Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. ATHANASIOS RANTOS
présentées le 2 juin 2022 [1]

Affaire C-470/20

AS Veejaam,
OÜ Espo
contre
AS Elering

[demande de décision préjudicielle formée par la Riigikohus (Cour suprême, Estonie)]

« Renvoi préjudiciel – Article 108, paragraphe 3, TFUE – Règlement (UE) 2015/1589 – Article 1er, sous c) – Aides accordées par les États membres – Soutien aux énergies renouvelables – Sociétés de production d'hydroélectricité d'origine renouvelable ayant reçu un soutien aux énergies renouvelables pour l'électricité produite par leurs hydrogénérateurs – Effet incitatif d'une aide demandée après le début des travaux liés au projet »

I. Introduction

1. La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, de l'article 1er, sous c), du règlement (UE) 2015/1589 [2] ainsi que du point 50 des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 (ci-après les « lignes directrices de 2014 ») [3].

2. Cette demande a été présentée dans le cadre des litiges opposant deux producteurs d'énergies renouvelables, à savoir les sociétés Veejaam et Espo (ci-après les « requérantes »), à Elering, l'autorité estonienne chargée de l'octroi de l'aide aux énergies renouvelables, et portant sur les demandes de paiement de l'aide aux énergies renouvelables prévue par la réglementation estonienne et introduites par lesdites sociétés.

1 Langue originale : le français.

2 Règlement du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO 2015, L 248, p. 9).

3 JO 2014, C 200, p. 1.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

3. L'article 1er du règlement 2015/1589, intitulé « Définitions », énonce :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

b) "aide existante" :

i) sans préjudice [...] de l'appendice de l'annexe IV de l'acte d'adhésion [...] de l'Estonie, [...] toute aide existant avant l'entrée en vigueur du TFUE dans l'État membre concerné, c'est-à-dire les régimes d'aides et aides individuelles mis à exécution avant et toujours applicables après l'entrée en vigueur du TFUE dans les États membres respectifs ;

ii) toute aide autorisée, c'est-à-dire les régimes d'aides et les aides individuelles autorisés par la Commission ou le Conseil ;

iii) toute aide qui est réputée avoir été autorisée conformément à l'article 4, paragraphe 6, du règlement (CE) nº 659/1999 [4] ou à l'article 4, paragraphe 6, du présent règlement, ou avant le [règlement nº 659/1999], mais conformément à la présente procédure ;

[...]

c) "aide nouvelle" : toute aide, c'est-à-dire tout régime d'aides ou toute aide individuelle, qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante ;

[...] »

4. Les points 49 et 50 des lignes directrices de 2014 énoncent :

« (49) Les aides à l'environnement et à l'énergie ne peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur que si elles ont un effet incitatif. Cet effet existe dès lors que l'aide incite le bénéficiaire à modifier son comportement afin d'augmenter le niveau de protection de l'environnement ou d'améliorer le fonctionnement d'un marché européen de l'énergie sûr, abordable et durable, et que ce changement de comportement ne se produirait pas en l'absence de l'aide. L'aide ne doit pas servir à subventionner les coûts d'une activité que l'entreprise aurait de toute façon supportés ni à compenser le risque commercial normal inhérent à une activité économique.

(50) La Commission considère que les aides sont dépourvues d'effet incitatif pour leur bénéficiaire dans tous les cas où ce dernier a adressé sa demande d'aide aux autorités nationales après le début des travaux liés au projet. Dans de tels cas, lorsque le bénéficiaire commence à mettre en œuvre un projet avant d'introduire sa demande d'aide, toute aide octroyée en faveur de ce projet ne sera pas considérée comme compatible avec le marché intérieur. »

4 Règlement du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO 1999, L 83, p. 1).

5. Par sa décision du 28 octobre 2014, concernant un régime d'aides en faveur de l'électricité produite à partir de sources renouvelables et de la cogénération efficiente (aide d'État SA.36023) [5] (ci-après la « décision de 2014 »), la Commission européenne a constaté que le régime d'aide estonien, tout en violant l'obligation prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE, était compatible avec l'article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE.

6. Par sa décision du 6 décembre 2017 relative aux modifications du régime d'aides estonien en faveur des sources d'énergie renouvelables et de la cogénération (aide d'État SA.47354) [6] (ci-après la « décision de 2017 »), la Commission, tout en constatant que l'Estonie avait mis en œuvre les modifications au régime d'aides ayant fait l'objet de la décision de 2014 en violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, a décidé que le régime d'aides résultant desdites modifications était compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, TFUE (ci-après ensemble les « décisions de 2014 et 2017 »).

B. Le droit estonien

7. Les articles 59, 59[1] et 108 de l'elektrituruseadus (loi sur le marché de l'électricité) (*Riigi Teataja* du 30 juin 2015, ci-après l'« ELTS ») prévoient :

« Article 59. L'aide

(1) Le producteur a le droit d'obtenir du gestionnaire de réseau de transport une aide :

1) pour la production d'électricité à partir d'une source d'énergie renouvelable, en utilisant un équipement de production, dont la puissance nette ne dépasse pas 100 MW ;

[...]

Article 59[1]. Les conditions de l'aide

(1) L'obtention de l'aide visée à l'article 59 de la présente loi est subordonnée aux conditions suivantes :

1) l'électricité est produite par un équipement de production conforme aux exigences de la présente loi et du code de réseau ;

[...]

(2) Le producteur ne bénéficie pas de l'aide :

[...]

4) si le producteur ne dispose pas des autorisations environnementales nécessaires pour la production d'électricité ou ne respecte pas les conditions attachées à ces autorisations ;

[5] JO 2015, C 44, p. 2.

[6] JO 2018, C 121, p. 7.

(3) La demande visée à l'article 59, paragraphe 2, de la présente loi comprend les données des équipements de production, les mentions prévues par la législation pour l'obtention de l'aide et les renseignements imposés par le gestionnaire de réseau de transport [...]

[...]

Article 108. La période d'éligibilité de l'aide

(1) L'aide visée à l'article 59, paragraphe 1, points 1) à 4), de la présente loi peut être versée dans un délai de 12 ans à compter du lancement de la production [...]

[...]

(3) La date correspondant au lancement de la production visée ci-dessus est la date à laquelle l'équipement de production adéquat fournit pour la première fois de l'électricité au réseau ou en ligne directe.

[...] »

III. Les litiges au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

8. Les requérantes sont deux sociétés ayant reçu des aides d'État pour la production d'énergie à partir de ressources renouvelables en Estonie[7]. À la suite du remplacement des équipements de production pour lesquels elles avaient initialement reçu ces aides[8], ces sociétés ont introduit de nouvelles demandes d'aides d'État[9], qui ont été rejetées par Elering au motif qu'elles ne remplissaient pas les conditions prescrites par le régime d'aides d'État aux énergies renouvelables (ci-après le « régime d'aide en cause »). En effet, ce dernier prévoyait que l'aide en cause ne pouvait qu'être versée, d'une part, à l'électricité produite par un équipement de production entièrement nouveau et, d'autre part, afin de favoriser l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs et non pour soutenir les producteurs d'électricité de manière permanente.

9. Les requérantes ont ainsi introduit des recours à l'encontre des décisions d'Elering devant le Tallina Halduskohus (tribunal administratif de Tallin, Estonie). Par décisions des 10 octobre et 27 octobre 2017, cette juridiction a rejeté lesdits recours. Ces sociétés ont fait appel de ces décisions devant le Tallina Ringkonnakohus (cour d'appel de Tallin, Estonie). À la suite du rejet desdits appels, par décisions des 27 juin et 15 novembre 2018, les requérantes ont formé un pourvoi en cassation devant le Riigikohus (Cour suprême, Estonie), la juridiction de renvoi.

7 Veejaam a produit de l'énergie électrique dans une centrale hydroélectrique entre les années 2001 et 2015, en utilisant deux équipements de production d'une puissance entre 100 et 200 kW. Entre les années 2001 et 2012, Veejaam a bénéficié de l'aide aux énergies renouvelables prévue par le régime d'aides estonien en cause au principal. Espo a produit de l'énergie, dans une centrale hydroélectrique, au moyen d'une turbine d'une puissance de 15 kW. À compter de l'année 2009, une nouvelle turbine d'une puissance de 45 kW est entrée en fonction. Espo a bénéficié de l'aide aux énergies renouvelables pendant la période comprise entre les années 2004 et 2015.

8 Au cours de l'année 2015, Veejaam a remplacé les équipements de production existants par un nouvel ensemble turbine-générateur installé sur l'ancien barrage de la centrale. L'équipement de production résultant de cette opération était, ainsi, partiellement nouveau par rapport à celui existant au moment du lancement de la production d'énergie.

9 Au cours de l'année 2016, Veejaam a transmis les données du nouvel équipement à Elering, en vue de l'obtention de l'aide aux énergies renouvelables. Espo a également présenté une demande à Elering pendant l'année 2016 concernant la turbine installée au cours de l'année 2009.

10. Cette juridiction soulève, en premier lieu, la problématique d'une possible tension entre les décisions de 2014 et 2017 et les lignes directrices de 2014 en ce qui concerne l'appréciation de l'effet incitatif de l'aide aux énergies renouvelables prévu par le régime d'aides en cause. En effet, dans ces décisions, la Commission aurait, de fait, admis la possibilité de présenter la demande d'aide également après l'installation des équipements de production en cause, alors que, conformément au point 50 des lignes directrices de 2014, une aide est dépourvue d'effet incitatif dans tous les cas où le bénéficiaire a adressé sa demande d'aide aux autorités nationales après le début des travaux liés au projet.

11. En deuxième lieu, ladite juridiction relève que, dans l'avis qui a été demandé à la Commission, au cours de la procédure au principal, sur la base de l'article 29, paragraphe 1, du règlement 2015/1589, la Commission avait constaté qu'une société se trouvant dans la situation de Veejaam, qui avait entrepris les travaux d'installation pour de nouveaux équipements de production pour se conformer aux nouvelles conditions d'autorisation pour l'utilisation des eaux, n'avait pas droit aux aides aux énergies renouvelables. En effet, dans la mesure où les travaux de mise en conformité aux conditions prévues par la réglementation estonienne auraient dû, en tout état de cause, être réalisés, la condition relative à l'effet incitatif de l'aide n'aurait pas été remplie, ces travaux ne répondant à aucune fin utile. La même juridiction s'interroge, toutefois, s'il y a lieu également de s'intéresser à la raison qui a poussé Veejaam à installer un nouvel équipement. Ainsi, la juridiction de renvoi se demande si l'analyse quant à la compatibilité des aides d'État dans la présente affaire ne devrait pas également prendre en considération le fait que, sans la perspective de l'aide aux énergies renouvelables, Veejaam aurait été contrainte d'arrêter la production d'électricité et que, eu égard à cette circonstance, l'aide en cause posséderait bel et bien un effet incitatif.

12. En troisième lieu, cette juridiction s'interroge sur les conséquences procédurales de la violation par la République d'Estonie de l'article 108, paragraphe 3, TFUE dans le cadre de la mise en œuvre du régime d'aides en cause. En effet, il ressortirait de la décision de 2014 que la République d'Estonie avait prévu deux régimes d'aides aux énergies renouvelables. Conformément au premier régime, seuls les producteurs existants qui avaient lancé la production au plus tard le 1er mars 2013 auraient été éligibles au bénéfice de l'aide qui était octroyée de manière automatique dès lors que les conditions prévues par la loi en vigueur à l'époque étaient remplies (ci-après « l'ancien régime »). Le deuxième régime aurait prévu que, à partir du 1er janvier 2015, les producteurs ayant lancé leur production après le 1er mars 2013 ne pouvaient obtenir une aide d'État que dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence (ci-après « le nouveau régime »). Or, la République d'Estonie n'aurait pas adopté les mesures législatives qui permettaient de mettre en œuvre le nouveau régime et aurait continué à appliquer l'ancien régime jusqu'à l'année 2017, permettant ainsi également aux producteurs qui avaient lancé la production après le 1er mars 2013 de bénéficier de l'aide. La Commission aurait donc constaté, dans sa décision de 2017, que la République d'Estonie avait méconnu l'interdiction de mise à exécution des aides d'État prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE.

13. Se poserait ainsi la question de déterminer si, en continuant d'appliquer l'ancien régime au-delà de la date initialement prévue, l'aide en cause doit être qualifiée d'« aide nouvelle » (qui a été mise en exécution sans l'autorisation de la Commission) ou d'« aide existante », eu égard à la distinction entre ces deux types d'aides prévues par le règlement 2015/1589. Dans l'hypothèse où la Cour considérerait qu'il s'agit d'une « aide nouvelle » et que la prolongation de l'ancien régime en cause ne pourrait être considérée comme étant légale qu'après l'adoption de la décision de

2017, il conviendrait d'examiner le point de savoir si les requérantes pourraient être éligibles au bénéfice de l'aide déjà à partir de l'année 2016, date à laquelle celles-ci ont demandé l'octroi de cette aide.

14. C'est dans ces conditions que la Riigikohus (Cour suprême) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Les règles de l'Union en matière d'aides d'État, en particulier la condition de l'effet incitatif prévue au point 50 des lignes directrices de 2014, peuvent-elles être interprétées en ce sens qu'il convient de considérer comme compatible avec ces règles un régime d'aides d'État qui permet au producteur d'énergie renouvelable de demander le versement d'une aide après le lancement des travaux de réalisation du projet, lorsque la disposition nationale reconnaît à tout producteur remplissant les conditions légales le droit de bénéficier de l'aide et ne confère pas de pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente sur ce point ?

2) L'effet incitatif d'une aide d'État est-il exclu en tout état de cause lorsque l'investissement justifiant une aide d'État a été réalisé en raison d'une modification des conditions de l'autorisation environnementale, y compris lorsque, comme en l'espèce, le demandeur aurait probablement cessé son activité en cas de non-obtention d'une aide d'État en raison des conditions d'autorisation plus strictes ?

3) Dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, la Commission a, par une décision relative à une aide d'État, déclaré compatible avec le marché intérieur tant un régime d'aide existant que ses modifications envisagées et que l'État a expliqué entre autres qu'il n'appliquait le régime existant que jusqu'à une certaine date, s'agit-il, en cas de poursuite de l'application du régime d'aide existant en vertu de la loi en vigueur au-delà de la date limite indiquée dans les explications fournies par l'État, d'une aide nouvelle au sens de l'article 1er, sous c), du règlement [2015/1589], compte tenu notamment des considérations de la Cour dans l'affaire C-590/14 P (points 49 et 50 de l'arrêt) ?

4) Dans l'hypothèse où la Commission a décidé a posteriori de ne pas soulever d'objections à l'encontre d'un régime d'aide appliqué en violation de l'article 108, paragraphe 3, [TFUE], les personnes qui ont droit au bénéfice d'une aide au fonctionnement ont-elles également le droit de demander le versement de l'aide pour la période antérieure à la décision de la Commission, si les règles nationales en matière de procédure le permettent ?

5) Convient-il de considérer que le demandeur qui, souhaitant bénéficier d'une aide au fonctionnement dans le cadre d'un régime d'aide, a lancé la réalisation d'un projet remplissant des conditions considérées comme compatibles avec le marché intérieur à un moment où le régime d'aide était légalement mis à exécution, mais qui a demandé l'aide d'État à un moment où le régime d'aide avait été prolongé sans que la Commission en ait été informée, a, indépendamment des dispositions de l'article 108, paragraphe 3, [TFUE], droit au bénéfice de l'aide d'État ? »

15. Des observations écrites ont été déposées par Elering, par le gouvernement estonien ainsi que par la Commission. Ces parties ainsi qu'Espo se sont, en outre, exprimées lors de l'audience qui s'est tenue le 16 mars 2022.

IV. Analyse

A. Observations liminaires

16. Je note d'emblée que la présente affaire s'inscrit dans un cadre juridique et factuel complexe caractérisé, notamment, par la présence de plusieurs régimes d'aides d'État, de défaillances à l'obligation de « standstill » prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE et de deux décisions par lesquelles la Commission n'a pas soulevé d'objections à ces régimes.

17. Je relève également que, sur certains points, les questions préjudicielles qui ont été soulevées par la juridiction de renvoi portent sur l'interprétation du droit national. Par ailleurs, cette juridiction interroge la Cour sur certains aspects qui sont essentiellement factuels et plutôt techniques. Or, la Cour ne dispose pas de certaines données nécessaires pour confirmer ou invalider les conclusions préliminaires de ladite juridiction. Sur ces points, il appartiendra donc à cette dernière de prendre la décision finale, à la lumière des orientations que la Cour lui aura fournies.

18. Je rappelle, dans ce contexte, que, lorsque la Cour est saisie d'un renvoi préjudiciel, sa fonction consiste à éclairer la juridiction nationale sur la portée des règles de l'Union afin de permettre à celle-ci de faire une correcte application de ces règles aux faits dont cette juridiction est saisie et non à procéder elle-même à une telle application, et ce d'autant que la Cour ne dispose pas nécessairement de tous les éléments indispensables à cet égard [10].

19. Ces précisions ayant été apportées, il me paraît utile de présenter brièvement les principales caractéristiques du régime estonien d'aides d'État et les aspects principaux des décisions de 2014 et 2017.

20. Le gouvernement estonien a mis en exécution, à partir de l'année 2003, différentes versions d'un régime d'aides afin d'accroître leur part dans la production d'électricité en Estonie [11]. Les aides octroyées visaient principalement à compenser la différence entre les coûts de production et le prix du marché afin d'inciter des entreprises à construire des équipements de production d'énergie renouvelable.

21. Dans ce contexte, ce régime d'aides prévoyait qu'un producteur puisse obtenir du gestionnaire de réseau une aide pour la production d'électricité à partir d'une source d'énergie renouvelable, sous certaines conditions. Premièrement, l'aide était limitée aux nouveaux producteurs entrant sur le marché en utilisant un certain type d'équipements de production d'une puissance prédéfinie. Deuxièmement, le montant de l'aide n'était pas établi par rapport au coût de l'investissement de l'opérateur pour l'installation des équipements de production, mais dépendait de la quantité d'énergie renouvelable produite. Troisièmement, le versement de l'aide était lié non pas au producteur de l'énergie, mais à l'équipement de production, de sorte que, en principe, le même producteur puisse obtenir des aides d'État pour plusieurs installations différentes. Quatrièmement, ledit régime limitait la durée pendant laquelle cette aide pouvait être versée à une période de 12 ans à compter du lancement de la production, ce dernier correspondant à la date à partir de laquelle cet équipement avait fourni pour la première fois de l'électricité au réseau.

[10] Arrêt du 21 juin 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, point 15).

[11] Ce régime n'a pas été qualifié d'aide « existante » au moment de l'adhésion de l'Estonie et a été notifié à la Commission seulement au cours de l'année 2014.

22. Or, il semblerait que les doutes de la juridiction de renvoi quant à l'interprétation de la notion de « lancement de production » soient, en grande partie, à l'origine du présent renvoi préjudiciel. Ainsi, cette juridiction s'interroge, en particulier, sur la question de savoir s'il y a lieu de prendre en compte, en tant que « date de lancement de la production », au sens de l'article 108, paragraphe 3, de l'ELTS, celle du lancement initial de la production dans la centrale ou si la simple substitution d'un « équipement de production » dans la même centrale permet de considérer qu'un nouveau « lancement de la production » a été réalisé. Ladite juridiction estime également que cette question est étroitement liée à l'interprétation qu'il convient d'apporter au terme « équipements de production » auquel fait référence la loi estonienne [12].

23. Si, en effet, comme l'observe la juridiction de renvoi, la réponse aux questions préjudicielles dépendra de la qualification de ces deux notions, il convient de noter que cette question, y compris celle de savoir si *le lancement de la production* peut intervenir également lorsqu'un équipement de production a été, seulement en partie, changé, relève exclusivement du droit national [13].

24. Il est important néanmoins de souligner que, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, le juge national est tenu de respecter les décisions de 2014 et 2017. Je note, à cet égard, que, si la notion de *lancement de la production* n'est pas définie comme telle dans ces décisions, celle-ci a été retenue pour établir le point de départ de la durée pour laquelle une société peut bénéficier d'une aide d'État dans le cadre du régime d'aides en cause. Ainsi, lesdites décisions étaient assorties de différentes conditions pour l'octroi de l'aide, parmi lesquelles figurait – notamment – celle prévoyant que la durée totale de l'aide ne dépasse pas une période de 12 ans à compter du « lancement de production » [14].

25. Je précise également que, selon une jurisprudence constante de la Cour, la portée de l'autorisation octroyée par les décisions de la Commission en matière d'aides d'États est déterminée par référence au régime d'aides notifié par l'État membre concerné [15]. Il convient également d'observer que la disposition pertinente du projet de loi, à savoir l'article 108 de l'ELTS, notifié par les autorités estoniennes à la Commission dans le cadre du régime d'aides autorisé par la décision de 2014, ne laisse aucun doute à cet égard [16].

26. Au vu de ce qui précède, il semblerait, à première vue, et sous réserve des vérifications qu'il convient au juge national d'entreprendre, que le régime d'aides en cause ne permettrait pas de faire droit aux demandes des requérantes (et que c'est à juste titre qu'Elering a refusé leur demande). Je suis ainsi d'avis que les décisions de 2014 et 2017 doivent être interprétées en ce sens que le remplacement d'un équipement de production ne crée pas un « nouveau droit » à une aide d'État et, en tout état de cause, ne fait pas courir une nouvelle période de versement de l'aide de 12 ans.

[12] Cette juridiction estime également qu'elle devra déterminer si la notion d'« équipement de production » non seulement englobe l'ensemble turbine-générateur (à savoir les éléments qui ont été substitués en l'occurrence), mais comprend également le barrage et le canal de dérivation.

[13] Dans le même sens, les questions relatives à la qualification des équipements de production qui ont été soulevées par la juridiction de renvoi sont des questions de fait qui ne peuvent être interprétées que par le juge national.

[14] Voir considérants 62, 73, 109 et 111 de la décision de 2014 et considérant 66 de la décision de 2017.

[15] Arrêt du 16 décembre 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Commission (C-537/08 P, EU:C:2010:769, point 44 et jurisprudence citée).

[16] Le libellé du projet de loi (ELTS) notifié à la Commission prévoyait, à son article 108, qu'« [a]ucune aide n'est versée pour l'électricité produite par un nouvel équipement de production installé sur le même site en remplacement d'un ancien équipement de production si, conformément à la présente loi, l'aide a déjà été versée pendant 12 ans pour l'électricité produite par l'équipement de production à remplacer. Une aide est versée pour l'électricité produite par un équipement de production construit en remplacement d'un ancien équipement de production, jusqu'à ce que 12 ans se soient écoulés depuis le lancement de la production avec l'équipement de production initial ».

27. Il convient d'observer que, par ses première et deuxième questions, la juridiction de renvoi semble interroger la Cour sur la compatibilité de l'ancien régime avec les règles de l'Union en matière d'aides d'État et, partant, sur la légalité même des décisions de 2014 et 2017.

28. Or, il convient de préciser qu'aucune des parties dans la procédure au principal n'a contesté la légalité des décisions de la Commission précitées ou, plus généralement, la légalité du régime d'aides en cause. De même, ni les parties au principal ni les tiers n'ont attaqué les décisions de la Commission dans le délai de deux mois imparti par l'article 263 TFUE. Dans ces conditions, comme le souligne à juste titre le gouvernement estonien, les décisions de la Commission devraient lier les juridictions nationales afin de garantir le principe de sécurité juridique [17].

29. Ces clarifications concernant le régime d'aides en cause et les décisions de la Commission ayant été apportées, il convient à présent d'analyser les questions adressées par la juridiction de renvoi qui portent, en ce qui concerne les première et deuxième questions, sur l'interprétation du critère de l'« effet incitatif » qui constitue une condition préalable pour l'octroi d'une aide d'État à l'énergie et l'environnement. S'agissant des troisième, quatrième et cinquième questions, celles-ci portent sur des aspects procéduraux liés à la juxtaposition des différents régimes d'aides d'État mis en place par la République d'Estonie et les conséquences procédurales du défaut de notification, le cas échéant, de ces régimes à la Commission.

B. Sur la première question préjudicielle

30. Par sa première question, la juridiction de renvoi interroge la Cour, en substance, sur le point de savoir si l'ancien régime est compatible avec le point 50 des lignes directrices de 2014, lequel prévoit qu'une aide est dépourvue d'effet incitatif si la demande d'aide du bénéficiaire a été adressée aux autorités nationales après le début des travaux liés au projet. Cette juridiction demande ainsi à la Cour, de manière plus générale, de se prononcer sur la portée des lignes directrices adoptées par la Commission dans l'hypothèse d'un éventuel conflit avec une décision adoptée par la Commission en matière d'aide d'État.

31. Je rappelle d'emblée que, comme cela a notamment été précisé par la Cour dans l'arrêt Kotnik [18], des actes de la Commission, tels que les lignes directrices, ne sont pas susceptibles de créer des obligations autonomes à la charge des États membres, mais se limitent à établir des conditions visant à assurer la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État, dont la Commission doit tenir compte dans l'exercice de la large marge d'appréciation dont elle dispose en vertu de l'article 107, paragraphe 3, TFUE.

32. En adoptant de telles règles de conduite et en annonçant par leur publication qu'elle les appliquera aux cas concernés par celles-ci, la Commission s'autolimite dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation et ne saurait, en principe, se départir de ces règles sous peine de se voir sanctionner, le cas échéant, au titre d'une violation de principes généraux du droit, tels que l'égalité de traitement ou la protection de la confiance légitime [19]. Cela signifie en pratique que, si un État membre notifie un projet d'aide d'État qui est conforme aux lignes directrices, la Commission doit, en principe, autoriser ce projet. Toutefois, les États membres conservent la

[17] Arrêt du 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, point 25).

[18] Arrêt du 19 juillet 2016, Kotnik e.a. (C-526/14, EU:C:2016:570, point 44).

[19] Arrêt du 19 juillet 2016, Kotnik e.a. (C-526/14, EU:C:2016:570, point 40).

possibilité de notifier à la Commission des projets d'aide d'État qui ne satisfont pas aux critères prévus par cette communication et la Commission peut autoriser de tels projets dans des circonstances exceptionnelles [20].

33. Il découle de ce qui précède que la Commission conserve la liberté de déclarer compatible avec le marché intérieur un régime d'aide pour lequel le respect de la condition de l'effet incitatif est assuré autrement que par l'introduction de la demande avant le lancement des travaux. En l'occurrence, la Commission, en prenant en considération une série d'autres critères ainsi que les effets économiques concrets du régime d'aide en cause, a estimé que celui-ci contenait un « effet incitatif » nonobstant le fait que la demande d'aide d'un bénéficiaire peut être formulée après le début des travaux.

34. À cet égard, la Commission a constaté que, dans des conditions normales du marché (et en l'absence d'aides d'État), les entreprises concernées ne seraient pas incitées à construire des équipements de production d'énergie renouvelable, car ces derniers ne seraient pas compétitifs. Ainsi, les aides octroyées visaient principalement à compenser la différence entre les coûts de production et le prix du marché afin d'inciter des entreprises à construire de tels équipements. Par ailleurs, la Commission a souligné que le régime d'aide en cause a pour caractéristique essentielle que le dispensateur de l'aide est dépourvu de tout pouvoir d'appréciation quant à l'octroi de l'aide, dès lors que le demandeur de celle-ci remplit les conditions énoncées par la loi. Ainsi, la Commission a conclu que ce régime remplissait les conditions de l'effet incitatif, en constatant que, en l'absence de ces aides, le lancement de nouveaux projets concernant les énergies renouvelables ne se ferait pas avec l'ampleur et la célérité requises [21].

35. Eu égard à ce qui précède, je propose de répondre à la première question préjudicielle que la condition de l'effet incitatif prévue au point 50 des lignes directrices de 2014 ne s'oppose pas à ce qu'un producteur d'énergie renouvelable puisse demander le versement d'une aide d'État après le lancement des travaux de réalisation d'un projet, à condition, toutefois, que toutes les autres conditions énoncées dans la décision de la Commission approuvant la compatibilité du régime d'aide concerné soient remplies.

C. Sur la deuxième question préjudicielle

36. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si l'effet incitatif des aides d'État est, en tout état de cause, exclu si l'investissement donnant lieu à cette aide a été effectué en raison d'une modification des conditions d'une autorisation environnementale, y compris dans les cas où, en l'absence de l'aide d'État, la requérante aurait probablement cessé ses activités en raison de conditions d'autorisation plus strictes.

37. En d'autres termes, cette question porte sur l'existence d'un effet incitatif dans l'hypothèse où le remplacement d'un équipement de production est la conséquence d'un changement du cadre juridique qui encadre de tels investissements.

38. Je note d'abord que ladite question ne concerne que l'une des requérantes, à savoir Veejaam, qui a été contrainte au cours de l'année 2015 de remplacer son équipement de production par un nouveau en raison des modifications de la loi estonienne qui ne permettaient plus à l'ancien équipement de production de fournir efficacement de l'électricité.

[20] Arrêt du 19 juillet 2016, Kotnik e.a. (C-526/14, EU:C:2016:570, points 43 à 45).

[21] Voir considérant 64 de la décision de 2014 et considérants 62 et 63 de la décision de 2017.

39. En ce qui concerne, ensuite, l'effet incitatif, les décisions de 2014 et 2017 renvoient au point 49 des lignes directrices de 2014, qui prévoit que les aides à l'environnement et à l'énergie ne peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur que si elles ont un effet incitatif.

40. Pour vérifier si l'aide a un effet incitatif, une comparaison est effectuée entre, d'une part, le scénario hypothétique où l'aide est accordée à l'entreprise et, d'autre part, le scénario « contrefactuel » ne prévoyant aucun versement d'aide. Lors de l'élaboration de ce dernier scénario, il convient de tenir compte de tous les éléments objectifs de fait, tels que les exigences environnementales, qui ont une incidence sur la rentabilité d'une unité de production concrète. L'autorité responsable de l'octroi de l'aide est alors tenue de vérifier la crédibilité du scénario « contrefactuel » et de confirmer que l'aide possède l'effet incitatif requis.

41. Je relève, à cet égard, qu'il ne ressort pas des lignes directrices de 2014 que le fait de réaliser un investissement pour se conformer à une modification des conditions d'obtention d'une autorisation environnementale conduirait à exclure l'existence, dans tous les cas, d'un effet incitatif de l'aide. Il en va de même de la décision de 2014, qui n'a pas prévu spécifiquement le cas de figure envisagé par la deuxième question préjudicielle, à savoir l'hypothèse d'un investissement lié à des conditions plus strictes imposées par le droit national.

42. Sous réserve des observations qui suivent, je suis donc d'avis que l'effet incitatif des aides d'État n'est pas exclu si l'investissement donnant lieu à une aide d'État a été effectué en raison d'une modification des conditions d'une autorisation environnementale (notamment lorsque l'aide initiale est devenue insuffisante en raison d'une modification des exigences environnementales).

43. Je souligne, à cet égard, que la juridiction de renvoi considère que la solution des affaires au principal dépendra de la question de savoir s'il y a lieu de prendre en compte, en tant que « date de lancement de la production », au sens de l'article 108, paragraphe 3, de l'ELTS, celle du lancement initial de la production dans la centrale ou si la simple substitution d'un « équipement de production » dans la même centrale permet de considérer qu'un nouveau « lancement de la production » a été réalisé [22]. La réponse à cette question permettra d'établir si Veejaam peut prétendre au versement d'une nouvelle aide d'État, alors qu'elle avait déjà bénéficié d'une telle aide pour la durée de 12 ans prévue par le régime estonien pour un équipement initialement installé dans la même centrale hydroélectrique et faisant l'objet d'un remplacement.

44. Or, comme cela a été mentionné aux points 23 à 25 des présentes conclusions, si ladite question concerne le droit national et relève du pouvoir d'appréciation du juge national, ce dernier est tenu de respecter les conditions attachées aux décisions de 2014 et 2017. Je rappelle, à cet égard, que le versement d'aide d'État sur la base des décisions de 2014 et 2017 est soumis à un certain nombre de conditions, y compris celle prévoyant que la durée de l'aide octroyée soit limitée à une période de 12 ans.

45. Enfin, il est également important de noter qu'il découle des objectifs du régime estonien, tel qu'approuvé par la Commission, que celui-ci vise à faciliter l'entrée sur le marché des énergies renouvelables de nouveaux opérateurs. Il ne ressort nullement des décisions de 2014 et 2017 que l'objectif de ce système serait de soutenir de manière permanente (ou du moins pour une période supérieure à celle de 12 ans qui a été prévue par ce régime) des producteurs ayant déjà reçu une aide d'État pour procéder à des investissements en énergies renouvelables. Ainsi, outre le risque de

[22] Voir point 22 des présentes conclusions.

surcompensation, admettre que chaque remplacement d'équipement contribuerait à faire courir une nouvelle période d'aide de 12 ans aurait comme résultat que les entreprises concernées reçoivent des subventions de manière automatique et (quasi-) ininterrompue tout en éliminant ainsi tout risque commercial.

46. Le fait que, en l'occurrence, la substitution du matériel était due à une modification du cadre juridique qui encadre de tels investissements est sans incidence sur le constat qui précède. En effet, si l'approche de Veejaam était accueillie, cela signifierait que l'octroi des aides d'État pourrait entièrement dépendre de l'initiative législative ou réglementaire des États membres, sans prendre en considération le cadre décisionnel de la Commission, une solution qui ne serait pas conforme aux règles du droit de l'Union en matière d'aides d'État.

47. Il ressort de ce qui précède qu'il revient, en principe, à la juridiction de renvoi d'examiner, au vu des faits de l'espèce, la crédibilité du scénario « contrefactuel » présenté par Veejaam dans sa demande d'aide, et notamment la possibilité que cette dernière ait cessé son activité en cas de non-obtention de l'aide en raison des nouvelles conditions plus strictes. Néanmoins, dans le cadre de cet examen, cette juridiction est liée par les décisions de 2014 et 2017, et notamment la condition liée à la limite de la durée maximale de l'aide qui est fixée à 12 ans.

48. Dans ces conditions, je propose de répondre à la deuxième question préjudicielle en ce sens que l'effet incitatif d'une aide d'État n'est pas exclu lorsque l'investissement justifiant cette aide a été réalisé en raison d'une modification des conditions de l'autorisation environnementale, notamment lorsque le demandeur aurait cessé son activité en cas de non-obtention d'une aide d'État en raison des conditions d'autorisation plus strictes, sous réserve que l'aide octroyée remplisse les conditions imposées par la décision de la Commission approuvant la compatibilité du régime d'aide concerné.

D. Sur la troisième question préjudicielle

49. La troisième question vise à établir si la République d'Estonie a mis en exécution une aide nouvelle sans l'autorisation de la Commission.

50. Je rappelle qu'il ressort de la décision de 2014, ainsi que des informations dont dispose la Cour, que la République d'Estonie avait envisagé de maintenir l'ancien régime jusqu'au 31 décembre 2014, date à laquelle le nouveau régime, caractérisé par un système de mise en concurrence entre les opérateurs et ouvert également aux producteurs ayant lancé leur activité après le 1er mars 2013, aurait dû entrer en vigueur [23]. Or, l'entrée en vigueur de ce nouveau régime a été retardée et, par conséquent, l'ancien régime était encore d'application en Estonie au moment où Veejaam et Espo, au cours de l'année 2016, ont présenté leur demande d'aide à Elering. Dans la décision de 2017, la Commission, tout en constatant que la mise en œuvre de l'ancien régime au-delà du 31 décembre 2014 constituait une violation de l'obligation de « standstill » prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE [24], a déclaré, une deuxième fois, la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur, en autorisant la prorogation de l'ancien régime d'aides jusqu'au 31 décembre 2016.

[23] Voir considérants 27, 28 et 106 de la décision de 2014.

[24] Voir considérants 29, 31 et 96 de la décision de 2017.

51. Dans ce contexte, la juridiction de renvoi s'interroge sur la question de savoir si la prorogation de la mise en œuvre de l'ancien régime, lequel était devenu une « aide existante » grâce à l'approbation opérée par la décision de 2014, au-delà de la date indiquée à la Commission constitue une « aide nouvelle », au sens de l'article 1er, sous c), du règlement 2015/1589.

52. Il convient de noter, en premier lieu, qu'il existe une différence tant d'ordre matériel que procédural, dans le droit de l'Union, entre les « aides existantes » et les « aides nouvelles ». D'une part, est qualifiée d'« aide existante » une mesure étatique qui relève de l'un des cinq types d'aides existantes énoncés à l'article 1er, sous b), du règlement 2015/1589[25]. D'autre part, l'article 1er, sous c), de ce règlement définit une aide nouvelle comme « tout régime d'aides ou toute aide individuelle, qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante ». La qualification d'une mesure en tant qu'aide existante ou aide nouvelle détermine, par ailleurs, la procédure sur laquelle la Commission se fonde pour vérifier sa compatibilité avec le marché intérieur.

53. En vertu de l'article 108, paragraphe 1, TFUE, une aide existante peut être mise à exécution régulièrement tant que la Commission n'a pas constaté son incompatibilité. En revanche, le paragraphe 3 de cet article exige que les projets d'aide nouvelle[26] soient notifiés à la Commission et ne puissent être mis à exécution avant que la procédure n'ait abouti à une décision finale[27]. Ainsi, contrairement aux aides nouvelles, qui sont considérées comme « illégales », lorsqu'un État membre les octroie en violation de l'obligation de suspension prévue à ce paragraphe, une aide existante doit être considérée comme légale aussi longtemps que la Commission, dans le cadre de l'examen permanent prévu à l'article 108, paragraphe 1, TFUE, n'a pas constaté son incompatibilité avec le marché intérieur[28].

54. Il convient d'observer, en second lieu, qu'il ressort de la décision de 2014 que la Commission a autorisé l'ancien régime d'aides comme étant compatible avec le marché intérieur, sur la base d'un certain nombre d'engagement pris par la République d'Estonie, dont notamment celui de limiter l'application de ce régime jusqu'au 31 décembre 2014[29]. Je note, à cet égard que la juridiction de renvoi constate elle-même, dans sa décision de renvoi, que la République d'Estonie a prolongé le régime existant d'aides sans l'approbation de la Commission et donc en violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE. La Commission a également, dans sa décision de 2017, déclaré que, en poursuivant le régime d'aides existant après le 1er janvier 2015 et en permettant ainsi à de nouveaux producteurs de rejoindre le régime, les autorités estoniennes ont introduit la mesure d'aide en question avant la décision finale de la Commission[30].

55. Or, selon une jurisprudence constante de la Cour, l'autorisation donnée par la Commission de mettre en œuvre une aide compatible avec le marché intérieur ne vaut que pour autant que l'État membre respecte les engagements qu'il a consentis, qui font partie intégrante de la mesure

[25] Dans le cas d'espèce, le type d'aide existante pertinent est celui défini à l'article 1er, point b), ii), de ce règlement.

[26] Y compris les projets visant à modifier une aide existante, étant donné que la modification d'une aide existante constitue une aide nouvelle au sens de l'article 1er, sous c), du règlement 2015/1589.

[27] Arrêt du 26 octobre 2016, DEI et Commission/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, point 45).

[28] Arrêt du 18 novembre 2010, NDSHT/Commission (C-322/09 P, EU:C:2010:701, point 52).

[29] Cette position est contestée par Elering, qui tire une interprétation différente de la décision de 2014. Ainsi, Elering soutient que l'ancien régime n'avait pas prévu de date d'expiration et qu'il ne ressortirait pas de la décision de 2014 que la Commission ait subordonné l'approbation de l'ancien régime à la condition que celui-ci aurait dû expirer le 31 décembre 2014 ou qu'il aurait dû être remplacé par le nouveau régime. Il s'ensuivrait que la République d'Estonie a légitiment pu ne pas mettre en exécution les modifications approuvées par ladite décision et continuer de mettre à exécution l'ancien régime d'aides approuvé par cette décision.

[30] Voir sous-section 3.2 de la décision de 2017.

autorisée. En l'absence de tels engagements en droit national, il appartient à l'État membre de modifier sa législation de manière appropriée afin de pouvoir respecter les engagements qu'il propose et, partant, de rester dans les limites de l'autorisation accordée par la Commission [31].

56. À cet égard, il y a lieu de relever que, dans l'arrêt DEI et Commission/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797), qui est d'ailleurs expressément mentionné par la juridiction de renvoi dans sa troisième question, la Cour a considéré que la durée de validité d'une aide existante constitue un élément de nature à influencer l'évaluation, par la Commission, de la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur [32]. Dans ces conditions, la prolongation de la durée de validité d'une aide existante doit être considérée comme une modification d'une aide existante et constitue, dès lors, en application de l'article 1er, sous c), du règlement 2015/1589, une aide nouvelle [33].

57. Partant, il convient de répondre à la troisième question que, lorsque la Commission a, par une décision relative à une aide d'État, déclaré compatible avec le marché intérieur tant un régime d'aides existant que ses modifications envisagées, mais que l'État membre ne se conforme pas à son engagement de n'appliquer ce régime que jusqu'à une certaine date, l'application dudit régime au-delà de cette date est considérée comme une « aide nouvelle », au sens de l'article 1er, sous c), du règlement 2015/1589.

E. Sur les quatrième et cinquième questions préjudicielles

58. Par ses quatrième et cinquième questions, la juridiction de renvoi s'interroge sur les effets d'une éventuelle violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE par rapport aux demandes d'aides d'État formulées par les requérantes pendant la période où ces aides pourraient être considérées comme illégales. Ces questions se posent, en substance, dans l'hypothèse où la Cour devait considérer que l'ancien régime constituait, pendant la période allant des années 2015 à 2017, une aide nouvelle et donc illégale. Au vu de la réponse que je propose d'apporter à la troisième question préjudicielle, je considère qu'il y a lieu de répondre aux quatrième et cinquième questions préjudicielles.

59. Ainsi, la quatrième question vise à déterminer si Veejaam et Espo pourraient bénéficier de l'aide déjà à partir de l'introduction de leur demande, pendant l'année 2016, ou seulement à compter de la date d'adoption de la décision de 2017. Quant à la cinquième question, elle est liée à la situation particulière d'Espo. En effet, cette société a demandé de pouvoir bénéficier de l'aide à un moment où celle-ci (à savoir en 2016) pourrait être considérée comme illégale, alors que la réalisation de l'investissement, au cours de l'année 2009, pourrait être couvert par l'autorisation de la décision de 2014.

60. Au vu de leur connexité, je propose de traiter ces questions conjointement.

[31] Arrêt du 15 octobre 2015, Iglesias Gutiérrez et Rion Bea (C-352/14 et C-353/14, EU:C:2015:691, points 28 et 29).

[32] Arrêt du 26 octobre 2016, DEI et Commission/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, point 49 ainsi que jurisprudence citée).

[33] Arrêt du 26 octobre 2016, DEI et Commission/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, point 50 ainsi que jurisprudence citée).

61. À titre liminaire, je relève que la Commission considère que les quatrième et cinquième questions sont hypothétiques et, par conséquent, irrecevables au vu du fait que les requérantes n'auraient pas droit aux aides que ce soit en vertu de l'ancien ou du nouveau régime d'aides, parce qu'elles avaient déjà reçu des aides pendant une période de 12 ans.

62. Certes, il est vrai que les requérantes ne semblent pas avoir droit au versement de nouvelles aides – notamment pour le motif invoqué par la Commission [34]. Il n'en reste pas moins que la réponse à la question de savoir si les requérantes pourraient bénéficier de l'aide dépendra, in fine, de l'interprétation de certains éléments factuels et de l'interprétation du régime estonien qui relève du seul droit national. Je considère donc qu'il y a lieu de répondre à ces questions, tout en soulignant néanmoins que lesdites réponses présupposent que les conditions attachées aux décisions de 2014 et 2017 soient respectées.

63. Je rappelle qu'il résulte de la qualification de l'ancien régime d'« aide nouvelle » en raison de la violation de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE que cette aide était « illégale » entre les années 2015 et 2017. Ladite aide n'est devenue une « aide existante » (et donc « légale ») que le 6 décembre 2017, date à laquelle sa prolongation a été déclarée compatible avec le marché intérieur par la décision de la Commission [35].

64. Selon une jurisprudence constante, la décision d'approbation de la Commission n'a pas pour conséquence de régulariser, a posteriori, les mesures d'aide non notifiées et contraires à l'article 108, paragraphe 3, TFUE [36]. La Cour a ainsi jugé que l'illégalité d'une mesure d'aide (ou d'une partie de cette mesure) en raison de la violation de l'obligation de notification n'est pas affectée par le fait que ladite mesure a été jugée compatible avec le marché commun par une décision finale de la Commission [37]. Toute autre interprétation conduirait à favoriser l'inobservation de l'article 108, paragraphe 3, troisième phrase, TFUE et priverait cet article de son effet utile [38]. En effet, si, dans le cadre d'un projet d'aide, compatible ou non avec le marché intérieur, le fait de ne pas respecter l'article 108, paragraphe 3, TFUE n'entraînait pas davantage de risques ou de sanctions que le respect de cette même disposition, l'incitation des États membres à notifier et à attendre une décision relative à la compatibilité serait considérablement réduite, et il en irait de même de l'étendue du contrôle de la Commission par voie de conséquence [39].

65. Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'irrégularité procédurale persiste indépendamment de toute compatibilité éventuelle des aides avec le marché intérieur. Ainsi, le droit de l'Union exige, d'une part, des juridictions nationales qu'elles prennent les mesures appropriées pour remédier efficacement aux effets de l'illégalité et notamment de protéger les droits des particuliers contre les infractions résultant de l'illégalité de l'aide. D'autre part, le juge national est tenu, en application du droit de l'Union, d'ordonner au bénéficiaire de l'aide le paiement d'intérêts au titre de la période d'illégalité de cette aide [40]. Cette obligation incombant au juge national résulte du fait que la mise à exécution d'une aide en violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE procure au bénéficiaire de celle-ci un avantage indu consistant, d'une part, dans le non-versement des intérêts qu'il aurait acquittés sur le montant en cause de

34 Voir points 24 à 26 des présentes conclusions.

35 Voir, en ce sens, arrêt du 21 octobre 2003, van Calster e.a. (C-261/01 et C-262/01, EU:C:2003:571, point 56).

36 Arrêt du 19 mars 2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, point 76).

37 Arrêt du 21 octobre 2003, van Calster e.a. (C-261/01 et C-262/01, EU:C:2003:571, point 62).

38 Arrêt du 24 novembre 2020, Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, point 21 et jurisprudence citée).

39 Arrêt du 24 novembre 2020, Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, point 23 et jurisprudence citée).

40 Arrêt du 5 mars 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, point 134 et jurisprudence citée).

l'aide s'il avait dû emprunter ce montant sur le marché dans l'attente de l'adoption de la décision finale de la Commission, et, d'autre part, dans l'amélioration de sa position concurrentielle face aux autres opérateurs du marché pendant la période d'illégalité de l'aide concernée [41].

66. Or, il convient d'observer que, dans la présente affaire, aucune aide n'a été versée aux requérantes pendant « la période d'illégalité » (entre les années 2015 et 2017) en relation avec leurs demandes présentées au cours de l'année 2016 [42]. Par conséquent, ces sociétés ne seraient pas tenues de rembourser des intérêts sur des sommes qui n'ont jamais été perçues (au titre de ces demandes). Se pose donc la question de savoir si, dans un tel cas, les autorités estoniennes peuvent verser cette aide de manière rétroactive en prenant comme point de départ non pas la date de la décision de 2017, mais celle de la date de la demande du versement de l'aide au cours de l'année 2016, dans la mesure où le droit national permettrait une telle démarche.

67. Pour les raisons qui suivent, je suis d'avis qu'il convient de répondre par l'affirmative à cette question.

68. Il convient de rappeler que l'article 108, paragraphe 3, TFUE a pour objectif de garantir qu'une aide incompatible avec le marché intérieur ne sera jamais mise à exécution et que seules des aides compatibles sont mises à exécution. Ainsi, cet objectif est atteint, dans un premier temps, provisoirement, au moyen de l'interdiction édictée par cette disposition, et, dans un second temps, définitivement, au moyen de la décision finale de la Commission, qui, lorsqu'elle est négative, fait obstacle pour l'avenir à la mise en œuvre du projet d'aide notifié [43].

69. Cependant, lorsque la Commission adopte une décision positive et constate que le régime d'aide mis en œuvre est bien un régime d'aide compatible, l'aide illégale ne risque pas de porter atteinte aux personnes concernées et d'engendrer une distorsion de la concurrence, ce qui, par ailleurs, rend superflu l'objectif de prévention de la mise en œuvre d'une aide incompatible poursuivi par l'article 108, paragraphe 3, TFUE. L'effet utile de cette disposition ne serait donc pas remis en cause par une décision d'octroyer cette aide rétroactivement.

70. Par ailleurs, je considère que, en l'occurrence, permettre à la République d'Estonie de pouvoir faire droit à une demande de versement d'une aide déclarée compatible par la Commission, y compris pour la période antérieure à cette décision, permettrait de garantir l'absence de distorsion de la concurrence sur le marché ; cela, notamment au vu du fait que, en l'espèce, certains opérateurs semblent avoir continué à percevoir des aides pendant la période de l'illégalité au titre de l'ancien régime. Ainsi, ces derniers sont tenus, en principe, au vu de la jurisprudence citée au point 65 des présentes conclusions, non pas de restituer l'aide, mais uniquement de verser des intérêts au titre de l'aide perçue pendant cette période. Or, ne pas permettre à des opérateurs qui n'ont pas perçu des aides de ne pas en percevoir rétroactivement (au titre du même régime et pendant la même période), alors même qu'ils pourraient y prétendre sur la base d'une décision de la Commission ayant jugé l'aide compatible, risquerait de créer une inégalité de traitement qui aboutirait à une distorsion de la concurrence.

71. S'agissant, enfin, de la situation d'Espo qui a installé, au cours de l'année 2009, un équipement de production mais qui a uniquement demandé l'aide en cause pour l'électricité produite par cet équipement pendant l'année 2016, la juridiction de renvoi cherche à savoir si le fait que cette

41 Arrêt du 5 mars 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, point 132 et jurisprudence citée).

42 Le cas particulier d'Espo, qui a continué de percevoir l'aide au titre de l'ancien régime pendant la période 2015-2016, est traité au point 75 des présentes conclusions.

43 Arrêt du 12 février 2008, CELF et ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, points 47 et 48).

demande a été introduite à une date qui n'était pas couverte par la décision de 2014 entraînerait le rejet de la demande de celle-ci, alors même que cette société pourrait être éligible au bénéfice de l'ancien régime, approuvé par la décision de 2014. Se poserait, ainsi, selon cette juridiction, la question de déterminer si l'interdiction de mise à exécution des aides prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE serait de sorte à faire obstacle à une telle demande, si le droit national le permettait.

72. Si, pour les raisons citées ci-dessus, je considère que l'article 108, paragraphe 3, TFUE ne s'oppose pas à ce que la République d'Estonie fasse droit à une telle demande dans la mesure où le droit national le permettrait, il n'en reste pas moins que la juridiction de renvoi est tenue de respecter les décisions de 2014 et 2017.

73. Il convient de noter, premièrement, que la formulation de la question, telle que celle-ci a été posée par la juridiction de renvoi, semble se fonder sur la prémisse selon laquelle Espo aurait eu droit à l'aide pour l'installation de l'équipement de production au cours de l'année 2009, ce qui ne semble pas être le cas sur la base des décisions de 2014 et 2017, au vu du fait que cette société aurait déjà perçu l'aide prévue par le régime estonien pour la durée maximale de 12 ans.

74. Deuxièmement, il convient d'observer qu'Espo semblerait, en effet, avoir perçu des aides pour cette nouvelle installation à partir de l'année 2009 (date de son installation) et jusqu'à l'année 2015 (date de la fin de la période maximale d'octroi des aides de 12 ans) [44].

75. Troisièmement, il revient au juge national d'examiner la mesure dans laquelle Espo doit verser des intérêts pour la période comprise entre les années 2014 et 2015, dès lors que l'aide perçue constituait une aide illégale. Ainsi, à la différence de Veejaam, qui n'aurait pas bénéficié de l'aide relative à sa demande de 2016, il ressort de la demande préjudicielle qu'Espo a bénéficié de l'aide pendant la période comprise entre le 1er avril 2004 et le 31 décembre 2015. Ainsi, conformément à la jurisprudence figurant au point 65 des présentes conclusions, si cette société n'était pas tenue de rembourser le capital reçu, se poserait la question de l'éventuel paiement d'intérêts au titre de la période d'illégalité de l'aide.

76. Au vu de ce qui précède, je propose de répondre aux quatrième et cinquième questions que, lorsque la Commission décide de ne pas soulever d'objections à l'encontre d'un régime d'aides d'État appliqué en violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, les personnes qui ont droit au bénéfice d'une aide au fonctionnement peuvent demander le versement de l'aide pour la période antérieure à la décision de la Commission si les règles procédurales nationales le permettent, à condition, toutefois, que toutes les autres conditions énoncées dans cette décision soient remplies.

[44] Voir point 8 des présentes conclusions.

V. Conclusion

77. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Riigikohus (Cour suprême, Estonie) de la manière suivante :

1) La condition de l'effet incitatif prévue au point 50 des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 ne s'oppose pas à ce qu'un producteur d'énergie renouvelable puisse demander le versement d'une aide d'État après le lancement des travaux de réalisation d'un projet, à condition, toutefois, que toutes les autres conditions énoncées dans la décision de la Commission approuvant la compatibilité du régime d'aide concerné soient remplies.

2) L'effet incitatif d'une aide d'État n'est pas exclu lorsque l'investissement justifiant cette aide a été réalisé en raison d'une modification des conditions de l'autorisation environnementale, notamment lorsque le demandeur aurait cessé son activité en cas de non-obtention de ladite aide en raison des conditions d'autorisation plus strictes, à condition que l'aide octroyée remplisse les conditions imposées par la décision de la Commission approuvant la compatibilité du régime d'aide concerné.

3) Lorsque la Commission a, par une décision relative à une aide d'État, déclaré compatible avec le marché intérieur tant un régime d'aides existant que ses modifications envisagées, mais que l'État membre ne se conforme pas à son engagement de n'appliquer le régime d'aides que jusqu'à une certaine date, l'application de ce régime d'aides au-delà de cette date est considérée comme une « aide nouvelle », au sens de l'article 1er, sous c), du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil, du 13 juillet 2015, portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4) Lorsque la Commission décide de ne pas soulever d'objections à l'encontre d'un régime d'aides d'État appliqué en violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, les personnes qui ont droit au bénéfice d'une aide au fonctionnement peuvent demander le versement de l'aide pour la période antérieure à la décision de la Commission si les règles procédurales nationales le permettent, à condition, toutefois, que toutes les autres conditions énoncées dans cette décision soient remplies.