

**Zadeva C-11/22****Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 98(1)  
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

5. januar 2022

**Predložitveno sodišče:**

Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu, Estonija)

**Datum predložitvene odločbe:**

5. januar 2022

**Tožeča stranka:**

Est Wind Power OÜ

**Tožena stranka:**

AS Elering

**Predmet postopka v glavni stvari**

Tožba družbe Est Wind Power OÜ, s katero ta družba predlaga, naj se odločba estonskega upravljavca prenosnih omrežij za električno energijo in plin Elering AS z dne 13. aprila 2021, s katero je ta ocenil, da naložbeni projekt družbe Est Wind Power OÜ ne izpolnjuje pogojev za dodelitev podpore za obnovljive vire energije iz s sklepom o državni pomoči odobrene sheme pomoči, odpravi in naj se upravljavcu Elering AS naloži, naj ponovno preuči vlogo družbe Est Wind Power OÜ.

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU se nanaša na razlago pravila prava Unije o državni pomoči, zlasti točke 19(44) in opombe 66 v točki 126 sporočila Komisije „Smernice o državni pomoči za varstvo okolja in energijo za obdobje 2014–2020“, ter sklepa Komisije o državni pomoči SA.47354 (2017/NN) z dne 6. decembra 2017.

## Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba predpise Unije o državnih pomočeh, zlasti prvo alternativo pojma „začetek del“ iz točke 19(44) sporočila Komisije „Smernice o državni pomoči za varstvo okolja in energijo za obdobje 2014–2020“, to je „začetek gradbenih del v okviru naložbe“, razlagati tako, da pomeni začetek gradbenih del, povezanih s katerim koli naložbenim projektom, ali zgolj začetek takih gradbenih del, ki so povezana z napravo, ki je predmet naložbenega projekta, s katerim se bo proizvajala obnovljiva energija?

2. Ali je treba predpise Unije o državnih pomočeh, zlasti prvo alternativo pojma „začetek del“ iz točke 19(44) sporočila Komisije „Smernice o državni pomoči za varstvo okolja in energijo za obdobje 2014–2020“, to je „začetek gradbenih del v okviru naložbe“, razlagati tako, da mora pristojni organ države članice v primeru, ko ugotovi začetek gradbenih del v zvezi z naložbo, v skladu z načelom varstva legitimnih pričakovanj dodatno upoštevati še, do katere faze je bil izpeljan naložbeni projekt, in kakšna je verjetnost, da bo dokončan?

3. Če je odgovor na zgornje vprašanje pritrdilen: ali se lahko pri ocenjevanju faze, v kateri je naložbeni projekt, upoštevajo tudi druge objektivne okoliščine, kot so na primer nedokončani spori pred sodišči, ki ovirajo nadaljevanje naložbenega projekta?

4. Ali je v tem primeru pomembno, da je Sodišče Evropske unije v zadevi C-349/17, Eesti Pagar, v točkah 61 in 68 ugotovilo, da obstoja ali neobstoja spodbujevalnega učinka ni mogoče šteti za merilo, ki je jasno in ki je nacionalnim organom preprosto za uporabo, saj je za to, da se preveri skladnost s tem merilom, potrebno v vsakem primeru posebej izvesti kompleksne ekonomske presoje, zaradi česar tako merilo ni v skladu z zahtevo, da morajo biti merila za uporabo izjem jasna in nacionalnim organom preprosta za uporabo?

5. Če je odgovor na zgornje vprašanje pritrdilen: ali je treba predpise Unije o državnih pomočeh, zlasti opombo 66 k točki 126 sporočila Komisije „Smernice o državni pomoči za varstvo okolja in energijo za obdobje 2014–2020“ v povezavi s točko 19(44) tega sporočila, razlagati tako, da nacionalnemu organu pri preverjanju izpolnjevanja merila začetka del ni treba opraviti ekonomske presoje naložbenega projekta v vsakem posameznem primeru?

6. Če je odgovor na zgornje vprašanje pritrdilen: ali je treba predpise Evropske unije o državnih pomočeh, zlasti zadnjo alternativo pojma „začetek del“ iz točke 19(44) sporočila Komisije „Smernice o državni pomoči za varstvo okolja in energijo za obdobje 2014–2020“, to je „drugo zavezo, po kateri naložbe ni mogoče več preklicati“, razlagati tako, da je zaradi katere koli zaveze – razen nakupa zemljišča in pripravljalnih del (kot je pridobitev gradbenega dovoljenja) – naložba taka, da je ni mogoče več preklicati, ne glede na stroške, ki so povezani s prevzeto zavezo?

7. Ali je treba predpise Unije o državnih pomočeh in zlasti pojem „začetek del“ iz točke 19(44) sporočila Komisije „Smernice o državni pomoči za varstvo okolja in energijo za obdobje 2014–2020“ razlagati tako, da sta nujna pogoja za začetek del ta, da je proizvajalec pridobil pravico do uporabe zemljišča in da je bilo pridobljeno nacionalno dovoljenje za izvedbo naložbenega projekta?

8. Če je odgovor na zgornje vprašanje pritrdilen: ali je treba pojem „nacionalno dovoljenje za izvedbo naložbenega projekta“ razlagati z vidika nacionalnega prava in ali gre lahko le za dovoljenje, na podlagi katerega se izvedejo gradbena dela v zvezi z naložbenim projektom?

### **Navedene določbe prava Unije**

Sporočilo Komisije „Smernice o državni pomoči za varstvo okolja in energijo za obdobje 2014–2020“ (UL 2014, C 200, str. 1, v nadaljevanju: Smernice): točka 19(44) in opomba 66 k točki 126.

Sklep Evropske komisije C(2017) 8456 final z dne 6. decembra 2017 „Zadeva: državna pomoč SA.47354 (2017/NN) – predlog Estonije za spremembo sheme pomoči za obnovljive vire energije in sproizvodnjo toplote in električne energije“ (v nadaljevanju: Sklep o državni pomoči SA.47354).

Sodba Sodišča z dne 5. marca 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, točki 61 in 68.

### **Navedene nacionalne določbe**

Zakon o trgu električne energije (ELTS)

### **Kratek opis dejstev in postopka**

- 1 Polje vetrnih elektrarn Päite-Vaivina vključuje 28 vetrnih turbin s skupno zmogljivostjo 64,4 MW, ki naj bi bile nameščene na 28 zemljiščih. Družba Est Wind Power OÜ (v nadaljevanju: Est Wind Power) je 27. aprila 2004 z upravljavcem prenosnih omrežij za električno energijo in plin Elering AS (v nadaljnjem besedilu: Elering) sklenila pogodbo o priključitvi in plačala priključnino v višini 522.813,93 EUR. Družba Est Wind Power je leta 2008 postavila stebre za merjenje vetra na polju vetrnih elektrarn Päite-Vaivina, v zvezi s čimer je imela stroške v višini 212.002,15 EUR. Družba Est Wind Power je 11. maja 2010 pridobila stavbno pravico na zemljiščih polja vetrnih elektrarn Päite-Vaivina. Občinski svet občine Toila je 19. januarja 2016 določil pogoje načrtovanja polja vetrnih elektrarn Päite-Vaivina. Družba Est Wind Power je 4. februarja 2016 zaprosila za gradbeno dovoljenje za polje vetrnih elektrarn. Ministrstvo za obrambo je 20. aprila 2016 zavrnilo odobritev gradbenih načrtov za

polje vetrnih elektrarn, občinski svet občine Toila pa je z odlokom z dne 26. aprila 2016 zavrnil izdajo gradbenih dovoljenj.

- 2 Družba Est Wind Power je 29. septembra 2020 v skladu s členom 59(2<sup>3</sup>) zakona o trgu električne energije (ELTS) upravljavca Elering zaprosila za oceno združljivosti naložbenega projekta za polje vetrnih elektrarn, ki naj bi bilo zgrajeno v Päite-Vaivini v občini Toila (v nadaljevanju: polje vetrnih elektrarn Päite-Vaivina), z zahtevami iz člena 59(2<sup>2</sup>) ELTS.
- 3 Upravljavec Elering je v oceni št. 22-7/2020/29-5 z dne 13. aprila 2021 ugotovil, da polje vetrnih elektrarn Päite-Vaivina družbe Est Wind Power ne izpolnjuje pogojev za naložbeni projekt iz člena 59(2<sup>2</sup>) ELTS, ker družba Est Wind Power do 31. decembra 2016 ni začela z gradbenimi deli za naložbeni projekt polja vetrnih elektrarn v smislu člena 59(2<sup>2</sup>), točka 2, ELTS in ni prevzela nobenih zavez, zaradi katerih bi postal naložbeni projekt tak, da ga ne bi bilo mogoče več preklicati v smislu člena 59(2<sup>2</sup>), točka 4, ELTS. Tožeča stranka naj bi prevzela nepreklicne zaveze le v obliki priključnine in naročila stebrov za merjenje vetra. Te zaveze naj ne bi predstavljale pomembnega dela skupnih stroškov naložbenega projekta in naj do 31. decembra 2016 tega projekta ne bi mogle pripeljati do te faze, da bilo njegovo dokončanje zelo verjetno. Poleg tega naj vlagateljica ne bi imela potrebnega gradbenega dovoljenja za izvedbo naložbenega projekta polja vetrnih elektrarn Päite-Vaivina. Skupni stroški naložbenega projekta polja vetrnih elektrarn Päite-Vaivina znašajo 67.224.000 EUR.
- 4 Družba Est Wind Power je 13. maja 2021 pri Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu, Estonija) vložila tožbo, s katero je zahtevala, naj se razveljavi ocena upravljavca Elering z dne 13. aprila 2021 in naj se upravljavcu Elering naloži, da ponovno preuči vlogo družbe Est Wind Power.

### **Glavne trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 5 Tožeča stranka trdi, da je ocena družbe Elering z dne 13. aprila 2021 nezakonita. Trdi, da je v zvezi s poljem vetrnih elektrarn Päite-Vaivina prevzela nepreklicno zavezo in da je do 31. decembra 2016 izvedla naložbe v višini več kot 2,1 milijona EUR.
- 6 Člen 59(2<sup>2</sup>), točka 4, ELTS naj bi izključeval stroške pridobivanja nepremičnin iz nepreklicnih naložb, ker se nepremičnine lahko uporabljajo za različne namene. Vendar naj bi bile stavbne pravice, dodeljene tožeči stranki, namenjene izključno za gradnjo polja vetrnih elektrarn in naj ne bi imele nobene druge možnosti uporabe.
- 7 V sklepu o državni pomoči SA.47354 naj bi bilo izrecno navedeno, da pojem nepreklicne naložbe „ne zajema nakupa zemljišč ali pripravljanih del“ (točka 36). V zvezi s tem naj bi se v točki 42 tega sklepa kot pogoj za to, da se neko osebo obravnava kot obstoječega proizvajalca, zahtevalo, da ima proizvajalec „zakonito pravico do uporabe zemljišča, na katerem naj bi se projekt izvajal“. Tako naj bi

Komisija v Sklepu o državni pomoči SA.47354 jasno razlikovala med nakupom zemljišč in pridobitvijo pravice do uporabe zemljišč, pri čemer naj se nakupa zemljišč ne bi moglo šteti za nepreklicno naložbo. Zato naj bi morala tožena stranka stroške v zvezi s pridobitvijo stavbnih pravic upoštevati v okviru naložbe tožeče stranke.

- 8 Stališče tožene stranke, da se celotni stroški svetovanja, načrtovanja, posvetovanj in študij ne vključijo med nepreklicne stroške, naj ne bi bilo utemeljeno. Tožena stranka naj bi morala za vsako posamezno študijo in posvetovanje oceniti, ali gre za predhodno študijo izvedljivosti, in na podlagi tega odločiti, ali je treba stroške vključiti v nepreklicne stroške.
- 9 Tožena stranka naj bi napačno ugotovila skupne stroške projekta. Če naj pripravljala dela ne bi bila upoštevana kot nepreklicni stroški, naj bi bilo treba te zneske prav tako izključiti iz celotnega proračuna projekta. Po drugi strani pa naj bi bilo treba šteti, da je bil v tem primeru projekt financiran iz lastnih sredstev v višini 13.444.800 EUR, od česar naj bi bilo plačanih 2.177.388,95 EUR. To naj bi pomenilo 16,2 % celotnega zneska za projekt, ki se financira iz lastnih sredstev. Preostalih 53.779.300 EUR proračuna za projekt naj bi organ financiranja prispeval v poznejši fazi projekta. Za oceno nepreklicnosti zavez naj bi bila odločilna velikost naložbe in posledice opustitve naložbe. Pomembno naj bi bilo, ali je projekt v taki razvojni fazi, da je njegovo dokončanje zelo verjetno. Če se šteje, da je odločilen delež prevzetih zavez, naj bi se lahko v primeru naložbe z razmeroma majhnim skupnim proračunom tudi majhen naložbeni znesek štel za nepreklicnega. V poslovni praksi naj bi bili pomembni absolutni stroški neizvedbe projekta (npr. odpis naložbe v višini 3 milijonov EUR). Pri tem naj ne bi bilo pomembno, ali so ti stroški nastali v povezavi z neizvedbo projekta v višini 20 milijonov EUR ali projekta v višini 100 milijonov EUR.
- 10 Pravni akti naj ne bi določali praga, nad katerim naj bi bil obseg zavez, prevzetih v zvezi z naložbenim projektom, zadosten. Kljub temu naj bi tožena stranka sama ustvarila takšne vrednosti. Če naj bi bilo sploh treba upoštevati druge (subjektivne) okoliščine, ki niso absolutni znesek nastalih odhodkov, bi bilo primerno upoštevati ekonomski položaj in naložbeno sposobnost posameznika. Odhodki v višini več kot 2,1 milijona EUR, ki jih je imela tožeča stranka do 31. decembra 2016, naj bi objektivno predstavljali znaten znesek, ki bi ga tožeča stranka izgubila, če bi se odpovedala naložbi. Na dan 31. decembra 2016 naj bi nastali odhodki predstavljali 95,7 % lastniškega kapitala tožeče stranke in 90,8 % osnovnih sredstev.
- 11 Tožeča stranka naj bi začela z gradbenimi deli za polje vetrnih elektrarn Päite-Vaivina. Nesporno naj bi bilo, da je bila priključna točka polja vetrnih elektrarn na transformatorsko postajo Allika do 31. decembra 2016 dokončana. Poleg tega naj bi tožeča stranka postavila stebre za merjenje vetra. Tožena stranka naj bi napačno uporabila veljavno pravo, ker je na obseg gradbenih del vezala dodatne pogoje (glej Sklep o državni pomoči SA.47354, točka 36; člen 59(2<sup>2</sup>) ELTS); V točki 42 Sklepa o državni pomoči SA.47354 naj se ne bi zahtevalo gradbeno dovoljenje,

temveč nacionalno dovoljenje za izvedbo projekta. Dokument o izdaji takšnega nacionalnega dovoljenja naj bi lahko bil za namen spodbujanja obnovljivih virov energije in ustrezne odobritve državne pomoči tudi prostorski plan in na njem temelječi pogoji načrtovanja.

- 12 Tožena stranka navedbe iz tožbe prereka in predlaga njeno zavrnitev. Izpodbijana odločba naj bi bila zakonita.
- 13 V skladu s členom 59(2<sup>2</sup>) ELTS naj bi bili do pomoči upravičeni le obstoječi proizvajalci, ki so imeli 31. decembra 2016 proizvodno napravo z močjo več kot 1 MW. Iz člena 59(2<sup>1</sup>) ELTS, opombe 66 in točke 19(44) Smernic ter iz točke 42 Sklepa o državni pomoči SA.47354 naj bi bilo razvidno, da se je za to, da bi naložbeni projekt ustrezal pogojem iz člena 59(2<sup>2</sup>), točke od 2 do 4, ELTS zahtevalo, da (1) je investitor pridobil potrebno dovoljenje za izvedbo projekta (zlasti gradbeno dovoljenje) in ima pravico do uporabe zemljišča, namenjenega za projekt, da (2) je investitor začel s proizvodnjo, začel z gradbenimi deli v zvezi z naložbenim projektom, prevzel trdno zavezo za naročilo opreme za izgradnjo proizvodne naprave ali prevzel drugo zavezo, zaradi katere je naložbeni projekt postal nepreklicen, pri čemer (3) je treba za vsako od teh podkategorij začetka gradbenih del oceniti, ali je bil projekt na dan 31. decembra 2016 v taki razvojni fazi, da je bilo zelo verjetno, da bo dokončan.
- 14 Tožeča stranka naj ne bi izpolnjevala pogojev za opredelitev za obstoječega proizvajalca, ker (1) na dan 31. decembra 2016 ni začela gradbenih del na projektu in ni prevzela nobene druge zaveze, zaradi katere bi postal projekt nepreklicen, in (2) na dan 31. decembra 2016 ni imela gradbenega dovoljenja za postavitve vetrnih turbin. Skupaj naj bi tožeča stranka do 31. decembra 2016 prevzela trdne zaveze v višini 734.816,08 EUR. Skupni stroški naložbenega projekta polja vetrnih elektrarn Päite-Vaivina naj bi znašali 67.224.000 EUR. Tako naj bi do 31. decembra 2016 nastalo le 1,09 % vseh odhodkov investicijskega projekta. Obseg nastalih odhodkov v primerjavi s skupnimi stroški projekta naj torej ne bi zadostoval za to, da bi lahko povzročil upravičena pričakovanja.
- 15 Natančen odstotek nastalih odhodkov v skupnih stroških naj bi bil v okviru ocene tožene stranke uporabljen kot dodaten kazalnik in opozorjeno naj bi bilo na to, da to samo po sebi ni odločilni dejavnik. Poleg tega naj bi tožena stranka upoštevala celotni obseg zavez v primerjavi s celotnim obsegom projekta in dejstvo, da naložbe niso bile opravljene za vetrne elektrarne, ki so jedro naložbenega projekta.
- 16 V točkah od 62 do 64 Sklepa o državni pomoči SA.47354 naj bi Komisija že preučila obstoj spodbujevalnega učinka pri obravnavani shemi pomoči in ugotovila, da ima pomoč znaten spodbujevalni učinek. Po mnenju tožene stranke iz tega sklepa o državni pomoči izhaja merilo, da mora biti projekt v bistvu v taki razvojni fazi, da je zelo verjetno, da bo dokončan. Pomen spodbujevalnega učinka pri oceni obstoječega proizvajalca, ki jo je tožena stranka izvedla v skladu s

Sklepom o državni pomoči SA.47354, naj bi se razlikoval od ocene spodbujevalnega učinka v okviru Uredbe o splošnih skupinskih izjemah<sup>1</sup>, saj naj bi Sklep o državni pomoči SA.47354 izrecno zahteval oceno razvojne faze. Zato naj pojasnil Sodišča v sodbi z dne 5. marca 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172), ki se nanašajo na preverjanje spodbujevalnega učinka s strani nacionalnega organa, ne bi bilo mogoče prenesti na presojo tega primera, ki se izvaja na podlagi državne pomoči. Komisija naj bi v točki 42 Sklepa o državni pomoči SA.47354 izrecno navedla, da morajo organi, ki dodeljujejo pomoč, kot obstoječe proizvajalce obravnavati tiste proizvajalce, katerih projekt je bil 1. januarja 2017 v taki razvojni fazi, da je bilo zelo verjetno, da bo dokončan, kar v bistvu pomeni nepreklicnost projekta in vsebinsko oceno. To naj ne bi pomenilo, da bi morala tožena stranka v okviru svoje ocene na podlagi Smernic začeti ocenjevati, ali je bil spodbujevalni učinek dejanski, se pravi pomemben, saj naj bi bila za oceno združljivosti državne pomoči izključno pristojna Komisija. Tožena stranka naj bi začetek gradbenih del v tej zadevi ocenila v obsegu, ki omogoča ugotovitev, ali je bil projekt 1. januarja 2017 v taki razvojni fazi, da bi ga bilo mogoče z zelo veliko verjetnostjo dokončati. Evropska komisija naj bi v svojem stališču z dne 17. januarja 2020 v upravni zadevi št. 3-19-218 potrdila, da je treba začetek gradbenih del preučiti vsebinsko. Komisija naj bi v korespondenci, ki je sledila sprejetju Sklepa o državni pomoči SA.47354, tudi potrdila, da mora tožena stranka oceniti vsebino projektov in upoštevati znesek izvedene naložbe glede na velikost celotnega projekta. To naj bi potrjeval pojem pripravljalnih del. Razvojno fazo naložbenega projekta naj bi bilo treba oceniti za vse podkategorije začetka gradbenih del. V skladu s Sklepom o državni pomoči SA.47354 naj bi bilo bistveno, da je projekt na dan 31. decembra 2016 v taki razvojni fazi, da obstaja zelo velika verjetnost, da bo dokončan, kar naj bi veljalo za vse alternativne oblike začetka gradbenih del. Iz tega sklepa naj bi izhajalo, da je pojem začetka gradbenih del povezan z načelom varstva legitimnih pričakovanj.

- 17 Če naj bi šlo za obstoječega proizvajalca, naj bi moral proizvajalec pridobiti nacionalno dovoljenje za izvedbo projekta in imeti pravico do uporabe zemljišča (glej Sklep o državni pomoči, točka 42; stališče Komisije v upravni zadevi 3-19-218, točka 13). Merilo pravice do uporabe zemljišča in nacionalnega dovoljenja, to je gradbenega dovoljenja, naj bi bilo treba oblikovati v nacionalni zakonodaji. Gradbenega dovoljenja naj ne bilo mogoče izdati na podlagi prostorskega plana in pogojev načrtovanja, poleg tega naj bi bilo treba izvesti postopek izdaje gradbenega dovoljenja, vključno s pridobitvijo potrebnih soglasij za gradbeni projekt. Zato naj naložbeni projekt za polje vetrnih elektrarn Päite-Vaivina tudi kar zadeva gradbeno dovoljenje ne bi dosegel faze, v kateri bi bilo zelo verjetno, da bo dokončan.

<sup>1</sup> Uredba Komisije (EU) št. 651/2014 z dne 17. junija 2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive z notranjim trgov pri uporabi členov 107 in 108 Pogodbe (Besedilo velja za EGP) (UL 2014, L 187, str. 1).

**Kratek opis razlogov za predložitve**

- 18 Med strankama je sporno, ali je tožena stranka na podlagi člena 59(2<sup>3</sup>) ELTS zakonito ugotovila, da tožeča stranka ne izpolnjuje pogojev iz člena 59(2<sup>2</sup>) ELTS, to je pojma obstoječega proizvajalca, ki bi bil upravičen do pomoči za energijo iz obnovljivih virov v okviru obstoječe sheme pomoči<sup>2</sup>. Vprašanje je, kateri pogoji so določeni v členu 59(2<sup>2</sup>) ELTS in ali poleg navedene določbe iz Sklepa o državni pomoči SA.47354 in Smernic izhajajo dodatna merila.
- 19 Nesporno je, da je v skladu s členom 59(2<sup>2</sup>) ELTS obstoječi proizvajalec tisti proizvajalec, ki je najpozneje do 31. decembra 2016 začel graditi proizvodne naprave, povezane z naložbenim projektom, tako da je med drugim (1) začel proizvajati električno energijo ali (2) začel z gradbenimi deli v zvezi s tem naložbenim projektom ali (3) prevzel trdno zavezo za naročilo opreme za gradnjo proizvodne naprave ali (4) prevzel drugo zavezo, zaradi katere je naložbeni projekt postal nepreklicen; nakup zemljišča, na katerem bo stala proizvodna naprava, pridobitev dovoljenj in pripravljala dela se ne štejejo za zaveze, zaradi katerih je naložbeni projekt postal nepreklicen.
- 20 V obravnavani zadevi ni sporno, da tožeča stranka 31. januarja 2016 še ni začela proizvajati električne energije in ni sprejela trdne zaveze za naročilo opreme za izgradnjo proizvodne naprave. Vendar je vprašanje, ali je tožeča stranka 31. januarja 2016 začela z gradnjo polja vetrnih elektrarn Päite-Vaivina (člen 59(2<sup>2</sup>), točka 2, ELTS) oziroma ali je prevzela drugo zavezo, zaradi katere je ta naložbeni projekt postal nepreklicen (člen 59(2<sup>2</sup>), točka 4, ELTS). V zvezi z zadnjemavedenim pogojem imata stranki v postopku tudi različni mnenji glede tega, kaj pomeni nepreklicnost naložbenega projekta, in sicer, ali vključuje ekonomsko analizo deleža odhodkov, ki so nastali v zvezi z naložbenim projektom, v skupnih stroških projekta, in ali to vključuje, da je treba nekatere od nastalih odhodkov šteti za pripravljala dela ali odhodke, ki so izključeni iz nepreklicnih odhodkov (na primer pridobitev zemljišča ali stavbne pravice), ter ali je treba v tem zadnjem primeru v okviru ekonomske analize te odhodke prav tako izključiti iz primerjave odstotnega deleža nastalih odhodkov s stroški celotnega projekta. Prav tako ni soglasja glede tega, ali je imela tožeča stranka 31. januarja 2016 nacionalno dovoljenje za izvedbo projekta in ali izraz nacionalno dovoljenje v točki 19(44) Smernic pomeni gradbeno dovoljenje ali pa ta izraz lahko pomeni tudi dokument načrtovanja (prostorski plan ali s projektom povezan prostorski načrt) ali pa pogoje načrtovanja, ki se v skladu z nacionalno zakonodajo izdelajo pred izdajo gradbenega dovoljenja.

<sup>2</sup> Gre za izjemo iz točke 126 Smernic (opomba 66), v skladu s katero lahko obstoječi proizvajalci zaprosijo za pomoč, ne da bi bilo treba izvesti konkurenčen postopek zbiranja ponudb (glej Sklep o državni pomoči SA.47354, točka 35), kar pomeni, da je proizvajalec, ki izpolnjuje zahteve iz člena 59(2<sup>2</sup>) ELTS, avtomatično upravičen, da v skladu z zakonom zaprosi za pomoč (glej Sklep o državni pomoči SA.47354, točka 38).



- 21 Tožeča stranka meni, da je začela z gradbenimi deli, ko je pred 31. decembrom 2016 postavila stebre za merjenje vetra in priključno točko polja vetrnih elektrarn na transformatorsko postajo Allika. Pri tem je tožena stranka kot nepreklicne odhodke upoštevala stroške stebra za merjenje vetra v višini 212.002,15 EUR in priključnino v višini 522.813,93 EUR. Vendar je tožena stranka menila, da če naložbeni projekt polja vetrnih elektrarn Päite-Vaivina 31. januarja 2016 ni bil v taki razvojni fazi, da je zelo verjetno, da bo dokončan, tudi zahteve iz člena 59(2<sup>2</sup>), točka 2, ELTS ne morejo biti izpolnjene, saj bi sicer sistem iz člena 59(2<sup>2</sup>) ELTS izgubil svoj pomen in tožeča stranka bi se lahko izognila zahtevam, ki izhajajo iz načela varstva legitimnih pričakovanj, na katerem temelji ta določba. Tako tožena stranka ne oporeka dejstvu, da je tožeča stranka dokončala gradnjo stebra za merjenje vetra in priključnega mesta polja vetrnih elektrarn Päite-Vaivina na transformatorsko postajo Allika, vendar meni, da zaradi razvojne faze, v kateri se je nahajal naložbeni projekt, tega dejstva ni mogoče šteti za začetek gradbenih del. Zato je med strankami sporno, ali je treba nepreklicnost naložbenega projekta presojati pri vseh alternativah „začetka gradbenih del“ (člen 59(2<sup>2</sup>) ELTS) ali pa le pri zadnji alternativni, to je pri „drugi zavezi, po kateri naložbe ni mogoče več preklicati“ (člen 59(2<sup>2</sup>), točka 4, ELTS).
- 22 V točki 42 Sklepa o državni pomoči SA.47354 je pojem „obstoječi proizvajalec“ opredeljen tako: „[...] Organi, ki dodeljujejo pomoč, kot obstoječega proizvajalca štejejo proizvajalca, katerega projekt je bil 1. januarja 2017 v taki razvojni fazi, da je zelo verjetno, da bo dokončan, zaradi česar se mu pomoč dodeli v skladu z obstoječo shemo pomoči (legitimno pričakovanje). To pomeni vsaj, da mora investitor pridobiti potrebno nacionalno dovoljenje za izvedbo projekta in pravico do uporabe zemljišča, na katerem naj bi se projekt izvedel.“ Sklep Komisije je za naslovnik v celoti zavezujoč.<sup>3</sup> V tem pogledu so pogoji iz obrazložitve sklepa Komisije neločljiv sestavni del sheme pomoči, ne glede na to, ali so ti pogoji določeni v nacionalni zakonodaji ali ne.<sup>4</sup>
- 23 Komisija je v svojem stališču z dne 17. januarja 2020 v upravni zadevi 3-19-218 v zvezi z „začetkom del“, kot je opredeljen v točki 19(44) Smernic, navedla, da ta opredelitev zajema „začetek gradbenih del v okviru naložbe ali prvo trdno naročilo opreme ali drugo zavezo, zaradi katere je naložba postala nepreklicna, kar koli je prej“ (točka 11), v točki 13 pa je v zvezi z opombo 66 Smernic dodala, da je do „začetka del“ moralo priti pred 1. januarjem 2017, kar pomeni, da je moral biti izpolnjen eden od treh alternativnih pogojev iz prvega stavka točke 19(44) Smernic. Komisija v točki 14 stališča z dne 17. januarja 2020 tudi potrjuje, da izraz „obstoječi proizvajalec“ zajema le proizvajalce, katerih projekt je bil 1. januarja 2017 v taki razvojni fazi, da je bilo zelo verjetno, da bo dokončan, zaradi česar se jim pomoč dodeli v skladu z obstoječo shemo pomoči (legitimno pričakovanje).

<sup>3</sup> Pogodba o delovanju Evropske unije (UL 2012, C 326, str. 47), člen 288, četrti odstavek.

<sup>4</sup> Sodba Sodišča z dne 13. junija 2013, Ryanair/Komisija, C-287/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:395, točka 67.

- 24 Glede na navedeno ni jasno, kako je treba razumeti prvo alternativo „začetek gradbenih del v okviru naložbe“ v okviru pojma „začetek del“ iz točke 19(44) Smernic. Ali je treba ta pojem razlagati tako, da gre pri teh gradbenih delih za začetek katerih koli gradbenih del, ki so povezana z naložbenim načrtom (na primer izgradnja priključnega mesta in postavitve stebra za merjenje vetra, ki sta potrebna za postavitev polja vetrnih elektrarn), ali pa le za gradbena dela, ki so povezana z izvedbo naložbenega načrta, s katerim se bo pridobivala energija iz obnovljivih virov (na primer vetrna elektrarna). Če pristojni organ države članice ugotovi, da so se gradbena dela v zvezi z naložbenim načrtom začela, ali potem iz točke 19(44) Smernic izhaja, da mora nacionalni organ preveriti še, ali to pomeni, da je naložba nepreklicna, se pravi v kateri razvojni fazi je? Če mora pristojni organ države članice upoštevati tudi razvojno fazo naložbenega projekta. Ali se lahko pri ocenjevanju verjetnosti dokončanja naložbenega projekta upoštevajo tudi objektivne okoliščine, kot so nedokončani sodni postopki (npr. v zvezi z zavrnitvijo gradbenega dovoljenja), ki ovirajo nadaljevanje naložbenega projekta?
- 25 Če se ugotovi, da tožeča stranka pred 31. decembrom 2016 ni začela z gradbenimi deli, je treba preveriti, ali je pred 31. decembrom 2016 prevzela kakšno drugo zavezo, zaradi katere je naložba postala nepreklicna (člen 59(2<sup>2</sup>), točka 4, ELTS). V takem primeru se pojavi vprašanje, kako razumeti, katere od drugih zavez, ki jih je prevzela tožeča stranka, so nepreklicne, in ali to vključuje ekonomsko analizo projekta, da bi se pojasnilo, ali je naložbeni projekt dosegel takšno razvojno fazo, da je zelo verjetno, da bo dokončan.
- 26 Tožena stranka trdi, da je v pravu državnih pomoči pomembno razlikovati med vprašanjem, ali spodbujevalni učinek dejansko z vsebinskega vidika obstaja, in vprašanjem, ali in na kakšen način mora dajalec pomoči obstoj spodbujevalnega učinka v posameznem primeru formalno preveriti (spodbujevalni učinek se šteje za izpolnjenega na podlagi formalnih meril). Tožena stranka ugotavlja, da mora v skladu z odstavkom 42 Sklepa o državni pomoči SA.47354 začetek del proizvajalca oceniti vsebinsko, to je v obsegu, kakršen je potreben, da se ugotovi, ali je bil projekt 31. decembra 2016 v taki razvojni fazi, da je bilo zelo verjetno, da bo dokončan. Nesporno naj bi bilo, da je Komisija izključno pristojna za ocenjevanje združljivosti državnih pomoči z notranjim trgov. Komisija naj bi tudi vsebinsko presoja spodbujevalni učinek. Tako naj bi bilo tudi v tem primeru, ko je bil spodbujevalni učinek obstoječe sheme ocenjen v poglavju 3.3.4.4 Sklepa o državni pomoči SA.47354. Hkrati naj bi tožena stranka, ki se je pri tem opirala na točko 42 Sklepa o državni pomoči SA.47354, vsebinsko preizkusila druge prevzete zaveze.
- 27 Predložitveno sodišče se strinja s toženo stranko, da je treba za oceno, ali druga zaveza, ki jo je prevzela tožeča stranka, povzroči, da je naložba postala nepreklicna, vsak odhodek preučiti posebej in natančno preizkusiti naravo prevzetih zavez<sup>5</sup>. Če pa tožena stranka ugotovi, da so odhodki za steber za

<sup>5</sup> Sodba Sodišča z dne 5. marca 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, točka 75.

merjenje vetra in priključnina v okviru naložbenega projekta sicer upravičeni, vendar pogoj iz člena 59(2<sup>2</sup>), točka 4, ELTS ni izpolnjen, se postavlja vprašanje, ali in kako mora pristojni organ države članice oceniti spodbujevalni učinek državne pomoči.

- 28 Sodišče je pojasnilo, da je na področju državnih pomoči bistveno, da so merila za uporabo izvzetja jasna in nacionalnim organom preprosta za uporabo<sup>6</sup>, ter da obstoja ali neobstoja spodbujevalnega učinka ni mogoče šteti za merilo, ki je jasno, saj je med drugim za to, da se preveri, potrebno za vsak primer posebej izvesti kompleksne ekonomske presoje.<sup>7</sup> Čeprav je bila v omenjeni zadevi C-349/17 državna pomoč dodeljena na podlagi Uredbe o splošnih skupinskih izjemah – za razliko od te zadeve, ki se nanaša na dodelitev pomoči na podlagi sheme pomoči, odobrene s sklepom o državni pomoči – gre v obeh zadevah za uporabo izjeme in za spodbujevalni učinek pomoči ter presojo pomoči s strani nacionalnega organa. Zato se postavlja vprašanje, ali so tudi v tej zadevi upoštevne ugotovitve iz sodbe z dne 5. marca 2019 v zadevi C-349/17, Eesti Pagar, zlasti iz točk 61 in 68 te sodbe. Ali je treba v primeru pritrdilnega odgovora na to vprašanje opombo 66 iz točke 126 v povezavi s točko 19(44) Smernic razlagati tako, da nacionalnemu organu pri preverjanju izpolnjevanja merila začetka del ni treba opraviti ekonomske ocene naložbenega projekta v posameznem primeru? Ali je treba v tem primeru zadnjo alternativo pojma „začetek del“ iz točke 19(44) Smernic, to je „drugo zavezo, po kateri naložbe ni mogoče več preklicati“, razlagati tako, da je zaradi katere koli zaveze – razen nakupa zemljišča in pripravljanih del (kot je pridobitev gradbenega dovoljenja) – naložba taka, da je ni mogoče več preklicati, ne glede na stroške, ki so povezani s prevzeto zavezo, in ne glede na verjetnost, da bo načrt dokončan?
- 29 Poleg tega se postavlja vprašanje, ali sta nujna pogoja v smislu točke 19(44) Smernic (1) obstoj pravice do uporabe zemljišča in (2) obstoj nacionalnega dovoljenja za izvedbo naložbenega projekta? Če je odgovor na zgornje vprašanje pritrdilen: Ali je treba pojem „nacionalno dovoljenje za izvedbo naložbenega projekta“ razlagati z vidika nacionalnega prava in ali gre lahko le za dovoljenje, na podlagi katerega se lahko izvedejo gradbena dela v zvezi z naložbenim projektom, ne pa tudi za dokumente načrtovanja (kot je prostorski plan) ali pogoje načrtovanja, ki se izdelajo pred izdajo gradbenega dovoljenja?
- 30 Po mnenju predložitvenega sodišča se predlog za sprejetje predhodne odločbe ne nanaša na veljavnost<sup>8</sup> Sklepa o državni pomoči št. SA.47354, temveč na razlago pravil Unije o državni pomočeh, zato je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

<sup>6</sup> Sodba Sodišča z dne 5. marca 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, točka 61.

<sup>7</sup> Prav tam, točka 68.

<sup>8</sup> Sodba Sodišča z dne 25. julija 2018, Georgsmarienhütte, C-135/16, EU:C:2018:582.