CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. RANTOS
van 13 maart 2025 [1]

Zaak C-653/23

SIA „TOODE”
tegen
Valsts ieņēmumu dienests

[verzoek van de Administratīvā apgabaltiesa (bestuursrechter in tweede aanleg, Letland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Staatssteun – Artikel 107, lid 1, VWEU – Door de Europese Commissie goedgekeurde regeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de COVID-19-pandemie – Weigering door de bevoegde overheidsinstantie om steun toe te kennen aan een onderneming die niet voldoet aan de voorwaarden van deze regeling – Beroep bij de nationale rechter om de toekenning van deze steun te gelasten – Verstrijken in de loop van de gerechtelijke procedure van de termijn voor de toekenning van de genoemde steun – Bepaling van de datum waarop de steun wordt geacht te zijn toegekend – Verordening (EU) 2015/1589 – Artikel 1 – Bestaande of nieuwe steun”

I. Inleiding

1. Aan een Letse onderneming is door de belastingdienst staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de COVID-19-pandemie geweigerd, op grond dat zij niet voldeed aan de in het nationale recht gestelde voorwaarden voor dergelijke steun. Deze onderneming heeft zich tot de nationale rechter gewend met het verzoek vast te stellen dat zij wel aan deze voorwaarden voldeed en de belastingdienst te gelasten een voor haar gunstig administratief besluit vast te stellen. De geldigheidstermijn van de door de Europese Commissie goedgekeurde steunregeling is evenwel tijdens de procedure bij de nationale rechter verstreken. Kan deze onderneming aanspraak maken op de betrokken steun indien de aanvankelijke weigering van de belastingdienst om de steun toe te kennen nietig wordt verklaard bij een rechterlijke beslissing die na het verstrijken van de termijn voor de toekenning van de steun wordt gegeven? Dit is in wezen de vraag van de Administratīvā apgabaltiesa (bestuursrechter in tweede aanleg, Letland).

2. In de onderhavige zaak dient het Hof zich uit te spreken over, ten eerste, de bepaling van de datum waarop de staatssteun wordt geacht te zijn verleend in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en, ten tweede, de vraag of het gaat om bestaande of nieuwe steun in de zin van artikel 1 van

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

verordening (EU) 2015/1589[2]. Dit gebeurt in de bijzondere context waarin een nationale rechterlijke instantie het recht op steun zou erkennen na het verstrijken van de termijn die voor de toekenning ervan is vastgesteld, zoals bepaald door de nationale wetgeving en goedgekeurd door de Commissie, en de bevoegde overheidsinstantie zou gelasten de aangevraagde steun toe te kennen.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Verordening 2015/1589

3. Artikel 1 van verordening 2015/1589 („Definities") luidt:

„Voor de toepassingen van deze verordening wordt verstaan onder:

[…]

b) ‚bestaande steun',

[…]

ii) goedgekeurde steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die door de Commissie of de Raad zijn goedgekeurd;

[…]

c) ‚nieuwe steun', alle steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun, die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun;

[…]"

2. Mededeling inzake de tijdelijke kaderregeling

4. De mededeling van de Commissie, getiteld „Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak" (PB 2020, C 91 I, blz. 1; hierna: „mededeling inzake de tijdelijke kaderregeling"), van 20 maart 2020, is verschillende keren gewijzigd. Deze mededeling bevat een afdeling 3.1 („Beperkte steunbedragen"), waarvan de punten 21 en 22, in de versie die voortvloeit uit de zesde wijziging van 24 november 2021 (PB 2021, C 473, blz. 1), als volgt luiden:

„21. Naast de bestaande mogelijkheden op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU kunnen tijdelijke beperkte steunbedragen voor ondernemingen die plotseling met een tekort aan of zelfs de niet-beschikbaarheid van liquiditeit kampen, in de huidige omstandigheden een geschikte, noodzakelijke en gerichte oplossing zijn.

[2] Verordening van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB 2015, L 248, blz. 9).

22. De Commissie zal dergelijke staatssteun als verenigbaar met de interne markt beschouwen op basis van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, mits aan alle volgende voorwaarden is voldaan […]:

[…]

d) de steun wordt uiterlijk op 30 juni 2022 verleend;

[…]"

B. Lets recht

1. Wetboek van bestuursprocesrecht

5. Artikel 250, lid 2, van het Administratīvā procesa likums (wetboek van bestuursprocesrecht) van 25 oktober 2001[3], in de versie die van toepassing is in het hoofdgeding, bepaalt het volgende:

„Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van een administratief besluit houdt de rechter in zijn beslissing alleen rekening met de motivering die in besluit zelf is opgenomen. Deze beperking is niet van toepassing wanneer de vordering strekt tot vaststelling van een gunstig administratief besluit."

6. Artikel 254, lid 1, van deze wet luidt:

„Wanneer de rechter oordeelt dat het verzoek om een administratief besluit gegrond is, beveelt hij de overheidsinstantie om het desbetreffende administratieve besluit vast te stellen."

2. Letse steunregeling

7. Bij besluit nr. 676 van de ministerraad van 10 november 2020[4] is de „Noteikumi par atbalstu Covid-19 krīzes skartajiem uzņēmumiem apgrozāmo līdzekļu plūsmas nodrošināšanai" (regeling inzake steunmaatregelen ter waarborging van het werkkapitaal van ondernemingen die getroffen zijn door de COVID-19-crisis; hierna: „Letse steunregeling") vastgesteld. Deze steunregeling, die op 17 november 2020 in werking is getreden, werd opgezet in overeenstemming met de vereisten van afdeling 3.1 van de mededeling inzake de tijdelijke kaderregeling en werd goedgekeurd door de Commissie bij besluit SA.59592 (2020/N) van 16 december 2022 voor een periode tot 30 november 2021, welke later werd verlengd tot 30 juni 2022.[5]

8. In punt 23 van de Letse steunregeling, in de versie die van toepassing is in het hoofdgeding, wordt het volgende bepaald:

„De datum van toekenning van de steun wordt geacht de datum te zijn waarop de belastingdienst het besluit tot toekenning van de steun vaststelt."

[3] *Latvijas Vēstnesis*, 2001, nr. 164, blz. 2551.

[4] *Latvijas Vēstnesis*, 2020, 2020/222A.2.

[5] In de daaropvolgende besluiten van de Commissie werd de uiterste termijn voor het toekennen van de steun eerst vastgesteld op 30 november 2021 [besluit SA.64046 (2021/N) van 3 juni 2021] en daarna op 30 juni 2022 [besluit SA.100596 (2021/N) van 14 december 2021].

9. Punt 24 van deze regeling luidt:

„Het besluit wordt uiterlijk op 30 juni 2022 vastgesteld, in overeenstemming met de mededeling inzake de tijdelijke kaderregeling."

III. Hoofdgeding, prejudiciële vragen, procedure bij het Hof

10. Op 25 maart en 9 april 2021 heeft SIA „TOODE", een Lets bedrijf, bij de Valsts ieņēmumu dienests (nationale belastingdienst, Letland; hierna: „belastingdienst") een aanvraag ingediend om voor de maanden januari en februari 2021 gebruik te maken van de Letse steunregeling.

11. Bij besluiten van 23 april en 7 juni 2021 en van 9 juni en 23 juli 2021 heeft de belastingdienst geweigerd de gevraagde steun aan TOODE toe te kennen, met als reden dat dit bedrijf niet voldeed aan de voorwaarden van de Letse steunregeling. De belastingdienst was met name van mening dat de omzet van TOODE in januari en februari 2021 niet voldoende was gedaald om te voldoen aan de in de nationale wetgeving gestelde voorwaarden om voor de steun in aanmerking te komen.

12. TOODE heeft beroep ingesteld bij de administratīvā rajona tiesa (bestuursrechter in eerste aanleg, Letland) en aangevoerd dat de belastingdienst geen reden had om bij de berekening van haar omzet de totale waarde van de in de aangifte voor de belasting over de toegevoegde waarde (btw) voor het betrokken belastingjaar opgegeven transacties in aanmerking te nemen. Bij vonnis van 14 april 2022 heeft deze rechter dit beroep afgewezen op grond dat in casu niet was voldaan aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de steun.

13. Op 29 juni 2022 heeft TOODE tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de Administratīvā apgabaltiesa, de verwijzende rechter. In dit hoger beroep wordt overeenkomstig artikel 254, lid 1, van het wetboek van bestuursprocesrecht om een gunstig administratief besluit verzocht.

14. De verwijzende rechter merkt op dat de nationale steunregeling door de Commissie is goedgekeurd en als verenigbaar met de interne markt moet worden beschouwd, met name voor zover de steun overeenkomstig punt 22, onder d), van de mededeling inzake de tijdelijke kaderregeling en punt 24 van de Letse steunregeling uiterlijk op 30 juni 2022 is verleend. Hij wijst er ook op dat deze termijn in casu is verstreken tijdens de bij hem aanhangige procedure. De verwijzende rechter is van mening dat hij in het kader van het hoofdgeding moet beoordelen of TOODE nog aanspraak kan maken op de aangevraagde steun. Daartoe moet hij bepalen op welke datum deze steun geacht wordt te zijn „toegekend" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en of deze steun bestaande dan wel nieuwe staatssteun vormt in de zin van artikel 1 van verordening 2015/1589.

15. Wat betreft, om te beginnen, de datum waarop de steun wordt geacht te zijn toegekend, is de verwijzende rechter van oordeel dat een zeker en onvoorwaardelijk recht op steun in de zin van de rechtspraak van het Hof[6] in beginsel slechts kan ontstaan na een rechterlijke beslissing, dat wil zeggen wanneer de nationale rechter vaststelt dat de aanvrager heeft voldaan aan alle in het nationale recht gestelde voorwaarden voor toekenning van de betrokken steun en dat de

[6] Dienaangaande verwijst deze rechter met name naar de arresten van 19 december 2019, Arriva Italia e.a. (C-385/18, EU:C:2019:1121, punten 36 en 37); 25 januari 2022, Commissie/European Food e.a. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, punt 123), en 12 januari 2023, DOBELES HES (C-702/20 en C-17/21, EU:C:2023:1, punten 76 en 78).

weigering van de bevoegde instantie om de steun toe te kennen, onrechtmatig en ongegrond is. Bovendien kan, voor zover de rechtsbetrekking niet bestond, de tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing niet leiden tot de vaststelling met terugwerkende kracht (ex tunc) van een gunstig administratief besluit en kan de nationale rechter de bevoegde instantie enkel gelasten een passend administratief besluit vast te stellen waarbij de steun ex nunc wordt toegekend.

16. Op verzoek van het Hof heeft de verwijzende rechter verklaard dat TOODE op het tijdstip van de indiening van haar verzoek wel degelijk voldeed aan de door het nationale recht gestelde voorwaarden om steun te ontvangen, zodat de weigering van de belastingdienst onrechtmatig en ongegrond lijkt. Bijgevolg vraagt diezelfde rechter zich af of, indien hij de belastingdienst zou gelasten een gunstig administratief besluit vast te stellen en het gevraagde steunbedrag toe te kennen en te betalen, moet worden geoordeeld dat de datum waarop die steun is toegekend overeenstemt met de datum waarop die dienst ten onrechte heeft geweigerd die steun toe te kennen.

17. Wat voorts de vraag betreft of het gaat om bestaande dan wel nieuwe steun, vraagt de verwijzende rechter zich af of de rechtspraak van het Hof, volgens welke steun die na het verstrijken van een goedgekeurde steunregeling door de bevoegde overheidsinstantie aan een persoon wordt verleend als nieuwe steun moet worden aangemerkt[7], kan worden toegepast op een situatie als in het hoofdgeding, waarin de belastingdienst ten onrechte heeft geweigerd de gevraagde steun toe te kennen toen de steunregeling nog van kracht was, en deze dienst vervolgens door een rechterlijke beslissing wordt gelast het steunbedrag toe te kennen en uit te betalen nadat deze regeling is verstreken.

18. Tot slot vestigt de verwijzende rechter de aandacht op het advies dat de Commissie op 11 september 2023 heeft uitgebracht in antwoord op vragen van een andere Letse rechter.[8] In dit advies van 11 september 2023 heeft de Commissie aangegeven dat, overeenkomstig punt 23 van de Letse steunregeling, de toekenning van steun plaatsvindt op het moment dat de belastingdienst het besluit neemt om de steun toe te kennen of te weigeren. Bovendien heeft zij verklaard dat de toekenning van steun na het verstrijken van de daartoe vastgestelde termijn een inbreuk vormt op artikel 108, lid 3, VWEU en dat het aan de nationale rechter is om de uitbetaling van de steun aan de begunstigde te verhinderen. Volgens genoemd advies kunnen de nationale rechterlijke instanties, na deze termijn, geen vergoeding toekennen in plaats van de steun, voor de schade die de betrokkene heeft geleden als gevolg van het niet ontvangen van de steun.

19. Tegen deze achtergrond heeft de Administratīvā apgabaltiesa de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 107, lid 1, VWEU aldus worden uitgelegd dat staatssteun moet worden geacht te zijn ‚toegekend' op het tijdstip waarop de bevoegde overheidsinstantie ten onrechte heeft geweigerd een aanspraak van een particulier op staatssteun te erkennen, indien het onrechtmatige karakter van de weigering na het verstrijken van de termijn voor toekenning van de steun wordt vastgesteld bij een rechterlijke beslissing?

[7] De verwijzende rechter haalt dienaangaande het arrest van 7 april 2022, Autonome Provinz Bozen (C-102/21 en C-103/21, EU:C:2022:272, punten 31-35 en 42) aan.

[8] Zoals uit de verwijzingsbeschikking blijkt, waren dit meer specifiek vragen die door de Augstākās tiesas Senāts (hoogste rechterlijke instantie, Letland) in zaak SKA-356/2023 aan de orde zijn gesteld. Meer in het bijzonder verwijst de nationale rechter naar advies nr. (2023)9452862 van de Commissie in zaak SA.106948.NC, dat is uitgebracht in het kader van een andere procedure betreffende de toepassing van de Letse regelingen inzake steun en de tijdelijke kaderregeling.

2) Moet artikel 1, onder b), punt ii), van verordening [2015/1589] aldus worden uitgelegd dat steun die – bij gebreke van een door de bevoegde overheidsinstantie binnen de termijn voor toekenning van de steun vastgesteld besluit tot erkenning van de aanspraak op steun – na het verstrijken van de in de steunregeling vastgestelde termijn voor toekenning van de steun wordt toegekend aan een particulier op grond van een rechterlijke beslissing waarbij wordt verklaard dat de particulier binnen de in de steunregeling vastgestelde termijn voor toekenning van de steun voldeed aan alle in het nationale recht vastgestelde voorwaarden om voor de betrokken steun in aanmerking te komen en dat de weigering van de bevoegde overheidsinstantie tot toekenning van de steun onrechtmatig was, bestaande steun is?"

20. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door TOODE, de Letse en de Duitse regering en de Commissie. Deze partijen hebben eveneens pleidooi gehouden tijdens de pleitzitting van 11 december 2024.

IV. Analyse

A. Eerste prejudiciële vraag

21. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 107, lid 1, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat staatssteun moet worden geacht ex tunc te zijn „toegekend" in de zin van deze bepaling, dat wil zeggen op het tijdstip waarop de bevoegde overheidsinstantie ten onrechte een particulier het recht op toekenning van steun die door de Commissie was goedgekeurd heeft geweigerd, wanneer de onrechtmatigheid van deze weigering door een nationale rechterlijke beslissing wordt vastgesteld na het verstrijken van de termijn die door deze instelling voor de toekenning van de steun was vastgesteld.

22. Om de redenen die ik in de volgende punten zal uiteenzetten, ben ik van mening dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord.

23. Om te beginnen herinner ik er namelijk aan dat uit de vaste rechtspraak van het Hof volgt dat staatssteun moet worden geacht te zijn „toegekend" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU op de datum waarop de begunstigde krachtens de toepasselijke nationale regeling een vaste aanspraak op staatssteun verwerft [9], zodat de daadwerkelijke overdracht van de betrokken middelen niet doorslaggevend is. [10]

24. Het is dus in beginsel aan de verwijzende rechter om op basis van het toepasselijke nationale recht het tijdstip vast te stellen waarop de staatssteun moet worden geacht te zijn toegekend. Daarbij moet de verwijzende rechter rekening houden met alle in het nationale recht gestelde voorwaarden voor toekenning van de betrokken steun. [11]

[9] Aldus is het bepalende criterium om vast te stellen op welk tijdstip de staatssteun is toegekend het moment waarop de begunstigden van een bepaalde maatregel een vaste aanspraak op de steun verwerven en de staat zich er dienovereenkomstig toe verbindt de steun te verlenen. Zie dienaangaande arrest van 25 januari 2022, Commissie/European Food e.a. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, punten 115 en 123 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[10] Zie arrest van 20 mei 2021, Azienda Sanitaria Provinciale di Catania (C-128/19, EU:C:2021:401, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[11] Zie arrest van 28 oktober 2020, INAIL (C-608/19, EU:C:2020:865, punten 31 en 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25. In dit verband merk ik op dat, zoals blijkt uit de toelichting van de verwijzende rechter, volgens de toepasselijke bepalingen van het Letse recht, en met name punt 23 van de Letse steunregeling, steun wordt geacht te zijn toegekend op de datum waarop de belastingdienst het besluit tot toekenning van de steun vaststelt. In het onderhavige geval heeft de weigering om de gevraagde steun toe te kennen plaatsgevonden vóór de uiterste datum van 30 juni 2022 die is vastgesteld in punt 22, onder d), van de mededeling inzake de tijdelijke kaderregeling. [12]

26. De verwijzende rechter is evenwel van oordeel dat de weigeringsbesluiten van de belastingdienst aan TOODE geen vaste aanspraak op steun naar nationaal recht in de zin van de in punt 23 van deze conclusie genoemde rechtspraak van het Hof konden verlenen. Dienaangaande is deze rechter van mening dat een dergelijke aanspraak slechts kan ontstaan als gevolg van een rechterlijke beslissing waarbij wordt vastgesteld dat, in tegenstelling tot de motivering van die weigeringsbesluiten, een onderneming op het moment van haar steunaanvraag voldeed aan alle door het nationale recht gestelde voorwaarden om voor die steun in aanmerking te komen, en waarbij de bevoegde overheidsinstantie wordt gelast om voor de toekomst (ex nunc) een gunstig administratief besluit te nemen op grond waarvan het steunbedrag haar naar behoren wordt toegekend en uitbetaald. [13]

27. Indien evenwel de datum waarop de steun naar nationaal recht wordt geacht te zijn toegekend zou overeenstemmen met de datum van de rechterlijke beslissing of van het gunstige administratieve besluit ter uitvoering van die beslissing, zou het beroep van TOODE tegen de besluiten van de belastingdienst, zoals de Duitse regering in haar schriftelijke opmerkingen betoogt, het risico lopen zonder voorwerp te geraken. Gelet op het verstrijken van de termijn voor de toekenning van de steun overeenkomstig punt 22, onder d), van de mededeling inzake de tijdelijke kaderregeling en punt 24 van de Letse steunregeling zoals goedgekeurd door de Commissie, zou de bevoegde overheidsinstantie namelijk, zoals de belastingdienst voor de nationale rechter en de Letse regering in haar schriftelijke opmerkingen hebben betoogd, mogelijk niet in staat zijn een dergelijk administratief wijzigingsbesluit vast te stellen ter uitvoering van de rechterlijke beslissing die is gegeven na het verstrijken van de termijn voor de toekenning van de steun, zodat de rechterlijke beslissing geen effect meer zou sorteren.

28. De verwijzende rechter merkt bovendien op dat, zou ervan worden uitgegaan dat de steun is toegekend na het verstrijken van de termijn voor de toekenning ervan, TOODE het risico loopt, om dezelfde redenen als die welke zich verzetten tegen de vaststelling van een wijzigingsbesluit door de belastingdienst ter uitvoering van een rechterlijke beslissing die na die termijn is gegeven, geen gebruik te kunnen maken van de in het Letse recht bestaande mogelijkheid om een beroep tot schadevergoeding in te stellen tegen de belastingdienst of de Letse Staat, aangezien een dergelijke vordering zou kunnen afketsen op het verbod om in plaats van steun een vergoeding toe te kennen voor de schade die deze onderneming heeft geleden als gevolg van het niet ontvangen van de steun. [14]

29. Ik acht het van belang om, alvorens over te gaan tot de analyse van de situatie die in deze zaak aan de orde is, enige toelichting te geven bij het begrip „aanspraak op de steun” dat de beslissende factor is om vast te stellen wanneer steun moet worden geacht te zijn toegekend in de zin van de in de punten 23 en 24 van deze conclusie genoemde rechtspraak van het Hof.

[12] Bovendien staat buiten kijf dat TOODE binnen de gestelde termijn beroep heeft ingesteld bij de rechter tegen het weigeringsbesluit van de belastingdienst.

[13] Volgens de verwijzende rechter wijst dit erop dat een particulier, zoals TOODE, pas vanaf de datum waarop een rechterlijke beslissing is gegeven of het administratief besluit is vastgesteld een vast recht op steun verwerft.

[14] Zie punt 18 van deze conclusie.

30. Het lijkt mij noodzakelijk om te preciseren dat de in die rechtspraak bedoelde „alle in het nationale recht gestelde voorwaarden voor verlening van de betrokken steun" alleen de voorwaarden kunnen zijn van de nationale regeling die van toepassing was op het tijdstip van de vaststelling van het administratieve besluit [15], hetgeen in geval van betwisting uiteindelijk ter beoordeling staat van de bevoegde nationale rechterlijke instanties. Bijgevolg moet een onderscheid worden gemaakt tussen, *enerzijds*, het tijdstip waarop objectief aan de voorwaarden voor steunverlening krachtens het nationale recht is voldaan, wat in bepaalde gevallen afhankelijk kan zijn van de voorwaarde dat de overheidsinstantie een besluit heeft vastgesteld waarbij het recht van een onderneming om de betrokken steun te ontvangen wordt gevestigd, zodat de datum van de steunverlening overeenkomt met de datum van vaststelling van dat besluit, en, *anderzijds*, de datum waarop een nationale rechter bij wie een beroep in rechte tegen een dergelijk besluit aanhangig is gemaakt, de beoordeling van de overheidsinstantie inzake de vraag of aan deze voorwaarden is voldaan dient te toetsen. De rechtspraak van het Hof waarnaar in de punten 23 en 24 van deze conclusie wordt verwezen, is er dus voornamelijk op gericht het tijdstip vast te stellen waarop de voorwaarden voor het verkrijgen van de steun op grond van het nationale recht zijn voldaan, en niet het tijdstip waarop een nationale rechterlijke instantie waarbij een beroep betreffende de geldigheid van de beoordeling van de overheidsinstantie aanhangig is, de rechterlijke toetsing van het besluit van deze administratie verricht en nagaat of deze voorwaarden vervuld zijn. De erkenning door een rechterlijke beslissing van een in het nationale recht bestaand recht doet namelijk geen afbreuk aan het tijdstip waarop aan de voorwaarden voor de toekenning van de steun is voldaan en de bevoegde administratie een besluit tot toekenning van de betrokken steun heeft genomen of, in voorkomend geval, had moeten nemen. Een dergelijk besluit is immers louter declaratoir en niet constitutief. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat hoewel de nationale rechter in voorkomend geval een vonnis kan wijzen op grond waarvan een van de partijen naar nationaal recht een met staatssteun overeenkomend bedrag moet ontvangen, dit geenszins betekent dat die rechter in dat geval de steun zelf toekent. Een dergelijk vonnis heeft krachtens het gezag van gewijsde enkel tot gevolg dat de andere partij – in de regel het bevoegde bestuursorgaan – wordt verplicht om die steun te betalen. [16]

31. Zou blijken dat de enige mogelijke uitlegging van het Letse recht de uitlegging is als beschreven in punt 26 van deze conclusie, zoals lijkt voort te vloeien uit de verwijzingsbeslissing en door de verwijzende rechter moet worden nagegaan, zonder dat kan worden aangenomen dat de datum waarop de steun wordt geacht te zijn verleend die is waarop deze steun ten onrechte werd geweigerd door de belastingdienst [17] – hetgeen impliceert dat een administratief wijzigingsbesluit, genomen naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak na het verstrijken van de termijn voor de toekenning van de betrokken steun, terugwerkende kracht (ex tunc) zou moeten krijgen –, dan zou een dergelijke uitlegging inbreuk kunnen maken op het recht op een doeltreffende voorziening in rechte zoals verankerd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

32. Alvorens te onderzoeken of de door de nationale rechter gehanteerde uitlegging afbreuk kan doen aan artikel 47 van het Handvest, is het noodzakelijk om eerst na te gaan of de in punt 26 van deze conclusie beschreven situatie binnen het toepassingsgebied van het Handvest valt.

[15] Deze rechtspraak verwijst immers naar de wetgeving en niet naar de mogelijk onjuiste uitlegging ervan door de overheidsdienst.

[16] Zie in die zin arrest van 12 januari 2023, DOBELES HES (C-702/20 en C-17/21, EU:C:2023:1, punten 75 en 76).

[17] Indien de bevoegde overheidsinstantie op die datum namelijk rechtmatig had gehandeld en een gunstig besluit had vastgesteld, zou TOODE op grond van de Letse steunregeling een wettelijk zeker recht op de steun hebben gekregen.

33. Ik wijs er in dit verband op dat volgens artikel 51, lid 1, van het Handvest, betreffende het toepassingsgebied ervan, de bepalingen van het Handvest alleen tot de lidstaten zijn gericht wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Wanneer een rechtssituatie niet binnen de werkingssfeer van het recht van de Unie valt, is het Hof dus niet bevoegd om over deze situatie uitspraak te doen en kunnen eventueel ingeroepen bepalingen van het Handvest als zodanig niet de grondslag voor die bevoegdheid vormen. [18] In het kader van de prejudiciële verwijzingsprocedure van artikel 267 VWEU is het immers niet aan het Hof zich uit te spreken over de uitlegging van de nationale rechtsbepalingen en over de juistheid van de uitlegging die de nationale rechter daaraan geeft. [19]

34. Ook herinner ik eraan dat het in een situatie die binnen de werkingssfeer van artikel 47 van het Handvest valt, bij gebreke van Unieregelgeving ter zake een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat is om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procedureregels vast te stellen voor vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de aan het Unierecht ontleende individuele rechten, waarbij evenwel de lidstaten er in alle gevallen verantwoordelijk voor zijn te verzekeren dat het recht op daadwerkelijke rechterlijke bescherming van deze rechten wordt geëerbiedigd, zoals is gewaarborgd in artikel 47 van het Handvest. [20]

35. Om te beginnen moet worden opgemerkt dat het feit waarnaar de Commissie verwijst, namelijk dat het recht om staatssteun te ontvangen een kwestie van nationaal recht is, de onderhavige zaak niet kan onttrekken aan de werkingssfeer van artikel 47 van het Handvest. [21] Dat het recht op de betrokken steun wordt verleend door het nationale recht en niet kan worden gebaseerd op het Unierecht of op het besluit van de Commissie [22], doet namelijk niet af aan het feit dat het geschil in het onderhavige geval niet draait om de uitlegging van de nationale bepalingen betreffende de toekenning van de betrokken steun, maar om de doeltreffendheid van het door TOODE ingestelde rechterlijke beroep tegen het oorspronkelijke weigeringsbesluit van de belastingdienst en de bevoegdheid van deze dienst om een wijzigingsbesluit vast te stellen ter uitvoering van een rechterlijke beslissing buiten de termijn voor de goedkeuring van een steunregeling door de Commissie en de gevolgen die daaruit voortvloeien krachtens artikel 108, lid 3, VWEU en artikel 1 van verordening 2015/1589.

36. Zoals ik in punt 27 van deze conclusie heb uiteengezet, bestaat er – indien ervan wordt uitgegaan dat de datum waarop de steun is verleend in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU naar nationaal recht overeenkomt met de datum van vaststelling van het gunstige administratieve besluit ter uitvoering van een rechterlijke beslissing die na het verstrijken van de termijn voor de toekenning van de steun is gegeven – het risico dat die steun wordt gezien als nieuwe en onrechtmatige steun in de zin van artikel 1 van verordening nr. 2015/1589 en niet door de belastingdienst kan worden toegekend ter uitvoering van de rechterlijke beslissing, zonder de in artikel 108, lid 3, VWEU neergelegde opschortingsverplichting te verzuimen.

[18] Zie in die zin arrest van 22 april 2021, Profi Credit Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[19] Zie in die zin arrest van 22 mei 2014, Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[20] Zie arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 115 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Voorts heeft het Hof gepreciseerd dat artikel 47 van het Handvest op zichzelf volstaat en niet hoeft te worden verduidelijkt door bepalingen van Unierecht of van nationaal recht om particulieren een als zodanig inroepbaar recht te verlenen. Zie dienaangaande arrest van 20 februari 2024, X (Geen motivering van de beëindiging) (C-715/20, EU:C:2024:139, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[21] Bovendien doet het feit dat de voorwaarden en procedures voor de toekenning van de betrokken steun op basis van het nationale recht worden vastgesteld, niets af aan het feit dat het begrip „toekenning van de steun” binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.

[22] Zie in die zin arrest van 31 januari 2023, Commissie/Braesch e.a. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, punten 72 en 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37. Een situatie zoals die in het vorige punt van deze conclusie is beschreven, valt niet alleen binnen de werkingssfeer van het Handvest, maar kan ook afbreuk doen aan het recht van TOODE op een doeltreffende voorziening in rechte in de zin van artikel 47 van het Handvest.

38. Teneinde elk risico op verwarring uit te sluiten, lijkt het mij passend te herinneren aan het verschil tussen, enerzijds, de periode van goedkeuring van een steunregeling (die in dit geval verband houdt met de termijn en de datum waarop steun wordt toegekend) en, anderzijds, de datum waarop een nationale rechterlijke instantie een uitspraak doet. De bevoegdheid van de nationale rechter om in het bij hem aanhangige geding te beslissen en de gevolgen van zijn beslissing kunnen immers niet afhangen van, laat staan onderworpen zijn aan, het tijdskader van een administratieve procedure die, door haar aard zelf, een ander doel nastreeft en geen verband houdt met een (nationale) gerechtelijke procedure.

39. Als aan een wijzigingsbesluit, dat is genomen naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak, geen ex tunc-werking zou worden toegekend, zou dit er in de praktijk toe leiden dat de uitoefening van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte nagenoeg onmogelijk wordt. Dit zou namelijk betekenen dat de uitoefening van dit recht afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat de rechterlijke beslissing wordt gegeven vóór het verstrijken van de door een administratieve procedure opgelegde termijn. Zoiets zou evenwel tot de paradoxale situatie kunnen leiden dat het tijdstip van de toekenning van de betrokken steun en de kwalificatie als bestaande of nieuwe steun van een wijzigingsbesluit dat door de bevoegde overheidsinstantie na de rechterlijke beslissing wordt genomen, zouden afhangen van de snelheid waarmee de nationale rechter uitspraak doet over een beroep tegen een administratief besluit. [23]

40. Verder lijkt het me nuttig erop te wijzen dat het Hof op andere gebieden dan staatssteun heeft erkend dat een nationale rechter een beslissing van een overheidsinstantie met terugwerkende kracht (ex tunc) nietig moet kunnen verklaren als hij oordeelt dat dit noodzakelijk is ter verzekering van een effectieve bescherming van de rechten van de onderneming die het beroep heeft ingesteld, of om in het algemeen de doeltreffendheid van het stelsel van toezicht te garanderen. [24]

41. Gelet op het voorgaande geef ik in overweging om de eerste prejudiciële vraag in die zin te beantwoorden dat artikel 107, lid 1, VWEU, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat staatssteun moet worden geacht te zijn „toegekend” op de datum waarop de bevoegde nationale overheidsinstantie heeft geweigerd deze steun aan een onderneming toe te kennen wanneer deze weigering door een nationale rechterlijke beslissing na het verstrijken van de termijn voor de toekenning van de steun onrechtmatig is verklaard, mits deze weigering plaatsvond vóór het verstrijken van de termijn voor de toekenning van de steun

[23] Zie dienaangaande naar analogie de conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de zaak Kutz-Bauer (C-187/00, EU:C:2002:75, punt 66) wat betreft de mogelijkheid van nietigverklaring of wijziging van een administratief besluit met terugwerkende kracht op grond dat een persoon niet mag worden benadeeld door de tijd die nodig is om zijn rechten voor het gerecht te doen gelden.

[24] Zie in die zin arrest van 13 oktober 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej en Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769, punten 25 -29 en aldaar aangehaalde rechtspraak), betreffende de terugwerkende kracht van de nietigverklaring door een nationale rechter van een administratief besluit van een nationale regelgevende instantie en de conclusie van advocaat-generaal Sánchez-Bordona in de zaak CROSS Zlín (C-303/22, EU:C:2023:652, punten 77 en 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak) over de nietigverklaring van de gunning van een overheidsopdracht door de nationale rechter, met werking ex tunc op het tijdstip waarop over deze gunning is besloten. Zie ook arrest van 7 maart 2024, Die Länderbahn e.a. (C-582/22, EU:C:2024:213, punten 53-56 en aldaar aangehaalde rechtspraak), met betrekking tot de vaststelling door de bevoegde toezichthoudende instantie van de ongeldigheid van infrastructuurgebruiksrechten waarvan het toepassingstijdvak voorbij is, met werking ex tunc (om het recht van spoorwegondernemingen om zich tot deze instantie te wenden te beschermen).

en op een datum waarop de goedkeuring van de Commissie voor deze steun van kracht was, en de onderneming voldeed aan de voorwaarden voor het verkrijgen van de steun op grond van de toepasselijke nationale regelgeving.

B. Tweede prejudiciële vraag

42. Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 1, onder b), punt ii), van verordening nr. 2015/1589 aldus moet worden uitgelegd dat staatssteun die na het verstrijken van de door de Commissie vastgestelde termijn voor de toekenning ervan aan een onderneming wordt verleend ter uitvoering van een nationale rechterlijke beslissing die de weigering van de bevoegde overheidsinstantie om de steun vóór het verstrijken van die termijn toe te kennen onrechtmatig verklaart, moet worden beschouwd als bestaande steun.

43. Ik breng in herinnering dat in het kader van het door de artikelen 107 en 108 VWEU ingestelde stelsel van toezicht op steunmaatregelen van de staten de procedure verschilt naargelang het gaat om bestaande dan wel om nieuwe steun. Terwijl bestaande steunmaatregelen overeenkomstig artikel 108, lid 1, VWEU regelmatig tot uitvoering kunnen worden gebracht zolang de Commissie ze niet onverenigbaar met de interne markt heeft verklaard, bepaalt artikel 108, lid 3, VWEU dat elk voornemen tot invoering van nieuwe steunmaatregelen of tot wijziging van bestaande steunmaatregelen tijdig bij de Commissie moet worden aangemeld en niet tot uitvoering kan worden gebracht voordat de procedure tot een eindbeslissing heeft geleid. [25]

44. Het Hof heeft voorts verklaard dat maatregelen die zijn genomen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen, waarbij deze wijzigingen zowel betrekking kunnen hebben op bestaande steunmaatregelen als op bij de Commissie aangemelde aanvankelijke ontwerpen, als nieuwe steunmaatregelen waarvoor de aanmeldingsplicht van artikel 108, lid 3, VWEU geldt moeten worden beschouwd. [26] In dit verband is in artikel 1, onder b), punt ii), van verordening nr. 2015/1589 bepaald dat onder „bestaande steun” goedgekeurde steun wordt verstaan, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die door de Commissie of de Raad zijn goedgekeurd. Artikel 1, onder c), van die verordening bepaalt dat onder „nieuwe steun” alle steun wordt verstaan, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun. Bovendien moet, zoals duidelijk blijkt uit de rechtspraak van het Hof, steun die is toegekend op een tijdstip waarop de goedkeuring van de Commissie met betrekking tot die steun niet meer van kracht was, als nieuwe steun worden beschouwd. [27]

45. Om te beginnen wijs ik erop dat het antwoord op de tweede prejudiciële vraag duidelijk kan worden afgeleid uit het antwoord dat volgens mij op de eerste vraag moet worden gegeven, aangezien, wanneer de betrokken steun wordt geacht te zijn verleend op de datum van de door de belastingdienst vastgestelde weigeringsbesluiten, dat wil zeggen op een tijdstip waarop de goedkeuring van de Commissie voor deze steun van kracht was, die steun moet worden beschouwd als goedgekeurde en dus bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), punt ii), van verordening nr. 2015/1589, zelfs als deze na het verstrijken van de geldigheid van de door de Commissie goedgekeurde steunregeling wordt uitbetaald. In dat geval is de betaling van deze steun niets anders dan de uitvoering van de gerechtelijke beslissing.

[25] Zie arrest van 28 oktober 2021, Eco Fox e.a. (C-915/19–C-917/19, EU:C:2021:887, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[26] Zie arrest van 28 oktober 2021, Eco Fox e.a. (C-915/19–C-917/19, EU:C:2021:887, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[27] Zie arrest van 7 april 2022, Autonome Provinz Bozen (C-102/21 en C-103/21, EU:C:2022:272, punten 32, 34 en 42).

46. Ik preciseer tevens dat niets in het aan het Hof voorgelegde dossier erop lijkt te wijzen dat in het onderhavige geval, in het kader van de vaststelling van het wijzigingsbesluit ter uitvoering van de nationale rechterlijke beslissing, de belastingdienst over enige manoeuvreerruimte of beoordelingsvrijheid beschikte om de steun waarin de Letse steunregeling voorzag en die aanvankelijk door deze dienst was geweigerd, zodanig te wijzigen dat deze steun overeenkomstig de bewoordingen van artikel 1, onder c), van verordening 2015/1589 kon worden geherkwalificeerd als nieuwe steun.

47. Verder betekent het feit dat de steun in het hoofdgeding na het verstrijken van de termijn die door de Commissie voor de toekenning ervan is vastgesteld wordt uitbetaald, en buiten de bijzondere context van de crisis als gevolg van de COVID-19-pandemie, waarop inmiddels greep is gekregen, niet dat deze steun niet in overeenstemming met het oorspronkelijk beoogde doel van de Letse steunregeling kon worden gebruikt of dat deze het risico liep de mededinging op de markt te verstoren. Uit de rechtspraak van het Hof, waarnaar in punt 23 van deze conclusie wordt verwezen, volgt immers dat de datum van de daadwerkelijke betaling van de steun niet van invloed is op het recht om de betrokken steun te verkrijgen wanneer deze wordt toegekend binnen de bij een besluit van de Commissie gestelde termijn, zodat deze steun na het verstrijken van deze termijn kan worden uitbetaald.[28] Bovendien zou de betaling van de steun na het verstrijken van de steunregeling geen risico vormen voor het verstoren van de mededinging op de markt, aangezien een dergelijke betaling slechts een recht herstelt dat was verstoord door het oorspronkelijke besluit van de belastingdienst en in werkelijkheid zou bijdragen aan het herstellen van het mededingingsevenwicht op de markt.[29] Uit de rechtspraak van het Hof volgt hoe dan ook dat het de datum is waarop het recht op steun is toegekend die bepalend is voor het moment waarop een maatregel kan leiden tot een verstoring van de mededinging die het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig zou beïnvloeden in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.[30]

48. Gelet op het voorgaande geef ik in overweging om de tweede prejudiciële vraag in die zin te beantwoorden dat artikel 1, onder b), punt ii), van verordening 2015/1589 aldus moet worden uitgelegd dat steun die door de bevoegde nationale overheidsinstantie wordt uitbetaald na het verstrijken van de in een steunregeling vastgestelde termijn voor de toekenning van steun, ter uitvoering van een nationale rechterlijke beslissing die verklaart dat de onderneming vóór het verstrijken van voornoemde termijn voldaan had aan alle door het nationale recht gestelde voorwaarden om aanspraak te maken op de betrokken steun en dat de aanvankelijke weigering van deze overheidsinstantie om de steun toe te kennen onrechtmatig was, moet worden beschouwd als „bestaande steun”. In een dergelijk geval wordt de steun geacht te zijn toegekend op het tijdstip van de aanvankelijke weigering van die overheidsinstantie om de steun toe te kennen.

[28] In dit verband moet worden opgemerkt dat het besluit van de Commissie de lidstaten geen enkele verplichting oplegt om de steun binnen een bepaalde termijn uit te betalen.

[29] Integendeel, er zou kunnen worden betoogd dat het niet toekennen van de betrokken steun de mededinging op de markt zou kunnen verstoren of op zijn minst zou kunnen leiden tot ongerechtvaardigde discriminatie van een marktdeelnemer, zoals TOODE, aan wie de toekenning van staatssteun zou worden geweigerd, ook al voldeed zij aan de voorwaarden om voor de steun in aanmerking te komen, terwijl een andere concurrerende onderneming die evenzeer aan de voorwaarden voor de toekenning van de steun voldeed, deze wel zou kunnen ontvangen.

[30] Zie dienaangaande arrest van 25 januari 2022, Commissie/European Food e.a. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, punt 123).

V. Conclusie

49. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Administratīvā apgabaltiesa als volgt te beantwoorden:

„1) Artikel 107, lid 1, VWEU, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

moet aldus worden uitgelegd dat

staatssteun moet worden geacht te zijn ‚toegekend' op de datum waarop de bevoegde nationale overheidsinstantie heeft geweigerd deze steun aan een onderneming toe te kennen wanneer deze weigering door een nationale rechterlijke beslissing na het verstrijken van de termijn voor de toekenning van de steun onrechtmatig is verklaard, mits deze weigering plaatsvond vóór het verstrijken van de termijn voor de toekenning van de steun en op een datum waarop de goedkeuring van de Commissie voor deze steun van kracht was, en de onderneming voldeed aan de voorwaarden voor het verkrijgen van de steun op grond van de toepasselijke nationale regelgeving.

2) Artikel 1, onder b), ii), van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

moet aldus worden uitgelegd dat

steun die door de bevoegde nationale overheidsinstantie wordt uitbetaald na het verstrijken van de in een steunregeling vastgestelde termijn voor de toekenning van steun, ter uitvoering van een nationale rechterlijke beslissing die verklaart dat de onderneming vóór het verstrijken van voornoemde termijn voldaan had aan alle door het nationale recht gestelde voorwaarden om aanspraak te maken op de betrokken steun en dat de aanvankelijke weigering van deze overheidsinstantie om de steun toe te kennen onrechtmatig was, moet worden beschouwd als ‚bestaande steun'. In een dergelijk geval wordt de steun geacht te zijn toegekend op het tijdstip van de aanvankelijke weigering van die overheidsinstantie om de steun toe te kennen."