

Cauza C-11/22**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

5 ianuarie 2022

Instanța de trimitere:

Tribunalul Administrativ din Tallinn (Estonia)

Data deciziei de trimitere:

5 ianuarie 2022

Reclamantă:

Est Wind Power OÜ

Pârâtă:

AS Elering

Obiectul procedurii principale

Acțiune formulată de Est Wind Power OÜ având ca obiect anularea deciziei Elering AS din 13 aprilie 2021 prin care aceasta a apreciat că proiectul de investiții realizat de Est Wind Power OÜ nu îndeplinește condițiile de acordare a ajutoarelor pentru energiile regenerabile în cadrul schemei de ajutor aprobate printr-o decizie privind ajutorul de stat, și obligarea Elering AS să reexamineze cererea Est Wind Power OÜ.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Cererea de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE vizează interpretarea dispozițiilor dreptului Uniunii în materia ajutoarelor de stat, în special a punctului 19 alineatul (44) și a notei de subsol nr. 66 de la punctul 126 din Comunicarea Comisiei intitulată „Orientări privind ajutoarele de stat pentru protecția mediului și energie pentru perioada 2014-2020”, precum și a Deciziei Comisiei din 6 decembrie 2017 privind ajutorul de stat SA.47354 (2017/NN).

Întrebările preliminare

1) Dispozițiile Uniunii Europene în materia ajutoarelor de stat, în special prima ipoteză a noțiunii de „demararea lucrărilor” care figurează la punctul 19 alineatul (44) din Comunicarea Comisiei intitulată „Orientări privind ajutoarele de stat pentru protecția mediului și energie pentru perioada 2014-2020”, și anume „demararea lucrărilor de construcții în cadrul investiției”, trebuie interpretate în sensul că înseamnă demararea oricăror lucrărilor de construcții legate de proiectul de investiții sau numai demararea unor lucrări de construcții legate de instalarea proiectului de investiții destinat producerii de energie regenerabilă?

2) Dispozițiile Uniunii Europene în materia ajutoarelor de stat, în special prima ipoteză a noțiunii de „demararea lucrărilor” care figurează la punctul 19 alineatul (44) din Comunicarea Comisiei intitulată „Orientări privind ajutoarele de stat pentru protecția mediului și energie pentru perioada 2014-2020”, și anume „demararea lucrărilor de construcții în cadrul investiției”, trebuie interpretate în sensul că, într-o situație în care a constatat demararea lucrărilor în legătură cu o investiție, autoritatea competentă a statului membru trebuie să aprecieze în același timp, în temeiul principiului protecției încrederii legitime, și stadiul de dezvoltare a proiectului de investiții și probabilitatea de finalizare a proiectului de investiții?

3) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea anterioară, alte împrejurări obiective, precum litigiile pendinte care împiedică continuarea proiectului de investiții, pot fi luate în considerare în cadrul aprecierii stadiului de dezvoltare a proiectului de investiții?

4) Prezintă importanță în speță faptul că, [Hotărârea di]n cauza C-349/17, Eesti Pagar, la punctele 61 și 68, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat că existența sau inexistența unui efect stimulat nu poate fi considerată ca fiind un criteriu clar și simplu de aplicat de către autoritățile naționale, din moment ce, printre altele, verificarea sa ar impune efectuarea, de la caz la caz, a unor aprecieri economice complexe, un asemenea criteriu nefiind conform cerinței potrivit căreia criteriile de aplicare a unei exceptări să fie clare și simplu de aplicat de autoritățile naționale?

5) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea anterioară, dispozițiile Uniunii Europene în materia ajutoarelor de stat, în special nota de subsol 66 de la punctul 126 din Comunicarea Comisiei intitulată „Orientări privind ajutoarele de stat pentru protecția mediului și energie pentru perioada 2014-2020” coroborată cu punctul 19 alineatul (44) din aceeași comunicare, trebuie interpretate în sensul că autoritatea națională nu trebuie să efectueze o apreciere economică a proiectului de investiții, de la caz la caz, atunci când examinează criteriul privind demararea lucrărilor?

6) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea anterioară, dispozițiile Uniunii Europene în materia ajutoarelor de stat, în special ultima ipoteză a noțiunii de „demararea lucrărilor” care figurează la punctul 19 alineatul (44) din Comunicarea

Comisiei intitulată „Orientări privind ajutoarele de stat pentru protecția mediului și energie pentru perioada 2014-2020”, și anume „alt angajament prin care investiția devine ireversibilă”, trebuie interpretate în sensul că investiția devine ireversibilă prin orice alt angajament, cu excepția cumpărării de terenuri și a lucrărilor pregătitoare (precum obținerea unei autorizații de construcție), indiferent de costurile angajamentului asumat?

7) Dispozițiile Uniunii Europene în materia ajutoarelor de stat și, în special, noțiunea de „demararea lucrărilor” care figurează la punctul 19 alineatul (44) din Comunicarea Comisiei intitulată „Orientări privind ajutoarele de stat pentru protecția mediului și energie pentru perioada 2014-2020” trebuie interpretate în sensul că, pentru demararea lucrărilor, condițiile indispensabile sunt existența unui drept de folosință al producătorului asupra terenului și existența unei autorizații naționale pentru realizarea proiectului de investiții?

8) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea anterioară, noțiunea de „autorizație națională pentru realizarea unui proiect de investiții” trebuie interpretată în lumina dreptului național și nu poate fi vorba decât despre o autorizație care permite efectuarea lucrărilor de construcții legate de proiectul de investiții?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Comunicarea Comisiei intitulată „Orientări privind ajutoarele de stat pentru protecția mediului și energie pentru perioada 2014-2020” (JO 2014, C 200, p. 1, denumită în continuare „orientările”), punctul 19 alineatul (44) și nota de subsol 66 de la punctul 126.

Decizia C(2017) 8456 final a Comisiei Europene din 6 decembrie 2017 „Obiect: Ajutorul SA.47354 (2017/NN) – Propunerea Estoniei de modificare a schemei estoniene de ajutor pentru energie regenerabilă și cogenerare” (denumită în continuare „Decizia privind ajutorul SA.47354”).

Hotărârea Curții din 5 martie 2019, Eesti Pagar, C-349/17 (EU:C:2019:172), punctele 61 și 68.

Dispozițiile naționale invocate

Legea privind piața energiei electrice (ELTS)

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 Parcul eolian Păite-Vaivina cuprinde 28 de turbine eoliene, cu o putere totală de 64,4 MW, care vor fi instalate pe 28 de terenuri. La 27 aprilie 2004, Est Wind Power OÜ (denumită în continuare „Est Wind Power”) a încheiat un contract de racordare cu Elering AS (denumită în continuare „Elering”) și a achitat taxe de

racordare în cuantum de 522 813,93 euro. În anul 2008, Est Wind Power a instalat stâlpii de măsurare a vântului din parcul eolian Păite-Vaivina și a suportat costuri aferente în cuantum de 212 002,15 euro. La 11 mai 2010, Est Wind Power a dobândit drepturi de suprafață asupra terenurilor parcului eolian Păite-Vaivina. La 19 ianuarie 2016, consiliul local din Toila a stabilit condițiile de planificare a parcului eolian Păite-Vaivina. La 4 februarie 2016, Est Wind Power a solicitat o autorizație de construcție pentru parcul eolian. La 20 aprilie 2016, Ministerul Apărării a refuzat aprobarea planurilor de construcție a parcului eolian, iar prin ordinul din 26 aprilie 2016, consiliul local din Toila a refuzat eliberarea autorizațiilor de construcție.

- 2 La 29 septembrie 2020, Est Wind Power a solicitat Elering, în temeiul articolului 59 alineatul (2³) din Legea privind piața energiei electrice (ELTS), să aprecieze compatibilitatea proiectului de investiții privind parcul eolian care urma să fie construit la Păite-Vaivina, în comuna Toila (denumit în continuare „parcul eolian Păite-Vaivina”) cu condițiile prevăzute la articolul 59 alineatul (2²) din ELTS.
- 3 În raportul său de evaluare nr. 22-7/2020/29-5 din 13 aprilie 2021, Elering a constatat că parcul eolian Păite-Vaivina al Est Wind Power nu ar îndeplini condițiile prevăzute la articolul 59 alineatul (2²) din ELTS ca proiect de investiții, întrucât, la data de 31 decembrie 2016, Est Wind Power nu ar fi demarat lucrările de construcții pentru proiectul de investiții privind parcul eolian în sensul articolului 59 alineatul (2²) punctul 2 din ELTS și nu și-ar fi asumat niciun angajament prin care proiectul de investiții să devină ireversibil în sensul articolului 59 alineatul (2²) punctul 4 din ELTS. Solicitanta nu și-ar fi asumat angajamente ireversibile decât sub forma taxei de racordare și a comandării stâlpului de măsurare a vântului. Acestea nu ar constitui o parte importantă din costul total al proiectului de investiții și nu ar fi putut aduce proiectul, la data de 31 decembrie 2016, într-un stadiu în care finalizarea acestuia să fie foarte probabilă. În plus, solicitanta nu ar dispune de autorizația de construcție necesară pentru a pune în aplicare proiectul de investiții privind parcul eolian Păite-Vaivina. Costul total al proiectului de investiții privind parcul eolian Păite-Vaivina se ridică la 67 224 000 de euro.
- 4 La 13 mai 2021, Est Wind Power a sesizat Tribunalul Administrativ din Tallinn cu o acțiune având ca obiect anularea raportului de evaluare al Elering din 13 aprilie 2021 și obligarea Elering să reexamineze cererea formulată de Est Wind Power.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 5 Reclamanta susține că raportul de evaluare al Elering din 13 aprilie 2021 ar fi nelegal, deoarece ea și-ar fi asumat un angajament ireversibil în legătură cu parcul eolian Păite-Vaivina și ar fi făcut investiții în cuantum de peste 2,1 milioane de euro până la 31 decembrie 2016.

- 6 Articolul 59 alineatul (2²) punctul 4 din ELTS ar exclude costurile de achiziție a unor bunuri imobile din investițiile ireversibile, bunurile imobile putând fi utilizate în diverse scopuri. Cu toate acestea, drepturile de suprafață care i-au fost acordate reclamantei ar fi destinate exclusiv construirii parcului eolian și nu ar avea altă destinație posibilă.
- 7 Decizia privind ajutorul SA.47354 ar indica în mod expres că noțiunea de investiție ireversibilă „nu include nici cumpărarea de terenuri, nici lucrările pregătitoare” (punctul 36). În acest context, la punctul 42 din această decizie ar fi impusă, drept condiție a statutului de producător existent, ca producătorul „să dispună de un drept legal de folosință asupra terenului pe care urmează să fie dezvoltat proiectul”. Astfel, în Decizia sa privind ajutorul SA.47354, Comisia ar fi făcut în mod clar o distincție între cumpărarea de terenuri și dobândirea de drepturi de folosință asupra terenurilor, prima neputând fi considerată o investiție ireversibilă. Astfel, pârâta ar fi trebuit să ia în considerare costurile aferente dobândirii drepturilor de suprafață ca parte a investiției efectuate de reclamantă.
- 8 Nu ar fi întemeiată abordarea pârâtei potrivit căreia toate costurile privind consilierea, planificarea, consultările și studiile nu ar fi luate în considerare drept costuri ireversibile. Pentru fiecare studiu și consultare, pârâta ar trebui să aprecieze dacă este vorba despre un studiu preliminar de fezabilitate și, pe această bază, să decidă dacă aceste costuri ar trebui incluse în costurile ireversibile.
- 9 Pârâta ar fi săvârșit o eroare la calcularea costului total al proiectului. Dacă lucrările pregătitoare nu ar fi luate în considerare drept costuri ireversibile, aceste sume ar fi trebuit să fie excluse și din bugetul total al proiectului. În schimb, ar trebui să se considere că, în speță, finanțarea proprie a proiectului s-ar fi ridicat la 13 444 800 de euro, din care 2 177 388,95 euro ar fi fost plătiți. Aceasta ar corespunde unui procent de 16,2 % din cuantumul finanțării proprii a proiectului. Restul de 53 779 300 de euro din bugetul proiectului urma să fie vărsat de autoritatea finanțatoare într-o fază ulterioară a proiectului. Amploarea investiției și consecințele unei renunțări la investiție ar fi determinante pentru aprecierea caracterului ireversibil al angajamentelor. Prezintă importanță chestiunea dacă proiectul se află într-un stadiu de dezvoltare în care finalizarea acestuia să fie foarte probabilă. Dacă proporția angajamentelor asumate ar fi considerată decisivă, în cazul unei investiții cu un buget total relativ redus, chiar și o sumă minimă de investiții ar putea fi considerată ireversibilă. În practica întreprinderilor, costurile absolute aferente neexecutării unui proiect (de exemplu, amortizarea unei investiții de 3 de milioane de euro) ar prezenta relevanță. În această privință, ar fi lipsit de importanță dacă aceste costuri ca urmare a neexecutării unui proiect s-ar ridica la 20 sau la 100 de milioane de euro.
- 10 Dispozițiile de drept nu ar stabili niciun prag de la care amploarea angajamentelor asumate cu ocazia proiectului de investiții ar fi suficientă. Cu toate acestea, pârâta ar fi stabilit cu de la sine putere astfel de valori. Dacă într-adevăr ar trebui să fie luate în considerare alte împrejurări (subiective) în afara cuantumului absolut al cheltuielilor efectuate, ar fi corect să se țină seama de situația economică și de

capacitatea de investiție a persoanei respective. Cheltuielile efectuate de reclamantă înainte de 31 decembrie 2016, în cuantum de peste 2,1 milioane de euro, ar constitui o sumă în mod obiectiv semnificativă pe care reclamanta ar pierde-o dacă ar renunța la investiție. La 31 decembrie 2016, cheltuielile efectuate reprezentau 95,7 % din capitalul propriu al reclamantei și 90,8 % din activele sale fixe.

- 11 Reclamanta ar fi demarat lucrările de construcție a parcului eolian Păite-Vaivina. Este cert că punctul de racordare a parcului eolian la stația electrică Allika ar fi fost finalizat până la 31 decembrie 2016. În plus, reclamanta ar fi instalat stâlpi de măsurare a vântului. Pârâta ar fi aplicat în mod eronat dreptul în materie impunând condiții suplimentare în privința volumului lucrărilor de construcții [a se vedea Decizia privind ajutorul de stat SA.47354, punctul 36; articolul 59 alineatul (2²) din ELTS]; la punctul 42 din Decizia privind ajutorul de stat SA.47354 nu ar fi impusă o autorizație de construcție, ci o autorizație națională pentru realizarea proiectului. Un document privind acordarea unei astfel de autorizații naționale ar putea fi constituit de asemenea de un plan de utilizare a suprafețelor și de condițiile de planificare care decurg din acesta, în sensul promovării energiilor regenerabile și al autorizării corespunzătoare a ajutorului de stat.
- 12 Pârâta se opune cererii și solicită respingerea acesteia. Decizia atacată ar fi legală.
- 13 În conformitate cu articolul 59 alineatul (2²) din ELTS, ar fi eligibili doar producătorii existenți la 31 decembrie 2016 și care dispuneau de o instalație de producție cu o capacitate de minimum 1 MW. Având în vedere articolul 59 alineatul (2¹) ELTS, nota de subsol 66 și punctul 19 (44) din orientări, precum și punctul 42 din Decizia privind ajutorul SA.47354, conformitatea unui proiect de investiții cu condițiile prevăzute la articolul 59 alineatul (2²) punctele 2-4 din ELTS ar presupune ca: 1) inițiatorul proiectului să fi obținut autorizația necesară pentru realizarea proiectului (în special o autorizație de construcție) și să dispună de dreptul de folosință asupra terenului prevăzut pentru proiect; 2) inițiatorul proiectului să fi început producția, să fi demarat lucrările de construcții în legătură cu proiectul de investiții, să își fi asumat un angajament ferm de comandă a echipamentelor destinate construirii unei instalații de producție sau să își fi asumat un alt angajament prin care proiectul de investiții să devină ireversibil; și 3) pentru fiecare dintre aceste subcategorii ale demarării lucrărilor de construcții ar trebui să se aprecieze dacă proiectul s-ar fi aflat, la data de 31 decembrie 2016, într-un stadiu de dezvoltare în care acesta ar fi putut să fie finalizat cu o probabilitate ridicată.
- 14 Reclamanta nu ar corespunde definiției unui producător existent, deoarece: 1) la 31 decembrie 2016, aceasta nu ar fi demarat lucrările de construcții în legătură cu proiectul și nu și-ar fi asumat niciun alt angajament prin care proiectul să fi devenit ireversibil și 2) la 31 decembrie 2016, ea nu ar fi deținut o autorizație de construcție pentru turbinele eoliene. Per ansamblu, până la 31 decembrie 2016, reclamanta și-ar fi asumat angajamente ferme în cuantum de 734 816,08 euro. Costul total al proiectului de investiții privind parcul eolian Păite-Vaivina se ridică

la 67 224 000 de euro. Astfel, doar 1,09 % din cheltuielile totale ale proiectului de investiții ar fi fost efectuate până la 31 decembrie 2016. Amploarea cheltuielilor efectuate nu ar fi, așadar, suficientă în raport cu costul total al proiectului pentru a da naștere unei încrederi legitime.

- 15 În raportul de evaluare al pârâtei, procentul exact al cheltuielilor efectuate din costul total ar fi fost utilizat ca indicator suplimentar și s-ar fi arătat că acesta nu ar fi fost singurul factor decisiv. În plus, pârâta ar fi luat în considerare amploarea generală a angajamentelor în raport cu amploarea totală a proiectului și faptul că investițiile nu ar fi fost efectuate pentru instalația eoliană ca cel mai important element al proiectului de investiții.
- 16 La punctele 62-64 din Decizia privind ajutorul SA.47354, Comisia ar fi examinat deja existența unui efect stimulat al schemei de ajutor în cauză și ar fi constatat că ajutorul ar avea un efect stimulat esențial. Potrivit pârâtei, din această decizie privind ajutorul decurge criteriul conform căruia proiectul ar trebui să se afle, în esență, într-un stadiu de dezvoltare care să poată permite finalizarea acestuia cu o probabilitate ridicată. Înțelesul efectului stimulat în cadrul examinării producătorului existent efectuate de pârâtă potrivit Deciziei privind ajutorul SA.47354 ar fi altul decât în cadrul examinării acestuia în temeiul Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare¹, întrucât Decizia privind ajutorul SA.47354 ar impune în mod expres o examinare a stadiului de dezvoltare. Prin urmare, explicațiile furnizate de Curte în Hotărârea din 5 martie 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172) referitoare la examinarea efectului stimulat de către autoritatea națională, nu ar putea fi transpuse în cazul controlului efectuat în speță pe baza unui ajutor de stat. La punctul 42 din Decizia privind ajutorul SA.47354, Comisia ar fi arătat în mod expres că autoritățile care acordă ajutorul ar trebui să considere drept producători existenți pe cei al căror proiect se afla, la 1 ianuarie 2017, într-un stadiu de dezvoltare care să poată permite finalizarea cu o probabilitate ridicată, ceea ce ar indica, în esență, caracterul ireversibil al proiectului și o apreciere pe fond. Aceasta nu ar însemna că pârâta, în cadrul propriei aprecieri în temeiul orientărilor, ar începe să verifice dacă efectul stimulat ar fi real, cu alte cuvinte esențial, întrucât Comisia este competentă exclusiv să aprecieze compatibilitatea ajutorului de stat. Pe fond, pârâta a evaluat demararea lucrărilor de construcții într-o măsură care să permită să se stabilească dacă la 1 ianuarie 2017, proiectul se afla într-un stadiu de dezvoltare care să poată permite finalizarea acestuia cu o probabilitate foarte ridicată. În luarea sa de poziție din 17 ianuarie 2020 în cauza administrativă nr. 3-19-218, Comisia Europeană a confirmat că demararea lucrărilor de construcții ar trebui examinată pe fond. În cadrul corespondenței purtate în urma Deciziei privind ajutorul SA.47354, Comisia ar fi confirmat de asemenea că pârâta trebuia să aprecieze proiectul pe fond și să ia în considerare cuantumul investiției efectuate în raport cu amploarea proiectului global. Acest lucru ar fi confirmat de noțiunea de lucrări

¹ Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al Comisiei din 17 iunie 2014 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața internă în aplicarea articolelor 107 și 108 din tratat (Text cu relevanță pentru SEE) (JO L 187 din 26 iunie 2014, p. 1).

pregătitoare. Stadiul de dezvoltare a unui proiect de investiții ar trebui apreciat pentru toate subcategoriile demarării lucrărilor de construcții. În conformitate cu Decizia privind ajutorul SA.47354, ar fi esențial ca la data de 31 decembrie 2016, proiectul să se afle într-un stadiu de dezvoltare în care să existe o probabilitate foarte ridicată ca acesta să fie finalizat, iar acest lucru este valabil pentru toate ipotezele demarării lucrărilor de construcții. Potrivit acestei decizii, noțiunea de demarare a lucrărilor de construcții ar fi legată de principiul protecției încrederii legitime.

- 17 În cazul unui producător existent, este necesar ca producătorul să fi obținut o autorizație națională pentru realizarea proiectului și să dispună de dreptul de folosință asupra terenului (a se vedea Decizia privind ajutorul, punctul 42; luarea de poziție a Comisiei în cauza administrativă 3-19-218, punctul 13). Criteriul dreptului de folosință asupra terenului și al autorizației naționale, și anume autorizația de construcție, ar trebui să fie definit de dreptul național. Autorizația de construcție nu ar fi putut să fie acordată pe baza planului de utilizare a suprafețelor și a condițiilor de planificare și ar fi fost de asemenea necesar să se urmeze procedura de autorizare a construcției, inclusiv obținerea permiselor necesare pentru proiectul de construcție. Prin urmare, nici în ceea ce privește autorizația de construcție, proiectul de investiții privind parcul eolian Păite-Vaivina nu ar fi atins stadiul în care ar fi fost finalizat cu o probabilitate ridicată.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 18 Părțile sunt în dezacord cu privire la aspectul dacă pârâta a constatat în mod legal, în temeiul articolului 59 alineatul (2³) din ELTS, că reclamanta nu a îndeplinit condițiile prevăzute la articolul 59 alineatul (2²) din ELTS, și anume nu corespunde noțiunii de producător existent care ar avea dreptul la un ajutor pentru energii regenerabile în temeiul unei scheme de ajutor existente². În această privință, este vorba despre problema de a stabili care sunt condițiile prevăzute la articolul 59 alineatul (2²) din ELTS și dacă, pe lângă această dispoziție, din Decizia privind ajutorul SA.47354 și din orientări rezultă criterii suplimentare.
- 19 Este cert că, în temeiul articolului 59 alineatul (2²) din ELTS, un producător existent este un producător care, cel târziu la 31 decembrie 2016, a demarat lucrările de construcție a instalațiilor de producție pentru proiectul de investiții, printre altele, 1) a început producția de energie electrică sau 2) a demarat lucrările de construcții în legătură cu acest proiect de investiții ori 3) și-a asumat un angajament ferm de comandă a echipamentelor destinate construirii instalației de producție sau 4) și-a asumat un alt angajament prin care proiectul de investiții să

² Este vorba despre excepția prevăzută la punctul 126 din orientări (nota de subsol 66) potrivit căreia producătorii existenți au dreptul să solicite ajutoare pentru proiect fără a parcurge o procedură de ofertare concurențială (a se vedea Decizia privind ajutorul SA.47354, punctul 35), și anume atunci când un producător îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 59 alineatul (2²) din ELTS, acesta are în mod automat dreptul de a solicita ajutoare în temeiul legii (a se vedea Decizia privind ajutorul SA.47354, punctul 38).

devină ireversibil; achiziționarea terenului pe care va fi situată instalația, obținerea permiselor și lucrările pregătitoare nu sunt considerate angajamente prin care proiectul de investiții devine ireversibil.

- 20 În speță, este cert că, la data de 31 ianuarie 2016, reclamanta nu a început încă să producă energie electrică și nu și-a asumat niciun angajament ferm de comandă a echipamentelor destinate construirii instalației de producție. Cu toate acestea, trebuie să se stabilească dacă reclamanta a demarat lucrările de construcții la parcul eolian Păite-Vaivina la 31 ianuarie 2016 [articolul 59 alineatul (2²) punctul 2 din ELTS] sau dacă aceasta și-a asumat un alt angajament prin care acest proiect de investiții devine ireversibil [articolul 59 alineatul (2²) punctul 4 din ELTS]. În ceea ce privește această din urmă condiție, există de asemenea divergențe între părți în legătură cu conținutul care trebuie conferit caracterului ireversibil al proiectului de investiții, și anume dacă include o analiză economică a părții din cheltuielile efectuate în cadrul proiectului de investiții din costul total al proiectului și situația în care orice parte din cheltuielile efectuate trebuie să fie considerată drept lucrări pregătitoare sau cheltuieli excluse din cheltuielile ireversibile (de exemplu, achiziționarea de terenuri sau dobândirea dreptului de suprafață) și dacă, în acest din urmă caz, în cadrul efectuării analizei economice, aceste cheltuieli ar trebui de asemenea, excluse atunci când se compară procentul cheltuielilor efectuate în raport cu costurile întregului proiect. Există de asemenea un dezacord cu privire la aspectul dacă reclamanta dispunea, la 31 ianuarie 2016, de o autorizație națională pentru realizarea proiectului și dacă noțiunea de autorizație națională prevăzută la punctul 19 alineatul (44) din orientări vizează o autorizație de construcție sau dacă poate fi vorba și despre un document de planificare (plan de utilizare a suprafețelor sau plan de urbanism detaliat) ori despre condiții de planificare prealabile acordării unei autorizații de construcție în temeiul dreptului național.
- 21 Reclamanta consideră că ar fi demarat lucrările de construcții atunci când a construit stâlpii de măsurare a vântului și punctul de racordare a parcului eolian la stația electrică Allika înaintea datei de 31 decembrie 2016. Astfel, pârâta a inclus în cheltuielile ireversibile costurile stâlpului de măsurare a vântului în cuantum de 212 002,15 euro și taxele de racordare în cuantum de 522 813,93 euro. Pârâta a considerat totuși că, dacă la data de 31 ianuarie 2016, proiectul de investiții privind parcul eolian Păite-Vaivina nu s-ar fi aflat într-un stadiu de dezvoltare care să permită finalizarea acestuia cu o probabilitate foarte ridicată, nici condițiile prevăzute la articolul 59 alineatul (2²) punctul 2 din ELTS nu ar putea fi îndeplinite, un punct de vedere contrar ar însemna că sistemul prevăzut la articolul 59 alineatul (2²) din ELTS ar fi golit de sens, iar reclamanta s-ar putea sustrage de la cerințele principiului protecției încrederii legitime pe care se întemeiază această dispoziție. Astfel, pârâta nu contestă că reclamanta ar fi finalizat construirea stâlpului de măsurare a vântului și a punctului de racordare la stația electrică Allika a parcului eolian Păite-Vaivina, dar consideră că demararea lucrărilor de construcții ar fi exclusă ca urmare a stadiului de dezvoltare a proiectului de investiții. În consecință, părțile au opinii divergente cu privire la aspectul dacă caracterul ireversibil al proiectului de investiții trebuie examinat în

legătură cu toate ipotezele „demarării lucrărilor” [articolul 59 alineatul (2²) din ELTS] sau numai cu ultima ipoteză, „alt angajament prin care investiția devine ireversibilă” [articolul 59 alineatul (2²) punctul 4 din ELTS].

- 22 La punctul 42 din Decizia privind ajutorul SA.47354, noțiunea de „producător existent” este definită după cum urmează: „[...] Autoritățile care acordă ajutorul trebuie să considere drept producători existenți acei producători al căror proiect s-a aflat la data de 1 ianuarie 2017 într-un stadiu de dezvoltare care să poată permite finalizarea acestuia cu o probabilitate foarte ridicată, astfel încât să li se acorde ajutorul în conformitate cu schema de ajutor existentă (încredere legitimă). Aceasta presupune cel puțin ca inițiatorul proiectului să fi obținut autorizația națională necesară pentru realizarea proiectului și să dispună de un drept legal de folosință asupra terenului pe care urmează să fie dezvoltat proiectul.” Decizia Comisiei este obligatorie în toate elementele sale pentru destinatar³. În această privință, condițiile enunțate în motivarea deciziei Comisiei fac parte integrantă din schema de ajutor, indiferent dacă aceste condiții sunt sau nu sunt definite în dreptul național⁴.
- 23 În luarea sa de poziție din 17 ianuarie 2020 în cauza administrativă 3-19-218, Comisia a constatat, în ceea ce privește „demararea lucrărilor” definită la punctul 19 alineatul (44) din orientări, că această definiție ar viza „fie demararea lucrărilor de construcții în cadrul investiției, fie primul angajament ferm de comandă pentru echipamente sau alt angajament prin care investiția devine ireversibilă, oricare dintre acestea survine mai întâi” (punctul 11); iar în ceea ce privește nota de subsol 66 din orientări, la punctul 13 precizează că „demararea lucrărilor” trebuie să fi avut loc înainte de 1 ianuarie 2017, ceea ce înseamnă că trebuie să fi survenit unul dintre cele trei ipoteze menționate la punctul 19 alineatul (44) prima teză din orientări. Comisia confirmă, de asemenea, la punctul 14 din luarea sa de poziție din 17 ianuarie 2020, că noțiunea de „producător existent” nu ar viza decât producătorii al căror proiect s-ar fi aflat la data de 1 ianuarie 2017 într-un stadiu de dezvoltare care să poată permite finalizarea acestuia cu o probabilitate foarte ridicată, astfel încât să li se acorde ajutorul în conformitate cu schema de ajutor existentă (încredere legitimă).
- 24 Având în vedere cele de mai sus, nu este clar cum trebuie să fie înțeleasă prima ipoteză „demararea lucrărilor de construcții în cadrul investiției” a noțiunii de „demararea lucrărilor” de la punctul 19 alineatul (44) din orientări. Noțiunea respectivă trebuie interpretată în sensul că aceste lucrări de construcții vizează demararea oricăror lucrări de construcții (de exemplu, construirea punctului de racordare și a stâlpului de măsurare a vântului necesare construirii parcului eolian) în legătură cu proiectul de investiții sau vizează numai lucrările de construcții în

³ Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO C 326 din 26 octombrie 2012, p. 47-390), articolul 288 alineatul (4).

⁴ Hotărârea Curții din 13 iunie 2013, Ryanair/Comisia, C-287/12 P, nepublicată, EU:C:2013:395, punctul 67.

legătură cu realizarea proiectului de investiții destinat producerii de energie regenerabilă (de exemplu, instalația eoliană)? În cazul în care autoritatea competentă a statului membru a constatat că au fost demarate lucrările de construcții pentru proiectul de investiții, rezultă din punctul 19 alineatul (44) din orientări că autoritatea națională trebuie să verifice în continuare dacă prin aceasta investiția devine ireversibilă, și anume stadiul de dezvoltare a proiectului de investiții? În cazul în care autoritatea competentă a statului membru trebuie să ia în considerare, de asemenea, stadiul de dezvoltare a proiectului de investiții, împrejurări obiective precum litigiile pendente (legate, de exemplu, de refuzul acordării unei autorizații de construcție) care împiedică continuarea proiectului de investiții, pot fi luate de asemenea în considerare în cadrul aprecierii probabilității de finalizare a proiectului de investiții?

- 25 În cazul în care se constată că reclamanta nu a demarat lucrările de construcții înainte de 31 decembrie 2016, trebuie să se verifice dacă aceasta și-a asumat un alt angajament înainte de 31 decembrie 2016 prin care investiția devine ireversibilă [articolul 59 alineatul (2²) punctul 4 din ELTS]. Într-un astfel de caz, se ridică problema modului în care trebuie să se înțeleagă care dintre celelalte angajamente asumate de reclamantă sunt ireversibile și dacă aceasta include o analiză economică a proiectului pentru a stabili dacă proiectul de investiții a atins un stadiu de dezvoltare care să permită finalizarea acestuia cu o probabilitate ridicată.
- 26 Pârâta susține că, în dreptul privind ajutoarele de stat, ar fi important să se distingă între aspectul dacă un efect stimulativ există în mod efectiv din punct de vedere material și aspectul dacă și în ce mod existența unui efect stimulativ trebuie, de la caz la caz, să facă obiectul unei verificări formale din partea furnizorului ajutorului (efectul stimulativ este considerat îndeplinit pe baza unor criterii formale). Pârâta concluzionează că, potrivit punctului 42 din Decizia privind ajutorul SA.47354, trebuie să aprecieze pe fond demararea lucrărilor de către producător, și anume într-o măsură care să permită să se stabilească dacă la 31 decembrie 2016, proiectul se afla într-un stadiu de dezvoltare care să poată permite finalizarea acestuia cu o probabilitate foarte ridicată. Este cert că, pentru a aprecia compatibilitatea ajutoarelor de stat cu piața internă, Comisia dispune de o competență exclusivă. De asemenea, Comisia ar aprecia efectul stimulativ pe fond. Aceasta ar fi situația și în speță, în care efectul stimulativ al schemei existente ar fi fost apreciat la capitolul 3.3.4.4 din Decizia privind ajutorul SA.47354. În același timp, întemeindu-se pe punctul 42 din Decizia privind ajutorul SA.47354, pârâta ar fi examinat pe fond celelalte angajamente asumate.
- 27 Instanța consideră, asemenea pârâtei, că, pentru a aprecia aspectul dacă printr-un alt angajament asumat de reclamantă investiția devine ireversibilă, trebuie să se examineze separat fiecare cheltuială și să se determine natura precisă a angajamentelor asumate⁵. Or, în cazul în care pârâta a constatat că cheltuielile aferente stâlpului de măsurare a vântului și taxele de racordare în legătură cu

⁵ A se vedea Hotărârea Curții din 5 martie 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punctul 75.

proiectul de investiții sunt justificate, dar că nu este îndeplinită condiția prevăzută la articolul 59 alineatul (2²) punctul 4 din ELTS, se ridică problema dacă și în ce mod autoritatea competentă a statului membru trebuie să aprecieze efectul stimulat al ajutorului de stat.

- 28 Curtea a precizat că, în materia ajutoarelor de stat, este esențial ca criteriile de aplicare a unei exceptări să fie clare și simplu de aplicat de autoritățile naționale⁶ și ca existența sau inexistența unui efect stimulat să nu poată fi considerată un criteriu clar, din moment ce, printre altele, verificarea sa ar impune efectuarea, de la caz la caz, a unor aprecieri economice complexe⁷. Chiar dacă în cauza C-349/17 citată, un ajutor de stat a fost acordat în temeiul Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare, spre deosebire de prezenta cauză care privește acordarea unui ajutor în temeiul unei scheme de ajutor aprobate printr-o decizie privind ajutorul, în cauza menționată este vorba, precum în speță, despre aplicarea unei derogări, precum și despre efectul stimulat al ajutorului și despre aprecierea acestuia de către autoritatea națională. Prin urmare, se ridică întrebarea dacă considerentele din Hotărârea din 5 martie 2019 pronunțată în cauza C-349/17, Eesti Pagar, în special cele care figurează la punctele 61 și 68 sunt de asemenea relevante în speță. În cazul unui răspuns afirmativ la această întrebare, punctul 126 nota de subsol 66 coroborat cu punctul 19 alineatul (44) din orientări trebuie interpretat în sensul că autoritatea națională nu trebuie să efectueze o apreciere economică a proiectului de investiții, de la caz la caz, atunci când examinează criteriul privind demararea lucrărilor? În această situație, ultima ipoteză a noțiunii de „demararea lucrărilor” menționate la punctul 19 alineatul (44) din orientări, și anume „alt angajament prin care investiția devine ireversibilă”, trebuie interpretată în sensul că investiția devine ireversibilă prin orice alt angajament, cu excepția cumpărării de terenuri și a lucrărilor pregătitoare (precum obținerea unei autorizații de construcție), indiferent de costurile angajamentului asumat și de probabilitatea de finalizare a proiectului?
- 29 De asemenea, se ridică întrebarea dacă condițiile indispensabile în sensul punctului 19 alineatul (44) din orientări sunt 1) existența unui drept de folosință asupra terenului și 2) existența unei autorizații naționale pentru realizarea proiectului de investiții? În sfârșit, în cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea anterioară, noțiunea de „autorizație națională pentru realizarea unui proiect de investiții” trebuie interpretată în lumina dreptului național și nu poate fi vorba decât despre o autorizație în temeiul căreia sunt realizate lucrările de construcții în legătură cu proiectul de investiții, iar nu despre documentele de planificare anterioare autorizației de construcție (cum ar fi planul de utilizare a suprafețelor) sau despre condițiile de planificare?

⁶ A se vedea Hotărârea Curții din 5 martie 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punctul 61.

⁷ *Ibidem*, punctul 68.

- 30 Potrivit instanței de trimitere, cererea de decizie preliminară nu privește validitatea⁸ Deciziei privind ajutorul nr. SA.47354, ci interpretarea dispozițiilor dreptului Uniunii în materia ajutoarelor de stat, astfel încât cererea de decizie preliminară este admisibilă.

DOCUMENT DE LUCRU

⁸ A se vedea Hotărârea Curții din 25 iulie 2018, Georgsmarienhütte, C-135/16, EU:C:2018:582.