Υπόθεση C-11/22

Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 98, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου

Ημερομηνία καταθέσεως:

5 Ιανουαρίου 2022

Αιτούν δικαστήριο:

Διοικητικό πρωτοδικείο του Ταλίν (Εσθονία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

5 Ιανουαρίου 2022

Προσφεύγουσα:

Est Wind Power OÜ

Καθής:

AS Elering

Αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης

Προσφυγή της Est Wind Power OÜ με την οποία ζητείται, αφενός, να ακυρωθεί η απόφαση της Elering AS της 13ης Απριλίου 2021 που έκρινε ότι το επενδυτικό έργο της Est Wind Power OÜ δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις που αφορούν τη χορήγηση ενισχύσεων για παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές στο πλαίσιο του εγκριθέντος με απόφαση περί κρατικής ενισχύσεως καθεστώτος ενισχύσεων και, αφετέρου, να υποχρεωθεί η Elering AS να επανεξετάσει την αίτηση της Est Wind Power OÜ.

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, που υποβλήθηκε δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, αφορά την ερμηνεία των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης που διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις, ιδίως του σημείου 19 (44) και της υποσημειώσεως 66, στο σημείο 126, της ανακοινώσεως της Επιτροπής με τίτλο «Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

ενέργειας (2014-2020)», καθώς και της αποφάσεως της Επιτροπής, της 6ης Δεκεμβρίου 2017, σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.47354 (2017/NN).

Προδικαστικά ερωτήματα

1. Πρέπει οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις, ιδίως ο πρώτος εναλλακτικός ορισμός του όρου «έναρξη εργασιών» στο σημείο 19 (44) της ανακοινώσεως της Επιτροπής με τίτλο «Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020)», ήτοι «έναρξη των εργασιών κατασκευής για την επένδυση», να ερμηνεύονται υπό την έννοια ότι ο ορισμός αυτός καλύπτει την έναρξη εργασιών κατασκευής που συνδέονται με οποιοδήποτε επενδυτικό έργο ή μόνον την έναρξη εργασιών συνδεόμενων με το επενδυτικό έργο που αφορά την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές;

2. Πρέπει οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις, ιδίως ο πρώτος εναλλακτικός ορισμός του όρου «έναρξη εργασιών» στο σημείο 19 (44) της ανακοινώσεως της Επιτροπής με τίτλο «Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020)», ήτοι «έναρξη των εργασιών κατασκευής για την επένδυση», να ερμηνεύονται υπό την έννοια ότι η αρμόδια αρχή του κράτους μέλους, σε περίπτωση που έχει διαπιστώσει την έναρξη εργασιών κατασκευής που συνδέονται με επένδυση, οφείλει να εξετάσει επιπλέον, βάσει της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, σε ποιο στάδιο εξελίξεως βρίσκεται το επενδυτικό έργο και πόσο πιθανή είναι η περάτωσή του;

3. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο προηγούμενο ερώτημα: μπορούν να ληφθούν υπόψη, κατά την εξέταση του σταδίου εξελίξεως του επενδυτικού έργου, και άλλες αντικειμενικές περιστάσεις, όπως για παράδειγμα εκκρεμείς νομικές διαφορές που εμποδίζουν τη συνέχιση του επενδυτικού έργου;

4. Έχει σημασία, στην προκειμένη περίπτωση, το γεγονός ότι στις σκέψεις 61 και 68 της αποφάσεως Eesti Pagar, C-349/17, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαπίστωσε ότι η ύπαρξη ή μη χαρακτήρα κινήτρου δεν μπορεί να θεωρηθεί ως κριτήριο σαφές και απλό ως προς την εφαρμογή του από τις εθνικές αρχές, καθόσον, ιδίως, η επαλήθευσή του θα απαιτούσε, κατά περίπτωση, περίπλοκες οικονομικές εκτιμήσεις και, ως εκ τούτου, τέτοιο κριτήριο δεν είναι σύμφωνο με την απαίτηση τα κριτήρια για την εφαρμογή μιας εξαιρέσεως να είναι σαφή και απλά στην εφαρμογή τους από τις εθνικές αρχές;

5. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο προηγούμενο ερώτημα: πρέπει οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις, ιδίως η υποσημείωση 66, στο σημείο 126, της ανακοινώσεως της Επιτροπής με τίτλο «Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020)» σε συνδυασμό με το σημείο 19 (44) της ίδιας ανακοινώσεως, να ερμηνεύονται υπό την έννοια ότι η εθνική αρχή

ΕΠΙΣΗΜΗ ΜΕΤΑΦΡΑΣΗ

δεν οφείλει να προβεί σε οικονομική εκτίμηση του επενδυτικού έργου, κατά περίπτωση, στο πλαίσιο εξετάσεως του κριτηρίου της ενάρξεως των εργασιών;

6. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο προηγούμενο ερώτημα: πρέπει οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις, ιδίως ο τελευταίος εναλλακτικός ορισμός του όρου «έναρξη εργασιών» στο σημείο 19 (44) της ανακοινώσεως της Επιτροπής με τίτλο «Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020)», ήτοι «άλλη δέσμευση που καθιστά την επένδυση αμετάκλητη», να ερμηνεύονται υπό την έννοια ότι οποιαδήποτε άλλη δέσμευση –πλην της αγοράς οικοπέδων και των προπαρασκευαστικών εργασιών (όπως η έκδοση οικοδομικής άδειας)– καθιστά την επένδυση αμετάκλητη, ανεξαρτήτως του κόστους της αναληφθείσας δεσμεύσεως;

7. Πρέπει οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις, ιδίως ο όρος «έναρξη εργασιών» στο σημείο 19 (44) της ανακοινώσεως της Επιτροπής με τίτλο «Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020)», να ερμηνεύονται υπό την έννοια ότι οι απαραίτητες προϋποθέσεις για την έναρξη εργασιών είναι η ύπαρξη δικαιώματος χρήσης του οικοπέδου εκ μέρους του παραγωγού και η ύπαρξη εθνικής άδειας για την υλοποίηση του επενδυτικού έργου;

8. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο προηγούμενο ερώτημα: Πρέπει η έννοια της «εθνικής άδειας για την υλοποίηση επενδυτικού έργου» να ερμηνεύεται υπό το φως του εθνικού δικαίου και μπορεί να πρόκειται, συναφώς, μόνο για άδεια βάσει της οποίας πραγματοποιούνται οι εργασίες κατασκευής που αφορούν το επενδυτικό έργο;

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020)» (ΕΕ 2014, C 200, σ. 1, στο εξής: κατευθυντήριες γραμμές), αριθ. 19 (44) και υποσημείωση 66 στο σημείο 126.

Απόφαση C(2017) 8456 τελικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 6ης Δεκεμβρίου 2017 «αφορά: ενίσχυση SA.47354 (2017/NN) – πρόταση της Εσθονίας για την τροποποίηση του καθεστώτος ενισχύσεων που αφορά την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και τη συμπαραγωγή» (στο εξής: απόφαση περί ενισχύσεως SA.47354).

Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Μαρτίου 2019, Eesti Pagar, C-349/17, (EU:C:2019:172), σκέψεις 61 και 68.

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Οι σχετικές εθνικές διατάξεις

Νόμος για την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας (στο εξής: ELTS)

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

1 Το αιολικό πάρκο Päite-Vaivina περιλαμβάνει 28 ανεμογεννήτριες, συνολικής ισχύος 64,4 MW, που πρόκειται να εγκατασταθούν σε 28 οικόπεδα. Στις 27 Απριλίου 2004, η Est Wind Power OÜ (στο εξής: Est Wind Power) συνήψε σύμβαση συνδέσεως με την Elering AS (στο εξής: Elering) και κατέβαλε τέλη συνδέσεως ύψους 522 813,93 ευρώ. Κατά το έτος 2008, η Est Wind Power εγκατέστησε τους ανεμολογικούς μετρητικούς ιστούς του αιολικού πάρκου Päite-Vaivina και υποβλήθηκε σε δαπάνη ύψους 212 002,15 ευρώ. Στις 11 Μαΐου 2010, η Est Wind Power απέκτησε δικαιώματα επιφανείας όσον αφορά τα οικόπεδα του αιολικού πάρκου Päite-Vaivina. Στις 19 Ιανουαρίου 2016, το δημοτικό συμβούλιο της πόλης Toila καθόρισε τους όρους σχεδιασμού του αιολικού πάρκου Päite-Vaivina. Στις 4 Φεβρουαρίου 2016, η Est Wind Power υπέβαλε αίτηση οικοδομικής άδειας για την κατασκευή του αιολικού πάρκου. Στις 20 Απριλίου 2016, το Υπουργείο Άμυνας αρνήθηκε να εγκρίνει τα σχέδια κατασκευής του αιολικού πάρκου και το δημοτικό συμβούλιο της πόλης Toila απέρριψε τη χορήγηση οικοδομικής άδειας με πράξη της 26ης Απριλίου 2016.

2 Στις 29 Σεπτεμβρίου 2020, η Est Wind Power ζήτησε από την Elering, βάσει του άρθρου 59, παράγραφος 2^3, του ELTS, να εκτιμήσει εάν το επενδυτικό έργο σχετικά με το αιολικό πάρκο που επρόκειτο να κατασκευαστεί στην περιοχή Päite-Vaivina, στον Δήμο του Toila (στο εξής: αιολικό πάρκο Päite-Vaivina), πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 59, παράγραφος 2^2, του ELTS.

3 Στην υπ' αριθ. 22-7/2020/29-5 έκθεση αξιολογήσεως, της 13ης Απριλίου 2021, η Elering διαπίστωσε ότι το αιολικό πάρκο Päite-Vaivina της Est Wind Power δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις του άρθρου 59, παράγραφος 2^2, του ELTS, διότι, έως τις 31 Δεκεμβρίου 2016, η Est Wind Power δεν είχε εκκινήσει εργασίες κατασκευής για το επενδυτικό έργο του αιολικού πάρκου κατά την έννοια του άρθρου 59, παράγραφος 2^2, του ELTS και δεν είχε αναλάβει καμία δέσμευση που να καθιστά το επενδυτικό έργο αμετάκλητο, κατά την έννοια του άρθρου 59, παράγραφος 2^2, σημείο 4, του ELTS. Η προσφεύγουσα ανέλαβε αμετάκλητες δεσμεύσεις μόνον υπό τη μορφή του τέλους συνδέσεως και της παραγγελίας ανεμολογικού μετρητικού ιστού. Αυτές δεν συνιστούσαν ουσιώδες τμήμα του συνολικού κόστους του επενδυτικού έργου και δεν μπορούσαν να καταδείξουν ότι στις 31 Δεκεμβρίου 2016 το έργο βρισκόταν σε στάδιο βάσει του οποίου η περάτωσή του ήταν πολύ πιθανή. Επιπλέον, η προσφεύγουσα δεν διέθετε το αναγκαίο δικαίωμα ανοικοδομήσεως για να υλοποιήσει το επενδυτικό έργο του αιολικού πάρκου Päite-Vaivina. Το συνολικό κόστος για το επενδυτικό έργο του αιολικού πάρκου Päite-Vaivina ανέρχεται σε 67 224 000 ευρώ.

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

4 Στις 13 Μαΐου 2021, η Est Wind Power άσκησε προσφυγή ενώπιον του διοικητικού πρωτοδικείου του Ταλίν και ζήτησε να ακυρωθεί η έκθεση αξιολογήσεως της Elering, της 13ης Απριλίου 2021, και να υποχρεωθεί η Elering να επανεξετάσει την αίτηση της Est Wind Power.

Κύρια επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

5 Η προσφεύγουσα προβάλλει ότι η έκθεση αξιολογήσεως της Elering, της 13ης Απριλίου 2021, είναι παράνομη. Υποστηρίζει ότι ανέλαβε αμετάκλητη δέσμευση σε σχέση με το αιολικό πάρκο Päite-Vaivina και ότι είχε πραγματοποιήσει επενδύσεις ύψους ανώτερου των 2,1 εκατομμυρίων ευρώ έως την 31η Δεκεμβρίου 2016.

6 Το άρθρο 59, παράγραφος 2^2, σημείο 4, του ELTS εξαιρεί τις δαπάνες αγοράς ακινήτων από τις αμετάκλητες επενδύσεις, δεδομένου ότι τα ακίνητα θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για διάφορους σκοπούς. Ωστόσο, τα δικαιώματα επιφανείας που χορηγήθηκαν στην προσφεύγουσα προορίζονται αποκλειστικώς για την κατασκευή του αιολικού πάρκου και δεν έχουν άλλον ενδεχόμενο σκοπό χρήσης.

7 Η απόφαση περί ενισχύσεως SA.47354 ορίζει ρητώς ότι η έννοια της αμετάκλητης επενδύσεως «δεν καλύπτει ούτε την αγορά οικοπέδων ούτε προπαρασκευαστικές εργασίες» (σημείο 36). Συναφώς, το σημείο 42 της εν λόγω αποφάσεως εξαρτά την ιδιότητα του υφιστάμενου παραγωγού από την προϋπόθεση να έχει ο παραγωγός «νόμιμο δικαίωμα χρήσης του οικοπέδου επί του οποίου πρόκειται να υλοποιηθεί το έργο». Επομένως, στην απόφαση περί ενισχύσεως SA.47354, η Επιτροπή διέκρινε σαφώς μεταξύ της αγοράς οικοπέδων και της κτήσεως δικαιωμάτων χρήσης οικοπέδων, δεδομένου ότι η πρώτη περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αμετάκλητη επένδυση. Η καθής, λοιπόν, έπρεπε να λάβει υπόψη το κόστος κτήσεως των δικαιωμάτων επιφανείας ως τμήμα της επενδύσεως που πραγματοποίησε η προσφεύγουσα.

8 Η άποψη της καθής ότι όλες οι δαπάνες παροχής συμβουλών, προγραμματισμού, διαβουλεύσεων και μελετών δεν θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη ως αμετάκλητες, είναι αβάσιμη. Η καθής οφείλει να εκτιμά, για κάθε μεμονωμένη μελέτη και διαβούλευση, αν πρόκειται για προκαταρκτική μελέτη σκοπιμότητας και, κατ' αυτόν τον τρόπο, να κρίνει αν το σχετικό κόστος πρέπει να συμπεριληφθεί στις αμετάκλητες δαπάνες.

9 Η καθής υπέπεσε σε σφάλμα κατά τον προσδιορισμό του συνολικού κόστους του έργου. Αν οι προπαρασκευαστικές εργασίες δεν λαμβάνονταν υπόψη ως αμετάκλητες δαπάνες, τα ποσά αυτά θα έπρεπε να εξαιρεθούν και από τον συνολικό προϋπολογισμό του έργου. Αντιθέτως, πρέπει να θεωρηθεί ότι, στην προκειμένη περίπτωση, η ιδία χρηματοδότηση του έργου ανερχόταν σε 13 444 800 ευρώ, εκ των οποίων καταβλήθηκαν τα 2 177 388,95 ευρώ. Τούτο αντιστοιχεί στο 16,2 % του ποσού της ιδίας χρηματοδοτήσεως του έργου. Ως προς τα υπόλοιπα 53 779 300 ευρώ του προϋπολογισμού του έργου απαιτούνταν η

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

συνεισφορά της χρηματοδοτικής αρχής σε μεταγενέστερο στάδιο του έργου. Όσον αφορά την εκτίμηση σχετικά με τον αμετάκλητο χαρακτήρα των δεσμεύσεων, έχουν καθοριστική σημασία το εύρος της επενδύσεως και οι συνέπειες τυχόν αρνήσεως της επενδύσεως. Κρίσιμο είναι το αν το έργο βρίσκεται σε στάδιο εξελίξεως βάσει του οποίου η περάτωσή του είναι πολύ πιθανή. Εάν θεωρηθεί σημαντικό το ποσοστό των αναληφθεισών δεσμεύσεων, σε περίπτωση επενδύσεως με σχετικά χαμηλό συνολικό προϋπολογισμό, μπορεί να εκτιμηθεί ως αμετάκλητο και μικρότερο ποσό επενδύσεως. Στην επιχειρηματική πράξη, είναι κρίσιμο το απόλυτο κόστος της μη υλοποιήσεως ενός έργου (παραδείγματος χάρη, η απόσβεση επενδύσεως 3 εκατομμυρίων ευρώ). Συναφώς, δεν έχει σημασία αν το κόστος αυτό προκύπτει από τη μη υλοποίηση έργου αξίας 20 εκατομμυρίων ευρώ ή 100 εκατομμυρίων ευρώ.

10 Οι νομοθετικές πράξεις δεν προβλέπουν κατώτατο όριο πέραν του οποίου η έκταση των δεσμεύσεων που αναλήφθηκαν με το επενδυτικό σχέδιο είναι επαρκής. Η ίδια η καθής όμως έχει ορίσει τέτοιες τιμές. Εάν πρέπει να ληφθούν υπόψη άλλες (υποκειμενικές) περιστάσεις πλην του απόλυτου ύψους των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν, θα ήταν εύλογο να ληφθεί υπόψη η οικονομική κατάσταση και η επενδυτική ικανότητα του ιδιώτη. Οι δαπάνες ύψους άνω των 2,1 εκατομμυρίων ευρώ στις οποίες υποβλήθηκε η προσφεύγουσα πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 2016 συνιστούν, αντικειμενικά, σημαντικό ποσό το οποίο θα έχανε η προσφεύγουσα εάν εγκατέλειπε την επένδυση. Στις 31 Δεκεμβρίου 2016, οι πραγματοποιηθείσες δαπάνες αποτελούσαν το 95,7 % των ιδίων κεφαλαίων της προσφεύγουσας και το 90,8 % των παγίων στοιχείων του ενεργητικού της.

11 Η προσφεύγουσα εκκίνησε τις εργασίες κατασκευής του αιολικού πάρκου Päite-Vaivina. Δεν αμφισβητείται ότι το σημείο συνδέσεως του αιολικού πάρκου με τον υποσταθμό Allika είχε περατωθεί μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2016. Επιπλέον, η προσφεύγουσα είχε εγκαταστήσει ανεμολογικούς μετρητικούς ιστούς. Η καθής προέβη σε εσφαλμένη εφαρμογή του ισχύοντος δικαίου, καθόσον εξάρτησε το εύρος των εργασιών κατασκευής από πρόσθετες προϋποθέσεις (βλ. απόφαση περί ενισχύσεως SA.47354, σημείο 36· άρθρο 59, παράγραφος 2^2, του ELTS)· κατά το σημείο 42 της αποφάσεως περί ενισχύσεως SA.47354, δεν απαιτείται δικαίωμα ανοικοδομήσεως, αλλά εθνική άδεια για την υλοποίηση του έργου. Κατά την έννοια των ενισχύσεων για την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και της αντίστοιχης εγκρίσεως της κρατικής ενισχύσεως, έγγραφο χορηγήσεως τέτοιας εθνικής άδειας μπορεί να αποτελεί και το σχέδιο χρήσεων γης, καθώς και οι όροι σχεδιασμού που στηρίζονται σε αυτό.

12 Η καθής αντικρούει την προσφυγή και ζητεί την απόρριψή της. Η προσβαλλόμενη απόφαση είναι νόμιμη.

13 Βάσει του άρθρου 59, παράγραφος 2^2, του ELTS, επιλέξιμοι για ενίσχυση ήταν μόνον υφιστάμενοι παραγωγοί που διέθεταν εγκατάσταση παραγωγής άνω του 1 MW στις 31 Δεκεμβρίου 2016. Λαμβανομένων υπόψη του άρθρου 59, παράγραφος 2^1, του ELTS, της υποσημειώσεως 66 και του σημείου 19 (44) των

EL DOCUMENTO DE TRABAJO

κατευθυντήριων γραμμών, καθώς και του σημείου 42 της αποφάσεως περί ενισχύσεως SA.47354, επενδυτικό έργο πληροί τις προϋποθέσεις που προβλέπει το άρθρο 59, παράγραφος 2^2, σημεία 2 έως 4, του ELTS εφόσον 1) ο φορέας του έργου έχει λάβει την αναγκαία άδεια για την υλοποίηση του έργου (ιδίως οικοδομική άδεια) και έχει νομικό δικαίωμα να χρησιμοποιήσει το ακίνητο που προβλέπεται για την υλοποίηση του έργου· 2) ο φορέας του έργου έχει εκκινήσει την παραγωγή και τις εργασίες κατασκευής σε σχέση με το επενδυτικό έργο, έχει αναλάβει σταθερή δέσμευση παραγγελίας εξοπλισμού που προορίζεται για την κατασκευή εγκαταστάσεως παραγωγής ή άλλη δέσμευση που έχει καταστήσει αμετάκλητο το επενδυτικό έργο· και 3) για καθεμία από τις εν λόγω υποκατηγορίες ενάρξεως των εργασιών κατασκευής, εκτιμάται αν, στις 31 Δεκεμβρίου 2016, το έργο βρισκόταν σε στάδιο εξελίξεως βάσει του οποίου ήταν πολύ πιθανόν να περατωθεί.

14 Η προσφεύγουσα δεν καλύπτεται από τον ορισμό του υφιστάμενου παραγωγού, διότι 1) στις 31 Δεκεμβρίου 2016 δεν είχε εκκινήσει τις εργασίες κατασκευής για το έργο και δεν είχε αναλάβει καμία άλλη δέσμευση που θα καθιστούσε αμετάκλητο το έργο και 2) στις 31 Δεκεμβρίου 2016 δεν διέθετε δικαίωμα ανοικοδομήσεως για ανεμογεννήτριες. Έως τις 31 Δεκεμβρίου 2016, η προσφεύγουσα είχε αναλάβει σταθερές δεσμεύσεις συνολικού ύψους 734 816,08 ευρώ. Το συνολικό κόστος του επενδυτικού έργου για το αιολικό πάρκο Päite-Vaivina ανερχόταν σε 67 224 000 ευρώ. Επομένως, έως την 31η Δεκεμβρίου 2016 είχε πραγματοποιηθεί μόνον το 1,09 % των συνολικών δαπανών του επενδυτικού έργου. Το εύρος των δαπανών που είχαν πραγματοποιηθεί, λοιπόν, δεν επαρκούσε, σε σχέση με το συνολικό κόστος του έργου, προκειμένου να δημιουργήσει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη.

15 Το ακριβές ποσοστό των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν επί του συνολικού κόστους χρησιμοποιήθηκε ως πρόσθετος δείκτης στην έκθεση αξιολογήσεως της καθής και επισημάνθηκε ότι τούτο δεν ήταν το μόνο καθοριστικό στοιχείο. Επιπλέον, η καθής έλαβε υπόψη το γενικό εύρος των δεσμεύσεων σε σχέση με το συνολικό εύρος του έργου, καθώς και το γεγονός ότι οι επενδύσεις δεν είχαν πραγματοποιηθεί με γνώμονα την εγκατάσταση παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από αιολική ενέργεια ως κύριο στοιχείο του επενδυτικού έργου.

16 Στα σημεία 62 έως 64 της αποφάσεως περί ενισχύσεως SA.47354, η Επιτροπή εξέτασε ήδη την ύπαρξη του χαρακτήρα κινήτρου του συγκεκριμένου καθεστώτος ενισχύσεων και διαπίστωσε ότι η ενίσχυση είχε ουσιώδη χαρακτήρα κινήτρου. Κατά την καθής, από την εν λόγω απόφαση περί ενισχύσεως προκύπτει το κριτήριο κατά το οποίο το έργο πρέπει να βρίσκεται, κατ' ουσίαν, σε τέτοιο στάδιο εξελίξεως, ώστε να μπορεί να θεωρηθεί πολύ πιθανή η περάτωσή του. Η σημασία του χαρακτήρα κινήτρου κατά την εξέταση του υφιστάμενου παραγωγού από την καθής βάσει της αποφάσεως περί ενισχύσεως SA.47354 διαφέρει από την εξέταση του χαρακτήρα κινήτρου στο πλαίσιο του γενικού κανονισμού

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

απαλλαγής κατά κατηγορία [1], δεδομένου ότι η απόφαση περί ενισχύσεως SA.47354 απαιτεί ρητώς εξέταση του σταδίου εξελίξεως. Συνεπώς, οι διευκρινίσεις που παρέσχε το Δικαστήριο με την απόφαση της 5ης Μαρτίου 2019, στην υπόθεση Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172), σχετικά με την εξέταση του χαρακτήρα κινήτρου από την εθνική αρχή, δεν μπορούν να μεταφερθούν στον έλεγχο που διενεργήθηκε βάσει κρατικής ενισχύσεως εν προκειμένω. Στο σημείο 42 της αποφάσεως περί ενισχύσεως SA.47354, η Επιτροπή επισήμανε ρητώς ότι οι αρχές που χορηγούν την ενίσχυση έπρεπε να θεωρήσουν ως υφιστάμενους παραγωγούς εκείνους των οποίων το έργο βρισκόταν, την 1η Ιανουαρίου 2017, σε στάδιο εξελίξεως βάσει του οποίου ήταν εξαιρετικά πιθανό να περατωθεί και τούτο μαρτυρά, κατ' ουσίαν, τον αμετάκλητο χαρακτήρα του έργου και μια εκτίμηση επί της ουσίας. Αυτό δεν σημαίνει ότι η καθής, στο πλαίσιο της δικής της εκτιμήσεως υπό το πρίσμα των κατευθυντήριων γραμμών, θα εξέταζε κατ' αρχάς αν ο χαρακτήρας κινήτρου είναι πραγματικός, δηλαδή ουσιώδης, διότι η Επιτροπή είναι αποκλειστικώς αρμόδια να εκτιμήσει τη συμβατότητα της κρατικής ενισχύσεως. Η καθής αξιολόγησε επί της ουσίας την έναρξη των εργασιών σε βαθμό που να καθιστά δυνατή τη διαπίστωση σχετικά με το αν, την 1η Ιανουαρίου 2017, το έργο βρισκόταν σε τέτοιο στάδιο εξελίξεως, ώστε η περάτωσή του να είναι εξαιρετικά πιθανή. Με τη γνώμη της 17ης Ιανουαρίου 2020 στη διοικητική υπόθεση αριθ. 3-19-218, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιβεβαίωσε ότι η έναρξη των εργασιών πρέπει να εξετάζεται επί της ουσίας. Η Επιτροπή επιβεβαίωσε επίσης, στο πλαίσιο της αλληλογραφίας που ακολούθησε την απόφαση περί ενισχύσεως SA.47354, ότι η καθής όφειλε να εκτιμήσει το έργο επί της ουσίας και να λάβει υπόψη το ύψος της πραγματοποιηθείσας επενδύσεως σε σχέση με το εύρος του συνολικού έργου. Τούτο επιβεβαιώνει και η έννοια των προπαρασκευαστικών εργασιών. Το στάδιο εξελίξεως επενδυτικού έργου πρέπει να εκτιμάται για όλες τις υποκατηγορίες της ενάρξεως των εργασιών κατασκευής. Κατά την απόφαση περί ενισχύσεως SA.47354, έχει ουσιαστική σημασία το έργο να βρίσκεται, στις 31.12.2016, σε στάδιο εξελίξεως βάσει του οποίου η περάτωσή του είναι εξαιρετικά πιθανή και τούτο ισχύει για όλες τις εναλλακτικές περιπτώσεις ενάρξεως των εργασιών κατασκευής. Όπως προκύπτει από την απόφαση αυτή, η έννοια της ενάρξεως των εργασιών κατασκευής συνδέεται με την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

17 Εάν πρόκειται για υφιστάμενο παραγωγό, είναι αναγκαίο ο παραγωγός να έχει λάβει εθνική άδεια για την υλοποίηση του έργου και να έχει δικαίωμα χρήσης του οικοπέδου (βλ. απόφαση περί ενισχύσεως, σημείο 42· γνώμη της Επιτροπής στη διοικητική υπόθεση 3-19-218, σημείο 13). Το κριτήριο του δικαιώματος χρήσης του οικοπέδου και της εθνικής άδειας, δηλαδή το δικαίωμα ανοικοδομήσεως, πρέπει να καθορίζεται από το εθνικό δίκαιο. Το δικαίωμα ανοικοδομήσεως δεν μπορούσε να χορηγηθεί μέσω του χωροταξικού σχεδίου ή των όρων σχεδιασμού και ήταν, επίσης, αναγκαίο να ακολουθηθεί η διαδικασία εκδόσεως οικοδομικής

[1] Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 651/2014 της Επιτροπής, της 17ης Ιουνίου 2014, για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ) (ΕΕ L 187 της 26.6.2014, σ. 1).

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

άδειας, συμπεριλαμβανομένης της λήψεως των αναγκαίων αδειών για το κατασκευαστικό έργο. Επομένως, ακόμη και όσον αφορά το δικαίωμα ανοικοδομήσεως, το επενδυτικό έργο για το αιολικό πάρκο δεν έφθασε σε στάδιο βάσει του οποίου θα ήταν πολύ πιθανό να περατωθεί.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της διατάξεως περί παραπομπής

18 Οι διάδικοι διαφωνούν ως προς το αν η καθής νομίμως διαπίστωσε, δυνάμει του άρθρου 59, παράγραφος 2^3, του ELTS, ότι η προσφεύγουσα δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις του άρθρου 59, παράγραφος 2^2, του ELTS, ήτοι ότι δεν ενέπιπτε στην έννοια του υφιστάμενου παραγωγού ο οποίος θα δικαιούνταν ενίσχυση για την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές στο πλαίσιο υφιστάμενου καθεστώτος ενισχύσεων [2]. Συναφώς, τίθεται ζήτημα σχετικά με το ποιες είναι οι προϋποθέσεις του άρθρου 59, παράγραφος 2^2, του ELTS και αν, πέραν της διατάξεως αυτής, απορρέουν επιπλέον κριτήρια από την απόφαση περί ενισχύσεως SA.47354 και από τις κατευθυντήριες γραμμές.

19 Δεν αμφισβητείται ότι, κατά το άρθρο 59, παράγραφος 2^2, του ELTS, υφιστάμενος παραγωγός είναι ο παραγωγός ο οποίος έχει εκκινήσει τις εργασίες κατασκευής εγκαταστάσεων παραγωγής ενέργειας, όσον αφορά το επενδυτικό έργο, το αργότερο έως την 31η Δεκεμβρίου 2016, ιδίως 1) έχει εκκινήσει την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας ή 2) έχει εκκινήσει τις εργασίες κατασκευής σε σχέση με το εν λόγω επενδυτικό έργο ή 3) έχει αναλάβει σταθερή δέσμευση παραγγελίας εξοπλισμού για την κατασκευή της εγκαταστάσεως παραγωγής ή 4) έχει αναλάβει άλλη δέσμευση που καθιστά το επενδυτικό έργο αμετάκλητο· η κτήση του οικοπέδου επί του οποίου θα βρίσκεται η εγκατάσταση παραγωγής, η λήψη αδειών και οι προπαρασκευαστικές εργασίες δεν συνιστούν δεσμεύσεις που καθιστούν το επενδυτικό έργο αμετάκλητο.

20 Στην προκειμένη περίπτωση, δεν αμφισβητείται ότι, στις 31 Ιανουαρίου 2016, η προσφεύγουσα δεν είχε εκκινήσει ακόμη την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας και δεν είχε αναλάβει καμία σταθερή δέσμευση παραγγελίας εξοπλισμού για την κατασκευή της εγκαταστάσεως παραγωγής. Εντούτοις, τίθεται το ζήτημα μήπως η προσφεύγουσα είχε εκκινήσει, στις 31 Ιανουαρίου 2016, τις εργασίες κατασκευής του αιολικού πάρκου Päite-Vaivina (άρθρο 59, παράγραφος 2^2, σημείο 2, του ELTS) ή μήπως είχε αναλάβει άλλη δέσμευση που καθιστά το εν λόγω επενδυτικό έργο αμετάκλητο (άρθρο 59, παράγραφος 2^2, σημείο 4, του ELTS). Όσον αφορά την τελευταία προϋπόθεση, οι διάδικοι υποστηρίζουν και διαφορετικές απόψεις ως προς το περιεχόμενο της έννοιας του αμετάκλητου χαρακτήρα του επενδυτικού έργου, δηλαδή σχετικά με το αν αυτό περιλαμβάνει

[2] Πρόκειται για την παρέκκλιση που προβλέπει το σημείο 126 των κατευθυντήριων γραμμών (υποσημείωση 66), κατά την οποία οι υφιστάμενοι παραγωγοί δικαιούνται να υποβάλουν αίτηση ενισχύσεως για το έργο χωρίς να εφαρμοσθεί η διαδικασία υποβολής προσφορών (βλ. απόφαση περί ενισχύσεως SA.47354, σημείο 35), δηλαδή εάν παραγωγός πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 59, παράγραφος 2^2, του ELTS, δικαιούται, άνευ ετέρου, να ζητήσει ενίσχυση βάσει του νόμου (βλ. απόφαση περί ενισχύσεως SA.47354, σημείο 38).

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

οικονομική ανάλυση του ποσοστού των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο του επενδυτικού έργου επί του συνολικού κόστους του έργου, καθώς και το ενδεχόμενο οποιοδήποτε τμήμα των δαπανών να πρέπει να θεωρηθεί ως προπαρασκευαστικές εργασίες ή δαπάνες που αποκλείονται από τις αμετάκλητες δαπάνες (παραδείγματος χάρη, η αγορά οικοπέδων ή η κτήση δικαιώματος επιφανείας) και αν, στην τελευταία αυτή περίπτωση, κατά τη διενέργεια της οικονομικής αναλύσεως, οι εν λόγω δαπάνες πρέπει να εξαιρούνται, επίσης, βάσει του ποσοστού τους επί του συνολικού κόστους του έργου. Ομοίως, υπάρχει διαφωνία ως προς το αν η προσφεύγουσα διέθετε εθνική άδεια για την υλοποίηση του έργου στις 31 Ιανουαρίου 2016 και αν με την έννοια της εθνικής άδειας στο σημείο 19 (44) των κατευθυντήριων γραμμών νοείται οικοδομική άδεια ή αν μπορεί ληφθεί υπόψη άλλο πολεοδομικό έγγραφο (χωροταξικό σχέδιο ή πολεοδομικό σχέδιο σχετικό με το έργο) ή όροι σχεδιασμού που προηγούνται της εκδόσεως οικοδομικής άδειας βάσει του εθνικού δικαίου.

21 Η προσφεύγουσα εκτιμά ότι εκκίνησε τις εργασίες κατασκευής όταν εγκατέστησε τους ανεμολογικούς μετρητικούς ιστούς και κατασκεύασε το σημείο συνδέσεως του αιολικού πάρκου στον υποσταθμό Allika πριν από την 31η Δεκεμβρίου 2016. Συναφώς, η καθής περιέλαβε στις αμετάκλητες δαπάνες το κόστος του ανεμολογικού μετρητικού ιστού, ύψους 212 002,15 ευρώ, και τα τέλη συνδέσεως, ύψους 522 813,93 ευρώ. Ωστόσο, η καθής θεώρησε ότι οι προϋποθέσεις του άρθρου 59, παράγραφος 2^2, σημείο 2, του ELTS δεν θα μπορούσαν να πληρούνται, εφόσον στις 31 Ιανουαρίου 2016, το επενδυτικό έργο για το αιολικό πάρκο Päite-Vaivina δεν βρισκόταν σε στάδιο εξελίξεως βάσει του οποίου η περάτωσή του να είναι εξαιρετικά πιθανή· ειδάλλως, το σύστημα που προβλέπει το άρθρο 59, παράγραφος 2^2, του ELTS θα καθίστατο κενό περιεχομένου και η προσφεύγουσα θα μπορούσε να αποφύγει τις απαιτήσεις της αρχής προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στην οποία στηρίζεται η διάταξη αυτή. Επομένως, η καθής δεν αμφισβητεί ότι η προσφεύγουσα περάτωσε την κατασκευή του ανεμολογικού μετρητικού ιστού και του σημείου συνδέσεως με τον υποσταθμό Allika στο αιολικό πάρκο Päite-Vaivina, αλλά εκτιμά ότι η έναρξη των εργασιών κατασκευής αποκλείεται λόγω του σταδίου εξελίξεως του επενδυτικού έργου. Κατά συνέπεια, οι διάδικοι διαφωνούν ως προς το αν ο αμετάκλητος χαρακτήρας του επενδυτικού έργου πρέπει να εξετάζεται σε σχέση με όλες τις εναλλακτικές περιπτώσεις «ενάρξεως των εργασιών κατασκευής» (άρθρο 59, παράγραφος 2^2, του ELTS) ή μόνο για την τελευταία εναλλακτική περίπτωση η οποία αφορά «άλλη δέσμευση που καθιστά το επενδυτικό έργο αμετάκλητο» (άρθρο 59, παράγραφος 2^2, σημείο 4, του ELTS).

22 Στο σημείο 42 της αποφάσεως περί ενισχύσεως SA.47354, η έννοια του «υφιστάμενου παραγωγού» ορίζεται ως εξής: «Οι αρχές που χορηγούν την ενίσχυση πρέπει να θεωρούν ως υφιστάμενους παραγωγούς εκείνους των οποίων το έργο βρισκόταν, την 1η Ιανουαρίου 2017, σε στάδιο εξελίξεως βάσει του οποίου είναι εξαιρετικά πιθανό να περατωθεί και, ως εκ τούτου, πρέπει να τους χορηγηθεί η ενίσχυση σύμφωνα με το υφιστάμενο καθεστώς ενισχύσεων (δικαιολογημένη εμπιστοσύνη). Αυτό προϋποθέτει, τουλάχιστον, ότι ο φορέας του έργου έχει λάβει την αναγκαία εθνική άδεια για την υλοποίηση του έργου και

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

ότι έχει δικαίωμα χρήσης του οικοπέδου επί του οποίου πρόκειται να υλοποιηθεί το έργο». Η απόφαση της Επιτροπής είναι δεσμευτική για τον αποδέκτη της ως προς όλα τα μέρη της [3]. Συναφώς, οι προϋποθέσεις που παρατίθενται στο σκεπτικό της αποφάσεως της Επιτροπής αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα του καθεστώτος ενισχύσεων, ανεξαρτήτως του αν οι προϋποθέσεις αυτές θεσπίζονται ή όχι στο εθνικό δίκαιο [4].

23 Στη γνώμη της 17ης Ιανουαρίου 2020 στη διοικητική υπόθεση 3-19-218, η Επιτροπή διαπίστωσε, όσον αφορά την «έναρξη των εργασιών» που ορίζεται στο σημείο 19 (44) των κατευθυντήριων γραμμών, ότι ο ορισμός αυτός καλύπτει «την έναρξη των εργασιών κατασκευής για την επένδυση είτε την πρώτη δέσμευση για την παραγγελία εξοπλισμού ή άλλη δέσμευση που καθιστά την επένδυση αμετάκλητη, οποιαδήποτε και αν είναι η πρώτη χρονικά» (σημείο 11)· στο σημείο 13 συμπληρώνει, όσον αφορά την υποσημείωση 66 των κατευθυντήριων γραμμών, ότι η «έναρξη των εργασιών» πρέπει να έχει πραγματοποιηθεί πριν από την 1η Ιανουαρίου 2017, πράγμα που σημαίνει ότι πρέπει να έχει λάβει χώρα ένα από τα τρία εναλλακτικά γεγονότα που μνημονεύονται στο σημείο 19 (44), πρώτη περίοδος, των κατευθυντήριων γραμμών. Επιπλέον, η Επιτροπή επιβεβαιώνει, στο σημείο 14 της γνώμης της 17ης Ιανουαρίου 2020, ότι η έννοια του «υφιστάμενου παραγωγού» καλύπτει μόνον τους παραγωγούς εκείνους των οποίων το έργο βρισκόταν, την 1η Ιανουαρίου 2017, σε στάδιο εξελίξεως βάσει του οποίου είναι εξαιρετικά πιθανό να περατωθεί και, ως εκ τούτου, πρέπει να τους χορηγηθεί η ενίσχυση σύμφωνα με το υφιστάμενο καθεστώς ενισχύσεων (δικαιολογημένη εμπιστοσύνη).

24 Κατόπιν όλων των ανωτέρω, δεν είναι σαφής ο τρόπος κατά τον οποίο πρέπει να ερμηνεύεται ο πρώτος εναλλακτικός ορισμός της έννοιας της «ενάρξεως εργασιών» στο σημείο 19 (44) των κατευθυντήριων γραμμών, ήτοι «η έναρξη των εργασιών κατασκευής για την επένδυση». Πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι οι εν λόγω εργασίες κατασκευής περιλαμβάνουν την έναρξη κάθε εργασίας κατασκευής που έχει σχέση με το επενδυτικό έργο (παραδείγματος χάρη, κατασκευή του σημείου συνδέσεως και του ανεμολογικού μετρητικού ιστού που είναι αναγκαία για την κατασκευή του αιολικού πάρκου) ή μόνον τις εργασίες κατασκευής που αφορούν την υλοποίηση του επενδυτικού έργου που σκοπεί στην παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (παραδείγματος χάρη, κατασκευή της εγκαταστάσεως παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από αιολική ενέργεια); Εάν η αρμόδια αρχή του κράτους μέλους διαπιστώσει ότι η κατασκευή του επενδυτικού έργου έχει εκκινήσει, προκύπτει από το σημείο 19 (44) των κατευθυντήριων γραμμών ότι η εθνική αρχή πρέπει να εξετάσει περαιτέρω κατά πόσον τούτο καθιστά την επένδυση αμετάκλητη, πρέπει να εξακριβώσει, δηλαδή, το στάδιο εξελίξεως του επενδυτικού έργου; Σε περίπτωση που η αρμόδια αρχή

[3] Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ C 326, της 26.10.2012, σ. 47-390), άρθρο 288, τέταρτο εδάφιο.

[4] Απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Ιουνίου 2013, Ryanair κατά Επιτροπής, C-287/12 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2013:395, σκέψη 67.

ΕΠΙΣΗΜΟ ΕΓΓΡΑΦΟ

του κράτους μέλους οφείλει να συνεκτιμήσει και το στάδιο εξελίξεως του επενδυτικού έργου: μπορούν να ληφθούν υπόψη, κατά την εκτίμηση της πιθανότητας περατώσεως του επενδυτικού έργου, και αντικειμενικές περιστάσεις, όπως εκκρεμείς νομικές διαφορές (οι οποίες συνδέονται, για παράδειγμα, με την άρνηση χορηγήσεως οικοδομικής άδειας), που εμποδίζουν τη συνέχιση του επενδυτικού έργου;

25 Εάν διαπιστωθεί ότι η προσφεύγουσα δεν είχε εκκινήσει τις εργασίες κατασκευής πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 2016, επιβάλλεται να εξετασθεί μήπως αυτή είχε αναλάβει άλλη δέσμευση, πριν από την 31η Δεκεμβρίου 2016, η οποία καθιστά αμετάκλητη την επένδυση (άρθρο 59, παράγραφος 2^2, σημείο 4, του ELTS). Σε τέτοια περίπτωση, τίθεται το ερώτημα πώς πρέπει να εξακριβωθεί ποιες από τις άλλες δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η προσφεύγουσα είναι αμετάκλητες και αν τούτο περιλαμβάνει οικονομική ανάλυση του έργου, προκειμένου να διευκρινισθεί αν το επενδυτικό έργο έφθασε σε τέτοιο στάδιο εξελίξεως, ώστε να είναι πολύ πιθανόν να περατωθεί.

26 Η καθής υποστηρίζει ότι στο δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων είναι σημαντική η διάκριση μεταξύ του ζητήματος αν ο χαρακτήρας κινήτρου υφίσταται πράγματι επί της ουσίας και του ζητήματος αν και με ποιον τρόπο η ύπαρξη χαρακτήρα κινήτρου πρέπει να αποτελεί, κατά περίπτωση, αντικείμενο τυπικού ελέγχου εκ μέρους του χορηγούντος την ενίσχυση (ο χαρακτήρας κινήτρου θεωρείται ότι πληρούται βάσει τυπικών κριτηρίων). Η καθής συνάγει το συμπέρασμα ότι, βάσει του σημείου 42 της αποφάσεως περί ενισχύσεως SA.47354, οφείλει να εκτιμήσει την έναρξη των εργασιών από τον παραγωγό επί της ουσίας, δηλαδή σε βαθμό που να καθιστά δυνατή τη διαπίστωση σχετικά με το αν το έργο βρισκόταν σε τέτοιο στάδιο εξελίξεως στις 31 Δεκεμβρίου 2016, ώστε η περάτωση του να είναι εξαιρετικά πιθανή. Δεν αμφισβητείται ότι η Επιτροπή έχει αποκλειστική αρμοδιότητα να εκτιμά τη συμβατότητα των κρατικών ενισχύσεων με την εσωτερική αγορά. Η Επιτροπή εκτιμά επίσης τον χαρακτήρα κινήτρου επί της ουσίας. Τούτο ισχύει και στην προκειμένη περίπτωση, στην οποία ο χαρακτήρας κινήτρου του υφιστάμενου καθεστώτος εξετάσθηκε στο κεφάλαιο 3.3.4.4 της αποφάσεως περί ενισχύσεως SA.47354. Παράλληλα, η καθής στηρίχθηκε στο σημείο 42 της αποφάσεως περί ενισχύσεως SA.47354 και εξέτασε επί της ουσίας τις άλλες δεσμεύσεις που αναλήφθηκαν.

27 Το δικαστήριο συμφωνεί με την καθής ότι, προκειμένου να εκτιμηθεί αν άλλη αναληφθείσα από την προσφεύγουσα δέσμευση καθιστά την επένδυση αμετάκλητη, πρέπει να εξεταστεί χωριστά κάθε δαπάνη και να εξακριβωθεί η ακριβής φύση των δεσμεύσεων που έχουν αναληφθεί [5]. Πάντως, αν η καθής διαπίστωσε ότι οι δαπάνες για τον ανεμολογικό μετρητικό ιστό και τα τέλη συνδέσεως είναι δικαιολογημένες σε σχέση με το επενδυτικό έργο, αλλά δεν πληρούται η προϋπόθεση του άρθρου 59, παράγραφος 2^2, σημείο 4, του ELTS,

[5] Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Μαρτίου 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, σκέψη 75.

ΕΠΙΣΗΜΗ ΜΕΤΑΦΡΑΣΗ

ανακύπτει το ζήτημα αν και πώς πρέπει η αρμόδια αρχή του κράτους μέλους να εκτιμήσει τον χαρακτήρα κινήτρου της κρατικής ενισχύσεως.

28 Το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι, στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, είναι ουσιώδες τα κριτήρια για την εφαρμογή μιας εξαιρέσεως να είναι σαφή και απλά στην εφαρμογή τους από τις εθνικές αρχές [6] και η ύπαρξη ή μη χαρακτήρα κινήτρου δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ένα κριτήριο σαφές, καθόσον, ιδίως, η επαλήθευσή του θα απαιτούσε, κατά περίπτωση, περίπλοκες οικονομικές εκτιμήσεις [7]. Μολονότι, στην προαναφερθείσα υπόθεση C-349/17, η κρατική ενίσχυση χορηγήθηκε βάσει του γενικού κανονισμού απαλλαγής κατά κατηγορία, αντιθέτως προς την υπό κρίση περίπτωση όπου η ενίσχυση χορηγήθηκε βάσει καθεστώτος ενισχύσεων που έχει εγκριθεί με απόφαση περί ενισχύσεως, τόσο η υπόθεση εκείνη όσο και η προκειμένη αφορούν την εφαρμογή παρεκκλίσεως, καθώς και τον χαρακτήρα κινήτρου της ενισχύσεως και την εκτίμησή του από την εθνική αρχή. Επομένως, τίθεται το ζήτημα αν οι εκτιμήσεις που αναπτύχθηκαν στην απόφαση της 5ης Μαρτίου 2019 επί της υποθέσεως C-349/17, Eesti Pagar, και ιδίως εκείνες που περιλαμβάνονται στις σκέψεις 61 και 68, είναι κρίσιμες και για την προκειμένη υπόθεση. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ερώτημα αυτό, έχει το σημείο 126, υποσημείωση 66, σε συνδυασμό με το σημείο 19 (44) των κατευθυντήριων γραμμών, την έννοια ότι η εθνική αρχή δεν οφείλει να προβεί σε οικονομική εκτίμηση του επενδυτικού έργου, κατά περίπτωση, στο πλαίσιο εξετάσεως του κριτηρίου της ενάρξεως των εργασιών; Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, πρέπει ο τελευταίος εναλλακτικός ορισμός του όρου «έναρξη εργασιών» στο σημείο 19 (44) των κατευθυντήριων γραμμών, ήτοι «άλλη δέσμευση που καθιστά την επένδυση αμετάκλητη», να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι οποιαδήποτε άλλη δέσμευση, πλην της αγοράς οικοπέδων και των προπαρασκευαστικών εργασιών (όπως η έκδοση οικοδομικής άδειας), καθιστά την επένδυση αμετάκλητη, ανεξαρτήτως του κόστους της αναληφθείσας δεσμεύσεως και της πιθανότητας περατώσεως του έργου;

29 Επιπλέον, τίθεται το ερώτημα εάν οι απαραίτητες προϋποθέσεις κατά την έννοια του σημείου 19 (44) των κατευθυντήριων γραμμών είναι 1. η ύπαρξη δικαιώματος χρήσης του οικοπέδου και 2. η ύπαρξη εθνικής άδειας για την υλοποίηση του επενδυτικού έργου; Τέλος, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο προηγούμενο ερώτημα: πρέπει η έννοια «εθνική άδεια για την υλοποίηση επενδυτικού έργου» να ερμηνεύεται υπό το φως του εθνικού δικαίου και μπορεί να πρόκειται, συναφώς, μόνο για άδεια βάσει της οποίας πραγματοποιούνται οι εργασίες κατασκευής που αφορούν το επενδυτικό έργο, αλλά όχι για πολεοδομικά έγγραφα που προηγούνται της οικοδομικής άδειας (όπως το χωροταξικό σχέδιο) ή για όρους σχεδιασμού;

6 Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Μαρτίου 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, σκέψη 61.

7 Όπ.π., σκέψη 68.

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

30 Κατά την εκτίμηση του αιτούντος δικαστηρίου, η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δεν αφορά το κύρος [8] της αποφάσεως περί ενισχύσεως SA.47354, αλλά την ερμηνεία των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης που διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις και για τον λόγο αυτόν, η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως είναι παραδεκτή.

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

[8] Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 25ης Ιουλίου 2018, Georgsmarienhütte, C-135/16, EU:C:2018:582.