



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MELCHIOR WATHELET
föredraget den 25 september 2018¹

Mål C-349/17

Eesti Pagar AS
mot
Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus,
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

(begäran om förhandsavgörande från Tallinna Ringkonnakohus (Appellationsdomstolen i Tallinn, Estland))

”Begäran om förhandsavgörande – Statligt stöd – Förordning (EG) nr 800/2008 – Stöd som har en stimulanseffekt – Inlämnande av en ansökan om stöd innan arbetet med projektet inleds – Bedömning av detta villkor – De nationella myndigheternas behörighet – Artikel 108.3 FEUF – Huruvida de nationella myndigheterna har en skyldighet att återkräva ett stöd som anses vara olagligt – Den allmänna unionsrättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar – Preskription – Europeiska kommissionen eller en nationell domstol har inte fattat något beslut – Fastställelse av den preskriptionstid som gäller för en nationell myndighets återkrav av ett olagligt stöd – Rättslig grund – Ränta – Huruvida det föreligger en skyldighet att kräva ränta – Rättslig grund – Tillämpningsföreskrifter”

1. Denna begäran om förhandsavgörande, som har framställts av Tallinna Ringkonnakohus (Appellationsdomstolen i Tallinn, Estland), väcker en rad viktiga och känsliga frågor rörande statligt stöd.
2. Begäran avser, för det första, tolkningen av artikel 8.2 i förordning (EG) nr 800/2008,² för det andra, medlemsstaternas skyldighet att återkräva olagligt stöd, för det tredje, den allmänna unionsrättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar, för det fjärde, den preskriptionstid som gäller för en medlemsstats återkrav av ett olagligt stöd och, för det femte, medlemsstaternas skyldighet att kräva ränta vid återkrav av ett olagligt stöd.
3. Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Eesti Pagar AS och, å andra sidan, Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus (Stiftelsen för utveckling av företagandet) (EAS) och Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (finans- och kommunikationsministeriet) (nedan kallat ministeriet). Målet rör lagenligheten av ett beslut av EAS, vilket fastställdes av ministeriet efter överklagande till högre instans av Eesti Pagar, om att från detta bolag återkräva ett belopp på 526 300 euro, jämte ränta, för det stöd som EAS tidigare hade betalat ut till Eesti Pagar.

1 Originalspråk: franska.

2 Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den [inre] marknaden enligt artiklarna [107] och [108] i [EUF-]fördraget (allmän gruppundantagsförordning) (EUT L 214, 2008, s. 3) (nedan kallad den allmänna gruppundantagsförordningen).

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

4. I artikel 3.1 första stycket i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95³ föreskrivs följande:

”Preskriptionstiden för att vidta åtgärder är fyra år från det att ... oegentlighet[en] ... begicks. Kortare preskriptionstider, dock inte under tre år, kan emellertid föreskrivas i de regler som gäller för vissa sektorer.”

5. Artikel 14.1 och 14.2 i förordning (EG) nr 659/1999⁴ har följande lydelse:

”1. Vid negativa beslut i fall av olagligt stöd skall kommissionen besluta att den berörda medlemsstaten skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att återkräva stödet från mottagaren (nedan kallat beslut om återkrav). Kommissionen skall inte återkräva stödet om detta skulle stå i strid med en allmän princip i [unions]rätten.

2. Det stöd som skall återkrävas enligt ett beslut om återkrav skall innefatta ränta med en lämplig räntesats som fastställs av kommissionen. Räntan skall betalas från det datum då det olagliga stödet stod till stödmottagarens förfogande till det datum då det har återbetalats.”

6. I artikel 15.1 i denna förordning föreskrivs följande:

”För kommissionens befogenheter att återkräva stöd skall en preskriptionstid på tio år gälla.”

7. I artikel 9 i förordning (EG) nr 794/2004⁵ föreskrivs följande:

”1. Om inte annat anges i ett särskilt beslut, ska den räntesats som ska användas för återkrav av statligt stöd som beviljats i strid med artikel [108.3] i [EUF-]fördraget vara en årlig procentsats som fastställs av kommissionen inför varje kalenderår.

2. Räntesatsen ska beräknas genom att 100 räntepunkter läggs till den ettåriga penningmarknadsräntan. Om sådana räntesatser inte finns tillgängliga ska penningmarknadsräntan på tre månader användas, och om den saknas, ska avkastningen på obligationer användas.

3. I avsaknad av tillförlitliga uppgifter om penningmarknaden eller avkastningen på obligationer eller jämförbara uppgifter eller under exceptionella omständigheter får kommissionen, i nära samarbete med de berörda medlemsstaterna, fastställa en räntesats för återkrav på grundval av en annan metod och med stöd av de upplysningar den förfogar över.

4. Räntesatsen för återkrav kommer att revideras en gång per år. Basräntan kommer att beräknas på grundval av den ettåriga penningmarknadsränta som tillämpades i september, oktober och november under ifrågavarande år. Den sålunda beräknade räntesatsen kommer att gälla under hela det påföljande året.

3 Rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska [unionens] finansiella intressen (EGT L 312, 1995, s. 1).

4 Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108] i [EUF-]fördraget (EGT L 83, 1999, s. 1).

5 Kommissionens förordning av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108] i [EUF-]fördraget (EUT L 140, 2004, s. 1).

5. För att ta hänsyn till stora och plötsliga variationer kommer en uppdatering dessutom att göras varje gång som genomsnittsräntan, beräknad på grundval av de tre föregående månaderna, avviker med mer än 15 % från den gällande räntesatsen. Denna nya räntesats träder i kraft den första dagen av den andra månaden efter de månader som användes för beräkningen.”

8. I artikel 11 i denna förordning anges följande:

”1. Den räntesats som skall tillämpas skall vara den räntesats som var tillämplig den dag då olagligt stöd först ställdes till mottagarens förfogande.

2. Räntan skall kapitaliseras fram till den dag då stödet har återbetalats. På den upplupna räntan från föregående år skall ränta löpa varje efterföljande år.

3. Den räntesats som avses i punkt 1 ska tillämpas under hela perioden fram till den dag då stödet har återbetalats. Om emellertid mer än ett år har gått mellan den dag då det olagliga stödet först ställdes till mottagarens förfogande och den dag då stödet återbetalades, ska räntesatsen beräknas på nytt årligen, med utgångspunkt från den gällande räntesatsen vid tidpunkten för den nya beräkningen.”

9. I artikel 101 i förordning (EG) nr 1083/2006⁶ föreskrivs följande:

”En finansiell korrigerings som görs av kommissionen skall inte påverka medlemsstatens skyldighet att återkräva medel enligt artikel 98.2 och att återkräva statligt stöd enligt artikel [107] i [EUF-]fördraget och enligt artikel 14 i [förordning nr 659/1999] ...”

10. I skäl 28 i den allmänna gruppundantagsförordningen anges följande:

”För att säkerställa att stödet är nödvändigt och fungerar som en stimulans till ytterligare utveckling av verksamheter eller projekt bör förordningen inte gälla stöd till verksamheter som stödmottagaren skulle bedriva även på rena marknadsvillkor. När det gäller stöd som omfattas av denna förordning och som beviljas små eller medelstora företag bör en sådan stimulans anses föreligga om det aktuella företaget har lämnat in en ansökan till medlemsstaten innan det börjat genomföra det understödda projektet eller de understödda verksamheterna. ...”

11. I artikel 8.1 och 8.2 i förordningen föreskrivs följande:

”1. Denna förordning ska endast undanta stöd som har en stimulansseffekt.

2. Stöd som beviljas små och medelstora företag och som omfattas av denna förordning ska anses ha stimulansseffekt om stödmottagaren har lämnat in en ansökan om stöd till den berörda medlemsstaten innan arbetet med projektet eller verksamheten inleds.”

⁶ Rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 (EUT L 210, 2006, s. 25).

12. I artikel 125 i förordning (EU) nr 1303/2013,⁷ under rubriken ”Den förvaltande myndighetens uppgifter”, har punkterna 4 och 5 följande lydelse:

”4. När det gäller det operativa programmets ekonomiska förvaltning och kontroll ska den förvaltande myndigheten göra följande:

a) Kontrollera att medfinansierade varor och tjänster ... överensstämmer med tillämplig lagstiftning, samt med det operativa programmet och villkoren för stöd till insatsen.

...

c) Införa effektiva och proportionella bestämmelser om bedrägeribekämpning med beaktande av konstaterade risker.

...

5. De kontroller som avses i punkt 4 första stycket led a ska omfatta följande förfaranden:

a) Administrativa kontroller av varje ansökan om betalning som lämnas in av stödmottagarna.

b) Kontroller på plats av enskilda insatser.

Intervallerna för och omfattningen av kontrollerna på plats ska stå i proportion till det offentliga stöd som tilldelats en verksamhet och den risknivå som revisionsmyndigheten konstaterat för förvaltnings- och kontrollsystemen i sin helhet vid dessa kontroller och revisioner.”

13. I artikel 143.1 och 143.2 i denna förordning, som har rubriken ”Medlemsstaternas finansiella korrigeringar”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska ha det huvudsakliga ansvaret för att utreda oriktigheter för att göra de nödvändiga finansiella korrigeringar och återkraven. ...

2. Medlemsstaterna ska göra de finansiella korrigeringar som krävs i samband med att enskilda eller systembetingade oriktigheter upptäcks i insatser eller operativa program. Finansiella korrigeringar innebär att det offentliga stödet till en insats eller ett operativt program ställs in helt eller delvis. ...”

14. I artikel 2 led 23 i förordning (EU) nr 651/2014⁸ finns följande definition:

”*inledande av arbeten*: antingen inledandet av bygg- och anläggningsarbeten som avser investeringen eller det första bindande åtagandet att beställa utrustning eller ett annat åtagande som gör investeringen oåterkallelig, beroende på vilket som inträffar först, markförvärv och förberedande arbeten såsom att erhålla tillstånd och utföra genomförbarhetsstudier anses inte som inledande av arbeten; vid företagsförvärv avses med inledande av arbeten tidpunkten för förvärv av de tillgångar som direkt hänför sig till den förvärvade anläggningen.”

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 2013, s. 320).

⁸ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i [EUF-]fördraget (EUT L 187, 2014, s. 1).

15. I artikel 29 i förordning (EU) 2015/1589,⁹ under rubriken ”Samarbete med nationella domstolar”, har punkt 1 följande lydelse:

”Vid tillämpning av artiklarna 107.1 och 108 i EUF-fördraget får medlemsstaternas domstolar från kommissionen begära upplysningar som den förfogar över eller yttranden i frågor som gäller tillämpningen av reglerna om statligt stöd.”

16. I punkt 38 i riktlinjerna för statligt regionalstöd för 2007–2013 (2006/C 54/08) (EUT C 54, 2006, s. 13) påpekas följande:

”Det är viktigt att se till att regionalstödet faktiskt har en stimulans effekt som uppmuntrar till investeringar som annars inte hade gjorts i stödområdena. Därför får stöd ges enligt stödordningar bara om stödmottagaren har lämnat in en ansökan om stöd och den myndighet som ansvarar för att administrera stödordningen senare har bekräftat skriftligen (39) att projektet, efter en noggrann kontroll, i princip anses uppfylla villkoren för stödberättigande i stödordningen innan arbetet med projektet inleds (40). Alla stödordningar skall innehålla en uttrycklig hänvisning till båda villkoren (41). När det gäller stöd för särskilda ändamål måste den behöriga myndigheten ha utfärdat en avsiktsförklaring, förenad med villkoret att kommissionen godkänner åtgärden, om att bevilja stöd innan arbetet med projektet inleds. Om arbetet påbörjas innan de villkor som fastställs i denna punkt har uppfyllts kommer projektet inte att vara stödberättigat.”

17. I fotnot 40 (fotnot 39 i den estniska språkversionen) i dessa riktlinjer anges följande:

”Med ’arbetets början’ avses antingen inledningen av bygg- och anläggningsarbetena eller det första bindande åtagandet att beställa utrustning, men inte preliminära genomförbarhetsstudier.”

18. I punkterna 16, 20 och 41 i kommissionens tillkännagivande om nationella domstolars tillämpning av reglerna om statligt stöd (2009/C 85/01) (EUT C 85, 2009, s. 1) anges följande:

”16. Nationella rättsliga förfaranden i frågor om statligt stöd kan ibland gälla tillämpligheten av en gruppundantagsförordning eller en befintlig eller godkänd stödordning. När det gäller om en sådan förordning eller stödordning är tillämplig eller inte, kan den nationella domstolen endast bedöma om alla villkor i förordningen eller stödordningen är uppfyllda. Om så inte är fallet, kan domstolen inte bedöma om en stödåtgärd är förenlig, eftersom kommissionen ensam är behörig att göra sådana bedömningar.

...

20. Kommissionens huvudsakliga roll är att granska om planerade stödåtgärder är förenliga med den [inre] marknaden enligt kriterierna i artikel [107.2] och [107.3] i [EUF-]fördraget. Kommissionen är ensam behörig att bedöma förenligheten, men [unions]domstolarna kan ompröva kommissionens bedömning. Enligt EG-domstolens fasta rättspraxis har nationella domstolar inte behörighet att förklara en statlig stödåtgärd förenlig med artikel [107.2] eller [107.3] i [EUF-]fördraget.

...

41. För att kunna uppfylla sin skyldighet att återkräva olaglig ränta måste de nationella domstolarna fastställa det räntebelopp som ska återkrävas. Följande principer gäller i detta sammanhang:

a) Som utgångspunkt används det nominella stödbeloppet.

⁹ Rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 248, 2015, s. 9, och rättelse i EUT L 159, 2016, s. 23).

- b) När de nationella domstolarna fastställer tillämplig ränta och beräkningsmetod bör de komma ihåg att en nationell domstols återkrav av olaglig ränta har samma syfte som kommissionens återkrav av ränta enligt artikel 14 i [förordning nr 659/1999]. Dessutom har krav på återbetalning av olaglig ränta sin grund i [unions]rätten, närmare bestämt artikel [108.3 FEUF]. ...
- c) Kommissionen anser att den nationella domstolens ränteberäkningsmetod inte får vara mindre sträng än vad som anges i tillämpningsförordningen för att garantera förenlighet med artikel 14 i [förordning nr 659/1999] och för att uppfylla kravet på effektivitet. Därför ska den olagliga räntan beräknas som sammansatt ränta och den tillämpliga räntan får inte vara lägre än referensräntan.
- d) Kommissionen anser också att principen om likvärdighet medför att om den nationella ränteberäkningsmetoden är strängare än den metod som anges i tillämpningsförordningen, så måste den nationella domstolen tillämpa de strängare nationella bestämmelserna även på krav som grundas på artikel [108.3 FEUF].
- e) Räntan ska alltid beräknas från och med den dag då det olagliga stödet ställdes till stödmottagarens förfogande. Den sista dagen som ska ingå i beräkningen beror på situationen vid den tidpunkt då den nationella domen utfärdas. ...”

B. Estnisk rätt

19. I 26 § femte och sjätte styckena i *Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadus* (lagen om strukturstöd för perioden 2007–2013) (nedan kallad STS),¹⁰ med rubriken ”Återkrav av stöd”, föreskrevs följande:

”(5) Beslut om återkrav kan antas senast den 31 december 2025. I fall som regleras av artikel 88 i [förordning nr 1083/2006] kan beslut om återkrav antas fram till dess att fristen som fastställts av regeringen för lagring av handlingar har löpt ut.

(6) Regeringen fastställer förutsättningarna och förfarandet för återkrav och återbetalning av stödet.”

20. I 28 § första–tredje styckena i denna lag, med rubriken ”Ränta och dröjsmålsränta”, anges följande:

”(1) Ränta ska betalas på utestående belopp av ett stöd som ska återbetalas på grundval av 26 § första och andra styckena i denna lag. Räntesatsen på det utestående beloppet av stödet som ska återbetalas är Euribor 6 månader med tillägg av 5 procent årligen. Räntan beräknas för en period på 360 dagar.

(1¹) Ränta ska inte betalas om återbetalningskravet avser en vinst och om stödmottagaren har uppfyllt sin skyldighet att lämna uppgifter om den vinst som projektet har gett upphov till enligt förfarandet som fastställs i 21 § andra stycket i denna lag.

(2) Ränta beräknas från den dag då beslutet om återkrav träder i kraft, varvid räntesatsen som tillämpas är den som gällde på den sista arbetsdagen i den kalendermånad som föregick den månad då beslutet antogs. Om ett brott har begåtts vid ansökan om eller användning av stödet beräknas ränta från dagen då stödet utbetalades, varvid räntesatsen som gällde på denna dag läggs till grund för beräkningen.

(3) Ränta beräknas fram till dagen då stödet har återbetalats, dock inte längre än fram till förfallodagen för återbetalning och, om anstånd har beviljats, fram till den slutliga förfallodagen för återbetalningen. ...”

¹⁰ Lagen antogs den 7 december 2006 och trädde i kraft den 1 januari 2007 (RT I 2006, 59, 440; RT I, 03.02.2011, 3), i den lydelse som var i kraft från den 1 januari 2012 till den 30 juni 2014.

21. I 11 § första stycket i määrus nr 278 ”Toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning toetuse andmisel ja kasutamisel toimunud rikkumisest teabe edastamise tingimused ja kord” (dekret nr 278 av den 22 december 2006 om förutsättningar och förfarande för återkrav och återbetalning av stöd och för överföring av information om en oegentlighet som har skett i samband med beviljande och användning av stöd),¹¹ som har rubriken ”Återkrav av stöd”, föreskrivs följande:

”Beslut om återkrav av stöd är ett skönsmässigt beslut och ska antas inom 45 kalenderdagar eller, vid ett återkrav som avser ett belopp som överstiger 127 823 euro, inom 90 kalenderdagar, beräknat från dagen då grunderna för återkravet blir kända. I fall då det är motiverat kan fristen för att anta beslutet förlängas med en skälig tidsperiod.”

22. 1 § i määrus nr 44 ”Tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetamise tingimused ja kord” (ministerdekret nr 44 av den 4 juni 2008 om förutsättningar och förfarande för främjande av teknikinvesteringar i industriföretag (vilket trädde i kraft den 15 juni 2008) (RTL 2008, 48, 658; RT I, 4.1.2013, 9) (nedan kallat dekret nr 44)) har rubriken ”Tillämpningsområde”, och i artikeln föreskrivs bland annat följande:

”(1) Förutsättningarna och förfarandet för främjande av teknikinvesteringar i industriföretag (nedan kallad åtgärden) ska fastställas i syfte att genomföra målen som främjar ’företagens innovationsförmåga och tillväxtkapacitet’ inom det prioriterade området av det operativa programmet ’förbättring av det ekonomiska klimatet’.

(2) Med hänvisning till åtgärden kan följande beviljas: 1) regionalt stöd, som beviljas i enlighet med bestämmelserna i [den allmänna gruppundantagsförordningen], och som omfattas av bestämmelserna i samma förordning och 34² § i konkurentsiseadus (konkurrenslagen) ...”

II. Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

23. Eesti Pagar ingick den 28 augusti 2008 ett köpeavtal, enligt vilket bolaget förpliktade sig att förvärva en produktionslinje för form- och toastbröd från bolaget Kauko-Telko Oy till ett pris av 2 770 000 euro. Enligt villkoren i avtalet trädde det i kraft efter betalningen av den första förskottsbetalningen på 5 procent, vilket skedde den 3 september 2008.

24. Den 29 september 2008 ingick Eesti Pagar ett leasingavtal med bolaget Nordea Finance Estonia AS. Därefter ingick parterna den 13 oktober 2008 ett trepartsavtal om köp, genom vilket Kauko-Telko förpliktade sig att sälja denna produktionslinje för bröd till Nordea Finance Estonia, som förpliktade sig att leasa denna till Eesti Pagar. Avtalet trädde i kraft vid undertecknandet.

25. Den 24 oktober 2008 ingav Eesti Pagar, med stöd av 1 § i dekret nr 44, en ansökan om stöd till EAS för förvärv och installation av nämnda produktionslinje för bröd. Genom beslut av den 10 mars 2009 biföll EAS ansökan och beviljade ett belopp på 526 300 euro.

26. Den 8 januari 2014 fattade EAS ett beslut om att återkräva stödet från Eesti Pagar, jämte sammansatt ränta på 98 454 euro för tiden från dagen för utbetalningen av stödet till dagen för beslutet om återkrav. Enligt detta beslut hade en efterhandskontroll som genomfördes i december 2012 avslöjat förekomsten av köpeavtalet av den 28 augusti 2008, vilket hade ingåtts innan ansökan om stöd ingavs till EAS, vilket innebar att den stimulanseffekt som krävs enligt artikel 8.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen inte kunde styrkas.

¹¹ Dekretet trädde i kraft den 1 januari 2007 (RT I 2006, 61, 463; RT I, 05.07.2011, 20) och antogs bland annat med stöd av 26 § 6 STS, i den lydelse som var i kraft från den 1 januari 2012 till den 28 augusti 2014.

27. Den 10 februari 2014 överklagade AS Eesti Pagar beslutet om återkrav till ministeriet, genom ett överklagande till högre instans. Överklagandet ogillades genom Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi käskkiri nr 14–0003 Vaideotsus (ministeriets beslut nr 14–0003) av den 21 mars 2014.

28. Den 21 april 2014 väckte Eesti Pagar talan vid Tallinna Halduskohus (Förvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland) och yrkade i första hand att EAS beslut om återkrav och ministeriets bekräftande beslut skulle ogiltigförklaras, i andra hand, att det skulle fastställas att besluten var rättsstridiga såvitt avsåg återkravet av stödet och, i tredje hand, att besluten skulle ogiltigförklaras såvitt avsåg begärd ränta. Genom dom av den 17 november 2014 ogillade nämnda domstol talan i sin helhet.

29. Den 16 december 2014 överklagade Eesti Pagar nämnda dom till den hänskjutande domstolen, vilken ogillade överklagandet genom dom av den 25 september 2015.

30. Den 26 oktober 2015 fullföljde Eesti Pagar sin talan och överklagade till Riigikohus (Högsta domstolen, Estland), vilken genom dom av den 9 juni 2016 delvis biföll överklagandet och upphävde den hänskjutande domstolens dom och ogiltigförklarade punkt 1.1 i beslutet om återkrav, liksom den del av punkt 1.2 som avsåg räntan, vilken skulle beräknas utifrån summan av den sammansatta ränta som beräknats i enlighet med punkt 1.1. I övrigt återförvisade den målet till den hänskjutande domstolen för en ny prövning. Den dom som Riigikohus (Högsta domstolen) meddelade grundar sig särskilt på följande överväganden:

- Ett bindande åtagande om att köpa utrustning som görs innan ansökan om stöd inges utesluter inte att en stimulans effekt föreligger, när köparen utan alltför stora svårigheter kan frånträda avtalet om stöd nekas, vilket inte framstår som uteslutet i förevarande fall.
- Det finns inte någon bestämmelse i unionsrätten som uttryckligen och med tvingande verkan förpliktar medlemsstaterna att återkräva ett stöd utan något beslut från kommissionen. Myndigheterna i medlemsstaten kan därför skönsmässigt besluta om huruvida sådant stöd ska återkrävas på initiativ av medlemsstaten.
- I samband med återkrav av ett stöd på medlemsstatens initiativ, ska det göras en skönsmässig bedömning med beaktande av stödmottagarens berättigade förväntningar, förväntningar som kan uppstå till följd av de åtgärder som en nationell myndighet vidtar.
- Även om det i förevarande fall inte är säkert att den preskriptionstid på fyra år som föreskrivs i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 är tillämplig vid återkrav av strukturellt stöd som betalats ut av medlemsstaten, kan den preskriptionstid på tio år som föreskrivs i artikel 15.1 i förordning nr 659/1999 under alla omständigheter inte tillämpas när kommissionen inte har fattat något beslut om återkrav av ett stöd.
- Varken estnisk rätt eller unionsrätten ger någon rättslig grund för att kräva ränta för perioden från det att stödet utbetalades till dess att det återkrävs, bland annat eftersom artiklarna 9 och 11 i förordning nr 794/2004, enligt artikel 14.2 första meningen i förordning nr 659/1999, endast avser ränta hänförlig till ett stöd som ska återkrävas enligt ett beslut av kommissionen och eftersom artiklarna 4.2 och 5.1 b i förordning nr 2988/95 inte föreskriver någon skyldighet att betala ränta utan förutsätter att en sådan skyldighet föreskrivs i unionens eller medlemsstaternas rättsakter.

31. Inom ramen för det förfarande som sålunda återupptogs vid den hänskjutande domstolen, har Eesti Pagar bland annat hävdats att de avtal som bolaget hade ingått den 28 augusti, den 29 september och den 13 oktober 2008 inte var bindande, eftersom bolaget enkelt skulle ha kunnat få avtalen att upphöra, mot en låg kostnad för att frånträda dessa, om stöd nekades. Projektet skulle inte ha genomförts utan det sökta stödet och EAS borde i sak ha undersökt dess stimulans effekt.

32. Bolaget har även hävdade att EAS kände till ingåendet av dessa avtal när ansökan om stöd ingavs och att det var en företrädare för EAS som hade rekommenderat att avtalen skulle ingås innan nämnda ansökan ingavs. Genom att bevilja det sökta stödet skapade således EAS berättigade förväntningar hos bolaget om att stödet var lagenligt.

33. Vidare har Eesti Pagar gjort gällande att det inte finns någon skyldighet för EAS att återkräva stödet, och i andra hand att återkravet av stödet är preskriberat enligt 11 § första stycket i dekret nr 278 och 26 § sjätte stycket STS, eller rent av artikel 3.1 i förordning nr 2988/95, och att den ränta som begärs strider mot 27 § första stycket och 28 § första–tredje styckena STS.

34. EAS och ministeriet anser att ansökan om stöd inte uppfyllde villkoren i artikel 8.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen och att EAS, enligt bland annat artikel 101 i förordning nr 1083/2006, var skyldig att kräva att Eesti Pagar skulle återbetala stödet.

35. EAS har bestritt att den vid prövningen av ansökan skulle ha känt till de avtal som Eesti Pagar hade ingått den 28 augusti, den 29 september och den 13 oktober 2008 och att den skulle ha rekommenderat att avtalen ingicks. Den har därför inte skapat några berättigade förväntningar hos bolaget. Ministeriet anser att i vilket fall som helst kan varken stödmottagarens goda tro eller ett administrativt organs beteende medföra en befrielse från skyldigheten att återbetala ett olagligt stöd.

36. Enligt EAS och ministeriet är preskriptionstiden på tio år som föreskrivs i artikel 15.1 i förordning nr 659/1999 tillämplig, i vart fall analogt, på det aktuella fallet och skyldigheten att betala ränta följer av artiklarna 11.2 och 14.2 i samma förordning.

37. Den 30 december 2016 ingav kommissionen ett yttrande till den hänskjutande domstolen i egenskap av sakkunnig (*amicus curiae*) i enlighet med artikel 29.1 i förordning 2015/1589.

38. Den hänskjutande domstolen har påpekat, för det första, att även om den, enligt en regel i nationell rätt enligt vilken domstolar som inte dömer i sista instans måste följa en högre domstols bedömning, är bunden av Riigikohus (Högsta domstolens) dom av den 9 juni 2016 såvitt denna dom innehåller dess ståndpunkt rörande tolkningen och tillämpningen av rätten, framgår det av EU-domstolens praxis att förekomsten av en sådan regel inte får medföra att den hänskjutande domstolen berövas den i artikel 267 FEUF föreskrivna möjligheten att hänskjuta frågor om tolkningen av unionsrätten till EU-domstolen.

39. För det andra är den hänskjutande domstolen osäker på om den analys som Riigikohus (Högsta domstolen) gjorde, enligt vilken det var möjligt att bedöma frågan huruvida den person som ingett en ansökan för att erhålla stöd utan alltför stora svårigheter skulle kunna frånträda avtalen om personen nekades stöd, även gäller den bedömning av stimulans effekten som ska göras av medlemsstaten på grundval av den allmänna gruppundantagsförordningen. Den är även osäker på huruvida myndigheten i medlemsstaten är behörig att i sak bedöma frågan huruvida stödet har en stimulans effekt.

40. För det tredje anser den hänskjutande domstolen att det inte framgår klart av EU-domstolens praxis om en medlemsstat, när den fattar beslut om att återkräva ett olagligt stöd utan att kommissionen har fattat något beslut med den innebörden, får stödja sig på de nationella förvaltningsprocessrättsliga principerna och beakta de berättigade förväntningar hos stödmottagaren som den nationella myndigheten har gett upphov till.

41. För det fjärde anser den hänskjutande domstolen att det fortfarande även råder osäkerhet om det, med avseende på ett beslut om återkrav av ett olagligt stöd som fattats av en myndighet i en medlemsstat, ska hänvisas till preskriptionstiden på fyra år som föreskrivs i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 eller till preskriptionstiden på tio år som föreskrivs i artikel 15.1 i förordning nr 659/1999.

42. För det femte har den hänskjutande domstolen angett att även om Riigikohus (Högsta domstolen) delvis avgjorde tvisten vad beträffar ränta och ogiltigförklarade beslutet om återkrav i den mån som Eesti Pagar däri ålades att betala ränta, är det, för att avgöra målet, fortfarande nödvändigt att känna till de villkor som unionsrätten uppställer för betalning av ränta vid återkrav av ett olagligt stöd på initiativ av en medlemsstat.

43. I EU-domstolens praxis har det inte på ett tillräckligt tydligt sätt avgjorts huruvida myndigheten i medlemsstaten, när den återkräver ett olagligt stöd på eget initiativ, är skyldig att stödja sig på de mål som anges i artikel 108.3 FEUF, oberoende av de bestämmelser i nationell rätt som är tillämpliga för att kräva ränta, och att beräkna räntan i enlighet med artiklarna 9 och 11 i förordning nr 794/2004.

44. Mot denna bakgrund beslutade Tallinna Ringkonnakohus (Appellationsdomstolen i Tallinn) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Ska artikel 8.2 i [den allmänna gruppundantagsförordningen] tolkas på så sätt att ’arbetet med projektet eller verksamheten’ inom ramen för denna bestämmelse anses ha inletts om verksamheten som stödet avser [bland annat] består i anskaffning av en anläggning och köpeavtal för den aktuella anläggningen har ingåtts? Har de nationella myndigheterna behörighet att bedöma ett åsidosättande av kriteriet som fastställs i nämnda bestämmelse på grundval av kostnaderna för att frånträda ett avtal som inte uppfyller kravet på stimulansseffekt? Om de nationella myndigheterna har en sådan behörighet: Hur stora måste kostnaderna (i procent) som orsakas av ett frånträde från avtalet vara för att det ska vara möjligt att utgå från att de är tillräckligt marginella för att kravet på stimulansseffekt ska vara uppfyllt?
- 2) Är en nationell myndighet skyldig att återkräva ett olagligt stöd som den har beviljat även om Europeiska kommissionen inte har meddelat ett beslut med motsvarande innebörd?
- 3) Kan ett stöd som beviljats av en nationell myndighet på grundval av det felaktiga antagandet att det är fråga om ett stöd som uppfyller kraven för gruppundantaget (medan det i själva verket är fråga om ett olagligt stöd) medföra att en berättigad förväntning uppstår hos mottagarna av stödet? Är det tillräckligt att den nationella myndigheten när den beviljar det olagliga stödet känner till omständigheterna som leder till att stödet inte omfattas av gruppundantaget för att en berättigad förväntning ska uppstå hos mottagarna av stödet?

Om föregående fråga ska besvaras jakande måste allmänintresset och den enskildes intresse vägas mot varandra. Är det inom ramen för en sådan avvägning av betydelse huruvida Europeiska kommissionen har utfärdat ett beslut med avseende på det aktuella stödet, i vilket kommissionen har fastställt att stödet är oförenligt med den [inre] marknaden?

- 4) Vilken preskriptionsfrist gäller för en nationell myndighets återkrav av ett olagligt stöd? Är denna frist 10 år, alltså tidsperioden efter vilken stödet enligt artiklarna 1 och 15 i [förordning nr 659/1999] blir ett befintligt stöd och inte längre kan krävas tillbaka, eller 4 år enligt artikel 3.1 i [förordning nr 2988/95]?

Vilken är den rättsliga grunden för ett sådant återkrav om stödet beviljats från en strukturfond: artikel 108.3 [FEUF], eller [förordning nr 2988/95]?

- 5) Om en nationell myndighet kräver tillbaka ett olagligt stöd, är den då även skyldig att kräva ränta från mottagaren av det olagliga stödet? Om denna fråga ska besvaras jakande, vilka regler ska tillämpas på räntebereäkningen – bland annat med avseende på räntesatsen och tidsperioden som beräkningen avser?”

III. Förfarandet vid domstolen

45. Skriftliga yttranden har ingetts av Eesti Pagar, den estniska och den grekiska regeringen samt kommissionen. EAS och alla nämnda parter, utom den grekiska regeringen, yttrade sig vid förhandlingen den 18 juni 2018.

IV. Bedömning

A. Bakgrund till det nationella målet

1. Sammanfattning av parternas synpunkter

46. Kommissionen har påpekat att den hänskjutande domstolen inte har kommit fram till någon slutgiltig slutsats avseende, för det första, huruvida de ingångna avtalen var bindande, för det andra, huruvida EAS kände till att dessa avtal hade ingåtts vid bedömningen av ansökan om stöd och, slutligen, huruvida EAS hade rekommenderat Eesti Pagar att ingå dessa avtal.

47. Kommissionen har uppgett att den av domen av den 9 juni 2016 från Riigikohus (Högsta domstolen) och av begäran om förhandsavgörande har utläst dels att åtminstone trepartsavtalet om köp av den 13 oktober 2008 utgjorde ett bindande åtagande, dels att den hänskjutande domstolen utgick från antagandet att EAS kände till att avtalen ingåtts, men inte hade rekommenderat Eesti Pagar att ingå dessa.

48. Enligt Eesti Pagar var det avtal som ingicks den 28 augusti 2008 i själva verket endast ett föravtal och inte ett slutgiltigt bindande avtal, eftersom avtalet, enligt båda parter, inte skulle träda i kraft om EAS inte beviljade det sökta stödet. Det ska anses utrett att den kostnad som bolaget har haft för att frigöra sig från det förhållande som uppstod på grundval av detta föravtal endast uppgick till 5 procent av totalpriset i avtalet, ett belopp som Eesti Pagar hade betalat innan det ingav ansökan om stöd.

49. Vad beträffar det leasingavtal som ingicks den 29 september 2008, anser Eesti Pagar att det framgår av lydelsen i detta avtal att de skyldigheter som följer därav, i motsats till vad den hänskjutande domstolen har gjort gällande, skulle börja gälla först när en rad villkor var uppfyllda. Enligt dessa villkor började detta avtal att gälla först den 7 november 2008 och således efter ingivandet av ansökan om stöd.

50. Eesti Pagar har framhållit att det avtal som ingicks den 13 oktober 2008 inte gav upphov till någon skyldighet för bolaget och avsåg inte något annat än det avtal som ingicks den 28 augusti 2008. Vidare hänvisade inte EAS till detta avtal i beslutet om återkrav eller i det anhängiga målet vid den hänskjutande domstolen.

51. Bolaget har vidare hävdade att det framgår av en rad bevis att EAS kände till dessa avtal och hade rekommenderat bolaget att ingå dessa innan ansökan om stöd ingavs.

2. Bedömning

52. Det står klart att i samband med en begäran om förhandsavgörande ankommer det enbart på den hänskjutande domstolen att göra faktiska konstateranden, vilka EU-domstolen inte kan ändra (vilket Eesti Pagar önskar i förevarande fall).

53. Jag anser (i likhet med kommissionen) att den hänskjutande domstolen ännu inte verkar ha kommit fram till någon slutgiltig slutsats avseende, för det första, huruvida de avtal som ingicks den 28 augusti, den 29 september och den 13 oktober 2008 var bindande,¹² för det andra, huruvida EAS kände till att dessa avtal tidigare hade ingåtts vid bedömningen av ansökan om stöd och, slutligen, huruvida EAS hade rekommenderat Eesti Pagar att ingå dessa avtal innan ansökan om stöd ingavs.¹³

54. Detta underlättar visserligen inte EU-domstolens uppgift eftersom det, såsom framgår av rättspraxis, är önskvärt och ”i vissa fall [kan] vara lämpligt att sakförhållandena är klarlagda och att de frågor som uteslutande skall bedömas enligt nationell rätt är avgjorda när ärendet hänskjuts till domstolen”.¹⁴

55. För att ge den hänskjutande domstolen användbara svar ska jag hursomhelst bedöma vart och ett av dessa antaganden, i synnerhet antagandena om att EAS kände till dessa avtal och rekommenderade Eesti Pagar att ingå dessa innan bolaget ingav sin ansökan.

B. Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning

1. Sammanfattning av parternas synpunkter

56. Eesti Pagar har hävdat att Riigikohus (Högsta domstolen) genom sin dom av den 9 juni 2016 avgjorde merparten av tvisten på nationell nivå, vilket medför att tolkningsfrågorna, på grund av det stadium i förfarandet då de har aktualiserats, inte kan tas upp till sakprövning och saknar relevans, med undantag av den fjärde frågan. Riigikohus (Högsta domstolen) angav själv i nämnda dom att en begäran om förhandsavgörande från EU-domstolen endast kunde vara relevant såvitt avser frågan om preskription.

57. Bolaget anser vidare att den första frågan inte i sig är relevant och att den vilar på det felaktiga antagandet att kravet på en stimulans effekt inte är uppfyllt, att den andra frågan snarare borde avse huruvida det finns en rättslig grund för en skyldighet för en medlemsstat att återkräva ett stöd på eget initiativ, att den tredje frågan utgår från en ofullständig beskrivning av de faktiska omständigheterna, eftersom EAS rekommenderade bolaget att ingå avtalen av den 28 augusti, den 29 september och den 13 oktober 2008, och att den fjärde frågan borde kompletteras, i den meningen att den avser återkrav av ett stöd på initiativ av en nationell myndighet och vilar på det felaktiga antagandet att en skyldighet att återkräva stöd följer av artikel 108.3 FEUF.

2. Bedömning

58. Jag vill påpeka att Riigikohus (Högsta domstolen) i nämnda dom upphävde den hänskjutande domstolens tidigare dom och ogiltigförklarade delar av det omtvistade beslutet på grundval av bland annat tolkningen av flera bestämmelser i unionsrätten, utan att denna högsta domstolsinstans hade hänskjutit en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen. Kommissionen, som har deltagit i det

12 I punkt 20 i Riigikohus (Högsta domstolen) dom anges att ”[d]omstolarna har tillräckligt motiverat sitt konstaterande att klaganden, innan vederbörande ingav en ansökan om stöd den 24 oktober 2008, gjorde ett bindande åtagande om att anskaffa utrustning. Även om det antas att det bilaterala köpeavtalet av den 28 augusti 2008 var förenat med villkor enligt den föregående skriftväxlingen mellan parterna [hänvisning till handlingarna i målet], finns det inte någon hänvisning till något villkor i det trepartsavtal om köp som ingicks den 13 oktober 2008 med leasinggivarens medverkan”.

13 Den hänskjutande domstolen hörde vittnena vid förhandlingen den 11 april 2017, men kom inte fram till någon slutgiltig slutsats i denna fråga (se förhandlingsprotokollet av den 11 april 2017).

14 Se dom av den 10 mars 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association m.fl. (36/80 och 71/80, EU:C:1981:62, punkt 6), och dom av den 16 juli 1992, Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, punkt 26). Se även dom av den 30 mars 2000, JämO (C-236/98, EU:C:2000:173, punkt 31).

nationella målet i egenskap av sakkunnig (*amicus curiae*) i enlighet med den begäran som den hänskjutande domstolen framställde enligt artikel 29.1 i förordning 2015/1589, har både vid den hänskjutande domstolen och vid EU-domstolen ifrågasatt nästan samtliga bedömningar av unionsrätten som Riigikohus (Högsta domstolen) har gjort.

59. Även om den hänskjutande domstolen har påpekat att den, enligt estnisk rätt, måste följa den tolkning och tillämpning av rätten som Riigikohus (Högsta domstolen) har gjort, anser den att detta inte får medföra att den berövas den i artikel 267 FEUF föreskrivna möjligheten att hänskjuta frågor om tolkningen av unionsrätten till EU-domstolen. Dess begäran grundar sig således huvudsakligen på de tvivel som den hyser avseende den tolkning av unionsrätten som Riigikohus (Högsta domstolen) har gjort.

60. En lägre domstolsinstans behåller förvisso i en sådan situation i princip möjligheten att ställa tolkningsfrågor till EU-domstolen,¹⁵ men för att de frågor som ställs inte ska vara hypotetiska krävs det att målet ännu inte har avgjorts slutligt genom den dom som meddelades av den högsta domstolsinstansen i Estland.

61. Enligt min mening framgår det klart av beslutet om hänskjutande att det nationella målet fortfarande till fullo är underställt den hänskjutande domstolens prövning vad beträffar de ämnen som tolkningsfrågorna 1–4 avser.

62. Beträffande den femte frågan rörande ränta, har den hänskjutande domstolen själv påpekat att Riigikohus (Högsta domstolen) delvis avgjorde tvisten i det nationella målet, genom att ogiltigförklara beslutet om återkrav i den del Eesti Pagar ålades att betala ränta. Den hänskjutande domstolen anser dock att det, för att avgöra det mål som är anhängigt vid den, fortfarande är nödvändigt att få klarlagt vilka villkor som unionsrätten uppställer för betalning av ränta vid återkrav av ett olagligt stöd på initiativ av en medlemsstat.

63. Under alla omständigheter anser jag (i likhet med kommissionen) att Riigikohus (Högsta domstolen) i sin dom av den 9 juni 2016 framhöll att den hänskjutande domstolen fortfarande måste ta ställning till frågan om ränteberekening, vilket således inte utesluter att den ränta som ogiltigförklarades fastställs på nytt, om kommissionen skulle fatta ett beslut om att återkräva stödet.

C. Den första tolkningsfrågan: Stödets stimulanseffekt

1. Sammanfattning av parternas synpunkter

64. Eesti Pagar anser att det framgår klart av omständigheterna i målet och av den bevisning som har lagts fram att stödet har haft en stimulanseffekt. Bolaget har framhållit att det inte skulle ha genomfört projektet utan detta stöd, att det inte hade ingått något avtal som var slutgiltigt bindande innan ansökan ingavs och att det vid bedömningen av huruvida ett avtal är bindande ska tas hänsyn till möjligheten att frånträda avtalet och den marginella kostnad som det skulle medföra.

65. Det är däremot inte möjligt att stödja sig på en fotnot i riktlinjerna, vilka inte är bindande, för att hävda att stödet inte hade någon stimulanseffekt. Under alla omständigheter kan man inte utgå från ett formellt synsätt, och man bör göra en detaljerad bedömning av huruvida det är svårt att frånträda avtalen eller ej.

¹⁵ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punkterna 25–32).

66. Eftersom den sammanfattande handlingen, som finns på kommissionens forum för ”Vanliga frågor”, riktar sig till de nationella myndigheter som ansvarar för att tillämpa den allmänna gruppundantagsförordningen, ankommer det på dessa myndigheter att göra denna detaljerade bedömning av huruvida arbetet har påbörjats, en bedömning som dessutom skiljer sig från bedömningen av huruvida ett stöd är förenligt med den inre marknaden. Den grekiska regeringen delar denna bedömning.

67. Eesti Pagar anser följaktligen att när kommissionen i förevarande fall har hävdats att den sammanfattande handlingen inte kan användas som referensdokument, intar den en ståndpunkt som strider mot de allmänna rättsprinciperna om skydd för berättigade förväntningar, om klarhet och om rättssäkerhet och åsidosätter bolagets rätt till god förvaltning, som föreskrivs i artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

68. Eesti Pagar undrar slutligen huruvida det mål som eftersträvas genom artikel 8.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen skulle kunna uppnås om den nationella myndighetens behörighet var begränsad till ett rent faktiskt konstaterande av huruvida ett avtal har ingåtts före ingivandet av ansökan om stöd.

69. Den estniska regeringen anser att den behöriga myndigheten i medlemsstaten, vid bedömningen av stimulanseffekten, endast får hänvisa till det kronologiska villkoret för stimulanseffekt som föreskrivs i artikel 8.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen, vilket består i att arbetet med projektet eller verksamheten får inledas först efter det att ansökan om stöd har ingetts. Denna myndighet har inte möjlighet att bedöma andra omständigheter, bland annat frågan vilka kostnader som är förbundna med att frånträda avtalen. Det är endast på detta sätt som det går att garantera en enhetlig tillämpning av villkoren för gruppundantaget och bevara kommissionens exklusiva behörighet att göra en bedömning i sak av stimulanseffekten, vilket bekräftas av punkt 16 i kommissionens tillkännagivande om nationella domstolars tillämpning av reglerna om statligt stöd.

70. Vad beträffar begreppet ”arbetet med projektet ... inleds”, anser den estniska regeringen att det, för att åsidosätta villkoret om stimulanseffekt, räcker att stödmottagaren gör det första bindande åtagandet att beställa utrusning innan ansökan om stöd inges. En sådan konsekvens kan utläsas av fotnot 40 i riktlinjerna för statligt regionalstöd för 2007–2013 och bekräftas av artikel 2 led 23 i förordning nr 651/2014.

71. Kommissionen har påpekat att i skäl 28 i den allmänna gruppundantagsförordningen definieras inledandet av arbetet med projektet eller verksamheten som den tidpunkt då företaget ”börjat genomföra det understödda projektet eller de understödda verksamheterna”, och den anser att ingåendet av avtalen av den 28 augusti, den 29 september och den 13 oktober 2008 utgör en verksamhet som har samband med genomförandet av det understödda projektet. Det är därför uppenbart att det omtvistade stödet i det nationella målet inte är förenligt med artikel 8.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen och att det således är olagligt, eftersom stödet beviljades i strid med anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 FEUF.

72. Denna slutsats påverkas inte av de överväganden som anges i punkterna 106–109 i domen av den 13 juni 2013, HGA m.fl./kommissionen (C-630/11 P, EU:C:2013:387), eller av Eesti Pagars argument om att bolaget utan svårigheter skulle ha kunnat få avtalen att upphöra mot en marginell kostnad för att frånträda dessa, eller av den sammanfattande handlingen som finns på kommissionens forum för ”Vanliga frågor”.

73. Visserligen angav EU-domstolen i nämnda punkter att det går att påvisa att det planerade stödet är nödvändigt på grundval av andra kriterier än kriteriet om en föregående ansökan om stöd. Detta konstaterande gjordes dock med avseende på kommissionens bedömning, enligt artikel 107.3 FEUF, av ett stöds förenlighet och är därför inte relevant i förevarande mål, där frågan har uppkommit i samband med en nationell myndighets genomförande av den allmänna gruppundantagsförordningen. Detta följer av den omständigheten att reglerna om gruppundantag ska vara klara och inte lämna något utrymme för skönsmässig bedömning samt vara enkla för medlemsstaternas myndigheter att tillämpa.

74. Lydelsen i artikel 8.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen och i skäl 28 i nämnda förordning utesluter vidare varje tolkning som är avhängig av möjligheten att säga upp avtalen eller storleken på kostnaderna för att frånträda dessa, eftersom dessa bestämmelser avser då ”arbetet med projektet eller verksamheten inleds” och då företaget ”börjat genomföra det understödda projektet eller de understödda verksamheterna”. Även om kommissionen kan ta hänsyn till svårigheterna att säga upp avtalen eller kostnaderna för att frånträda dessa för att bedöma kriteriet om stimulansseffekt enligt artikel 107.3 FEUF, gäller inte detta medlemsstatens myndigheter vid tillämpningen av artikel 8.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen.

75. Slutligen har kommissionen framhållit att ett forum för ”Vanliga frågor” som har utarbetats av kommissionens avdelningar inte kan ändra innehållet i en förordning, att ovannämnda handling varken är bindande eller relevant för de nationella myndigheterna och domstolarna och att handlingen inte heller är bindande för kommissionen, eftersom den inte ger uttryck för kommissionens officiella ståndpunkt. Under alla omständigheter avser nämnda handling endast ingåendet av preliminära överenskommelser, såsom preliminära genomförbarhetsstudier, och inte ingåendet av avtal som avser anskaffning av utrustning som är föremål för stöd.

2. Bedömning

76. Den hänskjutande domstolen har genom den första tolkningsfrågan bett EU-domstolen att tolka begreppet ”arbetet med projektet ... inleds” i artikel 8.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen och att precisera vilka behörigheter som de nationella myndigheterna har vid tillämpningen av denna bestämmelse. Såsom den hänskjutande domstolen själv har påpekat i punkt 29 i begäran om förhandsavgörande, är nämligen den huvudsakliga frågan i förevarande mål huruvida det regionalstöd som Eesti Pagar beviljades uppfyllde det krav på stimulansseffekt som föreskrivs i ovannämnda bestämmelse.¹⁶

77. Jag anser först och främst att en behörighet för de nationella myndigheterna att bedöma om ett stöd som de har beviljat verkligen har en stimulansseffekt inte kolliderar med kommissionens exklusiva behörighet att bedöma huruvida ett stöd är förenligt med den inre marknaden.

78. Jag vill påpeka att eftersom det i systemet i den allmänna gruppundantagsförordningen inte föreskrivs något ingripande från kommissionens sida, omfattas en sådan bedömning logiskt sett av behörigheten för de nationella myndigheter som ansvarar för att genomföra nämnda förordning.

79. Vidare delar jag den estniska regeringens och kommissionens uppfattning att den logik som ligger till grund för den allmänna gruppundantagsförordningen kräver att de kriterier som ska tillämpas är klara och enkla för att säkerställa en enhetlig tillämpning i hela unionen.

¹⁶ Vid förhandlingen bekräftades det att de medel som är i fråga i förevarande fall kom från Europeiska regionala utvecklingsfonden. Det rör sig om en av de europeiska strukturfonderna, vilken syftar till att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen i unionen genom att avhjälpa de regionala obalanserna.

80. Beträffande begreppet ”arbetet med projektet ... inleds” har kommissionen preciserat i sina riktlinjer för statligt regionalstöd för 2007–2013 att ”det första bindande åtagandet att beställa utrustning, men inte preliminära genomförbarhetsstudier” utgör ett sådant inledande.

81. Trots att sådana riktlinjer inte är bindande för EU-domstolen, anser jag att EU-domstolen kan använda denna definition som utgångspunkt, särskilt som kommissionen – såsom den grekiska regeringen korrekt har påpekat – har återgett detta uttryck i artikel 2 led 23 i sin nya allmänna gruppundantagsförordning nr 651/2014, där det anges att ”inledande av arbeten” kan bestå bland annat i ”det första bindande åtagandet att beställa utrustning eller ett annat åtagande som gör investeringen *oåterkallelig*” (min kursivering).

82. Om endast ett bindande avtalsåtagande kan utgöra ett sådant inledande, ska enligt min mening arten av de åtaganden som en potentiell stödmottagare eventuellt har gjort innan vederbörande inger en ansökan om stöd undersökas från fall till fall.

83. Denna logik bekräftas för övrigt av den sammanfattande handling som finns på kommissionens forum för ”Vanliga frågor”. Jag instämmer nämligen helt i det som framgår av denna handling, vilken har utarbetats av kommissionens avdelningar med avseende på tillämpningen av den allmänna gruppundantagsförordningen, nämligen att kriteriet om ”inledande av arbeten”, i den mening som avses bland annat i fotnoten i de ovannämnda riktlinjerna, ska förstås så, att *även om avtal har ingåtts och utbetalningar har skett innan en ansökan om stöd har ingetts, är ett rent formellt synsätt inte tillräckligt*, och att det krävs en detaljerad bedömning av frågan huruvida det, ur ekonomisk synvinkel, är möjligt att frånträda de ingångna avtalen och till vilket pris, eller huruvida stödmottagaren skulle förlora ett betydande belopp pengar om vederbörande sade upp avtalen om stödet inte erhöles.¹⁷

84. Såsom Eesti Pagar har påpekat skulle det mål som eftersträvas genom artikel 8.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen inte kunna uppnås om den nationella myndighetens behörighet var begränsad till ett rent faktiskt konstaterande av huruvida ett avtal har ingåtts före ingivandet av ansökan om stöd. Stimulanseffekten skulle nämligen mycket väl kunna saknas i en situation där en sökande, dagen efter ingivandet av en ansökan om stöd, ingår ett bindande avtal med avsikt att genomföra detta, och oavsett huruvida vederbörande beviljas stödet eller ej.

85. I detta skede är det, såsom Riigikohus (Högsta domstolen) med rätta redan har gjort (i punkt 21 i sin dom av den 9 juni 2016), lämpligt att behandla den rättspraxis som bygger på domen HGA,¹⁸ vilken stöder den bedömning som gjorts ovan och vars bakgrund är intressant.

86. I nämnda mål hade Europeiska unionens tribunal prövat grunden som avsåg att kommissionen hade gjort en uppenbart oriktig bedömning av huruvida det förelåg stimulansverkan. Efter att i punkt 215 i domen¹⁹ ha påpekat att kriteriet att ansökan om stöd måste inges innan investeringsprojektet inleds var ett enkelt, relevant och ändamålsenligt villkor på vilket kommissionen

¹⁷ Den engelska handlingen, med rubriken ”General Block Exemption Regulation (GBER) – Frequently Asked Questions”, finns tillgänglig på kommissionens webbplats på adressen http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/gber_practical_faqs_en.pdf och besvarar frågan: ”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?” på följande sätt: ”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.”

¹⁸ Dom av den 13 juni 2013, HGA m.fl./kommissionen (C-630/11 P, EU:C:2013:387, punkterna 106–109).

¹⁹ Dom av den 20 september 2011, Regione autonoma della Sardegna m.fl./kommissionen (T-394/08, T-408/08, T-453/08 och T-454/08, EU:T:2011:493).

kan grunda ett antagande om att en stödordning har stimulansverkan, angav tribunalen i punkt 226 i nämnda dom att den nu hade att pröva huruvida sökandena i första instans hade visat att stödordningens stimulansverkan kunde säkerställas, *trots att sökandena inte hade lämnat in några ansökningar innan investeringsprojektet började verkställas.*

87. Generaladvokaten Bot ansåg²⁰ ”att tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning, eftersom den inte borde ha slagit fast, såsom den gjorde i punkterna 215 och 226, att kriteriet om en föregående ansökan är ett enkelt, relevant och ändamålsenligt kriterium på vilket kommissionen kan grunda ett antagande om att stimulansverkan föreligger, utan att den omständigheten att ansökan om stöd [efter godkännande av kommissionen] föregår verkställandet av projekten är ett ofrånkomligt villkor för att stödet ska anses vara nödvändigt. Det sistnämnda skulle endast kunna ifrågasättas, vilket skulle göra det möjligt att pröva andra omständigheter, om det vid undersökningen av en särskild stödordnings förenlighet framkommer att uppgifter (skriftväxling, redogörelser, beslut, anmälan, etcetera) som uteslutande härrör från kommissionen har varit vilseledande i fråga om tillämpligheten av punkt 4.2 sista stycket i 1998 års riktlinjer eller villkoren för att tillämpa nämnda bestämmelse på den aktuella ordningen. Det förefaller som om denna bedömning vinner stöd av de kompletterande försiktighetsåtgärder som kommissionen har fastställt i riktlinjerna för statligt regionalstöd för 2007–2013”.

88. EU-domstolen följde inte detta synsätt.

89. Domstolen slog fast (se punkt 106 och följande punkter i sin dom av den 13 juni 2013, HGA m.fl./kommissionen, C-630/11 P, EU:C:2013:387) att kravet att ansökan om stöd måste ha lämnats innan investeringsprojektet börjar verkställas *endast utgjorde en motbevisbar presumtion* – som följaktligen gör det möjligt för stödmottagarna att lägga fram alternativa bevis som visar att den aktuella åtgärden faktiskt hade stimulansverkan.

90. Det framgår vidare av doktrinen²¹ att ”[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 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. Det framgår av det ovan anförda att den myndighet som beviljar stödet inte kan gömma sig bakom formalism och att den ska bedöma i sak huruvida arbetet har inletts i den mening som avses i den allmänna gruppundantagsförordningen som jag nyss har redogjort för.

92. Även om kommissionen har deltagit i målet både vid den hänskjutande domstolen och vid EU-domstolen och har anfört argument genom vilka den ifrågasätter att de nationella myndigheterna har något som helst utrymme för skönsmässig bedömning,²² anser jag att det – eftersom den sammanfattande handlingen, som jag har hänvisat till i punkt 83 i detta förslag till avgörande, riktar sig särskilt till de nationella myndigheter som ansvarar för att tillämpa den allmänna gruppundantagsförordningen – inte kan råda några rimliga tvivel om att det ankommer på dessa

20 Förslag till avgörande i målet HGA (C-630/11 P, EU:C:2013:194, punkt 66).

21 Se Werner, P., och Verouden, V. (red.), *EU State Aid Control: Law and Economics*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, s. 208.

22 Enligt kommissionen är den allmänna gruppundantagsförordningen *self-executing*.

myndigheter att göra den detaljerade bedömningen av huruvida arbetet har påbörjats. Denna bedömning skiljer sig dessutom från bedömningen av huruvida ett stöd är förenligt med den inre marknaden, eftersom ett företag som avser att ansöka om stöd naturligtvis har rätt att beakta denna sammanfattande handling.

93. Rätten att göra en bedömning av huruvida stödet är förenligt med den inre marknaden, vilken endast tillkommer kommissionen, utesluter nämligen inte att den nationella myndigheten kan och ska göra en bedömning i sak av huruvida stödet är förenligt med den allmänna gruppundantagsförordningen, utan att inta ett rent formellt synsätt.

94. Vad beträffar de obefogade tvivel som uttrycktes i punkt 29 i beslutet om hänskjutande vad beträffar behörigheten för myndigheten i medlemsstaten att göra en bedömning i sak av huruvida det föreligger en stimulansseffekt, anser jag att det tillräckligt tydligt har redogjorts för att myndigheten i medlemsstaten har behörighet att göra en bedömning i sak av huruvida stödet har en stimulansseffekt. Om det motsatta synsättet tillämpades, skulle det undergräva tillämpningen av den allmänna gruppundantagsförordningen och beviljandet av stöd på grundval av denna förordning, eftersom myndigheten i medlemsstaten inte skulle kunna kontrollera huruvida kriteriet om stimulansseffekt är uppfyllt.

95. Den nationella myndigheten ska dessutom kontrollera om det föreligger en stimulansseffekt, eftersom den är skyldig att följa nämnda förordning för att avgöra huruvida stöd ska beviljas eller nekas.

96. Om den nationella myndigheten eller stödmottagaren, vilka gemensamt är ansvariga för att förordningen följs, hyser allvarliga tvivel om huruvida det föreligger en stimulansseffekt, kan de vända sig till kommissionen eftersom den är van att göra komplicerade bedömningar på området.

97. I det avseendet ska det slutligen påpekas att även om bedömningen av frågan huruvida de åtaganden som Eesti Pagar gjorde före ingivandet av ansökan om stöd – faktiskt – utgör ett ”bindande åtagande” i den mening som avses i artikel 8.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen (med undantag av ”föregående” åtaganden eller åtaganden som på annat sätt ”inte är oåterkalleliga”) naturligtvis omfattas av den hänskjutande domstolens behörighet, ska EU-domstolen ge nämnda domstol de uppgifter om hur denna bestämmelse ska tolkas som kan vara användbara för den hänskjutande domstolen.

98. En sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, där det föreligger en rad avtal som har ingåtts mellan tre parter, ska i princip förstås mot bakgrund av de avtalsförhållanden som ingåtts som helhet, snarare än att vart och ett av avtalen bedöms individuellt, men detta beror naturligtvis på den faktiska analysen av dessa avtal, som endast den hänskjutande domstolen kan göra.²³

99. Vid bedömningen av huruvida avtalen är bindande med hänsyn till stimulansseffekten ska hänsyn även tas till möjligheten att frånträda avtalen och den marginella kostnad som det skulle medföra för Eesti Pagar, med hänsyn till den totala kostnaden för projektet.

100. Såsom den grekiska regeringen har påpekat, för att det aktuella avtalet och de därmed förbundna utbetalningarna som sker vid genomförandet av avtalet ska anses utgöra ett ”första bindande åtagande” att beställa utrustning och således utgöra ett ”inledande av arbeten”, har det ingen betydelse att avtalet uttryckligen har betecknats som slutgiltigt. Om däremot villkoren för att frånträda avtalet är oerhört betungande i förhållande till hela den ekonomiska transaktionen, särskilt på grund av storleken på det belopp som krävs vid uppsägning, ska det konstateras att arbetet har inletts i den mening som avses i

23 EAS hävdade vid förhandlingen att det snarare var fråga om tre olika avtal som skulle bedömas var för sig, och inte som en helhet.

artikel 8.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen. Om avtalsparterna däremot har kommit överens bland annat om att deras avtal träder i kraft endast om ett lån beviljas och om ansökan om stöd bifalls eller om kostnaden för att frånträda avtalet är låg, skulle det kunna anses att arbetet inte har inletts i den mening som avses i ovannämnda bestämmelse. Den fastställda omständigheten att den nationella myndigheten ska ha gett Eesti Pagar rådet att underteckna åtagandena redan före ingivandet av ansökan om stöd ska beaktas.

101. För att besvara frågan huruvida ett stöd som beviljas på grundval av den allmänna gruppundantagsförordningen har en stimulanseffekt, ska det följaktligen göras en detaljerad bedömning av avtalsvillkoren och de faktiska omständigheterna i samband med ingåendet av de aktuella avtalen.

D. Den andra tolkningsfrågan: Skyldigheten för en stat att återkräva ett olagligt stöd även när kommissionen inte har fattat något beslut

1. Sammanfattning av parternas synpunkter

102. Eesti Pagar har hävdad att det inte finns någon rättsakt som klart ålägger myndigheterna i en medlemsstat att på eget initiativ, när kommissionen inte har fattat något beslut om detta, återkräva ett stöd som de har beviljat med tillämpning av den allmänna gruppundantagsförordningen, och bolaget har åberopat det utrymme för skönsmässig bedömning som det anser att estnisk rätt ger de nationella myndigheterna i det avseendet.

103. Den grekiska regeringen har erinrat om att kommissionen enligt artikel 14.1 i förordning nr 659/1999 är behörig att återkräva olagligt stöd och att det följer av artikel 107 FEUF och artikel 108.2 FEUF att medlemsstaternas domstolar kan besluta om ett sådant återkrav. När varken kommissionen eller en domstol i en medlemsstat har fattat något beslut om återkrav, föreligger det följaktligen inte någon direkt allmän skyldighet för medlemsstaternas förvaltningsmyndigheter att kräva att ett stöd ska återbetalas. Vad specifikt avser stöd som beviljats med medel från strukturfonderna, skapar artikel 125.4 och 125.5 och artikel 143 i förordning nr 1303/2013 en skyldighet för de behöriga nationella myndigheterna att försöka återkräva de belopp som har beviljats i strid med gällande rätt.

104. Den estniska regeringen anser att medlemsstaten ska återkräva ett sådant olagligt stöd som det som är aktuellt i det nationella målet, vilket beviljades i strid med artikel 8.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen och artikel 108.3 FEUF, oberoende av varje beslut av kommissionen. Artikel 107.1 FEUF och principen om lojalt samarbete ålägger nämligen medlemsstaten att vidta alla åtgärder som är ägnade att säkerställa unionsrättens verkan.

105. Kommissionen har hävdad att alla nationella myndigheter, såväl domstolar som förvaltningsmyndigheter, ska återkräva ett olagligt stöd.

2. Bedömning

106. Även om förekomsten av en sådan skyldighet inte tycks ha fastslagits tidigare i EU-domstolens praxis, eftersom domstolen endast har tagit ställning till beslut av kommissionen eller nationella domstolsförfaranden, instämmer jag med den estniska regeringen att det av artikel 107.1 FEUF och artikel 108.3 FEUF samt av principen om lojalt samarbete som stadgas i artikel 4 FEU kan utläsas en

skyldighet för de nationella myndigheterna att på eget initiativ återkräva olagligt stöd.²⁴

107. Jag anser (i likhet med kommissionen) att stöd som inte överensstämmer med bestämmelserna i den allmänna gruppundantagsförordningen utgör olagligt stöd, vilket strider mot förbudet mot genomförande i artikel 108.3 FEUF som har direkt effekt. Den skyldighet att återkräva stödet som följer därav åligger även förvaltningsmyndigheterna. Det ankommer således på de nationella myndigheterna (och domstolarna) att bedöma vilka följder åsidosättandet av artikel 108.3 FEUF får i enlighet med deras nationella rätt, både vad gäller giltigheten av de rättsakter som genomför stödåtgärderna och vad gäller återkravet av finansiellt stöd som beviljats i strid med denna bestämmelse.

108. Om kriteriet om stimulans effekt i artikel 8.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen i förevarande fall inte är uppfyllt vid beviljandet av stödet, uppfyller stödet inte de krav som föreskrivs i den allmänna gruppundantagsförordningen. Kommissionen har inte heller godkänt stödet i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 108.3 eller i artikel 108.2 FEUF. I denna situation föreligger det därför ett stöd som enligt artikel 107.1 FEUF är oförenligt med den inre marknaden.

109. Medlemsstaten ska därför på eget initiativ och snarast möjligt återkräva ett sådant stöd som är oförenligt med den inre marknaden, och den ska därigenom rätta till olagligheten och återställa den situation som skulle ha förelegat om unionsrätten hade iakttagits. Denna skyldighet åligger medlemsstaten enligt principen om lojalt samarbete (artikel 4 FEU), vilken innebär att medlemsstaten är skyldig att vidta alla åtgärder som är ägnade att säkerställa unionsrättens tillämplighet och verkan.

110. Kräver dock detta ”nya sätt” att återkräva stöd som anses vara olagligt att det är uppenbart att stödet är olagligt? Att de behöriga nationella myndigheterna endast hyser vissa tvivel om stödets lagenlighet skulle således inte räcka för att en skyldighet att återkräva stödet ska uppstå.

111. Jag anser att om återkravet måste grunda sig på att stödets olaglighet har styrkts (av en konkurrent till stödmottagaren eller av den nationella myndigheten själv²⁵), utgör enbart tvivel om att ett stöd är lagenligt inte ett tillräckligt skäl för den nationella myndigheten att återkräva stödet, eftersom det är fråga om en situation som omfattas av den allmänna gruppundantagsförordningen och således ett stöd som påstås vara undantaget, men det krävs emellertid inte att det är fråga om ett uppenbart åsidosättande av denna förordning.

112. Härav följer att svaret på den andra frågan enligt min mening bör vara följande. Enligt artikel 108.3 FEUF är en nationell myndighet skyldig att återkräva ett olagligt stöd som den har beviljat i strid med den allmänna gruppundantagsförordningen, när myndigheten konstaterar att stödet beviljades olagligen, oavsett huruvida kommissionen har fattat ett beslut om återkrav av stödet eller ej och oavsett om åsidosättandet av nämnda förordning är uppenbart eller ej. I det avseendet är det inte tillräckligt att det bara föreligger tvivel.

²⁴ Skyldigheten att återkräva olagligt stöd åligger för övrigt alla nationella myndigheter, såväl domstolar som förvaltningsmyndigheter, vilket framgår av EU-domstolens praxis (se, bland annat, dom av den 22 juni 1989, Fratelli Costanzo/Comune di Milano, 103/88, EU:C:1989:256, punkterna 30 och 31).

²⁵ För det fall kommissionen inte har fattat något beslut om att inleda en granskning av stödets förenlighet.

E. Den tredje tolkningsfrågan: Principen om skydd för berättigade förväntningar

1. Sammanfattning av parternas synpunkter

113. Eesti Pagar har gjort gällande att den allmänna principen om skydd för berättigade förväntningar utgör en integrerad del av unionens rättsordning, vilken kommissionen och de nationella myndigheterna ska iaktta vid utövandet av deras respektive behörigheter, däribland vid genomförandet av den allmänna gruppundantagsförordningen. Eftersom det vid detta genomförande är den behöriga nationella myndigheten som tar ställning till en ansökan om stöd, utan något ingripande från kommissionens sida, är det faktiskt denna myndighet som kan ha skapat berättigade förväntningar hos sökanden.

114. Vidare anser Eesti Pagar att principen om en omsorgsfull aktör i förevarande fall inte kan utgöra hinder mot att erkänna bolagets berättigade förväntningar, eftersom det inte föreskrivs något ingripande från kommissionens sida enligt den allmänna gruppundantagsförordningen. Tillämpningen av denna princip kan dock inte gå så långt som till att kräva att bolaget ska ha större sakkunskap än EAS vad gäller kraven i denna förordning, och än mindre att bolaget ska utöva kontroll över EAS, vilken för övrigt ändrade sin tolkning av förordningen efter beviljandet av stödet.

115. Den grekiska regeringen har inte tagit upp denna fråga i sitt skriftliga yttrande.

116. Den estniska regeringen och kommissionen anser att det, för att berättigade förväntningar ska uppstå, krävs att en behörig myndighet har gett aktören tydliga försäkringar som inte får stå i strid med tillämplig unionsrätt och som har väckt en rimlig förhoppning hos en omsorgsfull aktör. Vidare krävs det att avvägningen mellan de allmänna och de privata intressena väger över till fördel för de privata intressena. Den estniska regeringen och kommissionen anser dock att inget av dessa villkor är uppfyllt i detta fall.

117. Eftersom de påstådda berättigade förväntningarna grundar sig på en tolkning av artikel 8.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen, har den estniska regeringen och kommissionen för det första gjort gällande att EAS inte är en myndighet som är behörig att tolka denna bestämmelse. Genom denna bestämmelse åläggs stödmottagaren ansvaret för att säkerställa att de villkor som uppställs däri iakttas. De nationella myndigheterna har således inte behörighet att ge stödmottagaren ett utlåtande om huruvida ett finansiellt stöd är förenligt med kraven i nämnda bestämmelse. Följaktligen kan de nationella myndigheterna inte skapa några berättigade förväntningar hos stödmottagarna.

118. För det andra har den estniska regeringen och kommissionen hävdats att en förvaltningsmyndighets tystnad, oavsett huruvida myndigheten känner till vissa omständigheter eller ej, inte är likvärdig med tydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter. Följaktligen kan en sådan tystnad inte skapa några berättigade förväntningar.

119. För det tredje har kommissionen gjort gällande att det, i samband med avvägningen mellan allmänna och privata intressen, inte är relevant huruvida kommissionen har fattat ett beslut i vilket det aktuella stödet förklaras vara oförenligt med den inre marknaden. Eftersom statliga stöd i princip är förbjudna, förbjuder unionsrätten att ett olagligt statligt stöd förblir i händerna på stödmottagaren, eftersom en sådan snedvridning av konkurrensen skulle strida mot allmänintresset.

2. Bedömning

120. Den tredje tolkningsfrågan, vilken avser berättigade förväntningar, har ett nära samband med den första frågans andra del (nämligen de nationella myndigheternas behörighet vid genomförandet av den allmänna gruppundantagsförordningen).

121. Den ståndpunkt som kommissionen har framfört i samband med den första tolkningsfrågan, vilken baseras på ett kriterium som kräver att det görs en viss bedömning (nämligen av stimulans-effekten) och samtidigt i samband med förevarande förfarande ifrågasätter all behörighet för de nationella myndigheterna att göra dessa bedömningar, är svårbegriplig.

122. Eftersom den allmänna gruppundantagsförordningen just undantar de nationella myndigheterna från skyldigheten att anmäla stödet om villkoren i förordningen är uppfyllda, anser jag att det är svårt att som argument åberopa att förfarandet i artikel 108.3 FEUF har åsidosatts, när stödmottagaren och den behöriga nationella myndigheten anser att dessa villkor är uppfyllda.

123. På det principiella planet krävs det vidare, för att det ska uppstå berättigade förväntningar, att en behörig myndighet har gett stödmottagaren tydliga försäkringar som inte får stå i strid med tillämplig unionsrätt och som har väckt en rimlig förhoppning hos en omsorgsfull aktör. Vidare krävs det att avvägningen mellan de allmänna och de privata intressena väger över till fördel för de privata intressena.

124. På grundval av de handlingar i målet som har lagts fram vid domstolen, anser jag (i likhet med den estniska regeringen och kommissionen) att inget av dessa villkor tycks vara uppfyllt i förevarande fall, särskilt eftersom det framgår av rättspraxis att inte ens en nationell domstol kan skapa berättigade förväntningar på att det inte föreligger statligt stöd.²⁶

125. Om den hänskjutande domstolen, på grundval av svaret på den första frågan, anser att stödet beviljades i strid med artikel 8.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen, skulle EAS till följd av detta ha åsidosatt artikel 108.3 FEUF, vilket utesluter att stödmottagaren skulle kunna åberopa några berättigade förväntningar.

126. En förutseende och medveten aktör som befann sig i Eesti Pagars situation borde även kontrollera om villkoren i artikel 8.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen var uppfyllda.²⁷ Stödmottagarens skyldighet att kontrollera att förfarandet i artikel 108.3 FEUF har iakttagits är vidare inte beroende av den nationella myndighetens agerande, och denna slutsats gäller ”även om den sistnämnda bär ett sådant ansvar för att beslutet är rättsstridigt att en återkallelse av detta synes strida mot god tro”.²⁸

127. Detta skulle kunna vara situationen i det aktuella målet, där Eesti Pagar anser att det inte har behandlats på ett rättvist och rimligt sätt på grund av att den nationella myndigheten uppmuntrade bolaget att ingå avtalet eller avtalen, eller i vart fall var medveten om att det ovannämnda avtalet eller de ovannämnda avtalen förelåg när ansökan om stöd ingavs.

128. Även om endast den omständigheten att EAS:s anställda kände till de avtal som bolaget tidigare hade ingått inte i sig är likvärdig med att ge tydliga försäkringar, kan det inte utan vidare uteslutas att situationen skulle kunna vara en annan om EAS hade rekommenderat Eesti Pagar att ingå nämnda avtal. Om så var fallet, skulle det emellertid endast kunna uppstå en fråga om statens ansvar och inte om skydd för berättigade förväntningar som skulle göra det möjligt att undgå återkrav av stödet.

26 Dom av den 1 mars 2017, SNCM/kommissionen (T-454/13, EU:T:2017:134, punkt 299); se även, i det avseendet, dom av den 16 juli 2014, Zweckverband Tierkörperbeseitigung/kommissionen (T-309/12, EU:T:2014:676, punkterna 237–241), och dom av den 16 maj 2000, Frankrike/Ladbroke Racing och kommissionen (C-83/98 P, EU:C:2000:248, punkterna 58–61), och förslag till avgörande av generaladvokaten Cosmas, föredraget den 23 november 1999 (EU:C:1999:577, punkterna 53–98).

27 Framför allt i samband med ett gruppundantag ska stödmottagaren vara medveten om att vederbörande tar en risk, eftersom stödet inte anmäls till kommissionen.

28 Dom av den 20 mars 1997, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland (C-24/95, EU:C:1997:163, punkt 41).

129. Den tredje tolkningsfrågan ska följaktligen besvaras så, att en nationell myndighet som beslutar att bevilja ett stöd på grundval av det felaktiga antagandet att stödet uppfyller kraven för gruppundantaget, beviljar därigenom ett olagligt stöd och det kan inte medföra att en berättigad förväntning uppstår hos mottagaren av stödet. Den omständigheten att myndigheten på förhand kände till att ett av dessa villkor inte var uppfyllt eller att den gav stödmottagaren felaktig rådgivning är i det avseendet utan betydelse.

F. Den fjärde tolkningsfrågan (tillämplig preskriptionstid) och den femte tolkningsfrågan (skyldigheten att kräva ränta)

130. Dessa två frågor ska behandlas gemensamt, eftersom de väcker samma huvudfråga (nämligen frågan vilken bestämmelse som ska tillämpas i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet).²⁹

1. Sammanfattning av parternas synpunkter

a) Den fjärde tolkningsfrågan

131. Eesti Pagar har i huvudsak hävdatt att den preskriptionstid på tio år som föreskrivs i artikel 15.1 i förordning nr 659/1999 endast gäller åtgärder av kommissionen och bolaget anser att det inte finns något stöd för att likställa en sådan nationell institution som EAS med kommissionen. Däremot skulle antingen den preskriptionstid på fyra år som föreskrivs i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 eller den relevanta nationella lagstiftningen kunna vara tillämplig på en sådan åtgärd för återkrav.

132. Den grekiska regeringen anser att den preskriptionstid på tio år som föreskrivs i artikel 15.1 i förordning nr 659/1999 är tillämplig.

133. Den estniska regeringen och kommissionen anser att om en nationell myndighet eller domstol ger förbudet mot genomförande i artikel 108.3 FEUF direkt effekt genom ett beslut om återkrav av ett stöd, ska de nationella processuella reglerna tillämpas. Nationell rätt ska dock tillämpas med beaktande av unionsrättens effektivitetsprincip. För att bevara kommissionens exklusiva behörighet att godkänna eller förbjuda stöd innan de genomförs, ska nationell rätt möjliggöra återkrav av olagligt stöd under minst tio år från det att stödmottagaren beviljades ett olagligt stöd, eftersom denna preskriptionstid föreskrivs i artikel 15 i förordning nr 659/1999.

134. Vad beträffar den preskriptionstid på fyra år från det att oegentligheten begicks, vilken föreskrivs i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 för strukturstöd, har den estniska regeringen och kommissionen gjort gällande att denna förordning saknar betydelse i förevarande mål, eftersom reglerna om statligt stöd utgör en särskild ordning, som följer direkt av en bestämmelse som har högre rang än förordningen, nämligen artikel 108.3 FEUF. Denna bedömning bekräftas för övrigt av artikel 101 i förordning nr 1083/2006, enligt vilken artikel 14 i förordning nr 659/1999 är tillämplig på återkrav av statligt stöd.

²⁹ En potentiellt motsvarande fråga tycks även ha uppkommit i mål C-387/17, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (som också är anhängigt vid EU-domstolen), inom ramen för en skadeståndstalan som väckts av en konkurrent till en stödmottagare mot den italienska staten på grund av den skada som konkurrenten påstår sig ha lidit till följd av att stödet betalades ut för tidigt.

b) Den femte tolkningsfrågan

135. Eesti Pagar har påpekat att Riigikohus (Högsta domstolen), i sin dom av den 9 juni 2016 som har vunnit laga kraft, slog fast att det aktuella målet inte omfattades av tillämpningsområdet för artiklarna 9 och 11 i förordning nr 794/2004 och att den på grund av detta ogiltigförklarade beslutet om återkrav vad beträffar räntan.

136. Enligt bolaget kan dessa bestämmelser inte heller tillämpas analogt i förevarande fall, eftersom deras lydelse endast avser ränta som hänför sig till kommissionens beslut om återkrav och denna förordning antogs för tillämpningen av förordning nr 659/1999, vilken endast behandlar kommissionens åtgärder, och inte de åtgärder som vidtas av medlemsstaternas myndigheter. Av artikel 108.3 FEUF går det inte att utläsa någon rättslig grund, någon rättighet eller någon skyldighet, som är riktad till en institution i en medlemsstat, i syfte att kräva ränta i samband med återkrav av ett stöd.

137. Den grekiska regeringen anser att nationell rätt är tillämplig om ett olagligt stöd ska återbetalas till följd av beslutet av en nationell domstol, särskilt vad gäller bestämmelserna om räntesatsen för statens fordringar. För att säkerställa målet med bestämmelserna om statligt stöd, får dock metoden för att beräkna ränta inte vara mindre sträng än den metod som föreskrivs i artikel 14.2 i förordning nr 659/1999 eller i artiklarna 9–11 i förordning nr 794/2004. Nationell rätt ska säkerställa genomförandet av målet med EUF-fördragets bestämmelser om statligt stöd, nämligen att helt undanröja den ekonomiska fördel som stödmottagaren har fått genom att återkräva hela den förmån som erhållits, vilket innefattar lagstadgad ränta.

138. Den estniska regeringen och kommissionen är av den uppfattningen att de nationella domstolarna och myndigheterna framför allt ska tillämpa de nationella processuella reglerna vad gäller den tillämpliga räntesatsen, den metod som ska tillämpas och fastställandet av från vilken tidpunkt ränta ska utgå.

139. När de nationella domstolarna och myndigheterna kräver ränta ska de emellertid beakta unionsrättens effektivitetsprincip. Den metod som föreskrivs i artikel 14.2 i förordning nr 659/1999 och i artiklarna 9 och 11 i förordning nr 794/2004 ska följaktligen inte tillämpas analogt, utan metoden ska användas för att kontrollera att gällande nationell rätt överensstämmer med effektivitetsprincipen vid beräkningen av ränta.

2. Bedömning

a) Den preskriptionstid som är tillämplig på en nationell myndighets återkrav

140. Kommissionen har i punkt 41 i sitt tillkännagivande om nationella domstolars tillämpning av reglerna om statligt stöd, vad gäller den ränta som ska krävas, hänvisat till förordning nr 659/1999 och i huvudsak förespråkat att de nationella domstolarna ska göra en analog tillämpning av nämnda förordning. I förevarande mål har kommissionen även åberopat effektivitetsprincipen för att förorda att bestämmelserna i denna förordning ska tillämpas både på den preskriptionstid som gäller för en nationell myndighets återkrav av ett stöd och på den ränta som ska krävas i ett sådant fall.

141. Detta resonemang följer av kommissionens farhågor dels för att preskriptionstider i nationell rätt, som är kortare än dem som föreskrivs i artikel 15.1 i förordning nr 659/1999, undergräver de befogenheter som kommissionen har getts genom förordningen, dels för att nationella bestämmelser som är mindre stränga än dem som föreskrivs i nämnda förordning vad gäller den ränta som ska krävas äventyrar möjligheten att återkräva hela det stöd som beviljats på ett olagligt sätt, vilket krävs enligt artikel 107.1 och artikel 108.3 FEUF.

142. Detta resonemang visar att det föreligger en spänning mellan syftet med förordning nr 659/1999, vilket är begränsat till att enbart omfatta förfarandet vid kommissionen, och en utvidgning genom analogi av förordningens tillämpning till att omfatta nationella förfaranden, för att upprätthålla de mål som eftersträvas genom de nämnda bestämmelserna i primärrätten.

143. Vad beträffar preskription uppkommer även en fråga om reglernas enhetlighet, eftersom det stöd som Eesti Pagar beviljades omfattas av förordning nr 1083/2006 och förordning nr 2988/95. I den sistnämnda förordningen föreskrivs en preskriptionstid på fyra år.

144. I sitt skriftliga yttrande gjorde kommissionen gällande att förordning nr 659/1999 har företräde på grund av att den antogs på grundval av primärrätten. Med anledning av den anmärkning som domstolen gjorde vid förhandlingen, nämligen att samma sak gällde de två andra förordningarna, uppgav kommissionen att den skulle "precisera och justera" sitt skriftliga yttrande, genom att medge att de tre förordningarna utgjorde sekundärrättsliga akter som har samma ställning i normhierarkin och att finansieringsmetoden eller källan inte hade någon betydelse för preskriptionsreglerna.

145. Kommissionen anser dock att även om de tre förordningarna i princip är tillämpliga i förevarande fall, eftersträvar de olika mål och både den direkta tillämpligheten av artikel 108.3 FEUF och behovet av att bevara kommissionens befogenheter kräver en (till och med "indirekt") tillämpning av förordning nr 659/1999, eftersom effektivitetsprincipen följaktligen utgör hinder mot en preskriptionstid som är kortare än tio år.

146. Jag delar inte denna uppfattning.

147. Jag kan nämligen inte se hur tillämpningen av en preskriptionstid som är kortare än tio år och som föreskrivs i en annan förordning eller i nationell lagstiftning, i samband med att en nationell myndighet på eget initiativ återkräver ett stöd, skulle kunna hindra kommissionen från att fatta ett beslut om att återkräva detta stöd. Kommissionen kan under en period på tio år "alltid" ta sig an att undersöka ett misstänkt stöd, även om den preskriptionstid som tillämpas i det nationella förfarandet har löpt ut, vilket kommissionen medgav vid förhandlingen.

148. Såsom Riigikohus (Högsta domstolen) påpekade, ska förordning nr 659/1999 därför inte tillämpas "indirekt" eller analogt i förevarande fall. Nämnda förordning gäller, enligt dess lydelse, endast kommissionens åtgärder, och åtgärder som en nationell myndighet vidtar kan inte likställas med kommissionens åtgärder.

149. I punkterna 34 och 35 i dom av den 5 oktober 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich* (C-368/04, EU:C:2006:644), angav EU-domstolen i det avseendet att även om förordning nr 659/1999 innehöll processuella regler som skulle tillämpas på alla administrativa förfaranden beträffande statligt stöd som hade anhängiggjorts vid kommissionen, följde det emellertid av skäl 2 och samtliga bestämmelser i förordningen att denna förordning inte innehöll någon bestämmelse rörande nationella domstolars behörighet och skyldigheter, vilket fortfarande regleras av fördragets bestämmelser, såsom dessa tolkas av domstolen. Jag anser att denna logik i än högre grad ska tillämpas på de nationella förvaltningsmyndigheternas behörighet och skyldigheter.

150. Den estniska regeringen och kommissionen har dock argumenterat för att artikel 14 i förordning nr 659/1999 och artiklarna 9 och 11 i förordning nr 794/2004 ska beaktas, till följd av effektivitetsprincipen.

151. Eftersom förordning nr 1083/2006 och förordning nr 2988/95 är direkt tillämpliga, anser jag dock att det inte finns något utrymme för att beakta förordning nr 659/1999 och förordning nr 794/2004.

152. Vidare anser jag (i likhet med Eesti Pagar) att det skulle strida mot principen om god förvaltningssed, principen om skydd för berättigade förväntningar (rättslig klarhet) och rättssäkerhetsprincipen att analogt tillämpa den preskriptionstid på tio år som föreskrivs i förordning nr 659/1999 på återkrav av ett stöd som har initierats av en nationell myndighet – utan att kommissionen har fattat något motsvarande beslut om återkrav. Preskriptionsreglerna ska nämligen vara klart fastställda och när en nationell myndighet har fattat ett beslut får det inte uppställas en preskriptionstid för den enskilde, som fastställs i en bestämmelse som enbart hänvisar till ett beslut av kommissionen.

153. I ett sådant mål som det vid den nationella domstolen – vilket avser återkrav av strukturstöd som medlemsstaten har betalat ut – ska följaktligen den preskriptionstid på fyra år som föreskrivs i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 om skydd av [unionens] finansiella intressen tillämpas.

154. Eesti Pagar beviljades nämligen det aktuella stödet på grundval av dekret nr 44, vilket antogs med stöd av lagen om strukturstöd för perioden 2007–2013 (STS). Enligt 1 § andra stycket STS ska STS tillämpas vid beviljande och användning av medel som avsatts för strukturstöd på grundval av ett operativt program som godkänts av kommissionen i enlighet med artikel 32.5 i förordning nr 1083/2006. Det stöd som Eesti Pagar beviljades utgör följaktligen ett stöd som finansierats med medel från unionens strukturfonder, och förordning nr 2988/95 reglerar de aspekter som hänger samman därmed.

155. I artikel 1.2 i förordning nr 2988/95 föreskrivs att "[m]ed oegentligheter avses varje överträdelse av en bestämmelse i [unions]rätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för [unionens] allmänna budget eller budgetar som de[n] förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för [unionens] räkning".

156. Av det ovan anförda följer att den preskriptionstid som är tillämplig på den nationella myndighetens återkrav av det aktuella olagliga stödet är fyra år, såsom föreskrivs i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95.³⁰

b) Den ränta som tillämpas i samband med en nationell myndighets återkrav

157. EU-domstolen har slagit fast att "tillämpningen av sammansatt ränta är ett särskilt lämpligt sätt att åstadkomma en neutralisering av den konkurrensfördel som de företag som mottog nämnda stöd rättsstridigt åtnjöt".³¹ Syftet med att återkräva ränta är att "[f]ör stödmottagarens del ... [undanröja] den otillbörliga fördelen [som kommer] att ha bestått dels i att han inte behöver erlagga den ränta som han skulle ha erlagt på det ifrågavarande beloppet avseende ett förenligt stöd om han hade tvingats låna detta belopp på marknaden i väntan på kommissionens beslut, dels i hans förbättrade konkurrenssituation gentemot andra aktörer på marknaden under den tid rättsstridigheten varar". Enligt EU-domstolen är detta skälet till att "en åtgärd som uteslutande består i en skyldighet till återkrav utan ränta i princip inte skulle vara ägnad att komma till rätta med verkningarna av att ett stöd är rättsstridigt".³²

158. Eftersom jag föreslår att förordning nr 2988/95 ska tillämpas såvitt avser preskription, uppkommer frågan huruvida ränta kan krävas även med stöd av denna förordning.

³⁰ Om det i nationell rätt föreskrivs en längre preskriptionstid, kommer emellertid den att vara tillämplig (se nedan fotnot 35, samma princip gäller för beräkningen av ränta).

³¹ Dom av den 3 september 2015, A2A SpA/Agenzia delle Entrate (C-89/14, EU:C:2015:537, punkt 42).

³² Dom av den 22 februari 2008, Centre d'exportation du livre français (CELF) och ministre de la Culture et de la communication/Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) (C-199/06, EU:C:2008:79, punkterna 50–54).

159. I artikel 4.1 och 4.2 i nämnda förordning föreskrivs följande: ”Varje oegentlighet medför som en allmän regel att den förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt dras in ... genom förpliktelse att betala tillbaka ... de belopp som uppburits på ett otillbörligt sätt ... Tillämpningen av de åtgärder som anges i punkt 1 skall begränsas till indragning av den förmån som erhållits samt, *om så föreskrivs*, ränta som kan beräknas på en fast räntesats” (min kursivering).

160. I artikel 5.1 b i förordningen föreskrivs att ”[d]e oegentligheter som begås uppsåtligen eller som orsakas av oaktsamhet *kan* medföra följande administrativa sanktioner: ... b) betalning av ett belopp som överstiger de summor som otillbörligen mottagits eller som inte betalas samt, *i förekommande fall*, ränta. ...”

161. I förordning nr 2988/95 föreskrivs det således inte att ränta ovillkorligen ska betalas.

162. Det är naturligtvis inte EU-domstolens uppgift att tolka nationell rätt, men enligt domen av den 9 juni 2016 från Riigikohus (Högsta domstolen) tillåter inte estnisk rätt att man kräver sökanden på betalning av ränta för perioden från den dag då stödet betalades ut till dagen för återkravet.

163. Jag anser att ränta, såsom har fastslagits i EU-domstolens ovannämnda praxis rörande statligt stöd, ska krävas direkt med stöd av artikel 108.3 FEUF för att åstadkomma en neutralisering av den konkurrensfördel som de företag som mottagit statligt stöd rättsstridigt åtnjuter.

164. Även om de nationella domstolarna och myndigheterna, för att beräkna den ränta som ska betalas, framför allt tillämpar de nationella processuella reglerna om den tillämpliga räntesatsen, metoden för beräkning (enkel eller sammansatt) och fastställandet av från vilken tidpunkt ränta ska betalas, anser jag (i likhet med kommissionen) att de, när de kräver ränta i samband med att stödet återkrävs, ska eftersträva samma mål som kommissionen och iakttä unionsrättens effektivitetsprincip. Tillämpningen av denna princip innebär att en nationell bestämmelse, som inte säkerställer att reglerna om statligt stöd får avsedd verkan, inte ska tillämpas.³³

165. Om kommissionen måste fatta detta beslut i ett ärende som är anhängigt vid den, skulle den tillämpa artikel 14.2 i förordning nr 659/1999 och artiklarna 9 och 11 i förordning nr 794/2004.

166. Syftet med ett nationellt beslut om återkrav av ett olagligt stöd är emellertid detsamma som syftet med ett beslut om återkrav som fattas av kommissionen, nämligen att frånta stödmottagaren hela den otillbörliga fördelen, inklusive ränta.³⁴

167. Den metod som föreskrivs i artikel 14.2 i förordning nr 659/1999 och i artiklarna 9 och 11 i förordning nr 794/2004 ska följaktligen inte tillämpas analogt, såsom Riigikohus (Högsta domstolen) har angett i punkt 41 i sin dom av den 9 juni 2016, utan metoden ska användas för att kontrollera att gällande nationell rätt överensstämmer med effektivitetsprincipen vid beräkningen av ränta,³⁵ genom att på sätt och vis föregripa hur kommissionen skulle agera i ett sådant fall.

168. Myndigheterna i medlemsstaten ska således se till att räntesatsen, den metod som ska tillämpas och den period som omfattas säkerställer att en olaglig konkurrensfördel undanröjs.

³³ Dom av den 5 oktober 2006, kommissionen/Frankrike (C-232/05, EU:C:2006:651, punkt 53).

³⁴ Skälet till detta är att det för tidiga genomförandet av det olagliga stödet får till följd att konkurrenterna i förekommande fall får känna av verkningarna av stödet tidigare. Stödmottagaren har således fått en otillbörlig fördel av detta (dom av den 22 februari 2008, CELF och ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punkterna 50–52 och 55). EU-domstolen slog fast att den nationella domstolen skulle ålägga stödmottagaren att betala ränta även efter det att kommissionen har fattat ett positivt beslut (domen CELE, punkterna 52 och 55). I detta fall avser räntan endast den period då det har förelegat en konkurrensfördel, under vilken stödmottagaren fick förfoga över stödet i förtid (det vill säga före kommissionens positiva beslut).

³⁵ Om det i nationell rätt föreskrivs högre ränta än den ränta som unionsrätten garanterar, ska dessa strängare bestämmelser tillämpas. Se dom av den 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen GmbH/Land Nordrhein-Westfalen (C-505/14, EU:C:2015:742, punkt 40).

169. När det föreligger olagligt stöd, uppstår emellertid den olagliga konkurrensfördelen redan när stödet beviljas. Om man beräknade räntan först från beslutet om återkrav, skulle den olagliga konkurrensfördelen kvarstå från den tidpunkt då stödet beviljades till den tidpunkt då beslutet om återkrav antas, och under denna period har stödmottagaren kunnat dra fördel av stödet i strid med förbudet mot genomförande. Passiviteten från de nationella myndigheternas sida skulle i ett sådant fall kunna äventyra tillämpningen av unionsrätten och andra enskildas intressen, och unionsrättens avsedda verkan skulle inte kunna säkerställas.

170. Riigikohus (Högsta domstolen) medgav i punkt 41 i sin dom av den 9 juni 2016 att målet att undanröja den konstaterade snedvridningen av konkurrensen kunde motivera att räntan beräknades från den tidpunkt då stödet beviljades, och att det enda problemet var att det saknades en korrekt rättslig grund för detta. Jag anser att artikel 108.3 FEUF, tolkad mot bakgrund av effektivitetsprincipen, utgör den rättsliga grunden för beräkning av ränta.

171. Den femte frågan ska följaktligen besvaras så, att när en nationell myndighet återkräver ett olagligt stöd, ska den ränta som myndigheten beslutar att lägga till beräknas enligt gällande nationell rätt, med förbehåll för att unionsrättens effektivitetsprincip iakttas. Detta innebär att räntan, för att säkerställa att den otillbörliga fördel som det aktuella stödet har medfört helt undanröjs, ska beräknas i överensstämmelse med artikel 14.2 i förordning nr 659/1999, enligt vilken räntan ska betalas från det datum då stödet beviljades, och i överensstämmelse med artiklarna 9 och 11 i kommissionens förordning nr 794/2004, enligt vilka räntan ska beräknas som sammansatt ränta och den tillämpliga räntesatsen inte får vara lägre än referensräntan.

V. Förslag till avgörande

172. Av dessa skäl föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som Tallinna Ringkonnakohus (Appellationsdomstolen i Tallinn, Estland) har ställt enligt följande:

1. Artikel 8.2 i kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den [inre] marknaden enligt artiklarna [107] och [108] i [EU]-fördraget (allmän gruppundantagsförordning) ska tolkas på så sätt att "arbetet med projektet eller verksamheten" inom ramen för denna bestämmelse anses ha inletts om verksamheten som stödet avser bland annat består i anskaffning av en anläggning och köpeavtal för den aktuella anläggningen har ingåtts, eftersom ingåendet av sådana avtal innebär att projektet har börjat genomföras.

För att besvara frågan huruvida ett stöd som beviljas på grundval av nämnda förordning har en stimulanseffekt, ska det emellertid göras en detaljerad bedömning av avtalsvillkoren och de faktiska omständigheterna i samband med ingåendet av de aktuella avtalen.

De nationella myndigheterna har behörighet att bedöma ett åsidosättande av kriteriet om stimulanseffekt som fastställs i artikel 8.2 i denna förordning, särskilt på grundval av kostnaderna för att frånträda det aktuella avtalet.

2. En nationell myndighet är enligt artikel 108.3 FEUF skyldig att återkräva ett olagligt stöd som den har beviljat i strid med förordning nr 800/2008, när myndigheten konstaterar att stödet beviljades olagligen, oavsett huruvida kommissionen har fattat ett beslut om återkrav av stödet eller ej och oavsett huruvida åsidosättandet av nämnda förordning är uppenbart eller ej. I det avseendet är det inte tillräckligt att det bara föreligger tvivel.

3. En nationell myndighet som beslutar att bevilja ett stöd på grundval av det felaktiga antagandet att stödet uppfyller kraven för gruppundantaget, beviljar därigenom ett olagligt stöd och det kan inte medföra att en berättigad förväntning uppstår hos mottagaren av stödet. Den omständigheten att myndigheten på förhand kände till att ett av dessa villkor inte var uppfyllt eller att den gav stödmottagaren felaktiga råd är i det avseendet utan betydelse.
4. Den preskriptionstid som är tillämplig på den nationella myndighetens återkrav av det aktuella olagliga stödet uppgår till fyra år, såsom föreskrivs i artikel 3.1 första stycket i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska [unionens] finansiella intressen.
5. När en nationell myndighet återkräver ett olagligt stöd, ska den ränta som myndigheten beslutar att lägga till beräknas enligt gällande nationell rätt, med förbehåll för att unionsrättens effektivitetsprincip iakttas. Detta innebär att räntan, för att säkerställa att den otillbörliga fördel som det aktuella stödet har medfört helt undanröjs, ska beräknas i överensstämmelse med artikel 14.2 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108] i [EUF]-fördraget, enligt vilken räntan ska betalas från det datum då stödet beviljades, och i överensstämmelse med artiklarna 9 och 11 i kommissionens förordning nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108] i [EUF]-fördraget, enligt vilka räntan ska beräknas som sammansatt ränta och den tillämpliga räntesatsen inte får vara lägre än referensräntan.