



Datum van inontvangstneming : 24/07/2017

**Zaak C-349/17**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

13 juni 2017

**Verwijzende rechter:**

Tallinna Ringkonnakohus (Estland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing**

18 mei 2017

**Appellante:**

Eesti Pagar AS

**Geïntimeerden:**

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Hoger beroep tegen de uitspraak van het Tallinna Halduskohus (bestuursrechter te Tallinn, Estland) van 17 november 2014 waarbij het beroep van AS Eesti Pagar (hierna: „Eesti Pagar”) is afgewezen. Bij dit beroep heeft Eesti Pagar verzocht het besluit van de Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (Stichting ter bevordering van het ondernemerschap; hierna: „EAS”) van 8 januari 2014 nietig te verklaren of de onrechtmatigheid ervan vast te stellen, de EAS te gelasten een nieuw besluit te nemen inzake de rente en het besluit van het Majandus- ja

Kommunikatsiooniministerium (ministerie van Economie en Communicatie; hierna: „ministerie”) van 21 maart 2014 nietig te verklaren.

### **Voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

Het verzoek om een prejudiciële beslissing is gericht op de uitlegging van de volgende bepalingen: artikel 108, lid 3, VWEU, artikel 8, lid 2, van verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard („de algemene groepsvrijstellingsverordening”) (PB 2008, L 214, blz. 3), artikelen 1 en 15 van verordening (EG) nr. 659/1999 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) en verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB 1995, L 312, blz. 1), met name artikel 3, lid 1, van deze verordening. Het geschil betreft de terugvordering van onrechtmatige steun, de daarvoor geldende verjaringstermijn alsook de toepasselijkheid en berekeningswijze van rente.

### **Prejudiciële vragen**

a) Moet artikel 8, lid 2, van verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard („de algemene groepsvrijstellingsverordening”) in die zin worden uitgelegd, dat, indien de te steunen activiteit er bijvoorbeeld in bestaat een fabrieksinstallatie te verwerven, in het kader van deze bepaling met „de werkzaamheden aan het project of de activiteit” is begonnen op het moment waarop de koopovereenkomst inzake deze installatie werd gesloten? Mogen de autoriteiten van een lidstaat bij de beoordeling of inbreuk is gemaakt op de in de bovengenoemde bepaling opgenomen voorwaarde, afgaan op de kosten van de ontbinding van een overeenkomst die niet voldoet aan het vereiste van een stimulerend effect? Indien de autoriteiten van de lidstaat hiertoe bevoegd zijn, hoe hoog dienen de kosten van de ontbinding van de overeenkomst (in procenten) dan te zijn om ervan uit te kunnen gaan dat deze kosten, met het oog op de vervulling van het vereiste van een stimulerend effect, voldoende marginaal zijn?

b) Is een autoriteit van een lidstaat ook dan verplicht door haar toegekende onrechtmatige steun terug te vorderen indien de Europese Commissie geen dienovereenkomstig besluit heeft vastgesteld?

c) Wordt bij steunontvangers gewettigd vertrouwen gewekt indien een autoriteit van een lidstaat bij het besluit steun te verlenen ten onrechte veronderstelde dat deze steun onder de groepsvrijstellingsverordening viel, terwijl deze instantie in werkelijkheid onrechtmatige steun toekende? Kunnen steunontvangers zich, ter onderbouwing van een gewettigd vertrouwen, in het bijzonder beperken tot het argument dat de autoriteit van de lidstaat bij de toekenning van de onrechtmatige steun op de hoogte was van de omstandigheden waardoor de steun niet onder de groepsvrijstellingsverordening viel?

Indien bovenstaande vraag bevestigend wordt beantwoord, moeten het openbare belang en het individuele belang tegen elkaar worden afgewogen. Is het in het kader van deze afweging van belang of de Europese Commissie met betrekking tot de onderhavige steun een besluit heeft vastgesteld waarin zij deze steun met de interne markt onverenigbaar heeft verklaard?

d) Welke verjaringstermijn is van toepassing indien een instantie van een lidstaat onrechtmatige steun terugvordert? Bedraagt deze termijn tien jaar, overeenkomstig de termijn waarna steun volgens de artikelen 1 en 15 van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van de Europese Unie tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag bestaande steun wordt en niet meer kan worden teruggevorderd, of vier jaar, overeenkomstig artikel 3, lid 1, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van de Europese Unie betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen?

Wat is de rechtsgrondslag voor een dergelijke terugvordering, indien steun uit een structuurfonds werd toegekend: artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van de Europese Unie betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen?

e) Is een autoriteit van een lidstaat die onrechtmatige steun terugvordert, gehouden rente van de ontvanger van onrechtmatige steun te eisen? Indien ja, welke regels zijn dan van toepassing op de berekening van de rente, onder meer ten aanzien van het rentepercentage en de berekeningsperiode?

## **Relevante Unierechtelijke bepalingen**

Artikelen 107 en 108 VWEU.

Overweging 28 en artikel 8 van verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard („de algemene groepsvrijstellingsverordening”) (PB 2008, L 214, blz. 3; hierna: „algemene groepsvrijstellingsverordening”) (artikel 6, lid 2, van verordening [EU] nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard [PB 2014, L 187, blz. 1]).

Artikel 101 van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1260/1999 (PB 2006, L 210, blz. 25).

Artikel 14, lid 2, en artikel 15, lid 1, van verordening (EG) nr. 659/1999 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. 1-9) (artikel 16, lid 2, en artikel 17, lid 1, 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 [codificatie][PB 2015, L 248, blz. 9]).

Artikelen 9 en 11 van verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB 2004, L 140, blz. 1).

Artikel 3, lid 1, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB 1995, L 312, blz. 1).

Punt 38 en voetnoot 40 van de Commissiemededeling met het opschrift „richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013” (PB 2006, C 54, blz. 13).

Punten 16 en 20 van de mededeling van de Commissie over de handhaving van de staatssteunregels door de nationale rechterlijke instanties (PB 2009, C 85, blz. 1).

## **Relevante nationaalrechtelijke bepalingen**

Volgens § 1, lid 2, van verordening nr. 44 van de minister van Economie en Communicatie van 4 juni 2008 „tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetamise tingimused ja kord” [voorwaarden en procedures voor de subsidiëring van technologische investeringen door bedrijven, in werking getreden op 15 juni 2008 (RTL 2008, 48, 658; RT I, 4.1.2013, 9)] moeten bij de toekenning van steun die is bedoeld om technologische investeringen door bedrijven te bevorderen, de bepalingen van verordening nr. 800/2008 van de Commissie worden nageleefd.

§ 26, leden 5 en 6, alsmede § 28, leden 1-3, van de „perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus” [wet inzake structuursteun voor de periode 2007-2013; hierna: „StS”, aangenomen op 7 december 2006, in werking getreden op 1 januari 2007 (RT I 2006, 59, 440; RT I, 3.2.2011, 3), in de versie die van kracht was tussen 1 januari 2012 tot en met 30 juni 2014].

In § 26, leden 5 en 6, StS is het volgende bepaald:

„(5) Het terugvorderingsbesluit kan tot uiterlijk 31 december 2025 worden vastgesteld. In het in artikel 88 van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad geregelde geval kan het terugvorderingsbesluit worden vastgesteld tot de door de regering van de Republiek bepaalde bewaartermijn voor de desbetreffende stukken is verstreken.

(6) De regering van de Republiek legt de voorwaarden en de procedure voor de terugvordering en terugbetaling van de subsidie vast.”

§ 28 StS luidt als volgt:

„§ 28. Rente en vertragingsrente

(1) Over het openstaande bedrag van steun die op grond van § 26, leden 1 en 2, van de onderhavige wet dient te worden terugbetaald, wordt rente gevorderd. Het rentepercentage over het openstaande bedrag van de terug te betalen subsidie komt overeen met zes maanden Euribor vermeerderd met 5 % per jaar. De rente wordt berekend over een tijdvak van 360 dagen.

(1<sup>1</sup>) Wanneer behaalde winst wordt teruggevorderd, wordt geen rente gevorderd indien de steunontvanger overeenkomstig de in § 21, lid 2, van de onderhavige wet vastgelegde procedure heeft voldaan aan zijn verplichting om de uit het project verkregen winsten te melden.

(2) Het tijdvak waarover rente wordt berekend, begint op de dag waarop het terugvorderingsbesluit van kracht is geworden. Daarbij wordt het percentage toegepast dat gold op de laatste werkdag van de maand voorafgaand aan die waarop het besluit werd vastgesteld. Heeft de subsidieontvanger bij de aanvraag of het gebruik van de subsidie een strafbaar feit gepleegd, dan wordt de rente berekend vanaf de dag waarop de subsidie werd uitgekeerd volgens het percentage dat op die dag gold.

(3) Het tijdvak waarover de rente wordt berekend, eindigt niet later dan op het moment waarop de voor terugbetaling vastgelegde termijn verstrijkt. In geval van uitstel van betaling geldt de uiteindelijk vastgelegde termijn.

[...]"

§ 11, lid 1, van verordening nr. 278 „toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning toetuse andmisel ja kasutamisel toimunud rikkumisest teabe edastamise tingimused ja kord” [voorwaarden en procedures voor de terugvordering en terugbetaling van subsidie en voor het verstrekken van inlichtingen omtrent overtredingen die zijn begaan bij de toekenning en het gebruik van subsidie van de regering van de Republiek van 22 december 2006, in werking getreden op 1 januari 2007 (RT I 2006, 61, 463; RT I, 5.7.2011, 20)].

In § 11, lid 1, van regeringsverordening nr. 278 is het volgende bepaald:

„Bij de besluitvorming over de terugvordering van een subsidie is sprake van een discretionaire bevoegdheid. Het besluit wordt genomen binnen 45 dagen, bij een terugvordering van meer dan 127 823 EUR binnen 90 dagen, na kennisgeving van de gronden voor de terugvordering van de subsidie. Op basis van gegronde redenen is het mogelijk de termijn waarbinnen het besluit moet worden genomen in gepaste mate te verlengen.”

### **Korte weergave van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Eesti Pagar heeft op 28 augustus 2008 met Kauko-Telko OY (hierna: „Kauko-Telko”) een overeenkomst gesloten over de aanschaf van een productielijn voor casino- en toastbrood voor een bedrag van 2 770 000 EUR. In de voorwaarden was bepaald dat de overeenkomst meteen na de ondertekening in werking zou treden, indien de verkoper een eerste aanbetaling ter hoogte van 5 % zou ontvangen. Eesti Pagar heeft die aanbetaling op 3 september 2008 overgemaakt.

## EESTI PAGAR

- 2 Op 29 september heeft Eesti Pagar met AS Nordea Finance Estonia (hierna: „Nordea Finance Estonia”) een leaseovereenkomst gesloten, die conform de voorwaarden vanaf de ondertekening in werking is getreden.
- 3 Nordea Finance Estonia, Kauko-Telko en Eesti Pagar hebben op 13 oktober 2008 een koopovereenkomst gesloten, waarbij Kauko-Telko een industriële bakkerij aan Nordea Finance Estonia heeft verkocht. Deze laatste verplichtte zich daarbij de bakkerij aan Eesti Pagar in lease te geven. Conform de voorwaarden is deze overeenkomst vanaf de ondertekening in werking getreden. Op 25 oktober 2008 ondertekenden Eesti Pagar en Nordea Finance Estonia aanvulling 1 bij de leaseovereenkomst, waarbij zij de hoogte van de eerste termijnbetaling hebben gewijzigd en een tijdschema voor de betalingen hebben opgesteld.
- 4 Op 24 oktober 2008 heeft Eesti Pagar op grond van verordening nr. 44 van de minister bij de EAS een subsidie van 553 474,88 EUR aangevraagd voor het project „investeringen in een productielijn voor casino- en toastbrood van AS Eesti Pagar”. De totale waarde van het project bedroeg 2 767 374,38 EUR en de subsidieperiode liep van 24 oktober 2008 tot en met 31 juli 2009. Het doel van het project was een nieuwe productielijn voor casino- en toastbrood aan te schaffen en in de fabriek te Paide te installeren.
- 5 De EAS heeft de aanvraag van Eesti Pagar met het, later gewijzigde, besluit van 10 maart 2009 goedgekeurd en heeft een steunbedrag ter hoogte van 526 300 EUR aan Eesti Pagar uitbetaald.
- 6 In een brief van 22 januari 2013 heeft de EAS aan Eesti Pagar geschreven dat de koopovereenkomst die Eesti Pagar op 28 augustus 2008 met Kauko-Telko had gesloten, in strijd was met de voorwaarden die de Commissie in artikel 8, lid 2, van de algemene groepsvrijstellingsverordening had opgesteld en dat de aan Eesti Pagar toegekende steun bijgevolg onrechtmatig was. In de genoemde brief raadde de EAS Eesti Pagar aan om zich met een verzoek om goedkeuring van staatssteun tot de Commissie te wenden. Volgens Eesti Pagar was dit niet nodig, omdat de steun rechtmatig zou zijn. In een e-mail van 12 juli 2013 deelde de EAS aan Eesti Pagar mede dat zij met betrekking tot de inbreuk een procedure wegens de onverenigbaarheid van steun had ingeleid en overwoog om de steun ter hoogte van 526 300 EUR terug te vorderen.
- 7 Op 8 januari 2014 heeft de EAS een besluit vastgesteld waarbij zij de in het kader van het project onrechtmatig uitbetaalde steun van Eesti Pagar terugvorderde. Dit betrof een bedrag van 526 300 EUR verhoogd met samengestelde rente berekend over de tijd vanaf de uitbetaling van de steun tot de terugbetaling ervan. De van



Eesti Pagar gevorderde betaling van samengestelde rente was met betrekking tot het tijdvak vanaf de uitbetaling van de staatssteun tot aan de terugvordering, gebaseerd op verordening nr. 794/2004 van de Commissie en bedroeg in totaal 98 454 EUR. Met betrekking tot het tijdvak vanaf de terugvordering tot aan de termijn voor de terugbetaling was deze rentebetaling gebaseerd op § 28 StS. Ter motivering van het besluit werd verwezen naar een in december 2012 uitgevoerde controle waarbij was vastgesteld dat de met Kauko-Telko gesloten overeenkomst inzake de koop van een productielijn voor toastbrood dateerde van 28 augustus 2008, oftewel van voordat de aanvraag bij de EAS was ingediend. Om die reden was het door artikel 8, lid 2, van de algemene groepsvrijstellingsverordening vereiste stimulerende effect van de steun niet aangetoond.

- 8 Eesti Pagar heeft bezwaar aangetekend tegen het besluit van de EAS van 8 januari 2014. Op 21 maart 2014 werd dit door de minister van Economie en Communicatie afgewezen.
- 9 Op 21 april 2014 heeft Eesti Pagar bij de Tallinna Halduskohus beroep ingesteld. Zij vorderde het besluit van de EAS van 8 januari 2014 nietig te verklaren, subsidiair de onrechtmatigheid van dit besluit vast te stellen, voor zover het de terugbetaling van de steun betrof, meer subsidiair het besluit inzake de gevorderde rentebetaling nietig te verklaren, alsmede de EAS te gelasten een bestuursbesluit inzake de gevorderde rente vast te stellen en het besluit van de minister van Economie en Communicatie van 21 maart 2014 nietig te verklaren. Eesti Pagar stelde in haar beroep dat de inwerkingtreding van en voldoening aan de koopovereenkomst afhankelijk waren van de uitbetaling van de steun door de EAS – aan het sluiten van de koopovereenkomst was een briefwisseling tussen Eesti Pagar en Kauko-Telko vooraf gegaan, waarin de laatste ermee had ingestemd dat de overeenkomst pas in werking zou treden nadat de EAS een positief besluit had vastgesteld en dat de overeenkomst zou worden beëindigd indien de steun niet zou worden toegekend. De ontbinding van de overeenkomsten zou voor Eesti Pagar slechts geringe kosten met zich meebrengen. De contactpersoon van Eesti Pagar bij de EAS had haar aangespoord om al voor de steunaanvraag een voorlopige overeenkomst te sluiten. Bovendien was de verjaringstermijn voor terugvordering van de steun verstreken en was de rentevordering in strijd zijn met § 28, leden 1 tot en met 3, StS.
- 10 De Tallinna Halduskohus heeft het beroep bij uitspraak van 17 november 2014 verworpen. Eesti Pagar heeft op 16 december 2014 hoger beroep aangetekend tegen deze uitspraak. Bij uitspraak van 25 september 2015 heeft de Tallinna Ringkonnakohus (districtsrechtbank Tallinn, Estland) dit verworpen. Eesti Pagar

heeft bij de Riigikohus (hoogste rechter, Estland) cassatie aangetekend tegen de uitspraak van de Tallinna Ringkonnakohus.

- 11 Bij arrest van 9 juni 2016 heeft de Riigikohus het cassatieberoep van AS Eesti Pagar gedeeltelijk toegewezen, de uitspraak van de Tallinna Ringkonnakohus van 25 september 2015 vernietigd en het besluit van de EAS van 8 januari 2014 gedeeltelijk nietig verklaard. De Riigikohus heeft het beroep inzake de rentebetaling toegewezen en de zaak voor het overige voor hernieuwde beoordeling naar de Tallinna Ringkonnakohus verwezen.
- 12 De Riigikohus oordeelde dat Eesti Pagar weliswaar al voordat zij de aanvraag indiende een vaste afspraak had gemaakt over de koop van de installatie, maar dat het sluiten van een bindende overeenkomst voordat de steun wordt aangevraagd het bestaan van een stimulerend effect niet altijd uitsluit. Of dit zo is, hangt ervan af of de uit de overeenkomst voortvloeiende verplichtingen het in economisch opzicht moeilijk of buitensporig kostbaar maken om van het project af te zien. Indien het volgens de Ringkonnakohus vaststaat dat Eesti Pagar, in geval de steun niet werd toegekend, zonder enorme problemen van de overeenkomsten had kunnen afzien, dan zou de rechter kunnen oordelen dat de mogelijkheid om afstand te nemen van de koopovereenkomst inzake de installatie niet slechts theoretisch bestond en evenmin extreem kostbaar was en dat de steun een stimulerend effect heeft gehad.
- 13 De Riigikohus stelde ook vast dat bij de terugvordering van steun op eigen initiatief van een lidstaat, zonder overeenkomstig besluit van de Commissie, sprake is van een discretionair besluit. Het Unierecht bevat geen enkele bepaling op grond waarvan de lidstaten uitdrukkelijk en dwingend verplicht zijn om zonder een besluit van de Commissie steun terug te vorderen. Een lidstaat dient bij de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid om steun op eigen initiatief terug te vorderen rekening te houden met gewettigd vertrouwen voor zover de toepassing van het Unierecht daardoor niet onmogelijk of in onredelijke mate bemoeilijkt wordt. In staatssteunzaken kan ook het handelen van nationale instanties gerechtvaardigd vertrouwen wekken. Het kan in bijzondere omstandigheden gerechtvaardigd zijn om eenmaal uitbetaalde onrechtmatige steun te handhaven. Dit is onder andere het geval indien anders een algemeen beginsel van Unierecht wordt geschonden (overeenkomstig artikel 14, lid 1, van verordening nr. 659/1999). In de onderhavige zaak kan het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen worden toegepast, aangezien geen enkele uitdrukkelijke bepaling in het VWEU eraan in de weg staat om vóór het verzoek om steun een bindende overeenkomst te sluiten. In artikel 8, lid 2, van de algemene groepsvrijstellingsverordening is, ook wanneer de

Commissiemededeling „richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013” in aanmerking wordt genomen, niet eenduidig weergegeven hoe bij de beoordeling van het stimulerende effect het moment waarop de werkzaamheden aan het project of de activiteit zijn „begonnen” dient te worden opgevat. Ook indien sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen, is de terugvordering van steun niet noodzakelijkerwijs uitgesloten. Of dit zo is, moet aan de hand van de omstandigheden van het geval worden beoordeeld door de rechten van betrokken derden en openbare belangen, waaronder het Uniebelang, tegenover elkaar te stellen. In het bijzonder wanneer de EAS Eesti Pagar welbewust had geadviseerd de overeenkomsten vóór de indiening van het verzoek te sluiten, of wanneer de EAS, toen zij het verzoek om steun toekende, op de hoogte was geweest van de desbetreffende overeenkomsten, zou er een omstandigheid aanwezig kunnen zijn die de handhaving van steun zou rechtvaardigen.

- 14 Volgens de Riigikohus gaat het bij de in § 11, lid 1, van regeringsverordening nr. 278 vastgelegde termijn van 90 dagen niet om een vervalttermijn. De Riigikohus is van oordeel dat het onduidelijk is of de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 van de Raad vastgelegde verjaringstermijn van vier jaar van toepassing is in geval door een lidstaat uitbetaalde structuursteun wordt teruggevorderd. In deze zaak zijn verordening nr. 659/1999 en de daarin opgenomen verjaringstermijn van tien jaar niet van toepassing, aangezien de Commissie geen terugvorderingsbesluit betreffende de steun heeft vastgesteld. De autoriteiten van de lidstaat konden niet beoordelen, of de steun met de interne markt verenigbaar is.
- 15 De Riigikohus stelt dat van Eesti Pagar geen rente op basis van artikelen 9 en 11 van verordening nr. 794/2004 van de Commissie kan worden gevorderd over het tijdvak vanaf de uitbetaling van de staatssteun tot aan de terugvordering. Deze bepaling betreft ingevolge artikel 14, lid 2, eerste zinsnede, van verordening nr. 659/1999 slechts rente over steun die op grond van een door de Commissie vastgesteld besluit dient te worden terugbetaald. De rentevordering kan ook niet worden gebaseerd op de verordening betreffende de bescherming van financiële belangen. In deze verordening is geen verplichting tot betaling van rente opgenomen, maar wordt er veeleer van uitgegaan dat deze verplichting in andere regelgeving van de Unie of van de lidstaten is geregeld. Op basis van het Estse recht is het niet mogelijk om rente van Eesti Pagar te vorderen voor het tijdvak tussen de uitbetaling en de terugvordering van de steun. Evenmin is het mogelijk naar analogie van de Unieverordening die niet op dit geval van toepassing is, rente te eisen vanaf de toekenning van de steun.

**Belangrijkste argumenten van de partijen in het hoofdgeding**

- 16 Volgens Eesti Pagar had de EAS het stimulerende effect van de steun inhoudelijk moeten beoordelen. Zij had moeten onderzoeken of het moeilijk was om af te zien van de overeenkomsten. De kosten van ontbinding van de koopovereenkomst hadden 5 % van de totaalprijs van de transactie uitgemaakt en de kosten van ontbinding van de leaseovereenkomst 0,68 % van de waarde van het gehele project. Zonder de steun zou het project niet zijn uitgevoerd. De mededeling van de Commissie is voor de lidstaten geen bindend document.
- 17 Eesti Pagar stelt dat het besluit over de terugvordering van de steun een discretionaire beslissing betrof. De beginselen van het nationale bestuursprocesrecht hadden als richtsnoer moeten dienen en niet de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof van Justitie”), aangezien de steunverlening zowel was vrijgesteld van de verplichting de Commissie hiervan op de hoogte te brengen als van de standstill-bepaling en aangezien deze op grond van de algemene groepsvrijstellingsverordening had plaatsgevonden.
- 18 Eesti Pagar is van mening dat door het handelen van de EAS het gewettigd vertrouwen is gewekt dat het besluit waarbij de steun werd toegekend onaantastbaar was. De EAS was op de hoogte van de vermeende inbreuk en Eesti Pagar heeft conform de aanbevelingen van haar contactpersoon bij de EAS gehandeld. In een geval waarbij zelfs degene die de steun verleent niet in staat is de desbetreffende regelgeving juist op te vatten, kan degene die de steun ontvangt geen niet-nakoming van de zorgvuldigheidsplicht worden verweten.
- 19 De verjaringstermijn voor terugvordering van de steun is verstreken. In dit geval is de termijn van 90 dagen van § 11, lid 1, van regeringsverordening nr. 278 juncto § 26, lid 6, StS van toepassing. Bovendien geldt volgens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 bij terugvordering van steun een beperkte termijn van vier jaar. De in artikel 15 van verordening nr. 659/1999 vastgelegde termijn van tien jaar is slecht van toepassing indien de Commissie het besluit inzake terugvordering van steun heeft vastgesteld.
- 20 Eesti Pagar is verder van mening dat de rentevordering in strijd is met § 28, leden 1 tot en met 3, StS. Volgens § 28, lid 2, StS kan rente worden gevorderd over een periode van maximaal 90 dagen, te rekenen vanaf 9 januari 2014. De EAS beschikt bij de rentevordering over beoordelingsvrijheid.
- 21 De EAS concludeert tot verwerping van het beroep en stelt dat de aan Eesti Pagar toegekende steun niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 8 van de

groepsvrijstellingsverordening en daarom niet is vrijgesteld van de meldingsplicht en de standstill-bepaling van artikel 108, lid 3, VWEU, zodat de lidstaat verplicht is de steun terug te vorderen. Het gaat er niet om wanneer de overeenkomsten zijn nagekomen, maar wanneer de partijen bindende verplichtingen zijn aangegaan. Dat is op het moment waarop de overeenkomsten werden gesloten.

- 22 De EAS is van mening dat niet alleen de Commissie bevoegd is tot terugvordering van staatssteun. De lidstaat is integendeel verplicht het verbod onrechtmatige steun toe te kennen ook zelf in acht te nemen en onrechtmatig toegekende steun terug te vorderen. In het onderhavige geval volgt de onrechtmatigheid van de toegekende steun uit het feit dat de steun in strijd met artikel 2 van de algemene groepsvrijstellingsverordening alsmede artikel 108, lid 3, VWEU is toegekend. In de mededeling van de Commissie over de handhaving van de staatssteunregels door de nationale rechterlijke instanties staat dat in geval van terugvordering van onrechtmatig toegekende staatssteun een soortgelijke wettelijke norm moet worden gehanteerd als die welke in de artikelen 14 en 15 van verordening nr. 659/1999 is vastgelegd. Omstandigheden die de Commissie niet zouden weerhouden steun terug te vorderen, kunnen ook voor een rechterlijke instantie van een lidstaat geen grond zijn om af te zien van de volledige terugvordering van steun conform artikel 108, lid 3, VWEU.
- 23 Het is niet bewezen dat de EAS Eesti Pagar heeft aangeraden om de litigieuze overeenkomsten vóór de steunaanvraag te sluiten. Bij Eesti Pagar kan geen gewettigd vertrouwen zijn gewekt, omdat de toezegging van een bestuursorgaan dat de steun verenigbaar is daartoe niet volstaat. Bij staatssteun dient gewettigd vertrouwen aan de hand van de in heel Europa geldende beginselen te worden beoordeeld. De ontvanger van steun moet zelf zorgvuldig zijn en nagaan of de hem uitbetaalde steun in overeenstemming is met de staatssteunregels. De ontvanger van steun kan zich alleen dan op gewettigd vertrouwen beroepen, indien de bevoegde instantie, dat wil zeggen de Commissie, dit vertrouwen gewekt heeft.
- 24 De EAS stelt dat de in artikel 15, lid 1, van verordening nr. 659/1999 vastgestelde termijn een uitzondering vormt op de in verordening nr. 2988/95 vastgestelde termijn en dat deze bepaling van toepassing is op de terugvordering van staatssteun ongeacht de herkomst van de financiering. In verordening nr. 2988/95 wordt blijkens de overwegingen hiervan alleen de termijn voor de terugvordering van uit de Uniebegroting betaalde bedragen geregeld.
- 25 Aangezien het op grond van § 28, leden 1 en 2, StS niet mogelijk is om bij de terugvordering van steun rente te berekenen over het tijdvak vanaf de uitbetaling

van de steun tot aan de terugbetaling, moet de rente volgens de EAS in geval van terugvordering van onrechtmatige staatssteun niet volgens het nationale recht worden berekend, maar volgens artikel 11, lid 2, en artikel 14, lid 2, van verordening nr. 659/1999. Vanaf het moment waarop het besluit over de terugvordering van kracht wordt tot aan de terugbetaling van de steun moet evenwel het rentepercentage worden toegepast zoals dat op grond van de StS wordt berekenend, aangezien § 28, lid 1, StS in een hogere rente voorziet.

- 26 Het ministerie concludeert tot verwerping van het beroep en stelt dat het er bij de toetsing of er een stimuleringseffect is, niet om gaat wanneer de apparatuur werd geïnstalleerd, maar wanneer de bindende overeenkomst werd gesloten.
- 27 Het ministerie is van mening dat ook de bevoegde instanties van de lidstaten verplicht zijn op grond van rechtsnormen waaronder artikel 101 van verordening nr. 1083/2006 van de Raad, onrechtmatige staatssteun terug te vorderen. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs door de Commissie besloten te worden.
- 28 Bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van gewettigd vertrouwen dienen de beginselen van het Unierecht te worden toegepast. Ook al zou de EAS Eesti Pagar verkeerde aanwijzingen hebben gegeven, dan nog is het zo dat de goede trouw van de steunontvanger of het handelen van het bestuursorgaan van de lidstaat niet leidt tot ontslag van de verplichting onrechtmatige steun terug te betalen.
- 29 Onrechtmatig toegekende steun kan gedurende tien jaar worden teruggevorderd. De in verordening nr. 2988/95 opgenomen termijn van vier jaar is hier niet van toepassing.
- 30 De verplichting tot rentebetaling volgt uit overweging 13 en artikel 14, lid 2, van verordening nr. 659/1999. Op grond daarvan hoort bij de terug te betalen steun ook rente ter hoogte van een door de Commissie vast te stellen percentage. De rente dient te worden betaald over het tijdvak waarin de onrechtmatige steun de ontvanger ervan ter beschikking stond, tot aan de datum waarop de steun werd terugbetaald.
- 31 De Commissie heeft op 30 december 2016 bij de Ringkonnakohus conform artikel 29, lid 1, van verordening 2015/1589 opmerkingen ingediend, waarin zij uiteenzette dat de beoordeling die de autoriteiten van de lidstaten op grond van de groepsvrijstellingsverordening moeten verrichten een procedurele beoordeling betreft die wezenlijk verschilt van de beoordeling van het stimulerend effect die de Commissie op grond van artikel 107, lid 3, VWEU moet verrichten. Alleen de Commissie is bevoegd een oordeel te geven over de door Eesti Pagar aangevoerde

omstandigheden in combinatie met de ontbrekende bindende werking van de overeenkomst en de mogelijkheid de overeenkomst voortijdig te beëindigen. Omdat de koopovereenkomst inzake de installatie was gesloten voordat de steunaanvraag werd ingediend, ontbreekt het in artikel 8, lid 2, van de algemene groepsvrijstellingsverordening bedoelde stimulerende effect van de steun die voor de koop van de installatie was toegekend. Indien nieuwe steun niet voldoet aan de in de algemene groepsvrijstellingsverordening opgenomen voorwaarde dat deze een stimulerend effect moet hebben en in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU werd ingevoerd, is er sprake van onrechtmatige steun. Ter bescherming van de uitsluitende bevoegdheid van de Commissie om de verenigbaarheid van steun met de interne markt te beoordelen, moet steun die in strijd is met de algemene groepsvrijstellingsverordening worden teruggevorderd. Bij deze terugvordering van steun beschikt de bevoegde instantie van de lidstaat niet over beoordelingsvrijheid, maar is sprake van een duidelijke en ondubbelzinnige verplichting van de lidstaat.

- 32 Volgens de Commissie is het in de onderhavige zaak uitgesloten dat er gewettigd vertrouwen is gewekt. Een steunontvanger is onafhankelijk van een handeling van de autoriteiten van de lidstaat verplicht te controleren of de in artikel 108, lid 3, VWEU weergegeven procedure is gevolgd. Met onterechte toekenning van steun die niet in overeenstemming is met de groepsvrijstellingsverordening wekt een instantie van een lidstaat nog geen gewettigd vertrouwen bij de steunontvanger.
- 33 Volgens de Commissie is het recht om terugbetaling te vorderen niet verjaard. Het gaat hier om nieuwe steun in de zin van artikel 1, onder c), van verordening nr. 659/1999. Op de terugbetaling van dergelijke steun is de in artikel 15, lid 1, van dezelfde verordening vastgelegde termijn van tien jaar van toepassing. Verordening nr. 2988/95 komt geen zelfstandige betekenis toe. Het recht om terugbetaling te vorderen, is ook volgens nationale normen niet verjaard, aangezien op grond van § 26, lid 5, StS tot uiterlijk 31 december 2025 een terugvorderingsbesluit kon worden vastgesteld.
- 34 Over de terug te vorderen steun dient overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU rente te worden gevorderd en deze rente moet overeenkomstig artikelen 9 en 11 van verordening nr. 794/2004 van de Commissie over het tijdvak vanaf de uitbetaling van de steun tot en met de terugbetaling ervan worden berekend aan de hand van het door de Commissie voorziene percentage.

**Korte weergave van de redenen voor de verwijzing**

- 35 De Riigikohus heeft in de onderhavige zaak op 9 juni 2016 een arrest gewezen dat wat betreft de uitleg en toepassing van het recht bindend is voor de rechterlijke instantie die de zaak opnieuw beoordeelt. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat een lagere rechter zijn in artikel 267 VWEU voorziene bevoegdheid om het Hof van Justitie vragen inzake de uitlegging van het Unierecht te stellen, niet verliest indien er een nationale rechtsregel bestaat, op grond waarvan rechterlijke instanties die niet in hoogste instantie rechtspreken bij de uitleg van een rechtsvraag gebonden zijn aan het oordeel dat een hogere rechterlijke instantie over deze vraag heeft gegeven (arresten van 16 januari 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, EU:C:1974:3, punten 4 en 5; van 16 december 2008, Cartesio, C-210/06, EU:C:2008:723, punt 94, en van 5 april 2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, punt 34). De beslissing ten aanzien van de onderhavige zaak is afhankelijk van de uitleg van het Unierecht, waardoor het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing moet worden verzocht.
- 36 Deze zaak draait om de vraag of bij de op grond van de ministeriële verordening nr. 44 aan Eesti Pagar toegekende regionale steun is voldaan aan het in artikel 8, lid 2, van de algemene groepsvrijstellingsverordening gestelde vereiste van een stimulerend effect. De EAS ging bij de terugvordering van de steun en de uitlegging van artikel 8, lid 2, van de algemene groepsvrijstellingsverordening uit van de toelichting in voetnoot 40 van de Commissiemededeling „richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013”. Volgens deze toelichting moet onder „begin van de werkzaamheden” onder meer de eerste vaste toezegging om uitrusting te bestellen, worden verstaan. Eesti Pagar heeft de koopovereenkomsten op 28 augustus 2008 en op 13 oktober 2008 gesloten, de steunaanvraag evenwel op 24 oktober 2008 ingediend. Daarom was de EAS van mening dat al voor de steunaanvraag met de werkzaamheden was begonnen en de steun geen stimulerend effect had. De Riigikohus stelde zich daarentegen op het standpunt dat het stimulerende effect van steun niet altijd afwezig is, indien al voor de steunaanvraag een bindende overeenkomst wordt gesloten. Volgens de Riigikohus is het mogelijk dat een lidstaat beoordeelt of de persoon die de steun heeft aangevraagd, in geval de steun niet werd toegekend, zonder buitensporige moeilijkheden van de overeenkomsten had kunnen afzien. De Riigikohus baseerde zich daarbij op het standpunt van het Hof van Justitie in het arrest HGA e.a./Commissie (C-630/11 P, EU:C:2013:387, punten 106-110). Die zaak had echter geen betrekking op een op basis van de algemene groepsvrijstellingsverordening te verrichten beoordeling, maar op een door de Commissie op grond van artikel 107, lid 3, VWEU te verrichten individuele beoordeling. Het is niet duidelijk of dit standpunt ook geldt indien een lidstaat op



grond van de algemene groepsvrijstellingsverordening het stimulerende effect moet beoordelen en of een instantie van een lidstaat bevoegd is inhoudelijk te beoordelen of bepaalde steun een stimulerend effect heeft. Het Hof van Justitie heeft hier in zijn rechtspraak klaarblijkelijk nog geen duidelijkheid over gegeven. Het heeft echter nadrukkelijk gewezen op de noodzaak om de algemene groepsvrijstellingsverordening en de daarin opgenomen voorwaarden strikt uit te leggen (arrest van 21 juli 2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, punten 37 en 38).

- 37 In de onderhavige zaak is geen besluit van de Commissie voorhanden, waarin de aan Eesti Pagar toegekende steun verenigbaar of onverenigbaar met de interne markt wordt verklaard. Op grond van dit feit was de Riigikohus in de onderhavige zaak van oordeel dat bij het besluit de steun van de ontvanger terug te vorderen sprake was van een discretionaire bevoegdheid, bij de uitoefening waarvan rekening diende te worden gehouden met gewettigd vertrouwen voor zover daardoor de toepassing van het Unierecht niet onmogelijk of in onredelijke mate bemoeilijkt werd. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie is het logische vervolg op de vaststelling dat steun onrechtmatig is, dat deze door de terugvordering ervan ongedaan wordt gemaakt (bijvoorbeeld arresten van 21 maart 1990, België/Commissie, C-142/87, EU:C:1990:125, punt 66; van 8 december 2011, Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, punt 29, en van 24 januari 2013, Commissie/Spanje, C-529/09, EU:C:2013:31, punt 90). Evenzo heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat ondernemingen die steun hebben ontvangen, in beginsel slechts gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun mogen hebben, wanneer deze met inachtneming van de procedure van artikel 108 VWEU is toegekend, en dat een behoedzame marktdeelnemer normaliter in staat moet zijn zich ervan te vergewissen of deze procedure is gevolgd (bijvoorbeeld arresten van 20 september 1990, Commissie/Duitsland, C-5/89, EU:C:1990:320, punt 14, en van 8 december 2011, France Télécom/Commissie, C-81/10 P, EU:C:2011:811, punt 59). Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt evenwel niet duidelijk of een lidstaat die een beslissing neemt over de terugvordering van steun zonder dat de Commissie daaromtrent een besluit heeft vastgesteld, bevoegd is om zich bij die beslissing te baseren op nationale bestuursrechtelijke beginselen en rekening te houden met gewettigd vertrouwen dat de instantie van de lidstaat bij de ontvanger van steun heeft gewekt.
- 38 Indien de door de Riigikohus en de Commissie in de onderhavige zaak weergegeven standpunten in ogenschouw worden genomen, is het verder ook onduidelijk of op een door een lidstaat vast te stellen besluit over de terugvordering van onrechtmatige steun de in art. 3, lid 1, van verordening

nr. 2988/95 van de Raad vastgelegde verjaringstermijn van vier jaar van toepassing is of de in art. 15, lid 1, van verordening nr. 659/1999 van de Raad vastgelegde termijn van tien jaar. Voor zover de Ringkonnakohus bekend heeft het Hof van Justitie deze vraag in zijn rechtspraak nog niet beantwoord. Aangezien de EAS Eesti Pagar in de onderhavige zaak meer dan vier jaar na de onregelmatigheid (in dit geval de aanvraag van 24 oktober 2008) heeft geïnformeerd over de tegen haar ingeleide terugvorderingsprocedure, kan de verjaringstermijn van vier jaar verstreken zijn en kan de rechtmatigheid van de terugvordering van de aan Eesti Pagar toegekende steun er ook van afhangen welke verjaringstermijn op de terugvordering van de steun van toepassing is.

- 39 Ook al heeft de Riigikohus in de onderhavige zaak het geschil over de rente gedeeltelijk beslecht en het besluit over de terugvordering van de steun nietig verklaard voor zover Eesti Pagar daarbij werd gelast over de steun rente (en samengestelde rente over deze rente) te betalen met betrekking tot het tijdvak vanaf de betaling van de steun tot aan de terugvordering ervan, dan nog blijft het voor het besluit over deze zaak van belang duidelijkheid te krijgen over de vraag welke eisen het Unierecht op het gebied van rentebetaling stelt indien een lidstaat op eigen initiatief onrechtmatige steun heeft teruggevorderd. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie bestaat het ongerechtvaardigde voordeel van de steunontvanger in de rente die hij in geval van een lening tegen marktconforme voorwaarden had moeten betalen, alsmede in een verbetering van zijn concurrentiepositie ten opzichte van andere marktdeelnemers gedurende het tijdvak waarop hem het ongerechtvaardigde voordeel ter beschikking stond (arrest van 12 februari 2008, CELF en Ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punt 51). Uit de rechtspraak blijkt echter niet duidelijk genoeg of, ongeacht de in het nationale recht voor rentevorderingen opgenomen regels, de instantie van de lidstaat gehouden is om bij de op eigen initiatief uitgevoerde terugvordering van onrechtmatige steun uit te gaan van de doelstellingen van artikel 108, lid 3, VWEU en de rente overeenkomstig artikelen 9 en 11 van verordening nr. 794/2004 van de Commissie te berekenen.