



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MELCHIOR WATHELET
prezentate la 25 septembrie 2018¹

Cauza C-349/17

Eesti Pagar AS
împotriva
Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus,
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

[cerere de decizie preliminară formulată de
Tallinna Ringkonnakohus (Curtea de Apel din Tallinn, Estonia)]

„Trimitere preliminară – Ajutoare de stat – Regulamentul (CE) nr. 800/2008 – Ajutoare având un efect stimulat – Depunerea unei cereri de ajutor înainte de demararea proiectului – Aprecierea acestei condiții – Competențe ale autorităților naționale – Articolul 108 alineatul (3) TFUE – Obligație care revine sau nu autorităților naționale de a recupera un ajutor considerat ilegal – Principiul general de drept al Uniunii al încrederii legitime – Prescripție – Lipsa unei decizii a Comisiei Europene sau a unei instanțe naționale – Identificarea termenului aplicabil recuperării unui ajutor ilegal de către o autoritate națională – Temei juridic – Interes – Obligația sau lipsa obligației de a solicita dobânzi – Temei juridic – Norme de aplicare”

1. Prezenta trimitere preliminară, formulată de Tallinna Ringkonnakohus (Curtea de Apel din Tallinn, Estonia), ridică o serie de probleme importante și sensibile în materia ajutoarelor de stat.

2. În special, aceasta privește, în primul rând, interpretarea articolului 8 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 800/2008², în al doilea rând, obligația care revine statelor membre de a recupera ajutoarele ilegale, în al treilea rând, principiul general al dreptului Uniunii al încrederii legitime, în al patrulea rând, termenul de prescripție aplicabil recuperării de către un stat membru a unui ajutor ilegal și, în al cincilea rând, obligația care revine statelor membre de a solicita dobânzi la recuperarea unui ajutor ilegal.

3. Această trimitere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Eesti Pagar AS, pe de o parte, și Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus [Fundatia pentru dezvoltarea antreprenoriatului (EAS)] și Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (Ministerul Economiei și Comunicațiilor, denumit în continuare „ministerul”), pe de altă parte, în legătură cu legalitatea unei decizii a EAS, confirmată de minister în urma unui recurs ierarhic formulat de Eesti Pagar, prin care s-a dispus recuperarea de la această societate a sumei de 526 300 euro, majorată cu dobânzi, în temeiul unui ajutor plătit anterior de EAS către Eesti Pagar.

¹ Limba originală: franceza.

² Regulamentul Comisiei din 6 august 2008 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața [internă] în aplicarea articolelor [107] și [108] din [Tratatul FUE] (Regulament general de exceptare pe categorii de ajutoare) (JO 2008, L 214, p. 3), denumit în continuare „Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare”.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

4. Articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95³ prevede:

„Termenul de prescripție a acțiunii este de patru ani de la săvârșirea abaterii [...] Cu toate acestea, normele sectoriale pot să prevadă un termen mai scurt, care nu poate fi însă mai mic de trei ani.”

5. Potrivit articolului 14 alineatele (1) și (2) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999⁴:

„(1) Atunci când adoptă decizii negative în cazuri de ajutor ilegal, Comisia decide ca statul membru în cauză să ia toate măsurile necesare pentru recuperarea ajutorului de la beneficiar (denumită în continuare «decizie de recuperare»). Comisia nu solicită recuperarea ajutorului în cazul în care aceasta ar contraveni unui principiu general de drept [al Uniunii].

(2) Ajutorul care urmează să fie recuperat în temeiul unei decizii de recuperare include dobânda calculată pe baza unei rate adecvate, fixate de Comisie. Dobânda se datorează de la data la care ajutorul ilegal a fost pus la dispoziția beneficiarului până la data recuperării sale.”

6. Articolul 15 alineatul (1) din acest regulament prevede:

„Prerogativele Comisiei de recuperare a ajutorului sunt supuse unui termen de prescripție de 10 ani.”

7. Articolul 9 din Regulamentul (CE) nr. 794/2004⁵ prevede:

„(1) Dacă nu se prevede altfel într-o decizie specifică, rata dobânzii aplicabilă recuperării ajutorului de stat acordat prin încălcarea articolului [108] alineatul (3) din [Tratatul FUE] este o rată procentuală anuală stabilită de Comisie în prealabil pentru fiecare an calendaristic.

(2) Rata dobânzii se calculează prin adăugarea a 100 de puncte de bază la rata pieței monetare corespunzătoare scadenței de un an. Atunci când ratele menționate anterior nu sunt disponibile, se vor utiliza ratele pieței monetare corespunzătoare scadenței de 3 luni, iar în absența acestora se va utiliza profitul obligațiunilor de stat.

(3) În lipsa unor informații fiabile privind piața monetară sau profitul obligațiunilor de stat, a unor informații echivalente sau în circumstanțe excepționale, Comisia poate, în strânsă cooperare cu statul membru (statele membre) în cauză, să stabilească o rată de recuperare pe baza unei alte metode și pe baza informațiilor pe care le are la dispoziție.

(4) Rata de recuperare va fi revizuită anual. Rata de bază va fi calculată pornind de la rata pieței monetare corespunzătoare scadenței de un an înregistrată în lunile septembrie, octombrie și noiembrie ale anului respectiv. Rata astfel calculată se va aplica pe parcursul anului următor.

3 Regulamentul Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale [Uniunii Europene] (JO 1995, L 312, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 166).

4 Regulamentul Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [108] din Tratatul [FUE] (JO 1999, L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41).

5 Regulamentul Comisiei din 21 aprilie 2004 de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 659/1999 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a articolului [108] din Tratatul [FUE] (JO 2004, L 140, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 2, p. 42).

(5) În plus, pentru a ține seama de variațiile semnificative și bruște, se va efectua o actualizare ori de câte ori rata medie, calculată pe parcursul celor trei luni precedente, înregistrează o deviație de peste 15 % de la rata în vigoare. Această nouă rată va intra în vigoare în prima zi a celei de-a doua luni următoare lunilor utilizate pentru calcul.”

8. Articolul 11 din acest regulament prevede:

„(1) Rata dobânzii ce urmează să se aplice este rata în vigoare la data la care ajutorul ilegal a fost pus la dispoziția beneficiarului pentru prima dată.

(2) Rata dobânzii se aplică pe o bază compusă până la data recuperării ajutorului. Dobânzile acumulate pe parcursul anului precedent produc dobânzi în fiecare an următor.

(3) Rata dobânzii prevăzută la alineatul (1) se aplică de-a lungul întregii perioade până la data recuperării. Cu toate acestea, în cazul în care trece mai mult de un an de la data la care ajutorul ilegal a fost pus la dispoziția beneficiarului pentru prima dată și până la data recuperării ajutorului, rata dobânzii se recalculează la intervale de un an, având ca bază rata în vigoare în momentul recalculării.”

9. Articolul 101 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006⁶ prevede:

„Aplicarea unei corecții financiare de către Comisie nu aduce atingere obligației statului membru de a proceda la recuperarea prevăzută la articolul 98 alineatul (2) din prezentul regulament și la recuperarea ajutorului de stat în temeiul articolului [107] din [Tratatul FUE] și al articolului 14 din [Regulamentul nr. 659/1999].”

10. Considerentul (28) al Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare are următorul cuprins:

„Pentru a se asigura că ajutorul este necesar și are un efect stimulat cu privire la dezvoltarea de noi activități sau proiecte, prezentul regulament nu ar trebui să se aplice ajutorului destinat unor activități pe care beneficiarul ar putea să le desfășoare deja și în condițiile pieței. În ceea ce privește ajutoarele reglementate de prezentul regulament acordate unui IMM [întreprindere mică și mijlocie], astfel de stimulente ar trebui să fie considerate prezente atunci când, înainte de inițierea activităților legate de realizarea proiectului sau activităților respective, IMM-ul a transmis o solicitare statului membru. [...]”

11. Potrivit articolului 8 alineatele (1) și (2) din acest regulament:

„(1) Prezentul regulament scutește doar ajutoarele care au un efect stimulat.

(2) Ajutoarele pentru IMM-uri reglementate de prezentul regulament sunt considerate a avea un efect stimulat în cazul în care, înainte de a demara proiectul sau activitatea, beneficiarul prezintă statului membru în cauză o cerere de ajutor.”

⁶ Regulamentul Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 (JO 2006, L 210, p. 25, Ediție specială, 14/vol. 2, p. 64).

12. Potrivit articolului 125, intitulat „Funcțiile autorității de management”, alineatele (4) și (5) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013⁷:

„(4) În ceea ce privește gestiunea financiară și controlul programului operațional, autoritatea de management:

(a) verifică furnizarea de produse și servicii cofinanțate [...] în conformitate cu legislația aplicabilă, cu programul operațional și cu condițiile de acordare a contribuțiilor pentru operațiunea în cauză;

[...]

(c) instituie măsuri eficace și proporționale de combatere a fraudelor, luând în considerare riscurile identificate;

[...]

(5) Verificările efectuate în temeiul alineatului (4) primul paragraf litera (a) includ următoarele proceduri:

(a) verificări administrative referitoare la fiecare cerere de rambursare efectuată de beneficiar;

(b) verificări la fața locului ale operațiunilor.

Frecvența și gradul de acoperire a verificărilor la fața locului sunt proporționale cu suma contribuției publice pentru o operațiune și cu nivelul de risc identificat prin astfel de verificări și prin audituri efectuate de către autoritatea de audit pentru sistemul de gestiune și control, în ansamblu.”

13. Articolul 143 alineatele (1) și (2) din acest regulament, intitulat „Corecții financiare efectuate de statele membre” prevede:

„(1) Statele membre sunt în primul rând responsabile pentru investigarea neregulilor și pentru efectuarea corecțiilor financiare necesare, precum și pentru recuperarea creditelor. [...]

(2) Statele membre efectuează corecțiile financiare necesare pentru neregulile individuale sau sistemice constatate în operațiuni sau în programele operaționale. Corecțiile financiare constau în anularea totală sau parțială a contribuției publice la un program operațional sau la o operațiune. [...]”

14. La articolul 2 punctul 23 din Regulamentul (UE) nr. 651/2014⁸ figurează următoarea definiție:

„«demararea lucrărilor» înseamnă fie demararea lucrărilor de construcții în cadrul investiției, fie primul angajament cu caracter juridic obligatoriu de comandă pentru echipamente sau oricare alt angajament prin care investiția devine ireversibilă, în funcție de care are loc primul. Cumpărarea de terenuri și lucrările pregătitoare, cum ar fi obținerea permiselor și realizarea studiilor de fezabilitate, nu sunt considerate drept demarare a lucrărilor. În cazul preluărilor de întreprinderi, «demararea lucrărilor» corespunde datei dobândirii activelor direct legate de unitatea preluată.”

⁷ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO 2013, L 347, p. 320).

⁸ Regulamentul Comisiei din 17 iunie 2014 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața internă în aplicarea articolelor 107 și 108 din [Tratatul FUE] (JO 2014, L 187, p. 1).

15. Articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2015/1589⁹, intitulat „Cooperarea cu instanțele naționale”, prevede:

„Pentru aplicarea articolului 107 alineatul (1) și a articolului 108 [...] TFUE, instanțele statelor membre pot solicita Comisiei să le transmită informațiile pe care le deține sau avizul său cu privire la chestiunile legate de aplicarea normelor privind ajutoarele de stat.”

16. Punctul 38 din Liniile directoare privind ajutoarele de stat regionale pentru perioada 2007-2013 (2006/C 54/08) (JO 2006, C 54, p. 13, Ediție specială, 08/vol. 4, p. 231) precizează:

„Este important să se asigure că ajutorul regional generează un efect real de stimulare a efectuării de investiții care altfel nu s-ar fi realizat în zonele asistate. În consecință, ajutoarele se pot acorda numai în temeiul schemelor de ajutoare, în cazul în care beneficiarul a făcut o cerere de ajutor, iar autoritatea responsabilă cu administrarea schemei a confirmat ulterior în scris (39) că, sub rezerva rezultatelor verificării de detaliu, proiectul îndeplinește, în principiu, condițiile de eligibilitate stabilite prin schemă înainte de începerea lucrărilor la proiect (40). Toate schemele de ajutor trebuie să conțină o referire explicită la ambele condiții (41). În cazul unui ajutor *ad-hoc*, autoritatea competentă trebuie să fi emis o scrisoare de intenție potrivit căreia va acorda ajutorul înainte de începerea lucrărilor la proiect, sub rezerva autorizării măsurii de către Comisie. În cazul în care lucrările încep înainte de îndeplinirea condițiilor prevăzute la acest punct, întregul proiect va pierde dreptul la ajutor.”

17. Nota de subsol 40 (39 în versiunea estoniană) a acestor linii directoare precizează:

„«Începerea lucrărilor» înseamnă fie începerea lucrărilor de construcție, fie prima comandă fermă de echipamente, excluzând studiile de fezabilitate.”

18. Punctele 16, 20 și 41 din Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor referitoare la ajutoarele de stat de către instanțele naționale (2009/C 85/01) (JO 2009, C 85, p. 1) indică:

„16. Procedurile judiciare naționale în domeniul ajutoarelor de stat pot uneori avea ca obiect aplicabilitatea unui regulament de exceptare pe categorii sau a unei scheme de ajutor existente sau aprobate, sau a ambelor. Atunci când se contestă aplicabilitatea unui asemenea regulament sau unei asemenea scheme, instanța națională poate evalua numai îndeplinirea tuturor condițiilor din regulamentul respectiv sau din respectiva schemă. Instanța națională nu poate evalua compatibilitatea unei măsuri de ajutor în situația în care aceste condiții nu sunt îndeplinite, deoarece această evaluare rămâne responsabilitatea exclusivă a Comisiei.

[...]

20. Rolul principal al Comisiei este de a examina compatibilitatea cu piața [internă] a măsurilor de ajutor propuse, pe baza criteriilor prevăzute la articolul [107] alineatele (2) și (3) din Tratatul [FUE]. Această evaluare a compatibilității rămâne responsabilitatea exclusivă a Comisiei, fiind supusă controlului jurisdicțional al instanțelor [Uniunii]. În conformitate cu jurisprudența consacrată a [Curtii de Justiție], instanțele naționale nu au competența de a declara o măsură de ajutor de stat ca fiind compatibilă cu articolul [107] alineatele (2) sau (3) din Tratatul [FUE].

[...]

⁹ Regulamentul Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO 2015, L 248, p. 9).

41. Pentru respectarea obligației de recuperare pe care o au instanțele naționale cu privire la dobânda corespunzătoare perioadei de nelegalitate, acestea trebuie să stabilească valoarea dobânzii care trebuie recuperată. În această privință se aplică următoarele principii:

- (a) punctul de plecare este valoarea nominală a ajutorului;
- (b) la stabilirea ratei aplicabile a dobânzii și a metodei de calcul, instanțele naționale ar trebui să ia în considerare faptul că recuperarea dobânzii corespunzătoare perioadei de nelegalitate de către o instanță națională servește aceluiași scop ca recuperarea dobânzii de către Comisie în temeiul articolului 14 din [Regulamentul nr. 659/1999]. În plus, cererile de recuperare a dobânzii corespunzătoare perioadei de nelegalitate sunt cereri de recuperare bazate în mod direct pe dreptul [Uniunii], în virtutea articolului [108 alineatul (3) TFUE]. [...];
- (c) în vederea asigurării conformității cu articolul 14 din [Regulamentul nr. 659/1999] și pentru a respecta cerința de eficiență, Comisia consideră că metoda de calculare a dobânzii utilizată de instanța națională nu poate fi mai puțin strictă decât cea prevăzută de regulamentul de punere în aplicare. În consecință, dobânda corespunzătoare perioadei de nelegalitate trebuie calculată pe o bază compusă, iar rata aplicabilă a dobânzii nu poate fi mai mică decât rata de referință;
- (d) în plus, în opinia Comisiei, rezultă din principiul echivalenței că, atunci când calcularea ratei dobânzii în temeiul dreptului intern este mai strictă decât cea prevăzută de regulamentul de punere în aplicare, instanța națională va trebui, de asemenea, să aplice normele interne mai stricte și cererilor în temeiul articolului [108 alineatul (3) TFUE];
- (e) data cu începere de la care se calculează dobânda va fi întotdeauna data la care ajutorul ilegal a fost pus la dispoziția beneficiarului. Data până la care se calculează dobânda depinde de situația din momentul în care se pronunță hotărârea de către instanța națională [...].”

B. Dreptul estonian

19. Articolul 26 alineatele (5) și (6) din Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus (Legea privind ajutoarele structurale pentru perioada 2007-2013; denumită în continuare „STS”) ¹⁰, intitulat „Recuperarea ajutorului”, prevede:

„(5) Decizia de recuperare poate fi adoptată cel târziu la 31 decembrie 2025. În cazul prevăzut la articolul 88 din [Regulamentul nr. 1083/2006], decizia de recuperare poate fi adoptată până la expirarea termenului stabilit de către guvernul pentru păstrarea documentelor.

(6) Guvernul stabilește condițiile și procedura pentru recuperarea și restituirea ajutorului.”

20. Articolul 28 alineatele (1)-(3) din această lege, intitulat „Dobânzi și penalități de întârziere”, prevede:

„(1) Pentru cuantumul de restituit al unui ajutor de recuperat în temeiul articolului 26 alineatele (1) și (2) din prezenta lege, se calculează dobânzi. Rata dobânzii pentru ajutorul care urmează să se recupereze este Euribor pentru șase luni plus 5 % pe an. Pentru calcularea dobânzilor se ia în considerare o perioadă de 360 de zile.

¹⁰ Adoptată la 7 decembrie 2006, intrată în vigoare la 1 ianuarie 2007 (RT I 2006, 59, 440; RT I, 03.02.2011, 3), în versiunea în vigoare de la 1 ianuarie 2012 la 30 iunie 2014.

(1¹) Nu se impun dobânzi dacă se recuperează profitul realizat și dacă beneficiarul ajutorului și-a îndeplinit obligația de informare privind profitul realizat din proiect, care îi revine în conformitate cu modalitățile prevăzute la articolul 21 alineatul (2) din prezenta lege.

(2) Dobânzile se calculează din ziua în care decizia de recuperare devine efectivă, aplicându-se rata dobânzii valabilă în ultima zi lucrătoare a lunii anterioare lunii calendaristice în care a fost adoptată decizia. În cazul în care la solicitarea sau la utilizarea ajutorului a fost săvârșită o infracțiune, dobânzile se calculează din ziua în care a fost plătit ajutorul, aplicându-se rata dobânzii valabilă în aceea zi.

(3) Dobânzile se calculează până în ziua restituirii ajutorului, fără a depăși însă termenul de restituire, iar în cazul unei amânări, până la termenul final acordat pentru restituire. [...]

21. Potrivit articolului 11 alineatul (1) din määrus nr. 278 „Toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning toetuse andmise ja kasutamise toimumud rikkumise teabe edastamise tingimused ja kord” (Decretul nr. 278 din 22 decembrie 2006 privind condițiile și procedura pentru recuperarea și restituirea unui ajutor și pentru transmiterea informațiilor privind o încălcare apărută la acordarea și la utilizarea finanțării)¹¹, intitulat „Recuperarea ajutorului”:

„Decizia de recuperare a ajutorului este adoptată în temeiul unei aprecieri discreționare în termen de 45 de zile calendaristice sau, atunci când suma care trebuie recuperată depășește 127 823 de euro, de 90 de zile calendaristice, începând de la data la care sunt cunoscute motivele de recuperare a ajutorului. În cazurile justificate, acest termen de adoptare a deciziei poate fi prelungit cu o perioadă rezonabilă.”

22. Articolul 1 din määrus nr. 44 „Tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetamise tingimused ja kord” [Decretul nr. 44 al ministrului din 4 iunie 2008 privind condițiile și procedura pentru promovarea investițiilor în tehnologie ale întreprinderilor industriale (intrat în vigoare la 15 iunie 2008) (RTL 2008, 48, 658; RT I, 04.01.2013, 9, denumit în continuare „Decretul nr. 44”)], intitulat „Domeniu de aplicare”, prevede printre altele:

„(1) Condițiile și procedura pentru promovarea investițiilor în tehnologie ale întreprinderilor industriale (denumită în continuare «măsura») sunt stabilite în scopul punerii în aplicare a obiectivelor «capacității de inovare și de creștere a întreprinderilor» din axa prioritară a programului operațional «ameliorarea mediului economic».

(2) Pot fi acordate în temeiul măsurii: 1) un ajutor regional, acordat în conformitate cu dispozițiile [Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare] și supus dispozițiilor aceluiași regulament și ale articolului 34² din [konkurentsiseadus (Legea privind concurența)]; [...]

II. Litigiul principal și întrebările preliminare

23. La 28 august 2008, Eesti Pagar a încheiat un contract de vânzare prin care s-a angajat să achiziționeze de la societatea Kauko-Telko Oy o linie de producție pentru pâine în tavă și pâine toast la prețul de 2 770 000 de euro. Potrivit dispozițiilor contractului, acesta și-a produs efectele după plata unui prim avans de 5 %, care a avut loc la 3 septembrie 2008.

¹¹ Intrat în vigoare la 1 ianuarie 2007 (RT I 2006, 61, 463; RT I, 05.07.2011, 20) și adoptat în special în temeiul articolului 26 alineatul (6) din STS, în versiunea în vigoare de la 1 ianuarie 2012 la 28 august 2014.

24. La 29 septembrie 2008, Eesti Pagar a încheiat cu societatea Nordea Finance Estonia AS un contract de leasing în urma căruia părțile au încheiat, la 13 octombrie 2008, un contract de vânzare tripartit, prin care Kauko-Telko s-a angajat să vândă această linie de producție de pâine către Nordea Finance Estonia, care s-a angajat să o ofere în leasing către Eesti Pagar. Acest contract a intrat în vigoare la semnarea sa.

25. La 24 octombrie 2008, Eesti Pagar a depus la EAS, în temeiul articolului 1 din Decretul nr. 44, o cerere de ajutor pentru achiziționarea și instalarea liniei de producție de pâine menționate. Prin decizia din 10 martie 2009, EAS a admis această cerere pentru suma de 526 300 de euro.

26. La 8 ianuarie 2014, EAS a adoptat o decizie de recuperare de la Eesti Pagar a cuantumului ajutorului, majorat cu suma de 98 454 de euro reprezentând dobânzi compuse pentru perioada cuprinsă între data la care a fost plătit ajutorul și data deciziei de recuperare. Potrivit acestei decizii, în urma unui control *ex post* efectuat în luna decembrie 2012, s-a constatat existența contractului de vânzare din 28 august 2008, încheiat înainte de depunerea cererii de ajutor la EAS, astfel încât efectul stimulativ impus la articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare nu ar fi demonstrat.

27. La 10 februarie 2014, Eesti Pagar a formulat la minister un recurs ierarhic împotriva acestei decizii de recuperare, care a fost respins prin Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi käskkiri nr. 14-0003 Vaideotsus (decizia Ministerului nr. 14-0003) din 21 martie 2014.

28. La 21 aprilie 2014, Eesti Pagar a sesizat Tallinna Halduskohus (Tribunalul Administrativ din Tallinn, Estonia) cu o acțiune având ca obiect, cu titlu principal, anularea deciziei de recuperare a EAS și a deciziei de confirmare a ministerului, cu titlu subsidiar, constatarea nelegalității acestora în ceea ce privește recuperarea ajutorului și, cu titlu încă mai subsidiar, anularea lor în ceea ce privește dobânzile solicitate. Prin hotărârea din 17 noiembrie 2014, această instanță a respins acțiunea menționată în întregime.

29. La 16 decembrie 2014, Eesti Pagar a formulat apel împotriva acestei hotărâri la instanța de trimitere, care l-a respins prin hotărârea din 25 septembrie 2015.

30. La 26 octombrie 2015, Eesti Pagar a formulat recurs, pe care Riigikohus (Curtea Supremă, Estonia) l-a admis în parte prin hotărârea din 9 iunie 2016, anulând hotărârea instanței de trimitere, precum și punctul 1.1 din dispozitivul deciziei de recuperare și partea din punctul 1.2 referitoare la dobânzi, care trebuiau stabilite pornind de la cuantumul dobânzilor compuse calculat în conformitate cu punctul 1.1; pentru rest, aceasta a trimis cauza spre rejudecare la instanța de trimitere. Această hotărâre a Riigikohus (Curtea Supremă) este întemeiată în special pe următoarele considerații:

- un angajament ferm de a achiziționa echipamente înainte de a formula cererea de ajutor nu exclude efectul stimulativ atunci când cumpărătorul poate denunța contractul fără dificultăți excesive în cazul în care ajutorul este refuzat, ceea ce nu ar apărea ca fiind exclus în speță;
- întrucât nicio dispoziție a dreptului Uniunii nu obligă în mod expres și imperativ statele membre să recupereze un ajutor în lipsa unei decizii a Comisiei, recuperarea unui astfel de ajutor la inițiativa statului membru reprezintă o decizie discreționară a autorităților sale;
- în cadrul recuperării unui ajutor la inițiativa statului membru, trebuie efectuată o apreciere discreționară, luând în considerare încrederea legitimă a beneficiarului, încredere care poate lua naștere ca urmare a acțiunii unei autorități naționale;

- deși în speță nu este cert că se aplică termenul de prescripție de patru ani prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95 în cazurile de recuperare a ajutoarelor structurale plătite de statul membru, în orice caz, termenul de prescripție de zece ani prevăzut la articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 nu ar putea fi aplicabil în lipsa unei decizii a Comisiei privind recuperarea unui ajutor;
- nici dreptul estonian, nici dreptul Uniunii nu furnizează un temei juridic pentru a solicita dobânzi pentru perioada cuprinsă între plata ajutorului și recuperarea sa, având în vedere printre altele că articolele 9 și 11 din Regulamentul nr. 794/2004 ar privi, în conformitate cu articolul 14 alineatul (2) prima teză din Regulamentul nr. 659/1999, numai dobânzile aferente unui ajutor care trebuie recuperat în temeiul unei decizii a Comisiei și că articolul 4 alineatul (2) și articolul 5 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 2988/95 nu prevăd obligația de a plăti dobânzi, ci presupun că o astfel de obligație este prevăzută de actele dreptului Uniunii sau ale statelor membre.

31. În cadrul procedurii astfel reluate în fața instanței de trimitere, Eesti Pagar afirmă printre altele că contractele pe care le încheiase la 28 august, la 29 septembrie și la 13 octombrie 2008 nu erau obligatorii, având în vedere că, în cazul refuzării ajutorului, aceasta ar fi putut să le pună capăt cu ușurință cu costuri de denunțare minime. Proiectul nu ar fi fost realizat fără ajutorul solicitat, iar EAS ar fi trebuit să aprecieze efectul stimulat al acestuia din punct de vedere al conținutului.

32. Această societate pretinde de asemenea că încheierea acestor contracte era cunoscută de EAS la momentul depunerii cererii de ajutor și că încheierea acestora înainte de depunerea cererii menționate i-ar fi fost recomandată de un reprezentant al EAS. Prin acordarea ajutorului solicitat, EAS ar fi creat astfel în ceea ce o privește o încredere legitimă în legalitatea ajutorului.

33. În plus, Eesti Pagar susține că nu există nicio obligație ca EAS să recupereze ajutorul, că, în subsidiar, recuperarea acestuia ar fi prescrisă în temeiul articolului 11 alineatul (1) din Decretul nr. 278 și al articolului 26 alineatul (6) din STS sau chiar în temeiul articolului 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95, și că dobânzile solicitate sunt contrare articolului 27 alineatul (1) și articolului 28 alineatele (1)-(3) din STS.

34. EAS și ministerul consideră că cererea de ajutor nu îndeplinea condițiile prevăzute la articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare și că în temeiul printre altele al articolului 101 din Regulamentul nr. 1083/2006, EAS era obligată să solicite Eesti Pagar rambursarea ajutorului.

35. EAS contestă faptul că ar fi avut cunoștință, la examinarea cererii, de contractele încheiate de Eesti Pagar la 28 august, la 29 septembrie și la 13 octombrie 2008 și că ar fi recomandat încheierea acestora. Astfel, aceasta nu ar fi creat nicio încredere legitimă pentru societatea menționată. Ministerul apreciază că, în orice caz, nici buna-credință a beneficiarului și nici comportamentul unui organ administrativ nu dispensează de obligația de a rambursa un ajutor ilegal.

36. Potrivit EAS și ministerului, termenul de prescripție de zece ani prevăzut la articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 se aplică în speță cel puțin prin analogie, iar obligația de a plăti dobânzi rezultă din articolul 11 alineatul (2) și din articolul 14 alineatul (2) din același regulament.

37. La 30 decembrie 2016, Comisia a prezentat instanței de trimitere observații în calitate de *amicus curiae*, în conformitate cu articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul 2015/1589.

38. Instanța de trimitere arată, în primul rând, că deși, în temeiul unei norme de drept intern potrivit căreia instanțele care nu se pronunță în ultimă instanță sunt ținute de aprecierea în drept a unei instanțe de grad superior, ea este ținută de hotărârea din 9 iunie 2016 a Riigikohus (Curtea Supremă) în măsura în care aceasta din urmă exprimă poziția sa cu privire la interpretarea și la aplicarea dreptului, reiese din jurisprudența Curții că existența unei asemenea norme nu o poate priva de posibilitatea prevăzută la articolul 267 TFUE de a adresa Curții întrebări privind interpretarea dreptului Uniunii.

39. În al doilea rând, aceasta exprimă îndoieli cu privire la aspectul dacă analiza Riigikohus (Curtea Supremă), potrivit căreia era posibil să se aprecieze dacă persoana care a depus o cerere de obținere a unui ajutor ar fi putut denunța contractele fără o dificultate exagerată în cazul refuzării ajutorului, este valabilă de asemenea în ceea ce privește aprecierea efectului stimulativ efectuată de statul membru în temeiul Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare, precum și cu privire la aspectul dacă autoritatea statului membru este competentă să aprecieze pe fond problema dacă ajutorul are un efect stimulat.

40. În al treilea rând, această instanță consideră că nu reiese cu claritate din jurisprudența Curții că un stat membru, atunci când ia decizia să recupereze un ajutor ilegal în lipsa unei decizii în acest sens a Comisiei, este îndreptățit să se întemeieze pe principiile naționale ale dreptului procedural administrativ și să ia în considerare încrederea legitimă creată de către o autoritate națională pentru beneficiarul ajutorului.

41. În al patrulea rând, instanța de trimitere consideră că este de asemenea incert aspectul dacă, pentru o decizie de recuperare a unui ajutor ilegal luată de către o autoritate a unui stat membru, trebuie să se aibă în vedere termenul de prescripție de patru ani prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95 sau termenul de prescripție de zece ani prevăzut la articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999.

42. În al cincilea rând, această instanță precizează că, deși Riigikohus (Curtea Supremă) a soluționat în parte litigiul în ceea ce privește dobânzile și a anulat decizia de recuperare în măsura în care prin aceasta Eesti Pagar era obligată să plătească dobânzi, este în continuare necesară, pentru soluționarea cauzei, cunoașterea condițiilor cărora dreptul Uniunii supune plata dobânzilor în cazul recuperării unui ajutor ilegal la inițiativa unui stat membru.

43. Or, jurisprudența Curții nu ar soluționa în mod suficient de clar aspectul dacă autoritatea statului membru, atunci când recuperează un ajutor ilegal din proprie inițiativă, este obligată să se raporteze la obiectivele enunțate la articolul 108 alineatul (3) TFUE, indiferent de normele dreptului intern aplicabile pentru solicitarea dobânzilor, și să calculeze dobânzile în conformitate cu dispozițiile articolelor 9 și 11 din Regulamentul nr. 794/2004.

44. În aceste condiții, Tallinna Ringkonnakohus (Curtea de Apel din Tallinn) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„[1] Articolul 8 alineatul (2) din [Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare] trebuie interpretat în sensul că, în contextul acestei dispoziții, «demararea proiectului sau activității» a avut loc dacă activitatea care urmează să beneficieze de ajutor constă [printre altele] în achiziționarea unei instalații și a fost încheiat contractul de vânzare a instalației respective? Sunt competente autoritățile statului membru să aprecieze o încălcare a criteriului stabilit de dispoziția menționată, având în vedere costurile pe care le implică denunțarea unilaterală a contractului a cărui încheiere încalcă cerința efectului stimulat? În cazul în care autoritățile statului membru dispun de o asemenea competență, până la ce quantum al costurilor (în procente) generate de denunțarea unilaterală a contractului se poate considera că acestea sunt suficient de marginale pentru a fi îndeplinită cerința efectului stimulat?

- [2]) Este obligată o autoritate a unui stat membru să recupereze un ajutor acordat în mod nelegal, chiar și în cazul în care Comisia [...] nu a adoptat o decizie în această privință?
- [3]) O autoritate a unui stat membru, care decide să acorde un ajutor bazându-se pe premisa eronată că este vorba despre un ajutor care corespunde condițiilor de exceptare pe categorii de ajutoare, însă, în realitate, acordă un ajutor nelegal, poate să dea naștere unei încrederi legitime pentru beneficiarii acestui ajutor? În special, pentru crearea încrederii legitime a beneficiarilor, este suficient faptul că autoritatea statului membru a cunoscut la acordarea ajutorului nelegal circumstanțele care au ca efect excluderea ajutorului de la exceptarea pe categorii de ajutoare?

În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea precedentă, trebuie evaluate comparativ interesul public și interesul particular. Este relevant în contextul acestei evaluări a intereselor faptul că Comisia Europeană a adoptat o decizie cu privire la ajutorul în discuție, prin care l-a declarat incompatibil cu piața [internă]?

- [4]) Care este termenul de prescripție pentru recuperarea de către autoritatea statului membru a unui ajutor acordat în mod nelegal? Termenul este de [zece] ani corespunzător perioadei la expirarea căreia ajutorul devine un ajutor existent, conform articolelor 1 și 15 din [Regulamentul nr. 659/1999], și nu mai poate fi recuperat sau de [patru] ani, conform articolului 3 alineatul (1) din [Regulamentul nr. 2988/95]?

Care este temeiul juridic pentru o asemenea recuperare, dacă ajutorul a fost acordat dintr-un fond structural: articolul 108 alineatul (3) [TFUE] sau [Regulamentul nr. 2988/95]?

- [5]) În cazul în care o autoritate a unui stat membru recuperează un ajutor acordat în mod nelegal, este obligată în acest context să solicite beneficiarului dobânzi pentru ajutorul acordat în mod nelegal? În cazul unui răspuns afirmativ, care sunt reglementările aplicabile calculului dobânzilor printre altele pentru rata dobânzii și pentru perioada pentru care sunt datorate?”

III. Procedura în fața Curții

45. Eesti Pagar, guvernele estonian și elen, precum și Comisia au depus observații scrise. EAS și toate părțile de mai sus, cu excepția guvernului elen, au fost ascultate în ședință, care a avut loc la 18 iunie 2018.

IV. Analiză

A. Cu privire la istoricul litigiului principal

1. Sinteza observațiilor părților

46. Comisia arată că instanța de trimitere nu a formulat nicio concluzie definitivă, mai întâi, cu privire la caracterul obligatoriu al contractelor încheiate, în continuare, cu privire la cunoașterea de către EAS, cu ocazia examinării cererii de ajutor, a încheierii acestor contracte și, în sfârșit, cu privire la existența unei recomandări a EAS către Eesti Pagar de a încheia aceste contracte.

47. Această instituție precizează că deduce din hotărârea din 9 iunie 2016 a Riigikohus (Curtea Supremă), precum și din cererea de decizie preliminară, pe de o parte, că cel puțin contractul de vânzare tripartit din 13 octombrie 2008 constituia un angajament ferm și, pe de altă parte, că instanța de trimitere pornise de la ipoteza că EAS avea cunoștință de încheierea contractelor, însă nu recomandase Eesti Pagar încheierea acestora.

48. Potrivit Eesti Pagar, contractul încheiat la 28 august 2008 era, în fond, doar un acord prealabil, iar nu un contract definitiv obligatoriu, întrucât, potrivit părților, acest contract nu urma să intre în vigoare în cazul în care EAS nu acorda ajutorul solicitat. Ar fi stabilit faptul că costul suportat de aceasta pentru a renunța la relația născută în temeiul acestui acord prealabil s-ar fi limitat la 5 % din prețul total al contractului, sumă pe care Eesti Pagar o plătise înainte de a formula cererea de ajutor.

49. În ceea ce privește contractul de leasing încheiat la 29 septembrie 2008, ar reieși din termenii acestuia că, contrar afirmațiilor instanței de trimitere, obligațiile care rezultă din acesta urmau să își producă efectele numai în cazul îndeplinirii unei serii de condiții. Or, în temeiul acestor condiții, contractul menționat și-ar fi produs efectele abia la 7 noiembrie 2008, prin urmare, după depunerea cererii de ajutor.

50. Eesti Pagar subliniază că contractul încheiat la 13 octombrie 2008 nu a generat nicio obligație în ceea ce o privește și nu a avut niciun alt obiect decât cel al contractului încheiat la 28 august 2008. În plus, EAS nu ar fi făcut referire la acest contract nici în decizia de recuperare, nici în procedura pendinte în fața instanței de trimitere.

51. Această societate susține, pe de altă parte, că reiese dintr-o serie de elemente de probă că EAS avea cunoștința de contractele menționate și că îi recomandase încheierea acestora înainte de depunerea cererii de ajutor.

2. *Aprecieri*

52. Este clar că, în cadrul unei trimiteri preliminare, instanța de trimitere este singura competentă să efectueze constatările de fapt pe care Curtea nu le poate modifica (astfel cum ar dori, în speță, Eesti Pagar).

53. Acestea fiind spuse, considerăm (precum Comisia) că instanța de trimitere pare să nu fi formulat nicio concluzie definitivă, mai întâi, cu privire la caracterul obligatoriu sau neobligatoriu al contractelor încheiate la 28 august, la 29 septembrie și la 13 octombrie 2008¹², în continuare, cu privire la cunoașterea de către EAS, cu ocazia examinării cererii de ajutor, a încheierii anterioare a acestor contracte și, în sfârșit, cu privire la existența unei recomandări a EAS adresate Eesti Pagar de a încheia aceste contracte înainte de depunerea cererii de ajutor¹³.

54. Desigur, aceasta nu ușurează sarcina Curții, întrucât, astfel cum reiese din jurisprudență, este de dorit și „poate fi avantajos, în funcție de împrejurări, ca situația de fapt din cauză să fie stabilită și ca problemele de drept național pur să fie soluționate la momentul trimiterii la Curte”¹⁴.

55. În orice caz, pentru a oferi răspunsuri utile instanței de trimitere, vom avea în vedere fiecare dintre aceste ipoteze, printre care în special pe cele în care EAS avea cunoștința de contractele menționate și a recomandat Eesti Pagar să le încheie înainte de depunerea cererii sale.

¹² Potrivit punctului 20 din hotărârea Riigikohus (Curtea Supremă), „[i]nstanțele au motivat suficient afirmația lor potrivit căreia reclamanta, înainte de a depune o cerere de ajutor la 24 octombrie 2008, a contractat un angajament ferm în scopul achiziționării de echipamente. Chiar dacă se consideră că contractul bilateral de vânzare din 28 august 2008 era condițional, în temeiul schimbului prealabil de scrisori dintre părți [referire la dosar], nu se face nicio referire la vreo condiție oarecare în cazul contractului de vânzare tripartit încheiat la 13 octombrie 2008 cu participarea societății de leasing”.

¹³ Instanța de trimitere a întrebat martorii în ședința din 11 aprilie 2017, însă nu a formulat nicio concluzie definitivă cu privire la acest aspect (a se vedea procesul-verbal al ședinței din 11 aprilie 2017).

¹⁴ A se vedea Hotărârea din 10 martie 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association și alții (36/80 și 71/80, EU:C:1981:62, punctul 6), și Hotărârea din 16 iulie 1992, Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, punctul 26). A se vedea de asemenea Hotărârea din 30 martie 2000, JămO (C-236/98, EU:C:2000:173, punctul 31).

B. Cu privire la admisibilitatea întrebărilor preliminare

1. Sinteza observațiilor părților

56. Eesti Pagar susține că, prin hotărârea din 9 iunie 2016, Riigikohus (Curtea Supremă) a soluționat în esență litigiul la nivel național, astfel încât întrebările preliminare sunt, ca urmare a stadiului procedural în care intervin, inadmisibile și lipsite de relevanță, cu excepția celei de a patra întrebări, Riigikohus (Curtea Supremă) însăși precizând în hotărârea menționată că sesizarea Curții cu titlu preliminar nu putea fi relevantă decât în ceea ce privește problema prescripției.

57. Pe de altă parte, această societate apreciază că prima întrebare nu ar fi, ca atare, relevantă și s-ar întemeia pe presupunerea eronată a unei necunoașteri a efectului stimulator, că a doua ar trebui să privească mai degrabă existența unui temei juridic pentru obligația unui stat membru de a recupera un ajutor din proprie inițiativă, că a treia ar proveni dintr-o descriere incompletă a situației de fapt, întrucât EAS i-a recomandat încheierea contractelor din 28 august, din 29 septembrie și din 13 octombrie 2008 și că a patra ar trebui completată în sensul că privește recuperarea unui ajutor la inițiativa unei autorități naționale și s-ar întemeia pe presupunerea eronată că din articolul 108 alineatul (3) TFUE ar decurge o obligație de recuperare.

2. Aprecieri

58. Arătăm că, în hotărârea sa din 9 iunie 2016, Riigikohus (Curtea supremă) a anulat hotărârea anterioară a instanței de trimitere și a anulat în parte decizia în litigiu printre altele în temeiul interpretării mai multor dispoziții ale dreptului Uniunii, fără ca această instanță supremă să fi transmis Curții o cerere de decizie preliminară. Comisia, care a intervenit în litigiul principal în calitate de *amicus curiae*, în conformitate cu cererea formulată de instanța de trimitere în temeiul articolului 29 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2015/1589, a contestat atât în fața instanței de trimitere, cât și în fața Curții cvasitotalitatea aprecierilor cu privire la dreptul Uniunii efectuate de Riigikohus (Curtea supremă).

59. Deși instanța de trimitere arată că este ținută, în temeiul dreptului estonian, de interpretarea și de aplicarea dreptului efectuate de Riigikohus (Curtea supremă), ea consideră că acest fapt nu o poate priva de posibilitatea prevăzută la articolul 267 TFUE de a adresa Curții întrebări privind interpretarea dreptului Uniunii. Cererea sa este întemeiată, astfel, pe îndoielile pe care le are în ceea ce privește interpretarea dreptului Uniunii efectuată de Riigikohus (Curtea supremă).

60. Desigur, o instanță inferioară păstrează, în principiu, într-o astfel de situație, posibilitatea de a adresa Curții întrebări preliminare¹⁵, însă, pentru ca întrebările adresate să nu fie ipotetice, litigiul trebuie să nu fi fost încă soluționat definitiv prin hotărârea instanței supreme estoniene.

61. În opinia noastră, reiese cu claritate din decizia de trimitere că litigiul principal este încă supus pe deplin aprecierii instanței de trimitere în ceea ce privește aspectele care fac obiectul întrebărilor preliminare prima-a patra.

62. În ceea ce privește cea de a cincea întrebare, referitoare la dobânzi, instanța de trimitere arată ea însăși că Riigikohus (Curtea supremă) a soluționat parțial litigiul principal, anulând decizia de recuperare în măsura în care prin aceasta Eesti Pagar a fost obligată să plătească dobânzi. În opinia sa, este în continuare necesară, pentru soluționarea cauzei pendinte în fața sa, cunoașterea condițiilor cărora dreptul Uniunii supune plata dobânzilor în cazul recuperării unui ajutor ilegal la inițiativa unui stat membru.

¹⁵ A se vedea în acest sens Hotărârea din 5 octombrie 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punctele 25-32).

63. În orice caz, considerăm (precum Comisia) că Riigikohus (Curtea supremă) a subliniat în hotărârea sa din 9 iunie 2016 că instanța de trimitere mai trebuia să soluționeze aspectul referitor la calculul dobânzilor, ceea ce nu exclude, așadar, o nouă stabilire a dobânzilor anulate în cazul în care Comisia ar adopta o decizie de recuperare a ajutorului.

C. Cu privire la prima întrebare preliminară referitoare la efectul stimulat al ajutorului

1. Sinteza observațiilor părților

64. Eesti Pagar consideră că reiese cu claritate din împrejurările cauzei și din elementele de probă prezentate că ajutorul a avut un efect stimulat. Aceasta subliniază că nu ar fi realizat proiectul în lipsa acestui ajutor, că nu încheiase niciun acord obligatoriu definitiv înainte de depunerea cererii și că în cadrul aprecierii caracterului obligatoriu al unui contract ar trebui luată în considerare posibilitatea denunțării unilaterale și costul marginal presupus de aceasta.

65. În schimb, nu este posibil să constituie un temei o notă de subsol a unor linii directoare, care nu ar fi obligatorii, pentru a afirma că ajutorul nu are efect stimulat. În orice caz, nu se poate porni de la o abordare formală și ar trebui efectuată o analiză detaliată a aspectului dacă este sau nu este dificilă denunțarea contractelor.

66. Întrucât documentul de sinteză care figurează la rubrica „întrebări frecvente” a Comisiei se adresează autorităților naționale responsabile cu aplicarea Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare, ar reveni acestor autorități sarcina de a efectua analiza detaliată menționată cu privire la aspectul dacă lucrările au început, analiză care s-ar diferenția, pe de altă parte, de cea privind compatibilitatea cu piața internă a unui ajutor. Guvernul elen împărtășește această analiză.

67. Prin urmare, potrivit Eesti Pagar, atunci când Comisia afirmă, în speță, că documentul de sinteză menționat nu poate servi drept referință, aceasta ar susține o poziție contrară principiilor generale de drept al încrederii legitime, al clarității, precum și al securității juridice și ar încălca dreptul acestei societăți la o bună administrare, prevăzut la articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

68. Eesti Pagar ridică, în sfârșit, problema dacă obiectivul urmărit la articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare ar putea fi atins în cazul în care competența autorității naționale s-ar limita la o simplă constatare de fapt referitoare la aspectul dacă a fost sau nu a fost încheiat un contract înainte de depunerea cererii de ajutor.

69. Guvernul estonian consideră că, în cadrul aprecierii efectului stimulat, autoritatea competentă a statului membru se poate referi numai la condiția cronologică a efectului stimulat prevăzută la articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare, care este aceea că demararea proiectului sau a activității poate avea loc abia după depunerea cererii de ajutor. Această autoritate nu ar avea posibilitatea de a analiza alte împrejurări, în special care ar fi costurile de denunțare. Numai în acest mod ar fi posibil să se garanteze aplicarea uniformă a condițiilor de exceptare pe categorii de ajutoare și să fie prezervată competența exclusivă a Comisiei de a efectua o apreciere pe fond a efectului stimulat, fapt care ar fi confirmat de punctul 16 din Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor referitoare la ajutoarele de stat de către instanțele naționale.

70. În ceea ce privește noțiunea „demararea proiectului”, guvernul estonian apreciază că este suficient, pentru a fi încălcată condiția efectului stimulat, ca beneficiarul ajutorului să contracteze prima comandă fermă de echipamente înainte de depunerea cererii de ajutor. O astfel de consecință ar putea fi dedusă din nota de subsol 40 din Liniile directoare privind ajutoarele de stat regionale pentru perioada 2007-2013 și ar fi consolidată de articolul 2 punctul 23 din Regulamentul nr. 651/2014.

71. Comisia arată că considerentul (28) al Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare definește demararea proiectului sau a activității ca fiind „inițierea activităților legate de realizarea proiectului sau a activităților respective” și consideră că încheierea contractelor din 28 august, din 29 septembrie și din 13 octombrie 2008 constituie o activitate legată de realizarea proiectului care beneficiază de ajutor. În consecință, ar fi vădit că ajutorul în discuție în litigiul principal nu este conform articolului 8 alineatul (2) din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare și că acesta ar fi, prin urmare, ilegal, dat fiind că a fost acordat cu încălcarea obligației de notificare prevăzută la articolul 108 alineatul (3) TFUE.

72. Această concluzie nu ar fi infirmată nici de considerațiile care figurează la punctele 106-109 din Hotărârea din 13 iunie 2013, HGA și alții/Comisia (C-630/11 P, EU:C:2013:387), nici de argumentul Eesti Pagar potrivit căruia aceasta ar fi putut denunța contractele fără dificultăți și cu costuri de denunțare marginale și nici chiar de documentul de sinteză care figurează la rubrica „întrebări frecvente” a Comisiei.

73. Astfel, mai întâi, Curtea ar fi admis, desigur, la punctele menționate că caracterul necesar al ajutorului preconizat putea fi demonstrat pe baza altor criterii decât criteriul anteriorității cererii de ajutor. Totuși, această constatare ar fi intervenit în contextul aprecierii de către Comisie, în temeiul articolului 107 alineatul (3) TFUE, a compatibilității unui ajutor și nu ar fi, prin urmare, pertinentă în prezenta cauză, în care problema se ridică în cadrul punerii în aplicare a Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare de către o autoritate națională. Aceasta ar rezulta din faptul că normele care privesc exceptarea pe categorii de ajutoare ar trebui să fie clare, lipsite de marjă de apreciere și ușor de aplicat de autoritățile statelor membre.

74. În continuare, modul de redactare a articolului 8 alineatul (2) din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare și a considerentului (28) al acestuia ar exclude orice posibilitate de interpretare care ar depinde de posibilitatea de a pune capăt contractelor sau de importanța costurilor de denunțare, din moment ce aceste dispoziții privesc „demararea proiectului sau a activității” și „inițierea activităților legate de realizarea proiectului sau a activităților respective”. Deși Comisia poate ține seama de dificultatea de a pune capăt contractelor sau de costurile de denunțare pentru a analiza criteriul efectului stimulat în temeiul articolului 107 alineatul (3) TFUE, situația nu ar fi aceeași în cazul autorităților statului membru, în cadrul aplicării articolului 8 alineatul (2) din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare.

75. În sfârșit, Comisia subliniază că o rubrică „întrebări frecvente” elaborată de serviciile Comisiei nu poate modifica conținutul unui regulament, că documentul menționat mai sus nu este nici obligatoriu, nici pertinent pentru autoritățile și pentru instanțele naționale și că, întrucât nu exprimă punctul de vedere oficial al Comisiei, nu ar fi obligatoriu nici pentru Comisie. În orice caz, documentul menționat ar privi numai încheierea unor acorduri preliminare precum studii preliminare de fezabilitate, iar nu încheierea unor contracte legate de achiziționarea de echipamente care fac obiectul unui ajutor.

2. Apreciere

76. Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită Curții să interpreteze noțiunea „demararea proiectului” care figurează la articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare și să precizeze competențele de care dispun autoritățile naționale în cadrul aplicării acestei dispoziții. Astfel, după cum admite însăși instanța de trimitere la punctul 29 din cererea de decizie preliminară, problema principală care se ridică în speță este aceea dacă ajutorul regional care a fost acordat Eesti Pagar respecta cerința efectului stimulat prevăzut de dispoziția citată

anterior¹⁶.

77. Considerăm, mai întâi, că o competență a autorităților naționale de a aprecia efectul stimulativ real al unui ajutor pe care îl acordă nu aduce atingere competenței exclusive a Comisiei de a aprecia compatibilitatea unui ajutor cu piața internă.

78. Arătăm că, întrucât sistemul Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare nu prevede nicio intervenție a Comisiei, o astfel de analiză intră, în mod logic, în competența autorităților naționale responsabile cu punerea în aplicare a regulamentului menționat.

79. În continuare, suntem de acord cu guvernul estonian și cu Comisia, care consideră că logica care stă la baza Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare impune ca criteriile aplicabile să fie clare și simple, pentru a garanta o aplicare coerentă în cadrul Uniunii.

80. Cu privire la noțiunea „demararea proiectului”, Comisia a precizat în Liniile sale directoare privind ajutoarele de stat regionale pentru perioada 2007-2013 că „prima comandă fermă de echipamente, excluzând studiile de prefizabilitate” constituie o astfel de demarare.

81. În pofida caracterului neobligatoriu pentru Curte al unor astfel de linii directoare, considerăm că Curtea poate lua această definiție ca punct de pornire, cu atât mai mult cu cât aceasta a fost reluată de Comisie, astfel cum arată în mod întemeiat guvernul elen, la articolul 2 punctul 23 din noul său Regulament general de exceptare pe categorii de ajutoare nr. 651/2014, potrivit căruia „demararea lucrărilor” poate consta printre altele într-un „prim[...]” angajament cu caracter juridic obligatoriu de comandă pentru echipamente sau oricare alt angajament prin care investiția devine *irreversibilă*” (sublinierea noastră).

82. Or, dacă numai un angajament contractual ferm poate constitui o astfel de demarare, este necesar, în opinia noastră, să se verifice de la caz la caz natura angajamentelor eventual asumate înainte de depunerea unei cereri de ajutor de către un beneficiar potențial.

83. Această logică este, de altfel, coroborată de documentul de sinteză care figurează în rubrica „întrebări frecvente” a Comisiei. Astfel, suntem complet de acord cu ceea ce reiese din documentul redactat de serviciile Comisiei în vederea aplicării Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare, și anume că criteriul „demarării lucrărilor” în sensul printre altele al notei de subsol din liniile directoare citată anterior trebuie interpretat în sensul că, *chiar dacă au fost încheiate acorduri și au fost efectuate plăți înainte de depunerea unei cereri de ajutor, o abordare pur formală nu poate fi suficientă* și că se impune o analiză detaliată a aspectului dacă, din punct de vedere economic, este sau nu este posibilă denunțarea contractelor semnate și cu ce costuri sau chiar a aspectului dacă beneficiarul ar pierde o sumă importantă în cazul în care ar rezilia contractele în situația în care nu obține ajutorul¹⁷.

¹⁶ În ședință s-a confirmat că fondurile în discuție în speță proveneau din Fondul European de Dezvoltare Regională. Este vorba despre unul dintre fondurile structurale, care vizează să consolideze coeziunea economică și socială în cadrul Uniunii Europene prin corectarea dezechilibrelor regionale.

¹⁷ Documentul în limba engleză intitulat „General Block Exemption Regulation (GBER) – Frequently Asked Questions” este disponibil pe site-ul internet al Comisiei, la linkul „http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/gber_practical_faqs_en.pdf” și răspunde la întrebarea „Is it contrary to the incentive effect requirement of Art. 8 to conclude agreements and make payments based on them, in particular preliminary contracts for purchase options and pre-contracts of sale, before the aid application is submitted?” după cum urmează: „Footnote 40 of the Regional Aid Guidelines defines «start of work» as either the start of construction work or the first firm commitment to order equipment, excluding preliminary feasibility studies. Whether the agreements and payments made on the basis of these agreements can be considered a «first firm commitment» to start the project does not necessarily depend on the formal classification of the agreements in question, but on the terms of those agreements. If contractual obligations make it difficult from an economic standpoint to abandon the project in a given case, particularly because a considerable sum of money would be lost, work will be deemed to have started within the meaning of Art. 8. A more detailed examination of the specific circumstances of the case would be needed to see if this is indeed the case.”

84. Astfel cum arată Eesti Pagar, obiectivul urmărit la articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare nu ar putea fi atins în cazul în care competența autorității naționale s-ar limita la o simplă constatare de fapt referitoare la aspectul dacă a fost sau nu a fost încheiat un contract înainte de depunerea unei cereri de ajutor. În special, ar fi foarte probabil ca efectul stimulativ să lipsească într-un scenariu în care solicitantul ar încheia, în ziua următoare depunerii unei cereri de ajutor, un contract ferm cu intenția de a-l executa, și ar fi indiferent dacă ajutorul i-ar fi sau nu acordat.

85. În acest stadiu, astfel cum a procedat deja în mod întemeiat Riigikohus (Curtea Supremă) (la punctul 21 din hotărârea sa din 9 iunie 2016), trebuie abordată jurisprudența „HGA”¹⁸, care susține analiza care precedă și al cărei istoric este interesant.

86. Mai întâi, în cauza menționată, Tribunalul Uniunii Europene examinase motivul întemeiat pe o eroare vădită de apreciere în ceea ce privește existența unui efect stimulativ. După ce a subliniat, la punctul 215 din hotărârea sa¹⁹, că criteriul anteriorității cererii de ajutor în raport cu începerea executării proiectului de investiții constituie un criteriu simplu, pertinent și adecvat care permite Comisiei să prezume că o schemă de ajutoare de stat are un efect de stimulare, Tribunalul a indicat, la punctul 226 din hotărârea menționată, că trebuia să se determine dacă reclamantele în primă instanță au demonstrat aptitudinea schemei de a garanta efectul de stimulare *chiar și în lipsa introducerii unei cereri înainte de începerea executării proiectului de investiții*.

87. Potrivit avocatului general Bot²⁰, „Tribunalul a săvârșit o eroare de drept în măsura în care ar fi trebuit să statueze, nu astfel cum a afirmat la punctele 215 și 226 din hotărârea atacată, că criteriul cererii prealabile este un criteriu simplu, pertinent și adecvat, care permite Comisiei să prezume existența unui efect de stimulare, ci că, dimpotrivă, caracterul prealabil executării proiectelor al cererii de ajutoare, după aprobarea de către Comisie, este o condiție indispensabilă a necesității acestora. Acest caracter indispensabil nu ar putea să fie repus în discuție și să determine admisibilitatea examinării altor împrejurări decât în cazul în care, în cadrul examinării compatibilității unei scheme individuale de ajutor, unele elemente (corespondență, declarații, decizii, notificări etc.) emise numai de Comisie ar fi fost de natură să inducă în eroare cu privire la aplicabilitatea sau la condițiile de aplicare în cazul schemei în cauză a dispozițiilor punctului 4.2 ultimul paragraf din Orientările din 1998. În opinia noastră, această apreciere este confirmată de măsurile de precauție suplimentare prevăzute de Comisie în Liniile directoare privind ajutoarele de stat regionale pentru perioada 2007-2013”.

88. Această abordare nu a fost urmată de Curte.

89. Curtea a statuat (a se vedea punctul 106 și următoarele din Hotărârea din 13 iunie 2013, HGA și alții/Comisia, C-630/11 P, EU:C:2013:387) în esență că condiția anteriorității cererii de ajutor în raport cu începerea executării proiectului de investiții *era doar o prezumție refragabilă* – prin urmare, care permitea beneficiarilor ajutorului să furnizeze dovezi alternative prin care să demonstreze că măsura în discuție avea efect stimulativ.

90. În plus, astfel cum arată doctrina²¹, „[i]n the light of the [HGA] case law it may [...] be concluded that where soft law guidelines purport to introduce a legal obligation to submit a specific application form in order to be considered as eligible for an aid scheme it is highly questionable that if an applicant has failed to do so, the Commission could conclude that the aid would be incompatible without more. It is submitted that, in the light of [that case law], the failure to comply with such

18 Hotărârea din 13 iunie 2013, HGA și alții/Comisia (C-630/11 P, EU:C:2013:387, punctele 106-109).

19 Hotărârea din 20 septembrie 2011, Regione autonoma della Sardegna și alții/Comisia (T-394/08, T-408/08, T-453/08 și T-454/08, EU:T:2011:493).

20 Concluziile prezentate în cauza HGA (C-630/11 P, EU:C:2013:194, punctul 66).

21 A se vedea Werner, P., și Verouden, V. (ed.), *EU State Aid Control: Law and Economics*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2017, p. 208.

formalities should not establish a non-rebuttable presumption that the aid has no incentive effect and is incompatible – the Commission should look at the circumstances of the case to assess whether the (potential) beneficiary has an incentive to change its behavior. It will of course be for the Member States [or the beneficiaries] to provide sufficient evidence to support this claim”.

91. Reiese din cele de mai sus că autoritatea care acordă ajutorul nu se poate adăposti în spatele formalismului și că trebuie să aprecieze pe fond dacă lucrările au început în sensul Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare, pe care tocmai l-am prezentat.

92. Deși Comisia a intervenit atât în fața instanței de trimitere, cât și în fața Curții cu o argumentație prin care contestă orice putere de apreciere a autorităților naționale²², considerăm că – dat fiind că documentul de sinteză, la care am făcut referire la punctul 83 din prezentele concluzii, se adresează în special autorităților naționale responsabile cu aplicarea Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare – nu trebuie să existe nicio îndoială rezonabilă în ceea ce privește faptul că revine acestor autorități sarcina de a efectua analiza detaliată menționată cu privire la aspectul dacă lucrările au început, analiză care se diferențiază, de altfel, de cea a compatibilității cu piața internă a unui ajutor, înțelegându-se că o întreprindere care intenționează să solicite un ajutor este în mod evident autorizată să țină seama de acest document de sinteză.

93. Astfel, dreptul de a aprecia dacă ajutorul este compatibil cu piața internă, care nu aparține Comisiei, nu exclude faptul că autoritatea națională poate și trebuie să aprecieze pe fond compatibilitatea ajutorului cu Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare, fără a adopta o abordare pur formală.

94. Astfel, în ceea ce privește îndoielile nejustificate exprimate la punctul 29 din decizia de trimitere referitoare la competența autorității statului membru de a aprecia pe fond prezența unui efect stimulat, considerăm că a fost menționat în mod suficient de clar că autoritatea statului membru este competentă să aprecieze pe fond prezența unui efect stimulat. A urma abordarea contrară ar submina aplicarea Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare și acordarea de ajutoare în temeiul acestuia, întrucât autoritatea statului membru nu ar putea verifica dacă criteriul efectului stimulat este îndeplinit.

95. În plus, autoritatea națională trebuie să verifice prezența unui efect stimulat în măsura în care este obligată să se conformeze regulamentul menționat pentru a decide cu privire la acordarea sau la refuzarea ajutorului.

96. În aceste condiții, în cazul în care autoritatea națională sau beneficiarul, responsabili împreună de respectarea acestui regulament, au îndoieli serioase cu privire la existența sau inexistența unui efect stimulat, aceștia se pot adresa Comisiei, întrucât aceasta este obișnuită cu efectuarea unor analize complexe în acest domeniu.

97. În concluzie cu privire la acest aspect, deși aprecierea chestiunii dacă angajamentele asumate de Eesti Pagar înainte de depunerea cererii de ajutor constituie – în cadrul situației de fapt – un „angajament ferm” în sensul articolului 8 alineatul (2) din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare (cu excepția angajamentelor „prealabile” sau „reversibile” în alt mod) este, bineînțeles, de competența instanței de trimitere, Curtea trebuie să îi ofere elementele de interpretare a acestei dispoziții care îi vor putea fi utile.

²² Potrivit Comisiei, Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare este autoexecutoriu.

98. În această privință, o situație precum cea în discuție în litigiul principal, care implică un ansamblu de contracte încheiate între trei părți, trebuie, în principiu, să fie privită din perspectiva relațiilor contractuale luate în ansamblu mai degrabă decât analizând individual fiecare dintre contracte, însă aceasta depinde, în mod evident, de analiza factuală a contractelor menționate, pe care numai instanța de trimitere o poate efectua²³.

99. În cadrul aprecierii caracterului obligatoriu al contractelor în raport cu efectul stimulat, trebuie luată de asemenea în considerare posibilitatea de denunțare unilaterală și costul marginal implicat de aceasta pentru Eesti Pagar, ținând seama de costul total al proiectului.

100. Astfel cum arată guvernul elen, pentru a considera că contractul în discuție și plățile corespunzătoare care intervin în cadrul executării acestuia constituie o „primă comandă fermă” de echipamente și că acestea constituie, așadar, „începerea lucrărilor”, nu este important dacă contractul este calificat în mod expres drept definitiv. În schimb, în ipoteza în care condițiile de denunțare sunt extrem de dificile în raport cu operațiunea economică în ansamblu, în special ca urmare a sumei solicitate în cazul rezilierii, va trebui să se constate o demarare a proiectului în sensul articolului 8 alineatul (2) din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare. În schimb, în cazul în care părțile contractante au convenit printre altele că contractul lor va intra în vigoare numai dacă s-ar obține un împrumut și dacă cererea de ajutor ar fi acceptată sau dacă costul denunțării ar fi redus, se va putea considera că nu există o demarare a proiectului în sensul dispoziției citate anterior. Împrejurarea dovedită că autoritatea națională ar fi sfătuit Eesti Pagar să semneze angajamentele anterior cererii de ajutor trebuie luată în considerare.

101. În consecință, pentru a răspunde la întrebarea dacă un ajutor acordat în temeiul Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare are un efect stimulat, trebuie efectuată o analiză detaliată a clauzelor contractuale și a împrejurărilor de fapt în care a avut loc încheierea contractelor în discuție.

D. Cu privire la a doua întrebare preliminară referitoare la obligația unui stat de a recupera un ajutor ilegal chiar și în lipsa unei decizii a Comisiei

1. Sinteza observațiilor părților

102. Eesti Pagar susține că niciun text juridic nu obligă în mod clar autoritățile unui stat membru să recupereze din proprie inițiativă, în lipsa unei decizii a Comisiei care să dispună aceasta, un ajutor pe care l-au acordat în conformitate cu Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare și invocă marja de apreciere pe care, în opinia sa, dreptul estonian o lasă autorităților naționale în această privință.

103. Guvernul elen amintește că, în conformitate cu articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, Comisia este competentă să recupereze ajutoarele ilegale și că rezultă din articolul 107 și din articolul 108 alineatul (2) TFUE că instanțele statelor membre pot dispune o astfel de recuperare. Prin urmare, în lipsa unei decizii de recuperare adoptată fie de Comisie, fie de o instanță a unui stat membru, nu ar exista, astfel, o obligație generală directă pentru autoritățile administrative ale statelor membre de a solicita rambursarea unui ajutor. În aceste condiții, în ceea ce privește în mod specific ajutoarele acordate din resurse din fonduri structurale, articolul 125 alineatele (4) și (5) și articolul 143 din Regulamentul nr. 1303/2013 ar crea pentru autoritățile competente naționale obligația de a face eforturi pentru a recupera sumele care au fost acordate cu încălcarea dreptului aplicabil.

²³ EAS a susținut în ședință că în speță era vorba mai degrabă despre trei contracte diferite, care ar trebui analizate în mod individual, iar nu ca un ansamblu.

104. Guvernul estonian consideră că statul membru trebuie să recupereze un ajutor ilegal precum cel în discuție în litigiul principal, care a fost acordat cu încălcarea articolului 8 alineatul (2) din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare și a articolului 108 alineatul (3) TFUE, și aceasta independent de orice decizie a Comisiei. Articolul 107 alineatul (1) TFUE și principiul cooperării loiale obligă astfel statul membru să ia toate măsurile necesare pentru garantarea eficacității dreptului Uniunii.

105. Comisia susține în esență că un ajutor ilegal trebuie să fie recuperat de toate autoritățile naționale, fie instanțe, fie autorități administrative.

2. *Apreciere*

106. Chiar dacă constatarea unei astfel de obligații pare inedită în jurisprudența Curții, întrucât aceasta s-a pronunțat numai cu privire la decizii ale Comisiei sau la proceduri jurisdicționale naționale, suntem de acord cu guvernul estonian în a considera că din articolul 107 alineatul (1) și din articolul 108 alineatul (3) TFUE, precum și din principiul cooperării loiale înscris la articolul 4 TUE trebuie dedusă o obligație care revine autorităților naționale de a recupera din proprie inițiativă ajutoarele ilegale²⁴.

107. Considerăm (precum Comisia) că un ajutor care nu corespunde dispozițiilor Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare este un ajutor ilegal, contrar interdicției de punere în aplicare prevăzute la articolul 108 alineatul (3) TFUE, care are efect direct. Obligația de recuperare care rezultă revine în egală măsură autorităților administrative. Va reveni așadar autorităților (și instanțelor) naționale sarcina de a deduce toate consecințele din încălcarea articolului 108 alineatul (3) TFUE, în conformitate cu dreptul lor național, atât în ceea ce privește validitatea actelor de punere în aplicare a măsurilor de ajutor, cât și în ceea ce privește recuperarea ajutoarelor financiare acordate cu încălcarea acestei dispoziții.

108. În speță, dacă criteriul efectului stimulat prevăzut la articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare nu este îndeplinit la acordarea ajutorului, ajutorul nu corespunde condițiilor prevăzute în Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare. Ajutorul nu a fost nici aprobat de Comisie urmând procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (3) TFUE sau la articolul 108 alineatul (2) TFUE. În această situație, am fi în prezența unui ajutor care, în temeiul articolului 107 alineatul (1) TFUE, este incompatibil cu piața internă.

109. Prin urmare, statul membru trebuie să recupereze din oficiu și în cel mai scurt timp un astfel de ajutor incompatibil cu piața internă: el trebuie să rectifice în acest mod nelegalitatea și să restabilească situația care ar fi existat în cazul în care dreptul Uniunii ar fi fost respectat. Această obligație revine statului membru în temeiul principiului cooperării loiale (articolul 4 TUE), care obligă statul membru să adopte toate măsurile necesare pentru garantarea aplicării și a eficacității dreptului Uniunii.

110. Această „cale nouă” de recuperare a ajutoarelor considerate ilegale impune totuși să fie vădit că ajutorul este ilegal? Faptul că autoritățile naționale competente ar avea numai câteva îndoieli cu privire la caracterul legal al ajutorului nu ar fi suficient în acest caz pentru a da naștere obligației de recuperare.

²⁴ Obligația de recuperare revine de altfel tuturor autorităților naționale, atât instanțelor, cât și autorităților administrative, în conformitate cu ceea ce reiese din jurisprudența Curții [a se vedea printre altele Hotărârea din 22 iunie 1989, *Fratelli Costanzo/Comune di Milano* (103/88, EU:C:1989:256, punctele 30 și 31)].

111. În opinia noastră, chiar dacă recuperarea trebuie să se întemeieze pe demonstrarea nelegalității (de către un concurent al beneficiarului sau de autoritatea națională însăși²⁵), o simplă îndoială cu privire la legalitatea unui ajutor nu este un motiv suficient pentru ca autoritatea națională să recupereze ajutorul, în măsura în care ne situăm în cadrul Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare și, prin urmare, al unui ajutor teoretic exceptat, însă nu se impune totuși ca încălcarea regulamentului menționat să fie vădită.

112. În consecință, ni se pare că răspunsul la cea de a doua întrebare ar trebui să fie că, în conformitate cu articolul 108 alineatul (3) TFUE, o autoritate a unui stat membru are obligația de a recupera un ajutor ilegal pe care l-a acordat cu încălcarea Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare atunci când constată că acest ajutor a fost acordat ilegal, indiferent dacă Comisia a adoptat sau nu o decizie de recuperare în acest sens și dacă încălcarea regulamentului menționat este sau nu vădită. În aceste condiții, o simplă îndoială nu poate fi suficientă în această privință.

E. Cu privire la a treia întrebare preliminară referitoare la principiul încrederii legitime

1. Sinteza observațiilor părților

113. Eesti Pagar arată că principiul general al încrederii legitime face parte integrantă din ordinea juridică a Uniunii și se impune Comisiei și autorităților naționale în cadrul exercitării competențelor lor respective, inclusiv în cadrul punerii în aplicare a Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare. Or, dat fiind că, în cadrul punerii în aplicare menționate, autoritatea națională competentă este cea care s-ar pronunța cu privire la o cerere de ajutor, fără nicio intervenție a Comisiei, această autoritate ar fi cea care s-ar putea să fi dat naștere unei încrederi legitime a solicitantului.

114. Pe de altă parte, potrivit Eesti Pagar, principiul operatorului diligent nu se poate opune, în speță, recunoașterii încrederii sale legitime, din moment ce, în aplicarea Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare, intervenția Comisiei nu ar fi prevăzută. Or, aplicarea acestui principiu nu poate merge până la a-i impune un nivel de expertiză superior celui al EAS în ceea ce privește cerințele acestui regulament și nici, *a fortiori*, că trebuie să exercite un control asupra EAS, care și-ar fi modificat, de altfel, interpretarea cu privire la regulamentul menționat după acordarea ajutorului.

115. În observațiile sale scrise, guvernul elen nu abordează acest aspect.

116. Guvernul estonian și Comisia consideră că, pentru a determina nașterea unei încrederi legitime, este necesar ca o autoritate competentă să fi furnizat operatorului asigurări precise care nu pot fi în contradicție cu dreptul Uniunii aplicabil și care au determinat nașterea unei așteptări rezonabile a operatorului diligent. În plus, ar trebui ca evaluarea comparativă a intereselor publice și private să fie favorabilă intereselor private. Or, în opinia guvernului estonian și a Comisiei, niciuna dintre aceste condiții nu este îndeplinită în speță.

117. În primul rând, întrucât încrederea legitimă afirmată se întemeiază pe interpretarea articolului 8 alineatul (2) din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare, acest guvern și această instituție susțin că EAS nu este o autoritate competentă să interpreteze această dispoziție. Aceasta din urmă ar impune beneficiarului ajutorului responsabilitatea de a se asigura cu privire la respectarea condițiilor pe care le impune aceasta. Astfel, autoritățile naționale nu ar fi competente să furnizeze beneficiarului un aviz cu privire la conformitatea unui ajutor financiar cu cerințele dispoziției menționate. În consecință, autoritățile naționale nu pot determina nașterea unei încrederi legitime a beneficiarilor de ajutoare.

²⁵ În lipsa unei decizii de deschidere a investigării compatibilității ajutorului de către Comisie.

118. În al doilea rând, guvernul estonian și Comisia susțin că tăcerea unei autorități administrative, indiferent dacă aceasta are sau nu are cunoștință de anumite împrejurări, nu echivalează cu informații precise, necondiționate și concordante. Prin urmare, o asemenea tăcere nu poate determina nașterea unei încrederi legitime.

119. În al treilea rând, Comisia arată că, în cadrul evaluării comparative a intereselor publice și private, nu este pertinent aspectul dacă Comisia a adoptat sau nu o decizie de declarare a ajutorului în discuție ca fiind incompatibil cu piața internă. Întrucât ajutoarele de stat sunt în principiu interzise, dreptul Uniunii ar interzice ca un ajutor de stat ilegal să fie lăsat beneficiarului, dat fiind că o astfel de denaturare a concurenței ar fi contrară interesului general.

2. *Apreciere*

120. A treia întrebare preliminară, referitoare la încrederea legitimă, este strâns legată de prima parte a primei întrebări (și anume, competența autorităților naționale în cadrul punerii în aplicare a Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare).

121. Mai întâi, teza susținută de Comisie în ceea ce privește prima întrebare preliminară, care se întemeiază pe un criteriu care necesită o anumită apreciere (și anume, cu privire la efectul stimulat) și, în același timp, contestă, în prezenta procedură, orice competență a autorităților naționale de a efectua aceste aprecieri este dificil de înțeles.

122. Astfel, întrucât Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare scutește autoritățile naționale tocmai de obligația de notificare a ajutorului dacă sunt îndeplinite condițiile pe care le prevede, considerăm că este dificil să fie utilizat argumentul întemeiat pe încălcarea procedurii prevăzute la articolul 108 alineatul (3) TFUE atunci când beneficiarul și autoritatea națională competentă consideră că aceste condiții sunt îndeplinite.

123. În continuare, în principiu, pentru a determina nașterea unei încrederi legitime, este necesar ca o autoritate competentă să fi furnizat beneficiarului asigurări precise care nu pot fi în contradicție cu dreptul Uniunii aplicabil și care au determinat nașterea unei așteptări rezonabile a operatorului diligent. În plus, ar trebui ca evaluarea comparativă a intereselor publice și private să fie favorabilă intereselor private.

124. Or, pe baza dosarului, astfel cum a fost prezentat Curții, considerăm (precum guvernul estonian și Comisia) că niciuna dintre aceste condiții nu pare îndeplinită în speță, *a fortiori* în măsura în care rezultă din jurisprudență că nici măcar o instanță națională nu poate determina nașterea unei încrederi legitime în ceea ce privește absența unui ajutor de stat²⁶.

125. În cazul în care instanța de trimitere consideră, pe baza răspunsului la prima întrebare, că ajutorul a fost acordat cu încălcarea articolului 8 alineatul (2) din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare, EAS va fi încălcat astfel articolul 108 alineatul (3) TFUE, ceea ce exclude orice încredere legitimă de care s-ar putea prevala beneficiarul.

²⁶ Hotărârea din 1 martie 2017, SNCM/Comisia (T-454/13, EU:T:2017:134, punctul 299); a se vedea de asemenea, cu privire la acest aspect, Hotărârea din 16 iulie 2014, Zweckverband Tierkörperbeseitigung/Comisia (T-309/12, EU:T:2014:676, punctele 237-241), precum și Hotărârea din 16 mai 2000, Franța/Ladbroke Racing și Comisia (C-83/98 P, EU:C:2000:248, punctele 58-61), și Concluziile avocatului general Cosmas prezentate la 23 noiembrie 1999 în cauza Franța/Ladbroke Racing și Comisia (C-83/98 P, EU:C:1999:577, punctele 53-98).

126. În plus, un operator prevăzător și avizat în situația în care se află Eesti Pagar trebuia să verifice de asemenea că erau îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare²⁷. Pe de altă parte, obligația beneficiarului ajutorului de a verifica faptul că procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (3) TFUE a fost respectată nu depinde de comportamentul autorității naționale, iar această concluzie se impune „chiar dacă aceasta [din urmă ar fi în așa măsură] răspunzătoare pentru nelegalitatea deciziei [încât revocarea acesteia] apare ca fiind contrară bunei-credințe”²⁸.

127. Aceasta ar putea fi situația în prezenta cauză, în care Eesti Pagar apreciază că nu a fost tratată în mod just și echitabil, deoarece autoritatea națională ar fi încurajat-o să încheie contractul (contractele) sau, cel puțin, cunoștea existența contractului menționat (contractelor menționate) la momentul formulării cererii de finanțare.

128. Deși simplul fapt că agenții EAS aveau cunoștință de contractele încheiate anterior de această societate nu echivalează *per se* cu furnizarea unor asigurări precise, nu poate fi exclus de la bun început că situația ar putea fi diferită în cazul în care încheierea contractelor menționate ar fi fost recomandată Eesti Pagar de către EAS. Totuși, dacă acest fapt ar fi dovedit, s-ar ridica atunci numai o problemă de răspundere a statului, iar nu de încredere legitimă care ar permite să se evite recuperarea ajutorului.

129. Prin urmare, trebuie să se răspundă la a treia întrebare preliminară că autoritatea statului membru care decide să acorde un ajutor considerând în mod eronat că acesta corespunde condițiilor de exceptare pe categorii de ajutoare acordă în acest mod un ajutor ilegal și nu poate crea o încredere legitimă pentru beneficiarul acestui ajutor. Faptul că aceasta a avut în prealabil cunoștință de nerespectarea uneia dintre aceste condiții sau chiar că a sfătuit în mod greșit beneficiarul este lipsit de relevanță în această privință.

F. Cu privire la a patra întrebare preliminară (termenul de prescripție aplicabil) și la a cincea întrebare preliminară (obligația de a solicita dobânzi)

130. Aceste două întrebări trebuie examinate împreună, întrucât ridică aceeași problemă-cheie (aceea referitoare la norma care trebuie să se aplice într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal)²⁹.

1. Sinteza observațiilor părților

a) Cu privire la a patra întrebare preliminară

131. Eesti Pagar susține în esență că termenul de prescripție de zece ani prevăzut la articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 este valabil numai pentru acțiunea Comisiei și apreciază că nimic nu permite asimilarea unei instituții naționale precum EAS Comisiei. În schimb, unei asemenea acțiuni în recuperare i se poate aplica fie termenul de patru ani prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95, fie legislația națională pertinentă.

132. Guvernul elen consideră că este aplicabil termenul de prescripție de zece ani prevăzut la articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999.

²⁷ Mai ales într-un context de exceptare pe categorii de ajutoare, beneficiarul trebuie să știe că își asumă un risc întrucât ajutorul nu este notificat Comisiei.

²⁸ Hotărârea din 20 martie 1997, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland (C-24/95, EU:C:1997:163, punctul 41).

²⁹ O problemă potențial similară pare să se ridice de asemenea în cauza C-387/17, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (aflată de asemenea pe rolul Curții), în cadrul acțiunii în despăgubire formulată de un concurent al beneficiarului unui ajutor împotriva statului italian pentru prejudiciul pretins suferit ca urmare a plății anticipate a ajutorului.

133. Guvernul estonian și Comisia apreciază că, în cazul în care o autoritate sau o instanță națională conferă în mod direct efect, printr-o decizie de recuperare a unui ajutor, interdicției de punere în aplicare prevăzute la articolul 108 alineatul (3) TFUE, trebuie să fie aplicate normele de procedură naționale. Totuși, dreptul național ar trebui aplicat ținându-se seama de principiul efectivității dreptului Uniunii. În această privință, pentru a prezerva competența exclusivă de care dispune Comisia pentru a aproba sau pentru a interzice ajutoarele înainte de punerea lor în aplicare, dreptul național ar trebui să permită recuperarea ajutorului ilegal pentru o perioadă de cel puțin zece ani începând de la acordarea unui ajutor ilegal către beneficiarul său, acest termen fiind prevăzut la articolul 15 din Regulamentul nr. 659/1999.

134. În ceea ce privește termenul de prescripție de patru ani de la săvârșirea abaterii, prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95 pentru ajutoarele structurale, acest guvern și această instituție susțin că regulamentul menționat este lipsit de relevanță în prezenta cauză, întrucât normele referitoare la ajutoarele de stat constituie un regim special, care decurge în mod direct dintr-o dispoziție având un rang mai înalt decât acest regulament, și anume articolul 108 alineatul (3) TFUE. Această analiză ar fi de altfel susținută de articolul 101 din Regulamentul nr. 1083/2006, potrivit căruia articolul 14 din Regulamentul nr. 659/1999 ar fi aplicabil recuperării ajutoarelor de stat.

b) Cu privire la a cincea întrebare preliminară

135. Eesti Pagar arată că, în hotărârea din 9 iunie 2016, care a dobândit autoritate de lucru judecat, Riigikohus (Curtea Supremă) a declarat că prezenta cauză nu intră în domeniul de aplicare al articolelor 9 și 11 din Regulamentul nr. 794/2004 și că anulase, în acest temei, decizia de recuperare în ceea ce privește dobânzile.

136. Potrivit acestei societăți, aceste dispoziții nu pot fi aplicate în speță nici prin analogie, din moment ce modul lor de redactare ar viza numai dobânda aferentă deciziilor de recuperare ale Comisiei, iar acest regulament ar fi fost adoptat în scopul punerii în aplicare a Regulamentului nr. 659/1999, care ar privi numai acțiunea Comisiei, cu excluderea celei a autorităților statelor membre. Or, din articolul 108 alineatul (3) TFUE nu se poate deduce nici un temei, nici un drept și nici o obligație a unei instituții a unui stat membru de a solicita dobânzi cu ocazia recuperării unui ajutor.

137. Guvernul elen apreciază că, în ipoteza rambursării unui ajutor ilegal ca urmare a deciziei unei instanțe naționale, dreptul național se aplică în special în ceea ce privește dispozițiile referitoare la rata dobânzii pentru creanțele statului. Totuși, pentru a garanta obiectivul dispozițiilor referitoare la ajutoarele de stat, metoda de calcul al dobânzilor nu ar trebui să fie mai puțin strictă decât cea prevăzută la articolul 14 alineatul (2) din Regulamentul nr. 659/1999 sau la articolele 9-11 din Regulamentul nr. 794/2004. Astfel, dreptul național ar trebui să asigure realizarea obiectivului dispozițiilor Tratatului FUE în materia ajutoarelor de stat, și anume eliminarea completă a avantajului economic obținut de beneficiar prin recuperarea integrală a profitului realizat, ceea ce ar include dobânzile legale.

138. Guvernul estonian și Comisia consideră că instanțele și autoritățile naționale ar trebui să aplice înainte de toate normele de procedură naționale în ceea ce privește rata aplicabilă a dobânzii, metoda care trebuie aplicată și stabilirea momentului de la care încep să curgă dobânzile.

139. Totuși, atunci când solicită dobânzi, instanțele și autoritățile naționale ar trebui să ia în considerare principiul efectivității dreptului Uniunii. În consecință, nu ar trebui aplicată prin analogie metoda prevăzută la articolul 14 alineatul (2) din Regulamentul nr. 659/1999 și la articolele 9 și 11 din Regulamentul nr. 794/2004, ci aceasta ar trebui utilizată pentru a verifica faptul că, la calcularea dobânzilor, dreptul național aplicabil este conform principiului efectivității menționat.

2. *Apreciere*

a) Termenul de prescripție aplicabil recuperării unui ajutor de către o autoritate națională

140. La punctul 41 din Comunicarea privind aplicarea normelor referitoare la ajutoarele de stat de către instanțele naționale, Comisia face trimitere, în ceea ce privește dobânzile care trebuie solicitate, la Regulamentul nr. 659/1999 și recomandă în esență aplicarea prin analogie a regulamentului menționat de către instanțele naționale. De asemenea, în prezenta procedură, aceasta invocă principiul efectivității pentru a susține aplicarea normelor care figurează în acest regulament atât în privința termenului de prescripție a recuperării unui ajutor de către o autoritate națională, cât și în privința dobânzilor care trebuie solicitate în această ipoteză.

141. Această argumentație decurge din teama Comisiei că, pe de o parte, perioade de prescripție prevăzute de dreptul național mai scurte decât cea prevăzută la articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 compromit competențele care îi sunt conferite prin acest regulament și că, pe de altă parte, dispoziții naționale mai puțin stricte decât cele prevăzute în regulamentul menționat cu privire la dobânzile care trebuie solicitate compromit recuperarea integrală a ajutorului acordat ilegal, astfel cum prevăd articolul 107 alineatul (1) și articolul 108 alineatul (3) TFUE.

142. Această argumentație relevă o tensiune între obiectul Regulamentului nr. 659/1999, care este limitat doar la procedura în fața Comisiei, și extinderea prin analogie a aplicării acestuia la procedurile naționale, pentru a prezerva obiectivele urmărite de dispozițiile menționate ale dreptului primar.

143. În ceea ce privește prescripția, se ridică în plus o problemă de coerență normativă, dat fiind că ajutorul acordat Eesti Pagar intră sub incidența Regulamentelor nr. 1083/2006 și nr. 2988/95, dintre care ultimul prevede un termen de prescripție de patru ani.

144. În observațiile sale scrise, Comisia a întemeiat prioritatea Regulamentului nr. 659/1999 pe faptul că acesta a fost adoptat în temeiul dreptului primar. În urma observației efectuate de Curte în ședință, și anume că situația este aceeași pentru celelalte două regulamente, Comisia a indicat că trebuie „să precizeze și să ajusteze” observațiile sale scrise, admitând că cele trei regulamente sunt instrumente de drept derivat care ocupă același loc în ierarhia normelor și că metoda de finanțare sau sursa nu are niciun rol în ceea ce privește normele de prescripție.

145. Totuși, potrivit Comisiei, deși cele trei regulamente sunt *a priori* aplicabile în speță, acestea ar urmări finalități diferite și atât aplicabilitatea directă a articolului 108 alineatul (3) TFUE, cât și necesitatea de a prezerva prerogativele Comisiei ar impune aplicarea (chiar „indirectă”) a Regulamentului nr. 659/1999, principiul efectivității împiedicând, așadar, un termen de prescripție mai mic de zece ani.

146. Nu împărtășim această teză.

147. Astfel, nu vedem în ce mod aplicarea, în cazul recuperării *proprio motu* a unui ajutor de către o autoritate națională, a unui termen de prescripție mai mic de zece ani prevăzut de un alt regulament sau de legislația națională ar împiedica adoptarea de către Comisie a unei decizii de recuperare a acestui ajutor. Comisia poate „în orice moment”, timp de zece ani, să se sesizeze cu examinarea unui ajutor suspect, în pofida expirării termenului de prescripție aplicat în procedura națională, ceea ce Comisia a admis în ședință.

148. În consecință, astfel cum a arătat Riigikohus (Curtea Supremă), în speță nu trebuie aplicat „în mod indirect” sau prin analogie Regulamentul nr. 659/1999. Acesta din urmă este aplicabil, potrivit modului său de redactare, numai în privința acțiunii Comisiei, iar acțiunea unei autorități naționale nu trebuie asimilată cu cea a Comisiei.

149. În această privință, la punctele 34 și 35 din Hotărârea din 5 octombrie 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich* (C-368/04, EU:C:2006:644), Curtea a precizat că, deși Regulamentul nr. 659/1999 conținea norme de natură procedurală care se aplică tuturor procedurilor administrative în materia ajutoarelor de stat pendinte în fața Comisiei, reieșea totuși din considerentul (2) și din ansamblul dispozițiilor regulamentului menționat că acesta nu conținea nicio dispoziție referitoare la competențele și la obligațiile instanțelor naționale, care rămân reglementate de dispozițiile tratatului, astfel cum au fost interpretate de Curte. Considerăm că această logică trebuie să se aplice, *a fortiori*, competențelor și obligațiilor autorităților administrative naționale.

150. Guvernul estonian și Comisia pledează totuși pentru luarea în considerare, în temeiul principiului efectivității, a articolului 14 din Regulamentul nr. 659/1999 și a articolelor 9 și 11 din Regulamentul nr. 794/2004.

151. Or, întrucât Regulamentele nr. 1083/2006 și nr. 2988/95 sunt direct aplicabile, în opinia noastră, nu mai pot fi luate în considerare Regulamentele nr. 659/1999 și nr. 794/2004.

152. De altfel, considerăm (precum Eesti Pagar) că ar fi contrar principiilor bunei administrări, încrederii legitime (clarității juridice) și securității juridice să fie aplicat prin analogie termenul de zece ani prevăzut de Regulamentul nr. 659/1999 în privința recuperării unui ajutor la inițiativa unei autorități naționale – în lipsa unei decizii de recuperare corespunzătoare a Comisiei. Astfel, normele de prescripție trebuie să fie clar stabilite și, confruntat cu o decizie a unei autorități naționale, unui particular nu îi poate fi impus un termen de prescripție stabilit de o dispoziție care face referire numai la o decizie a Comisiei.

153. Prin urmare, într-o cauză precum cea din litigiul principal – referitoare la recuperarea unor ajutoare structurale plătite de statul membru – trebuie aplicat termenul de patru ani prevăzut la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 2988/95 privind protecția intereselor financiare ale [Uniunii].

154. Astfel, ajutorul în discuție a fost acordat Eesti Pagar pe baza Decretului nr. 44, adoptat în temeiul Legii privind ajutoarele structurale pentru perioada 2007-2013 (STS). Potrivit articolului 1 alineatul (2) din aceasta, STS se aplică acordării și utilizării resurselor alocate ajutorului structural în temeiul unui program operațional aprobat de Comisie, în conformitate cu articolul 32 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1083/2006. Prin urmare, ajutorul acordat Eesti Pagar este un ajutor finanțat din fonduri structurale ale Uniunii, aspectele aferente acestuia fiind reglementate de Regulamentul nr. 2988/95.

155. Potrivit articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95, „[c]onstituie abatere orice încălcare a unei dispoziții de drept [al Uniunii], ca urmare a unei acțiuni sau omisiuni a unui agent economic, care poate sau ar putea prejudicia bugetul general al [Uniunii] sau bugetele gestionate de aceasta, fie prin diminuarea sau pierderea veniturilor acumulate din resurse proprii, colectate direct în numele [Uniunii], fie prin cheltuieli nejustificate”.

156. Rezultă din ceea ce precedă că termenul de prescripție aplicabil recuperării ajutorului ilegal în discuție de către autoritatea statului membru este de patru ani, astfel cum prevede articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 2988/95³⁰.

³⁰ În aceste condiții, în cazul în care dreptul național prevede un termen mai lung, va fi aplicabil acesta din urmă (a se vedea, la nota de subsol 35 din prezentele concluzii, același principiu pentru calculul dobânzilor).

b) Dobânzile aplicate recuperării de către o autoritate națională

157. Potrivit Curții, „aplicarea unor dobânzi compuse constituie un mijloc deosebit de adecvat pentru a ajunge la o neutralizare a avantajului concurențial conferit în mod ilegal întreprinderilor beneficiare ale respectivului ajutor de stat”³¹. Obiectivul recuperării dobânzilor este de a elimina, „[d]in punctul de vedere al beneficiarului ajutorului, avantajul nejustificat [care] ar fi constat, pe de o parte, în neplata dobânzilor aferente quantumului în cauză al ajutorului compatibil pe care le-ar fi achitat dacă ar fi trebuit să împrumute această sumă pe piață în așteptarea deciziei Comisiei și, pe de altă parte, în îmbunătățirea poziției sale concurențiale în raport cu ceilalți operatori de pe piață pe durata nelegalității”. Acesta este motivul pentru care, potrivit Curții, „o măsură care ar consta doar într-o obligație de recuperare fără dobânzi nu ar fi adecvată, în principiu, pentru a remedia efectele nelegalității”³².

158. În măsura în care pentru prescripție propunem aplicarea Regulamentului nr. 2988/95, se ridică întrebarea dacă dobânzile pot fi de asemenea solicitate în temeiul regulamentului menționat.

159. Potrivit articolului 4 alineatele (1) și (2) din acest regulament, „[c]a regulă generală, orice abatere atrage după sine retragerea avantajului obținut nejustificat [...] prin obligația [...] de a rambursa sumele primite nejustificat [...]. Aplicarea măsurilor menționate la alineatul (1) se limitează la retragerea avantajului obținut, la care se adaugă, *dacă acest lucru este prevăzut*, dobânda care poate fi calculată pe bază forfetară” (sublinierea noastră).

160. Articolul 5 alineatul (1) litera (b) din regulamentul menționat prevede că „[a]baterile intenționate sau cele săvârșite din neglijență *pot* să atragă următoarele sancțiuni administrative: [...] (b) plata unei sume mai mari decât sumele primite nejustificat sau sustrase, la care se adaugă dobânda, *dacă este cazul*; [...]”

161. Regulamentul nr. 2988/95 nu prevede, așadar, plata necondiționată de dobânzi.

162. În mod evident, nu este rolul Curții să interpreteze dreptul național, însă, potrivit hotărârii din 9 iunie 2016 a Riigikohus (Curtea Supremă), dreptul estonian nu permite să se solicite reclamantei plata de dobânzi pentru perioada cuprinsă între data la care a fost plătit ajutorul și data recuperării.

163. Acestea fiind spuse, considerăm că, astfel cum impune jurisprudența Curții privind ajutoarele de stat amintită mai sus, dobânzile trebuie solicitate în mod direct în temeiul articolului 108 alineatul (3) TFUE pentru a ajunge la o neutralizare a avantajului concurențial conferit în mod ilegal întreprinderilor beneficiare ale ajutoarelor de stat.

164. Deși instanțele și autoritățile naționale aplică în primul rând, pentru a calcula dobânzile datorate, normele de procedură naționale referitoare la rata dobânzii aplicabilă metodei de calcul (simple sau compuse) și la stabilirea momentului de început al perioadei de plată a dobânzilor, considerăm (precum Comisia) că, atunci când solicită dobânzi în cadrul recuperării ajutorului, acestea trebuie să urmărească același obiectiv precum Comisia, respectând principiul efectivității dreptului Uniunii. Aplicarea acestui principiu implică să nu fie aplicată o dispoziție națională care nu ar asigura efectivitatea normelor referitoare la ajutoarele de stat³³.

165. În cazul în care Comisia ar trebui să ia această decizie într-o cauză cu care ar fi sesizată, aceasta ar aplica articolul 14 alineatul (2) din Regulamentul nr. 659/1999 și articolele 9 și 11 din Regulamentul nr. 794/2004.

31 Hotărârea din 3 septembrie 2015, A2A SpA/Agenzia delle Entrate (C-89/14, EU:C:2015:537, punctul 42).

32 Hotărârea din 22 februarie 2008, Centre d’exportation du livre français (CELF) și ministre de la Culture et de la Communication/Société internationale de diffusion et d’édition (SIDE) (C-199/06, EU:C:2008:79, punctele 50-54).

33 Hotărârea din 5 octombrie 2006, Comisia/Franța (C-232/05, EU:C:2006:651, punctul 53).

166. Or, finalitatea unei decizii naționale de recuperare a unui ajutor ilegal este aceeași precum cea a unei decizii de recuperare a Comisiei, și anume privarea beneficiarului ajutorului de întregul avantaj nejustificat, inclusiv dobânzile³⁴.

167. Prin urmare, nu trebuie aplicată prin analogie metoda prevăzută la articolul 14 alineatul (2) din Regulamentul nr. 659/1999 și la articolele 9 și 11 din Regulamentul nr. 794/2004, astfel cum indică Riigikohus (Curtea Supremă) la punctul 41 din hotărârea sa din 9 iunie 2016, ci aceasta trebuie utilizată pentru a verifica dacă, la calculul dobânzilor, dreptul național aplicabil est conform cu principiul efectivității³⁵, anticipând într-un anumit mod acțiunea Comisiei într-un astfel de caz.

168. Autoritățile statului membru trebuie, prin urmare, să procedeze astfel încât rata dobânzii, metoda care trebuie aplicată și perioada acoperită să asigure eliminarea unui avantaj concurențial nelegal.

169. Or, în cazul unui ajutor ilegal, avantajul concurențial ilegal se produce de la acordarea ajutorului. Dacă dobânzile ar fi calculate doar începând de la decizia de recuperare, avantajul concurențial ilegal ar subzista pentru perioada cuprinsă între acordarea ajutorului și adoptarea deciziei de recuperare, în cursul căreia beneficiarul ajutorului a putut profita de ajutor cu încălcarea interdicției de punere în aplicare. Aplicarea dreptului Uniunii și interesele celorlalți justițiabili ar putea fi compromise într-un astfel de caz prin inacțiunea autorităților statului membru, iar efectivitatea dreptului Uniunii nu ar fi asigurată.

170. Riigikohus (Curtea Supremă) a admis, la punctul 41 din hotărârea sa din 9 iunie 2016, că obiectivul eliminării denaturării concurenței constatate ar justifica calcularea dobânzilor începând de la acordarea ajutorului și că singura problemă era lipsa unui temei juridic corect în acest scop. Considerăm că temeiul juridic al calculării dobânzilor este articolul 108 alineatul (3) TFUE interpretat în coroborare cu principiul efectivității.

171. Prin urmare, trebuie să se răspundă la a cincea întrebare că, în cazul recuperării unui ajutor ilegal de către o autoritate națională, dobânzile pe care aceasta decide să le adauge trebuie să fie calculate potrivit dreptului național aplicabil, sub rezerva respectării principiului efectivității dreptului Uniunii. Aceasta presupune că, pentru a asigura dispariția integrală a avantajului nejustificat procurat de ajutorul în discuție, calculul dobânzilor va trebui să aibă loc în conformitate cu articolul 14 alineatul (2) din Regulamentul nr. 659/1999, potrivit căruia dobânzile încep să curgă de la data acordării ajutorului, și cu articolele 9 și 11 din Regulamentul nr. 794/2004 al Comisiei, potrivit cărora dobânzile trebuie să fie calculate pe o bază compusă, iar rata aplicabilă a dobânzii nu trebuie să fie mai mică decât rata de referință.

V. Concluzie

172. Pentru aceste motive, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Tallinna Ringkonnakohus (Curtea de Apel din Tallinn, Estonia) după cum urmează:

„1) Articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 800/2008 al Comisiei din 6 august 2008 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața [internă] în aplicarea articolelor [107] și [108] din [Tratatul FUE] (Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare)

³⁴ Motivul este acela că punerea în aplicare anticipată a ajutorului ilegal are ca efect faptul că, dacă este cazul, concurenții suportă mai devreme efectele ajutorului. Beneficiarul ajutorului a obținut, așadar, un avantaj nejustificat [Hotărârea din 22 februarie 2008, CELF și ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, punctele 50-52 și 55)]. Curtea a declarat că instanța națională trebuia să dispună plata de dobânzi chiar și după ce Comisia a adoptat o decizie pozitivă (Hotărârea CELF menționată, punctele 52 și 55). În acest caz, dobânzile privesc exclusiv perioada de existență a avantajului concurențial în care beneficiarul ajutorului a dispus de ajutor în mod anticipat (adică înainte de decizia pozitivă a Comisiei).

³⁵ În cazul în care dreptul național prevede dobânzi mai ridicate decât dobânzile garantate de dreptul Uniunii, trebuie aplicate aceste dispoziții mai stricte. A se vedea Hotărârea din 11 noiembrie 2015, Klausner Holz Niedersachsen GmbH/Land Nordrhein-Westfalen (C-505/14, EU:C:2015:742, punctul 40).

trebuie interpretat în sensul că, în contextul acestei dispoziții, „demararea proiectului sau a activității” a avut loc dacă activitatea care urmează să beneficieze de ajutor constă printre altele în achiziționarea de echipamente și au fost încheiate contracte în scopul achiziționării acestor echipamente, încheierea unor astfel de contracte constituind începutul activităților legate de punerea în aplicare a proiectului.

Totuși, pentru a răspunde la întrebarea dacă un ajutor acordat în temeiul regulamentului menționat are efect stimulat, trebuie efectuată o analiză detaliată a clauzelor contractuale și a împrejurărilor de fapt în care a avut loc încheierea contractelor în discuție.

Autoritățile statului membru sunt competente să aprecieze încălcarea criteriului efectului stimulat prevăzut la articolul 8 alineatul (2) din acest regulament, având în vedere în special costurile de denunțare unilaterală a contractului în discuție.

- 2) Autoritatea statului membru are, în conformitate cu articolul 108 alineatul (3) TFUE, obligația de a recupera un ajutor ilegal pe care l-a acordat cu încălcarea Regulamentului nr. 800/2008 atunci când constată că acest ajutor a fost acordat ilegal, indiferent dacă Comisia a adoptat sau nu o decizie de recuperare în acest sens și dacă încălcarea regulamentului menționat este sau nu vădită. În aceste condiții, o simplă îndoială nu poate fi suficientă în această privință.
- 3) Autoritatea statului membru care decide să acorde un ajutor considerând în mod eronat că acesta corespunde condițiilor de exceptare pe categorii de ajutoare acordă în acest mod un ajutor ilegal și nu poate crea o încredere legitimă pentru beneficiarul acestui ajutor. Faptul că aceasta a avut în prealabil cunoștința de nerespectarea uneia dintre aceste condiții sau chiar că a sfătuit în mod greșit beneficiarul este lipsit de relevanță în această privință.
- 4) Termenul de prescripție aplicabil recuperării ajutorului ilegal în discuție de către autoritatea statului membru este de patru ani, astfel cum prevede articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale [Uniunii Europene].
- 5) În cazul recuperării unui ajutor ilegal de către o autoritate națională, dobânzile pe care aceasta decide să le adauge trebuie să fie calculate potrivit dreptului național aplicabil, sub rezerva respectării principiului efectivității dreptului Uniunii. Aceasta presupune că, pentru a asigura dispariția integrală a avantajului nejustificat procurat de ajutorul în discuție, calculul dobânzilor va trebui să aibă loc în conformitate cu articolul 14 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [108] din Tratatul [FUE], potrivit căruia dobânzile încep să curgă de la data acordării ajutorului, și cu articolele 9 și 11 din Regulamentul nr. 794/2004 al Comisiei din 21 aprilie 2004 de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 659/1999 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a articolului [108] din Tratatul [FUE], potrivit cărora dobânzile trebuie să fie calculate pe o bază compusă, iar rata aplicabilă a dobânzii nu trebuie să fie mai mică decât rata de referință.”