 19, nr. 44, i [retningslinjerne af 2014], før den 1. januar 2017«.

37 Det må således konstateres, at afgørelsen af 2017 i overensstemmelse med ordlyden af 42.-44. betragtning hertil under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede pålægger de kompetente estiske myndigheder at anvende disse bestemmelser i retningslinjerne af 2014 på den måde, som disse betragtninger tillægger dem, hvilket kan give de pågældende bestemmelser en bindende karakter.

38 Eftersom den forelæggende ret er blevet forelagt en tvist vedrørende lovligheden af en bindende vurdering fra Elering, som på baggrund 42.-44. betragtning til afgørelsen af 2017 anvendte disse bestemmelser i retningslinjerne af 2014, skal dens spørgsmål vedrørende fortolkningen af punkt 19, nr. 44, og fodnote 66 i disse retningslinjer antages til realitetsbehandling.

39 For det andet har Kommissionen anført, at det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at det estiske forsvarsministerium afslog at godkende de planlagte byggeprojekter for vindmølleparken, og at kommunalbestyrelsen i Toila følgelig afslog at udstede de byggetilladelser, som EWP havde ansøgt om. Disse omstændigheder synes at indikere, at alle de nationale tilladelser, der var nødvendige for gennemførelsen af det pågældende projekt som omhandlet i 42. betragtning til afgørelsen af 2017, ikke var tilgængelige før den 31. december 2016. Det fremgår derfor, at dette projekt den

1. januar 2017 ikke befandt sig på et sådant udviklingsstadium, at det forekom højst sandsynligt, at det ville blive fuldført og skulle være omfattet af støtten på grundlag af den eksisterende støtteordning som omhandlet i denne 42. betragtning.

40 En sådan indsigelse følger imidlertid ikke alene af en fortolkning af de EU-retlige bestemmelser, som det syvende og det ottende spørgsmål vedrører, men ligeledes af anvendelsen af disse bestemmelser på de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen samt af fortolkningen og anvendelsen af de relevante bestemmelser i estisk ret på disse faktiske omstændigheder.

41 Det følger af Domstolens faste praksis, at proceduren efter artikel 267 TEUF er et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre den for dem verserende tvist (dom af 15.9.2011, Unió de Pagesos de Catalunya, C 197/10, EU:C:2011:590, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).

42 Inden for rammerne af denne procedure, som er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, er det alene den nationale ret, der har kompetence til at fastlægge og vurdere hovedsagens faktiske omstændigheder og til at fortolke og anvende national ret (dom af 24.7.2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

43 Navnlig har Domstolen gentagne gange fastslået, at det ikke inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse tilkommer den at udtale sig om fortolkningen af nationale bestemmelser, idet en sådan fortolkning således henhører under de nationale domstoles enekompetence (dom af 25.11.2020, Sociálna poisťovňa, C-799/19, EU:C:2020:960, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

44 Det følger af ovenstående betragtninger, at det første til det sjette spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Det første og det sjette spørgsmål vedrørende begrebet »projektets påbegyndelse« som omhandlet i punkt 19, nr. 44, i retningslinjerne af 2014, sammenholdt med 42. betragtning til afgørelsen af 2017

45 Med det første og det sjette spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om punkt 19, nr. 44, i retningslinjerne af 2014, sammenholdt med 42. betragtning til afgørelsen af 2017, skal fortolkes således, at begrebet »projektets påbegyndelse« for det første betegner påbegyndelsen af ethvert arbejde på et investeringsprojekt, uanset hvilket arbejde, eller kun betegner påbegyndelsen af et arbejde, der har sammenhæng med anlæggelsen af et investeringsprojekt, hvormed der skal produceres energi fra vedvarende energikilder, og for det andet enhver anden forpligtelse med undtagelse af køb af grunde og forberedende arbejde som omhandlet i dette punkt 19, nr. 44.

46 Det bemærkes indledningsvis, at ifølge Domstolens faste praksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den udgør en del af (dom af 8.6.2023, Fastweb m.fl. (Faktureringshyppighed), C-468/20, EU:C:2023:447, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

47 I henhold til det første og det tredje tilfælde i punkt 19, nr. 44, i retningslinjerne af 2014 omfatter begrebet »projektets påbegyndelse« »påbegyndelsen af arbejdet på investeringsprojektet« eller »indgåelse af andre forpligtelser, som gør investeringen irreversibel«. Denne bestemmelse præciserer endvidere, at »køb af grunde og forberedende arbejde såsom indhentning af tilladelser og indledende gennemførlighedsundersøgelser [ikke betragtes] som en påbegyndelse af projektet«.

48 Selv om det således klart fremgår af den pågældende bestemmelses ordlyd, at arbejder, der er nødvendige for gennemførelsen af investeringsprojektet, såsom opførelsen i hovedsagen af vindmålemaster og udførelsen af eltilslutninger, ikke udgør forberedende arbejde som omhandlet i den samme bestemmelse og derfor kan være omfattet af begrebet »projektets påbegyndelse« som omhandlet i punkt 19, nr. 44, i retningslinjerne af 2014, såfremt de betingelser, der er fastsat i denne bestemmelse, er opfyldt, må det konstateres, at den pågældende bestemmelse ikke præcist identificerer arten af de omhandlede arbejder eller af de forpligtelser, som gør investeringen irreversibel, og heller ikke fastsætter en tærskel, fra hvilken de påbegyndte arbejder skal anses for at opfylde disse betingelser.

49 Som generaladvokaten har anført i punkt 37-39 i forslaget til afgørelse, har begrebet »projektets påbegyndelse« i forbindelse med 42. betragtning til afgørelsen af 2017 imidlertid til formål at afgøre, hvilke producenter der kan indrømmes status som »eksisterende producent« af vedvarende energi, der kan modtage statsstøtte i henhold til en eksisterende støtteordning.

50 Det fremgår af denne 42. betragtning, at det er »de producenter, hvis projekt den 1. januar 2017 befandt sig på et udviklingstrin, hvor det med yderst høj sandsynlighed ville kunne fuldføres«, der af de myndigheder, som tildeler støtten, kan anses for at være »eksisterende producenter«.

51 Eftersom nævnte 42. betragtning kræver, at det pågældende projekt på dette tidspunkt befandt sig på et »udviklingstrin«, hvor det med yderst høj sandsynlighed ville kunne fuldføres, kan det ikke antages, at enhver påbegyndelse af arbejde på investeringsprojektet, uanset hvilket arbejde, opfylder et sådant kriterium.

52 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 43 i forslaget til afgørelse, følger det tværtimod heraf, at det omhandlede arbejde skal være så fremskredent, at den pågældende investering den 1. januar 2017 er gjort irreversibel, og at bygherren kan sidestilles med en eksisterende producent af vedvarende energi.

53 I forbindelse med 42. betragtning til afgørelsen af 2017 skal begrebet »projektets påbegyndelse« som omhandlet i punkt 19, nr. 44, i retningslinjerne af 2014 derfor i alle tilfælde forstås således, at det sigter mod en status for det omhandlede arbejde, der gør det muligt at sidestille bygherren med en eksisterende producent af vedvarende energi.

54 Det er derfor kun en forpligtelse, der den 1. januar 2017 har bragt investeringsprojektet til et »udviklingstrin«, hvor det med yderst høj sandsynlighed ville kunne fuldføres, og at det pågældende projekt således i det væsentlige var irreversibelt, der i denne sammenhæng kan være omfattet af begrebet »projektets påbegyndelse«.

55 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 44-46 i forslaget til afgørelse, kan en sådan tærskel kun anses for at være nået på dette tidspunkt, hvis alt forberedende arbejde har fundet sted, og den indgåede forpligtelse, henset til dens art og omkostninger, var tilstrækkelig væsentlig i forhold til det pågældende investeringsprojekts samlede omkostninger.

56 Selv om det påhviler den forelæggende ret, som er den eneste, der råder over alle de relevante oplysninger, at vurdere, om status for arbejdet med opførelsen af den planlagte vindmøllepark på dette tidspunkt gjorde det muligt at fastslå, at det med yderst høj sandsynlighed ville kunne fuldføres, synes de oplysninger, som Domstolen råder over, at indikere, at opførelsen af vindmålemaster og udførelsen af eltilslutninger til transmissionssystemet i det foreliggende tilfælde ikke udgjorde en sådan »påbegyndelse af projektet«, der gør det muligt at sidestille EWP med en »eksisterende producent« af vedvarende energi, idet det alene er påbegyndelsen af arbejdet med opførelsen af vindmøller, der producerer vedvarende energi, eller endog en irreversibel forpligtelse vedrørende disse vindmøller, som synes at udgøre den væsentligste del af det i hovedsagen omhandlede investeringsprojekt, der kan give denne en sådan status.

57 Henset til ovenstående betragtninger skal det første og det sjette spørgsmål besvares med, at punkt 19, nr. 44, i retningslinjerne af 2014, sammenholdt med 42. betragtning til afgørelsen af 2017, skal fortolkes således, at begrebet »projektets påbegyndelse« omfatter dels påbegyndelsen af et arbejde, der har sammenhæng med anlæggelsen af et investeringsprojekt, hvormed der skal produceres energi fra vedvarende energikilder, dels enhver anden forpligtelse, som, henset til dens art og omkostninger, bringer det pågældende investeringsprojekt til et udviklingstrin den 1. januar 2017, hvor det med yderst høj sandsynlighed ville kunne fuldføres.

Det andet, det fjerde og det femte spørgsmål vedrørende den vurdering, som den kompetente nationale myndighed skal foretage i henhold til punkt 19, nr. 44, i retningslinjerne af 2014, sammenholdt med 42.-44. betragtning til afgørelsen af 2017

58 Med det andet, det fjerde og det femte spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om punkt 19, nr. 44, i retningslinjerne af 2014, sammenholdt med 42.-44. betragtning til afgørelsen af 2017, skal fortolkes således, at den kompetente nationale myndighed med henblik på at fastslå, at »projektets påbegyndelse« som omhandlet i dette punkt 19, nr. 44, foreligger, er forpligtet til i hver enkelt sag at foretage en i givet fald økonomisk og grundig analyse af det pågældende investeringsprojekts udviklingstrin og af sandsynligheden for, at projektet ville kunne fuldføres, eller således, at den kompetente nationale myndighed kan begrænse sig til at foretage en rent faktuel eller formel vurdering.

59 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at 42.-44. betragtning til afgørelsen af 2017 bl.a. præciserer, at det er de producenter, hvis projekt den 1. januar 2017 befandt sig på et udviklingstrin, hvor det med yderst høj sandsynlighed ville kunne fuldføres, der af »de myndigheder, som tildeler støtten, skal [anses] […] for at være eksisterende producenter«, og at »medlemsstaterne via deres kompetente myndigheder fortsat er ansvarlige for, at støtteforanstaltninger gennemføres korrekt«, og at såfremt »den myndighed, der tildeler støtten, finder«, at arbejdet vedrørende et specifikt projekt er påbegyndt som omhandlet i punkt 19, nr. 44, i retningslinjerne af 2014 før den 1. januar 2017, er Kommissionen af den opfattelse, at denne vurdering vedrører projektet som sådan. Det anføres ligeledes i disse betragtninger, at »de myndigheder, der tildeler støtten, […] skal læse og fortolke« fodnote 66 i disse retningslinjer under hensyntagen til definitionen af begrebet »projektets påbegyndelse« i dette punkt 19, nr. 44.

60 Det fremgår derfor utvetydigt af 42.-44. betragtning til afgørelsen af 2017, at den kompetente myndighed i forbindelse med denne afgørelse skal foretage en kontrol i hver enkelt sag, som vedrører spørgsmålet om, hvorvidt det pågældende projekt den 1. januar 2017 befandt sig på et sådant udviklingstrin, hvor det med yderst høj sandsynlighed ville kunne fuldføres. En sådan vurdering kan imidlertid ikke gøres til genstand for en rent formel kontrol og kan alt efter omstændighederne kræve en grundig økonomisk analyse.

61 Denne konstatering afkræftes ikke af betragtningerne i præmis 61 og 68 i dom af 5. marts 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172). I disse præmisser udelukkede Domstolen ganske vist i det væsentlige, at de kompetente nationale myndigheder kunne foretage komplekse økonomiske vurderinger i hver enkelt sag, og begrænsede disse myndigheders beføjelser til faktuelle og formelle konstateringer. En sådan begrænsning blev imidlertid fastslået for så vidt angår anvendelsen af artikel 8, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 800/2008 af 6. august 2008 om visse former for støttes forenelighed med fællesmarkedet i henhold til […] artikel [107 TEUF og 108 TEUF] (Generel gruppefritagelsesforordning) (EUT 2008, L 214, s. 3), som skal anvendes ensartet i medlemsstaterne ved hjælp af klare og enkle kriterier, der skal anvendes. Disse betragtninger vedrørte desuden den pågældende støttes formodede eller reelle tilskyndelsesvirkning.

62 I det foreliggende tilfælde blev tilskyndelsesvirkningen af den estiske støtteordning, der fandt anvendelse før de ændringer, der var omhandlet i afgørelsen af 2017, derimod endeligt fastslået af Kommissionen i denne afgørelse, således at den vurdering, der påhviler den kompetente nationale myndighed, udelukkende vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en berettiget forventning hos bygherren, der begrunder en beskyttelse, om at blive tildelt støtte i henhold til denne støtteordning. En sådan undersøgelse skal nødvendigvis foretages i hver enkelt sag og kan ikke anses for at være begrænset til en rent faktuel eller formel vurdering.

63 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet, det fjerde og det femte spørgsmål besvares med, at punkt 19, nr. 44, i retningslinjerne af 2014, sammenholdt med 42.-44. betragtning til afgørelsen af 2017, fortolkes således, at den kompetente nationale myndighed med henblik på at fastslå, at »projektets påbegyndelse« som omhandlet i dette punkt 19, nr. 44, foreligger, er forpligtet til i hver enkelt sag at foretage en analyse af det pågældende investeringsprojekts udviklingstrin og af sandsynligheden for, at projektet ville kunne fuldføres, som ikke kan begrænses til en rent faktuel eller formel vurdering og efter omstændighederne kan kræve en grundig økonomisk analyse.

Det tredje, det syvende og det ottende spørgsmål vedrørende begrebet »national tilladelse« som omhandlet i punkt 19, nr. 44, i retningslinjerne af 2014, sammenholdt med 42. betragtning til afgørelsen af 2017

64 Med det tredje, det syvende og det ottende spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om punkt 19, nr. 44, i retningslinjerne af 2014, sammenholdt med 42. betragtning til afgørelsen af 2017, skal fortolkes således, at

– begrebet »projektets påbegyndelse« som omhandlet i dette punkt 19, nr. 44, nødvendigvis indebærer, at bygherren råder over en ret til at udnytte den grund, hvorpå det pågældende investeringsprojekt skal udvikles, og den nødvendige nationale tilladelse til at gennemføre dette projekt

– begrebet »nødvendig national tilladelse til at gennemføre projektet« som omhandlet i denne 42. betragtning skal fortolkes i lyset af national ret og således, at det gør det muligt at gennemføre arbejdet på det pågældende investeringsprojekt, og

– der skal tages hensyn til en verserende tvist, der vedrører et afslag på en sådan tilladelse og hindrer fortsættelsen af dette projekt, ved vurderingen af det pågældende projekts udviklingstrin.

65 I denne henseende fremgår det af punkt 19, nr. 44, i retningslinjerne af 2014, at »indhentning af tilladelser« henhører under »forberedende arbejde« og således ikke udgør en »påbegyndelse af arbejdet« som omhandlet i denne bestemmelse. Desuden kræves det utvetydigt i 42. betragtning til afgørelsen af 2017, at bygherren har »indhentet den nødvendige nationale tilladelse til at gennemføre projektet«, og at vedkommende har »et retskrav på at udnytte den grund, hvor projektet skal udvikles«.

66 Det følger for det første heraf, at begrebet »påbegyndelsen af arbejdet« i dette punkt 19, nr. 44, i forbindelse med denne 42. betragtning nødvendigvis indebærer, at bygherren har ret til at udnytte den grund, hvorpå det pågældende investeringsprojekt skal udvikles, og har en national tilladelse, der er nødvendig for gennemførelsen af dette projekt.

67 Eftersom disse bestemmelser vedrører en »national« tilladelse uden at præcisere, således som generaladvokaten har anført i punkt 52 i forslaget til afgørelse, hvilken type tilladelse der kræves, skal begrebet »national tilladelse« dernæst fortolkes i lyset af national ret.

68 Det følger endvidere af konstateringerne i nærværende doms præmis 52-55 og 62 i forbindelse med den vurdering, som det påhviler den kompetente nationale myndighed at foretage vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en berettiget forventning hos bygherren, der begrunder en beskyttelse, om at blive tildelt støtte i henhold til en eksisterende støtteordning, at denne myndighed skal efterprøve, om det på datoen den 1. januar 2017 fremgik af det omhandlede arbejdes status, at det med yderst høj sandsynlighed ville kunne fuldføres, således at dette projekt i det væsentlige var irreversibelt og dermed gjorde det muligt at sidestille bygherren med en »eksisterende producent« af vedvarende energi.

69 Det følger heraf, at den type tilladelse, der kræves i henhold til punkt 19, nr. 44, i retningslinjerne af 2014, sammenholdt med 42. betragtning til afgørelsen af 2017, også skal gøre det muligt at fastslå, at dette projekt med yderst høj sandsynlighed ville kunne fuldføres og dermed sidestille bygherren med en »eksisterende producent« af vedvarende energi.

70 Som det er anført i denne doms præmis 56, ville alene påbegyndelsen af arbejdet med opførelse af vindmøller, der producerer vedvarende energi, eller en irreversibel forpligtelse vedrørende disse sidstnævnte imidlertid i det foreliggende tilfælde have gjort det muligt at sidestille EWP med en sådan producent, således at den nødvendige nationale tilladelse burde have gjort det muligt at udføre disse arbejder.

71 Selv om det påhviler den forelæggende ret, som er den eneste, der råder over alle de relevante oplysninger, i lyset af disse krav at afgøre, hvilken type national tilladelse EWP i det foreliggende tilfælde skulle have, synes de oplysninger, som Domstolen råder over, at angive, at byplanlægningsdokumenter i henhold til estisk ret ikke i sig selv gør det muligt at udføre de i hovedsagen omhandlede arbejder med opførelse af vindmøller, men at udførelsen af disse arbejder stadig i form af endelige nationale tilladelser kræver indhentelse af byggetilladelse, således at det fremgår, at det er disse tilladelser, der skal anses for at være den krævede »nationale tilladelse«.

72 Hvad endelig angår den omstændighed, at der foreligger en verserende tvist vedrørende et afslag på en sådan tilladelse, som hindrer fortsættelsen af det pågældende investeringsprojekt, påhviler det den kompetente nationale myndighed, henset til de konstateringer, der senest er foretaget i denne doms præmis 68, ikke at spekulere i udfaldet af en sådan tvist, men at støtte sin afgørelse på den retlige og faktiske situation, der var gældende den 1. januar 2017.

73 Uanset udfaldet af en sådan retssag kan en virksomhed, der på dette tidspunkt ikke var i besiddelse af den nødvendige nationale tilladelse til at gennemføre projektet, ikke på dette tidspunkt anses for at have en beskyttelsesværdig berettiget forventning om at modtage støtte i henhold til en eksisterende støtteordning.

74 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje, det syvende og det ottende spørgsmål besvares med, at punkt 19, nr. 44, i retningslinjerne af 2014, sammenholdt med 42. betragtning til afgørelsen af 2017, fortolkes således, at

– begrebet »projektets påbegyndelse« som omhandlet i dette punkt 19, nr. 44, nødvendigvis indebærer, at bygherren har ret til at udnytte den grund, hvor det pågældende investeringsprojekt skal udvikles, og har den nødvendige nationale tilladelse til at gennemføre projektet

– begrebet »nødvendig national tilladelse til at gennemføre projektet«, der er omhandlet i denne 42. betragtning, skal fortolkes i lyset af national ret og således, at denne tilladelse i sin egenskab af endelig national tilladelse gør det muligt at foretage arbejdet på det pågældende investeringsprojekt

– den omstændighed, at der forelå en tvist, der verserede den 1. januar 2017, og som vedrørte et afslag på en sådan tilladelse og hindrede fortsættelsen af dette projekt, ikke skal tages i betragtning ved vurderingen af det pågældende projekts udviklingstrin på dette tidspunkt.

Sagsomkostninger

75 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

1) Punkt 19, nr. 44, i Kommissionens meddelelse med overskriften »Retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020«, sammenholdt med 42. betragtning til Kommissionens afgørelse C(2017) 8456 af 6. december 2017 om ændringer af den estiske støtteordning for vedvarende energikilder og kraftvarmeproduktion (statsstøtte SA.47354 (2017/NN)),

skal fortolkes således, at

begrebet »projektets påbegyndelse« omfatter dels påbegyndelsen af et arbejde, der har sammenhæng med anlæggelsen af et investeringsprojekt, hvormed der skal produceres energi fra vedvarende energikilder, dels enhver anden forpligtelse, som, henset til dens art og omkostninger, bringer det pågældende investeringsprojekt til et udviklingstrin den 1. januar 2017, hvor det med yderst høj sandsynlighed ville kunne fuldføres.

2) Punkt 19, nr. 44, i Kommissionens meddelelse med overskriften »Retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020«, sammenholdt med 42.-44. betragtning til afgørelse C(2017) 8456,

skal fortolkes således, at

den kompetente nationale myndighed med henblik på at fastslå, at »projektets påbegyndelse« som omhandlet i dette punkt 19, nr. 44, foreligger, er forpligtet til i hver enkelt sag at foretage en analyse af det pågældende investeringsprojekts udviklingstrin og af sandsynligheden for, at projektet ville kunne fuldføres, som ikke kan begrænses til en rent faktuel eller formel vurdering og efter omstændighederne kan kræve en grundig økonomisk analyse.

3) **Punkt 19, nr. 44, i Kommissionens meddelelse med overskriften »Retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020«, sammenholdt med 42. betragtning til afgørelse C(2017) 8456,**

skal fortolkes således, at

– **begrebet »projektets påbegyndelse« som omhandlet i dette punkt 19, nr. 44, nødvendigvis indebærer, at bygherren har ret til at udnytte den grund, hvor det pågældende investeringsprojekt skal udvikles, og har den nødvendige nationale tilladelse til at gennemføre projektet**

– **begrebet »nødvendig national tilladelse til at gennemføre projektet«, der er omhandlet i denne 42. betragtning, skal fortolkes i lyset af national ret og således, at denne tilladelse i sin egenskab af endelig national tilladelse gør det muligt at foretage arbejdet på det pågældende investeringsprojekt**

– **den omstændighed, at der forelå en tvist, der verserede den 1. januar 2017, og som vedrørte et afslag på en sådan tilladelse og hindrede fortsættelsen af dette projekt, ikke skal tages i betragtning ved vurderingen af det pågældende projekts udviklingstrin på dette tidspunkt.**

Underskrifter