Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ATHANASIOSA RANTOSA
od 23. ožujka 2023. [1]

Predmet C-11/22

Est Wind Power OÜ
protiv
AS Elering

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tallinna Halduskohus (Upravni sud u Tallinnu, Estonija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Potpore koje dodjeljuju države – Potpora za energiju iz obnovljivih izvora – Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014.–2020. – Točka 19. podtočka 44. i bilješka 66. uz točku 126. – Izgradnja vjetroelektrane – Pojam ‚nacionalna dozvola za provođenje investicijskog projekta' – Pojam ‚početak radova'"

Uvod

1. Predmetni zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje točke 19. podtočke 44. i bilješke 66. uz točku 126. Smjernica o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020. (u daljnjem tekstu: Smjernice iz 2014.) [2].

2. Taj je zahtjev upućen u okviru spora između društva Est Wind Power OÜ (u daljnjem tekstu: EWP), proizvođača energije iz obnovljivih izvora, i AS Eleringa, estonskog tijela odgovornog za dodjelu potpore za energiju iz obnovljivih izvora, u pogledu zakonitosti ocjene koju je donijelo potonje tijelo, koje je utvrdilo da stanje u kojem se nalazi projekt izgradnje vjetroelektrane koji je pokrenuo EWP ne ispunjava zahtjeve nacionalnog zakonodavstva na temelju kojeg bi to društvo za izgradnju te vjetroelektrane moglo dobiti potporu za energiju iz obnovljivih izvora na temelju programa potpora koji provodi Republika Estonija.

3. U skladu sa zahtjevom Suda, ovo će mišljenje biti usmjereno na analizu prvog i osmog prethodnog pitanja, koja se odnose na tumačenje pojmova „početak radova" i „nacionalna dozvola za provođenje investicijskog projekta" iz, kad je riječ o prvom pojmu, točke 19. podtočke 44. i bilješke 66. uz točku 126. Smjernica iz 2014., odnosno, kad je riječ o drugom pojmu, uvodne izjave 42. Odluke od 6. prosinca 2017. o izmjenama estonskog programa potpora za energiju iz obnovljivih izvora i kogeneraciju (državna potpora SA.47354) [3] (u daljnjem tekstu: Odluka iz 2017.), a koji oba čine potrebne uvjete za dodjelu predmetnih potpora.

1 Izvorni jezik: francuski

2 SL 2014., C 200, str. 1. i ispravak SL 2016., C 290, str. 11.

3 SL 2018., C 121, str. 7.

Pravni okvir

Pravo Unije

Smjernice iz 2014.

4. U točki 19. podtočki 44. Smjernica iz 2014. navodi se sljedeća definicija:

„‚početak radova' znači ili početak građevinskih radova na ulaganju ili prva čvrsta obveza za naručivanje opreme ili druga obveza koja ulaganje čini neopozivim, ovisno o tome što nastupi prije. Kupnja zemljišta i pripremni radovi, primjerice ishođenje dozvola i provođenje preliminarnih studija izvedivosti, ne smatraju se početkom radova […];"

5. U točki 50. tih smjernica pojašnjava se:

„Komisija smatra da potpora ne predstavlja učinak poticaja na korisnika u svim slučajevima u kojima je rad na projektu već bio započeo prije nego što se korisnik prijavio nacionalnim vlastima za potporu. U slučaju da korisnik počne provoditi projekt prije nego što se prijavi za potporu, potpora dodijeljena za taj projekt neće se smatrati spojivom s unutarnjim tržištem."

6. U točki 126. navedenih smjernica predviđa se, među ostalim:

„[…]

Od 1. siječnja 2017. primjenjuju se sljedeći zahtjevi.

Potpore se dodjeljuju u konkurentnom natječajnom postupku na temelju jasnih, transparentnih i nediskriminirajućih kriterija […]".

7. U skladu s bilješkom 66., koja se odnosi na točku 126. tih smjernica:

„Postrojenjima koja su počela s radom prije 1. siječnja 2017. i primila potvrdu potpore od države članice prije toga datuma potpora može biti dodijeljena na temelju programa koji je bio na snazi u trenutku potvrde."

Odluka iz 2017.

8. Uvodne izjave 42. do 44. Odluke iz 2017. glase:

„(42) Bilješka 66. [Smjernica iz 2014.] može se smatrati prenošenjem pravnog načela legitimnih očekivanja i usko je povezana sa zahtjevom poticajnog učinka državnih potpora. To konkretno znači da tijela koja dodjeljuju potpore proizvođače čiji se projekt na dan 1. siječnja 2017. nalazio u takvom stadiju razvoja da je bilo vrlo vjerojatno da će se dovršiti trebaju smatrati postojećim proizvođačima, tako da im treba dodijeliti potporu na temelju postojećeg programa potpora (legitimna očekivanja). To podrazumijeva, u najmanju ruku, da je nositelj projekta ishodio nacionalnu dozvolu potrebnu za provođenje projekta i da ima zakonsko pravo na korištenje zemljišta na kojem će se projekt realizirati.

(43) Definicija pojma ‚početak radova' iz točke 19. podtočke 44. [Smjernica iz 2014.] pruža više pojedinosti u tom pogledu. Stoga tijela koja dodjeljuju potporu bilješku 66. [Smjernica iz 2014.] trebaju tumačiti uzimajući u obzir taj element. Komisija u tom pogledu napominje da su države članice odgovorne za pravilnu provedbu mjera potpore preko svojih nadležnih tijela.

(44) Komisija je mišljenja da se, u slučaju da tijelo koje dodjeljuje potpore smatra da su radovi povezani s određenim projektom počeli, u smislu točke 19. podtočke 44. [Smjernica iz 2014.], prije 1. siječnja 2017., ta ocjena odnosi na projekt kao takav."

Estonsko pravo

9. Člankom 59. elektrituruseadusa (Zakon o tržištu električne energije) (*Riigi Teataja* od 30. lipnja 2020., u daljnjem tekstu: ELTS), naslovljenim „Potpora", u verziji koja je bila na snazi do 31. listopada 2021., bilo je predviđeno:

„1. Proizvođač ima pravo primiti potporu predviđenu ovim člankom od operatora prijenosnog sustava: 1.) za proizvodnju električne energije, ako se za to koristio postrojenjem za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora čija snaga nije veća od 125 MW;

[…]

(2.) Operator prijenosnog sustava isplaćuje potporu proizvođaču na njegov zahtjev:

[…]

(2.[1]) Potpora iz stavka 2. ovog članka državna je potpora u smislu članka 107. stavka 1. [UFEU-a], koja se dodjeljuje u skladu sa Smjernicama [iz 2014.] i na temelju Odluke [iz 2017.].

(2.[2]) Potporu iz stavka 2. ovog članka za proizvodnju energije u proizvodnom postrojenju čija električna snaga iznosi najmanje 1 MW može zatražiti proizvođač koji je, kad je riječ o investicijskom projektu povezanom s tim proizvodnim postrojenjem, počeo s radovima najkasnije 31. prosinca 2016. tako što je učinio barem jedno od sljedećeg:

1.) započeo je s proizvodnjom električne energije;

2.) započeo je s građevinskim radovima povezanima s investicijskim projektom;

3.) preuzeo je čvrstu obvezu narudžbe opreme namijenjene izgradnji proizvodnog postrojenja;

4.) preuzeo je bilo koju drugu obvezu koja investicijski projekt čini neopozivim, osim kupnje zemljišta na kojem se nalazi proizvodno postrojenje, ishođenja dozvola i pripremnih radova, koji se ne ubrajaju u obveze koje investicijski projekt čine neopozivim.

(2.[3]) Kada proizvođač od operatora prijenosnog sustava zatraži ocjenu o tome ispunjava li on uvjete iz stavka 2.[2] ovog članka, operator prijenosnog sustava mora je donijeti u roku od 90 dana od primitka navedenog zahtjeva.

[…]".

Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

10. EWP je radi izgradnje vjetroelektrane koja se sastoji od 28 vjetroturbina ukupne snage 64,4 MW u Päite-Vaivini, na području Općine Toila (Estonija), poduzeo sljedeće korake: to je društvo 27. travnja 2004. sklopilo ugovor o priključku s operatorom prijenosnog sustava Eleringom te je u tu svrhu platilo naknade za priključak u iznosu od 522 813,93 eura; EWP je 2008. ondje postavio stupove za mjerenje brzine vjetra te je za to platio troškove u iznosu od 212 002,15 eura; na temelju ugovora od 11. svibnja 2010. EWP je stekao prava građenja na 28 zemljišta na kojima je bila predviđena izgradnja planirane vjetroelektrane.

11. Uprava Općine Toila 19. siječnja 2016. objavila je prostorne uvjete za vjetroelektranu te je EWP 4. veljače 2016. podnio zahtjev za izdavanje građevinske dozvole. Ministarstvo obrane odbilo je 20. travnja 2016. projekt izgradnje vjetroelektrane te je uprava Općine Toila odlukom od 26. travnja 2016. odbila izdati zatraženu građevinsku dozvolu. Nakon toga je EWP podnio žalbe protiv tih odluka o odbijanju.

12. EWP je 29. rujna 2020., na temelju članka 59. stavka 2.[3] ELTS-a, od Eleringa zatražio ocjenu usklađenosti planiranog investicijskog projekta s uvjetima navedenima u članku 59. stavku 2.[2] tog zakona. Elering je u svojoj ocjeni od 13. travnja 2021. utvrdio da taj projekt nije u skladu s uvjetima predviđenima tom odredbom i da se zbog toga EWP ne može kvalificirati kao „postojeći proizvođač", u smislu nacionalnog zakonodavstva.

13. EWP je 13. svibnja 2021. Tallinna Halduskohusu (Upravni sud u Tallinnu, Estonija), sudu koji je uputio zahtjev, podnio tužbu za poništenje predmetne ocjene te je od tog suda zatražio da naloži Eleringu da preispita njegov zahtjev.

14. Sud koji je uputio zahtjev ističe da je u okviru glavnog predmeta, na temelju članka 29. stavka 1. Uredbe (EU) 2015/1589[4], od Europske komisije zatražio mišljenje o tumačenju uvodne izjave 42. Odluke iz 2017. i osobito o pojmu „postojeći proizvođač" koji se u njoj navodi.

15. Komisija je mišljenjem od 17. siječnja 2020. odgovorila da uvodnu izjavu 42. Odluke iz 2017. treba tumačiti na način da se njome zahtijeva da je na dan 1. siječnja 2017. „nositelj projekta [imao] nacionalnu dozvolu za provođenje projekta i da [je imao] zakonsko pravo na korištenje zemljišta na kojem će se projekt realizirati". Dodala je da ta dva uvjeta, uz jednu od triju mogućnosti navedenih u točki 19. podtočki 44. prvoj rečenici Smjernica iz 2014., moraju biti ispunjena da bi se poduzetnik mogao smatrati „postojećim proizvođačem" i stoga primiti državnu potporu spojivu s unutarnjim tržištem na temelju Odluke iz 2017.

16. S obzirom na to mišljenje, sud koji je uputio zahtjev smatra da mu je potrebno dodatno pojašnjenje pojmova „početak radova", „građevinski radovi na ulaganju", „druga obveza koja ulaganje čini neopozivim" i „nacionalna dozvola za provođenje investicijskog projekta" iz točke 19. podtočke 44. i točke 126. Smjernica iz 2014. te zahtjeva koji iz njih proizlaze za nacionalnu upravu kad je riječ o procjeni vjerojatnosti dovršenja investicijskog projekta.

[4] Uredba Vijeća od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.)

17. U tim je okolnostima Tallinna Halduskohus (Upravni sud u Tallinnu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li pravila Europske unije o državnim potporama, a osobito prvu mogućnost iz pojma , početak radova' u točki 19. podtočki 44. [Smjernica iz 2014.], to jest ‚početak građevinskih radova na ulaganju', tumačiti na način da označava početak bilo kojih građevinskih radova povezanih s investicijskim projektom ili samo početak građevinskih radova povezanih s postrojenjem u okviru investicijskog projekta u kojem će se proizvoditi energija iz obnovljivih izvora?

2. Treba li pravila Europske unije o državnim potporama, a osobito prvu mogućnost iz pojma , početak radova' u točki 19. podtočki 44. [Smjernica iz 2014.], to jest ‚početak građevinskih radova na ulaganju', tumačiti na način da nadležno tijelo države članice u situaciji u kojoj je utvrdilo početak građevinskih radova povezanih s ulaganjem mora u skladu s načelom legitimnih očekivanja dodatno ocijeniti stadij razvoja investicijskog projekta i vjerojatnost njegova dovršetka?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno navedeno pitanje: Mogu li se prilikom ocjene stadija razvoja investicijskog projekta uzeti u obzir druge objektivne okolnosti, na primjer pravni sporovi u tijeku, koje ometaju nastavak investicijskog projekta?

4. Je li u ovom predmetu relevantno to što je Sud Europske unije u presudi od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172), u točkama 61. i 68. utvrdio da se postojanje poticajnog učinka ne može smatrati kriterijem koji nacionalna tijela mogu jasno i jednostavno primijeniti, posebno zato što bi njegova provjera zahtijevala provođenje složenih ekonomskih procjena svakog pojedinog slučaja, zbog čega takav kriterij nije u skladu sa zahtjevom da kriteriji za primjenu odstupanja budu jasni i jednostavni za primjenu od strane nacionalnih tijela?

5. U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno navedeno pitanje: treba li pravila Europske unije o državnim potporama, a osobito bilješku 66. uz točku 126. [Smjernica iz 2014.] u vezi s [njihovom] točkom 19. podtočkom 44. tumačiti na način da nadležno tijelo prilikom ispitivanja kriterija početka radova nije dužno provesti ekonomsku procjenu investicijskog projekta u svakom pojedinom slučaju?

6. U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno navedeno pitanje: treba li pravila Europske unije o državnim potporama, a osobito posljednju mogućnost iz pojma ‚početak radova' u točki 19. podtočki 44. [Smjernica iz 2014.], to jest ‚drugu obvezu koja ulaganje čini neopozivim', tumačiti na način da bilo koja druga obveza, izuzev kupnje zemljišta i pripremnih radova (primjerice ishođenje građevinske dozvole), ulaganje čini neopozivim, neovisno o troškovima preuzete obveze?

7. Treba li pravila Europske unije o državnim potporama, a osobito pojam ‚početak radova' u točki 19. podtočki 44. [Smjernica iz 2014.] tumačiti na način da su nužni preduvjeti za početak radova postojanje prava proizvođača na korištenje zemljišta i postojanje nacionalne dozvole za provođenje investicijskog projekta?

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

18. Pisana očitovanja podnijeli su EWP, Elering, estonska vlada i Komisija. Te su se stranke usto očitovale na raspravi održanoj 12. siječnja 2023.

Analiza

Dopuštenost prvog, drugog, trećeg, četvrtog, petog i šestog prethodnog pitanja

19. Uvodno valja razmotriti prigovor nedopuštenosti koji je Komisija istaknula u pogledu prvih šest prethodnih pitanja.

20. Komisija s obzirom na odgovore koje valja dati na sedmo i osmo prethodno pitanje smatra da prvo, drugo, treće, četvrto, peto i šesto prethodno pitanje nije dopušteno ili u najmanju ruku nije relevantno.

21. U tom pogledu, Komisija tvrdi da se, među uvjetima za dodjelu potpore, uvodnom izjavom 42. Odluke iz 2017. zahtijeva da je proizvođač, da bi se mogao smatrati „postojećim proizvođačem", na dan 1. siječnja 2017. trebao imati nacionalnu dozvolu za provođenje projekta i zakonsko pravo na korištenje zemljišta na kojem će se projekt realizirati. Međutim, ona smatra da to nije tako u ovom slučaju, s obzirom na to da iz odluke kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku EWP na taj datum nije raspolagao potrebnom dozvolom estonskih tijela za početak izgradnje vjetroelektrane o kojoj je riječ. Prema Komisijinu mišljenju, iz toga slijedi da nije ispunjen jedan od uvjeta predviđenih Odlukom iz 2017., zbog čega prvo, drugo, treće, četvrto, peto i šesto prethodno pitanje nije relevantno.

22. Iako valja napomenuti da nije sporno da je „nacionalna dozvola [potrebna za provođenje projekta]" jedan od nužnih preduvjeta da bi se ulagač mogao kvalificirati kao „postojeći proizvođač" i primiti potporu na temelju estonskog programa državnih potpora, treba utvrditi da se ni u Odluci iz 2017. ni u Smjernicama iz 2014. ne definira taj pojam niti se pojašnjava koja se vrsta „nacionalne dozvole" traži (zbog toga je, uostalom, sud koji je uputio zahtjev podnio zahtjev za pojašnjenje u pogledu vrste tražene dozvole, što je predmet sedmog i osmog prethodnog pitanja).

23. Slijedom toga, s obzirom na to da stranke imaju različita stajališta o pitanju tumačenja pojma „nacionalna dozvola", pri čemu se na njega nije dao konačan odgovor, smatram da je prvo, drugo, treće, četvrto, peto i šesto pitanje o definiciji osnovnog kriterija za dodjelu potpore i dalje relevantno i da stoga valja odbiti prigovor nedopuštenosti koji je istaknula Komisija.

Meritum

Uvodne napomene

24. U okviru svojih osam prethodnih pitanja sud koji je uputio zahtjev poziva Sud da tumači Smjernice iz 2014. kako bi se utvrdilo je li nadležno nacionalno tijelo, odnosno operator prijenosnog sustava Elering, osnovano odbilo priznati EWP-u status „postojećeg proizvođača" na dan 31. prosinca 2016., koji bi mu omogućio da primi potporu na temelju starog programa potpora koji je zamijenjen 1. siječnja 2017.

25. U tom pogledu valja podsjetiti na to da se Odlukom iz 2017. predviđalo da će se od 1. siječnja 2017. proizvođačima energije iz obnovljivih izvora u Estoniji potpore dodjeljivati na temelju postupka nadmetanja. Međutim, estonskim je programom bilo predviđeno odstupanje od toga, s obzirom na to da se obveza dodjele potpore u okviru postupka nadmetanja ne primjenjuje na „postrojenja koja su *počela s radom* prije 1. siječnja 2017. i primila potvrdu potpore od države članice prije toga datuma".

26. Svojim prethodnim pitanjima sud koji je uputio zahtjev upravo traži pojašnjenje područja primjene tog odstupanja.

27. Smatram da je prije analize potrebno izjasniti se o pitanju dosega Smjernica iz 2014. i njihova obvezujućeg učinka u okviru ovog predmeta – o kojem se raspravljalo na raspravi – s obzirom na njegovu relevantnost za pitanja na koja će Sud trebati odgovoriti.

28. U tom pogledu valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, ocjena spojivosti mjera potpore s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. UFEU-a pripada isključivoj nadležnosti Komisije koja djeluje pod nadzorom sudova Unije. U tom pogledu Komisija raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću čije izvršavanje uključuje složene ekonomske i socijalne procjene. Prilikom izvršavanja te diskrecijske ovlasti Komisija može donositi smjernice za utvrđivanje kriterija na temelju kojih će ocijeniti spojivost mjera potpore koje planiraju države članice s unutarnjim tržištem [5].

29. Prema također ustaljenoj sudskoj praksi, smjernice koje Komisija donosi u obliku komunikacija načelno samo obvezuju tu instituciju u izvršavanju njezine diskrecijske ovlasti i ne mogu stvoriti samostalne pravne obveze na teret država članica [6]. Stoga u području državnih potpora samo odluke koje Komisija donosi imaju obvezujući učinak za države članice, koje moraju osigurati da se one poštuju.

30. Međutim, valja utvrditi da se Odluka iz 2017. temelji na Smjernicama iz 2014. te se u njoj, osim toga, izričito na njih upućuje, što im može dati obvezujući učinak. Naime, uvjeti navedeni u Smjernicama iz 2014. koji su preuzeti i prihvaćeni kao kriteriji usklađenosti u Odluci iz 2017. stoga čine njezin sastavni dio tako da Komisija zahtijeva da ih Republika Estonija poštuje [7].

[5] Vidjeti u tom smislu presudu od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr. (C-526/14, EU:C:2016:570, t. 37. do 39.).

[6] Vidjeti u tom smislu presude od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr. (C-526/14, EU:C:2016:570, t. 40.) i od 15. prosinca 2022., Veejaam i Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, t. 30.).

[7] U tom pogledu valja pojasniti da se i mogućnost predviđanja odstupanja od novog sustava nadmetanja (koje je opisano u uvodnim izjavama 34. i 35. Odluke iz 2017.) i uvjeti dodjele državnih potpora (utvrđeni u uvodnim izjavama 36. do 44. Odluke iz 2017.) temelje na Smjernicama iz 2014.

31. Osim toga, iz Odluke iz 2017. i očitovanjâ Republike Estonije jasno proizlazi da je ta vlada uskladila svoj program državnih potpora s okvirom koji je predviđen Smjernicama iz 2014. tako da uvjeti dodjele predmetnih potpora budu, ako ne jednaki kao u Smjernicama iz 2014., barem u skladu s njima [8]. Prema tome, prijavom plana državne potpore, u skladu sa Smjernicama, država članica želi „osigurati" da će Komisija prijavljenu potporu proglasiti usklađenom s člankom 107. stavkom 3. UFEU-a jer je učinak smjernica Komisijino samoograničavanje u izvršavanju njezine diskrecijske ovlasti [9].

32. Nadalje, kad bi se u ovom predmetu utvrdilo da odredbe Smjernica koje je Komisija u Odluci iz 2017. odredila kao kriterije za odobrenje dodijeljene potpore nemaju obvezujući učinak za Republiku Estoniju, to bi u ovom slučaju značilo da se smatra da je Odluka iz 2017. ne obvezuje i da bi ona stoga mogla izbjeći obveze koje iz nje proizlaze, a to je rješenje sasvim očito protivno ustaljenoj sudskoj praksi Suda koja je navedena u točki 29. ovog mišljenja.

33. Osim toga, smatram da činjenica da sud koji je uputio zahtjev u tekstu prethodnih pitanja nije (izravno) uputio na uvodne izjave Odluke iz 2017., u kojima se upućuje na odredbe Smjernica iz 2014., nego na te smjernice ne može dovesti u pitanje prethodna utvrđenja niti može izazvati ikakve dvojbe u pogledu dopuštenosti prethodnih pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev.

Prvo prethodno pitanje

34. Svojim prvim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati na koji način treba tumačiti prvu mogućnost u okviru pojma „početak radova" predviđenu u točki 19. podtočki 44. Smjernica iz 2014., odnosno „početak građevinskih radova na ulaganju".

35. Konkretnije, uzimajući u obzir da je EWP već postavio stupove za mjerenje i osigurao potrebne priključke, prvim se pitanjem želi doznati čine li takvi radovi „početak građevinskih radova na ulaganju" u smislu navedene odredbe, kao što to tvrdi EWP, ili taj pojam označava samo početak radova na izgradnji postrojenja u kojem će se proizvoditi energija iz obnovljivih izvora, u ovom slučaju dakle vjetroturbina, kao što to tvrde Elering i estonska vlada [10].

36. Najprije valja napomenuti da se na temelju definicije navedene u točki 19. podtočki 44. prvoj rečenici Smjernica iz 2014., koja je preuzeta u uvodnoj izjavi 36. Odluke iz 2017., ne može odrediti vrsta radova obuhvaćenih pojmom „*početak građevinskih radova na ulaganju*" niti se može, kad je riječ o troškovima, utvrditi prag počevši od kojeg treba smatrati da započeti radovi ispunjavaju uvjete da bi se mogla dodijeliti potpora.

37. Međutim, valja podsjetiti na to da pojam „*početak radova*", kao što to proizlazi iz uvodne izjave 42. Odluke iz 2017., omogućuje da se utvrdi može li se nositelj projekta smatrati „*postojećim proizvođačem*" energije iz obnovljivih izvora na dan 1. siječnja 2017. Tako se u skladu

[8] Vidjeti na primjer uvodnu izjavu 37. Odluke iz 2017. u kojoj Komisija utvrđuje da je definicija pojma „postojeći proizvođač" predviđena u estonskom pravu u skladu s pojmom „početak radova" navedenom u točki 19. podtočki 44. Smjernica iz 2014.

[9] Iako to nije slučaj u ovom predmetu, ipak valja pojasniti da državama članicama ostaje mogućnost da Komisiji prijave planove državnih potpora koji ne ispunjavaju (ili ne ispunjavaju u cijelosti) kriterije predviđene smjernicama a da to ne znači nužno da Komisija neće odobriti takve planove. Vidjeti u tom smislu presude od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr. (C-526/14, EU:C:2016:570, t. 43.) i od 15. prosinca 2022., Veejaam i Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, t. 31.).

[10] Čini se da Komisija ima slično stajalište kao te dvije stranke iako to ne proizlazi jasno iz njezinih usmenih očitovanja, s obzirom na to da se ta institucija na raspravi u prvom redu usredotočila na kriterije za dodjelu potpore u Odluci iz 2017. u apstraktnijem smislu a da se pritom nije konkretno izjasnila o ovom slučaju. Osim toga, zbog razloga navedenih u točki 21. ovog mišljenja, Komisija nije podnijela pisana očitovanja o tom pitanju.

s tom uvodnom izjavom, da bi se nositelj projekta mogao smatrati „*postojećim proizvođačem*”, projekt na taj dan trebao nalaziti „u takvom stadiju razvoja da je bilo *vrlo vjerojatno* [11] da će se dovršiti”. U istoj se uvodnoj izjavi pojašnjava da bi ulagač koji ispunjava uvjete da bude kvalificiran kao „*postojeći proizvođač*” trebao primiti potporu na temelju postojećeg programa potpora osobito s obzirom na „*načelo legitimnih očekivanja*” [12].

38. Osim toga, valja naglasiti da se estonskim programom državnih potpora želi zajamčiti da se samo određena kategorija proizvođača može kvalificirati kao „postojeći proizvođači” kojima bi se potpora iznimno dodijelila na temelju starog programa, a da se pritom na njih ne primjenjuje novi sustav nadmetanja, jer takvo odstupanje ujedno pridonosi lakšem prelasku sa starog na novi program potpora [13].

39. Iz uvodne izjave 42. Odluke iz 2017. također proizlazi da je svrha izmjena koje je Republika Estonija uvela u svojem programu državnih potpora (i koje je Komisija u toj odluci odobrila), uključujući promjene koje se odnose na pojam „postojeći proizvođač”, bila upravo ta da se određena kategorija proizvođača koji su vrlo vjerojatno trebali ući na tržište, s obzirom na stanje (već izvršenih) radova i jamstva koja su im nacionalna tijela već dala u tom pogledu, izjednači s proizvođačima energije iz obnovljivih izvora koji su već aktivni na tržištu.

40. S obzirom na prethodna razmatranja, smatram da treba odbaciti tumačenje koje predlaže EWP, prema kojem je samo činjenica da je započeo s radovima na svojem investicijskom projektu dovoljna da se kvalificira kao „postojeći proizvođač” kako bi primio potporu na temelju Odluke iz 2017.

41. Iako nije sporno da radovi koje je EWP izvršio čine, naime, jednu od nužnih faza za izgradnju i rad planirane vjetroelektrane, ipak se teško može reći da je tumačenje koje je iznijelo to društvo u skladu s uvjetima dodjele potpore, kako oni proizlaze iz Odluke iz 2017.

42. EWP-ovo tumačenje podrazumijevalo bi, kao prvo, proširenje pojma „*postojeći proizvođač*” koje nema uporište u toj odluci, s obzirom na to da bi dovelo do izjednačavanja proizvođača čiji su radovi u ranom stadiju, za koje (na dan 31. prosinca 2016.) nisu postojala nikakva jamstva da će biti dovršeni, s proizvođačima koji su već aktivni na tržištu (i onima koji će neminovno ući na tržište). Naime, tumačenje koje zagovara EWP svakom bi proizvođaču, neovisno o prirodi izvršenih radova i već poduzetih ulaganja, omogućilo da traži dodjelu državne potpore.

43. Kao drugo, kao što je to utvrđeno u točkama 37. do 39. ovog mišljenja, nije dovoljna samo činjenica da su radovi na izgradnji vjetroelektrane započeli, već stanje u kojem se oni nalaze treba biti takvo da je ulaganje *neopozivo* tako da postoji *velika vjerojatnost* da će se radovi izvršiti.

44. To pak znači, prema mojem mišljenju, da pojam „*početak radova*” ne pretpostavlja samo da su izvršeni svi pripremni radovi (uključujući ishođenje građevinske dozvole), nego i da je procijenjen iznos nastalih troškova, poduzetih ulaganja i preuzetih obveza u odnosu na ukupan trošak projekta. Naime, iako EWP osporava Eleringove ocjene u pogledu dijela troška onih radova koje je izvršio u odnosu na ukupan trošak predmetnog projekta, stranke ne osporavaju to da izgradnja vjetroturbina (koja u ovom slučaju još nije ni počela) čini najveći dio ukupnog troška tog projekta [14].

[11] Moje isticanje

[12] Vidjeti uvodnu izjavu 42. Odluke iz 2017.

[13] Vidjeti uvodne izjave 34., 35. i 40. Odluke iz 2017.

[14] U tom je pogledu Elering smatrao da izgradnja i postavljanje vjetroturbina čine gotovo 80 % ukupnog troška projekta.

45. S obzirom na prethodna razmatranja (i osobito uvodnu izjavu 42. Odluke iz 2017.) smatram da pojam „početak građevinskih radova na ulaganju" treba tumačiti na način da, u ovom slučaju, označava izgradnju postrojenja u kojima će se proizvoditi električna energija.

46. Kao treće, valja podsjetiti na to da definicija *početka radova* navedena u točki 19. podtočki 44. Smjernica iz 2014. izričito isključuje „pripremn[e] radov[e], primjerice […] provođenje preliminarnih studija izvedivosti".

47. Podložno utvrđivanju činjenica koje u tom pogledu treba provesti sud koji je uputio zahtjev, čini se da značajke i svrhe postavljanja, primjerice, stupova za mjerenje brzine vjetra (i radnje koje je EWP poduzeo da bi osigurao potrebne priključke) više odgovaraju „preliminarnoj studiji izvedivosti" na temelju koje ulagač o kojem je riječ može utvrditi je li odabrana lokacija prikladna za izgradnju vjetroelektrane prije nego što započne s potrebnim radovima za realizaciju svojeg ulaganja [15].

48. Čini se dakle da prethodno navedeni elementi upućuju na to da se EWP-ov projekt na dan 1. siječnja 2017. nije nalazio u takvom stadiju razvoja da je bilo vrlo vjerojatno da će se dovršiti te da bi se za njega trebala dodijeliti potpora na temelju postojećeg programa potpora u smislu uvodne izjave 42. Odluke iz 2017.

49. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem da se na prvo prethodno pitanje odgovori da pravila Unije o državnim potporama, a osobito prvu mogućnost u okviru pojma „početak radova" predviđenu u točki 19. podtočki 44. Smjernica iz 2014., odnosno „početak građevinskih radova na ulaganju", treba tumačiti na način da izraz „građevinski radovi" ne označava početak bilo kojih građevinskih radova povezanih s investicijskim projektom, nego samo početak građevinskih radova na izgradnji vjetroturbina za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora.

Osmo prethodno pitanje

50. Svojim osmim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev najprije nastoji doznati treba li pojam „*nacionalna dozvola* za provođenje investicijskog projekta" tumačiti s obzirom na nacionalno pravo. Taj sud, osim toga, želi da se pojasni koja se vrsta dozvole traži za izgradnju vjetroelektrane. Konkretnije, iako se u točki 19. podtočki 44. Smjernica iz 2014. ne precizira vrsta tražene dozvole, u uvodnoj izjavi 42. Odluke iz 2017. zahtijeva se da „je nositelj projekta ishodio nacionalnu dozvolu za provođenje projekta" [16].

51. Važno je istaknuti da se stranke glavnog postupka ne slažu u pogledu sadržaja pojma „nacionalna dozvola". Naime, s jedne strane, Elering, estonska vlada i Komisija smatraju da nacionalna dozvola podrazumijeva građevinsku dozvolu, odnosno dozvolu kojom se izravno daje pravo na izgradnju vjetroelektrane. S druge strane, EWP smatra da ne mora nužno biti riječ o

[15] To u ovom slučaju podrazumijeva da dotični ulagač određuje povoljnu zemljopisnu lokaciju uzimajući u obzir morfološka obilježja odabrane lokacije i vremenske uvjete na toj lokaciji za izgradnju vjetroelektrane. Taj postupak pak načelno pretpostavlja da ulagač ispituje više lokacija postavljanjem stupova za mjerenje kako bi pronašao najbolju moguću lokaciju za izgradnju vjetroelektrane, kao i potencijal energije vjetra na odabranoj lokaciji, što ne znači nužno da će se vjetroelektrana izgraditi na svakoj lokaciji na kojoj su ti stupovi prvotno postavljeni. Stoga bi se troškovi koji su nastali EWP-u zapravo trebali shvaćati kao opći i tekući troškovi, a ne (nepovratni) troškovi povezani s infrastrukturom vjetroelektrane.

[16] Uvodno valja napomenuti da će Sud trebati odlučiti o tom pitanju samo u slučaju da smatra da treba potvrdno odgovoriti na sedmo prethodno pitanje. Međutim, čini se da takav odgovor izravno proizlazi iz teksta Odluke iz 2017. U tom pogledu, iz točke 19. podtočke 44. Smjernica iz 2014. proizlazi da kupnja zemljišta i ishođenje „nacionalne dozvole" čine pripremne radove te se uvodnom izjavom 42. Odluke iz 2017. jednoznačno zahtijeva da ulagač, da bi se mogao kvalificirati kao „postojeći proizvođač", ima pravo korištenja zemljišta i „nacionalnu dozvolu".

konačnoj dozvoli izdanoj za izgradnju svih dijelova projekta i da je u ovom slučaju kriterij koji se odnosi na nacionalnu dozvolu već ispunjen zbog postojanja generalnog urbanističkog plana, koji uključuje vjetroelektranu.

52. Budući da u Odluci iz 2017. nije pojašnjeno koja se vrsta dozvole traži i da to nije usklađeno na razini prava Unije, valja odmah napomenuti da pojam „nacionalna dozvola" treba tumačiti s obzirom na nacionalno pravo. U tom pogledu s jedne strane valja istaknuti da, kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse, nije na Sudu da odlučuje o tumačenju nacionalnih propisa [17]. S druge strane, važno je naglasiti da je nacionalni sud, u okviru svoje diskrecijske ovlasti, dužan poštovati Odluku iz 2017. [18].

53. U tom pogledu valja podsjetiti na to da je ishođenje nacionalne dozvole jedan od uvjeta koje treba ispuniti da bi se ulagač mogao kvalificirati kao „postojeći proizvođač" i da bi se na njega na toj osnovi mogao primjenjivati stari program potpora, s obzirom na to da navedeno ishođenje uobičajeno prethodi događajima povezanima s trima mogućnostima koje su navedene u točki 19. podtočki 44. Smjernica iz 2014.

54. Konkretnije, uvodnom izjavom 42. Odluke iz 2017. zahtijeva se da je proizvođač na dan 1. siječnja 2017. imao nacionalnu dozvolu potrebnu za provođenje projekta (i da je imao zakonsko pravo na korištenje zemljišta na kojem će se projekt realizirati). Osim toga, iz poveznice koja se u toj uvodnoj izjavi uspostavlja s načelom legitimnih očekivanja proizlazi da se nacionalne dozvole moraju ishoditi na način kojim stvaraju legitimna očekivanja da će se investicijski projekt realizirati. Drugim riječima, predmetni se projekt treba nalaziti u takvom stadiju da je vrlo vjerojatno da će se dovršiti s obzirom na stanje radova i jamstva dobivena od nacionalnih tijela u tom pogledu.

55. Stoga će *in fine na* sudu koji je uputio zahtjev biti ocjena jesu li, u skladu s nacionalnim pravom, prostorni uvjeti koji se zahtijevaju za EWP-ovu vjetroelektranu bili ispunjeni na dan 31. prosinca 2016. i osobito može li se urbanistički plan koji je uprava Općine Toila objavila 19. siječnja 2016. smatrati dovoljnim da se utvrdi je li EWP ishodio „nacionalnu dozvolu" u smislu uvodne izjave 42. Odluke iz 2017.

56. Međutim, valja pojasniti da iz utvrđenjâ suda koji je uputio zahtjev proizlazi da, iako se urbanističkim planom prihvaća provođenje projekta te se određuju neki od njegovih parametara, taj je plan samo opći dokument koji sam po sebi ne omogućuje izgradnju vjetroelektrane. Naime, čini se da su usto za izgradnju različitih objekata od kojih se sastoji vjetroelektrana, osobito izgradnju vjetroturbina, potrebne dodatne dozvole, uključujući građevinsku dozvolu [19].

57. Osim toga, s obzirom na poveznicu koja je u uvodnoj izjavi 42. Odluke iz 2017. uspostavljena između načela legitimnih očekivanja i tražene nacionalne dozvole, slažem se sa stajalištem Eleringa i estonske vlade, odnosno s time da poduzetnik ne može imati nikakva legitimna očekivanja u pogledu realizacije investicijskog projekta dok se god ne ispune svi zahtjevi koji proizlaze iz nacionalnog prava. Naime, načelo legitimnih očekivanja može se primijeniti samo na situaciju koja je zakonito razriješena. Prema tome, na to se načelo osoba ne može pozvati kada pravna situacija nije konačno razriješena ili kada su ispunjeni samo neki od potrebnih pravnih

[17] Vidjeti u tom smislu presudu od 8. rujna 2022., Ametic (C-263/21, EU:C:2022:644, t. 64.).

[18] Vidjeti u tom smislu presudu od 15. prosinca 2022., Veejaam i Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, t. 26.) i moje mišljenje u predmetu Veejaam i Espo (C-470/20, EU:C:2022:430, t. 24.).

[19] Čini se da taj element uostalom potvrđuju činjenice koje su dovele do glavnog postupka, a osobito činjenica da je Ministarstvo obrane odbilo projekt izgradnje vjetroelektrane i da je uprava Općine Toila odbila EWP-ov zahtjev za izdavanje građevinske dozvole.

uvjeta. Osim toga, tim se načelom ne štiti puka mogućnost ili izgledi stjecanja prava u budućnosti, osobito ako ono i dalje podliježe dodatnim uvjetima, kao što je to, čini se, u ovom slučaju (s obzirom na to da bi se nakon toga na temelju prostornog plana, ali pod uvjetom da se dobiju druga odobrenja, mogla ishoditi građevinska dozvola).

58. Međutim, čini se da činjenica da je, prema informacijama navedenima u zahtjevu za prethodnu odluku, Ministarstvo obrane 20. travnja 2016. odbilo projekt izgradnje vjetroelektrane i da je uprava Općine Toila odlukom od 26. travnja 2016. odbila izdati građevinsku dozvolu upućuje na to da nijedna potrebna nacionalna dozvola u smislu uvodne izjave 42. Odluke iz 2017. nije bila dostupna (i da, s obzirom na navedena odbijanja, nije ni u kojem slučaju mogla biti dostupna) prije 31. prosinca 2016.

59. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem da se na osmo pitanje odgovori da pojam „nacionalna dozvola za provođenje investicijskog projekta” treba definirati s obzirom na nacionalno pravo. Osim toga, u slučaju u kojem realizacija investicijskog projekta zahtijeva građevinske radove za koje je potrebna građevinska dozvola, „nacionalna dozvola za provođenje investicijskog projekta” može biti samo građevinska dozvola, odnosno konačna dozvola na temelju koje se izvršavaju građevinski radovi.

Zaključak

60. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Tallinna Halduskohus (Upravni sud u Tallinnu, Estonija) odgovori na sljedeći način:

1. Točku 19. podtočku 44. Smjernica o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020.

   treba tumačiti na način da:

   prva mogućnost u okviru pojma „početak radova”, odnosno „početak građevinskih radova na ulaganju”, ne označava početak bilo kojih građevinskih radova povezanih s investicijskim projektom, nego samo početak građevinskih radova na izgradnji vjetroturbina za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora.

2. Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020.

   treba tumačiti na način da:

   – pojam „nacionalna dozvola za provođenje investicijskog projekta” treba definirati s obzirom na nacionalno pravo, ali u skladu s odlukama koje je u području državnih potpora donijela Europska komisija;

   – u slučaju u kojem realizacija investicijskog projekta zahtijeva građevinske radove za koje je potrebna građevinska dozvola, „nacionalna dozvola za provođenje investicijskog projekta” može biti samo građevinska dozvola, odnosno konačna dozvola na temelju koje se izvršavaju građevinski radovi.