Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
ATHANASIA RANTOSE
přednesené dne 23. března 2023 [1]

Věc C-11/22

Est Wind Power OÜ
proti
AS Elering

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tallinna Halduskohus (správní soud v Tallinnu, Estonsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Podpory poskytované státy – Podpora pro obnovitelné zdroje energie – Pokyny pro státní podpory v oblasti životního prostředí a energetiky na období 2014-2020 – Bod 19 (44) a bod 126 poznámka pod čarou 66 – Výstavba větrného parku – Pojem ‚státní povolení k uskutečnění investičního projektu' – Pojem ‚zahájení prací' "

Úvod

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu bodu 19 (44) a bodu 126 poznámky pod čarou 66 pokynů pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky na období 2014–2020 (dále jen „pokyny z roku 2014") [2].

2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Est Wind Power OÜ (dále jen „EWP"), výrobcem energie z obnovitelných zdrojů, a estonským úřadem AS Elering, pověřeným poskytováním podpory pro obnovitelné zdroje energie, ohledně legality stanoviska vydaného posledně uvedeným úřadem, kterým bylo konstatováno, že stav pokroku projektu výstavby větrného parku, do něhož se společnost EWP pustila, nesplňuje požadavky vnitrostátních právních předpisů, které společnosti EWP umožňují na výstavbu tohoto větrného parku získat podporu na obnovitelné zdroje energie na základě režimu podpory zavedeného Estonskou republikou.

3. V souladu se žádostí Soudního dvora se toto stanovisko zaměří na analýzu první a osmé předběžné otázky, které se týkají výkladu pojmu „zahájení prací", který je uveden v bodě 19 (44) a v bodě 126 poznámce pod čarou 66 pokynů z roku 2014, a pojmu „státní povolení k uskutečnění investičního projektu", který je obsažen v bodě 42 odůvodnění rozhodnutí ze dne

[1] – Původní jazyk: francouzština.

[2] – Úř. věst. 2014, C 200, s. 1.

6. prosince 2017 o změnách estonského režimu podpor ve prospěch obnovitelných zdrojů energie a kombinované výroby tepla a elektřiny (státní podpora SA.47354) [3], jež oba představují podmínky vyžadované k získání dotčených podpor.

Právní rámec

Unijní právo

Pokyny z roku 2014

4. Bod 19 (44) pokynů z roku 2014 obsahuje následující definici:

„ ‚zahájením prací' se rozumí buď zahájení stavebních prací v rámci investice, nebo první právně vymahatelný závazek objednat zařízení či jiný závazek, v jehož důsledku se investice stává nezvratnou, podle toho, která událost nastane dříve. Za zahájení prací se nepovažují nákup pozemků a přípravné práce, jako je získání povolení a zpracování [předběžných] studií proveditelnosti […]"

5. Bod 50 těchto pokynů stanoví:

„Komise má za to, že podpora nemá pro příjemce motivační účinek ve všech případech, kdy byla práce na projektu zahájena předtím, než příjemce předložil vnitrostátním orgánům žádost o podporu. V případech, kdy příjemce zahájí provádění projektu dříve, než požádá o podporu, nebude žádná podpora poskytnutá na tento projekt považována za slučitelnou s vnitřním trhem."

6. Bod 126 uvedených pokynů mimo jiné stanoví:

„[…]

Od 1. ledna 2017 se uplatňují následující požadavky.

Podpora se poskytuje na základě jednoznačných, transparentních a nediskriminačních kritérií v rámci soutěžního nabídkového nařízení […]"

7. V poznámce pod čarou 66, vztahující se k bodu 126 týchž pokynů, se uvádí:

„Na zařízení, jejichž provoz byl zahájen před 1. lednem 2017 a jimž členský stát před tímto datem vydal potvrzení o poskytnutí podpory, lze udělit podporu na základě režimu platného v okamžiku potvrzení."

[3] – Úř. věst. 2018, C 121, s. 7.

Rozhodnutí z roku 2017

8. Body 42 až 44 odůvodnění rozhodnutí z roku 2017 znějí takto:

„(42) Poznámku pod čarou 66 [pokynů z roku 2014] lze považovat za provedení právní zásady legitimního očekávání a úzce se pojí s požadavkem motivačního účinku státních podpor. Konkrétně to znamená, že výrobci, jejichž projekt byl k 1. lednu 2017 v takovém vývojovém stadiu, že se jevilo vysoce pravděpodobné, že bude úspěšně dokončen, musí být subjekty poskytujícími podporu považováni za stávající výrobce, takže musí získat podporu na základě existujícího režimu podpory (legitimní očekávání). To vyžaduje přinejmenším to, aby stavebníci získali státní povolení nezbytné k uskutečnění projektu a aby měli zákonné právo užívat pozemek, na kterém bude projekt uskutečněn.

(43) Definice ‚zahájení prací' uvedená v bodě 19 (44) [pokynů z roku 2014] poskytuje v tomto ohledu další podrobnosti. Poznámka pod čarou 66 [pokynů z roku 2014] tedy musí být subjekty poskytujícími podporu vykládána tak, aby byla tato skutečnost zohledněna. Komise v tomto ohledu poznamenává, že členské státy zůstávají odpovědné za řádné provádění opatření podpory prostřednictvím svých příslušných subjektů.

(44) V případě, že se subjekt poskytující podporu domnívá, že práce související s konkrétním projektem byly ve smyslu bodu 19 (44) [pokynů z roku 2014] zahájeny před 1. lednem 2017, má Komise za to, že se toto posouzení týká tohoto projektu jako takového."

Estonské právo

9. Ustanovení § 59 elektrituruseadus (zákon o trhu s elektřinou) (*Riigi Teataja* ze dne 30. června 2020, dále jen „ELTS"), nadepsané „Podpora", ve znění platném do 31. října 2021 stanovilo:

„(1) Výrobce má nárok na podporu uvedenou v tomto článku od provozovatele přenosové soustavy: 1) na výrobu elektřiny pomocí zařízení na výrobu energie z obnovitelného zdroje, jehož čistý výkon nepřesahuje 125 MW;

[…]

(2) Provozovatel přenosové soustavy vyplatí podporu výrobci na jeho žádost:

[…]

(2^1) Podpora uvedená v odstavci 2 je státní podporou ve smyslu čl. 107 odst. 1 [SFEU], která se poskytuje v souladu s pokyny z [roku 2014] a dále na základě rozhodnutí z [roku 2017].

(2^2) O podporu uvedenou v odstavci 2 na energii vyrobenou výrobním zařízením o elektrickém výkonu nejméně 1 MW může požádat výrobce, který v případě investičního projektu vztahujícího se k tomuto výrobnímu zařízení zahájil práce nejpozději 31. prosince 2016, a to alespoň jedním z následujících způsobů:

1) zahájil výrobu elektřiny;

2) zahájil stavební práce související s uvedeným investičním projektem;

3) pevně se zavázal objednat zařízení pro výstavbu výrobního zařízení;

4) přijal jakýkoli jiný závazek, v jehož důsledku se investiční projekt stává nezvratným, s výjimkou nabytí pozemku, na němž se výrobní zařízení nachází, získání povolení a přípravných prací, které nejsou součástí závazků, v jejichž důsledku se investiční projekt stává nezvratným.

(2[3]) Požádá-li výrobce provozovatele přenosové soustavy o stanovisko k tomu, zda vyhověl podmínkám uvedeným v odstavci 2[2], bude toto stanovisko vydáno do 90 dnů od obdržení uvedené žádosti.

[…]“

Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

10. S cílem zřídit větrný park sestávající z 28 větrných elektráren o celkovém výkonu 64,4 MW v Päite-Vaivina na území obce Toila (Estonsko) podnikla společnost EWP následující kroky: dne 27. dubna 2004 tato společnost uzavřela s provozovatelem přenosové soustavy úřadem Elering účastnickou smlouvu a z tohoto titulu uhradila náklady na připojení ve výši 522 813,93 eura. V roce 2008 tam společnost EWP instalovala stožáry na měření větru a z tohoto titulu jí vznikly náklady ve výši 212 002,15 eura; smlouvou ze dne 11. května 2010 získala společnost EWP právo stavby k 28 pozemkům plánovaným pro výstavbu zamýšleného větrného parku.

11. Dne 19. ledna 2016 zveřejnila správa obce Toila podmínky pro návrh větrného parku a dne 4. února 2016 požádala společnost EWP o vydání stavebního povolení. Dne 20. dubna 2016 ministerstvo obrany odmítlo projekt výstavby větrného parku schválit a nařízením ze dne 26. dubna 2016 správa obce Toila odmítla požadované stavební povolení vydat. V návaznosti na toto odmítnutí podala společnost EWP proti těmto zamítavým rozhodnutím žaloby.

12. Dne 29. září 2020 požádala společnost EWP úřad Elering o stanovisko podle § 59 odst. 2[3] ELTS ohledně souladu zamýšleného investičního projektu s podmínkami stanovenými v § 59 odst. 2[2] tohoto zákona. Ve svém stanovisku ze dne 13. dubna 2021 měl úřad Elering za to, že tento projekt nesplňuje podmínky zakotvené tímto ustanovením a že společnost EWP proto nelze kvalifikovat jako „stávajícího výrobce“ ve smyslu vnitrostátní legislativy.

13. Dne 13. května 2021 podala společnost EWP k Tallinna Halduskohus (správní soud v Tallinnu, Estonsko), který je předkládajícím soudem, žalobu znějící na neplatnost dotčeného stanoviska a navrhla, aby bylo úřadu Elering uloženo její žádost znovu přezkoumat.

14. Předkládající soud uvádí, že v rámci věci v původním řízení si od Evropské komise podle čl. 29 odst. 1 nařízení (EU) 2015/1589[4] vyžádal stanovisko k výkladu bodu 42 odůvodnění rozhodnutí z roku 2017, a to zejména k pojmu „stávající výrobce“, který je v něm obsažen.

15. Komise ve stanovisku ze dne 17. ledna 2020 odpověděla, že bod 42 odůvodnění rozhodnutí z roku 2017 je třeba vykládat v tom smyslu, že vyžaduje, aby k 1. lednu 2017 „stavebníci získali státní povolení nezbytné k uskutečnění projektu a aby měli zákonné právo užívat pozemek, na němž bude projekt uskutečněn“. Dodala, že k tomu, aby mohl být podnik považován za

[4] – Nařízení Rady ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. 2015, L 248, s. 9).

„stávajícího výrobce“ a mohl tak využít státní podpory slučitelné s vnitřním trhem na základě rozhodnutí z roku 2017, musí být splněny obě tyto podmínky spolu s jedním ze tří případů uvedených v bodě 19 (44) první větě pokynů z roku 2014.

16. Ve světle tohoto stanoviska považuje předkládající soud za nezbytné získat navíc vyjasnění k pojmům „zahájení prací“, „stavební práce v rámci investice“, „jiný závazek, v jehož důsledku se investice stává nezvratnou“ a „státní povolení k uskutečnění investičního projektu“ uvedeným v bodě 19 (44) a v bodě 126 pokynů z roku 2014 a dále ke z toho plynoucím požadavkům na vnitrostátní správu, pokud jde o posouzení pravděpodobnosti, že investiční projekt bude úspěšně dokončen.

17. Za těchto podmínek se Tallinna Halduskohus (správní soud v Tallinnu) rozhodl přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je třeba pravidla Evropské unie o státní podpoře, zejména první případ spadající do působnosti pojmu ‚zahájení prací‘ uvedeného v bodě 19 (44) [pokynů z roku 2014], a to ‚zahájení stavebních prací v rámci investice‘, vykládat tom smyslu, že výraz ‚stavební práce‘ může dopadat na zahájení veškerých stavebních prací souvisejících s jakýmkoliv investičním projektem, nebo že dopadá pouze na zahájení takových stavebních prací, které souvisí s instalací investičního projektu, který umožňuje výrobu obnovitelné energie?

2) Je třeba pravidla Evropské unie o státní podpoře, zejména první případ spadající do působnosti pojmu ‚zahájení prací‘ uvedeného v bodě 19 (44) [pokynů z roku 2014], a to ‚zahájení stavebních prací v rámci investice‘, vykládat tom smyslu, že příslušný vnitrostátní orgán je, pokud konstatuje, že byly zahájeny stavební práce v rámci investice, povinen v souladu se zásadou ochrany legitimního očekávání posoudit i vývojové stadium investičního projektu a pravděpodobnost, že bude úspěšně dokončen?

3) V případě kladné odpovědi na první otázku, může být při posouzení vývojového stadia investičního projektu přihlédnuto k jiným objektivním okolnostem, jako jsou probíhající právní spory, které brání v pokračování investičního projektu?

4) Jsou v projednávané věci relevantní úvahy, které Soudní dvůr formuloval v bodech 61 a 68 rozsudku ze dne 5. března 2019, Eesti Pagar (C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172), podle nichž existence či neexistence motivačního účinku nemůže být považována za jasné a jednoduché kritérium, které mají vnitrostátní orgány použít, jelikož její ověřování zejména vyžaduje, aby bylo v každém jednotlivém případě provedeno komplexní ekonomické posouzení, což je důvod, proč takové kritérium není v souladu s požadavkem, aby kritéria pro použití výjimky byla pro vnitrostátní orgány jasná a jednoduchá?

5) V případě kladné odpovědi na předcházející otázku, je třeba pravidla Evropské unie o státních podporách, zejména bod 126 poznámku pod čarou 66 [pokynů z roku 2014] ve spojení s jejich bodem 19 (44), […] vykládat v tom smyslu, že vnitrostátní orgán není při ověřování kritéria zahájení prací povinen provést v každém jednotlivém případě ekonomické posouzení investičního projektu?

6) V případě kladné odpovědi na předcházející otázku je třeba pravidla Evropské unie o státní podpoře, zejména poslední případ spadající do působnosti pojmu „zahájení prací“ uvedeného v bodě 19 (44) [pokynů z roku 2014], a to ‚jiný závazek, v jehož důsledku se investice stává nezvratnou‘, vykládat v tom smyslu, že se investice stává nezvratnou v důsledku jakéhokoli jiného závazku, s výjimkou nákupu pozemků a přípravných prací (včetně získání stavebního povolení), a ať jsou jeho náklady jakékoli?

7) Je třeba pravidla Evropské unie o státní podpoře, zejména pojem ‚zahájení prací‘ definovaný v bodě 19 (44) [pokynů z roku 2014], vykládat v tom smyslu, že tato ustanovení nutně implikují, že výrobce musí disponovat právem užívat pozemek a státním povolením k uskutečnění investičního projektu?

8) V případě kladné odpovědi na předcházející otázku, je třeba pojem ‚státní povolení k uskutečnění investičního projektu‘ vykládat z hlediska vnitrostátního práva a v tom smyslu, že může jít pouze o povolení umožňující provádět stavební práce v rámci investičního projektu?“

18. Písemná vyjádření byla předložena společností EWP, úřadem Elering, estonskou vládou a Komisí. Tyto zúčastněné strany se mimoto vyjádřily na jednání, které se konalo dne 12. ledna 2023.

Analýza

K přípustnosti první až šesté předběžné otázky

19. Úvodem je třeba posoudit námitku nepřípustnosti, kterou vznesla Komise ve vztahu k prvním šesti předběžným otázkám.

20. Komise za to, že s ohledem na odpovědi, které je třeba dát na sedmou a osmou předběžnou otázku, jsou první až šestá předběžná otázka nepřípustné nebo každopádně irelevantní.

21. Komise v této souvislosti tvrdí, že v rámci podmínek pro poskytnutí podpory platí, že k tomu, aby byl výrobce ke dni 1. lednu 2017 považován za „stávajícího výrobce“, vyžaduje bod 42 odůvodnění rozhodnutí z roku 2017, aby výrobce získal státní povolení nezbytné k uskutečnění projektu a aby měl zákonné právo užívat pozemek, na kterém bude projekt uskutečněn. Má přitom za to, že v projednávaném případě tomu tak není, jelikož z předkládacího rozhodnutí plyne, že společnost EWP k tomuto dni neměla od estonských orgánů povolení nezbytné k provedení výstavby dotčeného větrného parku. Z toho podle Komise plyne, že jedna z podmínek stanovených rozhodnutím z roku 2017 není splněna, takže první až šestá otázka jsou irelevantní.

22. Je sice třeba poznamenat, že není zpochybňováno, že „státní povolení [nezbytné pro uskutečnění projektu]“ je jednou z předběžných podmínek nutných k tomu, aby mohl být investor kvalifikován jako „stávající výrobce“ a aby v rámci estonského režimu státních podpor získal podporu, je však nutno konstatovat, že ani rozhodnutí z roku 2017, ani pokyny z roku 2014 tento pojem nedefinují ani neupřesňují druh vyžadovaného „státního povolení“ (odtud ostatně žádost o vyjasnění formulovaná předkládajícím soudem ohledně druhu vyžadovaného povolení, které je předmětem sedmé a osmé předběžné otázky).

23. S ohledem na to, že otázka výkladu pojmu „státní povolení“ je mezi účastníky řízení předmětem rozdílných výkladů, aniž by byla s konečnou platností rozhodnuta, mám za to, že první až šestá otázka týkající se definice hlavního kritéria pro udělení podpory si zachovávají relevanci, a je tedy třeba námitku nepřípustnosti vznesenou Komisí zamítnout.

K věci samé

Úvodní poznámky

24. Osmi otázkami žádá předkládající soud Soudní dvůr, aby vyložil pokyny z roku 2014 s cílem stanovit, zda příslušný vnitrostátní orgán, a to provozovatel přenosové soustavy úřad Elering, oprávněně odmítl přiznat společnosti EWP postavení „stávajícího výrobce“ ke dni 31. prosinci 2016, tedy postavení, které by jí bylo umožnilo využít podpory z titulu starého režimu podpory, který byl nahrazen ode dne 1. ledna 2017.

25. V tomto ohledu je třeba připomenout, že rozhodnutí z roku 2017 stanovilo, že ode dne 1. ledna 2017 budou podpory výrobcům obnovitelných zdrojů energie v Estonsku poskytovány na základě soutěžního nabídkového řízení. Estonský režim však stanovil výjimku, jelikož se povinnost nechat proběhnout soutěžní nabídkové řízení pro účely poskytnutí takovéto podpory nepoužije, pokud jde o „zařízení, která *zahájila práce* před 1. lednem 2017 a kterým se před tímto dnem dostalo potvrzení o podpoře ze strany členského státu“.

26. Předběžnými otázkami se předkládající soud snaží právě vyjasnit působnost této výjimky.

27. Před zahájením analýzy považuji s ohledem na její relevanci pro otázky, na něž má Soudní dvůr odpovědět, za nezbytné zaujmout postoj k otázce diskutované na jednání a týkající se působnosti pokynů z roku 2014 a jejich závaznosti v rámci projednávané věci.

28. V tomto ohledu je třeba připomenout, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora platí, že čl. 107 odst. 3 SFEU patří do výlučné pravomoci Komise, jejíž jednání podléhá přezkumu unijních soudů. Komise disponuje v této souvislosti širokou posuzovací pravomocí, jejíž výkon zahrnuje komplexní hodnocení hospodářského a sociálního charakteru. V rámci výkonu této posuzovací pravomoci může Komise přijímat pokyny a stanovit tak kritéria, na jejichž základě hodlá slučitelnost podpor zamýšlených členskými státy s vnitřním trhem posuzovat [5].

29. Podle taktéž ustálené judikatury se pokyny přijaté Komisí prostřednictvím sdělení omezují v zásadě pouze na to, že tento orgán při výkonu posuzovací pravomoci zavazují, a nemohou zakládat samostatné právní povinnosti členským státům [6]. V oblasti státních podpor tak mají pro členské státy, které jsou povinny zajistit jejich dodržování, závazný účinek pouze rozhodnutí přijatá Komisí.

[5] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. července 2016, Kotnik a další (C-526/14, EU:C:2016:570, body 37 až 39).

[6] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. července 2016, Kotnik a další (C-526/14, EU:C:2016:570, bod 40), a ze dne 15. prosince 2022, Veejaam a Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, bod 30).

30. Je však třeba konstatovat, že se rozhodnutí z roku 2017 opírá o pokyny z roku 2014 a výslovně na ně odkazuje, což má ten následek, že jim propůjčuje závaznou povahu. Podmínky vyjmenované v pokynech z roku 2014, jež jsou reprodukovány a uvedeny jako kritéria slučitelnosti v rozhodnutí z roku 2017, jsou tudíž nedílnou součástí tohoto rozhodnutí, takže Komise vyžaduje jejich dodržení ze strany Estonské republiky [7].

31. Kromě toho jak z rozhodnutí z roku 2017, tak z vyjádření estonské vlády jasně plyne, že Estonská republika přizpůsobila režim státní podpory rámci stanovenému pokyny z roku 2014, takže podmínky pro poskytnutí dotčených podpor jsou ne-li totožné, tedy přinejmenším souladné s pokyny z roku 2014 [8]. Tím, že členský stát oznámí návrh státní podpory, jenž je v souladu s pokyny, sleduje členský stát ten cíl, aby „se ujistil“, že Komise prohlásí oznámenou podporu za slučitelnou s čl. 107 odst. 3 SFEU, jelikož pokyny mají za následek sebeomezení Komise při výkonu její posuzovací pravomoci [9].

32. Rozhodnout kromě toho v projednávané věci, že ustanovení pokynů, která Komise v rozhodnutí z roku 2017 označila za kritéria pro povolení poskytnuté podpory, nemají ve vztahu k Estonské republice závazný účinek, by v projednávaném případě znamenalo mít za to, že Estonská republika není rozhodnutím z roku 2017 vázána, a může se proto vyhnout povinnostem, které z rozhodnutí plynou, což by bylo řešení, které není zcela zjevně slučitelné s ustálenou judikaturou Soudního dvora citovanou v bodě 29 tohoto stanoviska.

33. Kromě toho se domnívám, že to, že předkládající soud ve znění svých předběžných otázek neodkázal (přímo) na body odůvodnění rozhodnutí z roku 2017, které odkazují na ustanovení pokynů z roku 2014, nýbrž spíše na ustanovení těchto pokynů, nemůže zpochybnit předchozí konstatování, ani vyvolat jakékoli pochybnosti ohledně přípustnosti předběžných otázek předložených uvedeným předkládajícím soudem.

K první předběžné otázce

34. První předběžnou otázkou se předkládající soud zamýšlí nad tím, jakým způsobem je třeba vykládat první případ spadající do působnosti pojmu „zahájení prací“ uvedeného v bodě 19 (44) pokynů z roku 2014, a to „zahájení stavebních prací v rámci investice“.

35. Konkrétně s ohledem na to, že společnost EWP již přikročila k instalaci měřicích stožárů a k nezbytným připojením, směřuje první otázka ke zjištění, zda jsou takové práce „zahájení[m] stavebních prací v rámci investice“ ve smyslu výše uvedeného ustanovení, jak tvrdí společnost EWP, nebo zda tento pojem dopadá pouze na zahájení stavebních prací na zařízeních na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, v projednávaném případě tedy na větrných elektrárnách, jak tvrdí úřad Elering a estonská vláda [10].

[7] – V tomto ohledu je třeba upřesnit, že jak možnost stanovit výjimku z nového systému soutěžního nabídkového řízení (popsaná v bodech 34 a 35 rozhodnutí z roku 2017), tak podmínky poskytování státních podpor (definované v bodech 36 až 44 rozhodnutí z roku 2017) se opírají o pokyny z roku 2014.

[8] – Viz například bod 37 odůvodnění rozhodnutí z roku 2017, ve kterém Komise konstatuje, že definice pojmu „stávající výrobce“ stanovená v estonském zákoně je v souladu s definicí „zahájení prací“ uvedenou v bodě 19 (44) pokynů z roku 2014.

[9] – Ač tomu tak v projednávaném případě není, je třeba upřesnit, že členské státy si ponechávají možnost oznámit Komisi záměry státních podpor, které nesplňují (nebo ne zcela) kritéria stanovená pokyny, aniž by to nutně znamenalo, že Komise takové záměry nepovolí. V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. července 2016, Kotnik a další (C-526/14, EU:C:2016:570, bod 43), a ze dne 15. prosince 2022, Veejaam a Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, bod 31).

[10] – Postoj Komise se podle všeho blíží postoji zastávanému těmito dvěma zúčastněnými, aniž to z jejích ústních vyjádření jasně plyne, jelikož se tento orgán na jednání abstraktně soustředil především na kritéria pro poskytnutí podpory vepsaná do rozhodnutí z roku 2017, aniž se k projednávanému případu konkrétně vyjádřil. Z důvodů uvedených v bodě 21 tohoto stanoviska Komise k této otázce kromě toho nepředložila písemné vyjádření.

36. Je třeba rovnou poznamenat, že definice podaná v bodě 19 (44) první větě pokynů z roku 2014, která byla převzata do bodu 36 odůvodnění rozhodnutí z roku 2017, neumožňuje určit druh prací, na které se pojem „stavební práce v rámci investice“ vztahuje, ani stanovit prahovou hodnotu, pokud jde o náklady, od které by se zahájené práce měly považovat za práce splňující podmínky k tomu, aby mohly být způsobilé pro podporu.

37. Je nicméně třeba připomenout, že pojem „zahájení prací“, jak plyne z bodu 42 odůvodnění rozhodnutí z roku 2017, umožňuje určit, zda stavebníka bylo nebo nebylo možné ke dni 1. lednu 2017 považovat za „stávajícího výrobce“ energie z obnovitelných zdrojů. V tomto bodě odůvodnění se uvádí, že aby mohl být stavebník považován za „stávajícího výrobce“, musel se projekt k tomuto datu nacházet „v takovém vývojovém stadiu, že se jevilo *jako vysoce pravděpodobné*[11], že bude úspěšně dokončen“. V témže bodě odůvodnění je upřesněno, že investor, který splňuje podmínky k tomu, aby byl kvalifikován jako „stávající výrobce“, by měl obdržet podporu na základě existujícího režimu podpor, a to zejména s ohledem na „zásadu legitimního očekávání“[12].

38. Kromě toho je třeba zdůraznit, že cílem estonského režimu státních podpor je zajistit, aby jen určitá kategorie výrobců mohla být kvalifikována jako „stávající výrobci“, kteří mohou z titulu výjimky využívat podpory na základě starého režimu, aniž by podléhali novému režimu soutěžních nabídkových řízení, přičemž taková výjimka kromě toho přispívá k usnadnění přechodu ze starého režimu podpor na nový[13].

39. Z bodu 42 odůvodnění rozhodnutí z roku 2017 plyne i to, že cílem změn provedených Estonskou republikou v režimu státní podpory (a schválených Komisí v tomto rozhodnutí), včetně změn týkajících se pojmu „stávající výrobce“, bylo právě to, aby na roveň výrobců energie z obnovitelných zdrojů, kteří již na trhu působí, byla postavena určitá kategorie výrobců, jejíž vstup na trh byl vzhledem ke stavu postupu (již uskutečněných) prací a dále k zárukám, které již v tomto ohledu vnitrostátní orgány získaly, velmi pravděpodobný.

40. S ohledem na výše uvedené úvahy jsem toho názoru, že je třeba zamítnout výklad zastávaný společností EWP, podle kterého prostá skutečnost, že byly zahájeny práce v rámci jejího investičního projektu, stačí k tomu, aby byla kvalifikována jako „stávající výrobce“ pro účely získání podpory z titulu rozhodnutí z roku 2017.

41. I když je nesporné, že práce uskutečněné společností EWP představují jednu z fází nezbytných z hlediska výstavby a provozu zamýšleného větrného parku, nic to nemění na tom, že výklad zastávaný touto společností je obtížně slučitelný s takovými podmínkami pro poskytnutí podpory, jako jsou podmínky plynoucí z rozhodnutí z roku 2017.

42. Výklad podporovaný společností EWP by s sebou zaprvé nesl rozšíření pojmu „stávající výrobce“, které nenachází oporu v tomto rozhodnutí, neboť by vedlo k tomu, že výrobci, jejichž práce jsou v raném stadiu a neexistuje u nich žádná záruka (ke dni 31. prosinci 2016), že budou úspěšně dokončeny, by byli postaveni na roveň výrobců, kteří již na trhu činní jsou (a výrobců, jejichž vstup na trh je blízký). Výklad, jehož se přidržuje společnost EWP, by přitom každému výrobci, a to bez ohledu na povahu provedených prací a již uskutečněné investice, umožnil domáhat se poskytnutí státních podpor.

[11] – Kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska.

[12] – Viz bod 42 odůvodnění rozhodnutí z roku 2017.

[13] – Viz body 34, 35 a 40 odůvodnění rozhodnutí z roku 2017.

43. Zadruhé, jak bylo konstatováno v bodech 37 až 39 tohoto stanoviska, nestačí, že práce spojené s výstavbou větrného parku prostě začaly, je navíc třeba, aby stav jejich pokroku byl takový, že se investice stane *nezvratnou*, takže existuje *vysoká pravděpodobnost*, že práce budou uskutečněny.

44. To přitom podle mého názoru znamená, že pojem „zahájení prací“ předpokládá nejen, že byly dokončeny všechny přípravné úkony (včetně získání stavebního povolení), nýbrž i že bylo provedeno posouzení objemu vzniklých nákladů, uskutečněných investic a přijatých závazků ve vztahu k celkovým nákladům projektu. I když přitom společnost EWP zpochybňuje závěry úřadu Elering, pokud jde o podíl nákladů na práce, které realizovala, ve vztahu k celkovým nákladům na dotčený projekt, zúčastněné strany nezpochybňují, že výstavba větrných elektráren (která v projednávaném případě dokonce ještě ani nezačala) představuje nejvýznamnější část celkových nákladů tohoto projektu [14].

45. S ohledem na výše uvedené úvahy (a zejména na bod 42 odůvodnění rozhodnutí z roku 2017) jsem toho názoru, že pojem „zahájení stavebních prací v rámci investice“ musí být vykládán tak, že v projednávaném případě dopadá na výstavbu zařízení na výrobu elektřiny.

46. Zatřetí je třeba připomenout, že z definice *zahájení prací*, která je obsažena v bodě 19 (44) pokynů z roku 2014, jsou výslovně vyloučeny „přípravné práce, jako je […] zpracování [předběžných] studií proveditelnosti“.

47. S výhradou skutkových zjištění, která v tomto ohledu přísluší provést předkládajícímu soudu, podle všeho platí, že vlastnosti a cíle takového zařízení, jako jsou stožáry na měření větru (a dále kroky podniknuté společností EWP za účelem vytvoření nezbytných připojení) se blíží spíše „[předběžné] studii proveditelnosti“, která dotčenému investorovi umožňuje dříve, než přistoupí k pracím nezbytným k uskutečnění této investice, určit, zda je vybraná lokalita pro výstavbu větrného parku vhodná [15].

48. Výše uvedené skutečnosti tedy podle všeho naznačují, že ke dni 1. ledna 2017 se projekt společnosti EWP nenacházel v takovém vývojovém stadiu, aby se jevilo jako vysoce pravděpodobné, že bude úspěšně dokončen a že by měl požívat podpory na základě existujícího režimu podpory ve smyslu bodu 42 odůvodnění rozhodnutí z roku 2017.

49. S ohledem na výše uvedené navrhuji na první předběžnou otázku odpovědět tak, že pravidla Evropské unie v oblasti státních podpor, a to zejména první případ spadající do působnosti pojmu „zahájení prací“ uvedeného v bodě 19 (44) pokynů z roku 2014, a to „zahájení stavebních prací v rámci investice“, je třeba vykládat v tom smyslu, že výraz „stavební práce“ nemůže dopadat na zahájení jakýchkoli stavebních prací v rámci jakéhokoli investičního projektu, nýbrž pouze na zahájení prací výstavby větrných zařízení vyrábějících energii z obnovitelných zdrojů.

[14] – V tomto ohledu úřad Elering odhaduje, že stavba a instalace větrných elektráren by představovaly téměř 80 % celkových nákladů projektu.

[15] – To v projednávaném případě znamená, že dotčený investor určí upřednostněnou zeměpisnou oblast s přihlédnutím k morfologickým vlastnostem vybrané lokality a souvisejícím povětrnostním podmínkám při výstavbě větrného parku. Tento postup přitom v zásadě předpokládá, že investor prostřednictvím instalace měřicích stožárů prozkoumá několik lokalit, aby mohl určit ideální místo pro výstavbu větrného parku a větrný potenciál vybrané lokality, aniž by to nutně znamenalo, že větrný park bude zřízen na každém z míst, kde byly tyto stožáry původně instalovány. Náklady vzniklé společnosti EWP by proto měly být spíše postaveny na roveň režijním a provozním nákladům, a nikoli (nevratným) nákladům souvisejícím s infrastrukturou větrného parku.

K osmé předběžné otázce

50. Osmou předběžnou otázkou se předkládající soud předně zamýšlí nad tím, zda pojem „*státní povolení* k uskutečnění investičního projektu“ musí být vykládán z hlediska vnitrostátního práva. Tento soud chce kromě toho získat vyjasnění druhu povolení, které je vyžadováno pro výstavbu větrného parku. Konkrétně, i když bod 19 (44) pokynů z roku 2014 neupřesňuje druh požadovaného souhlasu, bod 42 odůvodnění rozhodnutí z roku 2017 vyžaduje, aby „stavebníci získali státní povolení nezbytné k uskutečnění projektu“ [16].

51. Je třeba uvést, že se účastníci původního řízení neshodují na obsahu, který je třeba pojmu „státní povolení“ dát. Úřad Elering, estonská vláda a Komise mají za to, že státní povolení předpokládá stavební povolení, tj. povolení, které přímo zakládá právo postavit větrný park. Společnost EWP má naproti tomu za to, že nemusí jít nutně o pravomocné povolení vydané pro výstavbu všech částí projektu a že v projednávaném případě je kritérium státního povolení již splněno, a to vzhledem k existenci obecného urbanistického plánu, který větrný park zahrnuje.

52. S ohledem na to, že v rozhodnutí z roku 2017 chybí vyjasnění vyžadovaného druhu povolení, a při neexistenci harmonizace na úrovni unijního práva je třeba bez dalšího uvést, že pojem „státní povolení“ musí být vykládán z hlediska vnitrostátního práva. V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že jak plyne z ustálené judikatury, Soudnímu dvoru nepřísluší vyjadřovat se k výkladu vnitrostátní právní úpravy [17]. Zadruhé je důležité zdůraznit, že předkládající soud je v rámci své posuzovací pravomoci povinen se rozhodnutím z roku 2017 řídit [18].

53. V tomto ohledu je třeba připomenout, že získání státního povolení je jednou z podmínek k tomu, aby bylo možné investora kvalifikovat jako „stávajícího výrobce“ a aby mohl z tohoto titulu využít starého režimu podpory, přičemž získání tohoto povolení obvykle předchází vzniku události související se třemi případy uvedenými v bodě 19 (44) pokynů z roku 2014.

54. Bod 42 odůvodnění rozhodnutí z roku 2017 konkrétně vyžaduje, aby výrobce ke dni 1. ledna 2017 získal státní povolení nezbytné k uskutečnění projektu (a aby měl zákonné právo užívat pozemek, na němž bude projekt uskutečněn). Ze souvislosti se zásadou legitimního očekávání, která je v tomto bodě odůvodnění stanovena, kromě toho plyne, že státní povolení musí být získáno takovým způsobem, aby bylo založeno legitimní očekávání v uskutečnění investičního projektu. Jinak řečeno, dotčený projekt se musí nalézat v takovém stadiu, aby se jevilo jako vysoce pravděpodobné, že bude úspěšně dokončen, a to jak s ohledem na stav postupu prací, tak na záruky získané v tomto ohledu orgány veřejné moci.

55. V konečném důsledku tedy bude na předkládajícím soudu, aby posoudil, zda v souladu s vnitrostátním právem byly podmínky požadované pro návrh větrného parku společnosti EWP ke dni 31. prosince 2016 splněny, a zejména, zda lze urbanistický plán zveřejněný správou obce Toila dne 19. ledna 2016 považovat za dostatečný pro účely určení, zda společnost EWP získala nezbytné „státní povolení“ ve smyslu bodu 42 odůvodnění rozhodnutí z roku 2017.

[16] – Úvodem je třeba poznamenat, že Soudní dvůr bude vyzván k tomu, aby o této otázce rozhodl pouze tehdy, bude-li mít za to, že na sedmou předběžnou otázku je třeba odpovědět kladně. Taková odpověď přitom podle všeho plyne přímo ze znění rozhodnutí z roku 2017. V tomto ohledu z bodu 19 (44) pokynů z roku 2014 plyne, že nákup pozemku a získání „státního povolení“ jsou součástí přípravných prací a bod 42 odůvodnění rozhodnutí z roku 2017 jednoznačně vyžaduje, aby investor měl právo užívat pozemek a byl držitelem „státního povolení“ k tomu, aby mohl být kvalifikován jako „stávající výrobce“.

[17] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. září 2022, Ametic (C-263/21, EU:C:2022:644, bod 64).

[18] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. prosince 2022, Veejaam a Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, bod 26), a mé stanovisko ve věci Veejaam a Espo (C-470/20, EU:C:2022:430, bod 24).

56. Je však třeba upřesnit, že ze zjištění předkládajícího soudu plyne, že i když urbanistický plán připustil uskutečnění projektu tím, že stanovil některé jeho parametry, je tento plán pouze obecným dokumentem, který sám o sobě výstavbu větrného parku neumožňuje. Dodatečná povolení, včetně stavebního povolení, se totiž mimoto jeví jako nezbytná pro výstavbu různých děl tvořících větrný park, a to zejména pro výstavbu větrných elektráren [19].

57. Kromě toho s ohledem na souvislost mezi zásadou legitimního očekávání a vyžadovaným státním povolením, která je stanovena v bodě 42 odůvodnění rozhodnutí z roku 2017, sdílím postoj úřadu Elering a estonské vlády, a sice že podnik nemůže mít, pokud jde o uskutečnění investičního projektu, žádné legitimní očekávání, dokud nejsou splněny všechny požadavky plynoucí z vnitrostátního práva. Pouze legálně nastolená situace může spadat do působnosti zásady legitimního očekávání. Proto se této zásady nelze dovolávat, není-li právní situace s konečnou platností nastolena nebo jsou-li splněny pouze některé vyžadované právní podmínky, zatímco jiné splněny nejsou. Tato zásada kromě toho nechrání pouhou možnost nebo vyhlídku nabytí práva v budoucnu, a to zejména podléhá-li nadále dodatečným podmínkám, jak tomu podle všeho v projednávané věci je (vzhledem k tomu, že územní plán, avšak s výhradou získání jiných povolení, následně umožňuje, aby bylo možné získat stavební povolení).

58. To, že podle informací obsažených v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ministerstvo obrany dne 20. dubna 2016 projekt výstavby větrného parku odmítlo schválit a že správa obce Toila nařízením ze dne 26. dubna 2016 odmítla vydat stavební povolení, přitom podle všeho naznačuje, že přede dnem 31. prosince 2016 nebyla k dispozici všechna nezbytná státní povolení ve smyslu bodu 42 odůvodnění rozhodnutí z roku 2017 (a že vzhledem k výše uvedeným odmítnutím nemohla každopádně k dispozici být).

59. S ohledem na výše uvedené navrhuji na osmou otázku odpovědět tak, že pojem „státní povolení k uskutečnění investičního projektu“ je třeba definovat z hlediska vnitrostátního práva. Kromě toho v případě, že uskutečnění investičního projektu vyžaduje provedení stavebních prací, k nimž je zapotřebí stavebního povolení, může být „státním povolením k uskutečnění investičního projektu“ pouze stavební povolení, tj. pravomocné povolení, na jehož základě jsou stavební práce uskutečňovány.

Závěry

60. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Tallinna Halduskohus (správní soud v Tallinnu, Estonsko) odpověděl následovně:

„1) Bod 19 (44) pokynů ke státní podpoře v oblasti životního prostředí a energetiky na období 2014–2020

musí být vykládán v tom smyslu, že

první případ spadající do působnosti pojmu ‚zahájení prací‘, a to ‚zahájení stavebních prací v rámci investice‘, nedopadá na zahájení jakýchkoli stavebních prací v rámci jakéhokoli investičního projektu, nýbrž pouze na zahájení prací výstavby větrných zařízení vyrábějících energii z obnovitelných zdrojů.

[19] – Tato skutečnost je podle všeho potvrzena i skutkovými okolnostmi, které vedly ke sporu v původním řízení, a zejména jak odmítnutím ministerstva obrany schválit projekty výstavby větrného parku, tak odmítnutím správy obce Toila vydat stavební povolení vyžadované společností EWP.

2) Pokyny ke státní podpoře v oblasti životního prostředí a energetiky na období 2014–2020

musí být vykládány v tom smyslu, že:

– pojem ‚státní povolení k uskutečnění investičního projektu' musí být definován z hlediska vnitrostátního práva, přičemž musí být v souladu s rozhodnutími přijatými Evropskou komisí v oblasti státních podpor;

– v případě, že je k uskutečnění investičního záměru nezbytné provedení stavebních prací, k nimž je zapotřebí stavebního povolení, může být ‚státním povolením k uskutečnění investičního záměru' pouze stavební povolení, tj. pravomocné povolení, na jehož základě jsou uskutečňovány stavební práce."