



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 5. marca 2019*

Kazalo

Pravni okvir	3
Pravo Unije	3
Uredba (ES, Euratom) št. 2988/95	3
Uredba (ES) št. 659/1999	4
Uredba št. 794/2004	4
Uredba (ES) št. 1083/2006	5
Uredba št. 800/2008	5
Smernice	7
Estonsko pravo	7
Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje	8
Vprašanja za predhodno odločanje	12
Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe	12
Vsebinska presoja	13
Prvo vprašanje: spodbujevalni učinek pomoči	13
Drugo vprašanje in drugi del četrtega vprašanja: obveznost izterjave nezakonite pomoči	16
Tretje vprašanje: načelo varstva legitimnih pričakovanj	17
Prvi del četrtega vprašanja: zastaralni rok, ki se uporabi za izterjavo nezakonite pomoči	19
Peto vprašanje: obveznost zahtevati obresti	21

* Jezik postopka: estonščina.

Stroški 23

„Predhodno odločanje – Državne pomoči – Uredba (ES) št. 800/2008 (Uredba o splošnih skupinskih izjemah) – Člen 8(2) – Pomoči, ki imajo spodbujevalni učinek – Pojem ‚začetek izvajanja projekta‘ – Pristojnosti nacionalnih organov – Nezakonita pomoč – Neobstoj odločbe Evropske komisije ali nacionalnega sodišča – Obveznost nacionalnih organov, da na lastno pobudo izterjajo nezakonito pomoč – Pravna podlaga – Člen 108(3) PDEU – Splošno načelo varstva legitimnih pričakovanj, določeno s pravom Unije – Odločba pristojnega nacionalnega organa o dodelitvi pomoči na podlagi Uredbe št. 800/2008 – Seznanjenost z okoliščinami, zaradi katerih je izključena upravičenost prošnje za pomoč – Nastanek legitimnega pričakovanja – Neobstoj – Zastaranje – Pomoči, ki so sofinancirane iz strukturnega sklada – Ureditev, ki se uporablja – Uredba (ES, Euratom) št. 2988/95 – Nacionalna ureditev – Obresti – Obveznost zahtevati obresti – Pravna podlaga – Člen 108(3) PDEU – Ureditev, ki se uporablja – Nacionalna ureditev – Načelo učinkovitosti“

V zadevi C-349/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tallinna Ringkonnakohus (višje sodišče v Talinu, Estonija) z odločbo z dne 18. maja 2017, ki je na Sodišče prispela 13. junija 2017, v postopku

Eesti Pagar AS

proti

Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus,

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Arabadžiev (poročevalec), M. Vilaras in E. Regan, predsedniki senatov, C. Toader, predsednica senata, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, D. Šváby in C. G. Fernlund, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodna tajnica: R. Șereș, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 18. junija 2018,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Eesti Pagar AS R. Paatsi in T. Biesinger, vandeadvokaadid,
- za Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus K. Jakobson-Lott,
- za estonsko vlado, N. Grünberg, agentka,
- za grško vlado M. Tassopoulou, D. Tsagkaraki, E. Tsaousi in A. Dimitrakopoulou, agentke,

– za Evropsko komisijo T. Maxian Rusche, B. Stromsky, K. Blanck-Putz in K. Toomus, agenti, skupaj z L. Naaber-Kivisoo, vandeadvokaat,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 25. septembra 2018

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 8(2) Uredbe Komisije (ES) št. 800/2008 z dne 6. avgusta 2008 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive s skupnim trgom z uporabo členov [107 in 108 PDEU] (Uredba o splošnih skupinskih izjemah) (UL 2008, L 214, str. 3), na obveznost nacionalnih organov, da na lastno pobudo izterjajo nezakonito pomoč, na razlago splošnega načela varstva legitimnih pričakovanj, določenega s pravom Unije na področju izterjave nezakonite pomoči, na zastaralni rok, ki se uporabi za to, da nacionalni organi na lastno pobudo izterjajo nezakonito pomoč, in nazadnje na obveznost držav članic, da ob taki izterjavi zahtevajo plačilo obresti.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Eesti Pagar AS na eni strani ter Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus (ustanova za razvoj podjetništva, v nadaljevanju: EAS) in Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (ministrstvo za gospodarske zadeve in komunikacije, Estonija, v nadaljevanju: ministrstvo) na drugi glede zakonitosti odločbe ustanove EAS, ki jo je na podlagi pritožbe potrdilo ministrstvo in s katero se je od družbe Eesti Pagar zahtevalo vračilo zneska v višini 526.300 EUR, povečanega za obresti, iz naslova pomoči, ki ji jo je predhodno izplačala ustanova EAS.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba (ES, Euratom) št. 2988/95

- 3 Člen 1 Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 340) določa:

„1. Za zaščito finančnih interesov Evropskih skupnosti se sprejmejo splošna pravila za enotne preglede ter upravne ukrepe in kazni v zvezi z nepravilnostmi, ki se nanašajo na zakonodajo Skupnosti.

2. „Nepravilnost“ pomeni vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu Skupnosti, bodisi z neupravičenimi izdatki.“

- 4 Člen 3(1), prvi in tretji pododstavek, te uredbe določa:

„Pregon zastara v štirih letih od storitve nepravilnosti iz člena 1(1). Sektorski predpisi pa lahko določijo krajši zastaralni rok, ki ne sme biti krajši od treh let.

[...]

Katero koli dejanje pristojnega organa v zvezi s preiskavo ali sodnim postopkom, ki se nanaša na nepravilnost in o katerem je organ obvestil zadevno osebo, pretrga zastaranje. Po vsakem dejanju, ki pomeni pretrganje zastaranja, začne zastaralni rok teči znova.“

5 Člen 4(1) in (2) navedene uredbe določa:

„1. Praviloma se za vsako nepravilnost odredi odvzem neupravičeno pridobljene koristi:

– z obveznostjo [...] vrátila [...] neupravičeno prejetega zneska,

[...]

2. Uporaba ukrepov iz odstavka 1 je omejena na odvzem pridobljene koristi in, če je tako predvideno, obresti, katerih višina se lahko določi pavšalno.“

6 Člen 5(1)(b) Uredbe št. 2988/95 določa:

„Za namerno nepravilnost ali nepravilnost iz malomarnosti so predvidene naslednje upravne kazni:

[...]

(b) plačilo večjega zneska od neupravičeno prejetega ali utajenega zneska in, kjer je primerno, obresti; [...]"

Uredba (ES) št. 659/1999

7 Člen 14(2) Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339) določa:

„Pomoč, ki se vrne na podlagi odločbe o vračilu, vključuje obresti po primerni obrestni meri, ki jo določi Komisija. Obresti se plačajo od datuma, ko je bila nezakonita pomoč na razpolago upravičencu, do datuma vračila.“

8 Člen 15(1) te uredbe določa:

„Pooblastila Komisije zahtevati vračilo pomoči imajo desetletni zastaralni rok.“

Uredba št. 794/2004

9 Člen 9 Uredbe Komisije (ES) št. 794/2004 z dne 21. aprila 2004 o izvajanju Uredbe št. 659/1999 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 4, str. 3), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 271/2008 z dne 30. januarja 2008 (UL 2008, L 82, str. 1) (v nadaljevanju: Uredba št. 794/2004) določa:

„1. Obrestna mera, ki se uporablja za vračilo državne pomoči, dodeljene v nasprotju s členom [108](3) [PDEU], je letni odstotek obresti, ki ga Komisija vnaprej določi za vsako koledarsko leto, razen če je v posebni odločbi določeno drugače.

2. Obrestna mera se izračuna tako, da se 1-letni obrestni meri na denarnem trgu doda 100 bazičnih točk. Če navedene obrestne mere niso na voljo, se uporabi 3-mesečna obrestna mera na denarnem trgu ali, če tudi te ni, donos na državne obveznice.

3. Če ni zanesljivih podatkov o denarnem trgu ali donosu obveznic ali enakovrednih podatkov oziroma v izjemnih okoliščinah, lahko Komisija v tesnem sodelovanju z zadevno državo članico (zadevnimi državami članicami) določi obrestno mero za vračilo na podlagi druge metode in na podlagi informacij, ki jih ima na voljo.

4. Stopnja vračila se bo revidirala enkrat letno. Izhodiščna obrestna mera se bo izračunala na osnovi enoletne obrestne mere na denarnem trgu, beležene septembra, oktobra in novembra v zadevnem letu. Tako izračunana obrestna mera se bo uporabljala celo naslednje leto.

5. Poleg tega se bo z namenom upoštevanja znatnih in nenadnih nihanj posodobitev izvedla vsakič, ko bo povprečna obrestna mera, izračunana na podlagi treh predhodnih mesecev, odstopala od veljavne obrestne mere za več kot 15 %. Ta nova obrestna mera bo začela veljati prvega dne drugega meseca, ki sledi mesecem, uporabljenim v izračunu.

10 Člen 11 Uredbe št. 794/2004 natančneje določa:

„1. Obrestna mera, ki se uporabi, je obrestna mera, ki velja na datum, ko je nezakonita pomoč dana na voljo upravičencu.

2. Obrestna mera se do datuma vračila pomoči izračuna na podlagi obrestnoobrestnega računa. Na natečene obresti v prejšnjem letu se obračunajo obresti za vsako poznejše leto.

3. Obrestna mera, navedena v odstavku 1, se uporabi za celotno obdobje do datuma vračila. Če pa je med datumom, ko je bila nezakonita pomoč prvič na voljo upravičencu, in datumom vračila pomoči poteklo več kot eno leto, se obrestna mera vsako leto ponovno izračuna tako, da se za osnovo vzame obrestna mera, ki velja v času ponovnega izračuna.“

Uredba (ES) št. 1083/2006

11 Člen 101 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL 2006, L 210, str. 25) določa:

„Finančni popravek Komisije ne posega v obveznost države članice, da izterjuje sredstva po členu 98(2) te uredbe in prejema državno pomoč [zagotovi vračilo državne pomoči] po členu [107 PDEU] in členu 14 Uredbe [št. 659/1999].“

Uredba št. 800/2008

12 V uvodnih izjavah 1, 2, 5, 28 in 29 Uredbe št. 800/2008 je navedeno:

„(1) Z Uredbo [Sveta] (ES) št. 994/98 [z dne 7. maja 1998 o uporabi členov [107 in 108 PDEU] za določene vrste horizontalne državne pomoči (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 312)] je Komisija pooblaščen, da lahko v skladu s členom [107 PDEU] razglasi, da so pomoč za mala in srednja podjetja („MSP“), pomoč za raziskave in razvoj, pomoč za varstvo okolja, pomoč za zaposlovanje in usposabljanje ter pomoč, ki je v skladu s karto za dodeljevanje regionalne pomoči, ki jo Komisija odobri za vsako državo članico, pod nekaterimi pogoji združljive s skupnim trgom ter da zanje ne velja obveznost priglasitve iz člena [108(3) PDEU].

(2) Komisija je člena [107 in 108 PDEU] uporabila v številnih odločbah ter pridobila dovolj izkušenj, da opredeli splošna merila za združljivost glede pomoči za MSP v obliki pomoči za naložbe znotraj in zunaj območij, ki prejemajo pomoč, v obliki shem rizičnega kapitala ter na področjih raziskav, razvoja in inovacij, [...]

[...]

- (5) S to uredbo je treba izvzeti vsako pomoč, ki izpolnjuje vse ustrezne pogoje te uredbe, in vsako shemo pomoči, če katera koli individualna pomoč, ki se lahko dodeli v skladu s tako shemo, izpolnjuje vse ustrezne pogoje te uredbe. [...]

[...]

- (28) Za zagotovitev, da je pomoč nujna in deluje kot spodbuda za razvoj nadaljnjih dejavnosti ali projektov, se te uredbe ne bi smelo uporabljati v primeru pomoči za dejavnosti, ki bi jih upravičenec že izvajal izključno pod tržnimi pogoji. Kar zadeva vsako pomoč, dodeljeno MSP, ki jo zajema ta uredba, bi bilo treba upoštevati, da taka pobuda obstaja, ko MSP predloži zahtevek državi članici, preden se začnejo izvajati dejavnosti, povezane z uresničevanjem projekta ali dejavnosti, ki prejemajo pomoč. [...]

- (29) Kar zadeva vsako pomoč, ki jo zajema ta uredba in je dodeljena upravičencem, ki so velika podjetja, bi morale države članice poleg pogojev, ki se uporabljajo za MSP, zagotoviti tudi, da je upravičenec v notranjem dokumentu analiziral, ali je projekt oziroma dejavnost, ki prejema pomoč, izvedljiva s pomočjo in brez pomoči. [...]"

13 Člen 3 Uredbe št. 800/2008 določa:

„1. Sheme pomoči, ki izpolnjujejo vse pogoje iz poglavja I te uredbe ter vse ustrezne določbe iz poglavja II te uredbe, so združljive s skupnim trgom v smislu člena [107(3) PDEU] in so izvzete iz obveznosti priglasitve po členu [108(3) PDEU], če vsaka individualna pomoč, dodeljena v skladu s takimi shemami, izpolnjuje vse pogoje iz te uredbe, shema pa se izrecno sklicuje na to uredbo z navedbo njenega naslova in sklica na objavo v *Uradnem listu Evropske unije*.

2. Individualna pomoč, dodeljena v okviru sheme iz odstavka 1, je združljiva s skupnim trgom v smislu člena [107(3) PDEU] in je izvzeta iz obveznosti priglasitve po členu [108(3) PDEU], če pomoč izpolnjuje vse pogoje iz poglavja I te uredbe ter ustrezne določbe iz poglavja II te uredbe, individualni ukrep pomoči pa se izrecno sklicuje na ustrezne določbe te uredbe z navedbo ustreznih določb, naslova te uredbe in sklica na njeno objavo v *Uradnem listu Evropske unije*.

3. *Ad hoc* pomoč, ki izpolnjuje vse pogoje iz poglavja I te uredbe ter vse ustrezne določbe iz poglavja II te uredbe, je združljiva s skupnim trgom v smislu člena [107(3) PDEU] in je izvzeta iz obveznosti priglasitve po členu [108(3) PDEU], če se pomoč izrecno sklicuje na ustrezne določbe te uredbe z navedbo ustreznih določb, naslova te uredbe in sklica na njeno objavo v *Uradnem listu Evropske unije*.“

14 Člen 8, od (1) do (3) in (6), te uredbe določa:

„1. S to uredbo je izvzeta le pomoč, ki ima spodbujevalni učinek.

2. Šteje, da ima pomoč, dodeljena MSP, ki je zajeta v tej uredbi, spodbujevalni učinek, če je upravičenec zadevni državi članici predložil zahtevek za pomoč, preden se je projekt ali dejavnost začela izvajati.

3. Šteje, da ima pomoč, dodeljena velikim podjetjem, ki je zajeta v tej uredbi, spodbujevalni učinek, če upravičenec izpolnjuje pogoje iz odstavka 2 in je država članica pred dodelitvijo zadevne individualne pomoči preverila, ali dokumentacija, ki jo je pripravil upravičenec, potrjuje izpolnjevanje enega ali več naslednjih meril:

[...]

6. Če pogoji iz odstavkov od 2 in 3 niso izpolnjeni, celotni ukrep pomoči ni izvzet na podlagi te uredbe.“

Smernice

- 15 V točki 38 Smernic o državni regionalni pomoči za 2007–2013 (2006/C 54/08) (UL 2006, C 54, str. 13, v nadaljevanju: Smernice) je navedeno:

„Treba je zagotoviti, da ima regionalna pomoč resničen spodbujevalni učinek za naložbe, ki drugače ne bi bile izvedene v območjih, ki prejemajo pomoč. Zato je lahko pomoč dodeljena v okviru shem pomoči samo, če je upravičenec predložil vlogo za pomoč in je nato organ, odgovoren za upravljanje sheme, pred začetkom dela na projektu pisno potrdil ⁽³⁹⁾, da projekt, pod pridržkom natančne preveritve, načeloma izpolnjuje pogoje upravičenosti, določene v shemi ⁽⁴⁰⁾. Vse sheme pomoči morajo vsebovati tudi izrecno omembo obeh pogojev ⁽⁴¹⁾. V primeru *ad hoc* pomoči mora pristojni organ pred začetkom dela na projektu izdati pismo o nameri dodelitve pomoči pogojeno z odobritvijo pomoči s strani Komisije. Če se delo začne, preden so izpolnjeni pogoji iz tega odstavka, celoten projekt ne bo upravičen do pomoči.“

- 16 V opombi št. 40 (št. 39 v estonski različici) teh smernic je pojasnjeno:

„Začetek dela‘ pomeni začetek gradbenih del ali prva trdna zaveza za naročilo opreme, vendar ne vključuje predhodnih študij izvedljivosti.“

Estonsko pravo

- 17 Člen 26 Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus (zakon o strukturnih pomočeh za obdobje 2007–2013) z dne 7. decembra 2006 (RT I 2006, 59, 440) v različici, ki je veljala od 1. januarja 2012 do 30. junija 2014 (v nadaljevanju: STS), naslovljen „Naložitev vračila pomoči“, v odstavkih 5 in 6 določa:

„(5) Odločba o naložitvi vračila se lahko izda najkasneje 31. decembra 2025. V primeru, ki ga določa člen 88 [Uredbe št. 1083/2006], se lahko odločba o naložitvi vračila izda do poteka roka za hrambo dokumentov, ki ga določi vlada.

(6) Vlada določi pogoje in postopek za naložitev vračila in dejansko vračilo pomoči.“

- 18 Člen 28 STS, naslovljen „Obresti in zamudne obresti“, v odstavkih od 1 do 3 določa:

„(1) Na neplačani znesek terjatve, ki ga je treba plačati iz naslova vračila pomoči na podlagi člena 26(1) in (2) tega zakona, se izterjajo obresti. Obrestna mera na neplačani znesek terjatve, ki ga je treba plačati iz naslova vračila pomoči, je šestmesečni Euribor s pribitkom 5 % na leto. Obresti se računajo na podlagi obdobja 360 dni.

(1¹) Obresti se ne izterjajo, če se zahteva vračilo ustvarjenega dobička in je prejemnik pomoči izpolnil obveznosti poročanja o dobičku iz projekta, ki so mu bile naložene v skladu s postopkom iz člena 21(2) tega zakona.

(2) Obresti se zaračunajo od dne, ko odločba o naložitvi vračila postane izvršljiva, pri čemer se uporabi obrestna mera, ki je veljala zadnji delovni dan koledarskega meseca pred mesecem, v katerem je bila odločba izdana. Če je bilo ob vložitvi prošnje ali pri uporabi pomoči storjeno kaznivo dejanje, se obresti zaračunajo od dne izplačila pomoči, pri čemer se uporabi na ta dan veljavna obrestna mera.

(3) Obresti se zaračunajo do dne vračila pomoči, vendar ne dlje kot do roka za vračilo, v primeru odloga do zadnjega roka za vračilo. [...]"

- 19 Člen 11(1) Vabariigi Valitsuse määrus nr 278 „Toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning toetuse andmisel ja kasutamisel toimunud rikkumisest teabe edastamise tingimused ja kord“ (vladna uredba št. 278 o pogojih in postopku za naložitev vračila in dejansko vračilo pomoči in za posredovanje informacij v zvezi s kršitvami, ki so nastale pri dodeljevanju in uporabi pomoči) z dne 22. decembra 2006 (RT I 2006, 61, 463), ki je bila sprejeta med drugim na podlagi člena 26(6) STS, določa:

„Odločba o naložitvi vračila pomoči se izda po prostem preudarku; izda se v roku 45 koledarskih dni, v primeru naložitve vračila več kot 127.823 EUR pa v roku 90 koledarskih dni, izračunano od dne seznanitve z razlogi za naložitev vračila pomoči. Če za to obstajajo utemeljeni razlogi, se lahko rok za izdajo odločbe podaljša za razumen rok.“

- 20 Člen 1 Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus nr 44 „Tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetamise tingimused ja kord“ (uredba ministra za gospodarske zadeve in komunikacije št. 44 o pogojih in postopku za spodbujanje naložb industrijskih podjetij v tehnologijo) z dne 4. junija 2008 (RTL 2008, 48, 658), naslovljen „Področje uporabe“, med drugim določa:

„(1) Pogoji in postopek za spodbujanje naložb industrijskih podjetij v tehnologijo [...] se določijo za namene izvajanja ciljev ‚inovativne zmogljivosti in rasti podjetij‘, ki so del prednostne osi operativnega programa ‚izboljšanje gospodarskega okolja‘.

(2) V okviru [tega spodbujanja] se lahko odobrijo: 1) regionalna pomoč, dodeljena v skladu z določbami [Uredbe št. 800/2008], za katero veljajo določbe iste uredbe in člena 34² konkurentsiseadus (zakon o konkurenci); [...]"

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 21 Družba Eesti Pagar je 28. avgusta 2008 z družbo Kauko-Telko OY sklenila pogodbo, s katero se je zavezala, da bo kupila proizvodno linijo za pečenje kruha v pekačih in za toast po ceni 2.770.000 EUR. V skladu z določbami pogodbe se je ta začela uporabljati po prvem nakazilu v višini 5 % te cene, do katerega je prišlo 3. septembra 2008.
- 22 Družba Eesti Pagar je 29. septembra 2008 z družbo AS Nordea Finance Estonia sklenila pogodbo o lizingu, na podlagi katere je bila 13. oktobra 2008 sklenjena tristranska prodajna pogodba, s katero se je družba Kauko-Telko zavezala, da bo to proizvodno linijo za pečenje kruha prodala družbi Nordea Finance Estonia, ki se je zavezala, da bo to napravo dala v lizing družbi Eesti Pagar. Ta pogodba je začela veljati ob podpisu.
- 23 Družba Eesti Pagar je 24. oktobra 2008 na podlagi člena 1 uredbe št. 44 z dne 4. junija 2008 pri ustanovi EAS vložila prošnjo za pomoč za nakup in postavitev navedene proizvodne linije za pečenje kruha. Ustanova EAS je tej prošnji z odločbo z dne 10. marca 2009 ugodila za znesek v višini 526.300 EUR. Na obravnavi pred Sodiščem je bilo pojasnjeno, da je bila ta pomoč sofinancirana iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR).
- 24 Ustanova EAS je družbo Eesti Pagar z dopisom z dne 22. januarja 2013 obvestila, da je prodajna pogodba, sklenjena 28. avgusta 2008, v nasprotju s pogojem spodbujevalnega učinka pomoči, določenim v členu 8(2) Uredbe št. 800/2008, zaradi česar je bila družbi Eesti Pagar dodeljena nezakonita državna pomoč. Ker je družba Eesti Pagar menila, da je bila državna pomoč, ki jo je prejela, spodbujevalna, Komisiji ni poslala prošnje za odobritev navedene pomoči, v nasprotju s tem, kar ji je svetovala ustanova EAS v tem dopisu.

- 25 Ustanova EAS je družbo Eesti Pagar z dopisom z dne 12. julija 2013 obvestila, da je zaradi te nepravilnosti začela postopek za ugotavljanje neskladnosti in da namerava naložiti vračilo zneska v višini 526.300 EUR, ki je bil izplačan iz naslova zadevne pomoči.
- 26 Ustanova EAS je 8. januarja 2014 izdala odločbo, s katero je od družbe Eesti Pagar zahtevala vračilo zneska zadevne pomoči, povečanega za 98.454 EUR iz naslova obrestnih obresti za obdobje od izplačila te pomoči do datuma njenega vračila, kot je to določeno v členu 9 Uredbe št. 794/2004 in členu 28 STS. Kot izhaja iz te odločbe, je bil pri naknadnem preverjanju decembra 2012 odkrit obstoj prodajne pogodbe z dne 28. avgusta 2008, sklenjene pred vložitvijo prošnje za pomoč pri ustanovi EAS, tako da naj ne bi bil izkazan spodbujevalni učinek, ki se zahteva v členu 8(2) Uredbe št. 800/2008.
- 27 Družba Eesti Pagar je 10. februarja 2014 zoper navedeno odločbo vložila pritožbo, ki je bila zavrnjena z odločbo ministrstva št. 14-0003 z dne 21. marca 2014.
- 28 Družba Eesti Pagar je 21. aprila 2014 pri Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu, Estonija) vložila tožbo, primarno, za odpravo odločbe ustanove EAS o naložitvi vračila in potrditvene odločbe ministrstva, podredno, za ugotovitev nezakonnosti teh odločb v delu, v katerem se nanašata na naložitev vračila zadevne pomoči, ter še bolj podredno, za odpravo odločb v delu, ki se nanaša na zahtevane obresti. Navedeno sodišče je s sodbo z dne 17. novembra 2014 to tožbo v celoti zavrnilo.
- 29 Družba Eesti Pagar je zoper navedeno sodbo 16. decembra 2014 vložila pritožbo pri predložitvenem sodišču, ki jo je zavrnilo s sodbo z dne 25. septembra 2015.
- 30 Družba Eesti Pagar je 26. oktobra 2015 vložila kasacijsko pritožbo, ki ji je Riigikohus (vrhovno sodišče, Estonija) s sodbo z dne 9. junija 2016 deloma ugodilo, tako da je razveljavilo sodbo predložitvenega sodišča ter odpravilo točko 1.1 izreka odločbe o naložitvi vračila z dne 8. januarja 2014 in del točke 1.2 te odločbe v zvezi z obrestmi. Poleg tega je zadevo vrnilo predložitvenemu sodišču v ponovno presojo. Sodba Riigikohus (vrhovno sodišče) med drugim temelji na teh preudarkih:
- trdna zaveza za nakup opreme pred vložitvijo prošnje za pomoč ne izključuje spodbujevalnega učinka, če lahko kupec v primeru zavrnitve pomoči brez večjih težav odstopi od pogodbe, kar naj v obravnavani zadevi ne bi bilo izključeno;
 - ker nobena določba prava Unije držav članic izrecno in nujno ne zavezuje, da morajo naložiti vračilo nezakonite pomoči brez odločbe Komisije, o naložitvi vračila take pomoči na pobudo zadevne države članice prosto odločajo njeni organi;
 - pri naložitvi vračila pomoči na pobudo zadevne države članice je treba ravnati po prostem preudarku, tako da se upoštevajo legitimna pričakovanja prejemnika, ki lahko nastanejo zaradi ravnanja nacionalnega organa;
 - čeprav v obravnavani zadevi ni gotovo, ali se uporabi štiriletni zastaralni rok iz člena 3(1) Uredbe št. 2988/95, določen za primere naložitve vračila strukturnih pomoči, ki jih je izplačala zadevna država članica, desetletnega zastaralnega roka iz člena 15(1) Uredbe št. 659/1999 nikakor ni mogoče uporabiti brez odločbe Komisije o zagotovitvi vračila pomoči, in
 - niti estonsko pravo niti pravo Unije ne zagotavljata pravne podlage za zaračunavanje obresti za čas od izplačila zadevne pomoči do njenega vračila, zlasti ker se člena 9 in 11 Uredbe št. 794/2004 v skladu s členom 14(2), prvi stavek, Uredbe št. 659/1999 uporabljata samo za obresti od pomoči, katere vračilo je treba zahtevati na podlagi odločbe Komisije, ter ker člen 4(2) in člen 5(1)(b) Uredbe št. 2988/95 ne določata obveznosti plačila obresti, temveč izhajata iz tega, da je taka obveznost določena z akti prava Unije ali držav članic.

- 31 Družba Eesti Pagar v postopku, ki se tako nadaljuje pred predložitvenim sodiščem, med drugim trdi, da pogodbe, ki jih je sklenila 28. avgusta, 29. septembra in 13. oktobra 2008, niso bile zavezujoče, saj bi lahko v primeru zavrnitve zaprosene pomoči od njih zlahka odstopila tako, da bi plačala majhne stroške odstopa. Projekta nakupa in postavitve proizvodne linije za pečenje kruha naj ne bi bilo mogoče uresničiti brez zaprosene pomoči, ustanova EAS pa naj bi morala vsebinsko preučiti njen spodbujevalni učinek.
- 32 Ta družba trdi tudi, da je ustanova EAS ob vložitvi prošnje za pomoč vedela za sklenitev teh pogodb in da naj bi ji njihovo sklenitev pred vložitvijo navedene prošnje priporočil eden od predstavnikov te ustanove. Ustanova EAS naj bi z dodelitvijo zahtevane pomoči pri navedeni družbi tako vzbudila legitimna pričakovanja glede zakonitosti te pomoči.
- 33 Poleg tega družba Eesti Pagar trdi, da ustanova EAS nikakor ni zavezana zahtevati vračila zadevne pomoči, da v skladu s pravilom o zastaranju iz člena 11(1) vladne uredbe št. 278 in člena 26(6) STS ali celo iz člena 3(1) Uredbe št. 2988/95 ni več mogoče zahtevati njenega vračila ter da so zahtevane obresti v nasprotju s členom 27(1) in členom 28, od (1) do (3), STS.
- 34 Ustanova EAS in ministrstvo menita, da prošnja za pomoč ni izpolnjevala pogojev iz člena 8(2) Uredbe št. 800/2008 in da je bila ustanova EAS med drugim na podlagi člena 101 Uredbe št. 1083/2006 zavezana od družbe Eesti Pagar zahtevati vračilo zadevne pomoči.
- 35 Ustanova EAS zanika, da je ob preučitvi prošnje za pomoč vedela za pogodbe, ki jih je družba Eesti Pagar sklenila 28. avgusta, 29. septembra in 13. oktobra 2008, ter da je priporočila njihovo sklenitev. Tako naj ne bi vzbudila nobenih legitimnih pričakovanj v korist navedene družbe. Ministrstvo meni, da obveznost vrnitve nezakonite pomoči nikakor ne preneha niti na podlagi dobre vere prejemnika niti na podlagi ravnanja upravnega organa.
- 36 Po mnenju ustanove EAS in ministrstva se desetletni zastaralni rok, določen v členu 15(1) Uredbe št. 659/1999, v obravnavani zadevi uporablja vsaj po analogiji, obveznost plačila obresti pa izhaja med drugim iz člena 14(2) te uredbe.
- 37 Komisija je 30. decembra 2016 kot *amicus curiae* predložitvenemu sodišču predložila stališče.
- 38 Predložitveno sodišče na prvem mestu poudarja, da čeprav mora na podlagi pravila iz nacionalnega prava upoštevati pravno presojo, ki je bila podana s sodbno Riigikohus (vrhovno sodišče) z dne 9. junija 2016, iz sodne prakse Sodišča izhaja, da zaradi obstoja takega pravila ne izgubi pravice iz člena 267 PDEU, da Sodišču predloži vprašanja glede razlage prava Unije.
- 39 Na drugem mestu poudarja, da analiza Riigikohus (vrhovno sodišče), v skladu s katero je mogoče presoјati, ali bi lahko oseba, ki je vložila prošnjo za pomoč, v primeru zavrnitve te pomoči brez pretiranih težav odstopila od pogodb, izhaja iz sodne prakse Sodišča, ki se ne nanaša na pristojnosti nacionalnih organov v okviru neke uredbe o splošnih skupinskih izjemah, temveč na posamično presojo, ki jo opravi Komisija na podlagi člena 107(3) PDEU. Dvomi pa, da bi bilo mogoče to sodno prakso uporabiti za presojo spodbujevalnega učinka, ki jo zadevna država članica opravi na podlagi Uredbe št. 800/2008, in se sprašuje, ali je organ te države članice pristojen, da vsebinsko presodi, ali ima zadevna pomoč spodbujevalni učinek.
- 40 Na tretjem mestu to sodišče meni, da na podlagi sodne prakse Sodišča ni jasno, ali država članica, ko brez ustrezne odločbe Komisije odloča o izterjavi nezakonite pomoči, sme uporabiti načela nacionalnega upravnega postopka in upoštevati legitimna pričakovanja, ki jih je nacionalni organ vzbudil pri prejemniku pomoči.

- 41 Na četrtem mestu predložitveno sodišče meni, da prav tako ostaja nejasno, ali je treba za odločbo o naložitvi vračila nezakonite pomoči, ki jo izda organ držav članice, uporabiti štiriletni zastaralni rok iz člena 3(1) Uredbe št. 2988/95 ali desetletni zastaralni rok iz člena 15(1) Uredbe št. 659/1999.
- 42 Na petem mestu to sodišče pojasnjuje, da čeprav je Riigikohus (vrhovno sodišče) deloma že odločilo o sporu v zvezi z obrestmi in odločbo o naložitvi vračila odpravilo v delu, v katerem je bilo družbi Eesti Pagar naloženo plačilo obresti, je treba za odločitev v zadevi, v kateri odloča, razjasniti, s katerimi zahtevami pravo Unije pogojuje plačilo obresti v primeru naložitve vračila nezakonite pomoči na pobudo države članice.
- 43 Iz sodne prakse Sodišča pa naj ne bi bilo mogoče dovolj jasno razbrati, ali je organ države članice zavezan, da kadar zahteva vračilo nezakonite pomoči na lastno pobudo, ne glede na pravila, ki v zvezi z zahtevki za plačilo obresti veljajo v nacionalnem pravu, pri tem upošteva cilje iz člena 108(3) PDEU in na podlagi členov 9 in 11 Uredbe št. 794/2004 obračuna obresti.
- 44 V teh okoliščinah je Tallinna Ringkonnakohus (višje sodišče v Talinu, Estonija) prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„[(1)] Ali je treba člen 8(2) [Uredbe št. 800/2008] razlagati tako, da se v okviru te določbe začne z izvajanjem ‚projekta ali dejavnosti‘, če je dejavnost, ki prejema pomoč, na primer pridobitev naprave in je bila prodajna pogodba glede te naprave sklenjena? Ali so organi držav članic pooblašteni, da o kršitvi merila iz omenjene določbe presodijo glede na stroške odstopa od pogodbe, ki je v nasprotju z zahtevo po spodbujevalnem učinku? Če organi držav članic tako pooblastilo imajo, pri kako visokih stroških (v odstotkih), ki jih je treba plačati v primeru odstopa od pogodbe, se lahko sklepa, da so ti stroški z vidika izpolnitve zahteve po spodbujevalnem učinku dovolj zanemarljivi?

[(2)] Ali je organ države članice dolžan zahtevati vračilo nezakonite pomoči, ki jo je sam dodelil, tudi če [Komisija] ni izdala nobenega sklepa v tem smislu?

[(3)] Ali lahko organ države članice, ki odloča o dodelitvi pomoči – v primeru napačne domneve, da gre za pomoč, ki izpolnjuje pogoje iz [Uredbe št. 800/2008], dejansko pa dodeljuje nezakonito pomoč – pri prejemnikih pomoči vzbudi legitimna pričakovanja? Ali za utemeljitev obstoja legitimnega pričakovanja pri prejemnikih zadostuje, zlasti, da je organ države članice pri dodelitvi nezakonite pomoči seznanjen z okoliščinami, zaradi katerih za pomoč ne veljajo skupinske izjeme?

Če je odgovor na zgornje vprašanje pritrdilen, ali je treba opraviti medsebojno tehtanje javnega interesa in interesa posameznika? Ali je pri tem tehtanju pomembno, ali je Komisija v zvezi z zadevno pomočjo izdala sklep, s katerim je to pomoč razglasila za nezdružljivo s skupnim trgovom?

[(4)] Kateri zastaralni rok velja za vračilo nezakonite pomoči, ki ga zahteva organ države članice? Ali znaša ta rok deset let, kar ustreza obdobju, po katerem se pomoč v skladu s členoma 1 in 15 [Uredbe št. 659/1999] šteje za obstoječo pomoč in se ne more več zahtevati njeno vračilo, ali štiri leta v skladu s členom 3(1) [Uredbe št. 2988/95]?

Kaj je pravna podlaga za tako naložitev vračila, če je bila pomoč dodeljena iz strukturnega sklada: člen 108(3) [PDEU] ali [Uredba št. 2988/95]?

[(5)] Če organ države članice zahteva vračilo nezakonite pomoči, ali je potem dolžan od prejemnika zahtevati obresti na nezakonito pomoč? Če je to tako, katera pravila se uporabijo za izračun obresti – med drugim glede obrestne mere in obrestovalnega obdobja?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 45 Družba Eesti Pagar trdi, da je Riigikohus (vrhovno sodišče) s svojo sodbo z dne 9. junija 2016 odločil o bistvu spora o glavni stvari na nacionalni ravni, zaradi česar vprašanja za predhodno odločanje glede na fazo postopka, v kateri so bila predložena, razen četrtega vprašanja niso dopustna.
- 46 Ta družba poleg tega meni, da vprašanja od prvega do četrtega, kakor jih je oblikovalo predložitveno sodišče, niso upoštevna, in da ta vprašanja med drugim temeljijo na napačnih domnevah ter na nepopolnem in napačnem opisu dejanskega stanja v zvezi s tem, ali je bila pogodba, sklenjena 28. avgusta 2008, zavezujoča, v zvezi z začetkom veljavnosti pogodbe, sklenjene 29. septembra 2008, v zvezi z obveznostmi, ki so za to družbo nastale v skladu s pogodbo, sklenjeno 28. avgusta 2008, v zvezi s tem, kdaj je ustanova EAS izvedela za te pogodbe, in v zvezi s tem, da ji je ta ustanova svetovala, naj sklene navedene pogodbe pred vložitvijo prošnje za pomoč.
- 47 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, ki ga določa člen 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po izdaji predhodne odločbe, da bo lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato je Sodišče načeloma dolžno odločiti, če se postavljena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije (sodba z dne 27. junija 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, točka 24 in navedena sodna praksa).
- 48 Iz tega je razvidno, da se upoštevnost vprašanj o pravu Unije domneva. Sodišče lahko zavrne odločanje o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga postavi nacionalno sodišče, le takrat, kadar je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, kadar gre za hipotetičen problem oziroma kadar Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na postavljena vprašanja podalo koristne odgovore (sodba z dne 27. junija 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, točka 25 in navedena sodna praksa).
- 49 V zvezi s tem je treba opozoriti, da nujnost, da se zagotovi razlaga prava Unije, ki bo koristna za nacionalno sodišče, zahteva, da to opredeli dejanski in pravni okvir, v katerega so umeščena vprašanja, ki jih postavlja, ali da vsaj razloži dejanske možnosti, ki so bile podlaga za ta vprašanja. Te zahteve so posebej pomembne na področju konkurence, za katero so značilni zapleteni dejanski in pravni položaji (sodba z dne 27. junija 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, točka 26 in navedena sodna praksa).
- 50 V obravnavanem primeru je treba najprej ugotoviti, da je predložitveno sodišče jasno opredelilo dejanski in pravni okvir, v katerega so umeščena vprašanja, ki jih postavlja, in opozoriti, da Sodišče ni pristojno, da preizkusi njegovo pravilnost (glej v tem smislu sodbo z dne 20. maja 2010, Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas, C-160/09, EU:C:2010:293, točka 27).
- 51 Dalje, iz navedenega dejanskega okvira je jasno razvidno, da je Riigikohus (vrhovno sodišče) s svojo sodbo z dne 9. junija 2016 zadevo vrnilo predložitvenemu sodišču v ponovno presojo v zvezi s problematiko, ki je predmet vprašanj od prvega do četrtega.
- 52 Poleg tega v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča nacionalno pravilo, na podlagi katerega so sodišča, ki ne odločajo na zadnji stopnji, vezana na presojo hierarhično višjega sodišča, tem sodiščem ne more odvzeti možnosti, da Sodišču predložijo vprašanje glede razlage prava Unije, na katero se ta pravna presoja nanaša. Sodišče je namreč ugotovilo, da mora biti sodišče, ki ne odloča na zadnji

stopnji, če meni, da bi lahko na podlagi pravne presoje, opravljene na višji stopnji, izdalo sodbo, ki bi bila v nasprotju s pravom Unije, svobodno, da Sodišču predloži vprašanja, o katerih dvomi (sodba z dne 5. oktobra 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, točka 27).

- 53 Nazadnje, predložitveno sodišče sicer poudarja, da je Riigikohus (vrhovno sodišče) s svojo sodbo z dne 9. junija 2016 sicer deloma rešilo spor o glavni stvari v zvezi z obrestmi tako, da je odpravilo odločbo o naložitvi vračila sporne pomoči v delu, v katerem je bilo družbi Eesti Pagar naloženo plačilo obresti na navedeno pomoč od njenega izplačila do njenega vračila. Vendar pojasnjuje tudi, da je za rešitev tega dela spora še vedno potreben odgovor Sodišča na peto vprašanje, tako da se razjasnijo pogoji, ki jih pravo Unije določa za plačilo obresti v primeru naložitve vračila nezakonite pomoči.
- 54 Iz tega izhaja, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe v celoti dopusten.

Vsebinska presoja

Prvo vprašanje: spodbujevalni učinek pomoči

- 55 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 8(2) Uredbe št. 800/2008 razlagati tako, da se je „izvajanje projekta ali dejavnosti“ v smislu te določbe začelo, ko je bilo prvo naročilo opreme za ta projekt ali za to dejavnost dano s sklenitvijo prodajne pogodbe pred vložitvijo prošnje za pomoč, tako da za pomoč ni mogoče šteti, da ima spodbujevalni učinek v smislu navedene določbe, ali pa morajo pristojni nacionalni organi kljub sklenitvi take pogodbe preveriti, ali je zahteva po spodbujevalnem učinku v smislu iste določbe glede na znesek stroškov odstopa od pogodbe izpolnjena.
- 56 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je obveznost priglasitve eden od temeljnih elementov nadzornega sistema, uvedenega s Pogodbo DEU na področju državnih pomoči. V okviru tega sistema so države članice po eni strani dolžne Komisiji priglasiti vsak ukrep, s katerim se podeli ali spremeni pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, po drugi strani pa v skladu s členom 108(3) PDEU takega ukrepa ne smejo izvesti, dokler ta institucija glede njega ne sprejme dokončne odločitve (sodba z dne 21. julija 2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, točki 31 in 32 ter navedena sodna praksa).
- 57 V skladu s členom 109 PDEU pa je Svet Evropske unije pooblaščen za sprejetje ustreznih uredb za uporabo členov 107 PDEU in 108 PDEU ter zlasti določitev pogojev, pod katerimi se uporablja člen 108(3) PDEU, in vrst pomoči, izvzetih iz postopka, določenega z zadnjenavedeno določbo. Poleg tega lahko Komisija v skladu s členom 108(4) PDEU sprejme uredbo v zvezi z vrstami državnih pomoči, za katere je Svet v skladu s členom 109 PDEU določil, da so lahko izvzete iz postopka iz člena 108(3) PDEU (sodba z dne 21. julija 2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, točki 33 in 34).
- 58 Tako je bila Uredba št. 994/98, na podlagi katere je bila nato sprejeta Uredba št. 800/2008, sprejeta na podlagi člena 94 Pogodbe ES (postal člen 89 ES, zdaj člen 109 PDEU) (sodba z dne 21. julija 2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, točka 35).
- 59 Iz tega izhaja, da se lahko država članica – kljub obveznosti držav članic na podlagi Pogodb, da predhodno priglasijo vsak ukrep, s katerim se podeli ali spremeni nova pomoč, kar je eden od temeljnih elementov nadzornega sistema na področju državnih pomoči – če ukrepi, ki jih sprejme, izpolnjujejo upoštevne pogoje iz Uredbe št. 800/2008, sklicuje na izključitev svoje obveznosti priglasitve, določeno v členu 3 te uredbe. Nasprotno je iz uvodne izjave 7 navedene uredbe razvidno, da je treba za državne pomoči, ki jih ta uredba ne vključuje, še naprej uporabljati obveznost priglasitve, določeno v členu 108(3) PDEU (sodba z dne 21. julija 2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, točka 36).

- 60 Poleg tega je treba določbe Uredbe št. 800/2008 in pogoje, določene s to uredbo, kot omilitev splošnega pravila obveznosti priglasiťve razlagati ozko. Čeprav je namreč Komisija pooblašćena za sprejetje uredb o izjemah za posamezne vrste pomoći, da zagotovi učinkovit nadzor pravil o konkurenci na področju državnih pomoći in poenostavi administrativno upravljanje, ne da bi oslabila svojo nadzorno pristojnost na tem področju, je cilj takih uredb tudi povećanje preglednosti in pravne varnosti. Spoštovanje pogojev, doloćenih v teh uredbah – torej tudi v Uredbi št. 800/2008 – omogoća zagotavljanje, da so ti cilji v celoti doseženi (sodba z dne 21. julija 2016, Dilly’s Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, toćki 37 in 38).
- 61 Kot trdita estonska vlada in Komisija, se s cilji zagotavljanja učinkovitega nadzora pravil o konkurenci na področju državnih pomoći, poenostavitve administrativnega upravljanja ter povećanja preglednosti in pravne varnosti prav tako kot z nujnostjo po dosledni uporabi doloćenih pogojev za izjemo v vsej Uniji zahteva, da so merila za uporabo izjeme jasna in da so nacionalnim organom preprosta za uporabo.
- 62 V skladu s ćlenom 8(2) Uredbe št. 800/2008 se šteje, da ima pomoć, dodeljena MSP, ki je zajeta v tej uredbi, spodbujevalni ućinek, če je upravićenec zadevni državi ćlanici predložil prošnjo za pomoć, preden se je projekt ali dejavnost zaćela izvajati.
- 63 V zvezi s tem je najprej iz uvodne izjave 28 navedene uredbe razvidno, da je Komisija doloćila merilo predhodnosti take prošnje v razmerju do izvedbe zadevnega projekta, da se zagotovi, da je pomoć nujna in deluje kot spodbuda za razvoj novih dejavnosti ali novih projektov in da se zato s področja uporabe iste uredbe izkljući pomoći za dejavnosti, ki bi jih upravićenec že izvajal izkljućno pod tržnimi pogoji.
- 64 Predhodnost prošnje za pomoć v razmerju do zaćetka izvajanja naložbenega projekta pa je preprosto, upošćevno in primerno merilo, ki Komisiji omogoća domnevo spodbujevalnega ućinka naćrtovane pomoći.
- 65 Dalje, zlasti iz uvodnih izjav 1, 2 in 5 ter ćlena 3 Uredbe št. 800/2008 je razvidno, da je Komisija v bistvu s sprejetjem te uredbe svoje pristojnosti, ki so ji podeljene s ćlenom 107(3) PDEU, izvršila *ex ante* za vse pomoći, ki izpolnjujejo merila, doloćena z navedeno uredbo, in to izkljućno za te pomoći.
- 66 V zvezi s tem je zlasti iz uvodne izjave 28 in ćlena 8(3) in (6) Uredbe št. 800/2008 razvidno, da morajo nacionalni organi, preden dodelijo pomoć na podlagi te uredbe, preveriti spoštovanje pogojev v zvezi s spodbujevalno naravo navedene pomoći za MSP, ki so doloćeni s ćlenom 8(2) navedene uredbe.
- 67 Nazadnje, na eni strani iz nićesar v Uredbi št. 800/2008 ni razvidno, da bi imela Komisija s sprejetjem te uredbe namen, da bi na nacionalne organe prenesla nalogo preverjanja obstoja dejanskega spodbujevalnega ućinka. Nasprotno, odstavek 6 ćlena 8 navedene uredbe s tem, da doloća, da celoten ukrep pomoći ni izvzet, če niso izpolnjeni pogoji iz ćlena 8(2) in (3) te uredbe, potrjuje to, da je v zvezi s pogojem iz odstavka 2 navedenega ćlena vloga navedenih organov omejena na to, da preverijo, ali je bila prošnja za pomoć vložena pred zaćetkom izvajanja zadevnega projekta ali dejavnosti in ali je zato treba za pomoć šteti, da ima spodbujevalni ućinek.
- 68 Na drugi strani je treba ugotoviti, da obstoja ali neobstoja takega ućinka ni mogoće šteti za merilo, ki je jasno in ki je nacionalnim organom preprosto za uporabo, saj je med drugim za to, da se preveri, potrebno za vsak primer posebej izvesti kompleksne ekonomske presoje. Tako merilo zato ne bi bilo v skladu z zahtevami, opredeljenimi v toćki 61 te sodbe.

- 69 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da z Uredbo št. 800/2008 nacionalnim organom ni naložena naloga, naj preverijo, ali obstaja dejanski spodbujevalni učinek zadevne pomoči, temveč naloga, naj preverijo, ali prošnje za pomoč, ki so pri njih vložene, izpolnjujejo pogoje, ki so določeni v členu 8 te uredbe in ki omogočajo, da se šteje, da imajo pomoči spodbujevalni učinek.
- 70 Nacionalni organi morajo tako preveriti zlasti, ali je izpolnjen pogoj iz člena 8(2) Uredbe št. 800/2008, namreč ali je bila prošnja za pomoč vložena „preden se je projekt ali dejavnost začela izvajati“, ob neobstoju česar celoten ukrep pomoči ni izvzet, kot to določa odstavek 6 tega člena.
- 71 Komisija je v zvezi z razlago tega pogoja v točki 38 Smernic pojasnila, da „je lahko pomoč dodeljena v okviru shem pomoči samo, če je upravičenec predložil vlogo za pomoč in je nato organ, odgovoren za upravljanje sheme, pred začetkom dela na projektu pisno potrdil, da projekt, pod pridržkom natančne preveritve, načeloma izpolnjuje pogoje upravičenosti, določene v shemi“.
- 72 Ta institucija je poleg tega v navedeni točki opredelila pojem „začetek dela“ tako, da pomeni „začetek gradbenih del ali prvo trdno zavezo za naročilo opreme, vendar ne vključuje predhodnih študij izvedljivosti“.
- 73 Kot pa je generalni pravobranilec poudaril v točki 81 sklepnih predlogov, je ta opredelitev kljub nezavezujoči naravi smernic upoštevana, ker ustreza ciljem in zahtevam, na katere je bilo opozorjeno v točki 61 te sodbe.
- 74 Iz tega izhaja, da je v položaju, kot je v postopku v glavni stvari, naloga nacionalnih organov v zvezi s členom 8(2) Uredbe št. 800/2008 omejena na to, da preverijo, ali je potencialni upravičenec prošnjo za pomoč vložil pred prvim naročilom opreme s sprejetjem pravno zavezujoče zaveze.
- 75 V zvezi s tem morajo pristojni nacionalni organi, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 82 sklepnih predlogov, za vsak primer posebej preveriti natančno naravo morebitnih zavez, ki so bile sprejete, preden je potencialni prejemnik vložil prošnjo za pomoč.
- 76 S tega vidika je za pogodbo o nakupu opreme, sklenjeno pod pogojem prejema pomoči, za katero je treba zaprositi, sicer mogoče šteti, da ne pomeni pravno zavezujoče zaveze za namene uporabe člena 8(2) Uredbe št. 800/2008, kot sta to ustanova EAS in estonska vlada pravilno navedli med obravnavo pred Sodiščem, vendar enako ne velja za tako nepogojno zavezo, ki jo je treba praviloma šteti za pravno zavezujočo, in sicer ne glede na morebitne stroške odstopa od pogodbe.
- 77 V skladu s sistematiko in cilji te določbe namreč ekonomskih preudarkov, kot so preudarki v zvezi s stroški odstopa, nacionalni organ ob obstoju nepogojne in pravno zavezujoče zaveze ne more upoštevati.
- 78 Kar zadeva sodbo z dne 13. junija 2013, HGA in drugi/Komisija (od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387), ki jo je predložitveno sodišče navedlo v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, pa je Sodišče sicer v bistvu v točki 109 te sodbe poudarilo, da bi bilo v okviru člena 107(3)(a) PDEU mogoče nujnost pomoči za regionalni naložbeni projekt dokazati na podlagi drugih meril, ki niso merilo predhodnosti prošnje za pomoč v razmerju do začetka izvajanja navedenega projekta.
- 79 Vendar, kot trdi Komisija, take ugotovitve ni mogoče uporabiti pri preučitvi, ki jo mora nacionalni organ opraviti na podlagi člena 8(2) Uredbe št. 800/2008, saj ima navedena institucija pri uporabi člena 107(3) PDEU široko diskrecijsko pravico, katere uporaba zajema kompleksne gospodarske in socialne ocene (sodbi z dne 11. septembra 2008, Nemčija in drugi/Kronofrance, C-75/05 P in C-80/05 P, EU:C:2008:482, točka 59, ter z dne 8. marca 2016, Grčija/Komisija, C-431/14 P, EU:C:2016:145, točka 68).

- 80 V obravnavanem primeru je iz opisa dejanskega stanja, navedenega v predložitveni odločbi, razvidno, da je družba Eesti Pagar 28. avgusta 2008 sklenila prodajno pogodbo, v skladu s katero se je zavezala kupiti proizvodno linijo za pečenje kruha v pekačih in za toast, da je ta pogodba začela veljati po prvem nakazilu v višini 5 % dogovorjene cene, do česar je prišlo 3. septembra 2008, da je družba Eesti Pagar 29. septembra 2008 sklenila pogodbo o lizingu in da so nato stranke teh dveh pogodb 13. oktobra 2008 sklenile tristransko prodajno pogodbo, ki je začela veljati ob podpisu.
- 81 Tako je razvidno, kar mora preveriti predložitveno sodišče, da je družba Eesti Pagar, preden je 24. oktobra 2008 vložila prošnjo za pomoč, sprejela nepogojne in pravno zavezujoče zaveze, zaradi česar je bilo treba zanj ne glede na stroške odstopa od navedenih pogodb šteti, da ni upravičena do sheme pomoči iz postopka v glavni stvari.
- 82 Glede na navedene preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 8(2) Uredbe št. 800/2008 razlagati tako, da se je „izvajanje projekta ali dejavnosti“ v smislu te določbe začelo, ko je bilo prvo naročilo opreme za ta projekt ali za to dejavnost dano s sprejetjem nepogojne in pravno zavezujoče zaveze pred vložitvijo prošnje za pomoč, in sicer ne glede na morebitne stroške odstopa od te zaveze.

Drugo vprašanje in drugi del četrtega vprašanja: obveznost izterjave nezakonite pomoči

- 83 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem in z drugim delom četrtega vprašanja, ki ju je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba pravo Unije razlagati tako, da mora nacionalni organ na lastno pobudo izterjati pomoč, ki jo je dodelil na podlagi Uredbe št. 800/2008, če pozneje ugotovi, da pogoji, ki so določeni s to uredbo, niso bili izpolnjeni, in dvomi o pravni podlagi, na kateri mora temeljiti taka izterjava, če je bila pomoč sofinancirana iz strukturnih skladov.
- 84 Najprej je treba opozoriti, da člen 108(3) PDEU uvaja preventivni nadzor načrtov novih pomoči. S tako zasnovano prevencijo se želi doseči, da se izvršijo samo pomoči, ki so združljive z notranjim trgov. Da bi se dosegel ta cilj, se izvedba načrta pomoči odloži, dokler ni z dokončno odločitvijo Komisije odpravljen dvom o združljivosti (sodba z dne 21. novembra 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, točki 25 in 26 ter navedena sodna praksa).
- 85 V točki 56 te sodbe je že bilo opozorjeno, da je obveznost priglasitve eden od temeljnih elementov tega nadzora ter da so tako države članice dolžne Komisiji priglasiti vsak ukrep, s katerim se podeli ali spremeni pomoč, in da ne izvedejo takega ukrepa, dokler Komisija glede njega ne sprejme dokončne odločitve.
- 86 V točki 59 te sodbe je bilo opozorjeno tudi, da se lahko država članica na izključitev svoje obveznosti priglasitve, določeno v členu 3 Uredbe št. 800/2008, sklicuje šele, če ukrep pomoči, ki ga sprejme, izpolnjuje upoštevne pogoje iz te uredbe, in da nasprotno za državne pomoči, ki jih ta uredba ne vključuje, še naprej velja obveznost priglasitve, določena v členu 108(3) PDEU.
- 87 Iz tega izhaja, da je bila pomoč, če je bila dodeljena na podlagi Uredbe št. 800/2008, medtem ko pogoji, določeni za upravičenost do izjeme na podlagi te uredbe, niso bili izpolnjeni, dodeljena ob kršitvi obveznosti priglasitve in da jo je treba zato šteti za nezakonito.
- 88 Sodišče je v zvezi s tem pojasnilo, da ima prepoved izvajanja načrtov pomoči, določena v členu 108(3), zadnji stavek, PDEU, neposredni učinek in da se takojšnja uporaba prepovedi izvajanja iz te določbe nanaša na vsako pomoč, ki bi bila izvedena brez priglasitve (glej v tem smislu sodbo z dne 21. novembra 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, točka 29 in navedena sodna praksa).

- 89 Sodišče je na podlagi tega ugotovilo, da morajo nacionalna sodišča zagotoviti, da se izpeljejo vse posledice kršitve člena 108(3), zadnji stavek, PDEU v skladu z njihovim nacionalnim pravom, zlasti v zvezi z veljavnostjo izvedbenih aktov in izterjavo finančnih pomoči, dodeljenih v nasprotju s to določbo, tako da je predmet njihove naloge sprejetje ukrepov, primernih za odpravo nezakonitosti izvrševanja pomoči, da prejemniki ne bi še naprej prosto razpolagali s temi pomočmi v obdobju, ki preostane do sprejetja odločbe Komisije (glej v tem smislu sodbo z dne 21. novembra 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, točki 30 in 31 ter navedena sodna praksa).
- 90 Vse določbe prava Unije, ki izpolnjujejo pogoje za neposredno učinkovanje, pa so zavezujoče za vse organe držav članic, in sicer ne samo za nacionalna sodišča, temveč tudi za vse organe uprave, tudi decentralizirane, in jih morajo ti organi uporabiti (glej v tem smislu sodbo z dne 24. maja 2012, Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, točka 38 in navedena sodna praksa).
- 91 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča imajo namreč upravni organi in nacionalna sodišča, ki v okviru svojih pristojnosti uporabljajo določbe prava Unije, dolžnost zagotoviti polni učinek teh določb (sodba z dne 14. septembra 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme, C-628/15, EU:C:2017:687, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 92 Iz tega izhaja, da mora nacionalni organ, če ugotovi, da pomoč, ki jo je dodelil na podlagi Uredbe št. 800/2008 ne izpolnjuje pogojev za upravičenost do izjeme, določene s to uredbo, smiselno spoštovati enake obveznosti, kot so navedene v točki 89 te sodbe, med katerimi je obveznost izterjati nezakonito dodeljeno pomoč na lastno pobudo.
- 93 Ob tem mora nacionalni organ, pri katerem je bila vložena prošnja za pomoč, ki bi lahko bila zajeta z Uredbo št. 800/2008, glede ne samo na posledice, ki bi jih lahko imela taka izterjava pomoči za zadevno podjetje, temveč tudi glede na zahtevo, določeno v členu 4(3), drugi pododstavek, PEU, da države članice sprejemajo vse splošne ali posebne ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb ali aktov institucij Unije, ob upoštevanju elementov, ki so mu bili predloženi, skrbno preučiti, ali zaprosena pomoč izpolnjuje vse upoštevne pogoje, določene z navedeno uredbo, in to prošnjo zavrni, če kateri od teh pogojev ni izpolnjen.
- 94 V zvezi s pravno podlago za takšno izterjavo zlasti iz preudarkov, navedenih v točkah od 89 do 92 te sodbe, izhaja, da člen 108(3) PDEU nacionalnim organom nalaga, da na lastno pobudo izterjajo pomoči, ki so jih dodelili med drugim ob napačni uporabi Uredbe št. 800/2008. Ti preudarki brez razlikovanja veljajo za pomoči, ki so bile sofinancirane iz strukturnih skladov, saj je v členu 101 Uredbe št. 1083/2006 namreč opozorjeno na to obveznost. Poleg tega je za primere, v katerih se uporabi Uredba št. 2988/95, s členom 4(1) te uredbe določena enaka obveznost.
- 95 Glede na navedene preudarke je treba na drugo vprašanje in na drugi del četrtega vprašanja odgovoriti, da je treba člen 108(3) PDEU razlagati tako, da se s to določbo od nacionalnega organa zahteva, da na lastno pobudo izterja pomoč, ki jo je dodelil na podlagi Uredbe št. 800/2008, če pozneje ugotovi, da pogoji, ki so določeni s to uredbo, niso bili izpolnjeni.

Tretje vprašanje: načelo varstva legitimnih pričakovanj

- 96 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba pravo Unije razlagati tako, da lahko nacionalni organ, če pomoč dodeli ob napačni uporabi Uredbe št. 800/2008, v razmerju do prejemnika pomoči ustvari legitimna pričakovanja glede zakonitosti te pomoči, ali je treba v primeru pritrdilnega odgovora torej tehtati med javnim interesom in interesom posameznika in ali je v zvezi s tem upošteven obstoj ali neobstoj odločbe Komisije v zvezi z združljivostjo navedene pomoči z notranjim trgov.

- 97 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je pravica do sklicevanja na načelo varstva legitimnih pričakovanj pogojena s tem, da pristojni organi Unije upravičencu dajo natančna, brezpogojna in skladna zagotovila, ki izhajajo iz pooblaščenih in zanesljivih virov. To pravico ima namreč vsak pravni subjekt, ki mu je institucija, organ, urad ali agencija Unije s tem, da mu je dala natančna zagotovila, vzbudila legitimna pričakovanja. Taka zagotovila so ne glede na obliko, v kateri so sporočena, natančne, brezpogojne in skladne informacije (sodba z dne 13. junija 2013, HGA in drugi/Komisija, od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, točka 132).
- 98 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča prav tako izhaja, da lahko glede na obveznost nadzora državnih pomoči, ki ga izvaja Komisija na podlagi člena 108 PDEU, podjetja, ki jim je bila pomoč dodeljena, na eni strani načeloma legitimno pričakujejo, da je pomoč zakonita, le če je bila dodeljena v skladu s postopkom iz navedenega člena, in da mora biti na drugi strani skrben gospodarski subjekt navadno sposoben ugotoviti, ali se je ravnalo v skladu z navedenim postopkom. Natančneje, kadar je ukrep pomoči izveden brez predhodne priglasitve Komisiji in je torej v skladu s členom 108(3) PDEU nezakonit, prejemnik pomoči ob tem ne more imeti legitimnih pričakovanj glede zakonitosti dodelitve te pomoči (sodbi z dne 15. decembra 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, točka 104, in z dne 19. marca 2015, OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, točka 77).
- 99 V točkah 59 in 87 te sodbe pa je že bilo ugotovljeno, da je za državo članico izključena obveznost priglasitve, le če ukrep, ki ga sprejme, izpolnjuje upoštevne pogoje, ki jih določa Uredba št. 800/2008, ter da je bila nasprotno pomoč, ki je bila dodeljena na podlagi te uredbe, medtem ko pogoji, določeni za upravičenost do nje, niso bili izpolnjeni, dodeljena ob kršitvi obveznosti priglasitve in da jo je treba zato šteti za nezakonito.
- 100 Poleg tega je bilo v točkah od 89 do 92 te sodbe pojasnjeno, da morajo v takem položaju tako nacionalna sodišča kot tudi upravni organi držav članic zagotoviti, da se izpeljejo vse posledice kršitve člena 108(3), zadnji stavek, PDEU, zlasti v zvezi z veljavnostjo izvedbenih aktov in izterjavo pomoči, dodeljenih ob kršitvi te določbe.
- 101 Iz tega na eni strani izhaja, da za nacionalni organ, ki dodeli pomoč na podlagi Uredbe št. 800/2008, ni mogoče šteti, da mu je podeljena pristojnost za sprejetje dokončne odločbe, s katero se ugotovi, da ni obveznosti, da se pomoč, za katero je bilo zaprošeno, priklasi Komisiji v skladu s členom 108(3) PDEU.
- 102 Ker je namreč Komisija v bistvu sama s sprejetjem Uredbe št. 800/2008 *ex ante* izvršila pristojnosti, ki so ji podeljene s členom 107(3) PDEU, v zvezi z vsemi pomočmi, ki izpolnjujejo merila, določena s to uredbo, in to izključno v zvezi s temi pomočmi, kot je bilo poudarjeno v točki 65 te sodbe, nacionalnim organom ni priznala nobene pristojnosti za odločanje v zvezi z obsegom izjeme od priglasitve, zaradi česar so navedeni organi na enaki ravni kot potencialni upravičenci do pomoči in se morajo, kot je bilo poudarjeno v točki 93 te sodbe, prepričati, da so njihove odločbe v skladu z navedeno uredbo, pri čemer v nasprotnem primeru pride do posledic, na katere je bilo opozorjeno v točki 100 te sodbe.
- 103 Iz tega na drugi strani izhaja, da nacionalni organ, če pomoč dodeli ob napačni uporabi Uredbe št. 800/2008, to stori v nasprotju z določbami te uredbe in člena 108(3) PDEU.
- 104 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča pa izhaja, da se na načelo varstva legitimnih pričakovanj ni mogoče sklicevati zoper natančno določbo besedila prava Unije in da ravnanje nacionalnega organa, pristojnega za izvajanje prava Unije, ki je s tem pravom v nasprotju, pri gospodarskem subjektu ne more ustvariti legitimnih pričakovanj, da bo upravičen do obravnavanja, ki je v nasprotju s pravom Unije (sodbi z dne 20. junija 2013, Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407, točka 52 in navedena sodna praksa, ter z dne 7. avgusta 2018, Ministru kabinets, C-120/17, EU:C:2018:638, točka 52).

- 105 Iz tega izhaja, da je vnaprej izključeno, da bi v položaju, kot je v postopku v glavni stvari, nacionalni organ, kot je ustanova EAS, pri prejemniku pomoči, ki je bila dodeljena ob napačni uporabi Uredbe št. 800/2008, kot je družba Eesti Pagar, ustvaril legitimno pričakovanje glede zakonitosti te pomoči.
- 106 Glede na navedene preudarke je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba pravo Unije razlagati tako, da nacionalni organ, če pomoč dodeli ob napačni uporabi Uredbe št. 800/2008, v korist prejemnika pomoči ne more ustvariti legitimnih pričakovanj glede zakonitosti te pomoči.

Prvi del četrtega vprašanja: zastaralni rok, ki se uporabi za izterjavo nezakonite pomoči

- 107 Predložitveno sodišče s prvim delom četrtega vprašanja v bistvu sprašuje, ali je treba pravo Unije razlagati tako, da je, če je nacionalni organ pomoč dodelil iz strukturnega sklada ob napačni uporabi Uredbe št. 800/2008, zastaralni rok, ki se uporabi za izterjavo nezakonite pomoči, desetletni zastaralni rok, določen v členu 15 Uredbe št. 659/1999, štiriletni zastaralni rok, določen v členu 3(1) Uredbe št. 2988/95, ali zastaralni rok, ki je določen z veljavnim nacionalnim pravom.
- 108 V zvezi s tem je iz sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno v točki 89 te sodbe, izhaja, da je treba ob neobstoju predpisov Unije na tem področju izterjavo nezakonite pomoči izvesti v skladu s podrobnimi pravili za izvajanje, določenimi z veljavnim nacionalnim pravom.
- 109 Natančneje, v nasprotju s trditvami estonske in grške vlade ter Komisije za tako izterjavo ni mogoče niti neposredno, niti posredno niti po analogiji uporabiti desetletni zastaralni rok iz člena 15 Uredbe št. 659/1999.
- 110 Na eni strani, kot je generalni pravobranilec poudaril v točkah 149 in 152 sklepnih predlogov, je namreč Sodišče v točkah 34 in 35 sodbe z dne 5. oktobra 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644), pojasnilo, da Uredba št. 659/1999, ker vsebuje postopkovna pravila, ki se uporabljajo za vse upravne postopke na področju državnih pomoči, ki potekajo pred Komisijo, kodificira in potrjuje prakso Komisije na področju preiskave državnih pomoči ter ne vsebuje nobene določbe o pooblastilih in obveznostih nacionalnih sodišč, za katere se še vedno uporabljajo določbe Pogodbe, kot jih razlaga Sodišče.
- 111 Iz preudarkov, navedenih v točkah od 89 do 92 te sodbe, pa izhaja, da to prav tako velja za pooblastila in obveznosti nacionalnih upravnih organov.
- 112 Na drugi strani iz ustaljene sodne prakse izhaja, da so zastaralni roki na splošno namenjeni zagotavljanju pravne varnosti (sodba z dne 13. junija 2013 Unanimes in drugi, od C-671/11 do C-676/11, EU:C:2013:388, točka 31), da mora biti ta rok za doseganje tega namena določen vnaprej in da mora biti vsaka uporaba zastaralnega roka „po analogiji“ za pravni subjekt dovolj predvidljiva (sodba z dne 5. maja 2011 Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading, C-201/10 in C-202/10, EU:C:2011:282, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 113 Glede na sodno prakso, navedeno v prejšnji točki, pa uporabe desetletnega roka iz člena 15 Uredbe št. 659/1999 po analogiji v okoliščinah, kot so v postopku v glavni stvari, ni mogoče šteti za dovolj predvidljivo za pravni subjekt, kot je družba Eesti Pagar.
- 114 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 147 sklepnih predlogov, vsekakor zgolj okoliščina, da se praviloma za izterjavo nezakonito dodeljene pomoči na lastno pobudo nacionalnih organov uporabijo nacionalna pravila o zastaranju, ne posega v možnost, da do izterjave te pomoči pride pozneje s tem, da se izvrši sklep, ki ga v zvezi s tem izda Komisija, ki v primeru, da ima na voljo informacije v zvezi z domnevno nezakonitostjo navedene pomoči, in sicer ne glede na izvor teh informacij, po izteku nacionalnih zastaralnih rokov še vedno lahko v desetletnem roku iz člena 15 Uredbe št. 659/1999 začne preiskavo navedene pomoči.

- 115 Poleg tega se lahko natančneje v zvezi s pomočmi, ki se sofinancirajo iz strukturnega sklada Unije, kot je v obravnavanem primeru ESRR, uporabi Uredba št. 2988/95, ker so ogroženi finančni interesi Unije.
- 116 Zakonodajalec Unije se je namreč s sprejetjem Uredbe št. 2988/95, zlasti njenega člena 3(1), prvi pododstavek, odločil uvesti splošno pravilo o zastaranju, ki se uporablja na tem področju in s katerim je nameraval po eni strani določiti minimalni rok, ki se uporabi v vseh državah članicah, in po drugi strani odpraviti možnost pregona nepravilnosti, ki škoduje finančnim interesom Unije, po preteku štirih let od nastanka te nepravilnosti (sodba z dne 22. decembra 2010, Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, točka 39 in navedena sodna praksa).
- 117 Iz tega izhaja, da lahko pristojni organi držav članic od dneva začetka veljavnosti Uredbe št. 2988/95 v roku štirih let načeloma preganjajo vsako nepravilnost, ki škoduje finančnim interesom Unije, razen v sektorjih, za katere je zakonodajalec Unije določil krajši rok (sodba z dne 22. decembra 2010, Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, točka 40 in navedena sodna praksa).
- 118 V zvezi s tem je treba poudariti, da v skladu s členom 1 te uredbe na njeno področje uporabe spadajo „nepravilnosti“, ki se nanašajo na zakonodajo Unije, pri čemer so te nepravilnosti opredeljene kot vsako kršenje določb zakonodaje Unije, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Unije ali proračunska sredstva, ki jih upravlja, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu Unije, bodisi z neupravičenimi izdatki.
- 119 Natančneje v zvezi s pogojem, da mora biti kršitev določb zakonodaje Unije posledica dejanja ali opustitve gospodarskega subjekta, je imelo Sodišče priložnost pojasniti, da se pravilo v zvezi z zastaranjem, določeno v členu 3(1), prvi pododstavek, navedene uredbe, ne uporabi za pregon nepravilnosti, ki so posledica napak nacionalnih organov, ki so dodelili finančno ugodnost v imenu in za račun proračuna Unije (sodba z dne 21. decembra 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, točka 44 in navedena sodna praksa).
- 120 Glede na navedeno se mora v položaju, kot je v sporu o glavni stvari, najprej prosilec za pomoč prepričati, da izpolnjuje pogoje, določene z Uredbo št. 800/2008 za upravičenost do pomoči, za katero je na podlagi te uredbe določena izjema, tako da za dodelitev pomoči ob neizpolnjevanju teh pogojev ni mogoče šteti, da je izključno posledica napake, ki jo je storil zadevni nacionalni organ.
- 121 Enako velja celo, če je zadevni upravičenec do pomoči navedeni organ obvestil o okoliščinah, ki povzročijo kršitev določbe prava Unije, saj zgolj taka okoliščina ne vpliva na opredelitev „nepravilnosti“ v smislu člena 1(2) Uredbe št. 2988/95 (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 122 Poleg tega opredelitev „nepravilnosti“ v smislu člena 1(2) Uredbe št. 2988/95 zajema tako namerne nepravilnosti oziroma nepravilnosti iz malomarnosti, za katere so v skladu s členom 5 te uredbe določene upravne kazni, kot tudi nepravilnosti, za katere se v skladu s členom 4 iste uredbe zgolj odredi odvzem neupravičeno pridobljene koristi (sodba z dne 24. junija 2004, Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, točka 33).
- 123 Za storitev nepravilnosti, zaradi katere začne teči zastaralni rok, se zahteva izpolnitev dveh pogojev, to je dejanje ali opustitev gospodarskega subjekta, ki pomeni kršitev prava Unije, in škoda ali potencialna škoda za proračun Unije (sodba z dne 6. oktobra 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, točka 24).

- 124 V okoliščinah, v katerih je bila kršitev prava Unije odkrita šele po nastanku škode, začne zastaralni rok teči od storitve nepravilnosti, to je od takrat, ko pride do dejanja ali opustitve gospodarskega subjekta, ki pomeni kršitev prava Unije, in do škode za proračun Unije ali proračunska sredstva, ki jih ta upravlja (sodba z dne 6. oktobra 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, točka 25).
- 125 V skladu s členom 3(1), tretji pododstavek, Uredbe št. 2988/95, lahko zastaranje pregona pretrga katero koli dejanje pristojnega organa v zvezi s preiskavo ali sodnim postopkom, ki se nanaša na nepravilnost in o katerem je organ obvestil zadevno osebo.
- 126 V zvezi s tem iz besedila člena 3(1), tretji pododstavek, Uredbe št. 2988/95 izhaja, da pojem „zadevna oseba“ pomeni gospodarsko osebo, za katero se sumi, da je storila nepravilnost, da se pojem „dejanje v zvezi s preiskavo ali sodnim postopkom“ nanaša na vsako dejanje, pri katerem so dovolj natančno opisane transakcije, na katere se nanašajo sumi o nepravilnostih, in da je treba zato za pogoj iz te določbe šteti, da je izpolnjen, če je mogoče iz vseh elementov dejanskega stanja ugotoviti, da je bila zadevna oseba dejansko obveščena o takem dejanju v zvezi s preiskavo ali sodnim postopkom (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, točke 36, 38 in 43).
- 127 V obravnavanem primeru iz te sodne prakse izhaja, da se Uredba št. 2988/95 uporabi za dejansko stanje v postopku v glavni stvari, da je družba Eesti Pagar storila nepravilnost v smislu člena 1 te uredbe, da morebitna seznanjenost ustanove EAS s tem, da je ta družba naročila opremo z nepogojno in pravno zavezujočo zavezo, sprejeto pred vložitvijo prošnje za pomoč, ne bi vplivala na obstoj take nepravilnosti, da je tako štiriletni zastaralni rok, določen v členu 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95, začel teči 10. marca 2009, torej takrat, kot je bilo navedeno v točki 23 te sodbe, ko je ustanova EAS ugodila prošnji za pomoč, ki jo je vložila družba Eesti Pagar, in ko je zato prišlo do škode za proračun Unije, ter da je bil tek tega roka pretrgan z dopisom z dne 22. januarja 2013, navedenim v točki 24 te sodbe, ali celo, če so izpolnjeni pogoji, navedeni v točki 126 te sodbe, z naknadnim nadzorom, ki je bil opravljen decembra 2012 in ki je bil naveden v točki 26 te sodbe, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.
- 128 Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov je treba na prvi del četrtega vprašanja odgovoriti, da je treba pravo Unije razlagati tako, da je, če je nacionalni organ pomoč dodelil iz strukturnega sklada ob napačni uporabi Uredbe št. 800/2008, zastaralni rok, ki se uporabi za izterjavo nezakonite pomoči, štiriletni zastaralni rok, določen v členu 3(1) Uredbe št. 2988/95, če so izpolnjeni pogoji za uporabo te uredbe, v nasprotnem primeru pa rok, ki je določen z veljavnim nacionalnim pravom.

Peto vprašanje: obveznost zahtevati obresti

- 129 Predložitveno sodišče s petim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba pravo Unije razlagati tako, da mora nacionalni organ, kadar na lastno pobudo začne izterjavo pomoči, ki jo je napačno dodelil na podlagi Uredbe št. 800/2008, od prejemnika te pomoči zahtevati obresti, in če je tako, katera pravila se uporabijo za izračun navedenih obresti, zlasti v zvezi z obrestno mero in obdobjem, v katerem tečejo te obresti.
- 130 V točkah 99 in 100 te sodbe je bilo poudarjeno, da je treba, če je bila pomoč dodeljena na podlagi Uredbe št. 800/2008, medtem ko pogoji, določeni za upravičenost do nje niso bili izpolnjeni, to pomoč šteti za nezakonito in da morajo v takih okoliščinah tako nacionalna sodišča kot tudi upravni organi držav članic zagotoviti, da se izpeljejo vse posledice kršitve člena 108(3), zadnji stavek, PDEU, zlasti v zvezi z veljavnostjo izvedbenih aktov in izterjavo pomoči, dodeljenih ob kršitvi te določbe.

- 131 V zvezi s temi posledicami je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča logična posledica ugotovitve nezakonnosti pomoči njena odprava z izterjavo, tako da se vzpostavi prejšnje stanje. Glavni cilj izterjave nezakonito izplačane državne pomoči je namreč odprava izkrivljenja konkurence, ki je bilo povzročeno s konkurenčno prednostjo, dodeljeno s tako pomočjo. Z vračilom pomoči pa prejemnik izgubi prednost, ki jo je imel na trgu na voljo v razmerju do konkurentov, s čimer se vzpostavi položaj pred izplačilom pomoči (sodba z dne 8. decembra 2011, *Residex Capital IV*, C-275/10, EU:C:2011:814, točki 33 in 34).
- 132 Glede na navedeno bo z vidika prejemnika pomoči neupravičena prednost tudi neplačilo obresti, ki bi jih ta plačal za zadevni znesek pomoči, če bi si moral ta znesek izposoditi na trgu med trajanjem nezakonnosti, in izboljšanje njegovega konkurenčnega položaja glede na druge gospodarske subjekte na trgu med navedenim trajanjem nezakonnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 12. februarja 2008, *CELF in ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, točka 51).
- 133 Zato v položaju, kot je v sporu o glavni stvari, in brez poseganja v pravila o zastaranju, ki se zanj uporabijo, ukrep, ki bi nalagal le obveznost izterjave brez obresti, ne bi bil primeren za odpravo vseh učinkov nezakonnosti, ker ne bi vzpostavil prejšnjega položaja in ne bi v celoti odpravil izkrivljanja konkurence (glej v tem smislu sodbi z dne 12. februarja 2008, *CELF in ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, točke od 52 do 54, ter z dne 8. decembra 2011, *Residex Capital IV*, C-275/10, EU:C:2011:814, točki 33 in 34).
- 134 Nacionalni organ mora zato na podlagi člena 108(3) PDEU prejemniku pomoči naložiti plačilo obresti za obdobje nezakonnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 12. februarja 2008, *CELF in ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, točka 52, ter z dne 8. decembra 2011, *Residex Capital IV*, C-275/10, EU:C:2011:814, točke od 33 do 35).
- 135 V zvezi s pravilom, ki se uporabi za izračun obresti, iz sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno v točki 89 te sodbe, izhaja, da je treba ob neobstoju predpisov Unije na tem področju izterjavo nezakonite pomoči izvesti v skladu s pravili veljavnega nacionalnega prava.
- 136 Natančneje, iz razlogov, navedenih zlasti v točkah 110 in 111 te sodbe, ni mogoče niti člena 14(2) Uredbe št. 659/1999 niti členov 9 in 11 Uredbe št. 794/2004 šteti za tako zakonodajo Unije na tem področju. V nasprotju s trditvami estonske in grške vlade ter Komisije teh določb iz istih razlogov tudi ni mogoče uporabiti posredno ali po analogiji.
- 137 Vendar v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča nacionalni predpisi, ki se uporabijo, ne smejo biti manj ugodni od tistih, ki urejajo podobne notranje položaje (načelo enakovrednosti), niti ne smejo biti oblikovani tako, da v praksi onemogočajo ali pretirano otežujejo uveljavljanje pravic, podeljenih s pravnim redom Unije (načelo učinkovitosti) (sodba z dne 11. novembra 2015, *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, EU:C:2015:742, točka 40).
- 138 Sodišče je v zvezi z načelom učinkovitosti že odločilo, da je treba vsak primer, v katerem se postavlja vprašanje, ali neka nacionalna postopkovna določba onemogoča ali pretirano otežuje uporabo prava Unije, preizkusiti ob upoštevanju vloge te določbe v celotnem postopku ter poteka postopka in njegovih posebnosti pred različnimi nacionalnimi sodišči (sodba z dne 11. novembra 2015, *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, EU:C:2015:742, točka 41).
- 139 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da nacionalno pravo ne sme povzročiti, da ne bi bilo mogoče uporabiti prava Unije tako, da bi bilo nacionalnim sodiščem ali organom onemogočeno, da zagotovijo spoštovanje člena 108(3), tretji stavek, PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 11. novembra 2015, *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, EU:C:2015:742, točki 42 in 45).

- ¹⁴⁰ Nacionalno pravilo, ki bi nacionalnemu sodišču ali organu preprečevalo, da bi izpeljalo vse posledice kršitve člena 108(3), tretji stavek, PDEU, je treba namreč šteti za nezdružljivo z načelom učinkovitosti (glej v tem smislu sodbo z dne 11. novembra 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, točka 42 in 45).
- ¹⁴¹ V obravnavanem primeru iz te sodne prakse izhaja, da je treba izterjavo nezakonite pomoči sicer izvesti v skladu s pravili veljavnega nacionalnega prava, vendar člen 108(3) PDEU zahteva, da se izvede celovita izterjava nezakonite pomoči in da se zato prejemniku te pomoči naloži plačilo obresti za celotno obdobje, v katerem je imel na voljo to pomoč, in sicer po obrestni meri, ki ustreza tisti, ki bi se uporabila, če bi si moral znesek zadevne pomoči v navedenem obdobju izposoditi na trgu.
- ¹⁴² Glede na vse navedene preudarke je treba na peto vprašanje odgovoriti, da je treba pravo Unije razlagati tako, da mora nacionalni organ, kadar na lastno pobudo začne izterjavo pomoči, ki jo je napačno dodelil na podlagi Uredbe št. 800/2008, od prejemnika te pomoči zahtevati obresti v skladu s pravili veljavnega nacionalnega prava. V zvezi s tem člen 108(3) PDEU zahteva, da ta pravila omogočajo celovito izterjavo nezakonite pomoči in da se zato prejemniku te pomoči naloži plačilo obresti za celotno obdobje, v katerem je imel na voljo to pomoč, in sicer po obrestni meri, ki ustreza tisti, ki bi se uporabila, če bi si moral znesek zadevne pomoči v navedenem obdobju izposoditi na trgu.

Stroški

- ¹⁴³ Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Člen 8(2) Uredbe Komisije (ES) št. 800/2008 z dne 6. avgusta 2008 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive s skupnim trgom z uporabo členov [107 PDEU in 108 PDEU] (Uredba o splošnih skupinskih izjemah) je treba razlagati tako, da se je „izvajanje projekta ali dejavnosti“ v smislu te določbe začelo, ko je bilo prvo naročilo opreme za ta projekt ali za to dejavnost dano s sprejetjem nepogojne in pravno zavezujoče zaveze pred vložitvijo prošnje za pomoč, in sicer ne glede na morebitne stroške odstopa od te zaveze.**
- 2. Člen 108(3) PDEU je treba razlagati tako, da se s to določbo od nacionalnega organa zahteva, da na lastno pobudo izterja pomoč, ki jo je dodelil na podlagi Uredbe št. 800/2008, če pozneje ugotovi, da pogoji, ki so določeni s to uredbo, niso bili izpolnjeni.**
- 3. Pravo Unije je treba razlagati tako, da nacionalni organ, če pomoč dodeli ob napačni uporabi Uredbe št. 800/2008, v korist prejemnika pomoči ne more ustvariti legitimnih pričakovanj glede zakonitosti te pomoči.**
- 4. Pravo Unije je treba razlagati tako, da je, če je nacionalni organ pomoč dodelil iz strukturnega sklada ob napačni uporabi Uredbe št. 800/2008, zastaralni rok, ki se uporabi za izterjavo nezakonite pomoči, štiriletni zastaralni rok, določen v členu 3(1) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti, če so izpolnjeni pogoji za uporabo te uredbe, v nasprotnem primeru pa rok, ki je določen z veljavnim nacionalnim pravom.**
- 5. Pravo Unije je treba razlagati tako, da mora nacionalni organ, kadar na lastno pobudo začne izterjavo pomoči, ki jo je napačno dodelil na podlagi Uredbe št. 800/2008, od prejemnika te pomoči zahtevati obresti v skladu s pravili veljavnega nacionalnega prava. V zvezi s tem**

člen 108(3) PDEU zahteva, da ta pravila omogočajo celovito izterjavo nezakonite pomoči in da se zato prejemniku te pomoči naloži plačilo obresti za celotno obdobje, v katerem je imel na voljo to pomoč, in sicer po obrestni meri, ki ustreza tisti, ki bi se uporabila, če bi si moral znesek zadevne pomoči v navedenem obdobju izposoditi na trgu.

Podpisi