GENERALINIO ADVOKATO
ATHANASIOS RANTOS IŠVADA,
pateikta 2023 m. kovo 23 d.[1]

**Byla C-11/22**

**Est Wind Power OÜ**
**prieš**
**AS Elering**

(*Tallinna Halduskohus* (Talino administracinis teismas, Estija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Valstybių teikiama pagalba – Parama atsinaujinančiųjų išteklių energetikai – 2014–2020 m. Valstybės pagalbos aplinkos apsaugai ir energetikai gairės – 19 punkto 44 papunktis ir 126 punkto 66 išnaša – Vėjo elektrinių parko statyba – Sąvoka „valstybės leidimas vykdyti investicinį projektą“ – Sąvoka „darbų pradžia““

## Įvadas

1. Šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl 2014–2020 m. Valstybės pagalbos aplinkos apsaugai ir energetikai gairių (toliau – 2014 m gairės) 19 punkto 44 papunkčio ir 126 punkto 66 išnašos išaiškinimo[2].

2. Prašymas buvo pateiktas nagrinėjant *Est Wind Power OÜ* (toliau – EWP), atsinaujinančiųjų išteklių energijos gamintojos, ir *AS Elering*, Estijos valdžios institucijos, atsakingos už paramos atsinaujinančiųjų išteklių energetikai teikimą, ginčą dėl pastarosios pateiktos vertinimo ataskaitos, kurioje ji konstatavo, kad EWP vykdomo vėjo elektrinių parko statybos projekto įgyvendinimo eiga neatitiko reikalavimų, nustatytų nacionalinės teisės aktuose, kuriais remdamasi ši bendrovė galėtų to vėjo elektrinių parko statybai gauti pagalbą atsinaujinančiųjų išteklių energetikai pagal Estijos Respublikos nustatytą pagalbos schemą.

3. Atsižvelgiant į Teisingumo Teismo prašymą, šioje išvadoje daugiausia dėmesio bus skiriama pirmojo ir aštuntojo prejudicinių klausimų dėl sąvokų „darbų pradžia“ ir „valstybės leidimas vykdyti investicinį projektą“, iš kurių pirmoji vartojama 2014 m. gairių 19 punkto 44 papunktyje ir 126 punkto 66 išnašoje, o antroji – 2017 m. gruodžio 6 d. Europos Komisijos sprendimo dėl valstybės pagalbos Estijos atsinaujinančiųjų energijos išteklių ir bendros šilumos ir elektros

[1] Originalo kalba: prancūzų.

[2] OL C 200, 2014, p. 1.

energijos gamybos paramos schemos pakeitimų (valstybės pagalba SA.47354)[3] (toliau – 2017 m. sprendimas) 42 konstatuojamojoje dalyje ir kurios abi yra sąlygos nagrinėjamai pagalbai gauti, analizei.

## Teisinis pagrindas

### *Sąjungos teisė*

*2014 m. gairės*

4. 2014 m. gairių 19 punkto 44 papunktyje pateikta tokia apibrėžtis:

„darbų pradžia – su investicija susijusių statybos darbų pradžia arba pirmasis tvirtas įmonės įsipareigojimas užsakyti įrangą ar kitas įsipareigojimas, dėl kurio investicija tampa neatšaukiama, atsižvelgiant į tai, kuris įvykis pirmesnis. Žemės [sklypų] įsigijimas ir parengiamieji darbai, pvz., leidimų gavimas ir preliminarios galimybių studijos, darbų pradžia nelaikomi. <…>“

5. Šių gairių 50 punkte pažymėta:

„Komisijos nuomone, pagalba nedaro skatinamojo poveikio jos gavėjui visais atvejais, kai su projektu susijusius darbus pagalbos gavėjas jau buvo pradėjęs prieš pateikdamas paraišką gauti pagalbą nacionalinėms valdžios institucijoms. Kai pagalbos gavėjas pradeda įgyvendinti projektą prieš pateikdamas paraišką gauti pagalbą, bet kokia tam projektui suteikta pagalba nebus laikoma suderinama su vidaus rinka.“

6. Minėtų gairių 126 punkte, be kita ko, numatyta:

„<…>

Nuo 2017 m. sausio 1 d. taikomi toliau nustatyti reikalavimai.

Pagalba teikiama konkurencinio konkurso būdu, remiantis aiškiais, skaidriais ir nediskriminaciniais kriterijais. <…>“

7. Gairių 126 punkto 66 išnašoje nurodyta:

„[į]renginiams, kurie pradėjo veikti iki 2017 m. sausio 1 d. ir kuriems valstybė narė patvirtino pagalbą prieš tą datą, pagalba gali būti teikiama pagal patvirtinimo metu galiojusią schemą.“

[3] OL C 121, 2018, p. 7.

*2017 m. sprendimas*

8. 2017 m. sprendimo 42–44 konstatuojamosios dalys suformuluotos taip:

„(42) [2014 m. gairių] 66 išnašą galima laikyti teisinio teisėtų lūkesčių principo perkėlimu į nacionalinę teisę ir ji glaudžiai susijusi su valstybės pagalbos skatinamojo poveikio reikalavimu. Kalbant konkrečiai tai reiškia, kad gamintojus, kurių projektas 2017 m. sausio 1 d. buvo tokioje plėtros stadijoje, kad atrodė labai tikėtina, jog jis bus sėkmingai užbaigtas, pagalbą teikiančios organizacijos turi laikyti esamais gamintojais, todėl jie turi gauti pagalbą pagal esamą pagalbos schemą (teisėti lūkesčiai). Tam reikia, kad projekto savininkai bent jau būtų gavę reikiamą valstybės leidimą vykdyti projektą ir pagal teisės aktus turėtų teisę naudotis žemės sklypu, kuriame planuojama plėtoti projektą.

(43) [2014 m. gairių] 19 punkto 44 papunktyje pateiktoje sąvokos „darbų pradžia“ apibrėžtyje išdėstyta daugiau informacijos šiuo klausimu. Taigi [2014 m. gairių] 66 išnašą pagalbą teikiančios valdžios institucijos turi skaityti ir aiškinti taip, kad būtų atsižvelgta į šį aspektą. Šiuo klausimu Komisija pažymi, kad valstybės narės ir toliau atsako už tinkamą pagalbos priemonių įgyvendinimą per savo kompetentingas institucijas.

(44) Jeigu pagalbą teikianti institucija manytų, kad konkretaus projekto įgyvendinimo darbai prasidėjo, kaip tai suprantama pagal [2014 m. gairių] 19 punkto 44 papunktį, iki 2017 m. sausio 1 d., Komisija laikosi nuomonės, kad šis vertinimas susijęs būtent su šiuo projektu.“ (Neoficialus vertimas.)

***Estijos teisė***

9. *Elektrituruseadus* (Elektros energijos rinkos įstatymas) (*Riigi Teataja*, 2020 m. birželio 30 d., toliau – ELTS) 59 straipsnio „Pagalba“ redakcijoje, galiojusioje iki 2021 m. spalio 31 d., buvo numatyta:

„1. Gamintojas turi teisę iš perdavimo sistemos operatoriaus gauti pagalbą: 1) už elektros energijos gamybą, jeigu šiuo tikslu naudojo gamybos įrenginį, kurio naudingoji galia neviršija 125 MW;

<…>

2. Perdavimo sistemos operatorius pagalbą gamintojui išmoka gamintojo prašymu:

<…>

$2^1$. Šio straipsnio 2 dalyje nurodyta pagalba yra valstybės pagalba, kaip tai suprantama pagal [SESV] 107 straipsnio 1 dalį, teikiama vadovaujantis [2014 m.] gairėmis ir remiantis [2017 m.] sprendimu.

$2^2$. Šio straipsnio 2 dalyje nurodytos pagalbos už energiją, pagamintą gamybos įrenginiu, kurio elektrinė galia yra ne mažesnė kaip 1 MW, gali prašyti gamintojas, kuris ne vėliau kaip iki 2016 m. gruodžio 31 d. pradėjo įgyvendinti su tais gamybos įrenginiais susijusį investicinį projektą, atlikęs bent vieną iš toliau nurodytų veiksmų, t. y.:

1) pradėjęs gaminti elektros energiją;

2) pradėjęs vykdyti su investiciniu projektu susijusius statybos darbus;

3) tvirtai įsipareigojęs užsakyti įrangą gamybos įrenginiui sumontuoti;

4) prisiėmęs bet kokį kitą įsipareigojimą, dėl kurio investicinis projektas būtų tapęs neatšaukiamas, išskyrus žemės sklypo, kuriame yra gamybos įrenginys, įsigijimą, leidimų gavimą ir parengiamuosius darbus, kurie nepriskiriami prie įsipareigojimų, dėl kurių investicinis projektas tampa neatšaukiamas.

$2^3$. Jei gamintojas paprašo perdavimo sistemos operatoriaus pateikti vertinimą dėl jo atitikties šio straipsnio $2^2$ dalyje nurodytoms sąlygoms, jis turi būti pateiktas per 90 dienų nuo minėto prašymo gavimo dienos.

<…>“

## Pagrindinė byla, prejudiciniai klausimai ir procesas Teisingumo Teisme

10. Siekdama įrengti vėjo elektrinių parką, sudarytą iš 28 vėjo turbinų, kurių bendra galia 64,4 MW, Päite-Vaivina vietovėje, Toilos savivaldybės (Estija) teritorijoje, EWP ėmėsi toliau išvardytų veiksmų: 2004 m. balandžio 27 d. ši bendrovė sudarė abonentinę sutartį su perdavimo sistemos operatoriumi *Elering* ir sumokėjo 522 813,93 EUR prijungimo mokestį; per 2008 m. EWP įrengė meteorologinius bokštus ir dėl to patyrė 212 002,15 EUR išlaidų; 2010 m. gegužės 11 d. sutartimi EWP įgijo žemės užstatymo teises į 28 žemės sklypus, kuriuose buvo planuojama statyti vėjo elektrinių parką.

11. 2016 m. sausio 19 d. Toilos savivaldybės administracija paskelbė vėjo elektrinių parko projektavimo sąlygas, o 2016 m. vasario 4 d. EWP pateikė prašymą išduoti statybos leidimą. 2016 m. balandžio 20 d. Krašto apsaugos ministerija atsisakė pritarti vėjo elektrinių parko statybos projektui, o 2016 m. balandžio 26 d. įsakymu Toilos savivaldybės administracija atsisakė išduoti reikiamą statybos leidimą. Po šio atsisakymo EWP pateikė skundus dėl šių sprendimų atmesti prašymus.

12. 2020 m. rugsėjo 29 d. EWP paprašė *Elering* pateikti įvertinimą pagal ELTS 59 straipsnio $2^3$ dalį dėl siūlomo investicinio projekto atitikties to įstatymo 59 straipsnio $2^2$ dalyje nustatytoms sąlygoms. 2021 m. balandžio 13 d. vertinimo ataskaitoje *Elering* nurodė mananti, kad projektas neatitinka šioje nuostatoje numatytų sąlygų, todėl EWP negali būti laikoma „esamu gamintoju“, kaip tai suprantama remiantis nacionalinės teisės aktais.

13. 2021 m. gegužės 13 d. EWP kreipėsi į *Tallinna Halduskohus* (Talino administracinis teismas, Estija), t. y. į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusį teismą, su skundu dėl nagrinėjamos vertinimo ataskaitos panaikinimo ir paprašė įpareigoti *Elering* persvarstyti jos prašymą.

14. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad, nagrinėdamas pagrindinę bylą, pagal Reglamento (ES) 2015/1589[4] 29 straipsnio 1 dalį paprašė Komisijos pateikti nuomonę dėl 2017 m. sprendimo 42 konstatuojamosios dalies, visų pirma dėl joje vartojamos sąvokos „esamas gamintojas“, išaiškinimo.

[4] 2015 m. liepos 13 d. Tarybos reglamentas, nustatantis išsamias Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 108 straipsnio taikymo taisykles (OL L 248, 2015, p. 9).

15. 2020 m. sausio 17 d. nuomonėje Komisija atsakė, kad 2017 m. sprendimo 42 konstatuojamoji dalis turėtų būti aiškinama taip, kad pagal ją reikalaujama, kad 2017 m. sausio 1 d. „projekto savininkai bent jau būtų gavę reikiamą valstybės leidimą vykdyti projektą ir pagal teisės aktus turėtų teisę naudotis žemės sklypu, kuriame planuojama plėtoti projektą“. Ji pridūrė, jog tam, kad bendrovė būtų laikoma „esamu gamintoju“ ir tuo remiantis galėtų gauti su vidaus rinka suderinamą valstybės pagalbą pagal 2017 m. sprendimą, turėjo būti tenkinamos šios dvi sąlygos ir turėjo būti įvykęs vienas iš trijų 2014 m. gairių 19 punkto 44 papunkčio pirmame sakinyje nurodytų įvykių.

16. Atsižvelgdamas į šią nuomonę, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad jam reikalingas platesnis 2014 m. gairių 19 punkto 44 papunktyje ir 126 punkte vartojamų sąvokų „darbų pradžia“, „su investicija susiję statybos darbai“, „kitas įsipareigojimas, dėl kurio investicija tampa neatšaukiama“ ir „valstybės leidimas vykdyti investicinį projektą“ bei iš to kylančių reikalavimų nacionalinei administracijai, susijusių su tikimybės, kad investicinis projektas bus įgyvendintas, vertinimu, išaiškinimas.

17. Šiomis aplinkybėmis *Tallinna Halduskohus* (Talino administracinis teismas) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar Europos Sąjungos nuostatos dėl valstybės pagalbos, visų pirma [2014 m. gairių] 19 punkto 44 papunktyje nurodyta pirmoji sąvokos „darbų pradžia“ alternatyva, t. y. „su investicija susijusių statybos darbų pradžia“, turi būti aiškinamos taip, kad tai reiškia bet kokių su investiciniu projektu susijusių statybos darbų pradžią, ar tik tokių statybos darbų, kurie susiję su investicinio projekto įranga, kuria bus gaminama atsinaujinančiųjų išteklių energija, pradžią?

2. Ar Europos Sąjungos nuostatos dėl valstybės pagalbos, visų pirma [2014 m. gairių] 19 punkto 44 papunktyje nurodyta pirmoji sąvokos „darbų pradžia“ alternatyva, t. y. „su investicija susijusių statybos darbų pradžia“, turi būti aiškinamos taip, kad tuo atveju, kai valstybės narės kompetentinga institucija nustato su investicija susijusių statybos darbų pradžią, ji pagal teisėtų lūkesčių apsaugos principą turi papildomai įvertinti, koks investicinio projekto plėtros etapas yra pasiektas ir kokia tikimybė, kad šis projektas bus baigtas?

3. Jeigu į pirmesnį klausimą būtų atsakyta teigiamai: ar vertinant investicinio projekto plėtros etapą galima atsižvelgti į kitas objektyvias aplinkybes, pvz., vykstančius ginčus, trukdančius tęsti investicinį projektą?

4. Ar šiuo atveju svarbu tai, kad Europos Sąjungos Teisingumo Teismas Sprendimo *Eesti Pagar* (C-349/17, EU:C:2019:172), 61 ir 68 punktuose konstatavo, kad skatinamojo poveikio egzistavimas ar neegzistavimas negali būti laikomas aiškiu ir paprastu nacionalinių valdžios institucijų taikomu kriterijumi, nes tam, kad būtų patikrinta, ar toks poveikis egzistuoja, reikia kiekvienu konkrečiu atveju atlikti sudėtingus ekonominius vertinimus, todėl toks kriterijus neatitinka reikalavimo, kad išimties taikymo kriterijai būtų aiškūs, o nacionalinės valdžios institucijos galėtų juos paprastai taikyti?

5. Jeigu į pirmesnį klausimą būtų atsakyta teigiamai: ar Europos Sąjungos nuostatos dėl valstybės pagalbos, visų pirma [2014 m. gairių] 126 punkte esanti 66 išnaša kartu su [jų] 19 punkto 44 papunkčiu, turi būti aiškinamos taip, kad nacionalinė institucija, tikrindama darbų pradžios kriterijų, neprivalo kiekvienu konkrečiu atveju atlikti investicinio projekto ekonominio vertinimo?

6. Jeigu į pirmesnį klausimą būtų atsakyta teigiamai: ar Europos Sąjungos nuostatos dėl valstybės pagalbos, visų pirma [2014 m. gairių] 19 punkto 44 papunktyje nurodyta paskutinė sąvokos „darbų pradžia“ alternatyva, t. y. „kitas įsipareigojimas, dėl kurio investicija tampa neatšaukiama“, turi būti aiškinamos taip, kad dėl bet kokio kito įsipareigojimo, išskyrus žemės sklypų įsigijimą ir parengiamuosius darbus (pvz., statybos leidimo gavimą), investicija tampa neatšaukiama, nepriklausomai nuo su prisiimtu įsipareigojimu susijusių išlaidų?

7. Ar Europos Sąjungos nuostatos dėl valstybės pagalbos, visų pirma [2014 m. gairių] 19 punkto 44 papunktyje įtvirtinta sąvoka „darbų pradžia“, turi būti aiškinamos taip, kad būtinos darbų pradžios sąlygos yra gamintojo teisės naudotis žemės sklypais egzistavimas ir nacionalinio leidimo vykdyti investicinį projektą turėjimas?

8. Jeigu į pirmesnį klausimą būtų atsakyta teigiamai: ar sąvoka „valstybės leidimas vykdyti investicinį projektą“ turi būti aiškinama atsižvelgiant į nacionalinę teisę ir ar gali būti, kad ji reiškia tik leidimą, kurio pagrindu vykdomi su investiciniu projektu susiję statybos darbai?“

18. Rašytines pastabas pateikė EWP, *Elering*, Estijos vyriausybė ir Komisija. Be to, šios šalys buvo išklausytos per 2023 m. sausio 12 d. įvykusį posėdį.

## Analizė

### *Dėl pirmojo–šeštojo prejudicinių klausimų priimtinumo*

19. Pirmiausia reikėtų išnagrinėti Komisijos pateiktą pirmųjų šešių prejudicinių klausimų nepriimtinumu grindžiamą prieštaravimą.

20. Komisija mano, kad, atsižvelgiant į numanomus atsakymus į septintąjį ir aštuntąjį prejudicinius klausimus, pirmasis–šeštasis prejudiciniai klausimai yra nepriimtini arba bet kuriuo atveju nereikšmingi.

21. Šiuo klausimu Komisija teigia, kad, be kitų pagalbos suteikimo sąlygų, 2017 m. sprendimo 42 konstatuojamojoje dalyje reikalaujama, jog tam, kad 2017 m. sausio 1 d. gamintojas galėtų būti laikomas „esamu gamintoju“, jis turi būti gavęs reikiamą valstybės leidimą vykdyti projektą ir pagal teisės aktus turėti teisę naudotis žemės sklypu, kuriame bus vykdomas projektas. Tačiau, jos teigimu, šiuo atveju taip nėra, nes iš nutarties pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą matyti, jog EWP tą dieną neturėjo Estijos valdžios institucijų leidimo, būtino aptariamam vėjo elektrinių parkui statyti. Komisijos nuomone, tai reiškia, kad viena iš 2017 m. sprendime nustatytų sąlygų nėra įvykdyta, todėl pirmasis–šeštasis prejudiciniai klausimai yra nereikšmingi.

22. Nors neginčijama, kad „[projektui įgyvendinti būtinas] valstybės leidimas“ yra viena iš būtinų išankstinių sąlygų, kad investuotojas galėtų būti laikomas „esamu gamintoju“ ir gautų pagalbą pagal Estijos valstybės pagalbos schemą, reikia pažymėti, kad nei 2017 m. sprendime, nei 2014 m. gairėse ši sąvoka neapibrėžta ir tiksliau nenurodyta reikalingo „valstybės leidimo“ rūšis (beje, dėl to suformuluotas prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo prašymas išaiškinti, kokios rūšies leidimo reikia, yra septintojo ir aštuntojo prejudicinių klausimų dalykas).

23. Atsižvelgdamas į tai, kad sąvokos „valstybės leidimas“ aiškinimo klausimą šalys aiškina skirtingai ir jis nėra galutinai išspręstas, manau, kad pirmasis–šeštasis klausimai, susiję su pagrindinio pagalbos suteikimo kriterijaus apibrėžimu, išlieka aktualūs, vadinasi, Komisijos pateiktas nepriimtinumu grindžiamas prieštaravimas turėtų būti atmestas.

## *Dėl esmės*

### *Pirminės pastabos*

24. Savo aštuoniais prejudiciniais klausimais nacionalinis teismas prašo Teisingumo Teismo išaiškinti 2014 m. gaires siekiant nustatyti, ar kompetentinga nacionalinė institucija, t. y. perdavimo sistemos operatorius *Elering*, 2016 m. gruodžio 31 d. pagrįstai atsisakė suteikti EWP „esamo gamintojo“ statusą, kurį turėdama ji būtų galėjusi pasinaudoti pagalba pagal ankstesnę pagalbos schemą, kuri buvo pakeista 2017 m. sausio 1 d.

25. Šiuo klausimu reikėtų priminti, kad 2017 m. sprendime buvo numatyta, jog nuo 2017 m. sausio 1 d. pagalba energijos iš atsinaujinančių išteklių gamintojams Estijoje bus teikiama konkurso tvarka. Tačiau Estijos pagalbos schemoje numatyta nukrypti leidžianti nuostata, kad pareiga teikti pagalbą taikant konkurso procedūrą netaikoma, kiek tai susiję su „įrenginiais, kuriuose *darbai buvo pradėti* iki 2017 m. sausio 1 d. ir kuriems valstybės narės pagalbos patvirtinimas buvo gautas iki tos datos“.

26. Savo prejudiciniais klausimais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia būtent patikslinti šios leidžiančios nukrypti nuostatos taikymo sritį.

27. Prieš pradėdamas analizę manau, kad, atsižvelgiant į jos reikšmę klausimams, kuriuos turi išnagrinėti Teisingumo Teismas, reikia išsakyti poziciją dėl 2014 m. gairių taikymo apimties ir tų gairių privalomojo pobūdžio šioje byloje klausimo, kuris buvo aptartas per posėdį.

28. Šiuo atžvilgiu reikia priminti, kad, remiantis Teisingumo Teismo suformuota jurisprudencija, pagalbos priemonių suderinamumo su vidaus rinka pagal SESV 107 straipsnio 3 dalį vertinimas priklauso išimtinei Komisijos, kontroliuojamos Sąjungos teismų, kompetencijai. Šioje srityje Komisija turi plačią diskreciją, kurios įgyvendinimas apima sudėtingus ekonominius ir socialinius vertinimus. Naudodamasi šia diskrecija Komisija gali priimti gaires, kad nustatytų kriterijus, kuriais remdamasi ketina vertinti valstybių narių planuojamų pagalbos priemonių suderinamumą su vidaus rinka [5].

29. Pagal suformuotą jurisprudenciją Komisijos komunikatais priimtose gairėse ši institucija iš principo tik įpareigojama naudotis savo vertinimo įgaliojimais ir negali sukurti valstybėms narėms savarankiškų teisinių pareigų [6]. Taigi valstybės pagalbos srityje valstybėms narėms privalomi tik Komisijos priimti sprendimai, kurių laikymąsi jos privalo užtikrinti.

[5] Šiuo klausimu žr. 2016 m. liepos 19 d. Sprendimą *Kotnik ir kt.* (C-526/14, EU:C:2016:570, 37–39 punktai).

[6] Šiuo klausimu žr. 2016 m. liepos 19 d. Sprendimą *Kotnik ir kt.* (C-526/14, EU:C:2016:570, 40 punktas) ir 2022 m. gruodžio 15 d. Sprendimą *Veejaam ir Espo* (C-470/20, EU:C:2022:981, 30 punktas).

30. Vis dėlto reikia konstatuoti, kad 2017 m. sprendimas grindžiamas 2014 m. gairėmis ir jame aiškiai daroma nuoroda į jas, o tai reiškia, kad jos tampa privalomos. Iš tikrųjų 2014 m. gairėse išvardytos sąlygos, kurios 2017 m. sprendime atkartotos ir nustatytos kaip suderinamumo kriterijai, dėl šios priežasties yra to sprendimo sudedamoji dalis, todėl Komisija reikalauja, kad Estijos Respublika jų laikytųsi [7].

31. Be to, tiek iš 2017 m. sprendimo, tiek iš Estijos Respublikos pastabų aiškiai matyti, kad ši savo valstybės pagalbos schemą pritaikė prie 2014 m. gairėse nustatytos sistemos, kad nagrinėjamos pagalbos teikimo sąlygos būtų nors ir neidentiškos, tačiau bent neprieštarautų 2014 m. gairėms [8]. Taigi pranešdama Komisijai apie gaires atitinkantį valstybės pagalbos projektą, valstybė narė siekia „įsitikinti“, kad Komisija pripažins, jog pagalba, apie kurią pranešta, atitinka SESV 107 straipsnio 3 dalį, nes gairėse Komisija apriboja savo diskreciją [9].

32. Beje, jeigu šioje byloje būtų pripažinta, kad gairių nuostatos, kurios 2017 m. sprendime Komisijos nurodytos kaip suteiktos pagalbos patvirtinimo kriterijai, Estijos Respublikai nėra privalomos, tai reikštų, kad 2017 m. sprendimas jai neprivalomas, todėl ji galėtų išvengti iš jo kylančių įpareigojimų, o toks aiškinimas akivaizdžiai nesuderinamas su šios išvados 29 punkte nurodyta Teisingumo Teismo suformuota jurisprudencija.

33. Taip pat manau, kad tai, jog formuluodamas prejudicinius klausimus prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas (tiesiogiai) rėmėsi ne 2017 m. sprendimo konstatuojamosiomis dalimis, kuriose daroma nuoroda į 2014 m. gairių nuostatas, o veikiau tomis gairėmis, nėra pagrindas paneigti pirma išdėstytus teiginius ar sukelti abejonių dėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateiktų prejudicinių klausimų priimtinumo.

*Dėl pirmojo prejudicinio klausimo*

34. Pirmajame prejudiciniame klausime prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia sužinoti, kaip turėtų būti aiškinamas pirmasis atvejis, patenkantis į 2014 m. gairių 19 punkto 44 papunktyje vartojamos sąvokos „darbų pradžia“, t. y. „su investicija susijusių statybos darbų pradžia“, taikymo sritį.

35. Kalbant konkrečiau, atsižvelgiant į tai, kad EWP jau atliko meteorologinių bokštų ir reikalingų jungčių įrengimo darbus, pirmuoju klausimu siekiama išsiaiškinti, ar tokie darbai yra „su investicija susijusių statybos darbų pradžia, kaip tai suprantama pagal tą nuostatą ir kaip teigia EWP, ar ši sąvoka reiškia tik įrenginių, gaminančių atsinaujinančiųjų išteklių energiją, statybos darbų pradžią, vadinasi, nagrinėjamu atveju – vėjo elektrinių įrengimo pradžią, kaip tvirtina *Elering* ir Estijos vyriausybė [10].

[7] Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad tiek galimybė numatyti nuo naujos konkursų sistemos leidžiančią nukrypti nuostatą (aprašyta 2017 m. sprendimo 34 ir 35 konstatuojamosiose dalyse), tiek valstybės pagalbos teikimo sąlygos (apibrėžtos 2017 m. sprendimo 36–44 konstatuojamosiose dalyse) yra grindžiamos 2014 m. gairėmis.

[8] Žr., pvz., 2017 m. sprendimo 37 konstatuojamąją dalį, kurioje Komisija pažymėjo, kad Estijos teisės aktuose pateikta termino „esamas gamintojas“ apibrėžtis atitinka 2014 m. gairių 19 punkto 44 papunktyje išdėstytą „darbų pradžios“ sąvoką.

[9] Nors nagrinėjamoje byloje taip nėra, reikėtų aiškiai nurodyti, kad valstybėms narėms paliekama galimybė pranešti Komisijai apie valstybės pagalbos projektus, kurie neatitinka gairėse nustatytų kriterijų (arba nevisiškai juos atitinka), tačiau tai nebūtinai reiškia, kad Komisija neduos leidimo tokiems projektams. Šiuo klausimu žr. 2016 m. liepos 19 d. Sprendimą *Kotnik ir kt.* (C-526/14, EU:C:2016:570, 43 punktas) ir 2022 m. gruodžio 15 d. Sprendimą *Veejaam ir Espo* (C-470/20, EU:C:2022:981, 31 punktas).

[10] Atrodo, kad Komisijos pozicija artimesnė šių dviejų šalių palaikomai pozicijai, nors iš jos žodinių pastabų tai neaišku, nes per posėdį ši institucija daugiausia abstrakčiai akcentavo 2017 m. sprendime nustatytus pagalbos teikimo kriterijus, neišreikšdama konkrečios nuomonės apie nagrinėjamą bylą. Be to, dėl šios išvados 21 punkte nurodytų priežasčių Komisija nepateikė rašytinių pastabų šiuo klausimu.

36. Iš pradžių reikėtų pažymėti, kad remiantis 2014 m. gairių 19 punkto 44 papunkčio pirmame sakinyje pateikta apibrėžtimi, kuri buvo pakartota 2017 m. sprendimo 36 konstatuojamojoje dalyje, neįmanoma identifikuoti darbų, apie kuriuos kalbama žodžių junginyje „su investicija susiję statybos darbai“, rūšies ir nustatyti sąnaudų ribos, kurią viršijus pradėti darbai turėtų būti laikomi atitinkančiais sąlygas pagalbai gauti.

37. Vis dėlto dera priminti, kad, kaip matyti iš 2017 m. sprendimo 42 konstatuojamosios dalies, sąvoka „darbų pradžia“ leidžia nustatyti, ar 2017 m. sausio 1 d. projekto savininkas galėjo būti laikomas „esamu gamintoju“, gaminančiu atsinaujinančiųjų išteklių energiją. Taigi, pagal šią konstatuojamąją dalį, kad projekto savininkas galėtų būti laikomas „esamu gamintoju“, projektas tą dieną turėjo būti „tokioje plėtros stadijoje, kad *atrod[ytų] labai tikėtina*[11], jog jis bus sėkmingai užbaigtas“. Toje pačioje konstatuojamojoje dalyje teigiama, kad investuotojas, kuris atitinka reikalavimus, kad būtų pripažintas „esamu gamintoju“, turėtų gauti pagalbą pagal esamą pagalbos schemą, be kita ko, atsižvelgiant į „teisėtų lūkesčių apsaugos principą“[12].

38. Taip pat reikia pabrėžti, jog Estijos valstybės pagalbos schema siekiama užtikrinti, kad prie „esamų gamintojų“ galėtų būti priskirta tik viena konkreti gamintojų kategorija, siekiant, kad, taikant išimtį, jai galėtų būti skiriama pagalba pagal senąją schemą ir nebūtų taikoma naujoji konkurso procedūra; be to, tokia išimtis taip pat padeda palengvinti perėjimą nuo senosios prie naujosios pagalbos schemos[13].

39. Be to, iš 2017 m. sprendimo 42 konstatuojamosios dalies matyti, kad pakeitimais, kuriuos Estijos Respublika padarė valstybės pagalbos schemoje (ir kuriuos tuo sprendimu patvirtino Komisija), įskaitant pakeitimus, susijusius su sąvoka „esamas gamintojas“, buvo siekiama būtent prilyginti rinkoje jau veikiantiems atsinaujinančiųjų išteklių energijos gamintojams tam tikrą kategoriją gamintojų, kurių patekimas į rinką buvo labai tikėtinas, atsižvelgiant į (jau atliktų) darbų eigą ir atitinkamas garantijas, jau gautas iš nacionalinių valdžios institucijų.

40. Atsižvelgdamas į pirma išdėstytas pastabas, manau, kad reikėtų atmesti EWP siūlomą išaiškinimą, kad vien fakto, jog ji pradėjo vykdyti savo investicinį projektą, pakanka, kad ji būtų laikoma „esamu gamintoju“ ir galėtų gauti pagalbą pagal 2017 m. sprendimą.

41. Nors neginčijama, kad EWP atlikti darbai iš tikrųjų yra vienas iš būtinų numatomo vėjo elektrinių parko statybos ir veikimo etapų, vis dėlto šios bendrovės siūlomas aiškinimas sunkiai suderinamas su 2017 m. sprendime nurodytomis pagalbos suteikimo sąlygomis.

42. Pagal išaiškinimą, kuriam pritaria EWP, pirmiausia būtų išplėsta sąvoka „esamas gamintojas“, nors tokio išplėtimo negalima pagrįsti tuo sprendimu, nes remiantis tokiu aiškinimu rinkoje jau veikiantiems gamintojams (ir tiems, kurie į rinką netrukus ateis) būtų prilyginti gamintojai, kurių darbai yra pradiniame etape ir nėra (2016 m. gruodžio 31 d.) jokių garantijų, kad jie bus užbaigti. Tačiau pagal EWP siūlomą išaiškinimą į valstybės pagalbą galėtų pretenduoti bet kuris gamintojas, neatsižvelgiant į darbų pobūdį ir jau atliktas investicijas.

43. Antra, kaip nurodyta šios išvados 37–39 punktuose, nepakanka, kad vėjo elektrinių parko statyba būtų tik pradėta: dar reikia, kad darbai būtų taip pasistūmėję į priekį, kad investicijos taptų *neatšaukiamos* ir būtų *didelė tikimybė*, kad darbai bus užbaigti.

[11] Kursyvu išskirta mano.

[12] Žr. 2017 m. sprendimo 42 konstatuojamąją dalį.

[13] Žr. 2017 m. sprendimo 34, 35 ir 40 konstatuojamąsias dalis.

44. Mano nuomone, tai reiškia, kad sąvoka „darbų pradžia“ suponuoja ne tik visų parengiamųjų veiksmų atlikimą (įskaitant statybos leidimo gavimą), bet ir patirtų išlaidų, atliktų investicijų ir prisiimtų įsipareigojimų apimties įvertinimą, palyginti su bendra projekto kaina. Nors EWP nesutinka su *Elering* atliktu jos įvykdytų darbų sąnaudų dalies bendroje nagrinėjamo projekto kainoje vertinimu, šalys neginčija, kad vėjo turbinų statyba (kuri šiuo atveju net nebuvo pradėta) sudaro didžiąją dalį visų projekto sąnaudų [14].

45. Atsižvelgdamas į išdėstytus argumentus (ypač į 2017 m. sprendimo 42 konstatuojamąją dalį), manau, kad sąvoka „su investicija susijusių statybos darbų pradžia“ turi būti aiškinama taip, kad nagrinėjamu atveju ji reiškia elektros energijos gamybos įrenginių statybą.

46. Trečia, reikia priminti, kad į 2014 m. gairių 19 punkto 44 papunktyje pateiktą *darbų pradžios* apibrėžtį aiškiai neįtraukti „parengiamieji darbai, pvz., <…> preliminarios galimybių studijos“.

47. Atsižvelgiant į faktines aplinkybes, kurias šiuo klausimu turi nustatyti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, atrodo, kad tokio įrenginio, kaip meteorologiniai (vėjo matavimo) bokštai (ir veiksmų, kurių ėmėsi EWP, kad atliktų būtinus sujungimus), savybės ir tikslai veikiau priskiriami „preliminariai galimybių studijai“, kurią atlikęs suinteresuotasis investuotojas, prieš pradėdamas darbus, būtinus šiai investicijai įgyvendinti, galėtų nustatyti, ar pasirinkta vieta yra tinkama vėjo elektrinių parko statybai [15].

48. Taigi remiantis turimais duomenimis galima teigti, jog 2017 m. sausio 1 d. EWP projektas nebuvo tokiame plėtros etape, kad būtų labai tikėtina, jog jis bus užbaigtas, ir kad jam turėtų būti teikiama pagalba pagal esamą pagalbos schemą, kaip apibrėžta 2017 m. sprendimo 42 konstatuojamojoje dalyje.

49. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau į pirmąjį prejudicinį klausimą atsakyti taip, kad Sąjungos taisykles dėl valstybės pagalbos, ypač pirmąjį atvejį, kuris patenka į 2014 m. gairių 19 punkto 44 papunktyje vartojamą sąvoką „darbų pradžia“, t. y. „su investicija susijusių statybos darbų pradžia“, reikėtų aiškinti taip, kad sąvoka „statybos darbai“ gali reikšti ne bet kokių su investiciniu projektu susijusių statybos darbų pradžią, o tik atsinaujinančiųjų išteklių energiją gaminančių vėjo turbinų įrenginių statybos darbų pradžią.

*Dėl aštuntojo prejudicinio klausimo*

50. Aštuntuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pirmiausia siekia sužinoti, ar sąvoka „*valstybės leidimas* vykdyti investicinį projektą“ turi būti aiškinama atsižvelgiant į nacionalinę teisę. Teismas taip pat siekia gauti paaiškinimų, kokios rūšies leidimo reikia vėjo elektrinių parko statybai. Kalbant konkrečiau, nors 2014 m. gairių

[14] *Elering* apskaičiavo, kad vėjo turbinų statyba ir įrengimas sudarytų beveik 80 % visų projekto sąnaudų.

[15] Nagrinėjamu atveju tai reiškia, kad suinteresuotasis investuotojas, atsižvelgdamas į pasirinktos vietos morfologines savybes ir meteorologines sąlygas, nustato tinkamiausią geografinę vietą vėjo elektrinių parkui statyti. Iš principo tai reiškia, kad investuotojas, įrengdamas meteorologinius bokštus, ištiria kelias vietas, kad galėtų nustatyti idealią vietą vėjo elektrinių parko statybai ir pasirinktos vietos vėjo potencialą, bet vėjo elektrinių parkas nebūtinai bus pastatytas kiekvienoje vietoje, kurioje iš pradžių buvo įrengti šie bokštai. Todėl EWP patirtos išlaidos turėtų būti priskiriamos bendrosioms ir einamosioms išlaidoms, o ne (neatšaukiamoms) išlaidoms, susijusioms su vėjo elektrinių parko infrastruktūra.

19 punkto 44 papunktyje nenurodyta, kokios rūšies leidimo reikia, 2017 m. sprendimo 42 konstatuojamojoje dalyje reikalaujama, kad „projekto savininkai bent jau būtų gavę reikiamą valstybės leidimą vykdyti projektą“ [16].

51. Reikia pažymėti, kad pagrindinės bylos šalys nesutaria dėl sąvokos „valstybės leidimas“ turinio. *Elering*, Estijos vyriausybė ir Komisija mano, kad valstybės leidimas reiškia statybos leidimą, t. y. leidimą, kuriuo tiesiogiai suteikiama teisė statyti vėjo elektrinių parką. Tačiau EWP mano, kad tai nebūtinai turi būti galutinis leidimas, išduotas visų projekto dalių statybai, ir kad nagrinėjamu atveju valstybės leidimo kriterijus tenkinamas dėl to, kad egzistuoja bendrasis miesto plėtros planas, į kurį įtrauktas vėjo elektrinių parkas.

52. Kadangi nėra aišku, kokios rūšies leidimo reikalaujama 2017 m. sprendime, ir nėra suderinimo Sąjungos teisės lygmeniu, pirmiausia dera pažymėti, kad sąvoka „valstybės leidimas“ turi būti aiškinama remiantis nacionaline teise. Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad, viena vertus, kaip matyti iš suformuotos jurisprudencijos, Teisingumo Teismas neturi aiškinti nacionalinės teisės aktų [17]. Kita vertus, svarbu pabrėžti, kad naudodamasis savo diskrecija prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas privalo paisyti 2017 m. sprendimo [18].

53. Šia tema dera priminti, kad valstybės leidimo gavimas yra viena iš sąlygų, kad investuotojas galėtų būti laikomas „esamu gamintoju“ ir galėtų pasinaudoti senąja pagalbos schema, nes toks leidimas paprastai gaunamas prieš įvykstant įvykiui, susijusiam su 2014 m. gairių 19 punkto 44 papunktyje nurodytais trimis atvejais.

54. Konkrečiai 2017 m. sprendimo 42 konstatuojamojoje dalyje reikalaujama, kad 2017 m. sausio 1 d. gamintojas būtų gavęs reikiamą valstybės leidimą projektui įgyvendinti (ir pagal teisės aktus įgijęs teisę naudotis žemės sklypu, kuriame projektas bus įgyvendinamas). Be to, iš šioje konstatuojamojoje dalyje nustatytos sąsajos su teisėtų lūkesčių principu matyti, kad valstybės leidimai turi būti gauti taip, kad suteiktų teisėtą lūkestį įgyvendinti investicinį projektą. Kitaip tariant, nagrinėjamas projektas turi būti tokios stadijos, kad jo užbaigimas atrodytų labai tikėtinas atsižvelgiant tiek į darbų pažangą, tiek į atitinkamas garantijas, gautas iš valdžios institucijų.

55. Todėl galiausiai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turės įvertinti, ar pagal nacionalinę teisę 2016 m. gruodžio 31 d. buvo įvykdytos EWP vėjo elektrinių parko projektavimui nustatytos sąlygos ir, be kita ko, ar 2016 m. sausio 19 d. Toilos savivaldybės institucijų paskelbtas miesto plėtros planas gali būti laikomas pakankamu, kad būtų galima nustatyti, ar EWP buvo gavusi reikiamą „valstybės leidimą“, kaip tai suprantama pagal 2017 m. sprendimo 42 konstatuojamąją dalį.

56. Vis dėlto reikia pažymėti, kad iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo konstatavimų matyti, jog nors pagal miesto plėtros planą buvo galima projektą įgyvendinti nustačius tam tikrus jo parametrus, šis planas yra tik bendro pobūdžio dokumentas, kuris pats

[16] Iš pradžių reikia pažymėti, kad Teisingumo Teismo bus prašoma priimti sprendimą dėl šio klausimo tik tuo atveju, jeigu jis manys, kad atsakymas į septintąjį prejudicinį klausimą turėtų būti teigiamas. Atrodo, kad toks atsakymas tiesiogiai kyla iš 2017 m. sprendimo teksto. Šiuo atžvilgiu iš 2014 m. gairių 19 punkto 44 papunkčio aišku, kad žemės sklypo pirkimas ir „nacionalinio [valstybės, valstybinio] leidimo“ gavimas yra parengiamųjų darbų dalis, o 2017 m. sprendimo 42 punkte nedviprasmiškai nurodyta, jog tam, kad investuotojas galėtų būti laikomas „esamu gamintoju“, jis privalo turėti teisę naudotis žemės sklypu ir būti gavęs „nacionalinį leidimą“.

[17] Šiuo klausimu žr. 2022 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Ametic* (C-263/21, EU:C:2022:644, 64 punktas).

[18] Šiuo klausimu žr. 2022 m. gruodžio 15 d. Sprendimą *Veejaam ir Espo* (C-470/20, EU:C:2022:981, 26 punktas) ir mano išvadą byloje *Veejaam ir Espo* (C-470/20, EU:C:2022:430, 24 punktas).

savaime nėra pagrindas statyti vėjo elektrinių parką. Be to, įvairiems vėjo elektrinių parką sudarantiems darbams, visų pirma vėjo turbinų statybai, reikalingi papildomi leidimai, įskaitant statybos leidimą [19].

57. Be to, atsižvelgdamas į 2017 m. sprendimo 42 konstatuojamojoje dalyje nustatytą teisėtų lūkesčių apsaugos principo ir reikalaujamo valstybės leidimo ryšį, pritariu *Elering* ir Estijos vyriausybės pozicijai, t. y. kad įmonei negali kilti jokių teisėtų lūkesčių dėl investicinio projekto įgyvendinimo, kol nėra įvykdyti visi iš vidaus teisės kylantys reikalavimai. Teisėtų lūkesčių apsaugos principas gali būti taikomas tik pagal teisės aktus susiklosčiusiai padėčiai. Todėl šiuo principu negalima remtis, kai teisinė padėtis nėra galutinai susiklosčiusi arba kai tenkinamos tik tam tikros teisinės sąlygos, o kitos lieka neįvykdytos. Be to, pagal šį principą neapsaugoma paprasta galimybė ar perspektyva įgyti tam tikrą teisę ateityje, ypač kai tai priklauso nuo papildomų sąlygų, kaip yra šiuo atveju (kadangi vėliau bus galima išduoti statybos leidimą pagal žemėtvarkos planą, bet tik po to, kai bus gauti kiti leidimai).

58. Tai, kad, remiantis prašyme priimti prejudicinį sprendimą pateikta informacija, 2016 m. balandžio 20 d. Gynybos ministerija atsisakė patvirtinti vėjo elektrinių parko statybos projektą, o 2016 m. balandžio 26 d. Toilos savivaldybės administracija įsakymu atsisakė išduoti statybos leidimą, regis, rodo, kad iki 2016 m. gruodžio 31 d. nebuvo (ir, atsižvelgiant į minėtus atsisakymus, bet kuriuo atveju negalėjo būti) gauti visi būtini nacionaliniai leidimai, kaip tai suprantama pagal 2017 m. sprendimo 42 konstatuojamąją dalį.

59. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta pirma, siūlau į aštuntąjį klausimą atsakyti taip, kad sąvoką „valstybės leidimas vykdyti investicinį projektą“ reikia apibrėžti remiantis nacionaline teise. Be to, tuo atveju, kai investiciniam projektui įgyvendinti reikia atlikti statybos darbus, kuriems reikalingas statybos leidimas, „valstybės leidimas vykdyti investicinį projektą“ gali būti tik statybos leidimas, t. y. galutinis leidimas, kuriuo remiantis atliekami statybos darbai.

## Išvada

60. Atsižvelgdamas į išdėstytus argumentus siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Tallinna Halduskohus* (Talino administracinis teismas, Estija) pateiktus prejudicinius klausimus:

1. 2014–2020 m. Valstybės pagalbos aplinkos apsaugai ir energetikai gairių 19 punkto 44 papunktis

   turi būti aiškinamas taip, kad:

   pirmasis atvejis, kuris patenka į sąvoką „darbų pradžia“, t. y. „su investicija susijusių statybos darbų pradžia“, reiškia ne bet kokių su investiciniu projektu susijusių statybos darbų pradžią, o tik atsinaujinančiųjų išteklių energiją gaminančių vėjo turbinų įrenginių statybos darbų pradžią.

2. 2014–2020 m. Valstybės pagalbos aplinkos apsaugai ir energetikai gairės

   turi būti aiškinamos taip:

[19] Tai patvirtina faktinės aplinkybės, dėl kurių iškelta pagrindinė byla, visų pirma Gynybos ministerijos atsisakymas patvirtinti vėjo elektrinių parko statybos projektus ir Toilos savivaldybės administracijos atsisakymas išduoti EWP prašomą statybos leidimą.

– sąvoką „valstybės leidimas vykdyti investicinį projektą“ reikia apibrėžti remiantis nacionaline teise ir atitikti Europos Komisijos priimtus sprendimus dėl valstybės pagalbos,

– kai investiciniam projektui įgyvendinti reikia atlikti statybos darbus, kuriems reikalingas statybos leidimas, „valstybės leidimas vykdyti investicinį projektą“ gali būti tik statybos leidimas, t. y. galutinis leidimas, pagal kurį atliekami statybos darbai.