

Vec C-11/22

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

5. január 2022

Vnútroštátny súd:

Správny súd Tallinn

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

5. január 2022

Žalobkyňa:

Est Wind Power OÜ

Žalovaná:

AS Elering

PRACOVNÝ DOKUMENT

Predmet konania vo veci samej

Žaloba spoločnosti Est Wind Power OÜ, ktorou sa domáha zrušenia rozhodnutia spoločnosti Elering AS z 13. apríla 2021, v ktorom táto spoločnosť konštatovala, že investičný projekt spoločnosti Est Wind Power OÜ nespĺňa požiadavky pre poskytnutie podpory pre obnoviteľné zdroje energií v rámci schémy pomoci schválenej rozhodnutím o štátnej pomoci, a uloženia povinnosti spoločnosti Elering AS opätovne posúdiť žiadosť spoločnosti Est Wind Power OÜ.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Návrhom na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ sa žiada o výklad ustanovení práva Únie týkajúcich sa štátnej pomoci, najmä bodu 19 (44) a poznámky pod čiarou 66 k bodu 126 Oznámenia Komisie – „Usmernenie o štátnej pomoci v oblasti ochrany životného prostredia a energetiky na roky 2014 – 2020“, ako aj rozhodnutia Komisie o pomoci SA.47354 (2017/NN) zo 6. decembra 2017.

Prejudiciálne otázky

1. Majú sa právne predpisy Európskej únie v oblasti štátnej pomoci a najmä prvá alternatíva definície pojmu „začatie prác“ v bode 19 (44) Oznámenia Komisie – „Usmernenie o štátnej pomoci v oblasti ochrany životného prostredia a energetiky na roky 2014 – 2020“ vykladať v tom zmysle, že tento pojem zahŕňa začatie akýchkoľvek stavebných prác súvisiacich s investičným projektom alebo výlučne začatie takých stavebných prác, ktoré súvisia so zariadením investičného projektu slúžiacim na výrobu energie z obnoviteľných zdrojov?
2. Majú sa právne predpisy Európskej únie v oblasti štátnej pomoci a najmä prvá alternatíva definície pojmu „začatie prác“ v bode 19 (44) Oznámenia Komisie – „Usmernenie o štátnej pomoci v oblasti ochrany životného prostredia a energetiky na roky 2014 – 2020“, konkrétne „začiatok stavebných prác na investíciu“ vykladať v tom zmysle, že príslušný orgán členského štátu v situácii, keď konštatoval začatie stavebných prác súvisiacich s investíciou, je na základe zásady ochrany legitímnej dôvery povinný v rámci doplnenia posúdiť, aké štádium rozpracovanosti investičný projekt dosiahol a s akou pravdepodobnosťou sa investičný projekt dokončí?
3. V prípade kladnej odpovede na predchádzajúcu otázku: možno pri posudzovaní štádia rozpracovanosti investičného projektu prihliadnuť na iné objektívne okolnosti, ako napríklad na prebiehajúce právne spory, ktoré bránia pokračovaniu v realizácii investičného projektu?

4. Je v prejednávacom prípade relevantné, že Súdny dvor Európskej únie vo veci C-349/17, Eesti Pagar, v bodoch 61 a 68 konštatoval, že existencia alebo neexistencia stimulačného účinku sa nemôže považovať za jasné a jednoduché kritérium, keďže jeho overenie by si okrem iného vyžadovalo, aby sa v jednotlivých prípadoch vykonalo komplexné ekonomické posúdenie, a preto takéto kritérium nie je v súlade s požiadavkou, aby kritériá uplatnenia výnimky boli pre vnútroštátne orgány jasné a jednoducho uplatniteľné?

5. V prípade kladnej odpovede na predchádzajúcu otázku: majú sa právne predpisy Európskej únie v oblasti štátnej pomoci, a predovšetkým poznámka pod čiarou 66 k bodu 126 Oznámenia Komisie – „Usmernenie o štátnej pomoci v oblasti ochrany životného prostredia a energetiky na roky 2014 – 2020“ v spojení s bodom 19 (44) tohto oznámenia vykladať v tom zmysle, že vnútroštátny orgán pri skúmaní kritéria začatia prác nie je v jednotlivom prípade povinný vykonať ekonomické posúdenie investičného projektu?

6. V prípade kladnej odpovede na predchádzajúcu otázku: majú sa právne predpisy Európskej únie v oblasti štátnej pomoci a predovšetkým posledná alternatíva definície pojmu „začatie prác“ v bode 19 (44) Oznámenia Komisie – „Usmernenie o štátnej pomoci v oblasti ochrany životného prostredia a energetiky na roky 2014 – 2020“, konkrétne slovné spojenie „iný záväzok, na základe ktorého je investícia nezvratná“ vykladať v tom zmysle, že investícia sa stáva nezvratnou na základe akéhokoľvek iného záväzku, okrem kúpy pozemkov a prípravných prác (ako napr. získanie stavebného povolenia), a to bez ohľadu na výšku nákladov prijatého záväzku?

7. Majú sa právne predpisy Európskej únie v oblasti štátnej pomoci a predovšetkým pojem „začatie prác“ v bode 19 (44) Oznámenia Komisie – „Usmernenie o štátnej pomoci v oblasti ochrany životného prostredia a energetiky na roky 2014 – 2020“ vykladať v tom zmysle, že neodmysliteľnou podmienkou začatia prác je existencia užívacieho práva výrobcu k pozemku, ako aj existencia vnútroštátneho povolenia na realizáciu investičného projektu?

8. V prípade kladnej odpovede na predchádzajúcu otázku: má sa pojem „vnútroštátne povolenie na realizáciu investičného projektu“ vykladať s ohľadom na vnútroštátne právne predpisy a môže ísť v tejto súvislosti o povolenie, na základe ktorého sa vykonávajú stavebné práce súvisiace s investičným projektom?

Relevantné ustanovenia práva Únie

Oznámenie Komisie: „Usmernenie o štátnej pomoci v oblasti ochrany životného prostredia a energetiky na roky 2014 – 2020“ (Ú. v. EÚ C 200, 2014, s. 1, ďalej len „usmernenie“), bod 19 (44) a poznámka pod čiarou 66 k bodu 126.

Rozhodnutie Európskej komisie zo 6. decembra 2017 C(2017) 8456 „Predmet: Štátna pomoc SA.47354 (2017/NN) – Návrh Estónska na zmenu estónskej

schémy štátnej pomoci pre obnoviteľné zdroje energie a kombinovanú výrobu elektriny a tepla“ (ďalej len „rozhodnutie o pomoci SA.47354“).

Rozsudok Súdneho dvora z 5. marca 2019, Eesti Pagar, C-349/17 (EU:C:2019:172), body 61 a 68.

Relevantné ustanovenia vnútroštátneho práva

Strommarktgesetz (zákon o trhu s elektrickou energiou, ďalej len „ELTS“)

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 Veternú elektrárň Pääite-Vaivina tvorí 28 veterných turbín s celkovým výkonom 64,4 Mw, ktoré boli vybudované na 28 pozemkoch. Est Wind Power OÜ (ďalej len „Est Wind Power“) uzatvorila 27. apríla 2004 zmluvu o pripojení so spoločnosťou Elering AS (ďalej len „Elering“) a zaplatila poplatok za pripojenie vo výške 522 813,93 eura. Est Wind Power v roku 2008 vo veternej elektrárni Pääite-Vaivina vybudovala stožiare veterného merača, pričom jej v tejto súvislosti vznikli náklady vo výške 212 002,15 eura. Est Wind Power 11. mája 2010 získala právo stavby na pozemkoch veternej elektrárne Pääite-Vaivina. Obecné zastupiteľstvo obce Toila schválilo 19. januára 2016 podmienky územného plánovania pre veternú elektrárň Pääite-Vaivina. Est Wind Power požiadala 4. februára 2016 o vydanie stavebného povolenia na túto veternú elektrárň. Ministerstvo obrany 20. apríla 2016 neschválilo stavebné plány veternej elektrárne a uznesením z 26. apríla 2016 odmietlo obecné zastupiteľstvo obce Toila vydať stavebné povolenia.
- 2 Est Wind Power požiadala 29. septembra 2020 spoločnosť Elering v súlade s § 59 ods. 2³ zákona o trhu s elektrickou energiou (ďalej len „ELTS“) o posúdenie zlučiteľnosti jej investičného projektu výstavby elektrickej elektrárne v Pääite-Vaivina, v obci Toila (ďalej len „veterná elektrárň Pääite-Vaivina“) s podmienkami uvedenými v § 59 ods. 2² ELTS.
- 3 Elering vo svojom posudku č. 22-7/2020/29-5 z 13. apríla 2021 konštatovala, že veterná elektrárň Pääite-Vaivina spoločnosti Est Wind Power nespĺňa požiadavky stanovené v § 59 ods. 2² ELTS ako investičný projekt, pretože Est Wind Power k 31. decembru 2016 nezačala s nevyhnutnými stavebnými prácami pre investičný projekt veternej elektrárne v zmysle § 59 ods. 2² bodu 2 ELTS a neprijala nijaké záväzky, na základe ktorých by bol investičný záver v súlade § 59 ods. 2² bodom 4 ELTS nezvratný. Navrhovateľka prijala nezvratné záväzky len v podobe poplatku za pripojenie a objednávky stožiaru veterného merača. Tieto záväzky netvorili podstatnú časť celkových nákladov investičného projektu a preto sa projekt ku dňu 31. decembra 2016 nemohol nachádzať v štádiu, v ktorom by bol s veľkou pravdepodobnosťou dokončený. Navrhovateľka okrem toho nedisponuje potrebným stavebným povolením, ktoré by jej umožňovalo uskutočniť jej

investičný projekt veternej elektrárne Päite-Vaivina. Celkové náklady na investičný projekt veternej elektrárne Päite-Vaivina predstavujú 67 224 000 eur.

- 4 Est Wind Power podala 13. mája 2021 žalobu na správny súd v Taline a navrhla, aby súd zrušil posudok spoločnosti Elering z 13. apríla 2021 a uložil spoločnosti Elering povinnosť opätovne preskúmať návrh Est Wind Power.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 5 Žalobkyňa tvrdí, že posudok spoločnosti Elering z 13. apríla 2021 je nezákonný. Vo vzťahu k veternej elektrárni Päite-Vaivina prijala nezvratné záväzky a do 31. decembra 2016 investovala viac ako 2,1 milióna eur.
- 6 Ustanovenie § 59 ods. 2² bod 4 ELTS vylučuje náklady na nadobudnutie nehnuteľností z okruhu nezvratných investícií, pretože nehnuteľnosti by bolo možné využiť na rôzne účely. Práva stavby, ktoré žalobkyňa získala, sa však vzťahujú výlučne na vybudovanie veternej elektrárne a nemožno ich využiť iným spôsobom.
- 7 V rozhodnutí o štátnej pomoci SA.47354 sa výslovne uvádza, že pojem nezvratná investícia „nezahŕňa nadobudnutie pozemkov, ani prípravné práve“ (bod 36). V bode 42 uvedeného rozhodnutia sa v tejto súvislosti uplatňuje podmienka zaobchádzania, ako s existujúcim výrobcom, v zmysle ktorej musí mať výrobca „zákonný nárok využívať pozemok, na ktorom sa má projekt realizovať“. Komisia preto vo svojom rozhodnutí o pomoci SA.47354 jasne rozlišovala medzi nadobudnutím vlastníctva k pozemkom a nadobudnutím užívacích práv k pozemkom, pričom prvý z týchto prípadov nemožno považovať za nezvratnú investíciu. Žalovaná preto bola povinná zohľadniť náklady vynaložené na získanie práva stavby ako súčasť investície uskutočnenej žalobkyňou.
- 8 Názor žalovanej, v zmysle ktorého sa všetky náklady na poradenstvo, plánovanie, konzultácie a štúdie nepovažujú za nezvratné náklady, je neopodstatnený. Žalovaná musí pri každej jednotlivéj štúdiu a konzultácii posúdiť, či ide o predbežnú štúdiu uskutočniteľnosti, a na základe toho rozhodnúť, či sa náklady majú zahrnúť medzi nezvratné náklady.
- 9 Žalovaná nesprávne stanovila výšku celkových nákladov projektu. Ak sa predbežné práce nezohľadnili ako nezvratné náklady, mali sa tieto sumy rovnako vylúčiť aj z celkového rozpočtu projektu. Na rozdiel od toho treba predpokladať, že v prejednávanom prípade financovanie projektu z vlastných zdrojov predstavovalo sumu 13 444 800 eur, z ktorej bolo vynaložených 2 177 388,95 eura. To zodpovedá 16,2 % sumy financovania projektu z vlastných zdrojov. Zvyšných 53 779 300 eur z projektového rozpočtu mal financujúci orgán prispieť v neskoršej fáze realizácie projektu. Pre posúdenie nezvratnej povahy záväzkov má rozhodujúci význam výška investície a dôsledky odstúpenia od investície. Dôležité je, či sa projekt nachádza v takom štádiu realizácie, v ktorom je jeho dokončenie vysoko pravdepodobné. Ak sa za relevantný považuje podiel prijatých

záväzkov, potom v prípade investície s relatívne nízkym celkovým rozpočtom možno aj malú investovanú sumu považovať za nezvratnú. V podnikateľskej praxi sú dôležité absolútne náklady vyplývajúce z odstúpenia od realizácie projektu (napr. odpis investície vo výške 3 mil. eur). Pritom nie je podstatné, či dotknuté náklady vyplynuli z neuskutočnenia projektu s hodnotou vo výške 20 miliónov eur alebo 100 miliónov eur.

- 10 Právne predpisy nestanovujú hranicu, nad ktorú sa rozsah záväzkov prijatých v rámci investičného projektu považuje za dostačujúci. Žalovaná však aj napriek tomu takéto hodnoty stanovila. Ak by sa vôbec malo prihliadať na iné (subjektívne) okolnosti, akými je absolútna výška vynaložených výdavkov, bolo by potrebné zohľadniť aj ekonomickú situáciu a investičnú schopnosť jednotlivca. Výdavky žalobkyne vo výške viac ako 2,1 milióna eur, ktoré vynaložila do 31. decembra 2016, sú objektívne vysokou sumou, o ktorú by žalobkyňa prišla, ak by sa investícia neuskutočnila. Vynaložené výdavky predstavovali k 31. decembru 2016 95,7 % vlastného imania žalobkyne a 90,8 % jej dlhodobých aktív.
- 11 Žalobkyňa začala s výkonom stavebných prác na veternej elektrárni Päite-Vaivina. Je nesporné, že bod pripojenia veterného parku k rozvodni Allika bol dokončený pred 31. decembrom 2016. Žalobkyňa navyše postavila stožiare na veterné merače. Žalovaná nesprávne uplatnila platné právne predpisy, keď stanovila ďalšie podmienky pre rozsah stavebných prác (pozri rozhodnutie o štátnej pomoci SA.47354, bod 36, § 59 ods. 2² ELTS), keďže v bode 42 rozhodnutia o štátnej pomoci SA.47354 sa nevyžaduje stavebné povolenie, ale národné povolenie na realizáciu projektu. Ako dokument pre udelenie takéhoto vnútroštátneho súhlasu by v zmysle podpory obnoviteľných zdrojov energií a príslušného schválenia štátnej pomoci mohol slúžiť aj územný plán a s ním súvisiace územnoplánovacie podmienky.
- 12 Žalovaná so žalobou nesúhlasí a navrhuje ju zamietnuť. Napadnuté rozhodnutie je zákonné.
- 13 Podľa § 59 ods. 2² ELTS majú právo na poskytnutie podpory len výrobcovia, ktorí existovali 31. decembra 2016 a prevádzkujú výrobné zariadenie s výkonom nad 1 MW. S ohľadom na § 59 ods. 2¹ ELTS, poznámku pod čiarou č. 66 a bod 19 (44) usmernení, ako aj bod 42 rozhodnutia o štátnej pomoci SA.47354, si súlad investičného projektu s podmienkami stanovenými v § 59 ods. 2² bodoch 2 až 4 ELTS vyžaduje, aby 1. autor projektu získal potrebné povolenie na realizáciu projektu (najmä stavebné povolenie) a má právo využívať pozemok určený na projekt, 2. autor projektu začal s výrobou, začal so stavebnými prácami na investičnom projekte, prijal pevný záväzok objednať vybavenie potrebné pre výstavbu výrobného zariadenia alebo prijal akýkoľvek iný záväzok, na základe ktorého je investičný projekt nezvratný a 3. sa pre každú z týchto podkategórií začatia stavebných prác nevyhnutne posúdilo, či bol projekt k 31. decembru 2016 v takom štádiu rozpracovanosti, ktoré odôvodňovalo predpoklad, že projekt bude s najväčšou pravdepodobnosťou dokončený.

- 14 Žalobkyňa nespĺňa definíciu existujúceho výrobcu, pretože 1. k 31. decembru 2016 nezačala stavebné práce na projekte a neprijala nijaký iný záväzok, na základe ktorého by bol projekt nezvratný, a 2. k 31. decembru 2016 nemala povolenie na výstavbu veterných turbín. Celkovo žalobkyňa do 31. decembra 2016 prijala pevné záväzky vo výške 734 816,08 eura. Celkové náklady na investičný projekt veternej elektrárne Päite-Vaivina predstavovali 67 224 000 eur. K 31. decembru 2016 sa teda vynaložilo len 1,09 % z celkových výdavkov na investičný projekt. Výška vynaložených výdavkov preto s ohľadom na celkové náklady projektu nepostačuje na to, aby vzbudila legitímnu dôveru.
- 15 Presný percentuálny podiel uskutočnených výdavkov v pomere k celkovým nákladom zohľadnila žalovaná vo svojom posúdení ako doplňujúci ukazovateľ a zdôraznila, že nešlo o jediný rozhodujúci faktor. Žalovaná okrem toho prihliadla na všeobecný rozsah záväzkov vo vzťahu k celkovej veľkosti projektu a na tú skutočnosť, že investície sa netýkali veternej turbíny ako najdôležitejšej časti investičného projektu.
- 16 V bodoch 62 až 64 rozhodnutia o štátnej pomoci SA.47354 Komisia už posúdila existenciu stimulačného účinku konkrétnej schémy pomoci a dospela k záveru, že pomoc mala významný stimulačný účinok. Podľa názoru žalovanej z tohto rozhodnutia o pomoci vyplýva kritérium, v zmysle ktorého musí byť projekt v zásade v takom štádiu rozpracovanosti, v ktorom je vysoko pravdepodobné, že bude dokončený. Význam stimulačného účinku v rámci posúdenia otázky, či ide o existujúceho výrobcu žalovanou podľa rozhodnutia o štátnej pomoci SA.47354 sa líši od posúdenia stimulačného účinku na základe všeobecného nariadenia o skupinových výnimkách¹, keďže rozhodnutie o štátnej pomoci SA.47354 výslovne predpokladá skúmanie štádia rozpracovanosti. Vysvetlenia Súdneho dvora uvedené v rozsudku z 5. marca 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172), týkajúce sa posúdenia stimulačného účinku vnútroštátnym orgánom, nemožno preniesť na kontrolu v prejednávanej veci, ktorá sa vykonáva na základe štátnej pomoci. V bode 42 rozhodnutia o štátnej pomoci SA.47354 Komisia výslovne poukázala na tú skutočnosť, že orgány poskytujúce pomoc by mali za existujúcich výrobcov považovať tých výrobcov, ktorých projekt bol k 1. januáru 2017 v takom štádiu rozpracovanosti, v ktorom je vysoko pravdepodobné, že bude dokončený, čo v podstate predpokladá nezvratnosť projektu a posúdenie jeho obsahu. To neznamená, že by žalovaná v rámci vlastného posúdenia v zmysle usmernení začala skúmať skutočnú povahu stimulačného účinku, a teda či bol takýto účinok relevantný, pretože výlučná právomoc posúdiť zlučiteľnosť štátnej pomoci prináleží Komisii. Žalovaná posudzuje začatie stavebných prác z vecného hľadiska v rozsahu, v akom je možné rozhodnúť o tom, či bol projekt k 1. januáru 2017 v takom štádiu rozpracovanosti, v ktorom bolo možné s vysokou pravdepodobnosťou očakávať, že bude dokončený. Európska komisia vo svojom stanovisku zo 17. januára 2020

¹ Nariadenie Komisie (EÚ) č. 651/2014 zo 17. júna 2014 o vyhlásení určitých kategórií pomoci za zlučiteľné s vnútorným trhom podľa článkov 107 a 108 zmluvy (text s významom pre EHP) (Ú. v. EÚ L 187, 2014, s. 1).

v správnej veci č. 3-19-218 potvrdila, že začatie stavebných prác sa musí preskúmať z obsahového hľadiska. Komisia aj v rámci písomnej komunikácie nadväzujúcej na rozhodnutie o štátnej pomoci SA.47354 potvrdila, že žalovaná mala posudzovať projekty po obsahovej stránke a bola povinná prihliadnúť na výšku investícií s ohľadom na veľkosť celého projektu. Uvedené potvrdzuje aj pojem prípravných prác. Stupeň rozpracovanosti investičného projektu bolo potrebné posúdiť pre všetky podkategórie začatia stavebných prác. Podľa rozhodnutia o štátnej pomoci SA.47354 sa vyžaduje, aby bol projekt k 31. decembru 2016 v takom štádiu rozpracovanosti, v ktorom je veľmi vysoko pravdepodobné, že bude dokončený, čo platí pre všetky alternatívy začatia stavebných prác. Podľa tohto rozhodnutia sa pojem začatie prác spája so zásadou ochrany legitímnej dôvery.

- 17 Ak ide o už existujúceho výrobcu, je potrebné, aby výrobca získal vnútroštátne povolenie potrebné pre uskutočnenie projektu a aby mal právo využívať pozemok (pozri rozhodnutie o štátnej pomoci, bod 42, stanovisko Komisie v správnej veci 3-19-218, č. 13). Kritérium práva užívať pozemok a vydania vnútroštátneho povolenia, t. j. stavebného povolenia, musí vyplývať z vnútroštátnej právnej úpravy. Stavebné povolenie nebolo možné udeliť prijatím územného plánu a územnoplánovacích podmienok a okrem toho muselo prebehnúť konanie o vydanie stavebného povolenia vrátane získania potrebných povolení pre stavebný projekt. Investičný projekt veternej elektrárne Päite-Vaivina preto aj s ohľadom na stavebné povolenie nedospel do štádia, ktorom by bol s vysokou pravdepodobnosťou dokončený.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu

- 18 Medzi účastníkmi konania je sporné, či žalovaná na základe § 59 ods. 2³ ELTS dospela k správnejmu záveru, že žalobkyňa nespĺňa podmienky stanovené v § 59 ods. 2² ELTS a konkrétne, že nespĺňa kritériá definície pojmu existujúci výrobca, ktorý by mal nárok na poskytnutie pomoci pre obnoviteľné zdroje energií v rámci existujúcej schémy pomoci². V tejto súvislosti je otázne, aké podmienky stanovuje § 59 ods. 2² ELTS a či okrem citovaného ustanovenia vyplývajú z rozhodnutia o štátnej pomoci SA.47354 a usmernení aj ďalšie doplňujúce kritériá.
- 19 Je nesporné, že podľa § 59 ods. 2² ELTS sa za existujúceho výrobcu považuje výrobca, ktorý najneskôr do 31. decembra 2016 začal s výstavbou výrobného zariadenia súvisiaceho s investičným projektom, okrem iného 1. sa začalo s výrobou elektrickej energie, alebo 2. sa začali stavebné práce v súvislosti s týmto investičným projektom, alebo 3. bol prijatý pevný záväzok objednať vybavenie na výstavbu výrobného zariadenia, alebo 4. bol prijatý akýkoľvek iný

² Ide o výnimku z bodu 126 Usmernenia (poznámka pod čiarou 66), na základe ktorej môžu existujúci výrobcovia požiadať o poskytnutie pomoci pre projekty bez toho, aby boli povinní zúčastniť sa verejného obstarávania (pozri rozhodnutie o pomoci SA.47354, bod 35), t. j. ak výrobca splní požiadavky uvedené v § 59 ods. 2² ELTS, má automaticky právo požiadať o pomoc na základe zákona (pozri rozhodnutie o pomoci SA.47354, bod 38).

záväzkov, na základe ktorého je investičný projekt nezvratným, pričom nadobudnutie pozemku, na ktorom bude umiestnené výrobné zariadenie, získanie povolení a prípravné práce sa nepovažujú za záväzky, z ktorých vyplýva nezvratnosť investičného projektu.

- 20 V prejednávanej veci je nesporné, že žalobkyňa 31. januára 2016 ešte nezačala vyrábať elektrickú energiu a neprijala pevný záväzok objednať vybavenie na výstavbu výrobného zariadenia. Vzniká však otázka, či žalobkyňa 31. januára 2016 začala s výstavbou veternej elektrárne Päite-Vaivina (§ 59 ods. 2² bod 2 ELTS), alebo či prijala iný záväzok, na základe ktorého by bol tento investičný projekt nezvratným (§ 59 ods. 2² bod 4 ELTS). Pokiaľ ide o poslednú uvedenú podmienku, účastníci konania sa nezhodujú v tom, aký obsah sa má pripísať nezvratnosti investičného projektu, konkrétne či takáto nezvratnosť predpokladá ekonomické posúdenie pomeru výdavkov vynaložených v rámci investičného projektu k celkovým nákladom projektu a či zahŕňa aj prípad, keď sa má niektorá časť vynaložených výdavkov považovať za prípravné práce alebo výdavky vylúčené z nezvratných výdavkov (napr. nadobudnutie vlastníckeho práva k pozemku alebo práva stavby) a či v poslednom uvedenom prípade sa aj tieto výdavky mali vylúčiť v rámci ekonomického posúdenia pri porovnaní percentuálneho podielu vynaložených výdavkov v pomere k nákladom celého projektu. Navyše je sporné, či žalobkyňa 31. januára 2016 disponovala vnútroštátnym povolením potrebným pre realizáciu projektu a či sa pod pojmom vnútroštátne povolenie použitým v bode 19 (44) usmernení rozumie stavebné povolenie alebo ním môže byť aj územnoplánovací dokument (územný plán alebo podrobný plán zastavanosti územia) resp. územnoplánovacie podmienky, ktoré predchádzajú vydaniu stavebného povolenia podľa vnútroštátneho práva.
- 21 Žalobkyňa sa domnieva, že začala s výkonom stavebných prác, keď vybudovala stožiare na veterné merače a bod pripojenia veternej elektrárne k rozvodni Allika pred 31. decembrom 2016. Žalovaná pritom do nezvratných výdavkov zahrnula náklady na stožiar na veterný merač vo výške 212 002,15 eura a poplatky za pripojenie vo výške 522 813,93 eura. Žalovaná sa však domnievala, že nakoľko investičný projekt veternej elektrárne Päite-Vaivina 31. januára 2016 nebol v takom štádiu rozpracovanosti, že by jeho dokončenie bolo vysoko pravdepodobné, nemohli byť splnené ani podmienky uvedené v § 59 ods. 2² ods. 2 ZVO, pretože v opačnom prípade by systém upravený v § 59 ods. 2² ZVO stratil svoj význam a žalobkyňa by sa mohla vyhnúť povinnosti splniť podmienky vyplývajúce zo zásady ochrany legitímnej dôvery, na ktorej je toto ustanovenie založené. Žalovaná teda nespochybňuje, že žalobkyňa dokončila výstavbu stožiara na veterný merač a prípojného bodu k rozvodni Allika veternej elektrárne Päite-Vaivina, ale domnieva sa, že začatie stavebných prác je vylúčené s ohľadom na štádium rozpracovanosti investičného projektu. Strany sporu sa preto nezhodujú v tom, či sa má nezvratnosť investičného projektu posudzovať v prípade všetkých alternatív „začatia stavebných prác“ (§ 59 ods. 2² ELTS) alebo len v prípade poslednej alternatívy „iného záväzku, na základe ktorého je investičný projekt nezvratný“ (§ 59 ods. 2² bod 4 ELTS).

- 22 V bode 42 rozhodnutia o štátnej pomoci SA.47354 sa pojem „existujúci výrobca“ vymedzuje takto: „... Orgány poskytujúce pomoc považujú za existujúcich výrobcov tých výrobcov, ktorých projekt bol k 1. januáru 2017 v štádiu rozpracovanosti, v ktorom je vysoko pravdepodobné, že bude dokončený, a preto by sa im mala v rámci existujúcej schémy pomoci poskytnúť pomoc (legitímna dôvera). Uvedené si prinajmenšom vyžaduje, aby žiadateľ získal potrebné vnútroštátne povolenie na realizáciu projektu a mal zákonné právo využívať pozemok, na ktorom sa má projekt uskutočniť“. Rozhodnutie Komisie je pre adresáta záväzné vo všetkých jeho častiach.³ V tomto ohľade sú podmienky uvedené v dôvodovej správe k rozhodnutiu Komisie neoddeliteľnou súčasťou schémy pomoci bez ohľadu na to, či sú tieto podmienky stanovené vo vnútroštátnom práve alebo nie.⁴
- 23 Komisia vo svojom vyjadrení zo 17. januára 2020 v správnej veci 3-19-218 v súvislosti s pojmom „začatie prác“ vymedzeným v bode 19 (44) usmernení uviedla, že táto definícia zahŕňa „začatie stavebných prác na účely investície alebo prvú záväznú objednávku zariadenia resp. iný záväzok, ktorý odôvodňuje nezvratnú povahu investície, pričom za rozhodujúcu sa považuje tá skutočnosť, ktorá nastane najskôr“ (bod 11) a v poznámke pod čiarou 13 týkajúcej sa poznámky pod čiarou 66 usmernení dodáva, že k „začatiu prác“ muselo dôjsť pred 1. januárom 2017, a teda musela nastať jedna z troch alternatívnych udalostí uvedených v prvej vete bodu 19 (44) usmernení. Komisia ďalej v bode 14 svojho stanoviska zo 17. januára 2020 potvrdzuje, že pojem „existujúci výrobca“ sa vzťahuje len na výrobcov, ktorých projekt bol 1. januára 2017 v takom štádiu rozpracovanosti, na základe ktorého možno predpokladať, že bude s najväčšou pravdepodobnosťou dokončený, a preto by sa im mala poskytnúť pomoc v rámci existujúcej schémy pomoci (legitímna dôvera).
- 24 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené skutočnosti nie je jasné, ako sa má chápať prvá alternatíva „začiatok stavebných prác na investíciu“ v rámci pojmu „začatie prác“ upraveného v bode 19 ods. 44 usmernení. Majú sa tieto pojmy vykladať v tom zmysle, že ide o začatie akýchkoľvek stavebných prác (napr. výstavbu prípojného bodu a stožiaru na veterný merač potrebného na zriadenie veternej elektrárne) súvisiacich s investičným projektom alebo výlučne o začatie stavebných prác s cieľom realizácie investičného projektu zameraného na výrobu energie z obnoviteľných zdrojov (napr. veterná turbína)? Ak príslušný orgán členského štátu dospel k záveru, že sa začali stavebné práce na investičnom projekte, vyplýva z bodu 19 (44) usmernení, že vnútroštátny orgán musí ďalej skúmať, či sa investícia z tohto dôvodu stáva nezvratnou, t. j. musí posúdiť štádium rozpracovanosti investičného projektu? V prípade, že príslušný orgán členského štátu musí prihliadať aj na štádium rozpracovanosti investičného projektu: môžu sa pri posudzovaní pravdepodobnosti dokončenia investičného

³ Zmluva o fungovaní Európskej únie (Ú. v. EÚ C 326, 2012, S. 47 až 390), článok 288 ods. 4.

⁴ Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie z 13. júna 2013, Ryanair/Komisia, C-287/12 P, neuverejnený, EU:C:2013:395, bod 67.

projektu zohľadniť aj objektívne okolnosti, ako sú prebiehajúce súdne spory (napr. v súvislosti so zamietnutím stavebného povolenia), ktoré bránia pokračovaniu investičného projektu?

- 25 Ak sa dospeje k záveru, že žalobkyňa nezačala so stavebnými prácami pred 31. decembrom 2016, je potrebné preskúmať, či pred 31. decembrom 2016 neprijala iný záväzok, na základe ktorého je investícia nezvratná (§ 59 ods. 2² bod 4 ELTS). V takomto prípade je otázne, akým spôsobom sa má posúdiť, ktoré z ďalších záväzkov prijatých žalobkyňou sa považujú za nezvratné a či takýto výklad zahŕňa aj ekonomické posúdenie projektu s cieľom objasniť, či investičný projekt došiel do takého štádia rozpracovanosti, na základe ktorého sa možno s veľkou pravdepodobnosťou domnievať, že bude dokončený.
- 26 Žalovaná tvrdí, že v právnej úprave štátnej pomoci je dôležité odlišovať otázku, či skutočne existuje stimulačný účinok, od otázky, či a akým spôsobom má poskytovateľ pomoci v každom jednotlivom prípade formálne overiť existenciu stimulačného účinku (stimulačný účinok sa na základe formálnych kritérií považuje za splnený). Žalovaná zastáva názor, že v súlade s bodom 42 rozhodnutia o štátnej pomoci SA.47354 bola povinná posúdiť začatie prác výrobcom z vecného hľadiska, t. j. v rozsahu, v akom je možné zistiť, či bol projekt k 31. decembru 2016 v takom štádiu rozpracovanosti, z ktorého vyplývalo, že bude s veľkou pravdepodobnosťou dokončený. Je nesporné, že Komisia má výlučnú právomoc posudzovať zlučiteľnosť štátnej pomoci s vnútorným trhom. Komisia posudzuje aj obsah stimulačného účinku. Tak to bolo aj v prejednávanom prípade, keď bol stimulačný účinok existujúcej schémy posúdený v kapitole 3.3.4.4 rozhodnutia o štátnej pomoci SA.47354. Žalovaná zároveň v súlade s bodom 42 rozhodnutia o štátnej pomoci SA.47354 preskúmala obsah ostatných prijatých záväzkov.
- 27 Súd súhlasí so žalovanou, že posúdenie otázky, či iný záväzok prijatý žalobkyňou zakladá nezvratnosť investície, si vyžaduje preskúmanie každého jednotlivého výdavku osobitne, ako aj určenie konkrétnej povahy prijatých záväzkov⁵. Ak však žalovaná preukázala, že výdavky na stožiar veterného merača a poplatky za pripojenie sú v kontexte investičného projektu opodstatnené, ale nie je splnená podmienka uvedená v § 59 ods. 2² bode 4 ELTS, vzniká otázka, či a ako má príslušný orgán členského štátu posúdiť stimulačný účinok štátnej pomoci.
- 28 Súdny dvor spresnil, že v oblasti štátnej pomoci je podstatné, aby kritériá uplatnenia výnimky boli pre vnútroštátne orgány jasné a jednoducho uplatniteľné⁶ a že existencia alebo neexistencia stimulačného účinku sa nemôže považovať za jasné a jednoduché kritérium, keďže jeho overenie by si okrem iného vyžadovalo, aby sa v jednotlivých prípadoch vykonalo komplexné ekonomické posúdenie⁷.

⁵ Pozri rozsudok Súdneho dvora z 5. marca 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, bod 75.

⁶ Pozri rozsudok Súdneho dvora z 5. marca 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, bod 61.

⁷ Tamže bod 68.

Hoci v uvedenom konaní vo veci C-349/17 sa na rozdiel od prejednávaneho prípadu, ktorý sa týka poskytnutia pomoci na základe schémy pomoci schválenej rozhodnutím o pomoci, štátna pomoc poskytla na základe všeobecného nariadenia o skupinových výnimkách, sa uvedený prípad, podobne ako toto konanie, týka uplatnenia výnimky a stimulačného účinku pomoci a jej posúdenia vnútroštátnym orgánom. Vzniká preto otázka, či sú závery uvedené v rozsudku z 5. marca 2019 vo veci C-349/17 Eesti Pagar, a najmä konštatovania zahrnuté v bodoch 61 a 68, relevantné aj v prejednávanej veci. Má sa v prípade kladnej odpovede na túto otázku vykladať bod 126, poznámka pod čiarou č. 66 v spojení s bodom 19 (44) usmernení v tom zmysle, že vnútroštátny orgán nie je povinný pri posudzovaní kritéria začatia prác vykonať ekonomické posúdenie investičného projektu v konkrétnom prípade? Ak áno, má sa posledná alternatíva pojmu „začatie prác“ uvedená v bode 19 (44) usmernení, konkrétne „iný záväzok, na základe ktorého je investícia nezvratná“, vykladať v tom zmysle, že akýkoľvek iný záväzok zakladá nezvratnosť investície, s výnimkou kúpy pozemku a prípravných prác (ako napríklad získanie stavebného povolenia), bez ohľadu na náklady prijatého záväzku a pravdepodobnosť dokončenia projektu?

- 29 Ďalej je otázne, či sa za nevyhnutnú podmienku v zmysle bodu 19(44) usmernení považuje 1. existencia práva na užívanie pozemku a 2. existencia vnútroštátneho povolenia na realizáciu investičného projektu? Ak je odpoveď na vyššie uvedenú otázku kladná: má sa pojem „vnútroštátne povolenie na realizáciu investičného projektu“ vykladať podľa ustanovení vnútroštátneho práva a môže ísť v tomto ohľade len o povolenie, na základe ktorého sa vykonávajú stavebné práce súvisiace s investičným projektom, nie však o územnoplánovaciu dokumentáciu (napr. územný plán) alebo podmienky územného plánovania, ktoré predchádzajú vydaniu stavebného povolenia?
- 30 Podľa vnútroštátneho súdu sa návrh na začatie prejudiciálneho konania netýka platnosti⁸ rozhodnutia o štátnej pomoci č. SA.47354, ale výkladu ustanovení práva Únie v oblasti štátnej pomoci, a preto je návrh na začatie prejudiciálneho konania prípustný.

⁸ Pozri rozsudok Súdneho dvora z 25. júla 2018, Georgsmarienhütte a i., C-135/16, EU:C:2018:582.