



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

5. marts 2019.*

Indhold

Retsforskrifter	3
EU-retten	3
Forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95	3
Forordning (EF) nr. 659/1999	4
Forordning nr. 794/2004	5
Forordning (EF) nr. 1083/2006	5
Forordning nr. 800/2008	6
Retningslinjerne	7
Estisk ret	8
Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål	9
Om de præjudicielle spørgsmål	13
Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse	13
Realiteten	14
Det første spørgsmål om støttens tilskyndelsesvirkning	14
Det andet spørgsmål og det fjerde spørgsmåls andet led om forpligtelsen til at tilbagesøge ulovlig støtte	17
Det tredje spørgsmål om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning	19
Det fjerde spørgsmåls første led om den forældelsesfrist, der gælder for tilbagesøgning af ulovlig støtte	21

* Processprog: estisk.

Det femte spørgsmål om forpligtelsen til at opkræve renter	23
Sagsomkostninger	25

»Præjudiciel forelæggelse – statsstøtte – forordning (EF) nr. 800/2008 (generel gruppefritagelsesforordning) – artikel 8, stk. 2 – støtte med tilskyndelsesvirkning – begrebet »projektet påbegyndes« – de nationale myndigheders beføjelser – ulovlig støtte – ingen afgørelse fra Europa-Kommissionen eller fra en national ret – de nationale myndigheders pligt til på eget initiativ at tilbagesøge ulovlig støtte – retsgrundlag – artikel 108, stk. 3, TEUF – det almindelige EU-retlige princip om beskyttelse af den berettigede forventning – den kompetente nationale myndigheds afgørelse om tildeling af støtte i medfør af forordning nr. 800/2008 – kendskab til omstændigheder, der udelukker støtteansøgningen fra støtteberettigelse – berettiget forventning skabt – foreligger ikke – forældelse – støtte, der medfinansieres af en strukturfond – relevante retsfor skrifter – forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 – nationale bestemmelser – renter – pligt til at opkræve renter – retsgrundlag – artikel 108, stk. 3, TEUF – relevante retsfor skrifter – nationale bestemmelser – effektivitetsprincippet«

I sag C-349/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tallinna Ringkonnakohus (appeldomstolen i Tallinn, Estland) ved afgørelse af 18. maj 2017, indgået til Domstolen den 13. juni 2017, i sagen

Eesti Pagar AS

mod

Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus,

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Arabadjiev (refererende dommer), M. Vilaras, E. Regan og C. Toader samt dommerne E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, D. Šváby og C.G. Fernlund,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitssekretær: fuldmægtig R. Șereș,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. juni 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Eesti Pagar AS ved vandeadvokaadid R. Paatsi og T. Biesinger,
- Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus ved K. Jakobson-Lott,

- den estiske regering ved N. Grünberg, som befuldmægtiget,
- den græske regering ved M. Tassopoulou, D. Tsagkaraki, E. Tsaousi og A. Dimitrakopoulou, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved T. Maxian Rusche, B. Stromsky, K. Blanck-Putz og K. Toomus, som befuldmægtigede, bistået af vandeadvokaat L. Naaber-Kivisoo,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. september 2018, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 8, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 800/2008 af 6. august 2008 om visse former for støttes forenelighed med fællesmarkedet i henhold til [artikel 107 TEUF og 108 TEUF] (generel gruppefritagelsesforordning) (EUT 2008, L 214, s. 3), de nationale myndigheders pligt til på eget initiativ at tilbagesøge ulovlig støtte, fortolkningen af det almindelige EU-retlige princip om beskyttelse af den berettigede forventning på området for tilbagesøgning af ulovlig støtte, den gældende forældelsesfrist for de nationale myndigheders tilbagesøgning på eget initiativ af ulovlig støtte og endelig medlemsstaternes pligt til ved en sådan tilbagesøgning at opkræve renter.
- 2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en tvist mellem Eesti Pagar AS på den ene side og Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus (fond til udvikling af iværksætterkultur, Estland, herefter »EAS«) og Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (erhvervs- og kommunikationsministerium, Estland, herefter »ministeriet«) på den anden side vedrørende lovligheden af en afgørelse fra EAS, som tiltrådt af ministeriet efter en administrativ klage, hvorved Eesti Pagar blev pålagt at tilbagebetale 526 300 EUR med tillæg af renter i forbindelse med støtte, som EAS tidligere havde udbetalt til dette selskab.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95

- 3 Artikel 1 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT 1995, L 312, s. 1) bestemmer følgende:
 - »1. Med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser vedtages der generelle regler for ensartet kontrol og for administrative foranstaltninger og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder vedrørende fællesskabsretten
 - 2. Som uregelmæssighed betragtes enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for Fællesskabernes regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift.«

4 Denne forordnings artikel 3, stk. 1, første og tredje afsnit, bestemmer følgende:

»Forældelsesfristen for retsforfølgning er fire år fra det tidspunkt, hvor den i artikel 1, stk. 1, omhandlede uregelmæssighed fandt sted. Der kan imidlertid i reglerne for bestemte sektorer fastlægges en kortere frist, som dog ikke kan være mindre end tre år.

[...]

Forældelsesfristen for retsforfølgning afbrydes af enhver handling fra den kompetente myndigheds side, som den pågældende gøres bekendt med, og som vedrører undersøgelse eller retsforfølgning af uregelmæssigheden. Efter hver afbrydelse løber forældelsesfristen videre.«

5 Forordningens artikel 4, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1. Enhver uregelmæssighed medfører i almindelighed tilbagekaldelse af den uberettiget opnåede fordel:

– ved forpligtelse til at [...] tilbagebetale de uberettiget oppebårne beløb

[...]

2. Anvendelsen af de i stk. 1 omhandlede foranstaltninger er begrænset til tilbagekaldelse af den opnåede fordel, eventuelt med tillæg af rente, som kan beregnes efter en fast sats.«

6 Artikel 5, stk. 1, litra b), i forordning nr. 2988/95 bestemmer:

»Forsætlige eller uagtsomme uregelmæssigheder kan medføre følgende administrative sanktioner:

[...]

b) betaling af et beløb, der overstiger de uberettiget oppebårne eller de undtagne beløb, eventuelt med tillæg af rente [...]«

Forordning (EF) nr. 659/1999

7 Artikel 14, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1) bestemmer følgende:

»Den støtte, der skal tilbagebetales i medfør af en afgørelse om tilbagebetaling, skal indeholde renter beregnet på grundlag af en passende sats, der fastsættes af Kommissionen. Renterne betales fra det tidspunkt, hvor den ulovlige støtte var til støttemodtagerens rådighed, og indtil den tilbagebetales.«

8 Denne forordnings artikel 15, stk. 1, bestemmer som følger:

»Kommissionens beføjelser til at kræve tilbagebetaling af støtte forældes efter ti år.«

Forordning nr. 794/2004

- 9 Artikel 9 i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af forordning nr. 659/1999 (EUT 2004, L 140, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 271/2008 af 30. januar 2008 (EUT 2008, L 82, s. 1, herefter »forordning nr. 794/2004«), er affattet således:

»1. Medmindre andet er fastlagt i en specifik beslutning, er den rentesats, der skal anvendes i forbindelse med tilbagebetaling af statsstøtte, som er ydet i strid med [artikel 108, stk. 3, TEUF], en årlig procentsats, som Kommissionen fastsætter forud for hvert kalenderår.

2. Rentesatsen beregnes ved at forhøje den 1-årige pengemarkedsrente med 100 basispoint. Hvis denne sats ikke foreligger, anvendes 3-måneders-pengemarkedsrenten, eller i fravær af denne afkastet på statsobligationer.

3. Foreligger der ikke pålidelige pengemarkedsrenter eller afkast på statsobligationer eller tilsvarende data, eller foreligger der ekstraordinære omstændigheder, kan Kommissionen, i nært samarbejde med den eller de pågældende medlemsstater, fastsætte en tilbagebetalingsrente på grundlag af en anden metode og på grundlag af de informationer, den har adgang til.

4. Tilbagebetalingsrenten revideres en gang om året. Basissatsen beregnes på grundlag af den 1-årige pengemarkedsrente registreret for september, oktober og november i det pågældende år. Den således beregnede rentesats anvendes i hele det følgende år.

5. Derudover skal der for at tage højde for væsentlige og pludselige ændringer foretages en opdatering, hver gang den gennemsnitlige rentesats, der beregnes over de foregående tre måneder, afviger mere end 15% fra den gældende sats. Den nye sats træder i kraft på den første dag i den anden måned efter de måneder, der er anvendt som beregningsgrundlag.«

- 10 Artikel 11 i forordning nr. 794/2004 bestemmer:

»1. Den rentesats, der skal anvendes, er den gældende sats på den dato, hvor den ulovlige støtte første gang blev stillet til rådighed for støttemodtageren.

2. Renten tilskrives med renters rente indtil datoen for tilbagebetalingen af støtten. Renter, der er påløbet i det foregående år, tilskrives renter hvert efterfølgende år.

3. Den i stk. 1 omhandlede rentesats anvendes i hele perioden indtil tilbagebetalingstidspunktet. Hvis der er gået mere end et år mellem den dato, hvor den ulovlige støtte første gang blev stillet til støttemodtagerens rådighed, og datoen for tilbagebetalingen af støtten, beregnes rentesatsen imidlertid på ny med årlige intervaller, idet der tages udgangspunkt i den gældende sats på tidspunktet for den nye beregning.«

Forordning (EF) nr. 1083/2006

- 11 Artikel 101 i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11. juli 2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999 (EUT 2006, L 210, s. 25) foreskriver følgende:

»En finansiel korrektion foretaget af Kommissionen berører ikke medlemsstatens forpligtelse til at søge inddrivelse i henhold til artikel 98, stk. 2, i nærværende forordning, og inddrive statsstøtte i henhold til artikel [107 TEUF] og artikel 14 i [forordning nr. 659/1999].«

Forordning nr. 800/2008

12 1., 2., 5., 28. og 29. betragtning til forordning nr. 800/2008 har følgende ordlyd:

»(1) [Rådets forordning (EF) nr. 994/98 af 7. maj 1998 om anvendelse af artikel [107 TEUF og 108 TEUF] om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab på visse former for horisontal statsstøtte (EFT 1998, L 142, s. 1)] giver Kommissionen bemyndigelse til i medfør af [artikel 107 TEUF] at erklære, at støtte til små og mellemstore virksomheder, støtte til forskning og udvikling, støtte til miljøbeskyttelse, beskæftigelses- og uddannelsesstøtte samt støtte, der er i overensstemmelse med det kort, som Kommissionen har godkendt for tildeling af regionalstøtte i de enkelte medlemsstater, på visse betingelser er forenelig med fællesmarkedet og ikke er omfattet af anmeldelsespligten i [artikel 108, stk. 3, TEUF].

(2) Kommissionen har anvendt [artikel 107 TEUF og 108 TEUF] i mange beslutninger og har erhvervet tilstrækkelig erfaring til at kunne fastlægge generelle kriterier for foreneligheden af støtte til små og mellemstore virksomheder i form af investeringsstøtte i og uden for støtteberettigede områder, risikokapitalordninger og støtte til forskning, udvikling og innovation, [...]

[...]

(5) Denne forordning bør fritage enhver form for støtte, der opfylder de relevante betingelser heri, samt alle støtteordninger, forudsat at enhver individuel støtte, der kan ydes i henhold til sådanne ordninger, opfylder de relevante betingelser i denne forordning. [...]

[...]

(28) For at sikre at støtten er nødvendig og fungerer som incitament til at udvikle flere aktiviteter eller projekter, bør denne forordning ikke finde anvendelse på støtte til aktiviteter, som støttemodtageren alligevel ville påbegynde udelukkende på grundlag af markedsforholdene. For enhver form for støtte, der er omfattet af denne forordning, og som ydes til en lille eller mellemstor virksomhed, bør et sådant incitament anses for at være til stede, når den pågældende virksomhed har indsendt en ansøgning til medlemsstaten, inden den begynder at gennemføre det pågældende projekt eller de pågældende aktiviteter. [...]

(29) For enhver form for støtte, der er omfattet af denne forordning, og som ydes til store virksomheder, bør medlemsstaten ud over at efterprøve de betingelser, der gælder for små og mellemstore virksomheder, også sikre sig, at støttemodtageren i et internt dokument har analyseret mulighederne for at gennemføre det pågældende projekt eller de pågældende aktiviteter med og uden støtte. [...]

13 Artikel 3 i forordning nr. 800/2008 lyder således:

»1. Støtteordninger, der opfylder alle betingelserne i denne forordnings kapitel I og de relevante bestemmelser i denne forordnings kapitel II, er forenelige med fællesmarkedet i henhold til [artikel 107, stk. 3, TEUF] og fritaget for anmeldelsespligten i [artikel 108, stk. 3, TEUF], forudsat at enhver form for individuel støtte, der ydes i henhold til en sådan ordning, opfylder alle betingelserne i denne forordning, og ordningen indeholder en udtrykkelig henvisning til denne forordning med angivelse af dens titel og en henvisning til dens offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*.

2. Individuel støtte, der ydes i henhold til en ordning som nævnt i stk. 1, er forenelig med fællesmarkedet i henhold til [artikel 107, stk. 3, TEUF] og er fritaget for anmeldelsespligten i [artikel 108, stk. 3, TEUF], forudsat at den opfylder alle betingelserne i denne forordnings kapitel I og de relevante bestemmelser i denne forordnings kapitel II, og at den individuelle støtteforanstaltning

indeholder en udtrykkelig henvisning til de relevante bestemmelser i denne forordning med angivelse af de relevante bestemmelser, forordningens titel og en henvisning til dens offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*.

3. Ad hoc-støtte, der opfylder alle betingelserne i denne forordnings kapitel I og de relevante bestemmelser i denne forordnings kapitel II, er forenelig med fællesmarkedet i henhold til [artikel 107, stk. 3, TEUF] og fritaget for anmeldelsespligten i [artikel 108, stk. 3, TEUF], forudsat at støtteforanstaltningen indeholder en udtrykkelig henvisning til de relevante bestemmelser i denne forordning med angivelse af de relevante bestemmelser, forordningens titel og en henvisning til dens offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*.«

14 Denne forordnings artikel 8, stk. 1-3 og 6, bestemmer:

»1. Kun støtte, der har en tilskyndelsesvirkning, fritages i henhold til denne forordning.

2. Støtte til små og mellemstore virksomheder, der er omfattet af denne forordning, anses for at have en tilskyndelsesvirkning, hvis støttemodtageren, inden projektet eller aktiviteten påbegyndes, har indgivet en ansøgning om støtte til den pågældende medlemsstat.

3. Støtte til store virksomheder, der er omfattet af denne forordning, anses for at have en tilskyndelsesvirkning, når betingelsen i stk. 2 er opfyldt, og når medlemsstaten derudover, inden den yder den pågældende individuelle støtte, har påvist, at den dokumentation, som støttemodtageren har udarbejdet, godtgør, at et eller flere af følgende kriterier er opfyldt:

[...]

6. Hvis betingelserne i stk. 2 og 3 ikke er opfyldt, er støtteforanstaltningen som helhed ikke fritaget i henhold til denne forordning.«

Retningslinjerne

15 Punkt 38 i retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013 (2006/C 54/08) (EUT 2006, C 54, s. 13, herefter »retningslinjerne«) har følgende ordlyd:

»Det er vigtigt at sikre, at regionalstøtte får en tilskyndende virkning, så der gennemføres investeringer, der ellers ikke ville være gennemført i de støtteberettigede områder. Der kan derfor kun ydes støtte i henhold til støtteordninger, hvis støttemodtageren har indgivet en støtteansøgning, og den myndighed, der er ansvarlig for forvaltningen af ordningen, derefter skriftligt har bekræftet ⁽³⁹⁾, at projektet, med forbehold af en detaljeret undersøgelse, principielt opfylder betingelserne i den pågældende ordning, inden arbejdet med projektet påbegyndes ⁽⁴⁰⁾. Alle støtteordninger skal indeholde en udtrykkelig henvisning til begge betingelser ⁽⁴¹⁾. I forbindelse med ad hoc-støtte skal den kompetente myndighed have udstedt en hensigtsskrivelse, der er betinget af Kommissionens godkendelse af foranstaltningen, om at yde støtte, inden arbejdet med projektet påbegyndes. Hvis arbejdet påbegyndes, inden betingelserne i dette afsnit er opfyldt, vil projektet som helhed miste sin støtteberettigelse.«

16 Fodnote 40 (fodnote 39 i den estiske version) i retningslinjerne indeholder følgende præcisering:

»Ved »påbegyndelsen af arbejdet« forstås enten påbegyndelsen af bygge- og anlægsarbejdet eller det første bindende tilsagn om bestilling af udstyr med undtagelse af forundersøgelser.«

Estisk ret

17 § 26 i Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus (lov om strukturstøtte for perioden 2007-2013) af 7. december 2006 (RT I 2006, 59, 440), i den fra den 1. januar 2012 til den 30. juni 2014 gældende udgave (herefter »STS«), med overskriften »Tilbagesøgning af støtte« bestemmer følgende i stk. 5 og 6:

»5. Afgørelsen om tilbagesøgning kan senest træffes den 31. december 2025. I et tilfælde, der er omfattet af artikel 88 i [forordning nr. 1083/2006], kan afgørelsen om tilbagesøgning træffes indtil udløbet af den frist, som regeringen har fastsat for opbevaring af dokumenterne.

6. Regeringen fastsætter betingelserne og procedurerne for tilbagesøgning og tilbagebetaling af støtten.«

18 § 28 i STS, der har overskriften »Renter og morarenter«, fastsætter følgende i stk. 1-3:

»1. Der opkræves renter af udeståendet vedrørende en støtte, der skal tilbagebetales på grundlag af denne lovs § 26, stk. 1 og 2. Rentesatsen for udeståendet vedrørende den støtte, der skal tilbagebetales, er Euribor seks måneder med tillæg af 5% p.a. Renteberegningsgrundlaget er en periode på 360 dage.

1¹. Der opkræves ikke renter, såfremt en opnået fortjeneste tilbagesøges, og støttemodtageren har opfyldt de forpligtelser vedrørende meddelelse af overskuddet af projektet, der blev pålagt ham på grundlag af den procedure, der er fastsat i henhold til denne lovs § 21, stk. 2.

2. Renterne beregnes fra den dato, hvor afgørelsen om tilbagesøgning træder i kraft, idet der anvendes den rentesats, der var gældende på den sidste hverdag i den måned, der gik forud for den kalendermåned, hvori afgørelsen blev truffet. Såfremt der er begået et strafbart forhold i forbindelse med ansøgningen om eller anvendelsen af støtten, beregnes der renter fra datoen for støttens udbetaling, idet der anvendes den rentesats, der var gældende den pågældende dag.

3. Renterne beregnes indtil datoen for støttens tilbagebetaling, dog senest indtil fristen for tilbagebetaling og, såfremt der gives henstand, indtil den endelige frist for tilbagebetaling. [...]«

19 § 11, stk. 1, i Vabariigi Valitsuse määrus nr. 278 »Toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning toetuse andmisel ja kasutamisel toimunud rikkumisest teabe edastamise tingimused ja kord« (regeringsdekret nr. 278 om betingelser og procedurer for tilbagesøgning og tilbagebetaling af støtte og for fremsendelse af oplysninger om en overtrædelse i forbindelse med tildeling og anvendelse af støtten) af 22. december 2006 (RT I 2006, 61, 463), som bl.a. blev vedtaget i henhold til § 26, stk. 6, i STS, er affattet således:

»Afgørelsen om tilbagesøgning af støtten er en skønsmæssig afgørelse, der træffes inden for 45 kalenderdage, eller ved tilbagesøgning af mere end 127 823 EUR inden for 90 kalenderdage, regnet fra den dato, hvor grundene til tilbagesøgningen af støtten blev kendt. I begrundede tilfælde kan fristen for at træffe afgørelsen forlænges med en rimelig frist.«

20 § 1 i Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus nr 44 »Tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetamise tingimused ja kord« (økonomi- og kommunikationsministeriets dekret nr. 44 om betingelser og procedurer for fremme af industrivirksomheders teknologiinvesteringer) af 4. juni 2008 (RTL 2008, 48, 658), som har overskriften »Anvendelsesområde«, bestemmer bl.a.:

»1. Betingelser og procedurer for fremme af industrivirksomheders teknologiinvesteringer [...] fastsættes med henblik på gennemførelse af formål, der fremmer »virksomhedernes innovations- og vækstkapacitet« inden for prioritetsaksen i det operationelle program »forbedring af det økonomiske klima«.

2. Der kan i henhold til [denne fremmende foranstaltning] tildeles: 1) regional støtte, der ydes i henhold til bestemmelserne i [forordning nr. 800/2008], og som er omfattet af bestemmelserne i samme forordning og § 34² i konkurenslovgivningen (lov om konkurrence) [...]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

21 Den 28. august 2008 indgik Eesti Pagar en kontrakt, hvorefter dette selskab forpligtede sig til af Kauko-Telko Oy at købe et produktionsanlæg til form- og toastbrød til en pris af 2 770 000 EUR. Ifølge kontraktens bestemmelser trådte den i kraft efter betalingen af den første betaling på 5% af denne pris, hvilket skete den 3. september 2008.

22 Den 29. september 2008 indgik Eesti Pagar en leasingkontrakt med Nordea Finance Estonia AS, hvorefter der den 13. oktober 2008 blev indgået en trepartskontrakt om køb, hvorved Kauko-Telko forpligtede sig til at sælge dette produktionsanlæg til brød til Nordea Finance Estonia, der forpligtede sig til at lease dette anlæg til Eesti Pagar. Denne kontrakt gjaldt fra underskrivelsen heraf.

23 Den 24. oktober 2008 indgav Eesti Pagar en ansøgning til EAS om støtte til erhvervelse og installation af det nævnte produktionsanlæg til brød på grundlag af § 1 i dekret nr. 44 af 4. juni 2008. Ved afgørelse af 10. marts 2009 imødekom EAS denne ansøgning med et beløb på 526 300 EUR. Det er i retsmødet for Domstolen blevet præciseret, at denne støtte var medfinansieret af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU).

24 Ved skrivelse af 22. januar 2013 oplyste EAS Eesti Pagar om, at købskontrakten af 28. august 2008 tilsidesatte den i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 800/2008 fastsatte betingelse om støttens tilskyndelsesvirkning, hvorfor Eesti Pagar havde fået udbetalt ulovlig statsstøtte. Eftersom Eesti Pagar fandt, at den statsstøtte, som selskabet var blevet tildelt, havde tilskyndelsesvirkning, sendte selskabet ikke i modsætning til, hvad EAS havde rådet det til i skrivelsen af samme dag, Kommissionen en ansøgning om godkendelse af den nævnte støtte.

25 Ved skrivelse af 12. juli 2013 oplyste EAS Eesti Pagar om, at fonden påtænkte at iværksætte en misligholdelsesprocedure som følge af denne uregelmæssighed, og at den påtænkte at tilbagesøge 526 300 EUR, som var blevet udbetalt som led i den pågældende støtte.

26 Den 8. januar 2014 traf EAS en afgørelse om tilbagesøgning hos Eesti Pagar af den pågældende støtte med tillæg af renter og renters rente på 98 454 EUR for perioden fra udbetalingen af støtten og indtil tilbagebetalingen heraf i overensstemmelse med artikel 9 i forordning nr. 794/2004 og § 28 i STS. Det fremgik af denne afgørelse, at en efterfølgende kontrol i december 2012 havde afsløret eksistensen af købskontrakten af 28. august 2008, som var blevet indgået før indgivelsen af ansøgningen om støtte til EAS, hvorfor den tilskyndelsesvirkning, som kræves i henhold til artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 800/2008, ikke var godtgjort.

27 Den 10. februar 2014 indgav Eesti Pagar en administrativ klage over denne afgørelse, hvilken klage blev forkastet ved ministerens afgørelse nr. 14-0003 af 21. marts 2014.

- 28 Den 21. april 2014 anlagde Eesti Pagar søgsmål ved Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland) principalt med påstand om annullation af EAS' afgørelse om tilbagesøgning og af ministeriets tiltrædelsesafgørelse, subsidiært om, at det skulle fastslås, at disse afgørelser var ulovlige for så vidt angår tilbagebetalingen af den pågældende støtte og mere subsidiært om annullation af afgørelserne for så vidt angik rentekravet. Ved dom af 17. november 2014 frifandt denne domstol sagsøgte i det hele.
- 29 Den 16. december 2014 iværksatte Eesti Pagar appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret, som ved dom af 25. september 2015 forkastede appellen.
- 30 Den 26. oktober 2015 iværksatte Eesti Pagar kassationsappel, som Riigikohus (øverste domstol, Estland) delvist gav medhold i ved dom af 9. juni 2016, idet den ophævede den forelæggende rets dom og punkt 1.1 i konklusionen i afgørelsen om tilbagesøgning af 8. januar 2014 samt den del af denne afgørelses punkt 1.2, der vedrørte renterne. I øvrigt hjemviste den sagen til den forelæggende ret til fornyet prøvelse. Den af Riigikohus (øverste domstol) afsagte dom indeholder bl.a. følgende betragtninger:
- Er fast tilsagn om køb af udstyr, der er indgået, før ansøgningen om støtte blev indgivet, udelukker ikke, at der foreligger tilskyndelsesvirkning, når køberen uden uforholdsmæssige vanskeligheder kan frigøre sig fra kontrakten, såfremt støtten ikke tildeles, hvilket ikke kan anses for udelukket i det foreliggende tilfælde.
 - Da der ikke findes EU-retlige bestemmelser, der udtrykkeligt og bindende forpligter medlemsstaterne til at tilbagesøge ulovlig støtte uden en afgørelse fra Kommissionen, henhører tilbagesøgningen af en sådan støtte på en medlemsstats initiativ under den skønsbeføjelse, der tilkommer denne medlemsstats myndigheder.
 - Som led i tilbagesøgning af støtte på den berørte medlemsstats initiativ skal der foretages en skønsmæssig vurdering, idet der skal tages hensyn til støttemodtagerens berettigede forventning, der kan opstå som følge af en national myndigheds handlinger.
 - Selv om det i det foreliggende tilfælde ikke er sikkert, at den forældelsesfrist på fire år, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95, finder anvendelse i tilfælde af, at strukturstøtte, som den pågældende medlemsstat har udbetalt, tilbagesøges, finder den forældelsesfrist på ti år, der er fastsat i artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, under alle omstændigheder ikke anvendelse, når Kommissionen ikke har truffet afgørelse om tilbagesøgning af støtten.
 - Hverken estisk ret eller EU-retten indeholder et retsgrundlag, der giver mulighed for at kræve betaling af renter for perioden mellem udbetalingen og tilbagesøgningen af den pågældende støtte, idet bl.a. artikel 9 og 11 i forordning nr. 794/2004 i henhold til artikel 14, stk. 2, første punktum, i forordning nr. 659/1999 kun omfatter renter, der vedrører støtte, som skal tilbagebetales i medfør af en afgørelse fra Kommissionen, og idet artikel 4, stk. 2, og artikel 5, stk. 1, litra b), i forordning nr. 2988/95 ikke fastsætter en forpligtelse til at betale renter, men forudsætter, at en sådan forpligtelse fastsættes i EU-retsakter eller medlemsstaternes retsakter.
- 31 Eesti Pagar har under den således genoptagede sag for den forelæggende ret bl.a. anført, at de kontrakter, som selskabet indgik den 28. august, den 29. september og den 13. oktober 2008, ikke var bindende, idet selskabet uden vanskeligheder havde kunnet ophæve kontrakterne uden de store omkostninger, såfremt det blev meddelt afslag på den ansøgte støtte. Projektet om køb og installation af et produktionsanlæg til brød ville ikke være blevet gennemført uden den ansøgte støtte, og EAS burde have foretaget en materiel undersøgelse af tilskyndelsesvirkningen heraf.

- 32 Dette selskab har endvidere gjort gældende, at EAS var bekendt med indgåelsen af disse kontrakter på det tidspunkt, hvor ansøgningen om støtte blev indgivet, og at en repræsentant for EAS havde anbefalet selskabet, at det skulle indgå disse kontrakter før indgivelsen af den nævnte ansøgning. Ved tildelingen af den ansøgte støtte har EAS således hos selskabet skabt en berettiget forventning om, at støtten var lovlig.
- 33 Eesti Pagar har endvidere anført, at der ikke består en forpligtelse for EAS til at tilbagesøge den pågældende støtte, og at tilbagesøgningen heraf ikke længere er mulig i medfør af forældelsesreglen i § 11, stk. 1, i regeringsdekret nr. 278 og § 26, stk. 6, i STS eller artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95, og at rentekravet er i strid med § 27, stk. 1, og § 28, stk. 1-3, i STS.
- 34 EAS og ministeriet er af den opfattelse, at ansøgningen om støtte ikke opfyldte de betingelser, der er fastsat i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 800/2008, og at EAS i henhold til bl.a. artikel 101 i forordning nr. 1083/2006 var forpligtet til over for Eesti Pagar at tilbagesøge den pågældende støtte.
- 35 EAS har bestridt, at fonden i forbindelse med behandlingen af ansøgningen om støtte havde kendskab til de kontrakter, som Eesti Pagar havde indgået den 28. august, den 29. september og den 13. oktober 2008, og at den skulle have anbefalet indgåelsen af disse kontrakter. EAS har således ikke skabt en berettiget forventning hos det nævnte selskab. Ministeriet er under alle omstændigheder af den opfattelse, at hverken den omstændighed, at støttemodtageren var i god tro, eller et administrativt organs adfærd medfører en fritagelse for forpligtelsen til at tilbagebetale ulovlig støtte.
- 36 Ifølge EAS og ministeriet finder den forældelsesfrist på ti år, der er fastsat i artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, i det mindste analog anvendelse i det foreliggende tilfælde, og forpligtelsen til at betale renter følger bl.a. af denne forordnings artikel 11, stk. 2, og artikel 14, stk. 2.
- 37 Den 30. december 2016 indgav Kommissionen et amicus curiae-indlæg til den forelæggende ret.
- 38 Den forelæggende ret har for det første anført, at selv om denne ret i henhold til en national retsregel er bundet af den retlige bedømmelse, der er foretaget af Riigikohus (øverste domstol) i dom af 9. juni 2016, fremgår det af Domstolens praksis, at eksistensen af en sådan regel ikke fratager den forelæggende ret muligheden for at forelægge Domstolen spørgsmål om fortolkningen af EU-retten i henhold til artikel 267 TEUF.
- 39 For det andet har denne ret anført, at den af Riigikohus (øverste domstol) foretagne analyse, hvorefter det var muligt at bedømme spørgsmålet om, hvorvidt den person, der har indgivet en ansøgning med henblik på at modtage støtte, i tilfælde af, at den pågældende meddeles afslag på tildeling af denne støtte, kan frigøre sig fra kontrakterne uden uforholdsmæssige vanskeligheder, er inspireret af Domstolens praksis om Kommissionens individuelle vurdering i henhold til artikel 107, stk. 3, TEUF og ikke om de nationale myndigheders kompetence inden for en generel gruppefritagelsesforordning. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt denne retspraksis kan overføres til den berørte medlemsstats vurdering af tilskyndelsesvirkningen i medfør af forordning nr. 800/2008, og ønsker oplyst, om medlemsstatens myndighed har beføjelse til at foretage en materiel vurdering af, om den pågældende støtte har tilskyndelsesvirkning.
- 40 For det tredje er denne ret af den opfattelse, at det ikke klart fremgår af Domstolens praksis, om en medlemsstat, når den træffer afgørelse om at tilbagesøge ulovlig støtte, uden at Kommissionen har truffet afgørelse herom, har mulighed for at henvise til de nationale regler inden for forvaltningsretsplejen og tage hensyn til den berettigede forventning, som den nationale myndighed har skabt hos den pågældende støttemodtager.

- 41 For det fjerde er den forelæggende ret af den opfattelse, at der også består en usikkerhed med hensyn til, om der i forbindelse med en afgørelse om tilbagesøgning af ulovlig støtte, som er truffet af en medlemsstats myndighed, skal henvises til den forældelsesfrist på fire år, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95, eller den forældelsesfrist på ti år, der er fastsat i artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 659/1999.
- 42 For det femte har denne ret præciseret, at selv om Riigikohus (øverste domstol) delvist har truffet afgørelse vedrørende renterne og har annulleret afgørelsen om tilbagesøgning, for så vidt som Eesti Pagar blev pålagt at betale renter, er det med henblik på afgørelsen i den sag, som retten er forelagt, fortsat nødvendigt at få klarhed over, hvilke krav der følger af EU-retten med hensyn til rentebetalingen, når en medlemsstat på eget initiativ tilbagesøger ulovlig støtte.
- 43 Det fremgår ikke med tilstrækkelig klarhed af Domstolens praksis, om medlemsstatens myndighed, når den på eget initiativ tilbagesøger ulovlig støtte, i denne henseende skal henvise til formålene i artikel 108, stk. 3, TEUF, uafhængigt af de regler for opkrævning af renter, der er fastsat i den nationale lovgivning, og beregne renterne i henhold til artikel 9 og 11 i forordning nr. 794/2004.
- 44 Under disse omstændigheder har Tallinna Ringkonnakohus (appeldomstolen i Tallinn, Estland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»[1] Skal artikel 8, stk. 2, [i forordning nr. 800/2008] fortolkes således, at gennemførelsen af »projektet eller aktiviteten« i forbindelse med denne bestemmelse er blevet påbegyndt, når den aktivitet, hvortil støtten ydes, eksempelvis består i køb af et anlæg, og købskontrakten vedrørende det pågældende anlæg er blevet indgået? Har medlemsstaternes myndigheder beføjelse til at vurdere en manglende overholdelse af det kriterium, der er fastsat i den nævnte bestemmelse, på grundlag af de omkostninger, der er forbundet med en ophævelse af kontrakten, der er i strid med kravet om tilskyndelsesvirkning? Såfremt medlemsstaternes myndigheder har en sådan beføjelse, hvor store skal de omkostninger (i procent), der er forbundet med en ophævelse af kontrakten, da være, for at det kan lægges til grund, at de er tilstrækkeligt marginale set ud fra synspunktet om opfyldelsen af kravet om tilskyndelsesvirkning?

[2] Er en medlemsstats myndighed forpligtet til også at tilbagesøge ulovlig støtte, som denne har ydet, når [...] Kommissionen ikke har truffet [afgørelse] herom?

[3] Kan en medlemsstats myndighed, der beslutter at yde [...] støtte – ud fra den fejlagtige antagelse, at der er tale om [...] støtte, der opfylder betingelserne [i forordning nr. 800/2008], mens myndigheden i virkeligheden yder [...] ulovlig støtte – skabe grundlag for en berettiget forventning hos støttemodtagerne? Er det navnlig tilstrækkeligt til at skabe en berettiget forventning hos modtagerne, at medlemsstatens myndighed ved tildelingen af den ulovlige støtte er bekendt med de omstændigheder, der medfører, at støtten ikke er omfattet af gruppefritagelsen?

Såfremt det ovenstående spørgsmål besvares bekræftende, skal offentlighedens interesse og den enkelte borgers interesse afvejes indbyrdes. Er det i forbindelse med denne afvejning af betydning, om [...] Kommissionen har truffet en [afgørelse] vedrørende den omhandlede støtte, hvorved [...] Kommissionen har erklæret den for uforenelig med fællesmarkedet?

[4] Hvilken forældelsesfrist gælder for en medlemsstats myndigheds tilbagesøgning af ulovlig støtte? Er denne frist på ti år i overensstemmelse med det tidsrum, hvorefter støtten i henhold til artikel 1 og 15 i [forordning nr. 659/1999] bliver til en eksisterende støtte og ikke længere kan tilbagesøges, eller på fire år i henhold til artikel 3, stk. 1, i [forordning nr. 2988/95]?

Hvad er retsgrundlaget for en sådan tilbagesøgning, hvis støtten blev ydet fra en strukturfond: artikel 108, stk. 3, [TEUF] eller [forordning nr. 2988/95]?

[5)] Såfremt en medlemsstats myndighed tilbagesøger ulovlig støtte, er den da forpligtet til at afkræve modtageren renter af den ulovlige støtte? I bekræftende fald, hvilke regler finder da anvendelse på renteberegningen – bl.a. med hensyn til rentesatsen og beregningsperioden?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

- 45 Eesti Pagar har gjort gældende, at Riigikohus (øverste domstol) ved dommen af 9. juni 2016 tog stilling til kernen i tvisten i hovedsagen på nationalt plan, således at de præjudicielle spørgsmål på grund af det trin i sagen, hvori de indgår, ikke kan antages til realitetsbehandling, med undtagelse af det fjerde spørgsmål.
- 46 Dette selskab er endvidere af den opfattelse, at det første til det fjerde spørgsmål, som den forelæggende ret har formuleret dem, ikke er relevante og bl.a. er støttet på urigtige forudsætninger og på en ufuldstændig og urigtig beskrivelse af de faktiske omstændigheder vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt kontrakten af 28. august 2008 var bindende, da kontrakten af 29. september 2008 trådte i kraft, hvilke forpligtelser blev skabt i forhold til dette selskab i medfør af kontrakten af 28. august 2008, da EAS fik kendskab til disse aftaler, og da fonden anbefalede at indgå de nævnte aftaler inden indgivelsen af ansøgningen om støtte.
- 47 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at det inden for rammerne af det samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, der er indført i artikel 267 TEUF, udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, som den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 I denne sidstnævnte forbindelse bemærkes, at det af hensyn til behovet for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål. Kravet herom har navnlig betydning på konkurrenceområdet, hvor de faktiske og retlige omstændigheder ofte er komplekse (dom af 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 50 I det foreliggende tilfælde skal det indledningsvis fastslås, at den forelæggende ret har foretaget en klar fastlæggelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, og det skal bemærkes, at det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve rigtigheden heraf (jf. i denne retning dom af 20.5.2010, Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas, C-160/09, EU:C:2010:293, præmis 27).

- 51 Det fremgår endvidere klart af disse faktiske omstændigheder, at Riigikohus (øverste domstol) ved sin dom af 9. juni 2016 hjemviste sagen til den forelæggende ret med henblik på en fornyet prøvelse for så vidt angår de emner, der er genstand for det første til det fjerde spørgsmål.
- 52 Det følger desuden af Domstolens faste praksis, at en bestemmelse i national ret, hvorefter retter, der ikke træffer afgørelse i sidste instans, er bundet af den højere rets vurderinger, ikke kan fratage disse retter adgangen til at forelægge den fortolkningsspørgsmål vedrørende de dele af EU-retten, der berøres af sådanne retlige vurderinger. Domstolen har nemlig fastslået, at den ret, som ikke træffer afgørelse i sidste instans, skal have frihed til, hvis den skønner, at den højere instans' retlige bedømmelse kan føre til, at der afsiges en dom i strid med EU-retten, at forelægge Domstolen de spørgsmål, som giver anledning til tvivl (dom af 5.10.2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, præmis 27).
- 53 Den forelæggende ret har ganske vist anført, at Riigikohus (øverste domstol) ved sin dom af 9. juni 2016 delvist afgjorde tvisten i hovedsagen hvad angår renterne, idet den annullerede afgørelsen om tilbagesøgning af den omtvistede støtte, for så vidt som Eesti Pagar herved var blevet pålagt at betale de på denne støtte påløbne renter fra udbetalingen af støtten til tilbagebetalingen heraf. Den forelæggende ret har ligeledes præciseret, at det for at afgøre denne del af tvisten fortsat er nødvendigt at få Domstolens besvarelse af det femte spørgsmål, ved at afklare de betingelser, der i henhold til EU-retten gælder for betaling af renter i tilfælde af tilbagesøgning af ulovlig støtte.
- 54 Det følger heraf, at anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling i det hele.

Realiteten

Det første spørgsmål om støttens tilskyndelsesvirkning

- 55 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 800/2008 skal fortolkes således, at »gennemførelsen af projektet eller aktiviteten« som omhandlet i denne bestemmelse er blevet påbegyndt, når den første bestilling af udstyr til dette projekt eller denne aktivitet er gennemført ved indgåelse af en købskontrakt inden indgivelsen af ansøgningen om støtte, og støtten derfor ikke kan siges at have haft tilskyndelsesvirkning i denne bestemmelses forstand, eller om de kompetente nationale myndigheder på trods af indgåelsen af en sådan kontrakt skal efterprøve, om kravet om tilskyndelsesvirkning som omhandlet i denne bestemmelse er opfyldt, henset til størrelsen af omkostningerne ved at ophæve kontrakten.
- 56 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at anmeldelsespligten udgør et af de grundlæggende elementer i den ved EUF-traktaten indførte kontrolordning på området for statsstøtte. Under denne ordning har medlemsstaterne pligt til dels at meddele Kommissionen enhver foranstaltning vedrørende indførelse eller ændring af en støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, dels ikke at gennemføre en sådan foranstaltning i overensstemmelse med artikel 108, stk. 3, TEUF, så længe den nævnte institution ikke har vedtaget en endelig afgørelse vedrørende foranstaltningen (dom af 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, præmis 31 og 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 I overensstemmelse med artikel 109 TEUF kan Rådet for Den Europæiske Union udstede de fornødne forordninger med henblik på anvendelsen af artikel 107 TEUF og 108 TEUF og især fastlægge betingelser for anvendelsen af artikel 108, stk. 3, TEUF samt de former for støtte, som skal være undtaget fra den i den sidstnævnte bestemmelse fastsatte fremgangsmåde. Det fremgår i øvrigt af artikel 108, stk. 4, TEUF, at Kommissionen kan vedtage forordninger vedrørende de former for statsstøtte, som Rådet i overensstemmelse med artikel 109 TEUF har bestemt kan være undtaget fra proceduren i artikel 108, stk. 3, TEUF (dom af 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, præmis 33 og 34).

- 58 Forordning nr. 994/98 blev således vedtaget i medfør af EF-traktatens artikel 94 (derefter artikel 89 EF, nu artikel 109 TEUF), som forordning nr. 800/2008 efterfølgende blev vedtaget i medfør af (dom af 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, præmis 35).
- 59 Det følger heraf, at på trods af den forpligtelse til forudgående anmeldelse af enhver foranstaltning til indførelse af eller ændring af ny støtte, der påhviler medlemsstaterne i henhold til traktaterne, og som udgør et grundlæggende element i kontrollen med statsstøtte, hvis en støtteforanstaltning, der vedtages af en medlemsstat, opfylder de relevante betingelser i forordning nr. 800/2008, kan denne medlemsstat påberåbe sig den i denne forordnings artikel 3 fastsatte fritagelse for sin anmeldelsespligt. Derimod fremgår det af syvende betragtning til den nævnte forordning, at statsstøtte, der ikke er omfattet af samme forordning, fortsat bør være anmeldelsespligtig efter artikel 108, stk. 3, TEUF (dom af 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, præmis 36).
- 60 Endvidere skal bestemmelserne i forordning nr. 800/2008 og de heri fastsatte betingelser som en ændring til den hovedregel, som anmeldelsespligten udgør, fortolkes restriktivt. Selv om Kommissionen har bemyndigelse til at vedtage gruppefritagelsesforordninger for kategorier af støtte for at sikre effektivt tilsyn med konkurrencereglerne vedrørende statsstøtte og forenkle administrationen, uden at dens kontrolbeføjelser på dette område derved svækkes, har sådanne forordninger nemlig ligeledes til formål at øge gennemsigtigheden og retssikkerheden. Overholdelse af de i disse forordninger – og herunder følgelig i forordning nr. 800/2008 – fastsatte betingelser gør det muligt at sikre, at disse formål fuldt ud opfyldes (dom af 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, præmis 37 og 38).
- 61 Som den estiske regering og Kommissionen har gjort gældende, kræver de formål, der består i at sikre effektivt tilsyn med konkurrencereglerne vedrørende statsstøtte, forenkle administrationen og øge gennemsigtigheden og retssikkerheden samt forpligtelsen til at sikre en ensartet anvendelse i hele EU af de fastsatte undtagelsesbetingelser, at kriterierne for anvendelsen af en undtagelse er klare og lette at anvende for de nationale myndigheder.
- 62 I medfør af artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 800/2008 anses støtte til små og mellemstore virksomheder, der er omfattet af denne forordning, for at have en tilskyndelsesvirkning, hvis støttemodtageren, inden projektet eller aktiviteten påbegyndes, har indgivet en ansøgning om støtte til den pågældende medlemsstat.
- 63 Indledningsvis fremgår det i denne forbindelse af 28. betragtning til denne forordning, at Kommissionen har fastsat kriteriet om, at en sådan ansøgning skal ligge forud for gennemførelsen af det pågældende projekt for at sikre, at støtten er nødvendig og fungerer som incitament til at udvikle nye aktiviteter eller projekter, og dermed bør denne forordning ikke finde anvendelse på støtte til aktiviteter, som støttemodtageren alligevel ville påbegynde udelukkende på grundlag af markedsf forholdene.
- 64 Kravet om, at støtteansøgningen skal indgives, inden investeringsprojektet iværksættes, udgør således et enkelt, relevant og hensigtsmæssigt kriterium, hvorefter Kommissionen kan antage, at den påtænkte støtte har tilskyndelsesvirkning.
- 65 Det følger herefter bl.a. af første, anden og femte betragtning til samt artikel 3 i forordning nr. 800/2008, at Kommissionen i det væsentlige ved vedtagelsen af denne forordning på forhånd har udøvet de beføjelser, som den er tillagt ved artikel 107, stk. 3, TEUF, for enhver støtte, der opfylder de i denne forordning fastsatte kriterier, og alene for denne støtte.
- 66 Det fremgår i denne forbindelse bl.a. af 28. betragtning til og artikel 8, stk. 3 og 6, i forordning nr. 800/2008, at det påhviler de nationale myndigheder at efterprøve, om de i denne forordnings artikel 8, stk. 2, fastsatte betingelser om, at den nævnte støtte til små og mellemstore virksomheder skal have tilskyndelsesvirkning, er overholdt, inden støtte ydes i medfør af denne forordning.

- 67 Endelig bemærkes dels, at ingen elementer i forordning nr. 800/2008 kan antyde, at Kommissionen ved vedtagelsen af denne forordning tilsigtede at overdrage opgaven med at efterprøve, om der eventuelt forelå en reel tilskyndelsesvirkning, til de nationale myndigheder. Ved at anføre, at støtteforanstaltningen som helhed ikke er fritaget, hvis de i denne forordnings artikel 8, stk. 2 og 3, fastsatte betingelser ikke er opfyldt, bekræfter denne artikels stk. 6 tværtimod, at disse myndigheders rolle hvad angår den i nævnte artikels stk. 2 omhandlede betingelse er begrænset til at efterprøve, om støtteansøgningen blev indgivet, inden gennemførelsen af det pågældende projekt eller den pågældende aktivitet blev påbegyndt, og derfor om støtten skal anses for at have tilskyndelsesvirkning.
- 68 Dels skal det fastslås, at den eventuelle eksistens af en sådan virkning ikke kan anses for at være et kriterium, der er klart og enkelt at anvende for de nationale myndigheder, eftersom efterprøvelsen heraf bl.a. kræver, at der i hver enkelt sag foretages komplekse økonomiske vurderinger. Et sådant kriterium er følgelig ikke i overensstemmelse med de i nærværende doms præmis 61 identificerede krav.
- 69 På denne baggrund skal det fastslås, at forordning nr. 800/2008 ikke giver de nationale myndigheder til opgave at efterprøve, om den pågældende støtte har en reel tilskyndelsesvirkning, men at efterprøve, om de støtteansøgninger, som de forelægges, opfylder de betingelser, der er fastsat i denne forordnings artikel 8, således at støtten kan anses for at have tilskyndelsesvirkning.
- 70 Det påhviler således bl.a. de nationale myndigheder at efterprøve, om den i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 800/2008 fastsatte betingelse, nemlig at støtteansøgningen skal være indgivet »inden projektet eller aktiviteten påbegyndes«, er opfyldt, idet støtteforanstaltningen som helhed som foreskrevet i denne artikels stk. 6 ikke er fritaget, hvis denne betingelse ikke er opfyldt.
- 71 Hvad angår fortolkningen af denne betingelse har Kommissionen i retningslinjernes punkt 38 præciseret, at »der [...] kun [kan] ydes støtte i henhold til støtteordninger, hvis støttemodtageren har indgivet en støtteansøgning, og den myndighed, der er ansvarlig for forvaltningen af ordningen, derefter skriftligt har bekræftet [...], at projektet, med forbehold af en detaljeret undersøgelse, principielt opfylder betingelserne i den pågældende ordning, inden arbejdet med projektet påbegyndes«.
- 72 Denne institution har i dette punkt endvidere defineret det sidstnævnte udtryk »påbegyndelsen af arbejdet« som omhandlende »enten påbegyndelsen af bygge- og anlægsarbejdet eller det første bindende tilsagn om bestilling af udstyr med undtagelse af forundersøgelser«.
- 73 Som generaladvokaten har anført i punkt 81 i forslaget til afgørelse, er denne definition, selv om retningslinjerne ikke er bindende, relevant, eftersom den opfylder de i nærværende doms præmis 61 omtalte formål og krav.
- 74 Det følger heraf, at de nationale myndigheders opgave i en situation som den i hovedsagen omhandlede hvad angår den i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 800/2008 fastsatte betingelse er begrænset til at efterprøve, om den potentielle støttemodtager havde indgivet sin støtteansøgning, inden vedkommende afgav den første bestilling af udstyr ved indgåelsen af et retligt bindende tilsagn.
- 75 Det påhviler i denne henseende de kompetente nationale myndigheder, som generaladvokaten har anført i punkt 82 i forslaget til afgørelse, i hvert enkelt tilfælde at undersøge den præcise art af de forpligtelser, som en potentiel støttemodtager eventuelt måtte have påtaget sig, inden den pågældende indgav en ansøgning om støtte.
- 76 I dette perspektiv bemærkes, at selv om en kontrakt om køb af udstyr, der er indgået på betingelse af tildeling af støtte, der efterfølgende skal ansøges om, som EAS og den estiske regering med føje har gjort gældende i retsmødet for Domstolen, kan anses for ikke at være en juridisk bindende forpligtelse

med henblik på artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 800/2008, kan det samme ikke antages at gælde for et ubetinget tilsagn herom, der principielt skal anses for at være juridisk bindende, uanset de eventuelle omkostninger til ophævelse af kontrakten.

- 77 I henhold til opbygningen af og formålet med denne bestemmelse kan en national myndighed nemlig ikke tage hensyn til økonomiske betragtninger såsom omkostninger til ophævelse, når der foreligger et ubetinget og juridisk bindende tilsagn.
- 78 Hvad angår dom af 13. juni 2013, HGA m.fl. mod Kommissionen (C-630/11 P – C-633/11 P, EU:C:2013:387), som den forelæggende ret har omtalt i anmodningen om præjudiciel afgørelse, bemærkede Domstolen ganske vist i det væsentlige i denne doms præmis 109, at den nødvendige karakter af en støtte for et investeringsprojekt med regionalt formål inden for rammerne af artikel 107, stk. 3, litra a), TEUF kunne godtgøres på grundlag af andre kriterier end kriteriet om, at støtteansøgningen skal indgives forud for, at gennemførelsen af det nævnte projekt påbegyndes.
- 79 Som Kommissionen har gjort gældende, kan en sådan konklusion imidlertid ikke overføres på den vurdering, som en national myndighed skal foretage i medfør af artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 800/2008, idet den nævnte institution ved anvendelsen af artikel 107, stk. 3, TEUF råder over et vidt skøn, hvis udøvelse indebærer komplekse økonomiske og sociale vurderinger (dom af 11.9.2008, Tyskland m.fl. mod Kronofrance, C-75/05 P og C-80/05 P, EU:C:2008:482, præmis 59, og af 8.3.2016, Grækenland mod Kommissionen, C-431/14 P, EU:C:2016:145, præmis 68).
- 80 I det foreliggende tilfælde fremgår det af fremstillingen af de faktiske omstændigheder i forelæggelsesafgørelsen, at Eesti Pagar den 28. august 2008 indgik en købskontrakt, hvorved selskabet forpligtede sig til at købe et produktionsanlæg til form- og toastbrød, at denne kontrakt trådte i kraft efter en indledende betaling af 5% af den aftalte pris, hvilket skete den 3. september 2008, at Eesti Pagar den 29. september 2008 indgik en leasingaftale, og at parterne i disse to kontrakter herefter den 13. oktober 2008 indgik en trepartskontrakt om køb, som trådte i kraft ved undertegnelsen heraf.
- 81 Det synes dermed at forholde sig således, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, at Eesti Pagar, inden selskabet indgav sin støtteansøgning den 24. oktober 2008, havde påtaget sig ubetingede og juridisk bindende forpligtelser, således at det uagtet omkostningerne ved ophævelse af de nævnte kontrakter skulle anses for ikke at være berettiget til støtte under den i hovedsagen omhandlede støtteordning.
- 82 Henset til de ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 800/2008 skal fortolkes således, at »gennemførelsen af projektet eller aktiviteten« som omhandlet i denne bestemmelse er blevet påbegyndt, når den første bestilling af udstyr til dette projekt eller denne aktivitet er gennemført ved indgåelse af en ubetinget og juridisk bindende forpligtelse inden indgivelsen af støtteansøgningen uanset størrelsen af de eventuelle omkostninger til at ophæve kontrakten.

Det andet spørgsmål og det fjerde spørgsmåls andet led om forpligtelsen til at tilbagesøge ulovlig støtte

- 83 Med det andet spørgsmål og det fjerde spørgsmåls andet led, som skal undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten skal fortolkes således, at det påhviler den nationale myndighed på eget initiativ at tilbagesøge støtte, som den har tildelt i medfør af forordning nr. 800/2008, når myndigheden efterfølgende fastslår, at de i denne forordning fastsatte betingelser ikke var opfyldt, og den forelæggende ret har rejst spørgsmålet om det retsgrundlag, som en sådan tilbagesøgning skal støttes på, når støtten har været medfinansieret af en strukturfond.

- 84 Det bemærkes indledningsvis, at artikel 108, stk. 3, TEUF indfører en forebyggende kontrol med påtænkte nye støtteforanstaltninger. Dette forebyggelsessystem har til formål, at der kun gennemføres støtte, der er forenelig med det indre marked. Med henblik på at nå dette mål gennemføres en påtænkt støtte ikke, førend enhver tvivl om støttens forenelighed er fjernet ved Kommissionens endelige afgørelse (dom af 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, præmis 25 og 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 85 Som bemærket ovenfor i nærværende doms præmis 56, udgør anmeldelsespligten et af de grundlæggende elementer i denne kontrol, og medlemsstaterne er således forpligtede til både at meddele Kommissionen enhver foranstaltning, der skal indføre eller ændre en støtte, og til ikke at gennemføre en sådan foranstaltning, så længe Kommissionen ikke har truffet endelig afgørelse om denne foranstaltning.
- 86 Det er ligeledes i nærværende doms præmis 59 bemærket, at det kun er, hvis en støtteforanstaltning vedtaget af en medlemsstat opfylder de relevante betingelser i henhold til forordning nr. 800/2008, at denne medlemsstat kan påberåbe sig den i denne forordnings artikel 3 fastsatte fritagelse for sin anmeldelsespligt, og omvendt at statsstøtte, som ikke er omfattet af denne forordning, fortsat er underlagt den i artikel 108, stk. 3, TEUF fastsatte anmeldelsespligt.
- 87 Det følger heraf, at såfremt en støtte er blevet tildelt i medfør af forordning nr. 800/2008, selv om de fastsatte betingelser for at være omfattet af en fritagelse i medfør af denne forordning ikke var opfyldt, er denne støtte blevet tildelt i strid med anmeldelsespligten og skal derfor anses for at være ulovlig.
- 88 Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at det forbud mod at gennemføre påtænkte støtteforanstaltninger, som fremgår af artikel 108, stk. 3, sidste punktum, TEUF, har direkte virkning, og at det af denne bestemmelse omhandlede forbud mod gennemførelse finder direkte anvendelse på enhver støtte, som gennemføres uden at være anmeldt (jf. i denne retning dom af 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 89 Domstolen har heraf udledt, at de nationale retter over for borgerne skal sikre, at der drages alle konsekvenser af en tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, sidste punktum, TEUF i henhold til national ret, såvel med hensyn til gennemførelsesretsakternes gyldighed som med hensyn til tilbagesøgning af den finansielle støtte, der er tildelt i strid med den omhandlede traktatbestemmelse, idet formålet med de nationale retters opgave er at træffe de nødvendige foranstaltninger til at afhjælpe ulovligheden af støttens gennemførelse, således at støttemodtageren ikke bevarer den frie rådighed herover i den tid, der forløber, indtil Kommissionen vedtager sin afgørelse (jf. i denne retning dom af 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, præmis 30 og 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 90 Alle EU-retlige bestemmelser, der opfylder de nødvendige betingelser for at have direkte virkning, forpligter alle myndigheder i medlemsstaterne, dvs. ikke alene nationale domstole, men også alle administrative organer, herunder decentrale myndigheder, og disse myndigheder er forpligtede til at anvende dem (jf. i denne retning dom af 24.5.2012, Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 91 Det følger nemlig af Domstolens faste praksis, at såvel administrative myndigheder som nationale retsinstanser, der inden for rammerne af deres respektive kompetencer skal anvende EU-rettens bestemmelser, er forpligtede til at sikre den fulde virkning af disse bestemmelser (dom af 14.9.2017, The Trustees of the BT Pension Scheme, C-628/15, EU:C:2017:687, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

- 92 Det følger heraf, at når en national myndighed konstaterer, at støtte, som den har tildelt i medfør af forordning nr. 800/2008, ikke opfylder de fastsatte betingelser for at være omfattet af fritagelsen fastsat i denne forordning, påhviler det denne myndighed mutatis mutandis at overholde de samme betingelser som de i nærværende doms præmis 89 anførte, herunder pligten til på eget initiativ at tilbagesøge den ulovligt tildelte støtte.
- 93 Henset til ikke alene de konsekvenser, som en sådan tilbagesøgning af støtte kan medføre for den berørte virksomhed, men ligeledes til de i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, TEU fastsatte krav for medlemsstaterne til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne, tilkommer det herefter den nationale myndighed, som har fået tilsendt en støtteansøgning, der kan henhøre under forordning nr. 800/2008, omhyggeligt og under hensyntagen til de oplysninger, som den har fået forelagt, at undersøge, om den støtte, som der er ansøgt om, opfylder alle de relevante betingelser fastsat i denne forordning, og at give afslag på denne ansøgning, hvis en enkelt af disse betingelser ikke er opfyldt.
- 94 Hvad angår retsgrundlaget for en sådan tilbagesøgning fremgår det bl.a. af de i nærværende doms præmis 89-92 anførte betragtninger, at artikel 108, stk. 3, TEUF pålægger nationale myndigheder på eget initiativ at tilbagesøge støtte, som de har tildelt ved bl.a. en urigtig anvendelse af forordning nr. 800/2008. Disse betragtninger gælder i samme omfang for støtte, der medfinansieres af en strukturfond, idet artikel 101 i forordning nr. 1083/2006 nemlig fastsætter denne forpligtelse. For så vidt som forordning nr. 2988/95 finder anvendelse, pålægger artikel 4, stk. 1, heri endvidere den samme forpligtelse.
- 95 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål og det fjerde spørgsmåls andet led besvares med, at artikel 108, stk. 3, TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse forpligter den nationale myndighed til på eget initiativ at tilbagesøge støtte, som den har tildelt i medfør af forordning nr. 800/2008, når myndigheden efterfølgende fastslår, at de i denne forordning fastsatte betingelser ikke var opfyldt.

Det tredje spørgsmål om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

- 96 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten skal fortolkes således, at en national myndighed, når den tildeler støtte under urigtig anvendelse af forordning nr. 800/2008, kan skabe en berettiget forventning hos støttemodtageren om, at denne støtte er lovlig, og om der i bekræftende fald således skal foretages en afvejning af den offentlige interesse og borgerens interesse, og om det i denne henseende er relevant, om der eventuelt foreligger en kommissionsafgørelse vedrørende denne støttes forenelighed med det indre marked.
- 97 Det følger af Domstolens faste praksis, at retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning forudsætter, at præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer, der hidrører fra en pålidelig kilde med den nødvendige bemyndigelse, er fremsat af Unionens kompetente myndigheder over for den pågældende. Denne ret tilkommer nemlig enhver retsundergIVEN i forbindelse med begrundede forventninger, som en institution, et organ, et kontor eller et agentur under Unionen ved at afgive præcise løfter har givet anledning til. Sådanne løfter skal, uanset under hvilken form de er afgivet, være præcise, ubetingede og samstemmende (dom af 13.6.2013, HGA m.fl. mod Kommissionen, C-630/11 P – C-633/11 P, EU:C:2013:387, præmis 132).
- 98 Det følger ligeledes af Domstolens faste praksis, at henset til den obligatoriske karakter af den kontrol, som Kommissionen i medfør af artikel 108 TEUF fører med statsstøtte, kan der for det første principielt ikke bestå en berettiget forventning hos støttemodtagerne om, at den støtte, som de har modtaget, er lovlig, medmindre den er blevet ydet under iagttagelse af den i denne artikel fastlagte procedure, og for det andet må en påpasselig erhvervsdrivende normalt være i stand til at forvise sig

om, at denne procedure er blevet fulgt. Når støtte gennemføres, uden at Kommissionen på forhånd har fået underretning herom, således at den er ulovlig i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, kan støttemodtageren navnlig ikke på dette tidspunkt have en berettiget forventning om, at støtten er lovligt ydet (dom af 15.12.2005, Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, præmis 104, og af 19.3.2015, OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, præmis 77).

- 99 Det er i nærværende doms præmis 59 og 87 allerede fastslået, at det kun er, hvis en støtteforanstaltning vedtaget af en medlemsstat opfylder de relevante betingelser i henhold til forordning nr. 800/2008, at denne medlemsstat er fritaget for sin anmeldelsespligt, og omvendt at støtte, som er tildelt i henhold til denne forordning, selv om de fastsatte betingelser for at være omfattet af denne fritagelse ikke var opfyldt, er blevet tildelt i strid med anmeldelsespligten og skal anses for at være ulovlig.
- 100 Det er i nærværende doms præmis 89-92 endvidere præciseret, at det i en sådan situation påhviler både de nationale retter og medlemsstaternes myndigheder at sikre, at der drages samtlige konsekvenser af tilsidesættelsen af artikel 108, stk. 3, sidste punktum, TEUF, bl.a. hvad angår gyldigheden af gennemførelsesretsakterne og tilbagesøgningen af den støtte, der er tildelt under tilsidesættelse af denne bestemmelse.
- 101 Det følger for det første heraf, at en national myndighed, der tildeler støtte i medfør af forordning nr. 800/2008, ikke kan anses for at have kompetence til at træffe endelig afgørelse om, at der ikke foreligger en forpligtelse til at anmelde den ansøgte støtte til Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF.
- 102 Eftersom Kommissionen med vedtagelsen af forordning nr. 800/2008 i det væsentlige selv på forhånd har udøvet de beføjelser, som den er tillagt ved artikel 107, stk. 3, TEUF, for enhver støtte, der opfylder de i denne forordning fastsatte kriterier – og alene for denne støtte, som det er bemærket i nærværende doms præmis 65 – har Kommissionen ikke tillagt de nationale myndigheder nogen beslutningskompetence hvad angår omfanget af fritagelsen for anmeldelse, hvorved disse myndigheder således befinder sig på samme niveau som potentielle støttemodtagere, og de skal derfor, som det er fremhævet i nærværende doms præmis 93, sikre, at deres afgørelser er i overensstemmelse med den nævnte forordning, idet de i nærværende doms præmis 100 omtalte konsekvenser i modsat fald udløses.
- 103 Det følger for det andet heraf, at når en national myndighed tildeler støtte ved en urigtig anvendelse af forordning nr. 800/2008, sker dette under tilsidesættelse af bestemmelserne i denne forordning og af artikel 108, stk. 3, TEUF.
- 104 Det følger af Domstolens faste praksis, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke kan påberåbes over for en præcis bestemmelse i en EU-retsakt, og den omstændighed, at en national myndighed, der anvender EU-retten, har handlet i strid hermed, kan ikke skabe en berettiget forventning hos en erhvervsdrivende om en behandling, der strider mod EU-retten (dom af 20.6.2013, Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis, og af 7.8.2018, Ministru kabinets, C-120/17, EU:C:2018:638, præmis 52).
- 105 Det følger heraf, at det umiddelbart er udelukket, at en national myndighed som EAS i en situation som den i hovedsagen omhandlede i forhold til en modtager af støtte, der er tildelt efter urigtig anvendelse af forordning nr. 800/2008, som Eesti Pagar, kan skabe en berettiget forventning om, at denne støtte er lovlig.
- 106 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at EU-retten skal fortolkes således, at en national myndighed, når den tildeler støtte under urigtig anvendelse af forordning nr. 800/2008, ikke kan skabe en berettiget forventning hos støttemodtageren om, at denne støtte er lovlig.

Det fjerde spørgsmåls første led om den forældelsesfrist, der gælder for tilbagesøgning af ulovlig støtte

- 107 Med det fjerde spørgsmåls første led ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten skal fortolkes således, at den gældende forældelsesfrist for tilbagesøgningen af ulovlig støtte, når en national myndighed har tildelt en støtte inden for rammerne af en strukturfond under urigtig anvendelse af forordning nr. 800/2008, er den tiårige forældelsesfrist fastsat i artikel 15 i forordning nr. 659/1999, den firårige forældelsesfrist fastsat i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 eller den i gældende national ret fastsatte frist.
- 108 Det fremgår i denne forbindelse af den i nærværende doms præmis 89 nævnte retspraksis, at tilbagesøgningen af den ulovlige støtte, når der ikke foreligger EU-bestemmelser på området, skal foretages i overensstemmelse med reglerne for gennemførelse fastsat i gældende national ret.
- 109 I modsætning til, hvad den estiske og den græske regering samt Kommissionen har gjort gældende, finder navnlig den tiårige frist, der er omtalt i artikel 15 i forordning nr. 659/1999, hverken direkte, indirekte eller analog anvendelse på en sådan tilbagesøgning.
- 110 Som generaladvokaten har anført i punkt 149 og 152 i forslaget til afgørelse, præciserede Domstolen for det første i præmis 34 og 35 i dom af 5. oktober 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich* (C-368/04, EU:C:2006:644), at for så vidt som forordning nr. 659/1999 indeholder processuelle regler, der finder anvendelse på alle administrative procedurer vedrørende statsstøtte, der verserer for Kommissionen, kodificerer og støtter forordningen nemlig Kommissionens praksis vedrørende kontrol af statsstøtte og indeholder ingen bestemmelser vedrørende nationale retters beføjelser og forpligtelser, som fortsat er reguleret af traktatens bestemmelser som fortolket af Domstolen.
- 111 Det fremgår af de i nærværende doms præmis 89-92 anførte betragtninger, at disse vurderinger gælder i samme omfang for nationale myndigheders beføjelser og forpligtelser.
- 112 For det andet følger det af fast retspraksis, at forældelsesfrister helt generelt har til formål at tjene retssikkerheden (dom af 13.6.2013, *Unanimes m.fl.*, C-671/11 – C-676/11, EU:C:2013:388, præmis 31), at denne frist for at opfylde dette formål skal være fastsat på forhånd, og at enhver »analog« anvendelse af en forældelsesfrist skal kunne forudses af den retsundergivne med tilstrækkelig sikkerhed (dom af 5.5.2011, *Ze Fu Fleischhandel og Vion Trading*, C-201/10 og C-202/10, EU:C:2011:282, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 113 Henset til den i foregående præmis nævnte retspraksis kan en analog anvendelse af fristen på ti år fastsat i artikel 15 i forordning nr. 659/1999 under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ikke anses for at kunne forudses med tilstrækkelig sikkerhed af en retsundergivet som Eesti Pagar.
- 114 Som generaladvokaten har anført i punkt 147 i forslaget til afgørelse, er den omstændighed alene, at nationale forældelsesregler i princippet finder anvendelse på de nationale myndigheders tilbagesøgning på eget initiativ af en ulovligt udbetalt støtte, under alle omstændigheder uden betydning for muligheden for, at denne tilbagesøgning sker senere som gennemførelse af en afgørelse herom fra Kommissionen, der, når den råder over oplysninger om den nævnte støttes angivelige ulovlighed, uanset hvor disse oplysninger stammer fra, efter udløbet af de nationale forældelsesfrister frit kan undersøge den nævnte støtte inden for den tiårige frist, der er fastsat i artikel 15 i forordning nr. 659/1999.
- 115 Hvad desuden konkret angår støtte, der medfinansieres af en EU-strukturfond, som i det foreliggende tilfælde EFRU, finder forordning nr. 2988/95 endvidere anvendelse, fordi Unionens finansielle interesser er berørt.

- 116 Med vedtagelsen af forordning nr. 2988/95, og navnlig dens artikel 3, stk. 1, første afsnit, har EU-lovgiver besluttet at indføre en almindelig forældelsesregel, der finder anvendelse på dette område, hvorved den tilsigtede dels at fastsætte en minimumsfrist, der finder anvendelse i samtlige medlemsstater, dels at det ikke skal være muligt at retsforfølge en uregelmæssighed, som skader Unionens finansielle interesser, efter udløbet af en periode på fire år fra det tidspunkt, hvor denne uregelmæssighed fandt sted (dom af 22.12.2010, Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 117 Det følger heraf, at uregelmæssigheder, som skader Unionens finansielle interesser, fra tidspunktet for ikrafttrædelsen af forordning nr. 2988/95, når bortses fra de sektorer, for hvilke EU-lovgiver har fastsat en kortere frist, principielt kan retsforfølges af de kompetente myndigheder i medlemsstaterne inden for en frist på fire år (dom af 22.12.2010, Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 118 Det skal herved bemærkes, at i henhold til denne forordnings artikel 1 omfatter dens anvendelsesområde »uregelmæssigheder« i forhold til EU-retten, idet disse defineres som enhver overtrædelse af en EU-bestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade Unionens almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af Unionen, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for Unionens regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift.
- 119 Hvad nærmere bestemt angår betingelsen om, at overtrædelsen af en EU-retlig bestemmelse skal kunne tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, har Domstolen haft lejlighed til at præcisere, at bestemmelsen om forældelsesfristen i denne forordnings artikel 3, stk. 1, første afsnit, ikke finder anvendelse i forbindelse med retsforfølgning på grund af uregelmæssigheder, som er et resultat af fejl begået af de nationale myndigheder, der indrømmer en finansiell fordel på vegne af Unionen og for Unionens budget (dom af 21.12.2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 120 Når dette er slået fast, påhviler det i en situation som den i hovedsagen omhandlede støtteansøgeren at sikre, at vedkommende opfylder betingelserne fastsat i forordning nr. 800/2008 for at få tildelt en støtte, der er fritaget i henhold til denne forordning, selv om tildelingen af støtte i strid med disse betingelser ikke kan anses for udelukkende at skyldes en fejl, som den pågældende nationale myndighed har begået.
- 121 Det samme gælder, når denne myndighed af modtageren af den pågældende støtte er blevet orienteret om de omstændigheder, der har ført til tilsidesættelsen af en EU-retlig bestemmelse, idet en sådan omstændighed som sådan er uden indvirkning på, om der foreligger en »uregelmæssighed« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 122 Endvidere dækker definitionen af en »uregelmæssighed« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 såvel forsætlige eller uagtsomme uregelmæssigheder, som i medfør af denne forordnings artikel 5 kan medføre administrative sanktioner, som uregelmæssigheder, der alene medfører tilbagekaldelse af den uberettiget opnåede fordel i henhold til samme forordnings artikel 4 (dom af 24.6.2004, Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, præmis 33).
- 123 Gennemførelsen af en uregelmæssighed, hvorved forældelsesfristen begynder at løbe, kræver således, at to betingelser er opfyldt, nemlig en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der udgør en overtrædelse af EU-retten, samt en skade eller en potentiel skade, der påføres Unionens budget (dom af 6.10.2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, præmis 24).

- 124 Under omstændigheder, hvor overtrædelsen af EU-retten blev opdaget efter skadens indtræden, begynder forældelsesfristen at løbe fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden fandt sted – dvs. fra det tidspunkt, hvor såvel den økonomiske beslutningstagers handling eller undladelse, der udgør en overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse, som skaden på Unionens budget eller budgetter, der forvaltes af Unionen, er indtrådt (dom af 6.10.2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, præmis 25).
- 125 I henhold til artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 2988/95 kan forældelsesfristen for retsforfølgning afbrydes af enhver handling fra den kompetente myndigheds side, som den pågældende gøres bekendt med, og som vedrører undersøgelse eller retsforfølgning af uregelmæssigheden.
- 126 Det fremgår i denne forbindelse af ordlyden af artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 2988/95, at begrebet »den pågældende« henviser til den økonomiske aktør, som mistænkes for at have begået uregelmæssighederne, at begrebet »handling, som vedrører undersøgelse eller retsforfølgning« vedrører alle handlinger, som tilstrækkeligt præcist afgrænser de transaktioner, som de mistænkte uregelmæssigheder angår, og at den i denne bestemmelse omhandlede betingelse derfor anses for at være opfyldt, hvis det på grundlag af de samlede faktiske omstændigheder kan fastslås, at den pågældende faktisk er blevet gjort bekendt med de omhandlede handlinger, som vedrører undersøgelse eller retsforfølgning (jf. i denne retning dom af 11.6.2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, præmis 36, 38 og 43).
- 127 I det foreliggende tilfælde fremgår det, med forbehold for den forelæggende rets bedømmelse, af denne retspraksis, at forordning nr. 2988/95 finder anvendelse på de i hovedsagen omhandlede omstændigheder, at Eesti Pagar har begået en overtrædelse som omhandlet i forordningens artikel 1, at EAS' eventuelle kendskab til en bestilling af udstyr ved dette selskabs indgåelse af en ubetinget og juridisk bindende forpligtelse inden indgivelsen af støtteansøgningen ikke indvirker på, om der foreligger en sådan uregelmæssighed, at den i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 omhandlede forældelsesfrist på fire år således begyndte at løbe den 10. marts 2009, på hvilken dato EAS, som det er anført i nærværende doms præmis 23, godkendte Eesti Pagars støtteansøgning, og hvor Unionens budget således blev påført et tab, og at denne frist blev afbrudt ved den i nærværende doms præmis 24 omtalte skrivelse af 22. januar 2013, eller, hvis de i nærværende doms præmis 126 fastsatte betingelser er opfyldt, ved den efterfølgende kontrol i december 2012 anført i nærværende doms præmis 26.
- 128 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fjerde spørgsmåls første led besvares med, at EU-retten skal fortolkes således, at når en national myndighed har tildelt støtte inden for rammerne af en strukturfond under urigtig anvendelse af forordning nr. 800/2008, er den gældende forældelsesfrist for tilbagesøgningen af den ulovlige støtte den firårige forældelsesfrist fastsat i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95, hvis betingelserne fastsat i denne forordning er opfyldt, og ellers den i gældende national ret fastsatte frist.

Det femte spørgsmål om forpligtelsen til at opkræve renter

- 129 Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten skal fortolkes således, at en national myndighed, når den på eget initiativ tilbagesøger støtte, som den med urette har tildelt i medfør af forordning nr. 800/2008, er forpligtet til at opkræve renter fra støttemodtageren, og i bekræftende fald hvilke regler finder anvendelse på beregningen af de nævnte renter, navnlig hvad angår rentesatsen og den periode, hvorunder disse renter påløber.
- 130 Det er i nærværende doms præmis 99 og 100 bemærket, at såfremt en støtte er tildelt i henhold til forordning nr. 800/2008, selv om betingelserne for at være omfattet af denne forordning ikke var opfyldt, skal denne støtte anses for at være ulovlig, og det påhviler under sådanne omstændigheder

såvel de nationale retter som medlemsstaternes myndigheder at sikre, at der drages samtlige konsekvenser af tilsidesættelsen af artikel 108, stk. 3, sidste punktum, TEUF, bl.a. hvad angår gyldigheden af gennemførelsesretsakterne og tilbagesøgningen af den støtte, der er tildelt under tilsidesættelse af denne bestemmelse.

- 131 Hvad angår de nævnte konsekvenser skal det bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at ophævelse af en uretmæssig støtte ved at kræve den tilbagebetalt med henblik på at genoprette den oprindelige situation er den logiske følge af, at støtten er fundet ulovlig. Det hovedformål, som forfølges med tilbagebetalingen af ulovligt ydet statsstøtte, er nemlig at fjerne den konkurrencefordrejning, som er forårsaget af den konkurrencefordel, som er opnået ved en sådan støtte. Ved denne tilbagebetaling af støtten mister støttemodtageren den fordel, der var opnået på markedet i forhold til konkurrenterne, og situationen fra tiden før ydelsen af støtte genoprettes (dom af 8.12.2011, *Residex Capital IV*, C-275/10, EU:C:2011:814, præmis 33 og 34).
- 132 Når dette er sagt, vil den uretmæssige fordel hvad angår støttemodtageren ligeledes have bestået i, dels at den pågældende ikke betalte renter, der skulle have været erlagt af den pågældende støtte, hvis denne havde måttet låne beløbet på markedet, i den periode, hvor ulovligheden forelå, dels en forbedring af den pågældendes konkurrencemæssige stilling over for andre erhvervsdrivende på markedet, i den nævnte periode (jf. i denne retning dom af 12.2.2008, *CELF og ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, præmis 51).
- 133 I en situation som den i hovedsagen omhandlede, og uden at det berører de forældelsesregler, som finder anvendelse på denne situation, er en foranstaltning, der udelukkende består af en forpligtelse til tilbagesøgning uden renter, dermed ikke egnet til fuldstændigt at afhjælpe virkningerne af ulovligheden, eftersom denne foranstaltning ikke genopretter den oprindelige situation og ikke fuldt ud ophæver konkurrenceforvridningen (jf. i denne retning dom af 12.2.2008, *CELF og ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, præmis 52-54, og af 8.12.2011, *Residex Capital IV*, C-275/10, EU:C:2011:814, præmis 33 og 34).
- 134 Den nationale myndighed skal således i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF pålægge støttemodtageren at betale renter for den periode, hvor ulovligheden forelå (jf. i denne retning dom af 12.2.2008, *CELF og ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, præmis 52, og af 8.12.2011, *Residex Capital IV*, C-275/10, EU:C:2011:814, præmis 33-35).
- 135 Hvad angår de gældende regler for renteberegningen fremgår det af den i nærværende doms præmis 89 nævnte retspraksis, at tilbagesøgningen af den ulovlige støtte, når der ikke foreligger EU-lovgivning på området, skal foretages i overensstemmelse med reglerne i gældende national ret.
- 136 Af de i nærværende doms præmis 110 og 111 anførte grunde kan hverken artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 659/1999 eller artikel 9 og 11 i forordning nr. 794/2004 anses for at udgøre en sådan EU-lovgivning på området. I modsætning til, hvad de græske og estiske regeringer og Kommissionen har gjort gældende, kan disse bestemmelser af de samme grunde heller ikke anvendes direkte eller analogt.
- 137 Når dette er sagt, følger det af Domstolens faste praksis, at gældende national lovgivning ikke må være mindre gunstig end den, der gælder for tilsvarende krav på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og den må ikke være udformet således, at den i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve rettigheder tillagt i medfør af Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (dom af 11.11.2015, *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, EU:C:2015:742, præmis 40).
- 138 Hvad angår effektivitetsprincippet har Domstolen allerede fastslået, at hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel bestemmelse gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anvende EU-retten, skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling

bestemmelsen indtager i den samlede procedure, herunder dens forløb og dens særlige kendetegn, for de forskellige nationale retsinstanser (dom af 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, præmis 41).

- 139 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at national ret ikke må hindre anvendelsen af EU-retten, for så vidt som den ville gøre det umuligt for de nationale retter eller myndigheder at sikre overholdelsen af artikel 108, stk. 3, tredje punktum, TEUF (jf. i denne retning dom af 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, præmis 42 og 45).
- 140 En national regel, der forhindrer en national ret eller myndighed i at drage alle konsekvenser af en tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, tredje punktum, TEUF, skal nemlig anses for uforenelig med effektivitetsprincippet (jf. i denne retning dom af 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, præmis 42 og 45).
- 141 I det foreliggende tilfælde fremgår det af denne retspraksis, at selv om tilbagesøgningen af den ulovlige støtte skal gennemføres i henhold til gældende national ret, forholder det sig ikke desto mindre således, at artikel 108, stk. 3, TEUF kræver, at disse regler sikrer en fuldstændig tilbagebetaling af den ulovlige støtte, og at støttemodtageren bl.a. pålægges at betale renter for hele den periode, hvor den pågældende modtog denne støtte, og til en sats, der svarer til den sats, som ville være blevet anvendt, hvis han havde måttet låne den pågældende støtte på markedet i den nævnte periode.
- 142 Henset til ovenstående betragtninger skal det femte spørgsmål besvares med, at EU-retten skal fortolkes således, at en national myndighed, når den på eget initiativ tilbagesøger støtte, som den med urette har tildelt i medfør af forordning nr. 800/2008, er forpligtet til at opkræve renter fra støttemodtageren i overensstemmelse med reglerne i gældende national ret. I denne forbindelse kræver artikel 108, stk. 3, TEUF, at disse regler gør det muligt at sikre en fuldstændig tilbagebetaling af den ulovlige støtte, og at støttemodtageren bl.a. pålægges at betale renter for hele den periode, hvor den pågældende modtog denne støtte, og til en sats, der svarer til den sats, som ville være anvendt, hvis denne havde måttet låne den pågældende støtte på markedet i den nævnte periode.

Sagsomkostninger

- 143 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 8, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 800/2008 af 6. august 2008 om visse former for støttes forenelighed med fællesmarkedet i henhold til [artikel 107 TEUF og 108 TEUF] (generel gruppefritagelsesforordning) skal fortolkes således, at »gennemførelsen af projektet eller aktiviteten« som omhandlet i denne bestemmelse er blevet påbegyndt, når den første bestilling af udstyr til dette projekt eller denne aktivitet er gennemført ved indgåelse af en ubetinget og juridisk bindende forpligtelse inden indgivelsen af støtteansøgningen, uanset størrelsen af de eventuelle omkostninger til at ophæve kontrakten.**
- 2) **Artikel 108, stk. 3, TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse forpligter den nationale myndighed til på eget initiativ at tilbagesøge støtte, som den har tildelt i medfør af forordning nr. 800/2008, når myndigheden efterfølgende fastslår, at de i denne forordning fastsatte betingelser ikke var opfyldt.**

- 3) EU-retten skal fortolkes således, at en national myndighed, når den tildeler støtte under urigtig anvendelse af forordning nr. 800/2008, ikke kan skabe en berettiget forventning hos støttemodtageren om, at denne støtte er lovlig.
- 4) EU-retten skal fortolkes således, at når en national myndighed har tildelt støtte inden for rammerne af en strukturfond under urigtig anvendelse af forordning nr. 800/2008, er den gældende forældelsesfrist for tilbagesøgningen af den ulovlige støtte den firårige forældelsesfrist fastsat i artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, hvis betingelserne fastsat i denne forordning er opfyldt, og ellers den i gældende national ret fastsatte frist.
- 5) EU-retten skal fortolkes således, at en national myndighed, når den på eget initiativ tilbagesøger støtte, som den med urette har tildelt i medfør af forordning nr. 800/2008, er forpligtet til at opkræve renter fra støttemodtageren i overensstemmelse med reglerne i gældende national ret. I denne forbindelse kræver artikel 108, stk. 3, TEUF, at disse regler gør det muligt at sikre en fuldstændig tilbagebetaling af den ulovlige støtte, og at støttemodtageren bl.a. pålægges at betale renter for hele den periode, hvor den pågældende modtog denne støtte, og til en sats, der svarer til den sats, som ville være blevet anvendt, hvis denne havde måttet låne den pågældende støtte på markedet i den nævnte periode.

Underskrifter