Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. RANTOS
van 2 juni 2022 [1]

Zaak C-470/20

AS Veejaam,
OÜ Espo
tegen
AS Elering

[verzoek van de Riigikohus (hoogste rechterlijke instantie, Estland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 108, lid 3, VWEU – Verordening (EU) 2015/1589 – Artikel 1, onder c) – Door de lidstaten toegekende steun – Steun voor hernieuwbare energie – Ondernemingen die hernieuwbare elektriciteit opwekken in waterkrachtcentrales en steun voor hernieuwbare energie hebben ontvangen voor de door hun hydrogeneratoren opgewekte elektriciteit – Stimulerend effect van steun die na aanvang van de werkzaamheden aan het project is aangevraagd”

I. Inleiding

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 108, lid 3, VWEU, artikel 1, onder c), van verordening (EU) 2015/1589 [2] en punt 50 van de richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (hierna: „richtsnoeren van 2014”) [3].

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van gedingen tussen twee producenten van hernieuwbare energie, te weten de vennootschappen Veejaam en Espo (hierna: „verzoeksters”), enerzijds, en Elering, de Estse autoriteit die is belast met de toekenning van steun voor hernieuwbare energie, anderzijds. Deze gedingen hebben betrekking op de door deze vennootschappen ingediende aanvragen tot betaling van de steun voor hernieuwbare energie waarin de Estse regelgeving voorziet.

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[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).

[3] PB 2014, C 200, blz. 1.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

3. Artikel 1 van verordening 2015/1589, met als opschrift „Definities", bepaalt:

„Voor de toepassingen van deze verordening wordt verstaan onder:

[…]

b) ‚bestaande steun',

i) onverminderd […] bijlage IV, […] aanhangsel, bij de Akte van toetreding van […] Estland, […] alle steun die voor de inwerkingtreding van het VWEU in de respectieve lidstaat bestond, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die vóór de inwerkingtreding van het VWEU in de respectieve lidstaat tot uitvoering zijn gebracht en die na de inwerkingtreding nog steeds van toepassing zijn;

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

iii) steun die geacht wordt te zijn goedgekeurd overeenkomstig artikel 4, lid 6, van verordening (EG) nr. 659/1999[4] of artikel 4, lid 6, van deze verordening, dan wel vóór [verordening nr. 659/1999] maar in overeenstemming met de onderhavige procedure;

[…]

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

[…]"

4. De punten 49 en 50 van de richtsnoeren van 2014 luiden:

„(49) Milieu- en energiesteun kan alleen met de interne markt verenigbaar worden verklaard indien deze een stimulerend effect heeft. Van een stimulerend effect is sprake wanneer de steun de begunstigde ervan ertoe aanzet zijn gedrag zodanig te veranderen dat het niveau van milieubescherming toeneemt of een betrouwbare, betaalbare en duurzame energiemarkt beter gaat functioneren, een gedragsverandering die deze zonder de steun niet zou doorvoeren. De steun mag niet de kosten subsidiëren van een activiteit die een onderneming sowieso zou moeten maken, noch mag deze een vergoeding zijn voor het normale zakelijke risico van een economische activiteit.

4 Verordening van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB 1999, L 83, blz. 1).

(50) Volgens de Commissie heeft de steun voor de begunstigde geen stimulerend effect in alle gevallen waarin de werkzaamheden aan het project reeds zijn aangevangen voordat de begunstigde bij de nationale autoriteiten een steunaanvraag heeft ingediend. In die gevallen waarin een begunstigde een project begint uit te voeren voordat hij een steunaanvraag heeft ingediend, zal alle steun voor dat project niet als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd."

5. Bij haar besluit van 28 oktober 2014 betreffende een steunregeling voor elektriciteit uit hernieuwbare bronnen en efficiënte warmte-krachtkoppeling (steunmaatregel SA.36023)[5] (hierna: „besluit van 2014"), heeft de Europese Commissie vastgesteld dat voor de Estse steunregeling weliswaar de in artikel 108, lid 3, VWEU vastgelegde verplichting niet was nagekomen, maar dat deze regeling verenigbaar was met artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

6. Bij haar besluit van 6 december 2017 betreffende de wijzigingen van de Estse steunregeling voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen en efficiënte warmte-krachtkoppeling (steunmaatregel SA.47354)[6] (hierna: „besluit van 2017"), heeft de Commissie weliswaar vastgesteld dat Estland de wijzigingen van de steunregeling die onderwerp was van het besluit van 2014 in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU had doorgevoerd, maar dat de uit deze wijzigingen voortvloeiende steunregeling verenigbaar was met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, VWEU (hierna samen: „besluiten van 2014 en 2017").

B. Ests recht

7. De §§ 59, 59[1] en 108 van de elektrituruseadus (wet op de elektriciteitsmarkt) (*Riigi Teataja* van 30 juni 2015; hierna: „ELTS") bepalen:

„§ 59. Steun

(1) De producent heeft recht op steun van de transmissiesysteembeheerder voor:

1) de productie van elektriciteit uit een hernieuwbare energiebron met een productie-installatie waarvan het nettovermogen niet meer dan 100 MW bedraagt;

[…]

§ 59[1]. Voorwaarden voor de steun

(1) Voor het verkrijgen van de in § 59 van deze wet bedoelde steun gelden de volgende voorwaarden:

1) de elektriciteit wordt opgewekt met een productie-installatie die voldoet aan de vereisten in deze wet en de netcode;

[…]

[5] PB 2015, C 44, blz. 2.

[6] PB 2018, C 121, blz. 7.

(2) De producent ontvangt geen steun:

[…]

4) indien hij niet over de noodzakelijke milieuvergunningen voor de productie van elektriciteit beschikt of niet voldoet aan de voorwaarden die aan deze vergunningen zijn verbonden;

(3) De in § 59, lid 2, van deze wet bedoelde aanvraag bevat de details van de productie-installaties, de gegevens die de wetgeving vereist voor het verkrijgen van steun en de door de transmissiesysteembeheerder vereiste informatie […]

[…]

§ 108. Subsidiabiliteitsperiode

(1) De in § 59, lid 1, punten 1) tot en met 4), van deze wet bedoelde steun kan worden betaald gedurende een periode van twaalf jaar na aanvang van de productie […]

[…]

(3) De hierboven bedoelde datum van de aanvang van de productie is de datum waarop de aan de vereisten beantwoordende productie-installatie voor de eerste keer elektriciteit levert aan het net of aan een directe lijn.

[…]”

III. Hoofdgedingen, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

8. Verzoeksters zijn twee vennootschappen die staatssteun hebben ontvangen voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen in Estland.[7] Na de vervanging van de productie-installaties waarvoor zij deze steun aanvankelijk hadden ontvangen[8], hebben deze vennootschappen nieuwe steunaanvragen ingediend[9], die door Elering zijn afgewezen op grond dat zij niet voldeden aan de voorwaarden van de staatssteunregeling voor hernieuwbare energie (hierna: „betrokken steunregeling”). In die regeling werd namelijk bepaald dat de betrokken steun enkel kon worden toegekend, ten eerste, voor elektriciteit die werd opgewekt door een volledig nieuwe productie-installatie en, ten tweede, om de markttoegang voor nieuwe producenten te vergemakkelijken en niet om elektriciteitsproducenten permanent te ondersteunen.

9. Verzoeksters hebben tegen de besluiten van Elering beroepen ingesteld bij de Tallinna Halduskohus (bestuursrechter Tallinn, Estland). Bij beslissingen van 10 en 27 oktober 2017 heeft die rechterlijke instantie deze beroepen verworpen. De vennootschappen hebben tegen deze

[7] Veejaam heeft van 2001 tot en met 2015 in een waterkrachtcentrale elektriciteit opgewekt met behulp van twee productie-installaties met een vermogen van respectievelijk 100 en 200 kW. Van 2001 tot en met 2012 heeft Veejaam steun voor hernieuwbare energie ontvangen waarin werd voorzien door de in het hoofdgeding aan de orde zijnde Estse steunregeling. Espo heeft in een waterkrachtcentrale energie opgewekt met behulp van een turbine met een vermogen van 15 kW. In 2009 heeft zij een nieuwe turbine met een vermogen van 45 kW in bedrijf genomen. Espo heeft van 2004 tot en met 2015 steun voor hernieuwbare energie ontvangen.

[8] In de loop van 2015 heeft Veejaam de bestaande productie-installaties vervangen door een nieuwe turbinegenerator, die op de oude stuw van de centrale is geïnstalleerd. De uit deze vervanging resulterende productie-installatie was dus gedeeltelijk nieuw ten opzichte van de installatie die bij aanvang van de energieproductie werd gebruikt.

[9] In 2016 heeft Veejaam de gegevens betreffende de nieuwe installatie aan Elering overgelegd om steun voor hernieuwbare energie te verkrijgen. Ook Espo heeft in 2016 bij Elering een aanvraag ingediend voor de in de loop van 2009 geïnstalleerde turbine.

beslissingen hoger beroep ingesteld bij de Tallinna Ringkonnakohus (rechter in tweede aanleg Tallinn, Estland). Nadat die hogere beroepen bij beslissingen van 27 juni en 15 november 2018 waren verworpen, hebben verzoeksters cassatieberoep ingesteld bij de Riigikohus (hoogste rechterlijke instantie, Estland), de verwijzende rechter.

10. Deze rechter wijst in de eerste plaats op de problematiek van een mogelijke spanning tussen de besluiten van 2014 en 2017 en de richtsnoeren van 2014 wat betreft de beoordeling van het stimulerende effect van de steun voor hernieuwbare energie waarin de betrokken steunregeling voorziet. In die besluiten heeft de Commissie namelijk in feite erkend dat het mogelijk is de steunaanvraag in te dienen nadat de betrokken productie-installaties zijn gebouwd, terwijl de steun overeenkomstig punt 50 van de richtsnoeren van 2014 geen stimulerend effect heeft in alle gevallen waarin de werkzaamheden aan het project reeds zijn aangevangen voordat de begunstigde bij de nationale autoriteiten een steunaanvraag heeft ingediend.

11. In de tweede plaats merkt deze rechter op dat de Commissie, in het advies dat haar tijdens de procedure in het hoofdgeding op basis van artikel 29, lid 1, van verordening 2015/1589 was gevraagd, had geconstateerd dat een onderneming die zich in de situatie bevond van Veejaam, die de installatiewerkzaamheden voor nieuwe productie-installaties was begonnen om te voldoen aan de nieuwe vergunningsvoorwaarden voor het gebruik van het water, geen recht had op steun voor hernieuwbare energie. Aangezien de werkzaamheden om aan de voorwaarden van de Estse regeling te voldoen hoe dan ook hadden moeten worden uitgevoerd, was de voorwaarde van een stimulerend effect van de steun immers niet vervuld, omdat die werkzaamheden geen enkel zinvol doel dienden. De verwijzende rechter vraagt zich evenwel af of de reden die Veejaam ertoe heeft gebracht om een nieuwe installatie te bouwen ook van belang is. Hij vraagt zich dus af of bij de analyse van de vraag of de staatssteun in de onderhavige zaak verenigbaar is met de interne markt, niet ook in aanmerking moet worden genomen dat Veejaam zonder het vooruitzicht van de steun voor hernieuwbare energie de elektriciteitsproductie had moeten stopzetten en dat de betrokken steun, gelet op deze omstandigheid, wel degelijk een stimulerend effect zou hebben.

12. In de derde plaats vraagt deze rechter zich af wat de procedurele gevolgen zijn van het feit dat de Republiek Estland in het kader van de uitvoering van de betrokken steunregeling artikel 108, lid 3, VWEU heeft geschonden. Uit het besluit van 2014 blijkt immers dat de Republiek Estland twee steunregelingen voor hernieuwbare energie had vastgesteld. Volgens de eerste regeling kwamen alleen de bestaande producenten die uiterlijk op 1 maart 2013 hun productie waren begonnen, in aanmerking voor de steun, die automatisch werd verleend zodra de voorwaarden van de op dat moment geldende wetgeving waren vervuld (hierna: „oude regeling”). Volgens de tweede regeling konden producenten die na 1 maart 2013 met hun productie waren begonnen, vanaf 1 januari 2015 enkel staatssteun krijgen in het kader van een mededingingsprocedure (hierna: „nieuwe regeling”). De Republiek Estland had echter niet de wettelijke maatregelen genomen om de uitvoering van de nieuwe regeling mogelijk te maken en was de oude regeling tot 2017 blijven toepassen, waardoor ook de producenten die na 1 maart 2013 met de productie waren begonnen, van de steun konden profiteren. De Commissie had in haar besluit van 2017 dus vastgesteld dat de Republiek Estland het in artikel 108, lid 3, VWEU vervatte verbod van tenuitvoerlegging van de staatssteun had geschonden.

13. Derhalve moest worden vastgesteld of de betrokken steun, doordat de oude regeling na de oorspronkelijk vastgestelde datum werd voortgezet, moest worden aangemerkt als „nieuwe steun” (die was uitgevoerd zonder goedkeuring van de Commissie) of als „bestaande steun”, gelet op het onderscheid tussen beide soorten steun in verordening 2015/1589. Mocht het Hof oordelen dat het om „nieuwe steun” gaat en dat de verlenging van de betrokken oude regeling pas na

vaststelling van het besluit van 2017 als rechtmatig kon worden beschouwd, dan moet worden onderzocht of verzoeksters reeds vanaf 2016, het jaar waarin zij deze steun hadden aangevraagd, voor deze steun in aanmerking konden komen.

14. In deze omstandigheden heeft de Riigikohus de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moeten de Unieregels inzake staatssteun, waaronder het vereiste van een stimulerend effect als bedoeld in punt 50 van de richtsnoeren van 2014, aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een steunregeling op grond waarvan een producent van hernieuwbare energie de uitbetaling van staatssteun kan aanvragen nadat met de werkzaamheden aan het project reeds een aanvang is gemaakt, wanneer een nationale bepaling iedere producent die aan de bij de wet vastgestelde voorwaarden voldoet, een recht op steun toekent en de bevoegde autoriteit in dit verband geen beoordelingsruimte laat?

2) Is het in alle gevallen uitgesloten dat steun een stimulerend effect heeft wanneer de investering waarvoor de steun is aangevraagd, is gedaan wegens de wijziging van de voorwaarden van een milieuvergunning, ook wanneer de aanvrager – zoals in het onderhavige geval – wegens de strengere vergunningsvoorwaarden zijn activiteiten waarschijnlijk had gestaakt mocht hij de staatssteun niet hebben ontvangen?

3) Is er – onder meer gelet op de uiteenzetting van het Hof in zijn arrest in zaak C-590/14 P (punten 49 en 50) – in een geval waarin de Commissie zoals in casu bij een staatssteunbesluit zowel een bestaande steunregeling als voorgenomen wijzigingen daarvan verenigbaar met de interne markt heeft verklaard en waarin de betrokken staat onder meer te kennen heeft gegeven dat hij de bestaande steunregeling slechts zal toepassen tot en met een vastgestelde uiterste datum, sprake van nieuwe steun in de zin van artikel 1, onder c), van [verordening 2015/1589] wanneer de op de grondslag van de vigerende rechtsvoorschriften bestaande steunregeling ook na de door de lidstaat opgegeven uiterste datum nog steeds wordt toegepast?

4) Hebben, in het geval dat de Commissie naderhand heeft besloten om geen bezwaar te maken tegen een in strijd met artikel 108, lid 3, [VWEU] toegepaste steunregeling, voor exploitatiesteun in aanmerking komende personen het recht om ook voor het aan het besluit van de Commissie voorafgaande tijdvak de betaling van steun aan te vragen, mits de nationale procedureregels zulks toelaten?

5) Heeft een aanvrager die in het kader van een steunregeling exploitatiesteun heeft aangevraagd en met de uitvoering van een project dat voldoet aan voorwaarden die met de interne markt verenigbaar worden geacht, een aanvang heeft gemaakt op een tijdstip waarop de steunregeling rechtmatig werd toegepast, maar die zijn steunaanvraag heeft ingediend op een tijdstip waarop de steunregeling zonder kennisgeving aan de Commissie was verlengd, recht op steun niettegenstaande de regeling van artikel 108, lid 3, [VWEU]?”

15. Elering, de Estse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Voorts hebben deze partijen en Espo pleidooi gehouden ter terechtzitting van 16 maart 2022.

IV. Analyse

A. Overwegingen vooraf

16. Om te beginnen merk ik op dat de onderhavige zaak deel uitmaakt van een complex juridisch en feitelijk kader dat met name wordt gekenmerkt door het bestaan van meerdere staatssteunregelingen, niet-nakoming van de in artikel 108, lid 3, VWEU vervatte „standstillverplichting" en twee besluiten waarbij de Commissie geen bezwaar tegen deze regelingen heeft gemaakt.

17. Ook merk ik op dat de door de verwijzende rechter voorgelegde prejudiciële vragen op bepaalde punten de uitlegging van het nationale recht betreffen. Bovendien stelt deze rechter het Hof vragen over bepaalde aspecten die hoofdzakelijk feitelijk en tamelijk technisch zijn. Het Hof beschikt evenwel niet over bepaalde gegevens die het nodig heeft om de voorlopige bevindingen van die rechter te kunnen bevestigen of ontkrachten. Op deze punten staat het dus aan de verwijzende rechter om een definitieve beslissing te geven in het licht van de richtsnoeren die het Hof hem verstrekt.

18. In deze context breng ik in herinnering dat het Hof, wanneer het een prejudiciële vraag krijgt voorgelegd, tot taak heeft om de nationale rechter duidelijkheid te verschaffen over de strekking van de Unievoorschriften, opdat die rechter deze voorschriften op de juiste wijze kan toepassen op de aan hem voorgelegde feiten, en niet om zelf deze voorschriften toe te passen, temeer daar het Hof niet altijd over de daartoe noodzakelijke gegevens beschikt. [10]

19. Na deze verduidelijkingen lijkt het mij nuttig de belangrijkste kenmerken van de Estse staatssteunregeling en de belangrijkste aspecten van de besluiten van 2014 en 2017 kort te schetsen.

20. De Estse regering heeft vanaf 2003 verschillende versies van een steunregeling uitgevoerd om het aandeel van hernieuwbare energie in de elektriciteitsproductie in Estland te verhogen. [11] De toegekende steun was vooral bedoeld om het verschil tussen de productiekosten en de marktprijs te compenseren, teneinde ondernemingen te stimuleren om installaties voor de productie van hernieuwbare energie te bouwen.

21. In deze context bepaalde deze steunregeling dat een producent van de netbeheerder steun kon krijgen voor de productie van elektriciteit uit een hernieuwbare energiebron, onder bepaalde voorwaarden. Ten eerste bleef de steun beperkt tot nieuwe producenten die op de markt kwamen en daarvoor een bepaald type productie-installaties met een vooraf bepaald vermogen gebruikten. Ten tweede werd het bedrag van de steun niet afhankelijk gesteld van de kosten van de investering van de exploitant voor de bouw van de productie-installaties, maar van de hoeveelheid geproduceerde hernieuwbare energie. Ten derde werd de betaling van de steun niet gekoppeld aan de energieproducent, maar aan de productie-installatie, zodat een en dezelfde producent in principe voor meerdere verschillende installaties staatssteun kon krijgen. Ten vierde beperkte deze regeling de duur van de mogelijke steun tot twaalf jaar na aanvang van de productie, zijnde de datum waarop de installatie voor het eerst elektriciteit aan het net had geleverd.

[10] Arrest van 21 juni 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, punt 15).

[11] Deze regeling is ten tijde van de toetreding van Estland niet als „bestaande" steun aangemerkt en pas in de loop van 2014 bij de Commissie aangemeld.

22. Deze prejudiciële verwijzing lijkt grotendeels te zijn ingegeven door de twijfel van de verwijzende rechter over de uitlegging van het begrip „aanvang van de productie". Zo vraagt de verwijzende rechter zich in het bijzonder af of de datum van de oorspronkelijke aanvang van de productie in de centrale als „datum van aanvang van de productie" in de zin van § 108, lid 3, ELTS, moet worden aangemerkt, dan wel of louter de vervanging van een „productie-installatie" in dezelfde centrale kan worden geacht tot een nieuwe „aanvang van de productie" te hebben geleid. Deze rechter is tevens van oordeel dat deze vraag nauw verband houdt met de uitlegging die moet worden gegeven aan het begrip „productie-installaties", waarnaar de Estse wet verwijst. [12]

23. Het antwoord op de prejudiciële vragen hangt, zoals de verwijzende rechter opmerkt, weliswaar inderdaad af van de kwalificatie van deze twee begrippen, maar opgemerkt zij dat die vraag, alsook de vraag of er ook sprake kan zijn van „aanvang van de productie" wanneer een productie-installatie slechts gedeeltelijk is vervangen, uitsluitend onder het nationale recht valt. [13]

24. Niettemin moet worden benadrukt dat de nationale rechter binnen het kader van zijn beoordelingsvrijheid ertoe is gehouden de besluiten van 2014 en 2017 te eerbiedigen. In dit verband merk ik op dat het begrip „aanvang van de productie" in deze besluiten weliswaar niet als zodanig is gedefinieerd, maar wel is gebruikt om aan te geven op welk moment de periode aanvangt gedurende welke een onderneming in het kader van de betrokken steunregeling staatssteun kan ontvangen. Zo bevatten die besluiten verschillende voorwaarden voor het toekennen van de steun, zoals – met name – de voorwaarde dat vanaf de „aanvang van de productie" niet langer dan twaalf jaar steun mag worden verleend. [14]

25. Ik wijs er ook op dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de strekking van de goedkeuring die is verleend bij de besluiten van de Commissie betreffende staatssteun wordt vastgesteld onder verwijzing naar de door de betrokken lidstaat aangemelde steunregeling. [15] Ook moet worden opgemerkt dat de relevante bepaling in de ontwerpwet, te weten § 108 ELTS, die door de Estse autoriteiten aan de Commissie is voorgelegd in het kader van de bij het besluit van 2014 goedgekeurde steunregeling, dienaangaande geen ruimte voor twijfel laat. [16]

26. Gelet op het voorgaande lijkt de betrokken steunregeling, op het eerste gezicht en onder voorbehoud van de verificaties die de nationale rechter dient te verrichten, het niet mogelijk te maken de aanvragen van verzoeksters toe te wijzen (en lijkt hun aanvraag terecht door Elering te zijn afgewezen). Ik ben dan ook van mening dat de besluiten van 2014 en 2017 aldus moeten worden uitgelegd dat de vervanging van een productie-installatie geen „nieuw recht" op staatssteun in het leven roept en hoe dan ook geen nieuwe steunbetalingsperiode van twaalf jaar doet ingaan.

[12] De verwijzende rechter is tevens van oordeel dat hij zal moeten vaststellen of het begrip „productie-installatie" niet alleen de turbinegenerator (dat wil zeggen de onderdelen die in casu zijn vervangen), maar ook de stuw en het omleidingskanaal omvat.

[13] In dezelfde zin zijn de vragen van de verwijzende rechter betreffende de kwalificatie van productie-installaties feitelijke vragen, die enkel door de nationale rechter kunnen worden uitgelegd.

[14] Zie de overwegingen 62, 73, 109 en 111 van het besluit van 2014 en overweging 66 van het besluit van 2017.

[15] Arrest van 16 december 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Commissie (C-537/08 P, EU:C:2010:769, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[16] § 108 van de aan de Commissie voorgelegde ontwerpwet (ELTS) bepaalde dat „[g]een steun wordt betaald voor elektriciteit die wordt geproduceerd met een nieuwe productie-installatie die op dezelfde locatie wordt gebouwd ter vervanging van een oude, indien de steun overeenkomstig deze wet reeds gedurende twaalf jaar is betaald voor de elektriciteit die met de te vervangen productie-installatie is geproduceerd. Steun wordt wel betaald voor de elektriciteit die wordt geproduceerd met een productie-installatie die ter vervanging van een oude wordt gebouwd, totdat er twaalf jaar zijn verstreken vanaf de aanvang van de productie met de oorspronkelijke productie-installatie".

27. Opgemerkt moet worden dat de verwijzende rechter met zijn eerste en zijn tweede vraag van het Hof lijkt te willen vernemen of de oude regeling verenigbaar is met de staatssteunregels van de Unie en dus of de besluiten van 2014 en 2017 wel rechtmatig zijn.

28. Verduidelijkt zij evenwel dat geen van de partijen in het hoofdgeding de rechtmatigheid van deze besluiten van de Commissie of meer in het algemeen de rechtmatigheid van de betrokken steunregeling heeft betwist. Evenmin zijn de partijen in het hoofdgeding of derden binnen de in artikel 263 VWEU gestelde termijn van twee maanden opgekomen tegen de besluiten van de Commissie. In deze omstandigheden moeten de nationale rechters, zoals de Estse regering terecht benadrukt, gebonden zijn aan de besluiten van de Commissie teneinde het rechtszekerheidsbeginsel te garanderen. [17]

29. Na deze verduidelijkingen betreffende de betrokken steunregeling en de besluiten van de Commissie dient een analyse worden verricht van de vragen van de verwijzende rechter over, wat de eerste en de tweede vraag betreft, de uitlegging van het criterium van „stimulerend effect" als voorwaarde voor het verlenen van staatssteun ten behoeve van energie en het milieu. De derde, de vierde en de vijfde vraag hebben betrekking op de procedurele aspecten van het naast elkaar bestaan van de verschillende door Estland ingevoerde steunregelingen en de procedurele gevolgen van het verzuim om die regelingen, in voorkomend geval, bij de Commissie aan te melden.

B. Eerste prejudiciële vraag

30. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of de oude regeling verenigbaar is met punt 50 van de richtsnoeren van 2014, waarin is bepaald dat een steunmaatregel geen stimulerend effect heeft indien de werkzaamheden aan het project reeds zijn aangevangen voordat de begunstigde bij de nationale autoriteiten een steunaanvraag heeft ingediend. Deze rechter verzoekt het Hof dus meer in het algemeen uitspraak te doen over de draagwijdte van de richtsnoeren die de Commissie heeft vastgesteld in geval van een eventueel conflict met een door de Commissie genomen besluit inzake staatssteun.

31. Om te beginnen breng ik in herinnering dat handelingen van de Commissie, zoals richtsnoeren, zoals het Hof in het arrest Kotnik [18] heeft verduidelijkt, geen autonome verplichtingen ten laste van de lidstaten in het leven kunnen roepen, maar enkel voorwaarden stellen die ervoor moeten zorgen dat de staatssteun verenigbaar is met de interne markt, waarmee de Commissie rekening dient te houden bij de uitoefening van de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover zij krachtens artikel 107, lid 3, VWEU beschikt.

32. Door dergelijke gedragsregels vast te stellen en via de publicatie ervan te kennen te geven dat deze op de betrokken gevallen zullen worden toegepast, stelt de Commissie grenzen aan de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid en kan zij in beginsel niet van deze regels afwijken zonder dat hieraan in voorkomend geval een sanctie wordt verbonden wegens schending van algemene rechtsbeginselen zoals het gelijkheids- of het vertrouwensbeginsel. [19] Dit betekent in de praktijk dat de Commissie door een lidstaat aangemelde voorgenomen staatssteun in beginsel dient goed te keuren indien deze aan de richtsnoeren voldoet. De lidstaten behouden evenwel de

[17] Arrest van 9 maart 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, punt 25).

[18] Arrest van 19 juli 2016, Kotnik e.a. (C-526/14, EU:C:2016:570, punt 44).

[19] Arrest van 19 juli 2016, Kotnik e.a. (C-526/14, EU:C:2016:570, punt 40).

mogelijkheid om bij de Commissie voorgenomen staatssteun aan te melden die niet voldoet aan de in deze mededeling genoemde criteria en de Commissie kan dergelijke staatssteun in uitzonderlijke omstandigheden goedkeuren. [20]

33. Uit het voorgaande volgt dat de Commissie de vrijheid behoudt om een steunregeling waarvan de naleving van de voorwaarde inzake het stimulerende effect op een andere wijze wordt verzekerd dan door indiening van de aanvraag vóór aanvang van de werkzaamheden, met de interne markt verenigbaar te verklaren. In casu heeft de Commissie, door rekening te houden met een aantal andere criteria en met de concrete economische gevolgen van de betrokken steunregeling, geoordeeld dat deze een „stimulerend effect" had, niettegenstaande het feit dat de steunaanvraag van een begunstigde na aanvang van de werkzaamheden kan worden ingediend.

34. In dit verband heeft de Commissie vastgesteld dat de betrokken ondernemingen onder normale marktvoorwaarden (en zonder staatssteun) niet zouden worden gestimuleerd om installaties voor de productie van hernieuwbare energie te bouwen, aangezien deze niet competitief zouden zijn. De toegekende steun was dus vooral bedoeld om het verschil tussen de productiekosten en de marktprijs te compenseren, teneinde ondernemingen te stimuleren om dergelijke installaties te bouwen. Voorts heeft de Commissie benadrukt dat de betrokken steunregeling als wezenlijk kenmerk heeft dat de steunverlener geen enkele beoordelingsbevoegdheid heeft met betrekking tot de toekenning van de steun, indien de aanvrager van de steun aan de wettelijke voorwaarden voldoet. De Commissie is dan ook tot de slotsom gekomen dat deze regeling voldeed aan de voorwaarden van het stimulerende effect, doordat zij heeft vastgesteld dat zonder die steun er niet met de vereiste omvang en snelheid nieuwe projecten voor hernieuwbare energie zouden worden gestart. [21]

35. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om op de eerste prejudiciële vraag te antwoorden dat de voorwaarde van het stimulerende effect zoals gesteld in punt 50 van de richtsnoeren van 2014 er niet aan in de weg staat dat een producent van hernieuwbare energie de uitbetaling van staatssteun kan aanvragen nadat met de werkzaamheden aan het project reeds een aanvang is gemaakt, op voorwaarde evenwel dat is voldaan aan alle andere voorwaarden die zijn gesteld in het besluit van de Commissie waarbij is erkend dat de betrokken steunregeling met de interne markt verenigbaar is.

C. Tweede prejudiciële vraag

36. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het stimulerende effect van staatssteun hoe dan ook is uitgesloten indien de investering waarvoor deze steun is aangevraagd, is gedaan wegens een wijziging van de voorwaarden van een milieuvergunning, ook wanneer de aanvrager zijn activiteiten zonder de staatssteun waarschijnlijk zou hebben gestaakt wegens strengere vergunningsvoorwaarden.

37. Het is met andere woorden de vraag of er sprake is van een stimulerend effect ingeval de vervanging van een productie-installatie het gevolg is van een wijziging van het juridische kader waarin dergelijke investeringen plaatsvinden.

[20] Arrest van 19 juli 2016, Kotnik e.a. (C-526/14, EU:C:2016:570, punten 43-45).

[21] Zie overweging 64 van het besluit van 2014 en de overwegingen 62 en 63 van het besluit van 2017.

38. Om te beginnen merk ik op dat deze vraag slechts betrekking heeft op een van de verzoeksters, namelijk Veejaam, die in de loop van 2015 gedwongen was haar productie-installatie door een nieuwe te vervangen wegens wijzigingen van de Estse wet die met zich meebrachten dat het niet meer mogelijk was om met de oude productie-installatie efficiënt elektriciteit op te wekken.

39. Wat voorts het stimulerende effect betreft, verwijzen de besluiten van 2014 en 2017 naar punt 49 van de richtsnoeren van 2014, waarin wordt bepaald dat milieu- en energiesteun alleen met de interne markt verenigbaar kan worden verklaard indien deze een stimulerend effect heeft.

40. Om na te gaan of de steun een stimulerend effect heeft, wordt een vergelijking gemaakt tussen enerzijds het hypothetische scenario waarin de steun aan de onderneming wordt toegekend en anderzijds het „nulscenario", waarin geen steun wordt betaald. Bij de uitwerking van het laatstgenoemde scenario moet rekening worden gehouden met alle objectieve feitelijke gegevens, zoals milieuvereisten, die van invloed zijn op de rentabiliteit van een concrete productie-eenheid. De autoriteit die verantwoordelijk is voor de toekenning van de steun moet dan het „nulscenario" op zijn geloofwaardigheid toetsen en bevestigen dat de steun het vereiste stimulerende effect heeft.

41. In dit verband merk ik op dat uit de richtsnoeren van 2014 niet blijkt dat het doen van investeringen om te voldoen aan gewijzigde voorwaarden voor het verkrijgen van een milieuvergunning in alle gevallen tot gevolg heeft dat er geen sprake is van een stimulerend effect van de steun. Hetzelfde geldt voor het besluit van 2014, waarin niet specifiek de situatie wordt genoemd die in de tweede prejudiciële vraag aan de orde is, namelijk die waarin een investering wordt gedaan in verband met door nationale wetgeving opgelegde strengere voorwaarden.

42. Onder voorbehoud van de opmerkingen hieronder ben ik dus van mening dat het stimulerende effect van de staatssteun niet is uitgesloten indien de investering waarvoor staatssteun is toegekend, is gedaan wegens een wijziging van de voorwaarden van een milieuvergunning (met name wanneer de oorspronkelijke steun ontoereikend is geworden wegens een wijziging van de milieuvereisten).

43. In dit verband zij benadrukt dat de verwijzende rechter overweegt dat de beslechting van de zaken in het hoofdgeding afhankelijk is van de vraag of de datum van de oorspronkelijke aanvang van de productie in de centrale als „datum van aanvang van de productie" in de zin van § 108, lid 3, ELTS, moet worden aangemerkt, dan wel of louter de vervanging van een „productie-installatie" in dezelfde centrale kan worden geacht tot een nieuwe „aanvang van de productie" te hebben geleid.[22] Met het antwoord op die vraag kan worden bepaald of Veejaam aanspraak kan maken op betaling van nieuwe staatssteun, terwijl zij op grond van de Estse regeling reeds gedurende twaalf jaar een dergelijke steun heeft ontvangen voor een installatie die oorspronkelijk in dezelfde waterkrachtcentrale was gebouwd en nu is vervangen.

44. Zoals in de punten 23 tot en met 25 van deze conclusie is opgemerkt, is de nationale rechter, hoewel deze vraag onder het nationale recht valt en tot zijn beoordelingsbevoegdheid behoort, ertoe gehouden de voorwaarden van de besluiten van 2014 en 2017 in acht te nemen. In dit verband zij eraan herinnerd dat aan de betaling van staatssteun op basis van de besluiten van 2014 en 2017 enkele voorwaarden zijn verbonden, waaronder een maximumduur van de toegekende steun van twaalf jaar.

22 Zie punt 22 van deze conclusie.

45. Ten slotte moet ook worden opgemerkt dat uit de doelstellingen van de Estse regeling, zoals die is goedgekeurd door de Commissie, blijkt dat met deze regeling wordt beoogd de toegang tot de hernieuwbare-energiemarkt voor nieuwe marktdeelnemers te vergemakkelijken. Uit de besluiten van 2014 en 2017 blijkt geenszins dat deze regeling tot doel heeft producenten die al staatssteun hebben ontvangen permanent (of althans voor een periode langer dan de twaalf jaar waarin de regeling voorziet) te ondersteunen bij de investeringen in hernieuwbare energie. Indien ermee werd ingestemd dat elke vervanging van een installatie een nieuwe steunperiode van twaalf jaar in gang zou zetten, zou het risico van overcompensatie bestaan en zouden de betrokken ondernemingen automatisch en (nagenoeg) ononderbroken subsidies ontvangen en daardoor geen enkel commercieel risico lopen.

46. Het feit dat de vervanging van het materieel in casu werd ingegeven door een wijziging van het juridische kader waarin dergelijke investeringen plaatsvinden, doet aan die vaststelling niet af. Aanvaarding van de benadering van Veejaam zou betekenen dat de toekenning van de staatssteun volledig zou kunnen afhangen van het wetgevings- of het regelgevingsinitiatief van de lidstaten, zonder rekening te gehouden met het besluitvormingskader van de Commissie, een oplossing die in strijd zou zijn met de regels van het Unierecht op het gebied van staatssteun.

47. Uit het voorgaande blijkt dat het in principe aan de verwijzende rechter staat om, gelet op de feiten van de zaak, het door Veejaam in haar steunaanvraag geschetste „nulscenario" op zijn geloofwaardigheid te toetsen en met name te onderzoeken of het mogelijk is dat Veejaam, indien zij geen steun had ontvangen, haar activiteiten zou hebben gestaakt wegens de strengere nieuwe voorwaarden. Niettemin is deze rechter in het kader van dit onderzoek gebonden aan de besluiten van 2014 en 2017 en met name de voorwaarde van de op twaalf jaar vastgestelde maximumsteunperiode.

48. In deze omstandigheden geef ik het Hof in overweging om de tweede prejudiciële vraag aldus te beantwoorden dat het stimulerende effect van staatssteun niet is uitgesloten wanneer de investering waarvoor die steun is aangevraagd, is gedaan wegens een wijziging van de voorwaarden van de milieuvergunning, met name wanneer de aanvrager wegens de strengere vergunningsvoorwaarden zijn activiteiten had gestaakt mocht hij de staatssteun niet hebben ontvangen, op voorwaarde dat de toegekende steun voldoet aan de voorwaarden die zijn gesteld in het besluit van de Commissie waarbij is erkend dat de betrokken steunregeling met de interne markt verenigbaar is.

D. Derde prejudiciële vraag

49. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter vast te stellen of de Republiek Estland zonder de goedkeuring van de Commissie een nieuwe steunregeling heeft uitgevoerd.

50. Ik herinner eraan dat uit het besluit van 2014 en de informatie waarover het Hof beschikt blijkt dat de Republiek Estland de oude regeling had willen handhaven tot 31 december 2014 en dat op die datum de nieuwe regeling, die werd gekenmerkt door een concurrentieprocedure tussen de marktdeelnemers en waarvoor ook producenten die hun activiteiten na 1 maart 2013 waren begonnen in aanmerking kwamen, van kracht had moeten worden.[23] Deze nieuwe regeling is echter pas later van kracht geworden, waardoor de oude regeling in Estland nog van toepassing was op het moment dat Veejaam en Espo, in de loop van 2016, hun steunaanvraag bij Elering indienden. In het besluit van 2017 heeft de Commissie weliswaar vastgesteld dat met de

[23] Zie de overwegingen 27, 28 en 106 van het besluit van 2014.

toepassing van de oude regeling na 31 december 2014 de in artikel 108, lid 3, VWEU genoemde „standstillverplichting" niet was nagekomen [24], maar niettemin voor de tweede keer verklaard dat de steun met de interne markt verenigbaar was, en ingestemd met de verlenging van de oude steunregeling tot 31 december 2016.

51. In deze context vraagt de verwijzende rechter zich af of de verlenging van de toepassing van de oude regeling – die „bestaande steun" was geworden door de bij het besluit van 2014 verleende toestemming – na de aan de Commissie opgegeven datum „nieuwe steun" in de zin van artikel 1, onder c), van verordening 2015/1589 vormt.

52. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat er in het Unierecht zowel een materieel als een procedureel verschil bestaat tussen „bestaande steun" en „nieuwe steun". Enerzijds wordt een staatsmaatregel die onder een van de vijf in artikel 1, onder b), van verordening 2015/1589 genoemde soorten bestaande steun valt, aangemerkt als „bestaande steun". [25] Anderzijds wordt nieuwe steun in artikel 1, onder c), van deze verordening gedefinieerd als „alle steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun, die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun". De kwalificatie van een maatregel als bestaande dan wel nieuwe steun is bovendien bepalend voor de procedure waarop de Commissie zich baseert om te controleren of de maatregel met de interne markt verenigbaar is.

53. Krachtens artikel 108, lid 1, VWEU kan bestaande steun regelmatig tot uitvoering worden gebracht zolang de Commissie deze niet onverenigbaar met de interne markt heeft verklaard. Lid 3 van dit artikel vereist evenwel dat voornemens voor nieuwe steunmaatregelen [26] bij de Commissie worden aangemeld en niet tot uitvoering worden gebracht voordat de procedure tot een definitief besluit heeft geleid. [27] Anders dan nieuwe steun, die „onrechtmatig" wordt geacht wanneer een lidstaat deze toekent zonder de in dat lid genoemde verplichting tot opschorting na te komen, moet bestaande steun rechtmatig worden geacht zolang de Commissie in het kader van het in artikel 108, lid 1, VWEU bedoelde voortdurende onderzoek niet heeft vastgesteld dat hij onverenigbaar is met de interne markt. [28]

54. In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat uit het besluit van 2014 blijkt dat de Commissie de oude steunregeling als verenigbaar met de interne markt heeft goedgekeurd, op basis van een aantal door de Republiek Estland aangegane verbintenissen, waaronder de verbintenis om deze regeling tot uiterlijk 31 december 2014 toe te passen. [29] In dit verband merk ik op dat de verwijzende rechter in zijn verwijzingsbesluit zelf vaststelt dat de Republiek Estland de bestaande steunregeling zonder goedkeuring van de Commissie en dus in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU heeft verlengd. Tevens heeft de Commissie in haar besluit van 2017 verklaard dat de Estse autoriteiten, door de bestaande steunregeling na 1 januari 2015 voort te

[24] Zie de overwegingen 29, 31 en 96 van het besluit van 2017.

[25] In casu is het relevante soort bestaande steun het in artikel 1, onder b), ii), van deze verordening gedefinieerde soort.

[26] Met inbegrip van voornemens die tot doel hebben bestaande steun te wijzigen, aangezien wijzigingen in bestaande steun nieuwe steun in de zin van artikel 1, onder c), van verordening 2015/1589 vormen.

[27] Arrest van 26 oktober 2016, DEI en Commissie/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, punt 45).

[28] Arrest van 18 november 2010, NDSHT/Commissie (C-322/09 P, EU:C:2010:701, punt 52).

[29] Dit standpunt wordt betwist door Elering, die een andere uitlegging geeft aan het besluit van 2014. Zo betoogt Elering dat de oude regeling niet in een einddatum voorzag en dat uit het besluit van 2014 niet blijkt dat de Commissie aan de goedkeuring van de oude regeling de voorwaarde had verbonden dat deze op 31 december 2014 afliep of door de nieuwe regeling werd vervangen. Daardoor had de Republiek Estland volgens Elering het recht om de bij genoemd besluit goedgekeurde wijzigingen niet tot uitvoering te brengen en de bij dat besluit goedgekeurde oude steunregeling te blijven toepassen.

zetten en zo nieuwe producenten in de gelegenheid te stellen om aan de regeling deel te nemen, de betrokken steunmaatregel vóór het definitieve besluit van de Commissie tot uitvoering hebben gebracht. [30]

55. Volgens vaste rechtspraak van het Hof geldt de goedkeuring van de Commissie tot tenuitvoerlegging van steun die met de interne markt verenigbaar is evenwel slechts voor zover de lidstaat alle verbintenissen die hij heeft aangegaan en die integrerend deel uitmaken van de goedgekeurde maatregel, respecteert. Bij gebreke van dergelijke verbintenissen in de nationale wetgeving dient de lidstaat zijn wetgeving op passende wijze aan te passen om de door hem voorgestelde verbintenissen te kunnen naleven en zo binnen de grenzen van de door de Commissie verleende goedkeuring te blijven. [31]

56. In dit verband moet worden opgemerkt dat het Hof in het arrest DEI en Commissie/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797), dat overigens uitdrukkelijk door de verwijzende rechter in zijn derde vraag wordt genoemd, heeft geoordeeld dat de duur van bestaande steun een element vormt dat het oordeel van de Commissie omtrent de verenigbaarheid van deze steun met de interne markt kan beïnvloeden. [32] In deze omstandigheden moet de verlenging van bestaande steun worden beschouwd als een wijziging van bestaande steun en vormt zij dus op grond van artikel 1, onder c), van verordening 2015/1589 nieuwe steun. [33]

57. Bijgevolg moet op de derde vraag worden geantwoord dat wanneer de Commissie bij een besluit inzake staatssteun zowel een bestaande steunregeling als de voorgenomen wijzigingen ervan verenigbaar met de interne markt heeft verklaard, maar de lidstaat zich niet houdt aan zijn verbintenis om die regeling slechts tot een bepaalde datum toe te passen, de toepassing van die steunregeling na die datum als „nieuwe steun" in de zin van artikel 1, onder c), van verordening 2015/1589 wordt beschouwd.

E. Vierde en vijfde prejudiciële vraag

58. Met zijn vierde en zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen wat de gevolgen zijn van een eventuele schending van artikel 108, lid 3, VWEU voor de steunaanvragen die verzoeksters hebben ingediend in de periode waarin die steun als onrechtmatig zou kunnen worden aangemerkt. Deze vragen rijzen in wezen voor het geval dat het Hof zou oordelen dat de oude regeling in de periode van 2015 tot en met 2017 nieuwe en dus onrechtmatige steun vormde. Gelet op het antwoord dat ik in overweging geef op de derde prejudiciële vraag, ben ik van mening dat de vierde en de vijfde prejudiciële vraag moeten worden beantwoord.

59. De vierde vraag strekt ertoe te bepalen of Veejaam en Espo reeds vanaf de indiening van hun aanvraag in 2016, dan wel pas vanaf de datum waarop het besluit van 2017 is genomen, in aanmerking kwamen voor de steun. De vijfde vraag houdt verband met de bijzondere situatie van Espo. Deze vennootschap heeft de steun immers aangevraagd op een moment (namelijk in 2016) dat deze als onrechtmatig kon worden beschouwd, terwijl de investering, in de loop van 2009, onder de goedkeuring van het besluit van 2014 zou kunnen vallen.

30 Zie paragraaf 3.2 van het besluit van 2017.

31 Arrest van 15 oktober 2015, Iglesias Gutiérrez en Rion Bea (C-352/14 en C-353/14, EU:C:2015:691, punten 28 en 29).

32 Arrest van 26 oktober 2016, DEI en Commissie/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33 Arrest van 26 oktober 2016, DEI en Commissie/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60. Gelet op de samenhang van die vragen, stel ik voor deze gezamenlijk te behandelen.

61. Om te beginnen merk ik op dat de Commissie van mening is dat de vierde en de vijfde vraag hypothetisch en bijgevolg niet-ontvankelijk zijn, aangezien verzoeksters volgens haar noch krachtens de oude noch krachtens de nieuwe steunregeling recht hadden op steun, omdat zij reeds gedurende een periode van twaalf jaar steun hadden ontvangen.

62. Het is juist dat verzoeksters geen recht lijken te hebben op betaling van nieuwe steun – met name wegens de door de Commissie aangevoerde reden.[34] Niettemin hangt het antwoord op de vraag of verzoeksters voor de steun in aanmerking kwamen uiteindelijk af van de uitlegging van bepaalde feitelijke elementen en van de Estse regeling, die uitsluitend een zaak van nationaal recht is. Ik ben dan ook van mening dat de vierde en de vijfde prejudiciële vraag moeten worden beantwoord, waarbij er niettemin moet worden benadrukt dat die antwoorden veronderstellen dat aan de voorwaarden van de besluiten van 2014 en 2017 is voldaan.

63. Ik herinner eraan dat uit de kwalificatie van de oude regeling als „nieuwe steun" wegens niet-nakoming van de in artikel 108, lid 3, VWEU vastgelegde aanmeldingsplicht volgt dat deze steun van 2015 tot en met 2017 „onrechtmatig" was. Die steun is pas op 6 december 2017, de datum waarop de verlenging ervan bij het besluit van de Commissie verenigbaar met de interne markt is verklaard, „bestaande steun" (en dus „rechtmatig") geworden.[35]

64. Volgens vaste rechtspraak heeft het goedkeuringsbesluit van de Commissie niet tot gevolg dat de onrechtmatigheid van niet aangemelde steunmaatregelen die strijdig waren met artikel 108, lid 3, VWEU achteraf wordt gedekt.[36] Zo heeft het Hof geoordeeld dat de onrechtmatigheid van een steunmaatregel (of van een deel van deze maatregel) ten gevolge van de niet-nakoming van de aanmeldingsplicht niet ongedaan wordt gemaakt door het feit dat deze maatregel bij een definitief besluit van de Commissie verenigbaar met de gemeenschappelijke markt werd verklaard.[37] Elke andere uitlegging zou de schending van artikel 108, lid 3, derde volzin, VWEU in de hand werken en dit artikel zijn nuttig effect ontnemen.[38] Indien in het kader van een al dan niet met de interne markt verenigbaar steunvoornemen niet-naleving van artikel 108, lid 3, VWEU niet meer risico's of sancties zou inhouden dan naleving ervan, zouden de lidstaten immers veel minder ertoe geneigd zijn een steunvoornemen aan te melden en te wachten op een besluit waarbij de verenigbaarheid van de steun met het Unierecht wordt vastgesteld, en zou dus ook het toezicht van de Commissie veel minder ver reiken.[39]

65. Uit de voorgaande overwegingen vloeit voort dat de procedurele schending blijft bestaan, ook al zou een steunmaatregel eventueel verenigbaar zijn met de interne markt. Bijgevolg verplicht het Unierecht de nationale rechterlijke instanties ten eerste om passende maatregelen te nemen om de gevolgen van de onrechtmatigheid daadwerkelijk te herstellen en met name de rechten van particulieren tegen schendingen als gevolg van de onrechtmatigheid van de steun te beschermen. Ten tweede is de nationale rechter krachtens het Unierecht verplicht om de begunstigde van de steun te gelasten rente te betalen over de periode van onrechtmatigheid van die steun.[40] Deze verplichting van de nationale rechter is het gevolg van het feit dat de uitvoering van een

[34] Zie de punten 24-26 van deze conclusie.

[35] Zie in die zin arrest van 21 oktober 2003, Van Calster e.a. (C-261/01 en C-262/01, EU:C:2003:571, punt 56).

[36] Arrest van 19 maart 2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, punt 76).

[37] Arrest van 21 oktober 2003, Van Calster e.a. (C-261/01 en C-262/01, EU:C:2003:571, punt 62).

[38] Arrest van 24 november 2020, Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[39] Arrest van 24 november 2020, Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[40] Arrest van 5 maart 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punt 134 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

steunmaatregel in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU de begunstigde van die steun een ongerechtvaardigd voordeel verschaft, dat erin bestaat dat, ten eerste, hij niet de rente heeft betaald die hij over het betreffende bedrag van de steun zou hebben moeten betalen indien hij dit bedrag op de markt had moeten lenen in afwachting van de vaststelling van het definitieve besluit van de Commissie, en dat, ten tweede, zijn concurrentiepositie ten opzichte van de andere marktdeelnemers was verbeterd tijdens de periode waarin de betrokken steun onrechtmatig was. [41]

66. Opgemerkt moet worden dat in de onderhavige zaak tijdens de „periode van onrechtmatigheid" (van 2015 tot en met 2017) geen steun aan verzoeksters is betaald in verband met hun in 2016 ingediende aanvragen. [42] Bijgevolg zouden deze vennootschappen niet verplicht zijn rente te betalen over bedragen die zij nooit hebben ontvangen (in het kader van die aanvragen). Derhalve rijst de vraag of de Estse autoriteiten in een dergelijk geval deze steun met terugwerkende kracht mogen uitkeren en daarbij niet de datum van het besluit van 2017 maar de datum waarop de steun is aangevraagd in 2016 als uitgangspunt nemen, voor zover het nationale recht een dergelijke handelwijze toestaat.

67. Om de hiernavolgende redenen ben ik van mening dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord.

68. In herinnering zij gebracht dat artikel 108, lid 3, VWEU tot doel heeft ervoor te zorgen dat een met de interne markt onverenigbare steunmaatregel nooit tot uitvoering zal worden gebracht en dat enkel verenigbare steunmaatregelen tot uitvoering worden gebracht. Deze doelstelling wordt dus aanvankelijk voorlopig bereikt door middel van het verbod dat deze bepaling uitvaardigt, en vervolgens finaal door middel van het definitieve besluit van de Commissie, die, wanneer het negatief is, eraan in de weg staat dat het aangemelde voornemen van steunmaatregelen nog tot uitvoering wordt gebracht. [43]

69. Wanneer de Commissie evenwel een positief besluit neemt en vaststelt dat de uitgevoerde steunregeling wel met de interne markt verenigbaar is, brengt de onrechtmatige steun niet het risico met zich mee van benadeling van de betrokken personen en concurrentieverstoring, waardoor bovendien de doelstelling van artikel 108, lid 3, VWEU, namelijk voorkomen dat een met de interne markt onverenigbare steunmaatregel tot uitvoering wordt gebracht, overbodig wordt gemaakt. Aan het nuttig effect van deze bepaling wordt dus niet afgedaan door een beslissing om die steun met terugwerkende kracht toe te kennen.

70. Bovendien ben ik van mening dat het in casu mogelijk is te garanderen dat concurrentieverstoring op de markt wordt voorkomen, door de Republiek Estland in de gelegenheid te stellen om tegemoet te komen aan een aanvraag tot betaling van steun die door de Commissie met de interne markt verenigbaar is verklaard, ook voor de periode vóór dat besluit, met name doordat in casu bepaalde marktdeelnemers gedurende de periode van de onrechtmatigheid blijkbaar steun zijn blijven ontvangen uit hoofde van de oude regeling. Gelet op de in punt 65 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak zijn die marktdeelnemers dus in beginsel niet verplicht om de steun terug te betalen, maar enkel om rente te betalen over de tijdens die periode ontvangen steun. Indien het voor marktdeelnemers die geen steun hebben ontvangen niet mogelijk is om die steun met terugwerkende kracht (in het kader van dezelfde regeling en gedurende dezelfde periode) te ontvangen, terwijl zij daar wel aanspraak op zouden

[41] Arrest van 5 maart 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punt 132 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[42] De specifieke situatie van Espo, die in de periode 2015-2016 steun in het kader van de oude regeling is blijven ontvangen, wordt behandeld in punt 75 van deze conclusie.

[43] Arrest van 12 februari 2008, CELF en ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, punten 47 en 48).

kunnen maken op grond van een besluit van de Commissie waarbij die steun met de interne markt verenigbaar is verklaard, zou dit een ongelijke behandeling kunnen veroorzaken die tot concurrentieverstoring zou leiden.

71. Wat ten slotte de situatie van Espo betreft, die in de loop van 2009 een productie-installatie heeft gebouwd maar pas in 2016 voor de door deze installatie opgewekte elektriciteit de betrokken steun heeft aangevraagd, wenst de verwijzende rechter te vernemen of het feit dat deze aanvraag is ingediend op een datum waarop het besluit van 2014 niet van toepassing was, tot afwijzing van de aanvraag leidt, hoewel deze vennootschap in aanmerking zou kunnen komen voor de oude regeling, die bij het besluit van 2014 was goedgekeurd. Volgens de verwijzende rechter rijst aldus de vraag of het in artikel 108, lid 3, VWEU vervatte verbod op het tot uitvoering brengen van steun eraan in de weg staat aan een dergelijke aanvraag tegemoet te komen, indien het nationale recht dit toestaat.

72. Hoewel ik om de hierboven genoemde redenen van mening ben dat artikel 108, lid 3, VWEU niet eraan in de weg staat dat de Republiek Estland aan een dergelijke aanvraag tegemoetkomt voor zover het nationale recht dit toestaat, neemt dit niet weg dat de verwijzende rechter verplicht is de besluiten van 2014 en 2017 te eerbiedigen.

73. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de bewoordingen van de vraag, zoals die door de verwijzende rechter is gesteld, lijken gebaseerd op de premisse dat Espo voor de bouw van de productie-installatie in 2009 recht op steun zou hebben gehad, hetgeen op basis van de besluiten van 2014 en 2017 niet het geval lijkt te zijn, aangezien deze vennootschap de steun waarin de Estse regeling voorziet reeds gedurende de maximumperiode van twaalf jaar had ontvangen.

74. In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat Espo vanaf 2009 (bouwdatum) tot en met 2015 (einddatum van de maximumperiode van steunbetaling van twaalf jaar) steun voor deze nieuwe installatie lijkt te hebben ontvangen. [44]

75. In de derde plaats staat het aan de nationale rechter om te onderzoeken in hoeverre Espo rente moet betalen over de periode van 2014 tot en met 2015, aangezien de ontvangen steun onrechtmatig was. Zo blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat Espo – anders dan Veejaam, die naar aanleiding van haar aanvraag van 2016 geen steun heeft ontvangen – van 1 april 2004 tot en met 31 december 2015 wel steun heeft ontvangen. Hoewel deze vennootschap niet verplicht was het ontvangen kapitaal terug te betalen, rijst volgens de rechtspraak die in punt 65 van deze conclusie is genoemd dus de vraag of zij eventueel rente moet betalen over de periode van onrechtmatigheid van de steun.

76. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om op de vierde en de vijfde vraag te antwoorden dat, in het geval dat de Commissie besluit om geen bezwaar te maken tegen een in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU toegepaste staatssteunregeling, de voor exploitatiesteun in aanmerking komende personen ook voor het aan het besluit van de Commissie voorafgaande tijdvak betaling van steun kunnen aanvragen indien de nationale procedureregels zulks toelaten, op voorwaarde evenwel dat aan alle andere voorwaarden van dit besluit is voldaan.

[44] Zie punt 8 van deze conclusie.

V. Conclusie

77. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging de door de Riigikohus gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„1) De voorwaarde van het stimulerende effect zoals gesteld in punt 50 van de richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 staat er niet aan in de weg dat een producent van hernieuwbare energie de uitbetaling van staatssteun kan aanvragen nadat met de werkzaamheden aan het project reeds een aanvang is gemaakt, op voorwaarde evenwel dat is voldaan aan alle andere voorwaarden die zijn gesteld in het besluit van de Commissie waarbij is erkend dat de betrokken steunregeling met de interne markt verenigbaar is.

2) Het stimulerende effect van staatssteun is niet uitgesloten wanneer de investering waarvoor die steun is aangevraagd, is gedaan wegens een wijziging van de voorwaarden van de milieuvergunning, met name wanneer de aanvrager wegens de strengere vergunningsvoorwaarden zijn activiteiten had gestaakt mocht hij de staatssteun niet hebben ontvangen, op voorwaarde dat de toegekende steun voldoet aan de voorwaarden die zijn gesteld in het besluit van de Commissie waarbij is erkend dat de betrokken steunregeling met de interne markt verenigbaar is.

3) Wanneer de Commissie bij een besluit inzake staatssteun zowel een bestaande steunregeling als de voorgenomen wijzigingen daarvan verenigbaar met de interne markt heeft verklaard, maar de lidstaat zich niet houdt aan zijn verbintenis om de steunregeling slechts tot een bepaalde datum toe te passen, wordt de toepassing van die steunregeling na die datum beschouwd als ‚nieuwe steun' in de zin van artikel 1, onder c), 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.

4) In het geval dat de Commissie besluit om geen bezwaar te maken tegen een in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU toegepaste staatssteunregeling, kunnen de voor exploitatiesteun in aanmerking komende personen ook voor het aan het besluit van de Commissie voorafgaande tijdvak betaling van steun aanvragen indien de nationale procedureregels zulks toelaten, op voorwaarde evenwel dat aan alle andere voorwaarden van dit besluit is voldaan."