Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

15. juni 2017*

»Præjudiciel forelæggelse — beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser — forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 — artikel 3, stk. 1 — støtte fra Samhørighedsfonden — projekt om udvikling af et regionalt system til håndtering af affald — uregelmæssigheder — begrebet »flerårigt program« — det flerårige programs endelige afslutning — forældelsesfrist«

I sag C-436/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litauens øverste forvaltningsdomstol) ved afgørelse af 10. juli 2015, indgået til Domstolen den 10. august 2015, i sagen:

Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra

mod

»Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras« UAB

procesdeltagere:

Lietuvos Respublikos finansų ministerija,

»Skirnuva« UAB,

»Parama« UAB,

»Alkesta« UAB,

»Dzūkijos statyba« UAB,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, og dommerne M. Vilaras (refererende dommer), J. Malenovský, M. Safjan og D. Šváby,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. september 2016,

* Processprog: litauisk.

efter at der er afgivet indlæg af:

— den litauiske regering ved D. Stepanienė og D. Kriaučiūnas, som befuldmægtigede,

— den græske regering ved S. Papaioannou og S. Charitaki, som befuldmægtigede,

— Europa-Kommissionen ved J. Jokubauskaitė, D. Recchia og J. Baquero Cruz, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. januar 2017,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT 1995, L 312, s. 1).

2 Anmodningen er indgivet under en sag mellem Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (styrelsen for forvaltning af miljøprojekter under det litauiske miljøministerium, herefter »forvaltningsstyrelsen«) og »Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras« UAB (centret for håndtering af affald i Alytus-regionen, Litauen, herefter »den støttemodtagende virksomhed«) vedrørende sidstnævntes tilbagebetaling af en del af det beløb, som denne havde modtaget fra Samhørighedsfonden.

Retsforskrifter

Forordning nr. 2988/95

3 Følgende fremgår af tredje betragtning til forordning nr. 2988/95:

»[…] det er […] nødvendigt at bekæmpe handlinger, der skader [Unionens] finansielle interesser, på alle områder«.

4 Artikel 1 i forordning nr. 2988/95 har følgende ordlyd:

»1. Med henblik på beskyttelse af [Den Europæiske Unions] finansielle interesser vedtages der generelle regler for ensartet kontrol og for administrative foranstaltninger og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder vedrørende [EU-]retten.

2. Som uregelmæssighed betragtes enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for Fællesskabernes regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift.«

5 Den nævnte forordnings artikel 3, stk. 1, bestemmer følgende:

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

Hvad angår vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder regnes forældelsesfristen fra den dag, da uregelmæssigheden er ophørt. For de flerårige programmers vedkommende løber forældelsesfristen indtil programmets endelige afslutning.

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

Forældelsen indtræder dog senest den dag, da en frist, der er dobbelt så lang som forældelsesfristen, udløber, uden at den kompetente myndighed har pålagt en sanktion, undtagen i de tilfælde, hvor den administrative procedure er suspenderet i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1.«

6 Forordningens artikel 4, stk. 1, er affattet således:

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

— ved forpligtelse til at betale de skyldige beløb eller tilbagebetale de uberettiget oppebårne beløb

[…]«

Forordningen om Samhørighedsfonden

Forordning nr. 1164/94

7 Artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1164/94 af 16. maj 1994 om oprettelse af Samhørighedsfonden (EFT 1994, L 130, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1264/1999 af 21. juni 1999 (EFT 1999, L 161, s. 57) og ved Rådets forordning (EF) nr. 1265/1999 af 21. juni 1999 (EFT 1999, L 161, s. 62) samt ved akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT 2003, L 236, s. 33) (herefter »forordning nr. 1164/94«), opretter en Samhørighedsfond, der i den nævnte forordning kaldes »fonden«.

8 Artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 1164/94, bestemmer:

»Fonden kan bidrage til finansieringen af:

— projekter, eller

— projektfaser, der er teknisk og finansielt adskilte, eller

— grupper af projekter, der er underlagt en synlig strategi og danner et samlet hele.«

9 Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1164/94 opregner de »støtteberettigede foranstaltninger« inden for rammerne af Samhørighedsfonden på følgende måde:

»Fonden kan yde støtte til:

— miljøprojekter, der bidrager til gennemførelse af målene i traktatens artikel 130 R [artikel 191 TEUF] […]

[…]«

10 I henhold til samme forordnings artikel 4 skulle de disponible midler, der er fastsat til forpligtelser for Litauen, tildeles for perioden 2004-2006.

11 Artikel 10 i forordning nr. 1164/94 fastsætter regler for godkendelse af projekter som følger:

»1. Kommissionen fastlægger i forståelse med den pågældende medlemsstat de projekter, der skal finansieres af fonden.

[…]

3. Ansøgninger om projektstøtte i henhold til artikel 3, stk. 1, forelægges af den pågældende medlemsstat. Projekter, herunder grupper af indbyrdes sammenhængende projekter, skal være af et sådant omfang, at de har væsentlig indflydelse på beskyttelsen af miljøet […]

4. Ansøgningerne skal indeholde følgende oplysninger: navnet på det organ, der er ansvarligt for gennemførelsen […]

[…]

6. […] Kommissionen [træffer] normalt beslutning om støtte fra fonden inden tre måneder efter modtagelsen af ansøgningen, under forudsætning af, at betingelserne i nærværende artikel er opfyldt. I Kommissionens beslutninger om godkendelse af projekter, projektfaser eller grupper af indbyrdes sammenhængende projekter angives størrelsen af den finansielle støtte, ligesom de skal indeholde en finansieringsplan samt alle bestemmelser og betingelser, der er nødvendige for gennemførelsen af projekterne.

7. Hovedpunkterne i Kommissionens beslutninger offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.«

12 Artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 1164/94, der har overskriften »Finanskontrol«, bestemmer:

»Med forbehold af Kommissionens ansvar for gennemførelsen af fællesskabsbudgettet er medlemsstaterne i første række ansvarlige for den finansielle kontrol med projekterne. Med henblik herpå skal de bl.a.

[…]

d) attestere, at de udgiftsanmeldelser, der forelægges Kommissionen, er nøjagtige, og garantere, at de er udarbejdet på grundlag af regnskabssystemer, der er baseret på udgiftsbilag, som kan kontrolleres

e) forebygge og afsløre uregelmæssigheder; de giver i overensstemmelse med gældende retsforskrifter Kommissionen meddelelse herom samt om udviklingen i sager, hvor der er indledt administrativ eller retslig forfølgning[; i] denne sammenhæng træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de udvekslede oplysninger behandles fortroligt

f) ved afslutningen af hvert projekt, projektdel eller gruppe af projekter forelægge[…] Kommissionen en erklæring, der er udfærdiget af en person eller myndighed, der fungerer uafhængigt af myndigheden[; e]rklæringen skal indeholde et sammendrag af konklusionerne af den kontrol, der er gennemført de foregående år, og en udtalelse om, hvorvidt betalingsanmodningen vedrørende restbeløbet er holdbar, og hvorvidt de udgifter, som den endelige erklæring dækker, har været lovlige og korrekte[; m]edlemsstaterne kan, hvis de finder det nødvendigt, vedlægge en redegørelse for deres synspunkter

g) samarbejde med Kommissionen med henblik på at sikre, at fællesskabsmidlerne anvendes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning

h) inddrive midler, der er gået tabt som følge af en konstateret uregelmæssighed, idet de i givet fald opkræver morarenter.«

13 Artikel 16a, stk. 1, i forordning nr. 1164/94 med overskriften »Særlige bestemmelser, der gælder, efter at en ny medlemsstat, som har modtaget førtiltrædelsesbistand i henhold til det strukturpolitiske førtiltrædelsesinstrument (Ispa), har tiltrådt Den Europæiske Union«, bestemmer:

»Foranstaltninger, der på datoen for […] Litauens, […] tiltrædelse har været omfattet af Kommissionens afgørelser om bistand i henhold til [Rådets] forordning (EF) nr. 1267/1999 [af 21. juni 1999 om oprettelse af et strukturpolitisk førtiltrædelsesinstrument (EFT 1999, L 161, s. 73)], og hvis gennemførelse ikke er afsluttet på denne dato, anses for at være godkendt ved Kommissionens forordning. Medmindre andet er angivet i stk. 2-5, finder bestemmelserne om gennemførelse af foranstaltninger, der er godkendt i henhold til denne forordning, anvendelse på disse foranstaltninger.«

14 Bestemmelserne vedrørende anvendelsen af forordning nr. 1164/94 findes i dens bilag II, som forordningens artikel 15 henviser til (herefter »bilag II«).

15 Artikel C i bilag II, der vedrører budgetforpligtelserne, bestemmer:

»1. Budgetforpligtelserne indgås på grundlag af Kommissionens beslutninger om godkendelse af de pågældende foranstaltninger (projekt, projektfase, gruppe af projekter, undersøgelse eller teknisk bistand). De er gyldige i en periode, hvis varighed afhænger af de pågældende foranstaltningers art og de særlige vilkår for deres gennemførelse.

[…]

4. De nærmere bestemmelser om forpligtelserne fremgår af Kommissionens beslutninger om godkendelse af de pågældende foranstaltninger.

[…]«

16 Artikel D i bilag II, omhandler vilkårene for betaling af den finansielle støtte og har følgende ordlyd:

»1. Betaling af den finansielle støtte sker i overensstemmelse med budgetforpligtelserne og foretages til den myndighed eller det organ, der er udpeget med henblik herpå i den pågældende medlemsstats ansøgning. Betalingen kan tage form af acontobetalinger, mellemliggende betalinger eller betalinger af restbeløb. Mellemliggende betalinger og betalinger af restbeløb skal vedrøre allerede betalte udgifter, som er dokumenteret af kvitterede fakturaer eller regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi.

2. Betalingerne foretages således:

[…]

d) Det endelige restbeløb af fællesskabsstøtten, der beregnes på grundlag af de bekræftede og faktisk afholdte udgifter, betales, hvis:

— projektet, projektfasen eller gruppen af projekter er gennemført i overensstemmelse med målene

— den udpegede myndighed eller det udpegede organ, jf. stk. 1, forelægger Kommissionen en betalingsanmodning inden seks måneder efter den frist, der i beslutningen om ydelse af støtte er angivet for afslutningen af arbejdet og for betalingerne i forbindelse med projektet, projektfasen eller gruppen af projekter

— den i artikel F, stk. 4, omhandlede endelige rapport forelægges Kommissionen

— medlemsstaten over for Kommissionen bekræfter oplysningerne i betalingsanmodningen og rapporten

— medlemsstaten har sendt Kommissionen den erklæring, der er omhandlet i artikel 12, stk. 1

— alle de foranstaltninger vedrørende information og offentlighed, der er vedtaget af Kommissionen i henhold til artikel 14, stk. 3, er gennemført.

3. Hvis den endelige rapport, der er omhandlet i stk. 2, ikke er blevet sendt til Kommissionen senest 18 måneder efter den dato, der i afgørelsen om ydelse af støtte er fastsat som slutdato for arbejdets gennemførelse og for betalinger, annulleres den del af støtten, der svarer til den resterende del af projektet.

[…]

5. Betalingerne sker til den myndighed eller det organ, der er udpeget af medlemsstaten, normalt senest to måneder efter modtagelsen af en gyldig betalingsanmodning forudsat, at der er disponible budgetmidler.

[…]

7. Kommissionen fastsætter fælles regler om støtteberettigede udgifter.«

17 Artikel F, stk. 4, i bilag II bestemmer:

»For hvert projekt sender den myndighed eller det organ, medlemsstaten har udpeget dertil, inden tre måneder efter udløbet af hvert hele gennemførelsesår Kommissionen en rapport om forløbet. En endelig rapport sendes også til Kommissionen inden seks måneder efter projektets eller projektfasens afslutning.

[…]«

Forordning nr. 1267/1999

18 Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1267/1999 bestemmer:

»Der oprettes et strukturpolitisk førtiltrædelsesinstrument, i det følgende benævnt »ISPA«.

ISPA skal yde støtte for at medvirke til at forberede tiltrædelsen til Den Europæiske Union af følgende ansøgerlande: […], Litauen, […] i det følgende benævnt »modtagerlande«, […] med hensyn til miljø[…]politik i overensstemmelse med bestemmelserne i denne forordning.«

19 I henhold til artikel 2, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1267/1999 er de støtteberettigede foranstaltninger inden for rammerne af ISPA defineret som følger:

»1. Fællesskabsstøtten, der finansieres under ISPA, omfatter projekter, projektfaser, som er teknisk og finansielt adskilte, grupper af projekter eller projektplaner på miljø[…]området, i det følgende under ét benævnt »foranstaltninger«. […]

2. På baggrund af de i artikel 1 nævnte mål yder Fællesskabet støtte under ISPA til følgende:

a) miljøforanstaltninger, der sætter modtagerlandene i stand til at opfylde kravene i Fællesskabets miljøforskrifter og målene i tiltrædelsespartnerskaberne

[…]«

20 Forordningens artikel 3 bestemmer:

»Fællesskabsstøtten under ISPA ydes i perioden 2000 til 2006.

[…]«

21 I henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1267/1999 vedtager Kommissionen beslutninger om de foranstaltninger, der skal finansieres under ISPA.

22 Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1267/1999 med overskriften »Forpligtelser og betalinger« lyder således:

»Kommissionen afholder udgifterne under ISPA i overensstemmelse med finansforordningen vedrørende [Den Europæiske Unions] almindelige budget på grundlag af den finansieringsaftale, der indgås mellem Kommissionen og modtagerlandet.

[…]«

Forordning (EF) nr. 1386/2002

23 I henhold til artikel 1 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1386/2002 af 29. juli 2002 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1164/94 for så vidt angår forvaltnings- og kontrolsystemerne vedrørende støtte, der er ydet fra Samhørighedsfonden og proceduren for finansielle korrektioner (EFT 2002, L 201, s. 5), omfatter anvendelsesområdet for forordning nr. 1386/2002 de støtteberettigede foranstaltninger i henhold til artikel 3 i forordning nr. 1164/94, som først er godkendt efter den 1. januar 2000.

24 Artikel 8, stk. 2, litra b), nr. i), i forordning nr. 1386/2002 bestemmer:

»2. Inden attestering af en udgiftsanmeldelse sikrer betalingsmyndigheden sig:

[…]

b) at udgiftsanmeldelsen kun vedrører udgifter:
   i) som inden for den i beslutningen fastlagte støtteberettigede periode faktisk er blevet afholdt og kan dokumenteres ved kvitterede fakturaer eller regnskabsbilag med tilsvarende dokumentationsværdi.«

Forordning (EF) nr. 16/2003

25 I henhold til artikel 1 i Kommissionens forordning (EF) nr. 16/2003 af 6. januar 2003 om særlige gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1164/94 for så vidt angår støtteberettigede udgifter i forbindelse med foranstaltninger medfinansieret af Samhørighedsfonden (EFT 2003, L 2, s. 7), fastsætter forordning nr. 16/2003 fælles regler for udgifternes støtteberettigelse i forbindelse med de foranstaltninger, der ifølge artikel 3 i forordning nr. 1164/94 kan medfinansieres af Samhørighedsfonden.

26 Artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 16/2003 bestemmer:

»De udgifter, der tages i betragtning ved udbetaling af fællesskabsstøtten, skal være afholdt i støtteberettigelsesperioden som fastlagt i Kommissionens beslutning, jf. artikel 8, stk. 2, litra b), i […] forordning [nr. 1386/2002], og være direkte knyttet til projektet. De skal vedrøre betalinger, der er attesteret af medlemsstaten og foretaget af denne selv eller for dens regning – eller for koncessioners vedkommende af den koncessionshaver, hvortil det for gennemførelsen ansvarlige organ har delegeret gennemførelsen af projektet – og dokumenteret ved betalte fakturaer eller regnskabsbilag med samme bevisværdi.

[…]«

27 Artikel 8 i forordning nr. 16/2003 med overskriften »Støtteberettigelsesperiodens ophør« bestemmer følgende:

»Ophørsdatoen for støtteberettigelsen gælder for betalinger foretaget af det for gennemførelsen ansvarlige organ.

Støtteberettigelsesperiodens ophørsdato fastsættes i Kommissionens beslutning.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

28 Forvaltningsstyrelsen er det offentlige litauiske organ, som er udpeget som ansvarligt – i sin egenskab af det organ, der i henhold til artikel 10, stk. 4, i forordning nr. 1164/94 er ansvarligt for gennemførelsen af projekterne – for at afsløre og korrigere uregelmæssigheder vedrørende anvendelsen af finansiel støtte fra Unionen.

29 Den 13. december 2001 vedtog Kommissionen en beslutning om godkendelse af projektet »Etablering af et system til håndtering af affald for Alytus-regionen« i Litauen (herefter »projektet i hovedsagen«) under ISPA, således som det følger af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1267/1999, som ændret ved Kommissionens beslutning af 23. december 2002 (herefter »den oprindelige beslutning«). Samme dag underskrev Kommissionen en finansieringsaftale for det nævnte projekt som fastsat i samme forordnings artikel 8, stk. 1 (herefter »finansieringsaftalen«). Republikken Litauen underskrev det pågældende dokument den 14. marts 2002. I henhold til finansieringsaftalens artikel 2 var projektets afslutning planlagt til den 31. december 2004, mens finansieringsaftalens artikel 4, stk. 3, fastlagde den 31. december 2006 som måldato for de betalinger, der skulle foretages af det organ, der var ansvarligt for gennemførelsen af det nævnte projekt. Senest seks måneder efter sidstnævnte dato skulle de litauiske myndigheder til Kommissionen fremsende den endelige revisionsrapport med henblik på betaling af restbeløbet af finansieringen af projektet i hovedsagen.

30 Forvaltningsstyrelsen havde ansvaret for udviklingen af projektet i hovedsagen og handlede i sin egenskab af ordregivende myndighed i forbindelse med tildelingen af offentlige indkøbskontrakter i tilknytning til projektet. Den 10. november 2004 underskrev forvaltningsstyrelsen og den støttemodtagende virksomhed gennemførelsesaftalen for ISPA-/samhørighedsprogrammet vedrørende

fordelingen af deres forpligtelser og ansvarsområder i forbindelse med projektet i hovedsagen. Mellem den 22. april 2004 og den 6. december 2006 underskrev forvaltningsstyrelsen i sin egenskab af ordregivende myndighed, den støttemodtagende virksomhed og visse andre private kontrahenter offentlige indkøbskontrakter.

31 Den 27. december 2004 vedtog Kommissionen en beslutning, der bl.a. ændrede den oprindelige beslutning på følgende måde: »I artikel 2 [i den oprindelige beslutning] indsættes følgende afsnit: »5. Udgifter relateret til projektet [i hovedsagen] er støtteberettigede indtil den 31. december 2008«. Artikel 2 i [finansieringsaftalen] ændres som følger: »Slutdato: 31. december 2008«.«

32 Den 17. december 2009 udarbejdede den nationale litauiske revisionsmyndighed statsrevisionsrapporten om projektet i hovedsagen.

33 Den 28. marts 2013 udarbejdede forvaltningsmyndigheden fire »konklusioner«, hvorved den fastslog, at visse udgifter til projektet i hovedsagen ikke var støtteberettigede på grund af flere uregelmæssigheder. Nærmere bestemt konstaterede den, at den støttemodtagende virksomhed ikke havde fremlagt dokumentation for erhvervelse af langfristede og kortfristede aktiver. Den 29. marts 2013 vedtog den nævnte myndighed fire afgørelser om tilbagebetaling af de midler, der var blevet konstateret ikke-støtteberettigede.

34 Den støttemodtagende virksomhed anlagde sag ved retten i første instans med påstand om annullation af de nævnte afgørelser. Ved dom af 14. maj 2014 fik virksomheden medhold med den begrundelse, at den fireårige forældelsesfrist for retsforfølgning i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 fandt anvendelse. Den nævnte dom fastslog bl.a., at forældelsesfristen begyndte at løbe den 31. december 2008, som var datoen for afslutningen af projektet i hovedsagen og den sidste dag i fristen for udgifternes støtteberettigelse i henhold til finansieringsaftalen, og at den var indtrådt den 31. december 2012.

35 Den 28. maj 2014 iværksatte forvaltningsstyrelsen appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret med påstand om, at forældelsesfristen for retsforfølgning ikke var overskredet.

36 Den forelæggende ret pålagde ved kendelse parterne i hovedsagen at fremlægge oplysninger og data om det i hovedsagen omhandlede projekts afslutning samt at fremføre deres argumenter vedrørende anvendelsen af forordning nr. 2988/95. Den forelæggende ret bemærkede navnlig, at oplysninger skulle afklares – bl.a. den udløsende begivenhed, som forvaltningsstyrelsen knyttede til afslutningen af projektet i hovedsagen, størrelsen af det beløb, der endnu ikke var blevet betalt i forbindelse med projektet, og den dato, hvor betalingen af dette beløb var planlagt, såvel som betydningen af ordene »program«, »foranstaltning« og »projekt«, som blev brugt i flæng i processkrifterne.

37 For at efterkomme dette pålæg fremlagde forvaltningsstyrelsen for den forelæggende ret en skrivelse af 30. april 2015 fra finansministeriet, hvoraf det fremgik, at dette den 31. maj 2013 til Kommissionen havde fremsendt en anmodning om endelig betaling fra Samhørighedsfonden af restbeløbet i forbindelse med projektet i hovedsagen, der beløb sig til 826 069,28 EUR. I denne anmodning var Kommissionen blevet informeret om, at en udgift på 40 276,31 EUR, som eventuelt ikke var støtteberettiget, ikke var fratrukket den nævnte anmodning på grund af igangværende retssager i forbindelse med projektet. Derudover havde finansministeriet ved skrivelse af 14. juli 2014 forelagt Kommissionen et tillæg til revisionsrapporten for projektet i hovedsagen af 17. december 2009 samt afslutningserklæringen for det nævnte projekt, begge dateret den 25. juni 2014. Efter at Kommissionen havde fået forelagt anmodningen om endelig betaling af restbeløbet for projektet i hovedsagen, gennemførte forvaltningsstyrelsen yderligere undersøgelser af de uregelmæssigheder, der var begået i forbindelse med projektet, og to retssager vedrørende projektet verserede stadig den 30. april 2015. Finansministeriet konkluderede i sin skrivelse, at det ikke var i stand til at vide, hvornår Kommissionen ville overføre de ansøgte midler, der endnu ikke var betalt, eller hvornår den ville godkende afslutningen af projektet i hovedsagen.

38 Ved skrivelse af 26. juni 2015 afsluttede Kommissionen det i hovedsagen omhandlede projekt. Den opgjorde beløbet på de ikke-støtteberettigede udgifter til 106 225,67 EUR, men fandt, at disse uregelmæssigheder, i betragtning af at der var tale om tilstrækkelig mange overskydende udgifter, ikke ville have nogen indvirkning på beregningen af den endelige betaling. Kommissionen konkluderede, at tilfældene af uregelmæssigheder kunne afsluttes for så vidt angik Unionens budget, og at restbeløbet af forpligtelserne under Samhørighedsfonden ville blive betalt fuldt ud.

39 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at afgørelsen af tvisten afhænger af en afklaring af begrebet »flerårigt program« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 i betragtning af de forskellige udtryk, der anvendes i de EU-retsakter, der finder anvendelse i hovedsagen, af besvarelsen af spørgsmålet, om de elementer, der kendetegner dette begreb, foreligger i tvisten i hovedsagen, såvel som af metoden for beregning af forældelsesfristen under de i hovedsagen omhandlede omstændigheder.

40 På denne baggrund har Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litauens øverste forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Hvad udgør et »flerårigt program« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i [forordning nr. 2988/95]?

2) Svarer projekter såsom projekt[et] »Etablering af et system til håndtering af affald for Alytaus-regionen«, som blev bevilget støtte ved [den oprindelige beslutning] til begrebet et »flerårigt program« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i [forordning nr. 2988/95]?

3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende, hvilket tidspunkt skal [da] anses [for] begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen for retsforfølgning i henhold til artikel 3, stk. 1, i [forordning nr. 2988/95]?«

Om det første og det andet spørgsmål

41 Med det første og det andet spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om et projekt som projektet i hovedsagen, der består i etablering af et system til håndtering af affald i en bestemt region, og hvis gennemførelse har været planlagt gennem flere år og finansieret med EU-midler, er omfattet af begrebet »flerårigt program« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, i forordning nr. 2988/95.

42 Det skal indledningsvis bemærkes, at forordning nr. 2988/95 i henhold til forordningens artikel 1 indfører generelle regler for ensartet kontrol og for administrative foranstaltninger og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder vedrørende EU-retten med det formål, som fremgår af tredje betragtning til forordningen, at bekæmpe handlinger, der skader Unionens finansielle interesser, på alle områder (dom af 11.6.2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

43 I denne forbindelse fastsætter artikel 3, stk. 1, første og andet afsnit, i forordning nr. 2988/95 – uden at dette er til hinder for, at sektorspecifikke EU-regler eller nationale bestemmelser eventuelt kan medføre en kortere forældelsesfrist – en forældelsesfrist for retsforfølgning på fire år fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden fandt sted, eller i tilfælde af vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder fra den dag, da uregelmæssigheden er ophørt (dom af 11.6.2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, præmis 21).

44 For de flerårige programmers vedkommende præciserer nævnte artikel 3, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, at »forældelsesfristen [løber] indtil programmets endelige afslutning«.

45 I mangel af en definition af begrebet »flerårigt program« i forordning nr. 2988/95 skal rækkevidden af dette begreb fastlægges under hensyntagen til betydningen af hvert af de ord, det er sammensat af, den kontekst, det anvendes i, samt formålet med den lovgivning, der henviser hertil (jf. analogt dom af 6.10.2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, præmis 22, og af 21.12.2016, Interservice, C-547/15, EU:C:2016:983, præmis 20).

46 Hvad i denne forbindelse for det første angår de ord, der anvendes, skal det bemærkes, at ordet »program« har en bred betydning, og at ordene »program« og »projekt« kan anvendes i flæng i som omhandlet i forordningens artikel 3, stk. 1.

47 Således udgør begrebet »flerårigt program« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, i forordning nr. 2988/95 et tværgående begreb, der kan forekomme på alle områder af Unionens politikker, for så vidt som der her gøres brug af Unionens budgetmidler.

48 Følgelig skal der ikke fastlægges en snæver terminologisk sammenhæng mellem dette begreb og de begreber, der anvendes i de forskellige retsakter, der fastlægger de forskellige fonde, som yder finansiel støtte.

49 Hvad derefter angår den kontekst, det nævnte begreb anvendes i, samt formålet med den pågældende lovgivning, tilsigter forordning nr. 2988/95, således som det er fastslået i denne doms præmis 42, for det første at bekæmpe handlinger, der skader Unionens finansielle interesser.

50 For det andet udgør den nævnte forordnings artikel 3, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, en del af et sæt bestemmelser, der er indeholdt i den omtalte artikel 3, stk. 1, der, således som det følger af første afsnit i dette stk. 1, har til formål at definere de bestemmelser for forældelsesfristen for retsforfølgning, der finder anvendelse på de i den nævnte forordnings artikel 1, stk. 1, omhandlede uregelmæssigheder, hvilke er dem, der vedrører overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade Unionens almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af Unionen.

51 På baggrund af samtlige ovenstående bemærkninger skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at et projekt som det i hovedsagen omhandlede, der består i etablering af et system til håndtering af affald i en bestemt region, og hvis gennemførelse har været planlagt gennem flere år og finansieret med EU-midler, er omfattet af begrebet »flerårigt program« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, i Rådets forordning nr. 2988/95.

Det tredje spørgsmål

52 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvornår den forældelsesfrist for retsforfølgning, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95, begynder at løbe for så vidt angår uregelmæssigheder begået i forbindelse med et »flerårigt program« som projektet i hovedsagen.

53 I denne forbindelse følger det af ordlyden af artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95, at forældelsesfristen for retsforfølgning anses for at løbe fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden fandt sted.

54 Det følger af denne forordnings artikel 3, stk. 1, andet afsnit, at i tilfælde af vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder regnes forældelsesfristen fra den dag, da uregelmæssigheden er ophørt, idet det præciseres, at udtrykket »uregelmæssigheden er ophørt« i samme bestemmelse forstås som refererende til den dag, da den sidste transaktion, der udgør én og samme gentagne uregelmæssighed, er ophørt (dom af 11.6.2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, præmis 66).

55 En uregelmæssighed skal anses for at være »vedvarende«, når den undladelse, der ligger til grund for tilsidesættelsen af den pågældende EU-retlige bestemmelse, vedbliver at bestå (jf. i denne retning dom af 2.12.2004, José Martí Peix mod Kommissionen, C-226/03 P, EU:C:2004:768, præmis 17). En uregelmæssighed er »gentagen« som omhandlet i denne bestemmelse, hvis den er foretaget af en erhvervsdrivende, som drager økonomiske fordele af en række indbyrdes lignende transaktioner, som tilsidesætter den samme EU-retlige bestemmelse (jf. i denne retning dom af 11.6.2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, præmis 49).

56 Det tilkommer den forelæggende ret at fastslå, hvorvidt de i foregående præmis anførte faktiske omstændigheder udgør vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder, hvilket skal ske i henhold til de nationale bevisregler, og hvorved anvendelsen af national ret imidlertid ikke må begrænse EU-rettens virkning.

57 Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret ligeledes er i tvivl om, hvilken betydning den særlige forældelsesfrist for »flerårige programmer«, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, i forordning nr. 2988/95, har for beregningen af forældelsesfristen i tvisten i hovedsagen.

58 Som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer det denne at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den (dom af 28.4.2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

59 På denne baggrund skal der ligeledes gives den forelæggende ret anvisninger, der gør det muligt for den at fastslå, hvornår »programmets endelige afslutning« finder sted, som er det tidspunkt, indtil hvilket forældelsesfristen i forbindelse med et »flerårigt program« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, i forordning nr. 2988/95 løber.

60 I denne henseende skal det bemærkes, at forordning nr. 2988/95 ikke fastsætter et præcist og generelt anvendeligt tidspunkt for »programmets endelige afslutning«, for så vidt som dette tidspunkt, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 105 i forslaget til afgørelse, nødvendigvis må variere i forhold til de forskellige faser og procedurer, der er fastsat i forbindelse med afslutningen af hvert flerårigt program, der gennemføres.

61 Fastlæggelsen af »programmets endelige afslutning« med henblik på at anvende den særlige forældelsesfrist for »flerårige programmer«, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, i forordning nr. 2988/95, afhænger således af de bestemmelser, der regulerer hvert flerårigt program.

62 Det skal ligeledes bemærkes, at der med henblik på fastsættelsen af »programmets endelige afslutning« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, i forordning nr. 2988/95 skal tages hensyn til formålet med den forældelsesfrist, der er fastsat i bestemmelsen. Den forældelse, der er fastsat i den nævnte bestemmelse, gør det nemlig for det første muligt at sikre, at den kompetente myndighed, for så vidt som et program ikke er endeligt afsluttet, stadig er i stand til at forfølge uregelmæssigheder, der er sket i forbindelse med gennemførelsen af programmet med henblik på at fremme beskyttelsen af Unionens finansielle interesser (jf. i denne retning dom af 6.10.2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, præmis 26). For det andet tilsigter denne frist at sikre de erhvervsdrivendes retssikkerhed. De erhvervsdrivende bør kunne fastslå, hvilke af deres transaktioner der er endeligt afsluttede, og hvilke der stadig kan gøres til genstand for retsforfølgning (dom af 11.6.2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

63 I betragtning af dette dobbelte mål skal der med henblik på at fastslå »programmets endelige afslutning«, indtil hvilken forældelsesfristen løber, som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, i forordning nr. 2988/95 tages hensyn til datoen for afslutningen af det pågældende »flerårige projekt«.

64 Hvad imidlertid angår et projekt som projektet i hovedsagen følger det af artikel 10, stk. 6, i forordning nr. 1164/94 og artikel D, stk. 2, litra d), andet led i bilag II, at Kommissionens beslutning om godkendelse af et sådant projekt og tilkendelse af støtte fastsætter slutdatoen for afslutningen af byggearbejdet og for gennemførelsen af betalingerne i forbindelse med projektet.

65 I denne henseende følger det af artikel D, stk. 1, og artikel D, stk. 2, litra d), i bilag II, af artikel 8, stk. 2, litra b), nr. i), i forordning nr. 1386/2002 samt af artikel 5, stk. 1, og artikel 8 i forordning nr. 16/2003, at samme beslutning truffet af Kommissionen fastsætter ophørsdatoen for støtteberettigelsen for det pågældende projektet, der gælder for betalinger foretaget af det for gennemførelsen ansvarlige organ.

66 Det følger heraf, at efter den slutdato, som Kommissionen har fastsat for afslutningen af byggearbejdet og for gennemførelsen af betalingerne af de dertilhørende støtteberettigede udgifter, hvortil der er henvist i denne doms præmis 64 og 65, skal et sådant projekt anses for at være endeligt afsluttet som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, i forordning nr. 2988/95, med forbehold for en eventuel forlængelse gennem en ny beslutning fra Kommissionen i denne anledning.

67 I nærværende sag fremgår det af denne doms præmis 31, at Kommissionen i sin beslutning af 27. december 2004 angav den 31. december 2008 som på én gang værende datoen for afslutningen af projektet i hovedsagen og ophørsdatoen for støtteberettigelsen i forbindelse hermed. Heraf følger, at projektet i hovedsagen skal anses for at være endeligt afsluttet som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, i forordning nr. 2988/95 den 31. december 2008.

68 I denne henseende skal det præciseres, at »programmets endelige afslutning« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, i forordning nr. 2988/95 ikke nødvendigvis medfører, at der indtræder forældelse med hensyn til alle de eventuelle uregelmæssigheder, der er begået under gennemførelsen af programmet. Dette er udelukkende tilfældet med hensyn til uregelmæssigheder, der er ophørt mere end fire år før »programmets endelige afslutning«, der, medmindre der sker en afbrydelse af forældelsesfristen af en af de i artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 2988/95 anførte grunde, straks vil være forældet, når afslutningen er sket.

69 Med andre ord gør den forældelsesfrist, der finder anvendelse på »flerårige programmer«, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, i forordning nr. 2988/95, således som Kommissionen har anført i sit indlæg, det udelukkende muligt at forlænge forældelsesfristen og ikke at forkorte den.

70 På grundlag af det ovenstående skal det tredje spørgsmål besvares med, at:

— artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 skal fortolkes således, at forældelsesfristen for en uregelmæssighed, der har fundet sted i forbindelse med et »flerårigt program« som det i hovedsagen omhandlede projekt, løber fra det tidspunkt, hvor den pågældende uregelmæssighed fandt sted i henhold til artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95, idet det præciseres, at forældelsesfristen, såfremt der er tale om en »vedvarende eller gentagen« uregelmæssighed, løber fra den dag, hvor uregelmæssigheden er ophørt i henhold til artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95.

— et »flerårigt program« derudover anses for at være »endeligt afsluttet« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, i forordning nr. 2988/95 på den slutdato for programmet, som er fastsat i de bestemmelser, der regulerer det; særligt skal et flerårigt program, der er omfattet af forordning nr. 1164/94, anses for at være »endeligt afsluttet« som omhandlet i den pågældende

bestemmelse på den dato, der er angivet i Kommissionens beslutning om godkendelse af projektet som slutdatoen for afslutningen af byggearbejdet og for gennemførelsen af betalingerne af de dertilhørende støtteberettigede udgifter, med forbehold for en eventuel forlængelse gennem en ny beslutning fra Kommissionen i denne anledning.

Sagsomkostninger

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

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

1) **Et projekt som det i hovedsagen omhandlede, der består i etablering af et system til håndtering af affald i en bestemt region, og hvis gennemførelse har været planlagt gennem flere år og finansieret med EU-midler, er omfattet af begrebet »flerårigt program« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser.**

2) **Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 skal fortolkes således, at forældelsesfristen for en uregelmæssighed, der har fundet sted i forbindelse med et »flerårigt program« som det i hovedsagen omhandlede projekt, løber fra det tidspunkt, hvor den pågældende uregelmæssighed fandt sted i henhold til artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95, idet det præciseres, at forældelsesfristen, såfremt der er tale om en »vedvarende eller gentagen« uregelmæssighed, løber fra den dag, hvor uregelmæssigheden er ophørt i henhold til artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95.**

   Derudover anses et »flerårigt program« for at være »endeligt afsluttet« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, i forordning nr. 2988/95 på den slutdato for programmet, som er fastsat i de bestemmelser, der regulerer det. Særligt skal et flerårigt program, der er omfattet af Rådets forordning (EF) nr. 1164/94 af 16. maj 1994 om oprettelse af Samhørighedsfonden, som ændret ved Rådets forordning nr. 1264/1999 af 21. juni 1999, og ved Rådets forordning nr. 1265/1999 af 21. juni 1999, samt ved akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union, anses for at være »endeligt afsluttet« som omhandlet i den pågældende bestemmelse på den dato, der er angivet i Europa-Kommissionens beslutning om godkendelse af projektet, som slutdatoen for afslutningen af byggearbejdet og for gennemførelsen af betalingerne af de dertilhørende støtteberettigede udgifter, med forbehold for en eventuel forlængelse gennem en ny beslutning fra Kommissionen i denne anledning.

Underskrifter