



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 5 mars 2019\*

## Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser .....	3
Unionsrätt .....	3
Förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 .....	3
Förordning (EG) nr 659/1999 .....	4
Förordning nr 794/2004 .....	5
Förordning (EG) nr 1083/2006 .....	5
Förordning nr 800/2008 .....	6
Riktlinjerna .....	7
Estnisk rätt .....	8
Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna .....	9
Prövning av tolkningsfrågorna .....	13
Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning .....	13
Prövning i sak .....	14
Den första frågan, som avser stödets stimulans effekt .....	14
Den andra frågan och den fjärde frågans andra del, vilka avser skyldigheten att återkräva ett olagligt stöd .....	17
Den tredje frågan, som avser principen om skydd för berättigade förväntningar .....	19
Den fjärde frågans första del, som avser den preskriptionstid som gäller för återkrav av ett olagligt stöd .....	20

\* Rättegångsspråk: estniska.

Den femte frågan, som avser skyldigheten att kräva ränta.....	23
Rättegångskostnader .....	25

”Begäran om förhandsavgörande – Statligt stöd – Förordning (EG) nr 800/2008 (allmän gruppundantagsförordning) – Artikel 8.2 – Stöd som har stimulanseffekt – Begreppet ’arbetet med projektet inleds’ – De nationella myndigheternas befogenheter – Olagligt stöd – Europeiska kommissionen eller en nationell domstol har inte meddelat något beslut – De nationella myndigheternas skyldighet att på eget initiativ återkräva ett olagligt stöd – Rättslig grund – Artikel 108.3 FEUF – Den allmänna unionsrättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar – Den behöriga nationella myndighetens beslut att bevilja ett stöd enligt förordning nr 800/2008 – Kännedom om de omständigheter som medför att stödansökan inte kan beviljas – Uppkomst av berättigade förväntningar – Föreligger inte – Preskription – Stöd som medfinansieras av en strukturfond – Tillämplig lagstiftning – Förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 – Nationell lagstiftning – Ränta – Skyldighet att kräva ränta – Rättslig grund – Artikel 108.3 FEUF – Tillämplig lagstiftning – Nationell lagstiftning – Effektivitetsprincipen”

I mål C-349/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tallinna Ringkonnakohus (Appellationsdomstolen i Tallinn, Estland) genom beslut av den 18 maj 2017, som inkom till domstolen den 13 juni 2017, i målet

**Eesti Pagar AS**

mot

**Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus,**

**Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium,**

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Arabadjiev (referent), M. Vilaras, E. Regan och C. Toader samt domarna E. Juhász, M. Ilesič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, D. Šváby och C.G. Fernlund,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: handläggaren R. Șereș,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 18 juni 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

- Estlands regering, genom N. Grünberg, i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom M. Tassopoulou, D. Tsagkaraki, E. Tsaousi och A. Dimitrakopoulou, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom T. Maxian Rusche, B. Stromsky, K. Blanck-Putz och K. Toomus, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av L. Naaber-Kivisoo, vandeadvokaat,

och efter att den 25 september 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,  
följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av 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 gemensamma marknaden enligt artiklarna [107 och 108 FEUF] (allmän gruppundantagsförordning) (EUT L 214, 2008, s. 3), de nationella myndigheternas skyldighet att på eget initiativ återkräva ett olagligt stöd, tolkningen av den allmänna unionsrättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar i fråga om återkrav av ett olagligt stöd, den preskriptionstid som gäller för de nationella myndigheternas återkrav av ett olagligt stöd på eget initiativ och, slutligen, medlemsstaternas skyldighet att kräva ränta vid ett sådant återkrav.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Eesti Pagar AS, å ena sidan, och Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus (Stiftelsen för utveckling av företagandet, Estland) (nedan kallad stiftelsen) och Majandusja Kommunikatsiooniministeerium (finans- och kommunikationsministeriet, Estland) (nedan kallat ministeriet), å andra sidan. Målet rör lagenligheten av ett beslut som meddelats av stiftelsen och fastställts av ministeriet efter överklagande, och som innebar att 526 300 euro, som stiftelsen tidigare hade betalat ut i form av stöd till Eesti Pagar, jämte ränta skulle återkrävas av bolaget.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

*Förordning (EG, Euratom) nr 2988/95*

- 3 I artikel 1 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, 1995, s. 1) föreskrivs följande:

”1. För att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen antas härmed allmänna regler om enhetliga kontroller och om administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i förhållande till gemenskapsrätten.

2. Med oegentligheter avses varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten 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 gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som upp bärs direkt för gemenskapernas räkning.”

4 I artikel 3.1 första och tredje styckena i denna förordning föreskrivs följande:

”Preskriptionstiden för att vidta åtgärder är fyra år från det att den oegentlighet som avses i artikel 1.1 begicks. Kortare preskriptionstider, dock inte under tre år, kan emellertid föreskrivas i de regler som gäller för vissa sektorer.

...

Preskriptionstiden avbryts av varje åtgärd som den behöriga myndigheten underrättar den berörda personen om och som har till syfte att utreda eller beivra oegentligheten. Preskriptionstiden börjar åter löpa efter varje åtgärd som innebär avbrott.”

5 Artikel 4.1 och 4.2 i nämnda förordning har följande lydelse:

”1. 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,

...

2. 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.”

6 I artikel 5.1 b i förordning nr 2988/95 föreskrivs följande:

”De 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. ...”

#### *Förordning (EG) nr 659/1999*

7 I artikel 14.2 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, 1999, s. 1) anges följande:

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

8 I artikel 15.1 i denna förordning föreskrivs följande:

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

*Förordning nr 794/2004*

- 9 Artikel 9 i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av förordning nr 659/1999 (EUT L 140, 2004, s. 1, och rättelse i EUT L 25, 2005, s. 74), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 271/2008 av den 30 januari 2008 (EUT L 82, 2008, s. 1) (nedan kallad förordning nr 794/2004), har följande lydelse:

”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 FEUF] 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.

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.”

- 10 I artikel 11 i förordning nr 794/2004 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.”

*Förordning (EG) nr 1083/2006*

- 11 I artikel 101 i 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) 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 FEUF] och enligt artikel 14 i [förordning nr 659/1999].”

*Förordning nr 800/2008*

12 I skälen 1, 2, 5, 28 och 29 i förordning nr 800/2008 anges följande:

”(1) Genom [rådets förordning (EG) nr 994/98 av den 7 maj 1998 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 FEUF på vissa slag av övergripande statligt stöd (EGT L 142, 1998, s. 1)] bemyndigas kommissionen att i enlighet med artikel [107 FEUF] förklara att stöd till små och medelstora företag, stöd till forskning och utveckling, stöd till miljöskydd, stöd till sysselsättning och utbildning samt stöd i enlighet med den karta som kommissionen har godkänt för varje medlemsstat för att bevilja regionalstöd, på vissa villkor är förenligt med den gemensamma marknaden och undantaget från anmälningsskyldigheten i artikel [108.3 FEUF].

(2) Kommissionen har tillämpat artiklarna [107 och 108 FEUF] i ett stort antal beslut och fått tillräckliga erfarenheter för att kunna fastställa generella kriterier för vilka former av stöd till små och medelstora företag som är förenliga med den gemensamma marknaden. Detta gäller stöd i form av investeringsstöd i och utanför stödområden, stöd i form av riskkapitalordningar och stöd inom området forskning, utveckling och innovation ...

...

(5) Denna förordning bör undanta allt stöd som uppfyller alla relevanta villkor i förordningen och alla stödordningar, förutsatt att allt individuellt stöd som kan beviljas enligt dessa stödordningar uppfyller alla relevanta villkor i förordningen. ...

[...]

(28) 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. ...

(29) När det gäller stöd som omfattas av denna förordning och som ges till ett stort företag bör medlemsstaten, förutom de villkor som gäller små och medelstora företag, också se till att företaget i en intern handling har analyserat det understödda projektets eller den understödda verksamhetens bärkraft med eller utan stöd. ...”

13 Artikel 3 i förordning nr 800/2008 har följande lydelse:

”1. Stödordningar som uppfyller alla villkor i kapitel I i denna förordning och de relevanta bestämmelserna i kapitel II i denna förordning ska anses vara förenliga med den gemensamma marknaden i den mening som avses i artikel [107.3 FEUF] och ska vara undantagna från anmälningsskyldigheten i artikel [108.3 FEUF], under förutsättning att allt individuellt stöd som beviljas enligt en sådan stödordning uppfyller alla villkor i denna förordning, och att stödordningen innehåller en tydlig hänvisning till denna förordning med angivande av förordningens titel och en publiceringshänvisning till *Europeiska unionens officiella tidning*.

2. Individuellt stöd som beviljas enligt en stödordning som avses i punkt 1 ska anses vara förenligt med den gemensamma marknaden i den mening som avses i artikel [107.3 FEUF] och ska vara undantaget från anmälningsskyldigheten i artikel [108.3 FEUF], under förutsättning att stödet uppfyller alla villkor i kapitel I i denna förordning och de relevanta bestämmelserna i kapitel II i denna

förordning, och att den individuella stödåtgärden innehåller en tydlig hänvisning till de relevanta bestämmelserna i denna förordning med angivande av relevanta bestämmelser, förordningens titel samt en publiceringshänvisning till *Europeiska unionens officiella tidning*.

3. Stöd för särskilda ändamål som uppfyller alla villkor i kapitel I i denna förordning och de relevanta bestämmelserna i kapitel II i denna förordning ska anses vara förenligt med den gemensamma marknaden i den mening som avses i artikel [107.3 FEUF] och ska vara undantaget från anmälningsskyldigheten i artikel [108.3 FEUF], under förutsättning att stödet innehåller en tydlig hänvisning till de relevanta bestämmelserna i denna förordning med angivande av de relevanta bestämmelserna, förordningens titel samt en publiceringshänvisning till *Europeiska unionens officiella tidning*.”

14 I artikel 8.1–8.3 och 8.6 i denna förordning föreskrivs följande:

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

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

3. Stöd som beviljas stora företag och som omfattas av denna förordning ska anses ha stimulans effekt om stödet uppfyller de villkor som anges i punkt 2 och om medlemsstaten innan den beviljar det individuella stödet i fråga har kontrollerat att den dokumentation som stödmottagaren har utarbetat uppfyller ett eller flera av följande kriterier:

...

6. Om villkoren i punkterna 2 och 3 inte är uppfyllda ska stödåtgärden som helhet inte undantas enligt denna förordning.”

#### *Riktlinjerna*

15 I punkt 38 i riktlinjerna för statligt regionalstöd för 2007–2013 (2006/C 54/08) (EUT C 54, 2006, s. 13) (nedan kallade riktlinjerna) anges 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.”

16 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.”



*Estnisk rätt*

- 17 I 26 § punkterna 5 och 6 Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadus (lagen om strukturstöd för perioden 2007–2013) av den 7 december 2006 (RT I 2006, 59, 440), i den lydelse som var i kraft från och med den 1 januari 2012 till och med den 30 juni 2014 (nedan kallad lagen om strukturstöd), med rubriken ”Återkrav av stöd”, föreskrivs följande:

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

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

- 18 I 28 § punkterna 1–3 lagen om strukturstöd, med rubriken ”Ränta och dröjsmålsränta”, anges följande:

”(1) Ränta ska betalas på utestående belopp av ett stöd som ska återbetalas på grundval av 26 § punkterna 1 och 2 i denna lag. Den räntesats som ska tillämpas på det utestående beloppet av det stöd som ska återbetalas är Euribor 6 månader med tillägg av 5 procent årligen. Räntan beräknas för en period på 360 dagar.

(1<sup>1</sup>) Ränta ska inte betalas om den intäkt som uppkommit återkrävs och om stödmottagaren har uppfyllt sin skyldighet att lämna uppgifter om den intäkt som projektet har gett upphov till enligt det förfarande som fastställs i 21 § punkt 2 i denna lag.

(2) Ränta beräknas från den dag då beslutet om återkrav träder i kraft, varvid den räntesats som ska tillämpas är den som gällde den sista arbetsdagen i den kalendermånad som föregick den månad då beslutet meddelades. Om ett brott har begåtts i samband med ansökan om eller användning av stödet beräknas ränta från dagen då stödet betalades ut, varvid den räntesats som gällde 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.  
...”

- 19 Vabariigi Valitsuse määrus nr 278 ”Toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning toetuse andmisel ja kasutamisel toimunud rikkumisest teabe edastamise tingimused ja kord” (regeringsdekret nr 278 om förutsättningar och förfarande för återkrav och återbetalning av stöd och för överföring av information om en oegentlighet som har skett i samband med att stödet beviljades eller användes) av den 22 december 2006 (RT I 2006, 61, 463) har antagits på grundval av bland annat 26 § punkt 6 lagen om strukturstöd. 11 § punkt 1 i detta regeringsdekret har följande lydelse:

”Beslut om återkrav av stöd är ett skönsmässigt beslut och ska meddelas 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 meddela beslutet förlängas med en skälig tidsperiod.”



20 1 § Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus nr 44 "Tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetamise tingimused ja kord" (Finans- och kommunikationsministeriets dekret nr 44 om förutsättningar och förfarande för främjande av teknikinvesteringar i industriföretag) av den 4 juni 2008 (RTL 2008, 48, 658) har rubriken "Tillämpningsområde". I den bestämmelsen föreskrivs bland annat följande:

"(1) Förutsättningarna och förfarandet för att vidta åtgärder för att främja teknikinvesteringar i industriföretag ... ska fastställas i syfte att genomföra de mål som avser 'företagens innovationsförmåga och tillväxtkapacitet' inom det prioriterade området av det operativa programmet 'förbättring av det ekonomiska klimatet'.

(2) Med hänvisning till [sådana åtgärder] kan följande beviljas: 1) regionalt stöd, som beviljas i enlighet med bestämmelserna i [förordning nr 800/2008], och som omfattas av bestämmelserna i samma förordning och 34<sup>2</sup> § konkurentsiseadus (konkurrenslagen) ..."

### Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

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

22 Den 29 september 2008 ingick Eesti Pagar ett leasingavtal med AS Nordea Finance Estonia. Därefter ingicks ett trepartsavtal om köp den 13 oktober 2008, 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. Detta avtal trädde i kraft vid undertecknandet.

23 Den 24 oktober 2008 ingav Eesti Pagar, med stöd av 1 § i dekret nr 44 av den 4 juni 2008, en ansökan till stiftelsen om stöd för förvärv och installation av nämnda produktionslinje för bröd. Genom beslut av den 10 mars 2009 biföll stiftelsen ansökan och beviljade ett belopp på 526 300 euro. Det preciserades vid förhandlingen vid EU-domstolen att detta stöd medfinansierades av Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf).

24 I skrivelse av den 22 januari 2013 underrättade stiftelsen Eesti Pagar om att det köpeavtal som ingåtts den 28 augusti 2008 inte uppfyllde villkoret att stödet ska ha stimulanseffekt, enligt artikel 8.2 i förordning nr 800/2008, varför det statliga stöd som Eesti Pagar hade beviljats var olagligt. Eesti Pagar, som ansåg att det stöd som det hade beviljats hade stimulanseffekt, följde inte stiftelsens råd – i samma skrivelse – att skicka en ansökan om godkännande av stödet till kommissionen.

25 I skrivelse av den 12 juli 2013 underrättade stiftelsen Eesti Pagar om att den hade inlett ett förfarande om bristande överensstämmelse på grund av denna oegentlighet och att den avsåg att återkräva det belopp på 526 300 euro som hade betalats ut i form av det aktuella stödet.

26 Den 8 januari 2014 meddelade stiftelsen ett beslut om att återkräva det aktuella stödbeloppet från Eesti Pagar, jämte sammansatt ränta på 98 454 euro för tiden från dagen för utbetalningen av stödet till dagen för beslutet om återkrav av detsamma, enligt artikel 9 i förordning nr 794/2004 och 28 § lagen om strukturstöd. Enligt detta beslut hade en efterhandskontroll som genomfördes i december 2012 avslöjat förekomsten av köpeavtalet av den 28 augusti 2008, som hade ingåtts innan ansökan om stöd ingavs till stiftelsen, vilket innebar att den stimulanseffekt som krävs enligt artikel 8.2 i förordning nr 800/2008 inte hade styrkts.

27 Den 10 februari 2014 överklagade Eesti Pagar nämnda beslut. Överklagandet avslogs genom 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, ogiltigförklaring av stiftelsens beslut om återkrav och ministeriets beslut om fastställelse, i andra hand, fastställande av att dessa beslut var rättsstridiga såvitt avsåg återkravet av det aktuella stödet och, i tredje hand, ogiltigförklaring av besluten 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, som ogillade överklagandet genom dom av den 25 september 2015.
- 30 Den 26 oktober 2015 fullföljde Eesti Pagar sin talan genom överklagande till Riigikohus (Högsta domstolen, Estland), som genom dom av den 9 juni 2016 delvis biföll överklagandet genom att upphäva den hänskjutande domstolens dom och ogiltigförklara punkt 1.1 i artikeldelen i beslutet om återkrav av den 8 januari 2014, liksom den del av punkt 1.2 som avsåg räntan. 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 stödet 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 den berörda medlemsstaten kan därför skönmässigt 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 skönmässig bedömning med beaktande av stödmottagarens berättigade 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 strukturstöd som betalats ut av den berörda 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 meddelat något beslut om återkrav av ett stöd.
  - Varken estnisk rätt eller unionsrätten innehåller någon rättslig grund för att kräva ränta för perioden från det att det aktuella stödet betalades ut till dess att det återbetalas, bland annat eftersom artiklarna 9 och 11 i förordning nr 794/2004, i överensstämmelse med artikel 14.2 första meningen i förordning nr 659/1999, endast avser ränta hänförlig till ett stöd som ska återbetalas 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 I det förfarande som sålunda återupptagits vid den hänskjutande domstolen, har Eesti Pagar bland annat hävdatt att de avtal som bolaget ingick den 28 augusti, den 29 september och den 13 oktober 2008 inte var bindande, eftersom bolaget, om det sökta stödet nekades, enkelt skulle ha kunnat få avtalen att upphöra mot en låg kostnad för att frånträda avtalen. Projektet att förvärva och installera en produktionslinje för bröd skulle inte ha genomförts utan det sökta stödet och stiftelsen borde ha prövat stödets stimulans effekt i sak.
- 32 Eesti Pagar har även hävdatt att stiftelsen kände till ingåendet av dessa avtal när ansökan om stöd ingavs och att en företrädare för stiftelsen hade rekommenderat bolaget att ingå avtalen innan ansökan ingavs. Genom att bevilja det sökta stödet gav stiftelsen således upphov till berättigade förväntningar hos bolaget på att stödet var lagenligt.

- 33 Vidare har Eesti Pagar gjort gällande att det inte finns någon skyldighet för stiftelsen att återkräva det aktuella stödet, att stödet inte längre kan återkrävas enligt preskriptionsregeln i 11 § punkt 1 i regeringsdekret nr 278 och 26 § punkt 6 i lagen om strukturstöd, eller ens enligt artikel 3.1 i förordning nr 2988/95, och att den ränta som begärts strider mot 27 § punkt 1 och 28 § punkterna 1–3 i lagen om strukturstöd.
- 34 Stiftelsen och ministeriet anser att ansökan om stöd inte uppfyllde villkoren i artikel 8.2 i förordning nr 800/2008 och att stiftelsen, enligt bland annat artikel 101 i förordning nr 1083/2006, var skyldig att kräva att Eesti Pagar skulle återbetala det aktuella stödet.
- 35 Stiftelsen har bestritt att den vid prövningen av ansökan om stöd kände till de avtal som Eesti Pagar hade ingått den 28 augusti, den 29 september och den 13 oktober 2008 och att den rekommenderade att avtalen skulle ingås. Den har därför inte gett upphov till några berättigade förväntningar hos bolaget. Ministeriet anser i vilket fall som helst att varken stödmottagarens goda tro eller ett administrativt organs beteende kan medföra en befrielse från skyldigheten att återbetala ett olagligt stöd.
- 36 Enligt stiftelsen 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 bland annat av artikel 14.2 i denna förordning.
- 37 Den 30 december 2016 ingav kommissionen ett yttrande till den hänskjutande domstolen i egenskap av sakkunnig (*amicus curiae*).
- 38 Den hänskjutande domstolen har för det första påpekat att även om den enligt en regel i nationell rätt är bunden av den rättsliga bedömning som följer av Riigikohus (Högsta domstolens) dom av den 9 juni 2016, framgår det av EU-domstolens praxis att förekomsten av en sådan regel inte får medföra att den hänskjutande domstolen förlorar den i artikel 267 FEUF föreskrivna möjligheten att hänskjuta frågor om tolkningen av unionsrätten till EU-domstolen.
- 39 Den hänskjutande domstolen har för det andra påpekat att den analys som gjorts av Riigikohus (Högsta domstolen), 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 stödet, har inspirerats av praxis från EU-domstolen som inte avser de nationella myndigheternas befogenhet i samband med en allmän gruppundantagsförordning, utan kommissionens individuella bedömning enligt artikel 107.3 FEUF. Den hänskjutande domstolen är emellertid osäker på om denna praxis kan överföras på den bedömning av stimulans-effekten som den berörda medlemsstaten gör på grundval av förordning nr 800/2008, och önskar få klarhet i om myndigheten i denna medlemsstat har befogenhet att i sak bedöma frågan om det aktuella stödet har stimulans-effekt.
- 40 För det tredje anser den hänskjutande domstolen att det inte framgår klart av EU-domstolens praxis om en medlemsstat, när den meddelar beslut om att återkräva ett olagligt stöd utan att det finns något beslut av kommissionen 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 meddelats av en myndighet i en medlemsstat, ska hänvisas till den preskriptionstid på fyra år som föreskrivs i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 eller till den preskriptionstid 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 räntan och ogiltigförklarade beslutet om återkrav i den del Eesti Pagar ålades att betala ränta, är det, för att avgöra det nationella 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 Det framgår inte tillräckligt klart av EU-domstolens praxis huruvida medlemsstatens myndighet, när den återkräver ett olagligt stöd på eget initiativ, härvidlag ska beakta de mål som anges i artikel 108.3 FEUF, oberoende av de bestämmelser i nationell rätt som är tillämpliga för att kräva ränta, och beräkna räntan enligt artiklarna 9 och 11 i förordning nr 794/2004.
- 44 Mot denna bakgrund beslutade Tallinna Ringkonnakohus (Appellationsdomstolen i Tallinn, Estland) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 8.2 i [förordning nr 800/2008] tolkas på så sätt att ’arbetet med projektet eller verksamheten’ enligt denna bestämmelse har inletts om den verksamhet som stödet avser bland annat består i anskaffning av en utrustning och köpeavtalet avseende den aktuella utrustningen har ingåtts? Har medlemsstatens myndigheter behörighet att bedöma ett åsidosättande av det kriterium som fastställs i nämnda bestämmelse på grundval av kostnaderna för att frånträda ett avtal som inte uppfyller kravet på stimulansseffekt? Om medlemsstatens myndigheter har en sådan behörighet: Hur stora kan 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 medlemsstatens myndighet skyldig att återkräva ett olagligt stöd som den har beviljat, även om ... kommissionen inte har meddelat ett beslut med motsvarande innebörd?
- 3) Kan den omständigheten att en medlemsstats myndighet beslutar att bevilja ett stöd på grundval av det felaktiga antagandet att det är fråga om ett stöd som uppfyller kraven [i förordning nr 800/2008] (medan det i själva verket är fråga om ett olagligt stöd) ge upphov till berättigade förväntningar hos stödmottagaren? Är det tillräckligt att medlemsstatens myndighet när den beviljar det olagliga stödet känner till de omständigheter som medför att stödet inte omfattas av gruppundantaget för att berättigade förväntningar ska uppstå hos mottagarna av stödet?

Om föregående fråga ska besvaras jakande måste allmänintresset och den enskildes intresse vägas mot varandra. Är det vid en sådan avvägning av betydelse huruvida kommissionen har meddelat ett beslut i vilket det aktuella stödet förklaras vara oförenligt med den inre marknaden?

- 4) Vilken preskriptionstid gäller för en medlemsstats myndighets återkrav av ett olagligt stöd? Är preskriptionstiden tio år, efter vilken stödet enligt artiklarna 1 och 15 i [förordning nr 659/1999] blir ett befintligt stöd och inte längre kan krävas tillbaka, eller fyra år enligt artikel 3.1 i [förordning nr 2988/95]?

Vilken är den rättsliga grunden för ett sådant återkrav om stödet har 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 besvaras jakande, vilka regler ska då tillämpas på räntebereäkningen – bland annat med avseende på räntesatsen och den tidsperiod som beräkningen avser?”



## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning*

- 45 Eesti Pagar har hävdats att Riigikohus (Högsta domstolen) genom sin dom av den 9 juni 2016 har avgjort det som i det nationella målet är väsentligt på nationell nivå, varför tolkningsfrågorna – med undantag av den fjärde frågan – inte kan tas upp till prövning, på grund av det skede i vilket de uppkommit.
- 46 Eesti Pagar anser dessutom att frågorna 1–4, såsom de har formulerats av den hänskjutande domstolen, saknar relevans och särskilt att de bygger på felaktiga antaganden och en ofullständig och felaktig beskrivning av de faktiska omständigheterna såvitt avser huruvida det avtal som ingicks den 28 augusti 2008 var bindande, den tidpunkt då det avtal som ingicks den 29 september 2008 trädde i kraft, de skyldigheter som uppkommit för bolaget enligt det avtal som ingåtts den 28 augusti 2008, den tidpunkt då stiftelsen fick kännedom om dessa avtal samt stiftelsens rekommendation att ingå nämnda avtal innan ansökan om stöd ingavs.
- 47 Det ska här erinras om att det av EU-domstolens fasta praxis följer att det, inom ramen för det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som införts genom artikel 267 FEUF, uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten (dom av den 27 juni 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 24 och där angiven rättspraxis).
- 48 Av detta följer att frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras vara relevanta. En tolkningsfråga från en nationell domstol kan bara aviseras då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 27 juni 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 25 och där angiven rättspraxis).
- 49 Det krävs att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen. Detta krav är av särskild betydelse på konkurrensområdet, som kännetecknas av komplicerade faktiska och rättsliga förhållanden (dom av den 27 juni 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 26 och där angiven rättspraxis).
- 50 Det ska i förevarande fall för det första konstateras att den hänskjutande domstolen har klargjort den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, och erinras om att det inte ankommer på EU-domstolen att pröva dess riktighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 maj 2010, *Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas*, C-160/09, EU:C:2010:293, punkt 27).
- 51 Vidare framgår det klart av den faktiska bakgrunden att Riigikohus (Högsta domstolen) genom sin dom av den 9 juni 2016 återförvisade målet till den hänskjutande domstolen för en ny prövning av de frågeställningar som omfattas av frågorna 1–4.

- 52 Det framgår dessutom av fast praxis från EU-domstolen att en nationell bestämmelse, enligt vilken domstolar som inte dömer i sista instans är bundna av de rättsliga bedömningar som görs i högre instans, inte påverkar möjligheten för domstolarna i lägre instans att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen angående frågor om tolkningen av de delar av unionsrätten som berörs av sådana rättsliga bedömningar. Domstolen har nämligen bedömt att en domstol som inte dömer i sista instans måste vara fri att ställa frågor till EU-domstolen, om den anser att ett avgörande i enlighet med en högre instans rättsliga bedömning skulle strida mot unionsrätten (dom av den 5 oktober 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, punkt 27).
- 53 Slutligen har den hänskjutande domstolen visserligen påpekat att Riigikohus (Högsta domstolen) genom sin dom av den 9 juni 2016 delvis avgjorde tvisten i det nationella målet vad beträffar räntan genom att ogiltigförklara beslutet om återkrav av det omtvistade stödet i den del Eesti Pagar ålades att betala ränta på stödbeloppet från det att det betalades ut till dess att det återbetalas. Den hänskjutande domstolen har emellertid också preciserat att det, för att avgöra denna del av det nationella målet, fortfarande är nödvändigt att ta del av EU-domstolens svar på den femte frågan och få klarhet i de villkor som unionsrätten uppställer för betalning av ränta vid återkrav av ett olagligt stöd.
- 54 Av detta följer att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning i sin helhet.

### **Prövning i sak**

#### *Den första frågan, som avser stödets stimulanseffekt*

- 55 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 8.2 i förordning nr 800/2008 ska tolkas på så sätt att "arbetet med projektet eller verksamheten", i den mening som avses i denna bestämmelse, har inletts om en första beställning av utrustning för projektet eller verksamheten har gjorts genom ingående av ett köpeavtal innan en ansökan om stöd lämnats in, så att ett stöd inte kan anses ha stimulanseffekt enligt nämnda bestämmelse, eller om de behöriga nationella myndigheterna, trots att ett sådant avtal har ingåtts, ska pröva huruvida kravet på stimulanseffekt enligt samma bestämmelse är uppfyllt, med beaktande av kostnaderna för att frånträda avtalet.
- 56 Domstolen erinrar härvidlag om att anmälningsskyldigheten utgör en grundläggande del av det kontrollsystem som genom EUF-fördraget har inrättats på området för statligt stöd. Medlemsstaterna är enligt detta system skyldiga att dels underrätta kommissionen om alla planer på att vidta eller ändra en stödåtgärd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, dels enligt artikel 108.3 FEUF inte genomföra en sådan åtgärd förrän nämnda institution har antagit ett slutligt beslut om åtgärden (dom av den 21 juli 2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, punkterna 31 och 32 och där angiven rättspraxis).
- 57 Europeiska unionens råd har enligt artikel 109 FEUF befogenhet att anta de förordningar som behövs för tillämpningen av artiklarna 107 och 108 FEUF och har särskilt befogenhet att fastställa villkoren för tillämpningen av artikel 108.3 FEUF och vilka kategorier av stödåtgärder som ska vara undantagna från det förfarande som föreskrivs i den sistnämnda bestämmelsen. Det framgår dessutom av artikel 108.4 FEUF att kommissionen får anta förordningar avseende de kategorier av statligt stöd som rådet i enlighet med artikel 109 FEUF har fastställt som möjliga att undanta från förfarandet i artikel 108.3 FEUF (dom av den 21 juli 2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, punkterna 33 och 34).
- 58 Antagandet av förordning nr 994/98, med stöd av vilken förordning nr 800/2008 senare antogs, skedde således med tillämpning av artikel 94 i EG-fördraget (sedermera artikel 89 EG, nu artikel 109 FEUF) (dom av den 21 juli 2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, punkt 35).



- 59 Av detta följer – trots skyldigheten att på förhand anmäla alla planer på att vidta eller ändra en ny stödåtgärd, en skyldighet som åligger medlemsstaterna enligt fördragen och som utgör en grundläggande del av kontrollsystemet för statligt stöd – att om en stödåtgärd som antagits av en medlemsstat uppfyller de relevanta villkoren i förordning nr 800/2008, kan den medlemsstaten göra gällande möjligheten enligt artikel 3 i denna förordning att undantas från sin anmälningsskyldighet. Av skäl 7 i nämnda förordning följer tvärtom att statligt stöd som inte omfattas av samma förordning fortsätter att omfattas av anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 FEUF (dom av den 21 juli 2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, punkt 36).
- 60 Bestämmelserna och villkoren i förordning nr 800/2008 ska dessutom tolkas restriktivt, eftersom de utgör undantag från huvudregeln att anmälningsskyldighet föreligger. Även om kommissionen har befogenhet att anta förordningar om gruppundantag för stöd, för att säkerställa en effektiv kontroll av konkurrensreglerna på området för statligt stöd och för att förenkla handläggningen, utan att kommissionens kontroll försvagas, har sådana förordningar även som mål att öka insynen och rättssäkerheten. Iakttagandet av de villkor som föreskrivs i dessa förordningar, däribland förordning nr 800/2008, gör det möjligt att säkerställa att dessa mål uppnås fullt ut (dom av den 21 juli 2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, punkterna 37 och 38).
- 61 De mål som består i att säkerställa en effektiv kontroll av konkurrensreglerna på området för statligt stöd, att förenkla handläggningen och att öka insynen och rättssäkerheten, liksom nödvändigheten av att säkerställa en enhetlig tillämpning inom unionen av de föreskrivna villkoren för undantag, kräver således att kriterierna för att tillämpa ett undantag är klara och enkla att tillämpa för de nationella myndigheterna, såsom den estniska regeringen och kommissionen har gjort gällande.
- 62 Enligt artikel 8.2 i förordning nr 800/2008 ska stöd som beviljas små och medelstora företag och som omfattas av denna förordning anses ha stimulans effekt om stödmottagaren har lämnat in en ansökan om stöd till den berörda medlemsstaten innan arbetet med projektet eller verksamheten inleds.
- 63 Det framgår härvidlag av skäl 28 i nämnda förordning att kommissionen har infört ett kriterium enligt vilket en sådan ansökan ska föregripa arbetet med det aktuella projektet för att säkerställa att stödet är nödvändigt och fungerar som en stimulans för att utveckla nya verksamheter eller projekt och, följaktligen, för att från samma förordnings tillämpningsområde utesluta stöd till verksamheter som stödmottagaren skulle bedriva även på normala marknadsvillkor.
- 64 Den omständigheten att ansökan ska lämnas in innan investeringsprojektet inleds är ett enkelt, relevant och lämpligt kriterium på grundval av vilket kommissionen kan anta att det planerade stödet har stimulans effekt.
- 65 Det följer vidare av bland annat skälen 1, 2 och 5 samt artikel 3 i förordning nr 800/2008 att kommissionen, genom att anta denna förordning, redan tidigare har utövat sina befogenheter enligt artikel 107.3 FEUF för alla stöd som uppfyller kriterierna i nämnda förordning, och endast för sådana stöd.
- 66 Det framgår härvidlag av bland annat skäl 28 och artikel 8.3 och 8.6 i förordning nr 800/2008 att det ankommer på de nationella myndigheterna att, innan ett stöd beviljas enligt denna förordning, kontrollera att villkoren om stödets stimulans effekt för små och medelstora företag i artikel 8.2 i nämnda förordning iakttas.
- 67 Slutligen finns det, för det första, inget i förordning nr 800/2008 som tyder på att kommissionen, genom att anta denna förordning, har haft för avsikt att överföra uppgiften att kontrollera huruvida det föreligger verklig stimulans effekt på de nationella myndigheterna. Genom att det i artikel 8.6 i denna förordning anges att stödåtgärden som helhet inte ska undantas om villkoren i artikel 8.2 och 8.3 i förordningen inte är uppfyllda, utgör nämnda artikel 8.6 tvärtom ett stöd för att uppgiften

för nämnda myndigheter, såvitt avser villkoret i nämnda artikel 8.2, begränsar sig till att kontrollera huruvida ansökan om stöd har lämnats in innan arbetet med projektet eller verksamheten i fråga inleds och huruvida stödet, av den anledningen, ska anses ha stimulansseffekt.

- 68 Det kan, för det andra, konstateras att frågan huruvida en sådan effekt föreligger inte kan anses utgöra ett klart och enkelt kriterium för de nationella myndigheterna att tillämpa, eftersom en kontroll av detta bland annat skulle kräva att det gjordes komplicerade ekonomiska bedömningar i varje enskilt fall. Ett sådant kriterium skulle följaktligen inte vara förenligt med de krav som anges i punkt 61 ovan.
- 69 Det kan under dessa omständigheter anses att förordning nr 800/2008 ger de nationella myndigheterna i uppdrag att kontrollera inte huruvida det aktuella stödet har verklig stimulansseffekt, utan huruvida de ansökningar om stöd som har lämnats in till myndigheterna uppfyller villkoren i artikel 8 i denna förordning och därmed kan anses ha stimulansseffekt.
- 70 Det ankommer således på de nationella myndigheterna att pröva bland annat huruvida villkoret i artikel 8.2 i förordning nr 800/2008 är uppfyllt, nämligen att ansökan om stöd har lämnats in "innan arbetet med projektet eller verksamheten inleds". I annat fall ska stödåtgärden i sin helhet inte undantas, såsom föreskrivs i punkt 6 i denna artikel.
- 71 Vad beträffar tolkningen av detta villkor, har kommissionen i punkt 38 i riktlinjerna angett att "... stöd [får] 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 att projektet, efter en noggrann kontroll, i princip anses uppfylla villkoren för stödberättigande i stödordningen innan arbetet med projektet inleds".
- 72 I nämnda punkt definierade kommissionen dessutom begreppet "arbetets början" som "antingen inledningen av bygg- och anläggningsarbetena eller det första bindande åtagandet att beställa utrustning, men inte preliminära genomförbarhetsstudier".
- 73 Såsom generaladvokaten har konstaterat i punkt 81 i sitt förslag till avgörande är denna definition relevant, trots att riktlinjerna inte är bindande. Definitionen uppfyller nämligen de mål och krav som det har erinrats om i punkt 61 ovan.
- 74 Av detta följer att de nationella myndigheternas uppgift, i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, såvitt avser villkoret i artikel 8.2 i förordning nr 800/2008, endast består i att pröva huruvida den potentiella stödmottagaren verkligen hade lämnat in sin ansökan om stöd innan den första beställningen av utrustning genom ett rättsligt bindande åtagande gjordes.
- 75 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 82 i sitt förslag till avgörande ankommer det härvidlag på de behöriga nationella myndigheterna att från fall till fall undersöka den exakta arten av de åtaganden som en potentiell stödmottagare eventuellt har gjort innan vederbörande lämnade in en ansökan om stöd.
- 76 Även om det ur denna synvinkel kan anses, såsom stiftelsen och den estniska regeringen korrekt påpekade vid förhandlingen, att ett avtal om köp av utrustning som ingåtts under förutsättning att det stöd som det ska ansökas om erhålls inte är ett rättsligt bindande åtagande, vid tillämpningen av artikel 8.2 i förordning nr 800/2008, gäller detsamma inte ett sådant åtagande som är ovillkorligt, vilket i princip ska anses vara rättsligt bindande oavsett vilka de eventuella kostnaderna för att frånträda avtalet är.
- 77 Enligt systematiken i och målen med denna bestämmelse kan ekonomiska överväganden, såsom de som hänger samman med kostnader för att frånträda avtal, nämligen inte beaktas av en nationell myndighet när det finns ett ovillkorligt och rättsligt bindande åtagande.

- 78 Vad beträffar domen av den 13 juni 2013, HGA m.fl./kommissionen (C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387), som den hänskjutande domstolen har hänvisat till i sin begäran om förhandsavgörande, påpekade EU-domstolen visserligen, i punkt 109 i den domen, i det sammanhang som avser artikel 107.3 a FEUF, att frågan huruvida ett stöd var nödvändigt för ett investeringsprojekt för regionala ändamål kunde påvisas på grundval av andra kriterier än det som avser att ansökan om stöd ska lämnas in innan genomförandet av nämnda projektet inleddes.
- 79 Såsom kommissionen har gjort gällande kan en sådan slutsats emellertid inte överföras på den bedömning som en nationell myndighet ska göra enligt artikel 8.2 i förordning nr 800/2008, eftersom kommissionen vid tillämpningen av artikel 107.3 FEUF har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i vilket ingår att göra komplicerade ekonomiska och sociala bedömningar (dom av den 11 september 2008, Tyskland m.fl./Kronofrance, C-75/05 P och C-80/05 P, EU:C:2008:482, punkt 59, och dom av den 8 mars 2016, Grekland/kommissionen, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punkt 68).
- 80 Det framgår i förevarande fall av redogörelsen för de faktiska omständigheterna i begäran om förhandsavgörande att Eesti Pagar den 28 augusti 2008 ingick ett köpeavtal enligt vilket bolaget åtog sig att köpa en produktionslinje för form- och toastbröd, att avtalet trädde i kraft efter en första betalning på 5 procent av det överenskomna priset, vilken skedde den 3 september 2008, att Eesti Pagar den 29 september 2008 ingick ett leasingavtal och att parterna i de båda avtalen därefter, den 13 oktober 2008, ingick ett trepartsavtal som trädde i kraft vid undertecknandet.
- 81 Det framgår således, vilket det emellertid ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, att Eesti Pagar, innan bolaget lämnade in sin ansökan om stöd den 24 oktober 2008, hade gjort ovillkorliga och bindande rättsliga åtaganden, varför det måste anses att bolaget inte har rätt att omfattas av den stödordning som är aktuell i det nationella målet, oavsett vilka kostnaderna för att frånträda nämnda avtal är.
- 82 Av det anförda följer att den första frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 8.2 i förordning nr 800/2008 ska tolkas på så sätt att ”arbetet med projektet eller verksamheten”, i den mening som avses i denna bestämmelse, har inletts om en första beställning av utrustning för projektet eller verksamheten har gjorts genom ett ovillkorligt och rättsligt bindande åtagande innan ansökan om stöd lämnats in, oavsett vilka de eventuella kostnaderna för att frånträda åtagandet är.
- Den andra frågan och den fjärde frågans andra del, vilka avser skyldigheten att återkräva ett olagligt stöd*
- 83 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan och den fjärde frågans andra del, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida unionsrätten ska tolkas på så sätt att det ankommer på den nationella myndigheten att på eget initiativ återkräva ett stöd som den har beviljat enligt förordning nr 800/2008, om den efter beviljandet konstaterar att villkoren enligt denna förordning inte var uppfyllda, och den önskar få klarhet i vilken den rättsliga grunden för ett sådant återkrav är om stödet har medfinansierats av en strukturfond.
- 84 Domstolen erinrar inledningsvis om att det genom artikel 108.3 FEUF införs en förebyggande kontroll av planer på nytt stöd. Målet med den förebyggande åtgärd som organiserats på detta sätt är att endast stöd som är förenliga med den inre marknaden ska genomföras. För att uppnå detta mål skjuts genomförandet av ett planerat stöd upp till dess att det genom kommissionens slutliga beslut inte längre råder några tvivel om huruvida stödet är förenligt med den inre marknaden (dom av den 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punkterna 25 och 26 och där angiven rättspraxis).

- 85 Det har ovan i punkt 56 erinrats om att anmälningsskyldigheten utgör en grundläggande del av denna kontroll och att medlemsstaterna således är skyldiga såväl att underrätta kommissionen om alla planer på att vidta eller ändra en stödåtgärd som att inte genomföra en sådan åtgärd förrän kommissionen har antagit ett slutligt beslut om åtgärden.
- 86 Det har ovan i punkt 59 även erinrats om att det endast är om en stödåtgärd som antagits av en medlemsstat uppfyller de relevanta villkoren i förordning nr 800/2008 som den medlemsstaten kan göra gällande möjligheten enligt artikel 3 i denna förordning att undantas från sin anmälningsskyldighet och att statligt stöd som inte omfattas av samma förordning tvärtom fortsätter att omfattas av anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 FEUF.
- 87 Av detta följer att om ett stöd har beviljats enligt förordning nr 800/2008 trots att villkoren för att omfattas av ett undantag enligt denna förordning inte var uppfyllda, har nämnda stöd beviljats i strid med anmälningsskyldigheten, varför det ska anses olagligt.
- 88 I detta avseende har domstolen preciserat att förbudet mot att genomföra planer på stödåtgärder, vilket anges i artikel 108.3 sista meningen FEUF, har direkt effekt och är omedelbart tillämpligt på samtliga stöd som har genomförts utan att först ha anmälts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punkt 29 och där angiven rättspraxis).
- 89 Domstolen har av detta dragit slutsatsen att nationella domstolar ska säkerställa att följderna av ett åsidosättande av artikel 108.3 sista meningen FEUF beaktas fullt ut i enlighet med nationell rätt, bland annat med hänsyn till såväl giltigheten av de rättsakter som har antagits för genomförandet som återkravet av det ekonomiska stöd som beviljats i strid med denna bestämmelse, och att de nationella domstolarna således har till uppgift att besluta om lämpliga åtgärder för att avhjälpa det rättsstridiga genomförandet av stödet, så att stödmottagaren inte förfogar fritt över stödet fram till dess att kommissionen har meddelat ett beslut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punkterna 30 och 31 och där angiven rättspraxis).
- 90 Varje unionsbestämmelse som uppfyller villkoren för att ha direkt effekt gäller för samtliga myndigheter i medlemsstaterna, det vill säga inte endast för de nationella domstolarna utan även för samtliga förvaltningsorgan, inbegripet lokala och regionala myndigheter, och dessa myndigheter är skyldiga att tillämpa dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 maj 2012, Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 91 Enligt fast praxis från domstolen är nämligen såväl förvaltningsmyndigheter som nationella domstolar vilka inom ramen för sina respektive behörigheter ska tillämpa unionsbestämmelser skyldiga att säkerställa att dessa bestämmelser ges full verkan (dom av den 14 september 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme, C-628/15, EU:C:2017:687, punkt 54 och där angiven rättspraxis).
- 92 Av detta följer att om en nationell myndighet konstaterar att ett stöd som den beviljat enligt förordning nr 800/2008 inte uppfyller de villkor som gäller för att omfattas av ett undantag enligt denna förordning, ankommer det på myndigheten att, i tillämpliga delar, iaktta samma skyldigheter som det har hänvisats till i punkt 89 ovan, däribland skyldigheten att på eget initiativ återkräva det stöd som beviljats på ett olagligt sätt.
- 93 Mot denna bakgrund, och med beaktande av inte endast de följderna som ett sådant återkrav av stöd kan medföra för det berörda företaget utan även det i artikel 4.3 andra stycket FEU angivna kravet på att medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter, ankommer det på den nationella myndighet till vilken det skickats en ansökan om stöd som kan omfattas av



förordning nr 800/2008 att omsorgsfullt pröva, med beaktande av de handlingar som ingetts till myndigheten, huruvida det sökta stödet uppfyller alla relevanta villkor i nämnda förordning och att avslå ansökan om något av dessa villkor inte har uppfyllts.

- 94 Vad beträffar den rättsliga grunden för ett sådant återkrav, följer det bland annat av de överväganden som har anförts i punkterna 89–92 ovan att de nationella myndigheterna, enligt artikel 108.3 FEUF, är skyldiga att på eget initiativ återkräva de stöd som har beviljats bland annat genom en felaktig tillämpning av förordning nr 800/2008. Dessa överväganden ska tillämpas utan åtskillnad på stöd som har medfinansierats av en strukturfond. Det erinras nämligen om denna skyldighet i artikel 101 i förordning nr 1083/2006. För det fall förordning nr 2988/95 ska tillämpas gäller dessutom samma skyldighet enligt artikel 4.1 i den förordningen.
- 95 Av det anförda följer att den andra frågan och den fjärde frågans andra del ska besvaras enligt följande. Artikel 108.3 FEUF ska tolkas på så sätt att den nationella myndigheten är skyldig att på eget initiativ återkräva ett stöd som den har beviljat enligt förordning nr 800/2008, om den efter beviljandet konstaterar att villkoren enligt denna förordning inte var uppfyllda.

*Den tredje frågan, som avser principen om skydd för berättigade förväntningar*

- 96 Den hänskjutande domstolen har ställt sin tredje fråga för att få klarhet i huruvida unionsrätten ska tolkas på så sätt att den omständigheten att en nationell myndighet beviljar ett stöd genom felaktig tillämpning av förordning nr 800/2008 kan ge upphov till berättigade förväntningar hos mottagaren av stödet på att detta är rättsenligt, huruvida det, vid jakande svar, i så fall är nödvändigt att väga allmänintresset mot den enskildes intresse och huruvida det, i detta hänseende, är av betydelse om kommissionen har meddelat ett beslut om stödets förenlighet med den inre marknaden.
- 97 Rätten att åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar förutsätter, enligt fast praxis från domstolen, att tydliga försäkringar som är ovillkorliga och samstämmiga samt härrör från behöriga och tillförlitliga källor har meddelats den berörde av de behöriga unionsinstitutionerna. Denna rätt tillkommer nämligen varje enskild person som befinner sig i en situation där en institution, ett organ eller en byrå inom unionen, genom att ge tydliga försäkringar, har väckt grundade förhoppningar. Tydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter utgör, oavsett i vilken form de har lämnats, sådana försäkringar (dom av den 13 juni 2013, HGA m.fl./kommissionen, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 132).
- 98 Det framgår även av fast praxis från domstolen att det förhållandet att den kontroll av statliga stöd som kommissionen utövar med stöd av artikel 108 FEUF är av tvingande karaktär medför, för det första, att de stödmottagande företagen i princip inte kan ha några berättigade förväntningar på att stödet är rättsenligt, såvida det inte har beviljats i enlighet med förfarandet i nämnda artikel, och, för det andra, att en omdömesgill ekonomisk aktör normalt sett ska kunna avgöra om detta förfarande har följts. Om ett stöd har genomförts utan att det dessförinnan anmälts till kommissionen, och stödet således är olagligt enligt artikel 108.3 FEUF, kan stödmottagaren inte vid detta tillfälle ha berättigade förväntningar på att stödet har beviljats rättsenligt (dom av den 15 december 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, punkt 104, och av den 19 mars 2015, OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, punkt 77).
- 99 Det har ovan i punkterna 59 och 87 konstaterats att det endast är om en stödåtgärd som antagits av en medlemsstat uppfyller de relevanta villkoren i förordning nr 800/2008 som den medlemsstaten kan göra gällande möjligheten enligt artikel 3 i denna förordning att undantas från sin anmälningsskyldighet och att ett stöd som har beviljats enligt förordning nr 800/2008 trots att villkoren för att omfattas av ett undantag enligt denna förordning inte var uppfyllda tvärtom har beviljats i strid med anmälningsskyldigheten, varför det ska anses olagligt.

- 100 Det har i punkterna 89–92 ovan dessutom angetts att det i en sådan situation ankommer på såväl de nationella domstolarna som medlemsstaternas förvaltningsorgan att säkerställa att följderna av ett åsidosättande av artikel 108.3 sista meningen FEUF beaktas fullt ut, bland annat med hänsyn till såväl giltigheten av de rättsakter som har antagits för genomförandet som återkravet av det ekonomiska stöd som beviljats i strid med denna bestämmelse.
- 101 Av detta följer, för det första, att en nationell myndighet som beviljar ett stöd enligt förordning nr 800/2008 inte kan anses behörig att meddela ett slutgiltigt beslut om att det inte föreligger någon skyldighet att anmäla det sökta stödet till kommissionen, enligt artikel 108.3 FEUF.
- 102 Eftersom kommissionen således på förhand, genom att anta förordning nr 800/2008, själv har utövat sina befogenheter enligt artikel 107.3 FEUF med avseende på alla stöd som uppfyller kriterierna i denna förordning, och endast för sådana stöd, såsom anges i punkt 65 ovan, har den inte gett de nationella myndigheterna någon beslutsbefogenhet när det gäller frågan i vilka fall anmälan inte behöver göras. Nämnda myndigheter befinner sig således på samma plan som potentiella stödmottagare och ska, såsom har betonats i punkt 93 ovan, försäkra sig om att deras beslut är förenliga med nämnda förordning, för att de inte ska leda till de följder som det har erinrats om i punkt 100 ovan.
- 103 Av det ovannämnda följer, för det andra, att när en nationell myndighet beviljar ett stöd genom felaktig tillämpning av förordning nr 800/2008 åsidosätter den såväl bestämmelserna i denna förordning som artikel 108.3 FEUF.
- 104 Enligt domstolens fasta praxis kan principen om skydd för berättigade förväntningar inte med framgång åberopas mot en precis bestämmelse i en unionsrättsakt, och den omständigheten att en nationell myndighet med uppgift att tillämpa unionsrätten agerar i strid med denna kan inte ge en ekonomisk aktör berättigade förväntningar på att behandlas på ett sätt som strider mot unionsrätten (dom av den 20 juni 2013, *Agroferm*, C-568/11, EU:C:2013:407, punkterna 52 och där angiven rättspraxis, och dom av den 7 augusti 2018, *Ministru kabinets*, C-120/17, EU:C:2018:638, punkt 52).
- 105 Av detta följer direkt att det i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet är uteslutet att en nationell myndighet, såsom stiftelsen, kan ha gett upphov till berättigade förväntningar på att stödet är rättsenligt hos en mottagare av ett stöd som beviljats genom felaktig tillämpning av förordning nr 800/2008, såsom *Eesti Pagar*.
- 106 Av det anförda följer att den tredje frågan ska besvaras enligt följande. Unionsrätten ska tolkas på så sätt att den omständigheten att en nationell myndighet beviljar ett stöd genom felaktig tillämpning av förordning nr 800/2008 inte kan ge upphov till berättigade förväntningar hos mottagaren av stödet på att detta är rättsenligt.

*Den fjärde frågans första del, som avser den preskriptionstid som gäller för återkrav av ett olagligt stöd*

- 107 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågans första del för att få klarhet i huruvida unionsrätten ska tolkas på så sätt att den preskriptionstid som gäller för återkrav av ett olagligt stöd, när en nationell myndighet har beviljat ett stöd från en strukturfond genom felaktig tillämpning av förordning nr 800/2008, är tio år enligt artikel 15 i förordning nr 659/1999, fyra år enligt artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 eller den preskriptionstid som föreskrivs i tillämplig nationell rätt.
- 108 Det följer härvidlag av den rättspraxis som det har erinrats om i punkt 89 ovan att det olagliga stödet, i avsaknad av unionsbestämmelser på området, ska återkrävas enligt de förfaranden som föreskrivs i tillämplig nationell rätt.



- 109 I synnerhet gäller, till skillnad från vad den estniska och den grekiska regeringen samt kommissionen har påstått, att tioårsfristen enligt artikel 15 i förordning nr 659/1999 inte kan tillämpas på ett sådant återkrav, vare sig direkt, indirekt eller analogt.
- 110 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 149 och 152 i sitt förslag till avgörande har domstolen, i punkterna 34 och 35 i sin dom av den 5 oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644), nämligen preciserat att förordning nr 659/1999, i den mån den innehåller processuella regler som ska tillämpas på alla administrativa förfaranden beträffande statligt stöd som har anhängiggjorts vid kommissionen, utgör en kodifiering och ett bekräftande av kommissionens praxis i fråga om statligt stöd, medan den inte innehåller någon bestämmelse om nationella domstolars befogenheter och skyldigheter, vilket fortfarande regleras av fördragets bestämmelser, såsom dessa tolkas av domstolen.
- 111 Det följer av övervägandena i punkterna 89–92 ovan att dessa bedömningar i lika hög grad gäller för de nationella förvaltningsmyndigheternas befogenheter och skyldigheter.
- 112 Det är dessutom fast rättspraxis att preskriptionstidernas funktion allmänt sett är att säkerställa rättssäkerheten (dom av den 13 juni 2013, Unanimes m.fl., C-671/11–C-676/11, EU:C:2013:388, punkt 31), att de ska fastställas i förväg för att uppfylla denna funktion och att all ”analog” tillämpning av preskriptionstider måste vara tillräckligt förutsebar för den enskilde (dom av den 5 maj 2011, Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, C-201/10 och C-202/10, EU:C:2011:282, punkt 32 och där angiven rättspraxis).
- 113 Mot bakgrund av den rättspraxis som det har erinrats om i föregående punkt kan en analog tillämpning, under sådana omständigheter som i det nationella målet, av tioårsfristen enligt artikel 15 i förordning nr 659/1999 inte anses vara tillräckligt förutsebar för en enskild, såsom Eesti Pagar.
- 114 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 147 i sitt förslag till avgörande kan den omständigheten i sig att nationella preskriptionsbestämmelser i princip är tillämpliga när de nationella myndigheterna på eget initiativ återkräver ett stöd som beviljats rättsstridigt, i vart fall inte påverka möjligheten att stödet återkrävs senare i samband med att ett beslut med sådant innehåll från kommissionen verkställs. När kommissionen har tillgång till information om stödets påstådda rättsstridighet, oavsett vilken informationskällan är, efter det att de nationella preskriptionstiderna har löpt ut, är den fortfarande fri att inleda en prövning av stödet, inom fristen enligt artikel 15 i förordning nr 659/1999.
- 115 Vad särskilt avser stöd som medfinansierats av en av unionens strukturfonder, såsom i detta fall Eruf, kan förordning nr 2988/95 tillämpas, eftersom unionens finansiella intressen berörs.
- 116 Genom att anta förordning nr 2988/95, och i synnerhet dess artikel 3.1 första stycket, har unionslagstiftaren nämligen beslutat att införa en allmän preskriptionsregel som är tillämplig på området och genom vilken unionslagstiftaren har avsett att dels fastställa en minsta preskriptionstid som är tillämplig i alla medlemsstater, dels fastställa att det inte ska vara möjligt att vidta åtgärder mot en oegentlighet som har skadat unionens finansiella intressen efter det att en tidsperiod på fyra år förflutit från det att denna oegentlighet begicks (dom av den 22 december 2010, Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 117 Av detta följer att medlemsstaternas behöriga myndigheter från och med tidpunkten då förordning nr 2988/95 trädde i kraft, i princip och med undantag av de sektorer för vilka unionslagstiftaren har föreskrivit en kortare frist, kan vidta åtgärder inom en fyraårsfrist mot varje oegentlighet som skadar unionens finansiella intressen (dom av den 22 december 2010, Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

- 118 Enligt artikel 1 i denna förordning omfattar dess tillämpningsområde "oegentligheter" i förhållande till unionsrätten, vilka definieras som varje överträdelse av en bestämmelse i unionsrätten 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 den 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.
- 119 Vad särskilt avser villkoret att överträdelsen av en bestämmelse i unionsrätten ska vara följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör, har domstolen tidigare preciserat att den preskriptionsregel som föreskrivs i artikel 3.1 första stycket i nämnda förordning inte är tillämplig på åtgärder som vidtas i syfte att lagföra oegentligheter som beror på fel från de nationella myndigheternas sida när de beviljar en ekonomisk förmån för unionens räkning och som finansieras av unionens budget (dom av den 21 december 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, C-465/10, EU:C:2011:867, punkt 44 och där angiven rättspraxis).
- 120 I en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet ankommer det emellertid först och främst på den som ansöker om ett stöd att försäkra sig om att vederbörande uppfyller villkoren i förordning nr 800/2008 för att omfattas av ett stöd som undantas enligt denna förordning, varför ett stöd som beviljats utan att dessa villkor följts inte uteslutande kan anses bero på ett fel som begåtts av den berörda nationella myndigheten.
- 121 Detta gäller även om stödmottagaren har underrättat nämnda myndighet om de omständigheter som medfört en överträdelse av en bestämmelse i unionsrätten, eftersom detta i sig saknar betydelse för kvalificeringen som "oegentlighet", i den mening som avses i artikel 1.2 i förordning nr 2988/95 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, C-465/10, EU:C:2011:867, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 122 Definitionen av en "oegentlighet", i den mening som avses i artikel 1.2 i förordning nr 2988/95, täcker dessutom både oegentligheter som begås uppsåtligen eller som orsakas av oaktsamhet och som i enlighet med artikel 5 i denna förordning kan leda till en administrativ sanktion, och oegentligheter som endast medför att den förmån som har uppburits på ett otillbörligt sätt dras in i enlighet med artikel 4 i samma förordning (dom av den 24 juni 2004, *Handlbauer*, C-278/02, EU:C:2004:388, punkt 33).
- 123 För att oegentligheten ska anses ha begåtts, vilket medför att preskriptionstiden börjar löpa, ska två villkor vara uppfyllda, nämligen att det ska ha förekommit en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör som utgör en överträdelse av unionsrätten samt att detta ska ha lett till en negativ ekonomisk effekt, eller en potentiell negativ ekonomisk effekt, för unionens budget (dom av den 6 oktober 2015, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export*, C-59/14, EU:C:2015:660, punkt 24).
- 124 Under omständigheter där en överträdelse av en bestämmelse i unionsrätten har upptäckts först efter det att en negativ ekonomisk effekt har uppkommit, börjar preskriptionstiden att löpa då oegentligheten begåtts, det vill säga vid den tidpunkt då både den handling eller underlåtenhet av en ekonomisk aktör som utgör en överträdelse av unionsrätten och den negativa ekonomiska effekten för unionens budget eller budgetar som den förvaltar har inträffat (dom av den 6 oktober 2015, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export*, C-59/14, EU:C:2015:660, punkt 25).
- 125 Enligt artikel 3.1 tredje stycket i förordning nr 2988/95 avbryts preskriptionstiden av varje åtgärd som den behöriga myndigheten underrättar den berörda personen om och som har till syfte att utreda eller beivra oegentligheten.
- 126 Det framgår härvidlag av ordalydelsen i artikel 3.1 tredje stycket i förordning nr 2988/95 att begreppet "den berörda personen" avser den ekonomiska aktör som misstänks ha begått oegentligheterna, att begreppet "åtgärd ... som har till syfte att utreda eller beivra oegentligheten" avser varje åtgärd som

definierar de transaktioner som misstänks vara behäftade med oegentligheter på ett tillräckligt precist sätt och att detta villkor ska anses uppfyllt när det mot bakgrund av samtliga relevanta sakomständigheter kan konstateras att den berörda personen faktiskt har underrättats om de åtgärder som vidtagits i syfte att utreda och beivra de aktuella oegentligheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punkterna 36, 38 och 43).

- 127 I förevarande fall följer det, med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll, av denna rättspraxis att förordning nr 2988/95 är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet, att en oegentlighet i den mening som avses i artikel 1 i denna förordning har begåtts av Eesti Pagar och att den omständigheten att stiftelsen eventuellt kände till en beställning av utrustning som detta bolag gjort genom ett ovillkorligt och rättsligt bindande åtagande innan ansökan om stöd lämnades in inte påverkar förekomsten av en sådan oegentlighet. Av denna rättspraxis följer vidare, med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll, att den preskriptionstid på fyra år som föreskrivs i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 började löpa den 10 mars 2009, det vill säga vid den tidpunkt, såsom har angetts i punkt 23 ovan, då stiftelsen beviljade Eesti Pagars ansökan om stöd och, följaktligen, vid den tidpunkt då en negativ ekonomisk effekt uppkom för unionens budget, och att denna frist avbröts genom skrivelsen av den 22 januari 2013, som det har hänvisats till i punkt 24 ovan, eller till och med, om de villkor som avses i punkt 126 ovan är uppfyllda, av den efterhandskontroll som genomfördes i december 2012, som det har hänvisats till i punkt 26 ovan.
- 128 Av det anförda följer att den fjärde frågans första del ska besvaras enligt följande. Unionsrätten ska tolkas på så sätt att den preskriptionstid som gäller för återkrav av ett olagligt stöd, när en nationell myndighet har beviljat ett stöd från en strukturfond genom felaktig tillämpning av förordning nr 800/2008, är fyra år enligt artikel 3.1 i förordning nr 2988/95, om tillämpningsvillkoren i denna förordning är uppfyllda, eller, i annat fall, den preskriptionstid som föreskrivs i tillämplig nationell rätt.

*Den femte frågan, som avser skyldigheten att kräva ränta*

- 129 Den hänskjutande domstolen har ställt sin femte fråga för att få klarhet i huruvida unionsrätten ska tolkas på så sätt att det ankommer på en nationell myndighet, som på eget initiativ återkräver ett stöd som den har beviljat felaktigt enligt förordning nr 800/2008, att kräva ränta från stödmottagaren och, om denna fråga besvaras jakande, vilka regler som ska tillämpas på ränteberäkningen, bland annat med avseende på räntesatsen och den tidsperiod som beräkningen avser.
- 130 Det har i punkterna 99 och 100 ovan angetts att om ett stöd har beviljats enligt förordning nr 800/2008 trots att villkoren för att omfattas av denna förordning inte var uppfyllda ska stödet anses vara olagligt och att det, under sådana omständigheter, ankommer på såväl de nationella domstolarna som medlemsstaternas förvaltningsorgan att säkerställa att följderna av ett åsidosättande av artikel 108.3 sista meningen FEUF beaktas fullt ut, bland annat med hänsyn till såväl giltigheten av de rättsakter som har antagits för genomförandet som återkravet av det ekonomiska stöd som beviljats i strid med denna bestämmelse.
- 131 Det följer av fast rättspraxis att den logiska följderna av att ett stöd har konstaterats vara rättsstridigt är att stödet undanröjs genom att det återkrävs, så att den tidigare rådande situationen återställs. Det främsta syftet med att återkräva statligt stöd som utbetalats rättsstridigt är nämligen att undanröja den konkurrensnedvridning som uppstått till följd av den konkurrensfördel som det rättsstridiga stödet har medfört. Genom att återbetala stödet förlorar mottagaren den fördel vederbörande fått på marknaden i förhållande till sina konkurrenter, och den situation som förelåg före utbetalningen av stödet återställs (dom av den 8 december 2011, Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, punkterna 33 och 34).

- 132 För stödmottagarens del kommer den otillbörliga fördelen emellertid även att ha bestått i att mottagaren inte betalat den ränta som han eller hon skulle ha erlagt på det aktuella stödbeloppet om vederbörande hade tvingats låna detta belopp på marknaden under den tid rättsstridigheten varat, och i att hans eller hennes konkurrenssituation i förhållande till andra aktörer på marknaden förbättrats under denna tid (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 februari 2008, CELF och ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punkt 51).
- 133 I en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, och med förbehåll för de preskriptionsregler som är tillämpliga på denna, skulle en bestämmelse som uteslutande består i en skyldighet till återkrav utan ränta följaktligen inte vara ägnad att fullständigt undanröja verkningarna av rättsstridigheten, eftersom åtgärden inte skulle återställa den tidigare situationen och inte heller helt undanröja konkurrenssnedvridningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 februari 2008, CELF och ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punkterna 52–54, och dom av den 8 december 2011, Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, punkterna 33 och 34).
- 134 Den nationella myndigheten är, enligt artikel 108.3 FEUF, följaktligen skyldig att ålägga stödmottagaren att betala ränta för den period under vilken rättsstridigheten varat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 februari 2008, CELF och ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punkt 52, och dom av den 8 december 2011, Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, punkterna 33–35).
- 135 Vad beträffar de regler som är tillämpliga på ränteberäkningen, följer det av den rättspraxis som det har erinrats om i punkt 89 ovan att det olagliga stödet, i avsaknad av unionsbestämmelser på området, ska återkrävas enligt reglerna i tillämplig nationell rätt.
- 136 I synnerhet gäller, av de skäl som bland annat har angetts i punkterna 110 och 111 ovan, att varken artikel 14.2 i förordning nr 659/1999 eller artiklarna 9 och 11 i förordning nr 794/2004 kan anses utgöra sådana unionsbestämmelser på området. Till skillnad från vad den estniska och den grekiska regeringen samt kommissionen har påstått kan dessa bestämmelser, av samma skäl, inte heller tillämpas indirekt eller analogt.
- 137 Enligt fast rättspraxis från domstolen får de nationella bestämmelser som är tillämpliga emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande förhållanden som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller vara utformade på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (dom av den 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punkt 40).
- 138 När det gäller effektivitetsprincipen har domstolen tidigare slagit fast att varje fall i vilket det uppkommer en fråga huruvida en nationell processuell bestämmelse medför att det blir omöjligt eller orimligt svårt att tillämpa unionsrätten måste bedömas med beaktande av bestämmelsens funktion i förfarandet som helhet – med beaktande av dess förlopp och särdrag – i de olika nationella rättsinstanserna (dom av den 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punkt 41).
- 139 Det kan härvidlag konstateras att nationell rätt inte får medföra att tillämpningen av unionsrätten hindras genom att det blir omöjligt för de nationella domstolarna eller de nationella myndigheterna att uppfylla sin skyldighet att säkerställa att artikel 108.3 tredje meningen FEUF iakttas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punkterna 42 och 45).
- 140 En nationell bestämmelse som hindrar den nationella domstolen eller en nationell myndighet från att beakta samtliga följder av ett åsidosättande av artikel 108.3 tredje meningen FEUF kan nämligen inte anses vara förenlig med effektivitetsprincipen. (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punkterna 42 och 45).



- 141 I förevarande fall följer det av denna rättspraxis att även om det olagliga stödet ska återkrävas enligt reglerna i tillämplig nationell rätt, krävs det inte desto mindre enligt artikel 108.3 FEUF att dessa regler säkerställer att det olagliga stödet återkrävs i sin helhet och att stödmottagaren bland annat åläggs att betala ränta för hela den period under vilken han eller hon har erhållit stödet, med en räntesats som motsvarar den ränta som skulle ha tillämpats om vederbörande hade tvingats låna det aktuella stödbeloppet på marknaden under nämnda period.
- 142 Av det anförda följer att den femte frågan ska besvaras enligt följande. Unionsrätten ska tolkas på så sätt att om en nationell myndighet på eget initiativ återkräver ett stöd som den har beviljat felaktigt enligt förordning nr 800/2008, ankommer det på denna myndighet att kräva ränta från stödmottagaren enligt reglerna i tillämplig nationell rätt. Det krävs härvidlag enligt artikel 108.3 FEUF att dessa regler säkerställer att det olagliga stödet återkrävs i sin helhet och, följaktligen, att stödmottagaren bland annat åläggs att betala ränta för hela den period under vilken han eller hon har erhållit stödet, med en räntesats som motsvarar den ränta som skulle ha tillämpats om vederbörande hade tvingats låna det aktuella stödbeloppet på marknaden under nämnda period.

### Rättegångskostnader

- 143 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 8.2 i kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklarar förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna [107 och 108 FEUF] (allmän gruppundantagsförordning) ska tolkas på så sätt att "arbetet med projektet eller verksamheten", i den mening som avses i denna bestämmelse, har inletts om en första beställning av utrustning för projektet eller verksamheten har gjorts genom ett ovillkorligt och rättsligt bindande åtagande innan ansökan om stöd lämnats in, oavsett vilka de eventuella kostnaderna för att frånträda åtagandet är.**
- 2) **Artikel 108.3 FEUF ska tolkas på så sätt att den nationella myndigheten är skyldig att på eget initiativ återkräva ett stöd som den har beviljat enligt förordning nr 800/2008, om den efter beviljandet konstaterar att villkoren enligt denna förordning inte var uppfyllda.**
- 3) **Unionsrätten ska tolkas på så sätt att den omständigheten att en nationell myndighet beviljar ett stöd genom felaktig tillämpning av förordning nr 800/2008 inte kan ge upphov till berättigade förväntningar hos mottagaren av stödet på att detta är rättsenligt.**
- 4) **Unionsrätten ska tolkas på så sätt att den preskriptionstid som gäller för återkrav av ett olagligt stöd, när en nationell myndighet har beviljat ett stöd från en strukturfond genom felaktig tillämpning av förordning nr 800/2008, är fyra år enligt artikel 3.1 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, om tillämpningsvillkoren i denna förordning är uppfyllda, eller, i annat fall, den preskriptionstid som föreskrivs i tillämplig nationell rätt.**

- 5) Unionsrätten ska tolkas på så sätt att om en nationell myndighet på eget initiativ återkräver ett stöd som den har beviljat felaktigt enligt förordning nr 800/2008, ankommer det på denna myndighet att kräva ränta från stödmottagaren enligt reglerna i tillämplig nationell rätt. Det krävs härvidlag enligt artikel 108.3 FEUF att dessa regler säkerställer att det olagliga stödet återkrävs i sin helhet och, följaktligen, att stödmottagaren bland annat åläggs att betala ränta för hela den period under vilken han eller hon har erhållit stödet, med en räntesats som motsvarar den ränta som skulle ha tillämpats om vederbörande hade tvingats låna det aktuella stödbeloppet på marknaden under nämnda period.

Underskrifter