CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. RANTOS
van 23 maart 2023 [1]

Zaak C-11/22

Est Wind Power OÜ
tegen
AS Elering

[verzoek van de Tallinna Halduskohus (bestuursrechter Tallinn, Estland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Staatssteun – Subsidie voor hernieuwbare energie – Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 – Punt 19 (44) en voetnoot 66 bij punt 126 – Bouw van een windmolenpark – Begrip ‚nationale vergunning voor de uitvoering van een investeringsproject' – Begrip ‚aanvang van de werkzaamheden'"

Inleiding

1. Dit verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van punt 19 (44) en voetnoot 66 bij punt 126 van de richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (hierna: „richtsnoeren van 2014") [2].

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de vennootschap Est Wind Power OÜ (hierna: „EWP"), een producent van energie uit hernieuwbare bronnen, en Elering, de Estse autoriteit die is belast met de toekenning van steun voor hernieuwbare energie, over de rechtmatigheid van een advies van laatstgenoemde autoriteit waarin is vastgesteld dat de voortgang van een door EWP ondernomen bouwproject voor een windmolenpark niet voldoet aan de vereisten van de nationale wetgeving op grond waarvan EWP voor de aanleg van dat windmolenpark steun voor hernieuwbare energie kan ontvangen op basis van een door de Republiek Estland ingestelde steunregeling.

3. Overeenkomstig het verzoek van het Hof zal ik mij in deze conclusie toespitsen op de analyse van de eerste en de achtste prejudiciële vraag, die betrekking hebben op de uitlegging van de begrippen „aanvang van de werkzaamheden" en „nationale vergunning voor de uitvoering van een investeringsproject" als bedoeld in respectievelijk, wat het eerste begrip betreft, punt 19 (44) en voetnoot 66 bij punt 126 van de richtsnoeren van 2014, en wat het tweede begrip betreft, besluit C(2017) 8456 final van 6 december 2017 betreffende wijzigingen inzake de Estse steunregeling

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

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

voor hernieuwbare energiebronnen en warmtekrachtkoppeling (steunbesluit SA.47354) [3] (hierna: „besluit van 2017"). Beide begrippen dienen als voorwaarden om voor toekenning van de betrokken steun in aanmerking te komen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtsnoeren van 2014

4. Punt 19 (44) van de richtsnoeren van 2014 bevat de volgende definitie:

„‚aanvang van de werkzaamheden': hetzij de start van de bouwwerkzaamheden [in verband met de investering], hetzij de eerste vaste toezegging om uitrusting te bestellen, hetzij een andere toezegging die de investering onomkeerbaar maakt, naargelang wat als eerste plaatsvindt. De aankoop van gronden en voorbereidende werkzaamheden zoals het verkrijgen van vergunningen en de uitvoering van voorbereidende haalbaarheidsstudies worden niet als aanvang van de werkzaamheden beschouwd. […]"

5. Punt 50 van deze richtsnoeren preciseert het volgende:

„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."

6. Punt 126 van deze richtsnoeren luidt met name als volgt:

„[…]

Met ingang van 1 januari 2017 gelden de volgende voorwaarden: de steun wordt toegekend volgens een concurrerende inschrijvingsprocedure op grond van duidelijke, transparante en niet-discriminerende criteria ([66]), […]".

7. De bij punt 126 van deze richtsnoeren horende voetnoot 66 luidt:

„Installaties die in bedrijf zijn gekomen vóór [1 januari 2017] en die vóór die datum door de lidstaat steun kregen toegezegd, kunnen steun ontvangen op grond van de regeling die op het tijdstip van die toezegging van kracht was."

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

Besluit van 2017

8. De overwegingen 42 tot en met 44 van het besluit van 2017 luiden als volgt:

„(42) Voetnoot 66 van de [richtsnoeren van 2014] kan worden beschouwd als een omzetting van het rechtsbeginsel van gewettigd vertrouwen en hangt nauw samen met het vereiste van het stimulerende effect van staatssteun. Concreet betekent dit dat de steunverlenende instanties als ‚bestaande producenten' de producenten moeten beschouwen wier project op 1 januari 2017 een ontwikkelingsfase had bereikt waarin het zeer waarschijnlijk zou worden voltooid, zodat hun de steun overeenkomstig de bestaande steunregeling zou moeten worden verleend (gewettigd vertrouwen). Dat vereist op zijn minst dat de projectinitiatiefnemer de vereiste nationale vergunning voor de uitvoering van het project heeft verkregen en het recht heeft om het perceel, waarop het project zal worden ontwikkeld, te gebruiken.

(43) De definitie van het begrip ‚aanvang van de werkzaamheden' in punt 19 (44) van de [richtsnoeren van 2014] geeft dienaangaande meer details. Voetnoot 66 van de [richtsnoeren van 2014] moet derhalve door de steunverlenende instanties zo worden gelezen en uitgelegd dat hiermee rekening wordt gehouden. De Commissie merkt in dit verband op dat de lidstaten via hun bevoegde instanties verantwoordelijk blijven voor de correcte uitvoering van steunmaatregelen.

(44) Ingeval de steunverlenende instantie van oordeel is dat de werkzaamheden voor een bepaald project vóór 1 januari 2017 zijn aangevangen in de zin van punt 19 (44) van de [richtsnoeren van 2014], is de Commissie van mening dat deze beoordeling betrekking heeft op dat project als zodanig."

Ests recht

9. § 59 van de elektrituruseadus (wet op de elektriciteitsmarkt) (*Riigi Teataja* van 30 juni 2020; hierna: „ELTS") bepaalt, onder het kopje „Steun", in de tot 31 oktober 2021 van kracht zijnde versie ervan, het volgende:

„(1) De producent heeft recht op de in dit artikel bedoelde steun van de transmissiesysteembeheerder voor:

1) de productie van elektriciteit uit een hernieuwbare energiebron met een productie-installatie waarvan het nettovermogen niet meer dan 125 MW bedraagt;

[…]

(2) De transmissiesysteembeheerder keert op verzoek van de producent steun aan hem uit:

[…]

(2^1) De in lid 2 van dit artikel bedoelde steun vormt staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, [VWEU], die wordt verleend overeenkomstig de richtsnoeren van [2014], alsmede op basis van het besluit van [2017].

(2[2]) De in lid 2 van dit artikel bedoelde steun voor energie geproduceerd door productie-installaties met een elektrisch vermogen van ten minste 1 MW kan worden aangevraagd door een producent die, met betrekking tot het investeringsproject dat op deze productie-installaties betrekking heeft, uiterlijk op 31 december 2016 met de werkzaamheden is begonnen en ten minste:

1) gestart is met de productie van elektriciteit;

2) gestart is met de bouwwerkzaamheden in verband met het investeringsproject;

3) de vaste toezegging heeft gedaan om uitrusting te bestellen voor de bouw van een productie-installatie;

4) een andere toezegging heeft gedaan die het investeringsproject onomkeerbaar heeft gemaakt, buiten de aankoop van de grond waarop de productiefaciliteit zich bevindt, het verkrijgen van vergunningen en voorbereidingen die geen deel uitmaken van de toezeggingen die het investeringsproject onomkeerbaar maken.

(2[3]) Wanneer de producent de transmissiesysteembeheerder verzoekt om een advies over de naleving van de in lid 2[2] van dit artikel bedoelde voorwaarden, moet dit advies binnen 90 dagen na ontvangst van het verzoek worden uitgebracht.

[…]”

Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

10. Met het oog op de aanleg van een windmolenpark bestaande uit 28 windturbines met een totaal vermogen van 64,4 MW in Päite-Vaivina op het grondgebied van de gemeente Toila (Estland), heeft EWP de volgende stappen gezet: op 27 april 2004 heeft deze vennootschap een aansluitingsovereenkomst gesloten met de transmissiesysteembeheerder Elering en heeft zij een aansluitingsvergoeding ter hoogte van 522 813,93 EUR betaald; in 2008 heeft EWP windmeetmasten geplaatst en daarvoor kosten gemaakt ten belope van 212 002,15 EUR; met een op 11 mei 2010 gesloten overeenkomst heeft EWP recht van opstal verkregen voor 28 percelen bestemd voor de bouw van het beoogde windmolenpark.

11. Op 19 januari 2016 heeft de gemeenteraad van Toila de voorwaarden voor de vormgeving van het windmolenpark vastgesteld en op 4 februari 2016 heeft EWP verzocht om een bouwvergunning. Op 20 april 2016 heeft het ministerie van Defensie geweigerd in te stemmen met de bouwplannen voor het windmolenpark en bij besluit van 26 april 2016 heeft de gemeenteraad van Toila geweigerd de bouwvergunning te verlenen. Na deze weigering is EWP opgekomen tegen deze afwijzende besluiten.

12. Op 29 september 2020 heeft EWP Elering overeenkomstig § 59, lid 2[3], ELTS verzocht om een advies over de verenigbaarheid van het investeringsproject met de voorwaarden van § 59, lid 2[2], van die wet. In haar advies van 13 april 2021 heeft Elering vastgesteld dat dit project niet voldeed aan de in deze bepaling vastgelegde voorwaarden en dat EWP bijgevolg niet kon worden aangemerkt als „bestaande producent” in de zin van de nationale regeling.

13. Op 13 mei 2021 heeft EWP bij de Tallinna Halduskohus (bestuursrechter Tallinn, Estland), de verwijzende rechter, beroep ingesteld tot nietigverklaring van het betrokken advies en daarbij verzocht dat Elering werd gelast het verzoek van EWP opnieuw te onderzoeken.

14. De verwijzende rechter wijst erop dat hij in het kader van het hoofdgeding op grond van artikel 29, lid 1, van verordening (EU) 2015/1589 [4] de Europese Commissie om advies heeft verzocht over de uitlegging van overweging 42 van het besluit van 2017 en met name over het daarin vervatte begrip „bestaande producent".

15. De Commissie heeft in een advies van 17 januari 2020 geantwoord dat overweging 42 van het besluit van 2017 aldus moet worden uitgelegd dat het voorschrijft dat op 1 januari 2017 „de projectinitiatiefnemers de vereiste nationale vergunning voor de uitvoering van het project hebben verkregen en het recht hebben om het perceel, waarop het project zal worden ontwikkeld, te gebruiken". Zij heeft daaraan toegevoegd dat aan deze twee voorwaarden, samen met een van de drie in de eerste volzin van punt 19 (44) van de richtsnoeren van 2014 genoemde situaties, moet zijn voldaan opdat de onderneming als een „bestaande producent" kan worden beschouwd en dus in aanmerking kan komen voor staatssteun die op grond van het besluit van 2017 verenigbaar is met de interne markt.

16. Gelet op dit advies meent de verwijzende rechter dat hem meer duidelijkheid moet worden verschaft over de begrippen „aanvang van de werkzaamheden", „start van de bouwwerkzaamheden [in verband met de investering]", „andere toezegging die de investering onomkeerbaar maakt" en „nationale vergunning voor de uitvoering van een investeringsproject" als bedoeld in punt 19 (44) en punt 126 van de richtsnoeren van 2014, alsmede over de vereisten die daaruit voor een nationale overheid voortvloeien met betrekking tot de beoordeling van de waarschijnlijkheid dat een investeringsproject zal worden voltooid.

17. In deze omstandigheden heeft de Tallinna Halduskohus de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Moeten de bepalingen van de Europese Unie inzake staatssteun, met name de bij het begrip ‚aanvang van de werkzaamheden' in punt 19 (44) van de [richtsnoeren van 2014] als eerste genoemde situatie, namelijk de ‚start van de bouwwerkzaamheden [in verband met de investering]', aldus worden uitgelegd dat daaronder de start van om het even welke bouwwerkzaamheden in verband met een investeringsproject moet worden begrepen of alleen de start van bouwwerkzaamheden die verband houden met de installatie van het investeringsproject waarmee hernieuwbare energie zal worden geproduceerd?

2) Moeten de bepalingen van de Europese Unie inzake staatssteun, met name de bij het begrip ‚aanvang van de werkzaamheden' in punt 19 (44) van de [richtsnoeren van 2014] als eerste genoemde situatie, namelijk ‚de start van de bouwwerkzaamheden', aldus worden uitgelegd dat de bevoegde nationale autoriteit in een situatie waarin deze de start van de bouwwerkzaamheden in verband met een investering heeft geconstateerd, op grond van het beginsel van gewettigd vertrouwen ook moet beoordelen welke ontwikkelingsfase het investeringsproject heeft bereikt en met welke mate van waarschijnlijkheid dat project zal worden voltooid?

[4] Verordening van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 VWEU (PB 2015, L 248, blz. 9).

3) Indien de vorige vraag bevestigend moet worden beantwoord: kunnen andere objectieve omstandigheden, bijvoorbeeld aanhangige rechtsgedingen die de voortzetting van het investeringsproject belemmeren, bij de beoordeling van de ontwikkelingsfase van het investeringsproject in aanmerking worden genomen?

4) Is het in het onderhavige geval van belang dat het Hof in het arrest van 5 maart 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punten 61 en 68) heeft vastgesteld dat het al dan niet bestaan van een stimulerend effect niet kan worden beschouwd als een duidelijk en door de nationale autoriteiten eenvoudig toe te passen criterium, omdat per geval complexe economische beoordelingen moeten worden verricht om na te gaan of een dergelijk effect zich voordoet, en dat een dergelijk criterium dan ook niet in overeenstemming is met de vereisten dat de criteria voor de toepassing van een vrijstelling duidelijk zijn en eenvoudig door de nationale autoriteiten kunnen worden toegepast?

5) Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord: moeten de bepalingen van de Europese Unie inzake staatssteun, met name voetnoot 66 bij punt 126 van de [richtsnoeren van 2014] juncto punt 19 (44) [ervan], aldus worden uitgelegd dat de nationale autoriteit bij de toetsing van het criterium ‚aanvang van de werkzaamheden' niet per geval een economische beoordeling van het investeringsproject behoeft uit te voeren?

6) Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord: moeten de bepalingen van de Europese Unie inzake staatssteun, met name de bij het begrip ‚aanvang van de werkzaamheden' in punt 19 (44) van de [richtsnoeren van 2014] als laatste genoemde situatie, namelijk ‚andere toezegging die de investering onomkeerbaar maakt', aldus worden uitgelegd dat een willekeurige andere toezegging, met uitzondering van de aankoop van gronden en voorbereidende werkzaamheden (zoals het verkrijgen van een bouwvergunning), de investering onomkeerbaar maakt, ongeacht de kosten van de gedane toezegging?

7) Moeten de bepalingen van de Europese Unie inzake staatssteun, en met name het begrip ‚aanvang van de werkzaamheden' in punt 19 (44) van de [richtsnoeren van 2014], aldus worden uitgelegd dat het noodzakelijke voorwaarden voor de ‚aanvang van de werkzaamheden' zijn dat de producent over een gebruiksrecht op het perceel beschikt en er een nationale vergunning voor de uitvoering van het investeringsproject is afgegeven?

8) Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord: moet het begrip ‚nationale vergunning voor de uitvoering van een investeringsproject' worden uitgelegd in het licht van het nationale recht en kan het daarbij alleen om een vergunning gaan op basis waarvan de bouwwerkzaamheden in verband met het investeringsproject worden uitgevoerd?"

18. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door EWP, Elering, de Estse regering en de Commissie. Bovendien hebben al deze partijen hun standpunten mondeling toegelicht tijdens de pleitzitting van 12 januari 2023.

Analyse

Ontvankelijkheid van de eerste tot en met de zesde prejudiciële vraag

19. Allereerst moet de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid met betrekking tot de eerste zes prejudiciële vragen worden onderzocht.

20. De Commissie meent dat, gelet op de antwoorden die op de zevende en de achtste prejudiciële vraag dienen te worden gegeven, de eerste tot en met de zesde prejudiciële vraag niet-ontvankelijk of in ieder geval irrelevant zijn.

21. In dit verband betoogt de Commissie dat, als een van de voorwaarden voor toekenning van de steun, overweging 42 van het besluit van 2017 vereist dat de producent, om op 1 januari 2017 als „bestaande producent" te worden beschouwd, de vereiste nationale vergunning voor de uitvoering van het project heeft verkregen en het recht heeft om het perceel, waarop het project zal worden ontwikkeld, te gebruiken. Volgens haar is dat in casu niet het geval, aangezien uit de verwijzingsbeslissing zou blijken dat EWP op dat tijdstip niet over de vergunning van de Estse autoriteiten beschikte die vereist is om het betrokken windmolenpark aan te leggen. Hieruit volgt, aldus de Commissie, dat niet is voldaan aan een van de in het besluit van 2017 gestelde voorwaarden, waardoor de eerste tot en met de zesde prejudiciële vraag niet relevant zijn.

22. Het staat weliswaar buiten kijf dat de „[voor de uitvoering van het project] vereiste nationale vergunning" een van de noodzakelijke voorafgaande voorwaarden is voor een investeerder om als „bestaande producent" in aanmerking te komen voor steun in het kader van de Estse staatssteunregeling, maar opgemerkt zij dat noch het besluit van 2017, noch de richtsnoeren van 2014 deze term definiëren of enige verduidelijking verschaffen over het soort „nationale vergunning" dat vereist is (vandaar het verzoek van de verwijzende rechter dat wordt verduidelijkt welk soort vergunning vereist is, waarop de zevende en de achtste prejudiciële vraag betrekking hebben).

23. Aangezien het begrip „nationale vergunning" door de partijen op verschillende wijze wordt uitgelegd, zonder dat deze kwestie definitief is beslecht, ben ik van mening dat de eerste tot en met de zesde vraag, betreffende de omschrijving van het belangrijkste criterium voor de toekenning van de steun, relevant blijven en dat de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid derhalve moet worden verworpen.

Ten gronde

Opmerkingen vooraf

24. Met zijn acht prejudiciële vragen verzoekt de verwijzende rechter het Hof om de richtsnoeren van 2014 uit te leggen teneinde vast te stellen of de bevoegde nationale instantie, namelijk de transmissiesysteembeheerder Elering, terecht heeft geweigerd om EWP op 31 december 2016 te erkennen als „bestaande producent". Met die hoedanigheid zou zij in aanmerking zijn gekomen voor steun in het kader van een oude steunregeling die per 1 januari 2017 is vervangen.

25. In dit verband zij eraan herinnerd dat in het besluit van 2017 is bepaald dat vanaf 1 januari 2017 steun aan producenten van hernieuwbare energie in Estland wordt verleend via een „concurrerende inschrijvingsprocedure". De Estse regeling voorzag echter in een afwijking, in die zin dat de verplichting om gebruik te maken van een „concurrerende inschrijvingsprocedure" voor de verlening van dergelijke steun niet geldt met betrekking tot „[i]nstallaties die *in bedrijf zijn gekomen* vóór [1 januari 2017] en die vóór die datum door de lidstaat steun kregen toegezegd".

26. Met zijn prejudiciële vragen beoogt de verwijzende rechter juist verduidelijking te verkrijgen over de draagwijdte van deze afwijking.

27. Alvorens over te gaan tot de analyse, acht ik het noodzakelijk om, gelet op het belang ervan voor de vragen waarover het Hof zich dient uit te spreken, een standpunt in te nemen over kwestie van de werkingssfeer van de richtsnoeren van 2014 en het bindende karakter ervan in het kader van de onderhavige zaak, welke kwestie ter terechtzitting is besproken.

28. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat, volgens vaste rechtspraak van het Hof, de Commissie bij uitsluiting bevoegd is om de verenigbaarheid van steunmaatregelen met de interne markt te beoordelen op grond van artikel 107, lid 3, VWEU en daarbij onder toezicht van de rechters van de Unie staat. De Commissie beschikt dienaangaande over een ruime beoordelingsbevoegdheid, waarvan de uitoefening een complexe afweging van economische en sociale gegevens impliceert. Bij de uitoefening van deze beoordelingsbevoegdheid kan de Commissie richtsnoeren vaststellen teneinde de criteria te formuleren op basis waarvan zij van plan is de verenigbaarheid van door de lidstaten voorgenomen steunmaatregelen met de interne markt te beoordelen. [5]

29. Volgens eveneens vaste rechtspraak zijn de door de Commissie door middel van mededelingen vastgestelde richtsnoeren in beginsel slechts bindend voor deze instelling bij de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheden en kunnen zij geen autonome juridische verplichtingen voor de lidstaten scheppen. [6] In staatssteunzaken zijn dus alleen de door de Commissie vastgestelde besluiten bindend voor de lidstaten, die de naleving ervan moeten waarborgen.

30. Evenwel zij vastgesteld dat het besluit van 2017 is gebaseerd op de richtsnoeren van 2014 en uitdrukkelijk daarnaar verwijst, waardoor zij een bindend karakter krijgen. De in de richtsnoeren van 2014 genoemde voorwaarden, die in het besluit van 2017 zijn overgenomen en daarin zijn gehanteerd als criteria voor de verenigbaarheid, vormen derhalve een integrerend deel van dat besluit, zodat de Commissie van de Republiek Estland verlangt dat zij deze in acht neemt. [7]

31. Bovendien blijkt zowel uit het besluit van 2017 als uit de opmerkingen van de Republiek Estland dat laatstgenoemde haar staatssteunregeling heeft afgestemd op het kader van de richtsnoeren van 2014, zodat de voorwaarden voor de toekenning van de betrokken steun zo niet identiek dan toch in overeenstemming zijn met de richtsnoeren van 2014. [8] Door een staatssteunproject overeenkomstig de richtsnoeren aan te melden, wil een lidstaat zich er dus „van verzekeren" dat de Commissie de aangemelde steun verenigbaar zal verklaren met artikel 107, lid 3, VWEU, aangezien de richtsnoeren tot gevolg hebben dat de Commissie zichzelf grenzen stelt bij de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid. [9]

32. Indien er in het onderhavige geval van uit wordt gegaan dat de bepalingen van de richtsnoeren die de Commissie in het besluit van 2017 heeft aangemerkt als criteria voor de goedkeuring van de verleende steun, niet bindend zijn voor de Republiek Estland, zou dat er bovendien op neerkomen

5 Zie in die zin arrest van 19 juli 2016, Kotnik e.a. (C-526/14, EU:C:2016:570, punten 37-39).

6 Zie in die zin arresten van 19 juli 2016, Kotnik e.a. (C-526/14, EU:C:2016:570, punt 40), en 15 december 2022, Veejaam en Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punt 30).

7 In dit verband moet worden opgemerkt dat zowel de mogelijkheid om te voorzien in een afwijking van de nieuwe regeling van „concurrerende inschrijving" (beschreven in de overwegingen 34 en 35 van het besluit van 2017) als de voorwaarden voor het verlenen van staatssteun (beschreven in de overwegingen 36-44 van het besluit van 2017) gebaseerd zijn op de richtsnoeren van 2014.

8 Zie bijvoorbeeld overweging 37 van het besluit van 2017, waarin de Commissie opmerkt dat de definitie van het begrip „bestaande producent" in de Estse wet strookt met het begrip „aanvang van de werkzaamheden" in punt 19 (44) van de richtsnoeren van 2014.

9 Zonder dat dit in casu het geval is, moet evenwel worden gepreciseerd dat de lidstaten de mogelijkheid behouden de Commissie in kennis te stellen van staatssteunprojecten die niet (of niet volledig) voldoen aan de criteria van de richtsnoeren, zonder dat dit noodzakelijkerwijs betekent dat de Commissie dergelijke projecten niet zal goedkeuren. Zie in die zin arresten van 19 juli 2016, Kotnik e.a. (C-526/14, EU:C:2016:570, punt 43), en 15 december 2022, Veejaam en Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punt 31).

dat zij niet gebonden is door het besluit van 2017 en zich dus zou kunnen onttrekken aan de daaruit voortvloeiende verplichtingen, wat een aanpak is die duidelijk niet verenigbaar is met de in punt 29 van deze conclusie aangehaalde vaste rechtspraak van het Hof.

33. Voorts ben ik van mening dat het feit dat de verwijzende rechter bij de formulering van zijn prejudiciële vragen niet (rechtstreeks) heeft verwezen naar de overwegingen van het besluit van 2017 – waarin wordt verwezen naar de bepalingen van de richtsnoeren van 2014 –, maar veeleer naar die richtsnoeren zelf, geen afbreuk doet aan de bovenstaande vaststellingen en geen twijfel doet rijzen over de ontvankelijkheid van de door de verwijzende rechter gestelde prejudiciële vragen.

Eerste prejudiciële vraag

34. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen hoe de eerste in punt 19 (44) van de richtsnoeren van 2014 genoemde situatie die onder het begrip „aanvang van de werkzaamheden" valt, namelijk de „start van de bouwwerkzaamheden [in verband met de investering]", moet worden uitgelegd.

35. Gelet op het feit dat EWP reeds windmeetmasten heeft geïnstalleerd en de nodige aansluitingen heeft gemaakt, betreft de eerste vraag meer bepaald de kwestie of die werkzaamheden de „start van de bouwwerkzaamheden [in verband met de investering]" in de zin van voornoemde bepaling vormen, zoals EWP betoogt, dan wel of dat begrip alleen betrekking heeft op de aanvang van de bouwwerkzaamheden voor de installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen en dus, in casu, voor de windturbines, zoals Elering en de Estse regering betogen [10].

36. Meteen zij opgemerkt dat de definitie in punt 19 (44), eerste volzin, van de richtsnoeren van 2014, die is herhaald in overweging 36 van het besluit van 2017, het niet mogelijk maakt om het soort werkzaamheden aan te wijzen dat onder het begrip „start van de bouwwerkzaamheden [in verband met de investering]" valt, noch om een drempel vast te stellen, wat de kosten betreft, waarboven de aangevangen werkzaamheden geacht moeten worden te voldoen aan de voorwaarden om voor steun in aanmerking te komen.

37. Evenwel zij eraan herinnerd dat met het begrip „aanvang van de werkzaamheden", zoals uiteengezet in overweging 42 van het besluit van 2017, kan worden bepaald of de projectinitiatiefnemer op 1 januari 2017 al dan niet kon worden beschouwd als een „bestaande producent" van energie uit hernieuwbare bronnen. Opdat de projectinitiatiefnemer als „bestaande producent" kan worden beschouwd, moest het project volgens die overweging op die datum dus „een ontwikkelingsfase hebben bereikt waarin het *zeer waarschijnlijk* zou worden voltooid" [11]. In hetzelfde punt wordt gepreciseerd dat een investeerder die voldoet aan de voorwaarden om als „bestaande producent" te kunnen worden aangemerkt, de steun moet verkrijgen op basis van de bestaande steunregeling, met name gelet op het beginsel van „gewettigd vertrouwen". [12]

[10] Het standpunt van de Commissie lijkt overeen te komen met dat van deze twee partijen, hoewel dit niet duidelijk blijkt uit haar mondelinge opmerkingen, aangezien zij tijdens de hoorzitting voornamelijk op een meer abstracte wijze is ingegaan op de in het besluit van 2017 vastgestelde criteria voor de toekenning van steun, zonder zich specifiek over het onderhavige geval uit te spreken. Om de in punt 21 van deze conclusie uiteengezette redenen heeft de Commissie bovendien geen schriftelijke opmerkingen over deze kwestie ingediend.

[11] Cursivering van mij.

[12] Zie overweging 42 van het besluit van 2017.

38. Voorts zij erop gewezen dat de Estse staatssteunregeling tot doel heeft ervoor te zorgen dat slechts een specifieke categorie producenten kan worden aangemerkt als „bestaande producenten" om, bij wijze van afwijking, in aanmerking te komen voor steun op basis van de oude regeling, zonder aan de nieuwe mededingingsregeling te worden onderworpen, waarbij een dergelijke afwijking bovendien ertoe bijdraagt de overgang van de oude naar de nieuwe steunregeling te vergemakkelijken. [13]

39. Uit overweging 42 van het besluit van 2017 volgt ook dat het doel van de wijzigingen die de Republiek Estland in haar staatssteunregeling heeft aangebracht (en die door de Commissie in dat besluit zijn goedgekeurd), waaronder de wijzigingen met betrekking tot het begrip „bestaande producent", juist erop gericht waren een bepaalde categorie producenten waarvan de toetreding tot de markt, gelet op de stand van de (reeds uitgevoerde) werkzaamheden en de door de nationale autoriteiten ter zake reeds verkregen garanties, zeer waarschijnlijk was, gelijk te stellen met de producenten van energie uit hernieuwbare bronnen die reeds op de markt actief waren.

40. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de door EWP voorgestane uitlegging dat het enkele feit dat zij met de werkzaamheden in verband met haar investeringsproject is begonnen, volstaat om als „bestaande producent" in aanmerking te komen voor steun uit hoofde van het besluit van 2017, van de hand moet worden gewezen.

41. Hoewel niet wordt betwist dat de door EWP verrichte werkzaamheden inderdaad behoren tot de noodzakelijke stappen voor de bouw en de exploitatie van het geplande windmolenpark, valt de door EWP aangevoerde uitlegging moeilijk te verenigen met de in het besluit van 2017 opgenomen voorwaarden voor steunverlening.

42. Ten eerste zou de door EWP verdedigde uitlegging leiden tot een verruiming van het begrip „bestaande producent", waarvoor dit besluit geen steun biedt, aangezien dit zou leiden tot de gelijkstelling van producenten van wie de werkzaamheden zich in een vroeg stadium bevinden en ten aanzien waarvan (op 31 december 2016) geen enkele garantie bestaat dat zij zullen worden voltooid, met producenten die reeds op de markt actief zijn (en met producenten van wie de toetreding tot de markt op handen is). De door EWP gehanteerde uitlegging zou elke producent, ongeacht de aard van de verrichte werkzaamheden en de reeds gedane investeringen, in aanmerking laten komen voor staatssteun.

43. Ten tweede is, zoals in de punten 37 tot en met 39 van deze conclusie is opgemerkt, het enkele feit dat een aanvang is gemaakt met de werkzaamheden die verband houden met de aanleg van een windmolenpark, ontoereikend. De werkzaamheden moeten zo ver zijn gevorderd dat de investering *onomkeerbaar* is, zodat die werkzaamheden *zeer waarschijnlijk* zullen worden voltooid.

44. Dit betekent mijns inziens dat het begrip „aanvang van de werkzaamheden" niet alleen veronderstelt dat alle voorbereidende werkzaamheden (waaronder de verkrijging van een bouwvergunning) zijn voltooid, maar ook dat er een beoordeling is gemaakt van de omvang van de opgelopen kosten, de gedane investeringen en de aangegane verplichtingen in verhouding tot de totale kosten van het project. Hoewel EWP de beoordeling van Elering van het aandeel van de

[13] Zie overwegingen 34, 35 en 40 van het besluit van 2017.

kosten van de door Elering uitgevoerde werkzaamheden in de totale kosten van het project betwist, wordt door partijen niet betwist dat de bouw van de windturbines (waarmee in casu nog niet eens is begonnen) het belangrijkste deel van de totale kosten van het project vormt. [14]

45. Gelet op het voorgaande (met name overweging 42 van het besluit van 2017) ben ik van mening dat het begrip „start van de bouwwerkzaamheden [in verband met de investering]" in dit geval aldus moet worden uitgelegd dat het betrekking heeft op de bouw van de installaties voor de elektriciteitsproductie.

46. Ten derde zij eraan herinnerd dat de definitie van „aanvang van de werkzaamheden" in punt 19 (44) van de richtsnoeren van 2014 „voorbereidende werkzaamheden zoals […] de uitvoering van voorbereidende haalbaarheidsstudies" uitdrukkelijk uitsluit.

47. Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter in dit verband te verrichten feitelijke vaststellingen, lijken de kenmerken en doelstellingen van een installatie als de windmeetmasten (en de door EWP ondernomen stappen voor de noodzakelijke aansluitingen) meer op een „voorbereidende haalbaarheidsstudie" die de betrokken investeerder in staat stelt na te gaan of de gekozen locatie geschikt is voor de aanleg van een windmolenpark alvorens over te gaan tot de voor de uitvoering van die investering noodzakelijke werkzaamheden. [15]

48. Het voorgaande lijkt er dus op te wijzen dat het project van EWP zich op 1 januari 2017 niet in een ontwikkelingsfase bevond waarin het zeer waarschijnlijk leek dat het zou worden voltooid en daarvoor steun had moeten worden verleend op grond van de bestaande steunregeling in de zin van overweging 42 van het besluit van 2017.

49. In het licht van het voorgaande stel ik voor op de eerste prejudiciële vraag te antwoorden dat de regels van de Unie inzake staatssteun, met name de eerste in punt 19 (44) van de richtsnoeren van 2014 genoemde situatie die onder het begrip „aanvang van de werkzaamheden" valt, namelijk de „start van de bouwwerkzaamheden [in verband met de investering]", aldus moeten worden uitgelegd dat het begrip „bouwwerkzaamheden" niet kan zien op de start van om het even welke bouwwerkzaamheden in verband met een investeringsproject, maar alleen op de start van bouwwerkzaamheden voor de windturbines waarmee hernieuwbare energie zal worden geproduceerd.

Achtste prejudiciële vraag

50. Met zijn achtste vraag wenst de verwijzende rechter allereerst te vernemen of het begrip „*nationale vergunning* voor de uitvoering van een investeringsproject" in het licht van het nationale recht moet worden uitgelegd. Voorts wenst deze rechter dat wordt verduidelijkt welk soort vergunning vereist is voor de bouw van een windmolenpark. Punt 19 (44) van de

[14] Dienaangaande heeft Elering geraamd dat de bouw en de installatie van de windturbines bijna 80 % van de totale kosten van het project zouden uitmaken.

[15] Dit betekent in casu dat de betrokken investeerder de gewenste geografische locatie vaststelt, rekening houdend met de morfologische kenmerken van de gekozen locatie en de relevante meteorologische omstandigheden voor de aanleg van een windmolenpark. Deze exercitie veronderstelt in beginsel dat een investeerder verschillende locaties verkent door windmeetmasten te plaatsen om de ideale locatie voor de aanleg van een windmolenpark en het windpotentieel van een gekozen locatie vast te stellen, zonder dat dit noodzakelijkerwijs betekent dat op elk van de locaties waar de masten aanvankelijk zijn geplaatst, een windmolenpark zal worden aangelegd. De door EWP gemaakte kosten moeten dus eerder worden beschouwd als algemene en lopende kosten, en niet als (onomkeerbare) kosten in verband met de infrastructuur van het windmolenpark.

richtsnoeren van 2014 specificeert het vereiste type vergunning immers niet en overweging 42 van het besluit van 2017 schrijft enkel voor dat „de projectinitiatiefnemer de vereiste nationale vergunning voor de uitvoering van het project heeft verkregen”. [16]

51. Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de partijen in het hoofdgeding van mening verschillen over de inhoud die aan het begrip „nationale vergunning” moet worden gegeven. Enerzijds zijn Elering, de Estse regering en de Commissie namelijk van mening dat een nationale vergunning een bouwvergunning veronderstelt, dat wil zeggen een vergunning die rechtstreeks het recht verleent om het windmolenpark aan te leggen. Anderzijds is EWP van mening dat het niet noodzakelijk de definitieve vergunning hoeft te zijn die voor de bouw van alle onderdelen van het project wordt afgegeven, en dat in dit geval reeds aan het criterium van een nationale vergunning is voldaan door het bestaan van het algemene bebouwingsplan, waarin het windmolenpark is opgenomen.

52. Bij gebreke van preciseringen over het soort vergunning dat in het besluit van 2017 wordt vereist en van harmonisatie op het niveau van het Unierecht, moet meteen worden vastgesteld dat het begrip „nationale vergunning” moet worden uitgelegd in het licht van het nationale recht. In dit verband zij er, om te beginnen, op gewezen dat het, zoals uit de vaste rechtspraak volgt, niet aan het Hof staat om zich uit te spreken over de uitlegging van een nationale regeling. [17] Verder is het belangrijk te benadrukken dat de verwijzende rechter in het kader van zijn beoordelingsbevoegdheid gehouden is het besluit van 2017 in acht te nemen. [18]

53. In dit verband zij eraan herinnerd dat het verkrijgen van een nationale vergunning een van de voorwaarden is voor een investeerder om als „bestaande producent” te worden aangemerkt en als zodanig voor de oude steunregeling in aanmerking te komen, aangezien deze vergunning normaliter wordt verkregen voordat er een gebeurtenis plaatsvindt die verband houdt met de drie in punt 19 (44) van de richtsnoeren van 2014 genoemde situaties.

54. Meer bepaald moet de producent, ingevolge overweging 42 van het besluit van 2017, op 1 januari 2017 de vereiste nationale vergunning voor de uitvoering van het project hebben verkregen (en het recht hebben om het perceel, waarop het project zal worden ontwikkeld, te gebruiken). Voorts volgt uit het in die overweging gelegde verband met het beginsel van gewettigd vertrouwen dat de nationale vergunningen op zodanige wijze moeten worden verkregen dat een gewettigd vertrouwen wordt gewekt dat het investeringsproject zal worden uitgevoerd. Met andere woorden, het betrokken project moet zich in een ontwikkelingsfase bevinden waarin de voltooiing ervan zeer waarschijnlijk lijkt, rekening houdend met zowel de stand van de werkzaamheden als de garanties die de overheid ter zake heeft verkregen.

55. Uiteindelijk staat het dus aan de verwijzende rechter om te beoordelen of naar nationaal recht op 31 december 2016 was voldaan aan de voor de vormgeving van het windmolenpark van EWP gestelde voorwaarden en, in het bijzonder, of het door het gemeentebestuur van Toila op

[16] Vooraf zij opgemerkt dat het Hof slechts om een uitspraak over deze vraag zal worden verzocht indien het van oordeel is dat de zevende prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord. Een dergelijk antwoord lijkt rechtstreeks uit de tekst van het besluit van 2017 te volgen. In dit verband blijkt uit punt 19 (44) van de richtsnoeren van 2014 duidelijk dat de aankoop van de grond en het verkrijgen van de „nationale vergunning” voorbereidende maatregelen zijn, en overweging 42 van het besluit van 2017 vereist ondubbelzinnig dat de investeerder het recht heeft om de grond te gebruiken en over de „nationale vergunning” beschikt om als „bestaande producent” te kunnen worden aangemerkt.

[17] Zie in die zin arrest van 8 september 2022, Ametic (C-263/21, EU:C:2022:644, punt 64).

[18] Zie in die zin arrest van 15 december 2022, Veejaam en Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punt 26), en mijn conclusie in de zaak Veejaam en Espo (C-470/20, EU:C:2022:430, punt 24).

19 januari 2016 gepubliceerde bebouwingsplan toereikend kan worden geacht om vast te stellen dat EWP de vereiste „nationale vergunning" in de zin van overweging 42 van het besluit van 2017 had verkregen.

56. Evenwel moet worden gepreciseerd dat uit de vaststellingen van de verwijzende rechter blijkt dat, hoewel het bebouwingsplan de verwezenlijking van het project mogelijk maakte door bepaalde parameters ervan vast te stellen, dit plan slechts een document van algemene strekking is dat op zich geen vergunning vormt voor de aanleg van een windmolenpark. Voor de bouw van de verschillende installaties waaruit het windmolenpark bestaat, waaronder met name de bouw van de windturbines, blijken namelijk nog aanvullende vergunningen, waaronder een bouwvergunning, nodig te zijn. [19]

57. Gelet op het in overweging 42 van het besluit van 2017 gelegde verband tussen het vertrouwensbeginsel en de vereiste nationale vergunning, deel ik voorts het standpunt van Elering en de Estse regering, namelijk dat ten aanzien van een onderneming geen gewettigd vertrouwen in de uitvoering van een investeringsproject kan ontstaan zolang niet aan alle uit het nationale recht voortvloeiende vereisten is voldaan. Alleen een rechtmatig verworven situatie kan immers onder het vertrouwensbeginsel vallen. Bijgevolg kan dit beginsel niet worden ingeroepen wanneer een rechtssituatie niet definitief is verworven of wanneer slechts aan sommige wettelijke vereisten is voldaan en aan andere niet. Voorts beschermt dit beginsel niet de enkele mogelijkheid of het vooruitzicht om in de toekomst een recht te verwerven, met name wanneer dit afhankelijk blijft van aanvullende voorwaarden, zoals hier het geval lijkt te zijn (aangezien het bestemmingsplan de verlening van een bouwvergunning mogelijk maakt, zij het onder voorbehoud van verdere goedkeuringen).

58. Het feit dat, volgens de in het verzoek om een prejudiciële beslissing vervatte informatie, het ministerie van Defensie op 20 april 2016 heeft geweigerd het bouwproject van het windmolenpark goed te keuren en dat het gemeentebestuur van Toila bij besluit van 26 april 2016 heeft geweigerd de bouwvergunning af te geven, lijkt er evenwel op te wijzen dat niet alle vereiste nationale vergunningen in de zin van overweging 42 van het besluit van 2017 vóór 31 december 2016 beschikbaar waren (en dat zij, gelet op voornoemde weigeringen, vóór die datum in ieder geval niet beschikbaar konden zijn).

59. Gelet op het voorgaande geef ik in overweging om op de achtste vraag te antwoorden dat het begrip „nationale vergunning voor de uitvoering van een investeringsproject" naar nationaal recht moet worden gedefinieerd. Wanneer voor de uitvoering van een investeringsproject bouwwerkzaamheden nodig zijn waarvoor een bouwvergunning vereist is, kan de „nationale vergunning voor de uitvoering van een investeringsproject" bovendien alleen een bouwvergunning zijn, dat wil zeggen een definitieve vergunning op grond waarvan de bouwwerkzaamheden worden uitgevoerd.

[19] Dit element lijkt overigens te worden bevestigd door de feiten die tot het hoofdgeding hebben geleid, met name door de weigering van het ministerie van Defensie om de bouwplannen voor het windmolenpark goed te keuren en de weigering van het gemeentebestuur van Toila om de door EWP gevraagde bouwvergunning af te geven.

Conclusie

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

„1) Punt 19 (44) van de richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020

moet aldus worden uitgelegd dat

de eerste daarin genoemde situatie die onder het begrip ‚aanvang van de werkzaamheden' valt, namelijk de „start van de bouwwerkzaamheden [in verband met de investering]", niet ziet op de start van om het even welke bouwwerkzaamheden in verband met een investeringsproject, maar alleen op de start van bouwwerkzaamheden voor de windturbines waarmee hernieuwbare energie zal worden geproduceerd.

2) De richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020

moeten aldus worden uitgelegd dat

– het begrip ‚nationale vergunning voor de uitvoering van een investeringsproject' naar nationaal recht moet worden gedefinieerd en tegelijkertijd in overeenstemming moet zijn met de besluiten van de Europese Commissie inzake staatssteun;

– wanneer voor de uitvoering van een investeringsproject bouwwerkzaamheden nodig zijn waarvoor een bouwvergunning vereist is, de ‚nationale vergunning voor de uitvoering van een investeringsproject' alleen een bouwvergunning kan zijn, dat wil zeggen een definitieve vergunning op grond waarvan de bouwwerkzaamheden worden uitgevoerd."