

Predmet C-11/22

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

5. siječnja 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Upravni sud u Tallinnu (Estonija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

5. siječnja 2022.

Tužitelj:

Est Wind Power OÜ

Tuženik:

AS Elering

Predmet glavnog postupka

Tužba koju je podnijelo društvo Est Wind Power OÜ zahtijevajući poništenje odluke društva Elering AS od 13. travnja 2021., kojom je ocijenjeno da investicijski projekt društva Est Wind Power OÜ ne ispunjava uvjete za dodjelu potpora za energiju iz obnovljivih izvora u okviru programa potpora odobrenog odlukom o državnoj potpori i da se društvu Elering AS naloži da preispita zahtjev društva Est Wind Power OÜ

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjevom za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a traži se tumačenje pravila prava Unije o državnim potporama, osobito točke 19. (44) i bilješke br. 66 uz točku 126. Komunikacije Komisije „Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020.” te Odluke Komisije o državnoj potpori SA.47354 (2017/NN) od 6. prosinca 2017.

Prethodna pitanja

1. Treba li pravila Europske unije o državnim potporama, a osobito prvu mogućnost iz pojma „početak radova” u točki 19. (44) Komunikacije Komisije „Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020.”, to jest „početak građevinskih radova na ulaganju”, tumačiti na način da označava početak građevinskih radova povezanih s bilo kojim investicijskim projektom ili samo početak građevinskih radova povezanih s postrojenjem u okviru investicijskog projekta kojim će se proizvoditi energija iz obnovljivih izvora energije?
2. Treba li pravila Europske unije o državnim potporama, a osobito prvu mogućnost iz pojma „početak radova” u točki 19. (44) Komunikacije Komisije „Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020.”, to jest „početak građevinskih radova na ulaganju”, tumačiti na način da nadležno tijelo države članice u situaciji u kojoj je utvrdilo početak građevinskih radova povezanih s investicijom mora u skladu s načelom zaštite legitimnih očekivanja dodatno ocijeniti stadij razvoja investicijskog projekta i vjerojatnost njegova dovršetka?
3. U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno navedeno pitanje: Mogu li se prilikom ocjene stadija razvoja investicijskog projekta uzeti u obzir druge objektivne okolnosti, na primjer pravni sporovi u tijeku, koje ometaju nastavak investicijskog projekta?
4. Je li u ovom predmetu relevantno to što je Sud Europske unije u predmetu C-349/17, Eesti Pagar, u točkama 61. i 68. utvrdio da se postojanje poticajnog učinka ne može smatrati kriterijem koji nacionalna tijela mogu jasno i jednostavno primijeniti, posebno zato što bi njegova provjera zahtijevala provođenje složenih ekonomskih procjena svakog pojedinog slučaja, zbog čega takav kriterij nije u skladu sa zahtjevom da kriteriji za primjenu izuzeća budu jasni i jednostavni za primjenu od strane nacionalnih tijela?
5. U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno navedeno pitanje: treba li pravila Europske unije o državnim potporama, a osobito bilješku br. 66 uz točku 126. Komunikacije Komisije „Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020.” u vezi s njezinom točkom 19. (44) tumačiti na način da nadležno tijelo prilikom ispitivanja kriterija početka radova nije dužno provesti gospodarsku procjenu investicijskog projekta u svakom pojedinom slučaju?
6. U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno navedeno pitanje: treba li pravila Europske unije o državnim potporama, a osobito posljednju mogućnost iz pojma „početak radova” u točki 19. (44) Komunikacije Komisije „Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020.”, to jest „drugu obvezu koja ulaganje čini neopozivim”, tumačiti na način da bilo koja

druga obveza, izuzev kupnje zemljišta i pripremnih radova (primjerice ishođenje dozvola), ulaganje čini neopozivim, neovisno o troškovima preuzete obveze?

7. Treba li pravila Europske unije o državnim potporama, a osobito pojam „početak radova” u točki 19. (44) Komunikacije Komisije „Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020.” tumačiti na način da su nužni preduvjeti za početak radova postojanje prava proizvođača na korištenje zemljišta i postojanje nacionalne dozvole za provođenje investicijskog projekta?

8. U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno navedeno pitanje: treba li pojam „nacionalna dozvola za provođenje investicijskog projekta” tumačiti s obzirom na nacionalno pravo i može li to biti dozvola na temelju koje se izvode građevinski radovi povezani s investicijskim projektom?

Navedene odredbe prava Unije

Komunikacija Komisije „Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020.” (SL 2014., C 200, str. 1., u daljnjem tekstu: Smjernice), točka 19. (44) i bilješka br. 66 uz točku 126.

Odluka Europske komisije C (2017) 8456 *final* od 6. prosinca 2017. „Predmet: Potpora SA.47354 (2017/NN) – Prijedlog Estonije za izmjenu estonskog programa potpora za obnovljive izvore energije i kogeneraciju” (u daljnjem tekstu: Odluka o potporama SA.47354)

Presuda Suda od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar, C-349/17 (EU:C:2019:172), t. 61. i 68.

Navedene nacionalne odredbe

Zakon o tržištu električne energije (u daljnjem tekstu: ELTS)

Kratak prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 1 Vjetroelektrana Päite-Vaivina obuhvaća 28 vjetroturbina, ukupne snage od 64,4 MW, koje se trebaju izgraditi na 28 zemljišta. Društvo Est Wind Power OÜ (u daljnjem tekstu: Est Wind Power) sklopilo je 27. travnja 2004. ugovor o priključku s društvom Elering AS (u daljnjem tekstu: Elering) i platilo naknade za priključak u iznosu od 522 813,93 eura. Društvo Est Wind Power izgradilo je 2008. stupove za mjerenje brzine vjetra u vjetroelektrani Päite-Vaivina te je za to platilo troškove u iznosu od 212 002,15 eura. To društvo steklo je 11. svibnja 2010. nasljedna prava građenja na zemljištima vjetroelektrane Päite-Vaivina. Općinsko vijeće Toile utvrdilo je 19. siječnja 2016. prostorne uvjete za vjetroelektranu Päite-Vaivina. Društvo Est Wind Power podnijelo je 4. veljače 2016. zahtjev za građevinsku dozvolu za vjetroelektranu. Ministarstvo obrane

odbilo je 20. travnja 2016. odobriti građevinske planove za vjetroelektranu te je odlukom od 26. travnja 2016. općinsko vijeće Toile odbilo izdati građevinske dozvole.

- 2 Od Eleringa je društvo Est Wind Power 29. rujna 2020. zatražilo na temelju članka 59. stavka 2.³ Zakona o tržištu električne energije (ELTS) ocjenu usklađenosti investicijskog projekta za vjetroelektranu Päite-Vaivina, koja se treba izgraditi u općini Toila (u daljnjem tekstu: vjetroelektrana Päite-Vaivina), s uvjetima navedenima u članku 59. stavku 2.² ELTS-a.
- 3 Elering je u svojoj ocjeni br. 22-7/2020/29-5 od 13. travnja 2021. utvrdio da vjetroelektrana Päite-Vaivina društva Est Wind Power, kao investicijski projekt, nije u skladu s uvjetima iz članka 59. stavka 2.² ELTS-a s obzirom na to da društvo Est Wind Power na dan 31. prosinca 2016. nije započelo s građevinskim radovima za investicijski projekt vjetroelektrane u smislu članka 59. stavka 2.² točke 2. ELTS-a i nije preuzelo obveze koje bi investicijski projekt činile neopozivim u smislu članka 59. stavka 2.² točke 4. ELTS-a. Naveo je da je podnositelj zahtjeva preuzeo neopozive obveze isključivo u obliku naknade za priključak i narudžbu stupa za mjerenje brzine vjetra. Smatrao je da te obveze ne čine znatan dio ukupnih troškova investicijskog projekta i da do 31. prosinca 2016. nisu mogle dovesti projekt do stadija u kojem bi njegov dovršetak bio vrlo vjerojatan. Osim toga, napomenuo je da podnositelj zahtjeva nije imao potrebnu građevinsku dozvolu kako bi proveo investicijski projekt vjetroelektrane Päite-Vaivina. Istaknuo je da ukupni troškovi investicijskog projekta vjetroelektrane Päite-Vaivina iznose 67 224 000 eura.
- 4 Društvo Est Wind Power 13. svibnja 2021. podnijelo je Upravnom sudu u Tallinnu tužbu i od tog suda zatražilo da poništi Eleringovu ocjenu od 13. travnja 2021. i da naloži Eleringu da preispita zahtjev društva Est Wind Power.

Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 5 Tužitelj tvrdi da je Eleringova ocjena od 13. travnja 2021. nezakonita. Navodi da je preuzeo neopozivu obvezu u pogledu vjetroelektrane Päite-Vaivina i da je do 31. prosinca 2016. izvršio ulaganja u iznosu većem od 2,1 milijuna eura.
- 6 Ističe da se člankom 59. stavkom 2.² točkom 4. ELTS-a isključuju troškovi stjecanja nekretnina iz neopozivih ulaganja jer se nekretnine mogu koristiti u različite svrhe. Međutim, napominje da su prava građenja koja su mu dodijeljena isključivo namijenjena izgradnji vjetroelektrane i da nisu imala drugu moguću namjenu.
- 7 Ističe da se u Odluci o potporama SA.47354 izričito navodi da pojmom neopozivog ulaganja „nisu obuhvaćeni ni stjecanje zemljišta ni pripremni radovi” (točka 36.). U tom pogledu pojašnjava da se u točki 42. te odluke, kao uvjet statusa postojećeg proizvođača, propisuje da proizvođač ima „zakonsko pravo na korištenje zemljišta na kojem se projekt treba razviti”. Navodi da je tako Komisija

u svojoj Odluci o potporama SA.47354 jasno razlikovala kupnju zemljišta i stjecanje prava korištenja zemljišta, pri čemu se prvo ne može smatrati neopozivim ulaganjem. Stoga je tuženik prema njegovu mišljenju morao uzeti u obzir troškove stjecanja prava građenja kao dio ulaganja koje je izvršio tužitelj.

- 8 Tvrdi da nije osnovan tuženikov pristup prema kojem se svi troškovi savjetovanja, planiranja, konzultacija i studija ne uzimaju u obzir kao nepovratni troškovi. Smatra da je na tuženiku da tijekom svake pojedine studije i svakog pojedinog savjetovanja ocijeni je li riječ o preliminarnoj studiji izvedivosti i na temelju toga odluči trebaju li se troškovi uključiti u nepovratne troškove.
- 9 Ističe da je tuženik počinio pogrešku prilikom utvrđivanja ukupnih troškova projekta. Ako se pripremni radovi ne uzimaju u obzir kao nepovratni troškovi, ti se iznosi prema njegovu mišljenju također moraju isključiti iz ukupnog proračuna projekta. Nasuprot tomu, navodi da bi naime trebalo smatrati da je u predmetnom slučaju vlastito financiranje projekta iznosilo 13 444 800 eura, od čega je plaćeno 2 177 388,95 eura. Pojašnjava da to odgovara 16,2 % iznosa vlastitog financiranja projekta. Napominje da bi preostalih 53 779 300 eura iz proračuna projekta trebalo u kasnijem stadiju projekta uložiti tijelo koje financira. Veličina ulaganja i posljedice odustajanja od ulaganja odlučujući su prema njegovu mišljenju za ocjenu neopozivosti obveza. Ističe da je važno znati nalazi li se projekt u stadiju razvoja u kojem je dovršetak vrlo vjerojatan. Smatra da bi se, ako se udio preuzetih obveza smatra odlučujućim, i minimalan iznos ulaganja mogao smatrati nepovratnim u slučaju ulaganja čiji je ukupni proračun relativno malen. Navodi da je u poduzetničkoj praksi važan apsolutni trošak neprovođenja projekta (na primjer amortizacija ulaganja od 3 milijuna eura). Prema njegovu mišljenju nevažno je u tom pogledu jesu li ti troškovi nastali zbog neprovođenja projekta u iznosu od 20 ili 100 milijuna eura.
- 10 Napominje da aktima nije utvrđen prag iznad kojeg je dostatan opseg obveza preuzetih u vezi s investicijskim projektom. Međutim, tvrdi da je sâm tuženik odredio takve vrijednosti. Smatra da, ako bi uopće trebalo uzeti u obzir druge (subjektivne) okolnosti različite od apsolutnog iznosa nastalih troškova, bilo bi logično uzeti u obzir gospodarsko stanje i investicijsku sposobnost pojedinca. Tužitelj ističe da njegovi rashodi veći od 2,1 milijuna eura, nastali do 31. prosinca 2016., predstavljaju objektivno znatan iznos koji bi izgubio ako bi se odustalo od ulaganja. Navodi da su na dan 31. prosinca 2016. nastali rashodi činili 95,7 % njegova vlastitog kapitala i 90,8 % njegove dugotrajne imovine.
- 11 Tužitelj tvrdi da je započeo s građevinskim radovima na vjetroelektrani Päite-Vaivina. Napominje da nije sporno da je do 31. prosinca 2016. dovršena točka spajanja vjetroelektrane na trafostanicu Allika. Osim toga, tužitelj navodi da je postavio stupove za mjerenje brzine vjetra. Tvrdi da je tuženik pogrešno primijenio mjerodavno pravo povezavši dodatne uvjete s opsegom građevinskih radova (vidjeti točku 36. Odluke o potporama SA.47354 i članak 59. stavak 2.² ELTS-a); u točki 42. Odluke o potporama SA.47354 ne zahtijeva se građevinska dozvola, nego nacionalna dozvola za provođenje projekta. Smatra da dokument o

izdavanju takvog nacionalnog odobrenja mogu u smislu potpore za energije iz obnovljivih izvora i s time povezanog odobrenja državne potpore također biti plan uporabe zemljišta i prostorni uvjeti koji se na njemu temelje.

- 12 Tuženik se protivi tužbi i zahtijeva od suda da ju odbije. Smatra da je pobijana odluka zakonita.
- 13 Navodi da su u skladu s člankom 59. stavkom 2.² ELTS-a prihvatljivi isključivo proizvođači s proizvodnim postrojenjem snage veće od 1 MW koji postoje na dan 31. prosinca 2016. Ističe da, uzimajući u obzir članak 59. stavak 2.¹ ELTS-a, bilješku br. 66 i točku 19. (44) Smjernica kao i točku 42. Odluke o potporama SA.47354, usklađenost investicijskog projekta s uvjetima navedenima u članku 59. stavku 2.² točkama 2. do 4. ELTS-a pretpostavlja 1. da je nositelj projekta ishodio dozvolu za provođenje projekta (osobito građevinsku dozvolu) i da nositelj projekta ima pravo korištenja zemljišta predviđenog za projekt; 2. da je nositelj projekta započeo s proizvodnjom i građevinskim radovima u vezi s investicijskim projektom, preuzeo čvrstu obvezu narudžbe opreme namijenjene izgradnji proizvodnog postrojenja ili da je preuzeo drugu obvezu koja je investicijski projekt učinila neopozivim; te 3. da se u pogledu svake od ovih potkategorija početka građevinskih radova mora ocijeniti je li projekt na dan 31. prosinca 2016. godine bio u stadiju razvoja u kojem se vrlo vjerojatno može dovršiti.
- 14 Tvrdi da tužitelj ne odgovara definiciji postojećeg proizvođača jer 1. do 31. prosinca 2016. nije započeo s građevinskim radovima povezanim s projektom i nije preuzeo drugu obvezu koja bi projekt učinila neopozivim te 2. na dan 31. prosinca 2016. nije imao građevinsku dozvolu za vjetroturbine. Pojašnjava da je tužitelj do 31. prosinca 2016. preuzeo čvrste obveze u ukupnom iznosu od 734 816,08 eura. Navodi da su ukupni troškovi investicijskog projekta vjetroelektrane Päite-Vaivina iznosili 67 224 000 eura. Napominje da su tako do 31. prosinca 2016. nastali troškovi samo u iznosu od 1,09 % ukupnih rashoda investicijskog projekta. Smatra da veličina nastalih rashoda u odnosu na ukupne troškove projekta stoga nije dostatna za nastanak legitimnog očekivanja.
- 15 Tvrdi da je točan postotni udio nastalih rashoda u ukupnim troškovima upotrijebljen u tuženikovoju ocjeni kao dodatni pokazatelj te je navedeno da to nije bilo jedino odlučujuće. Osim toga, tuženik ističe da je uzeo u obzir opći opseg obveza u odnosu na ukupnu veličinu projekta i činjenicu da se izvršena ulaganja nisu odnosila na vjetroelektranu kao najvažniju okosnicu investicijskog projekta.
- 16 Podsjeća na to da je Komisija u točkama 62. do 64. Odluke o potporama SA.47354 već ispitala postojanje poticajnog učinka predmetnog programa potpora te je utvrdila da potpora ima bitan poticajni učinak. Iz te odluke o potporama prema mišljenju tuženika proizlazi kriterij prema kojem se projekt u biti mora nalaziti u takvom stadiju razvoja da je vrlo vjerojatno da bi se mogao dovršiti. Tuženik pojašnjava da se važnost poticajnog učinka prilikom njegova ispitivanja postojećeg proizvođača u skladu s Odlukom o potporama SA.47354 razlikuje od

ispitivanja poticajnog učinka prema Uredbi o općem skupnom izuzeću¹ jer se Odlukom o potporama SA.47354 izričito zahtijeva ispitivanje stadija razvoja. Stoga se objašnjenja Suda iz njegove presude od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172), koja se odnose na ispitivanje poticajnog učinka od strane nacionalnog tijela ne mogu prema njegovu mišljenju primijeniti na nadzor koji je u predmetnom slučaju izvršen po osnovi državne potpore. Navodi da je Komisija u točki 42. Odluke o potporama SA.47354 Komisija izričito istaknula da tijela koja dodjeljuju potporu trebaju postojećima smatrati proizvođače čiji se projekt 1. siječnja 2017. nalazio u stadiju razvoja u kojem se vrlo vjerojatno može dovršiti, što u biti upućuje na neopozivost projekta i materijalnu ocjenu. Napominje da to ne znači da bi tuženik u okviru vlastite ocjene u skladu sa Smjernicama počeo ispitivati je li poticajni učinak stvaran, odnosno bitan, s obzirom na to da je Komisija isključivo nadležna za ocjenu spojivosti državne potpore. Tuženik tvrdi da meritorno ocjenjuje početak građevinskih radova u mjeri u kojoj se može utvrditi je li se projekt na dan 1. siječnja 2017. nalazio u takvom u takvom stadiju razvoja da je vrlo vjerojatno da se može dovršiti. Ističe da je Europska komisija u svojem mišljenju od 17. siječnja 2020. u upravnom predmetu br. 3-19-218 potvrdila da se početak građevinskih radova mora meritorno ispitati. Navodi da je u korespondenciji koja je razmijenjena nakon Odluke o potporama SA.47354 Komisija također potvrdila da je tuženik trebao meritorno ocijeniti projekt i uzeti u obzir iznos izvršenog ulaganja u odnosu na veličinu ukupnog projekta. Smatra da je to potvrđeno pojmom pripremnih radova. Pojašnjava da se stadij razvoja investicijskog projekta mora ocijeniti u pogledu svih potkategorija početka građevinskih radova. Napominje da je u skladu s Odlukom o potporama SA.47354 bitno da se projekt na dan 31. prosinca 2016. nalazi u stadiju razvoja u kojem postoji velika vjerojatnost da će se dovršiti, a to vrijedi za sve mogućnosti početka građevinskih radova. Tvrdi da je u skladu s tom odlukom pojam početka građevinskih radova povezan s načelom zaštite legitimnih očekivanja.

- 17 Ističe da je, ako je riječ o postojećem proizvođaču, potrebno da proizvođač ishodi nacionalnu dozvolu za provođenje projekta i da ima pravo koristiti zemljište (vidjeti točku 42. Odluke o državnim potporama i točku 13. stajališta Komisije u upravnom predmetu 3-19-218). Kriterij prava korištenja zemljišta i nacionalne dozvole, odnosno građevinske dozvole, mora se prema njegovu mišljenju definirati nacionalnim pravom. Navodi da se građevinska dozvola nije mogla dodijeliti planom uporabe zemljišta i prostornim uvjetima te da je također bilo potrebno provesti postupak izdavanja građevinske dozvole, uključujući ishođenje potrebnih dozvola za građevinski projekt. Stoga smatra da investicijski projekt za vjetroelektranu Päite-Vaivina ni u pogledu građevinske dozvole nije dosegno stadij u kojem bi se vrlo vjerojatno dovršio.

¹ Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Tekst značajan za EGP) (SL 2014., L 187, str. 1.)

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 18 Među strankama je sporno je li tuženik na temelju članka 59. stavka 2.³ ELTS-a zakonito utvrdio da tužitelj ne ispunjava uvjete iz članka 59. stavka 2.² ELTS-a, odnosno pojma postojećeg proizvođača, koji bi imao pravo na potporu za energije iz obnovljivih izvora u okviru postojećeg programa potpora². Pritom je riječ o pitanju koji su uvjeti utvrđeni u članku 59. stavku 2.² ELTS-a i proizlaze li, osim te odredbe, dodatni kriteriji iz Odluke o potporama SA.47354 i Smjernica.
- 19 Nesporno je da je postojeći proizvođač u skladu s člankom 59. stavkom 2.² ELTS-a proizvođač koji je najkasnije 31. prosinca 2016. započeo s građevinskim radovima na proizvodnom postrojenju za investicijski projekt, a osobito da se 1. započelo s proizvodnjom električne energije ili 2. započelo s građevinskim radovima u vezi s tim investicijskim projektom ili 3. preuzela čvrsta obveza narudžbe opreme za izgradnju proizvodnog postrojenja ili 4. preuzela druga obveza koja investicijski projekt čini neopozivim; stjecanje zemljišta na kojem će se nalaziti proizvodno postrojenje, ishođenje dozvola i pripremni radovi ne smatraju se obvezama koje investicijski projekt čine neopozivim.
- 20 U predmetnom slučaju nesporno je da na dan 31. siječnja 2016. tužitelj još nije započeo s proizvodnjom električne energije i da nije preuzeo čvrstu obvezu narudžbe opreme za izgradnju proizvodnog postrojenja. Međutim, upitno je je li tužitelj 31. siječnja 2016. započeo s građevinskim radovima na vjetroelektrani Päite-Vaivina (članak 59. stavak 2.² točka 2. ELTS-a) ili je preuzeo drugu obvezu koja taj investicijski projekt čini neopozivim (članak 59. stavak 2.² točka 4. ELTS-a). Što se tiče potonjeg uvjeta, različita su stajališta stranaka o sadržaju neopozivosti investicijskog projekta, to jest uključuje li gospodarsku analizu udjela rashoda nastalih u okviru investicijskog projekta u ukupnim troškovima projekta i slučaj u kojem se bilo koji dio nastalih rashoda treba smatrati pripremnim radovima ili rashodima isključenima iz nepovratnih rashoda (na primjer, stjecanje zemljišta ili nasljednog prava građenja) te o tome trebaju li se u tom potonjem slučaju prilikom provođenja gospodarske analize ti rashodi također izuzeti iz usporedbe postotnog udjela nastalih rashoda u troškovima cjelokupnog projekta. Također postoji neslaganje o tome je li tužitelj 31. siječnja 2016. imao nacionalnu dozvolu za provođenje projekta te o tome je li građevinska dozvola obuhvaćena pojmom nacionalne dozvole iz točke 19. (44) Smjernica ili to također može biti prostorni dokument (plan uporabe zemljišta ili detaljan prostorni plan) ili prostorni uvjeti, koji prema nacionalnom pravu prethode izdavanju građevinske dozvole.

² Riječ je o izuzeću iz točke 126. Smjernica (bilješka br. 66.), prema kojem postojeći proizvođači imaju pravo zatražiti potporu za projekt bez provođenja postupka nadmetanja (vidjeti Odluku o potporama SA.47354, t. 35.), to jest, ako proizvođač udovoljava zahtjevima iz članka 59. stavka 2.² ELTS-a, automatski ima pravo zatražiti potpore na temelju zakona (vidjeti Odluku o potporama SA.47354, t. 38.).

- 21 Tužitelj smatra da je započeo s građevinskim radovima izgrađivši prije 31. prosinca 2016. stupove za mjerenje brzine vjetra i točku spajanja vjetroelektrane na trafostanicu Allika. Pritom je tuženik u nepovratne rashode uključio troškove stupa za mjerenje brzine vjetra u iznosu od 212 002,15 eura i naknade za priključak u iznosu od 522 813,93 eura. Tuženik je međutim smatrao da, ako na dan 31. siječnja 2016. investicijski projekt vjetroelektrane Päite-Vaivina nije bio u takvom stadiju razvoja da je vrlo vjerojatno da će se dovršiti, ne mogu biti ispunjeni ni uvjeti iz članka 59. stavka 2.² točke 2. ELTS-a; u suprotnom bi sustav predviđen člankom 59. stavkom 2.² ELTS-a izgubio smisao i tužitelj bi mogao izbjeći pretpostavke primjene načela zaštite legitimnih očekivanja, na kojem se temelji ta odredba. Tuženik stoga ne osporava da je tužitelj dovršio izgradnju stupa za mjerenje brzine vjetra i točku spajanja vjetroelektrane Päite-Vaivina na trafostanicu Allika, ali smatra da je početak građevinskih radova isključen zbog stadija razvoja investicijskog projekta. Slijedom toga, među strankama je sporno treba li se neopozivost investicijskog projekta ispitati u slučaju svih mogućnosti „početka građevinskih radova” (članak 59. stavak 2.² ELTS-a) 22. PTS-a) ili isključivo u slučaju posljednje mogućnosti, „druge obveze koja ulaganje čini neopozivim” (članak 59. stavak 2.² točka 4. ELTS-a).
- 22 U točki 42. Odluke o potporama SA.47354 pojam „postojeći proizvođač” definiran je kako slijedi: „[...] Tijela koja dodjeljuju potporu trebaju postojećima smatrati proizvođače čiji se projekt nalazio 1. siječnja 2017. u stadiju razvoja u kojem se vrlo vjerojatno može dovršiti, tako da im se treba dodijeliti potpora u skladu s postojećim programom potpora (legitimno očekivanje). To podrazumijeva, u najmanju ruku, da je nositelj projekta ishodio nacionalnu dozvolu potrebnu za provođenje projekta i da ima pravo koristiti zemljište na kojem se projekt treba razviti”. Odluka Komisije u cijelosti je obvezujuća za adresata³. U tom su pogledu uvjeti navedeni u obrazloženju Komisijine odluke neodvojivi sastavni dio programa potpora, neovisno o tome jesu li ti uvjeti utvrđeni u nacionalnom pravu⁴.
- 23 Komisija je u svojem mišljenju od 17. siječnja 2020. u upravnom predmetu 3-19-218 u pogledu „početka radova”, definiranog u točki 19. (44) Smjernica, utvrdila da se ta definicija odnosi na „početak građevinskih radova za ulaganja ili prvu obvezujuću narudžbu opreme ili drugu obvezu koja ulaganje čini neopozivim, ovisno o tome što nastupi prije” (točka 11.) te je u točki 13. u pogledu bilješke br. 66 Smjernica pojasnila da do „početka radova” mora doći prije 1. siječnja 2017., što znači da treba doći do jednog od triju mogućih događaja navedenih u točki 19. (44) prvoj rečenici Smjernica. Osim toga, Komisija u točki 14. svojega mišljenja od 17. siječnja 2020. potvrđuje da se pojam „postojeći proizvođač” odnosi isključivo na proizvođače čiji se projekt 1. siječnja 2017. nalazio u stadiju razvoja

³ Ugovor o funkcioniranju Europske unije (SL 2012., C 326, str. 47.), članak 288. stavak 4.

⁴ Presuda Suda od 13. lipnja 2013., Ryanair/Komisija, C-287/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:395, t. 67.

u kojem se vrlo vjerojatno može dovršiti, tako da im se treba dodijeliti potpora u skladu s postojećim programom potpora (legitimno očekivanje).

- 24 S obzirom na prethodno navedeno nije jasno kako treba tumačiti prvu mogućnost predviđenu pojmom „početak radova” u točki 19.(44) Smjernica, odnosno „početak građevinskih radova na ulaganju”. Treba li ju tumačiti na način da ti građevinski radovi predstavljaju početak bilo kojih građevinskih radova (na primjer, izgradnja točke spajanja i stupa za mjerenje brzine vjetera, koji su potrebni za izgradnju vjetroelektrane) u vezi s investicijskim projektom ili isključivo građevinske radove povezane s provođenjem investicijskog projekta namijenjenog proizvodnji energije iz obnovljivih izvora (primjerice, vjetroelektrane)? Ako je nadležno tijelo države članice utvrdilo da se započelo s građevinskim radovima za investicijski projekt, proizlazi li iz točke 19. (44) Smjernica da nacionalno tijelo također treba ispitati čini li to ulaganje neopozivim, odnosno stadij razvoja investicijskog projekta? Ako nadležno tijelo države članice mora također uzeti u obzir stadij razvoja investicijskog projekta, mogu li se prilikom ocjene stadija razvoja investicijskog projekta uzeti u obzir i druge objektivne okolnosti, poput pravnih sporova u tijeku (na primjer u vezi s odbijanjem izdavanja građevinske dozvole), koje ometaju nastavak investicijskog projekta?
- 25 Ako se utvrdi da tužitelj prije 31. prosinca 2016. nije započeo s građevinskim radovima, mora se provjeriti je li prije 31. prosinca 2016. preuzeo drugu obvezu koja ulaganje čini neopozivim (članak 59. stavak 2.² točka 4. ELTS-a). U takvom slučaju postavlja se pitanje na koji način treba tumačiti koje su od drugih obveza koje je preuzeo tužitelj neopozive i uključuje li to gospodarsku analizu projekta kako bi se utvrdilo je li investicijski projekt ulaganja dosegnoo takvu fazu razvoja da je vrlo vjerojatno da će se dovršiti.
- 26 Tuženik tvrdi da je u pravu državnih potpora važno razlikovati pitanje postoji li stvarno bitan poticajni učinak i pitanje treba li i na koji način davatelja potpore formalno ispitati postojanje poticajnog učinka u pojedinačnom slučaju (na temelju formalnih kriterija smatra se da postoji poticajni učinak). Tuženik zaključuje da u skladu s točkom 42. Odluke o potporama SA.47354 treba meritorno ocijeniti početak proizvođačevih građevinskih radova, to jest u mjeri u kojoj se može utvrditi je li se projekt na dan 31. prosinca 2016. nalazio u takvom u takvom stadiju razvoja da je vrlo vjerojatno da se može dovršiti. Nesporno je da Komisija ima isključivu nadležnost za ocjenu spojivosti državnih potpora s unutarnjim tržištem. Komisija također meritorno ocjenjuje poticajni učinak. To je slučaj i u ovom predmetu, u kojem je ocijenjen poticajni učinak postojećeg sustava iz poglavlja 3.3.4. Odluke o potporama SA.47354. Tuženik je istodobno meritorno ispitao druge preuzete obveze pozivajući se na točku 42. Odluke o potporama SA.47354.
- 27 Ovaj sud slaže se s tuženikom da, kako bi se ocijenilo čini li neka druga obveza koju je preuzeo tužitelj ulaganje neopozivom, svaki izdatak valja ispitati odvojeno

i utvrditi točnu vrstu preuzetih obveza⁵. Međutim, ako je tuženik utvrdio da su opravdani izdaci za stup za mjerenje brzine vjetra i naknade za priključak, ali da uvjet predviđen člankom 59. stavkom 2.² točkom 4. ELTS-a nije ispunjen, postavlja se pitanje treba li i kako nadležno tijelo države članice ocijeniti poticajni učinak državne potpore.

- 28 Sud je pojasnio da je u području državnih potpora bitno da da kriteriji za primjenu izuzeća budu jasni i jednostavni za primjenu od strane nacionalnih tijela⁶ te da se postojanje takvog učinka ne može smatrati kriterijem koji nacionalna tijela mogu jasno i jednostavno primijeniti, posebno zato što bi njegova provjera zahtijevala provođenje složenih ekonomskih procjena svakog pojedinog slučaja⁷. Iako je u predmetu C-349/17 državna potpora dodijeljena na temelju Uredbe o općem skupnom izuzeću, za razliku od ovog slučaja, koji se odnosi na dodjelu potpore na temelju programa potpora odobrenog odlukom o potporama, u navedenom predmetu radi se, kao u predmetnom slučaju, o primjeni izuzeća kao i o poticajnom učinku potpore i njegovoj ocjeni od strane nacionalnog tijela. Stoga se postavlja pitanje jesu li i u ovom predmetu relevantna stajališta iznesena u presudi od 5. ožujka 2019. u predmetu C-349/17, *Eesti Pagar*, a osobito ona iz točaka 61. i 68. Treba li u slučaju potvrdnog odgovora na to pitanje bilješku br. 66 u vezi s točkom 19. (44) Smjernica tumačiti na način da nadležno tijelo prilikom ispitivanja kriterija početka radova nije dužno provesti gospodarsku procjenu investicijskog projekta u svakom pojedinom slučaju? Ako da, treba li posljednju mogućnost iz pojma „početak radova” u točki 19. (44) Smjernica, to jest „drugu obvezu koja ulaganje čini neopozivim”, tumačiti na način da bilo koja druga obveza, izuzev kupnje zemljišta i pripremnih radova (primjerice ishođenje dozvola), ulaganje čini neopozivim, neovisno o troškovima preuzete obveze i vjerojatnosti da će se projekt dovršiti?
- 29 Osim toga, postavlja se pitanje jesu li nužni preduvjeti u smislu točke 19.(44) Smjernica 1. postojanje prava proizvođača na korištenje zemljišta i 2. postojanje nacionalne dozvole za provođenje investicijskog projekta? Konačno, treba li u slučaju potvrdnog odgovora na prethodno navedeno pitanje pojam „nacionalna dozvola za provođenje investicijskog projekta” tumačiti s obzirom na nacionalno pravo i može li to biti dozvola na temelju koje se izvode građevinski radovi povezani s investicijskim projektom, ali ne i prostorni dokumenti (poput plana uporabe zemljišta) ili prostorni uvjeti, koji prethode izdavanju građevinske dozvole?
- 30 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se zahtjev za prethodnu odluku ne odnosi se na valjanost⁸ Odluke o potporama br. SA.47354, nego na tumačenje odredbi prava

⁵ Vidjeti presudu Suda od 5. ožujka 2019., *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, t. 75.

⁶ Vidjeti presudu Suda od 5. ožujka 2019., *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, t. 61.

⁷ *Ibidem*, t. 68.

⁸ Vidjeti presudu Suda od 25. srpnja 2018., *Georgsmarienhütte*, C-135/16, EU:C:2018:582.

Unije u području državnih potpora, zbog čega je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

RADNI DOKUMENT