Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 15 juni 2017*

”Begäran om förhandsavgörande — Skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen — Förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 — Artikel 3.1 — Stöd från Sammanhållningsfonden — Projekt för att utveckla ett regionalt system för avfallshantering — Oegentligheter — Begreppet flerårigt program — Definitiv avslutning av det fleråriga programmet — Preskriptionstid”

I mål C-436/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litauens högsta förvaltningsdomstol) genom beslut av den 10 juli 2015, som inkom till domstolen den 10 augusti 2015, i målet

Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra

mot

”Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras” UAB

ytterligare deltagare i rättegången:

Lietuvos Respublikos finansų ministerija,

”Skirnuva” UAB,

”Parama” UAB,

”Alkesta” UAB,

”Dzūkijos statyba” UAB,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen samt domarna M. Vilaras (referent), J. Malenovský, M. Safjan och D. Šváby,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 september 2016,

* Rättegångsspråk: litauiska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Litauens regering, genom D. Stepanienė och D. Kriaučiūnas, båda i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom S. Papaioannou och S. Charitaki, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom J. Jokubauskaitė, D. Recchia och J. Baquero Cruz, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 19 januari 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3.1 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).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (Litauiska miljöministeriets miljöprojektbyrå) (nedan kallad Miljöprojektbyrån) och Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras UAB (Centrum för avfallshantering i regionen Alytus, Litauen) (nedan kallat det stödmottagande företaget). Målet rör det stödmottagande företagets återbetalning av stöd som det erhållit från Sammanhållningsfonden.

Tillämpliga bestämmelser

Förordning nr 2988/95

3 Tredje skälet i förordning nr 2988/95 har följande lydelse:

”… Det är … viktigt att inom alla områden bekämpa handlingar som kan skada [unionens] finansiella intressen.”

4 I artikel 1 i förordning nr 2988/95 föreskrivs följande:

”1. För att skydda Europeiska [unionens] finansiella intressen antas härmed allmänna regler om enhetliga kontroller och om administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i förhållande till [unions]rätten.

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 uppbärs direkt för gemenskapernas räkning.”

5 I artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 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.

För kontinuerliga eller upprepade oegentligheter löper preskriptionstiden från den dag då oegentligheten upphörde. För fleråriga program sträcker sig preskriptionstiden åtminstone fram till programmets definitiva avslutning.

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

Preskriptionen inträder emellertid senast den dag då en tid som motsvarar den dubbla preskriptionstiden löper ut utan att den behöriga myndigheten beslutat om någon sanktion, utom i de fall då det administrativa förfarandet inställts i enlighet med artikel 6.1.”

6 I artikel 4.1 i förordning nr 2988/95 anges följande:

”Varje oegentlighet medför som en allmän regel att den förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt dras in

— genom förpliktelse att betala tillbaka utestående belopp eller de belopp som uppburits på ett otillbörligt sätt,

…”

Bestämmelserna om sammanhållningsfonder

Förordning (EG) nr 1164/94

7 Genom artikel 1.1 i rådets förordning (EG) nr 1164/94 av den 16 maj 1994 om inrättandet av en sammanhållningsfond (EGT L 130, 1994, s. 1; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 189), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1264/1999 av den 21 juni 1999 (EGT L 161, 1999, s. 57), rådets förordning (EG) nr 1265/1999 av den 21 juni 1999 (EGT L 161, 1999, s. 62), och akten om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EUT L 236, 2003, s. 33) (nedan kallat förordning nr 1164/94) skapades en sammanhållningsfond, vilken i nämnda förordning kallades ”fonden”.

8 I artikel 1.3 i förordning nr 1164/94 föreskrivs följande:

”Fonden får bidra till finansieringen av

— projekt,

eller

— projektstadier som är tekniskt och finansiellt fristående, eller

eller

— grupper av projekt som ingår i en tydlig strategi och som utgör en sammanhängande helhet.”

9 I artikel 3.1 i förordning nr 1164/94 uppräknas de ”stödberättigade åtgärder[na]” som omfattas av Sammanhållningsfonden på följande sätt:

”Fonden får bevilja stöd till följande projekt:

— miljöprojekt som bidrar till uppnåendet av målen i artikel 130r i fördraget [artikel 19 FEUF] …

…”

10 Enligt artikel 4 i förordning nr 1164/94 skulle de medel som fanns tillgängliga för Litauen tilldelas för perioden 2004–2006.

11 I artikel 10 i förordning nr 1164/94 finns följande bestämmelser om godkännande av projekt:

”1. De projekt som skall finansieras av fonden skall godkännas av kommissionen i samråd med den mottagande medlemsstaten.

…

3. Ansökningar om stöd till projekt enligt artikel 3.1 skall ges in av den mottagande medlemsstaten. Projekt, inklusive grupper av likartade projekt, skall vara av tillräcklig omfattning för att ha en väsentlig effekt på områdena miljöskydd …

4. Ansökningar skall innehålla uppgifter om det organ som ansvarar för genomförandet …

…

6. … kommissionen [ska] avgöra beviljande av stöd från fonden, förutsatt att kraven i denna artikel är uppfyllda, i allmänhet inom tre månader efter att den mottog en ansökan. Genom beslut av kommissionen om godkännande av projekt, projektstadier eller grupper av sammanhängande projekt skall det finansiella stödbeloppet bestämmas och en finansieringsplan fastställas tillsammans med samtliga bestämmelser och villkor som krävs för projektens genomförande.

7. De viktigaste uppgifterna i kommissionens beslut skall offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.”

12 Artikel 12 i förordning nr 1164/94 har rubriken ”Finansiell kontroll”. I artikel 12.1 föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar kommissionens ansvar för genomförandet av Europeiska gemenskapernas allmänna budget, skall ansvaret för den finansiella kontrollen av projekt i första hand ligga hos medlemsstaterna. I detta syfte skall medlemsstaterna vidta följande åtgärder:

…

d) Intyga att de utgiftsdeklarationer som lämnas in till kommissionen är tillförlitliga och säkerställa att de härrör från redovisningssystem som är grundade på kontrollerbara verifikationer.

e) Förebygga och upptäcka oegentligheter och underrätta kommissionen om dessa i enlighet med gällande bestämmelser samt hålla kommissionen informerad om hur det administrativa och rättsliga förfarandet fortskrider. I detta sammanhang skall medlemsstaterna och kommissionen vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att den utväxlade informationen förblir konfidentiell.

f) När varje stödform avslutas, till kommissionen lämna en deklaration som upprättats av en person eller en avdelning som är fristående från den utsedda myndigheten. Deklarationen skall utgöra en sammanställning av slutsatserna från de kontroller som genomförts under de föregående åren och skall bedöma giltigheten i ansökan om slutbetalning samt lagligheten och korrektheten i de utgifter som berörs av det slutligaintyget. Om medlemsstaterna anser det nödvändigt kan de till detta intyg bifoga ett eget yttrande.

g) Samarbeta med kommissionen för att säkerställa att gemenskapens medel används enligt principerna om en sund ekonomisk förvaltning.

h) Återkräva de medel som förlorats till följd av en konstaterad oegentlighet och i förekommande fall kräva dröjsmålsränta.”

13 Artikel 16a.1 i förordning nr 1164/94, med rubriken ”Särskilda bestämmelser till följd av anslutningen till Europeiska unionen av en ny medlemsstat som har mottagit föranslutningsstöd inom ramen för det strukturpolitiska föranslutningsinstrumentet (ISPA)”, har följande lydelse:

”Åtgärder som vid … Litauens, … anslutning omfattades av kommissionsbeslut om stöd enligt [rådets förordning (EG) nr 1267/1999 av den 21 juni 1999] om upprättande av ett strukturpolitiskt föranslutningsinstrument [(EGT L 161, 1999, s. 73)] och som inte har slutförts vid den tidpunkten skall anses ha godkänts av kommissionsförordningen. Om inte annat sägs i punkterna 2–5 skall bestämmelserna för genomförandet av åtgärder som godkänts enligt den här förordningen tillämpas på dessa åtgärder.”

14 Genomförandebestämmelserna för förordning nr 1164/94 finns i bilaga II till förordningen, vilken hänvisar till artikel 15 i samma förordning (nedan kallad bilaga II).

15 Artikel C i bilaga II behandlar budgetåtaganden, och har följande lydelse:

”1. Budgetåtaganden skall göras på grundval av kommissionens beslut om godkännande av de berörda åtgärderna (projekt, projektstadium, projektgrupp, undersökning eller teknisk stödåtgärd). Åtagandena skall vara giltiga under en period som bestäms av åtgärdens art och de speciella villkoren för dess genomförande.

…

4. Förfarandena för åtagandeanslag skall anges i kommissionens beslut om godkännande av de berörda åtgärderna.

…”

16 Artikel D i bilaga II handlar om utbetalningar av finansiellt stöd, och har följande lydelse:

”1. Utbetalningar av finansiellt stöd skall göras i enlighet med motsvarande budgetåtagande till den myndighet eller det organ som har utsetts för ändamålet i den ansökan som givits in av den berörda mottagande medlemsstaten. Utbetalningarna kan ske i form av antingen förskottsbetalningar, löpande betalningar eller slutbetalningar. Löpande betalningar och slutbetalningar skall gälla faktiskt betalda utgifter, som skall styrkas med kvitterade fakturor eller redovisningsdokument med likvärdigt bevisvärde.

2. Utbetalningarna skall ske på följande sätt:

…

d) Slutbetalningar beräknade på grundval av styrkta och faktiskt betalda utgifter skall verkställas under förutsättning att

— projektet, projektstadiet eller projektgruppen har genomförts i enlighet med dess mål,

— den myndighet eller det organ som har utsetts och som avses i punkt 1 ger in en ansökan om utbetalning till kommissionen inom sex månader efter det sista datum för fullbordande av arbetena och för utgifter som anges i beslutet att bevilja stöd till projektet, projektstadiet eller projektgruppen,

— den slutliga rapport som avses i artikel F 4 överlämnas till kommissionen,

— medlemsstaten intygar för kommissionen att de uppgifter som lämnats i ansökan om utbetalning samt rapporten är korrekta.

— medlemsstaten till kommissionen översänder den rapport som anges i artikel 12.1,

— alla de åtgärder för information och publicitet som kommissionen har föreskrivit i enlighet med artikel 14.3 har genomförts.

3. Om den slutrapport som avses i punkt 2 inte ges in till kommissionen inom 18 månader efter det sista datum som anges i beslutet att bevilja stöd för fullbordande av arbetena och för utbetalningarna skall den del av stödet som motsvarar den återstående delen av projektet inte utbetalas.

…

5. Utbetalning skall göras till den myndighet eller det organ som har utsetts av medlemsstaten, i allmänhet senast två månader efter mottagandet av en godtagbar ansökan om utbetalning.

…

7. Kommissionen skall fastställa gemensamma regler för stödberättigade utgifter.”

17 I artikel F.4 i bilaga II föreskrivs följande:

”För varje projekt skall den myndighet eller det organ som har utsetts av medlemsstaten ge in lägesrapporter till kommissionen inom tre månader efter utgången av varje helt genomförandeår. En slutrapport skall ges in till kommissionen inom sex månader efter avslutandet av projektet eller projektstadiet.

…”

Förordning nr 1267/1999

18 I artikel 1.1 i förordning nr 1267/1999 föreskrivs följande:

”Det strukturpolitiska föranslutningsinstrumentet, nedan kallat ISPA upprättas härmed.

Genom ISPA skall stöd ges för att bidra till anslutningen till Europeiska unionen av kandidatländerna …, Litauen, … nedan kallade de stödmottagande länderna, … med avseende på [miljöpolitik] i enlighet med föreskrifterna i denna förordning.”

19 I artikel 2.1 och 2.2 i förordning nr 1267/1999 uppräknas de ”stödberättigade åtgärder[na]” som omfattas av ISPA på följande sätt:

”1. Gemenskapsstödet som finansieras genom ISPA skall omfatta projekt, tekniskt och finansiellt fristående projektdelar, samt grupper av projekt eller projektplaner på [miljöområdet] nedan gemensamt kallade åtgärder. …

2. Gemenskapen skall tillhandahålla stöd genom ISPA mot bakgrund av de mål som anges i artikel 1 för följande:

a) Miljöåtgärder som gör det möjligt för de stödmottagande länderna att uppfylla kraven i gemenskapens miljölagstiftning och uppnå målen i partnerskapen för anslutning.

…”

20 Artikel 3 i förordningen hade följande lydelse:

”Stöd från gemenskapen skall beviljas genom ISPA under perioden från år 2000 till år 2006.

…”

21 Enligt artikel 7.1 i förordning nr 1267/1999 ska kommissionen besluta om åtgärder som finansieras genom ISPA.

22 I artikel 8.1 i förordning nr 1267/1999, med rubriken ”Åtaganden och betalningar”, anges följande:

”Kommissionen skall verkställa utgifter genom ISPA i enlighet med budgetförordningen för Europeiska gemenskapernas allmänna budget på grundval av ett finansieringsavtal som skall upprättas mellan kommissionen och mottagarlandet.

…”

Förordning (EG) nr 1386/2002

23 Av artikel 1 i kommissionens förordning (EG) nr 1386/2002 av den 29 juli 2002 om genomförandebestämmelser till rådets förordning nr 1164/94 beträffande förvaltnings- och kontrollsystemen och förfarandet för finansiella korrigeringar rörande stöd från Sammanhållningsfonden (EGT L 201, 2002, s. 5), följer att tillämpningsområdet för förordning nr 1386/2002 omfattar de stödberättigande åtgärder som anges i artikel 3 i förordning nr 1164/94, och som godkänts första gången efter den 1 januari 2000.

24 I artikel 8.2 b) i) i förordning nr 1386/2002 föreskrivs följande:

”Innan en viss utgiftsdeklaration attesteras, skall den utbetalande myndigheten förvissa sig om att följande villkor har uppfyllts:

…

b) Att utgiftsdeklarationen endast omfattar utgifter
   i) som faktiskt har uppkommit inom den stödberättigande period som anges i beslutet om beviljande och som kan verifieras med kvitterade fakturor eller bokföringsunderlag med motsvarande bevisvärde.”

Förordning (EG) nr 16/2003

25 Av artikel 1 i kommissionens förordning (EG) nr 16/2003 av den 6 januari 2003 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1164/94 beträffande stödberättigande utgifter i samband med insatser som medfinansieras av Sammanhållningsfonden (EGT L 2, 2003, s. 7), följer att det i förordning nr 16/2003 fastställs gemensamma regler för vilka utgifter som är stödberättigande i samband med sådana insatser som avses i artikel 3 i förordning nr 1164/94 och som får medfinansieras av Sammanhållningsfonden.

26 I artikel 5.1 i förordning nr 16/2003 föreskrivs följande:

”De stödberättigande utgifterna skall utgöras av faktiska utgifter från den stödberättigande period som anges i kommissionens beslut, i enlighet med artikel 8.2 b i kommissionens förordning [nr 1386/2002], och ha direkt samband med projektet. De skall hänföra sig till betalningar som intygas av medlemsstaten och som har verkställts av medlemsstaten själv eller på uppdrag av denna, eller, om ansvaret har delegerats, av det organ som av det ansvariga organet har fått i uppdrag att genomföra projektet, och utgifterna skall vara styrkta genom attesterade fakturor eller andra likvärdiga bokföringshandlingar.

…”

27 I artikel 8 i förordning nr 16/2003, som har rubriken ”Stödperiodens slut”, föreskrivs följande:

”Stödperiodens slut avser de utbetalningar som görs av det organ som ansvarar för genomförandet.

Stödperiodens slut skall fastställas i kommissionens beslut.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

28 Den förvaltande myndigheten är det litauiska offentliga organ som utsetts som ansvarigt, i egenskap av det organ som ansvarar för genomförandet i enlighet med artikel 10.4 i förordning nr 1164/94, att utreda och avhjälpa oegentligheter vad avser användningen av finansiellt stöd från Europeiska unionen.

29 Den 13 december 2001 antog kommissionen ett beslut om godkännande för projektet ”Skapandet av ett avfallshanteringssystem för Alytusregionen” i Litauen (nedan kallat det aktuella projektet) som skulle finansieras genom ISPA, i enlighet med artikel 7.1 i förordning nr 1267/1999, i dess lydelse enligt beslutet av den 23 december 2002 (nedan kallat det ursprungliga beslutet). Samma dag undertecknade kommissionen ett finansieringsavtal avseende nämnda projekt, i enlighet med artikel 8.1 i förordning nr 1267/1999 (nedan kallat finansieringsavtalet). Republiken Litauen undertecknade denna handling den 14 mars 2002. Enligt artikel 2 i finansieringsavtalet skulle det aktuella projektet avslutas den 31 december 2004. I artikel 4.3 i finansieringsavtalet angavs den 31 december 2006 som slutdatum för de betalningar som skulle genomföras av det organ som var ansvarigt för genomförandet av projektet. Inom sex månader efter sistnämnda datum skulle de litauiska myndigheterna inkomma till kommissionen med den slutliga rapporten i syfte att erhålla utbetalning av resterande belopp i stöd till det aktuella projektet.

30 Den förvaltande myndigheten ansvarade för det aktuella projektets utveckling och agerade i egenskap av upphandlande myndighet vad gäller tilldelningen av kontrakt inom ramen för projektet. Den 10 november 2004 ingick den förvaltande myndigheten ett avtal med det stödmottagande företaget om genomförande av ISPA:s sammanhållningsprogram, avseende fördelning av deras skyldigheter och

ansvar vad gällde det aktuella projektet. Mellan den 22 april 2004 och den 6 december 2006 undertecknade den förvaltande myndigheten, i egenskap av upphandlande myndighet, det stödmottagande företaget och vissa andra privata avtalsparter offentliga upphandlingskontrakt.

31 Den 27 december 2004 antog kommissionen ett beslut som bland annat ändrade det ursprungliga beslutet på följande sätt: ”Artikel 2 [i det ursprungliga beslutet] ska kompletteras med följande punkt: ’5. Utgifterna för det [aktuella] projektet är stödberättigade fram till och med den 31 december 2008’. Artikel 2 [i finansieringsavtalet] ska ändras på följande sätt: ’Slutdatum: den 31 december 2008.’”

32 Den 17 december 2009 avgav den litauiska statliga revisionsmyndigheten den statliga revisionsrapporten för det aktuella projektet.

33 Den 28 mars 2013 offentliggjorde den förvaltande myndigheten fyra ”slutsatser” i vilka myndigheten angav att vissa utgifter för det aktuella projektet inte var stödberättigande på grund av ett flertal oegentligheter. I synnerhet konstaterade myndigheten att det stödmottagande företaget inte hade motiverat förvärvet av lång- och kortfristiga tillgångar. Den 29 mars 2013 antog nämnda myndighet fyra beslut om återbetalning av det stöd som fastställts vara oberättigat.

34 Det stödmottagande företaget väckte talan vid domstolen i första instans och yrkade ogiltigförklaring av nämnda beslut. Denna talan bifölls i första instans den 14 maj 2014, med motiveringen att den fyråriga preskriptionstiden för att vidta åtgärder som föreskrivs i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 var tillämplig. I denna dom angavs bland annat att preskriptionstiden hade börjat löpa den 31 december 2008, datumet för det aktuella projektets avslutande och slutdatumet för stödberättigande utgifter enligt finansieringsavtalet, samt att preskriptionstiden löpte ut den 31 december 2012.

35 Den 28 maj 2014 överklagade den förvaltande myndigheten nämnda dom och bestred att preskriptionstiden för att vidta åtgärder hade löpt ut.

36 Den hänskjutande domstolen antog ett beslut genom vilket parterna gavs tillfälle att inkomma med upplysningar och uppgifter om fullbordande av det aktuella projektetet och argument beträffande tillämpningen av förordning nr 2988/95. I synnerhet påpekade den hänskjutande domstolen att omständigheterna behövde klargöras, bland annat avseende till vilken avgörande händelse den förvaltande myndigheten kopplade avslutandet av det aktuella projektet, storleken på det resterande beloppet att betala inom ramen för detta projekt och datumet när betalningen av detta belopp var avsedd att ske, samt innebörden av orden ”program”, ”åtgärd” och ”projekt”, vilka använts omväxlande i handlingarna i målet.

37 Med anledning av detta beslut inkom den förvaltande myndigheten till den hänskjutande domstolen med en skrivelse från finansministeriet av den 30 april 2015 i vilken angavs att nämnda ministerium den 31 maj 2015 lämnat en ansökan till kommissionen om slutbetalning från Sammanhållningsfonden av resterande stöd för det aktuella projektet, ett belopp på 826 069,28 euro. I denna ansökan informerades kommissionen om att en eventuellt icke stödberättigande utgift på 40 276,31 euro inte hade avräknats från denna ansökan på grund av pågående rättsliga förfaranden rörande detta projekt. Vidare hade finansministeriet, genom en skrivelse av den 14 juli 2014, till kommissionen ingett en komplettering till revisionsrapporten för det aktuella projektet av den 17 december 2009 samt en slutrapport avseende nämnda projekt, vilka båda var daterade den 25 juni 2014. Efter inlämnandet till kommissionen av begäran om slutbetalning för det aktuella projektet genomförde den förvaltande myndigheten nya undersökningar angående de oegentligheter som begåtts inom ramen för projektet och två rättsliga förfaranden rörande dessa var fortfarande pågående den 30 april 2015. Finansministeriet drog i sin skrivelse slutsatsen att den inte kunde veta vid vilken tidpunkt kommissionen skulle överföra resterande sökta medel, och inte heller vid vilken tidpunkt kommissionen skulle anse att det aktuella projektet hade avslutats.

38 I skrivelse av den 26 juni 2015 avslutade kommissionen det aktuella projektet. Kommissionen slog fast att ett totalt belopp på 106 225, 67 euro utgjorde icke stödberättigande utgifter. Mot bakgrund av att förelåg tillräckligt med andra utgifter vilka översteg det högsta möjliga beloppet för stödet, ansåg dock kommissionen att de oegentliga utgifterna inte att hade någon inverkan på slutbetalningen. Av detta drog kommissionen slutsatsen, vad gällde unionens budget, att undersökningen av oegentligheterna kunde avslutas och att resterande stöd från Sammanhållningsfonden kunde betalas ut i sin helhet.

39 Den hänskjutande domstolen har konstaterat att utgången av målet beror på klargörandet av begreppet flerårigt program, i den mening som avses i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95, mot bakgrund av skillnaderna i ordval i de unionsrättsakter som är tillämpliga i det nationella målet, på svaret på frågan huruvida villkoren för att ett flerårigt program ska anses föreligga är uppfyllda i det nationella målet, och på hur preskriptionstiden ska beräknas under omständigheterna i det nationella målet.

40 Mot denna bakgrund beslutade Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litauens högsta förvaltningsdomstol) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Vad innebär ett ’flerårigt program’ i den mening som avses i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95?

2) Motsvarar sådana projekt som ’Skapandet av ett avfallshanteringssystem för Alytusregionen’, … inom vilket stöd har beviljats genom [det ursprungliga beslutet] begreppet flerårigt program i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95?

3) Om svaret på den andra frågan är jakande: Vilken tidpunkt ska anses utgöra startpunkten för preskriptionstiden för att vidta åtgärder enligt artikel 3.1 i förordning nr 2988/95?”

Den första och den andra frågan

41 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida ett sådant projekt som det aktuella projektet, som bestod i skapandet av ett avfallshanteringssystem i en viss region, och vars genomförande planerades att pågå i flera år och finansieras med EU-medel, omfattas av begreppet flerårigt program i den mening som avses i artikel 3.1 andra stycket andra meningen i förordning nr 2988/95.

42 Domstolen erinrar inledningsvis om att enligt artikel 1 i förordning nr 2988/95 införs det genom förordningen allmänna regler om enhetliga kontroller och om administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i förhållande till unionsrätten. Av tredje skälet i förordningen framgår det att syftet med införandet är att inom alla områden bekämpa handlingar som kan skada unionens finansiella intressen (dom av den 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punkt 20 och där anförd rättspraxis).

43 I detta sammanhang föreskrivs i artikel 3.1 första och andra stycket i förordning nr 2988/95 att preskriptionstiden för att vidta åtgärder är fyra år från det att oegentligheten begicks, eller, för kontinuerliga eller upprepade oegentligheter, från den dag då oegentligheten upphörde. Kortare preskriptionstider kan emellertid föreskrivas i de unionsregler som gäller för vissa sektorer eller i nationell lagstiftning (dom av den 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punkt 21).

44 Vad gäller fleråriga program anges i artikel 3.1 andra stycket andra meningen att ”preskriptionstiden [sträcker sig] åtminstone fram till programmets definitiva avslutning”.

45 Eftersom ”flerårigt program” inte definieras i förordning nr 2988/95, ska innebörden av detta begrepp fastställas med beaktande av betydelsen av vart och av de ord som ingår i begreppet, det sammanhang i vilket det används, och syftet med den lagstiftning som hänvisar till det (se, analogt, dom av den 6 oktober 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, punkt 22, och dom av den 21 december 2016, Interservice, C-547/15, EU:C:2016:983, punkt 20).

46 Vad gäller de ord som ingår i begreppet påpekar domstolen att ordet program har en bred innebörd och att orden program och projekt kan användas synonymt i den mening som avses i artikel 3.1 i förordningen.

47 Begreppet flerårigt projekt i den mening som avses i artikel 3.1 andra stycket andra meningen i förordning nr 2988/95 utgör således ett övergripande begrepp som kan återfinnas på alla områden som omfattas av unionens politik, i den mån unionens budgetmedel används.

48 Det saknas således anledning att fastställa ett nära terminologiskt samband mellan detta begrepp och de begrepp som används i diverse rättsakter om upprättande av de olika fonderna som beviljar ekonomiskt stöd.

49 Vad vidare beträffar det sammanhang i vilket begreppet används samt syftet med den aktuella lagstiftningen har det redan i punkt 42 ovan konstaterats att förordning nr 2988/95 syftar till att bekämpa handlingar som kan skada unionens finansiella intressen.

50 Vidare ingår artikel 3.1 andra stycket andra meningen i förordningen bland ett antal bestämmelser i denna artikel 3.1 vilka, såsom framgår av nämnda punkts första stycke, syftar till att definiera de preskriptionstider som ska tillämpas för de oegentligheter som avses i artikel 1.1 i förordningen. Dessa oegentligheter är de som avser ett åsidosättande av 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 de förvaltar.

51 Av det anförda följer att den första och den andra frågan ska besvaras enligt följande. Ett sådant projekt som det aktuella projektet, som bestod i skapandet av ett avfallshanteringssystem i en viss region, och vars genomförande planerades att pågå i flera år och finansieras med EU-medel, omfattas av begreppet flerårigt program i den mening som avses i artikel 3.1 andra stycket andra meningen i förordning nr 2988/95.

Den tredje frågan

52 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i vid vilken tidpunkt preskriptionstiden för att vidta åtgärder i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 börjar löpa, när det gäller oegentligheter som begåtts inom ramen för ett flerårigt program som det aktuella projektet.

53 Av artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 framgår det att preskriptionstiden för att vidta åtgärder börjar löpa från det att den fastställda oegentligheten begicks.

54 Det framgår av artikel 3.1 andra stycket i förordningen att preskriptionstiden, för det fall det är fråga om kontinuerliga eller upprepade oegentligheter, löper från den dag då oegentligheten upphörde. Uttrycket ”då oegentligheten upphörde” i ovannämnda bestämmelse ska tolkas så, att det hänför sig till den dag då den sista av de transaktioner som utgör denna enda oegentlighet slutfördes (dom av den 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punkt 66).

55 En oegentlighet ska anses vara kontinuerlig när den underlåtenhet som ligger till grund för överträdelsen av bestämmelsen i unionsrätten fortgår (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 december 2004, José Marti Peix/kommissionen, C-226/03 P, EU:C:2004:768, punkt 17). Det är fråga om en upprepad oegentlighet i den mening som avses i denna bestämmelse när någon erhåller ekonomiska förmåner till följd av flera likartade transaktioner som strider mot en och samma unionsbestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punkt 49).

56 Det ankommer på den nationella domstolen att pröva huruvida i föregående punkt omnämnda rekvisit för en kontinuerlig eller upprepad oegentlighet är uppfyllda. Prövningen ska ske i enlighet med nationella bestämmelser om bevisning, i den mån unionsrättens verkan inte hotas.

57 Av begäran om förhandsavgörande framgår det att den hänskjutande domstolen även frågar sig vilken påverkan den särskilda preskriptionsregeln för fleråriga program i artikel 3.1 andra stycket andra meningen i förordning nr 2988/95 har på beräkningen av preskriptionstiden i det nationella målet.

58 Enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva (dom av den 28 april 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, punkt 30 och där anförd rättspraxis).

59 Följaktligen ska EU-domstolen tillhandahålla den hänskjutande domstolen de uppgifter som denna kan behöva för att avgöra när ”programmets definitiva avslutning” inträffade, som är den tidpunkt preskriptionstiden för ett flerårigt program sträcker sig till, enligt artikel 3.1 andra stycket andra meningen i förordning nr 2988/95.

60 Domstolen konstaterar att förordning nr 2988/95 inte föreskriver en exakt och generellt tillämplig tidpunkt för ”programmets definitiva avslutning”. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 105 i sitt förslag till avgörande varierar nämligen denna tidpunkt med nödvändighet beroende på de olika steg och förfaranden som planerats leda till fullbordandet av respektive flerårigt program som genomförs.

61 Fastställandet av ”programmets definitiva avslutning” för att tillämpa den särskilda preskriptionsbestämmelsen för fleråriga program i artikel 3.1 andra stycket andra meningen i förordning nr 2988/95 beror således på de bestämmelser som styr respektive flerårigt program.

62 Det ska även påpekas att för att fastställa ”programmets definitiva avslutning” i den mening som avses i artikel 3.1 andra stycket andra meningen i förordning nr 2988/95 ska syftet med preskriptionstiden i denna bestämmelse beaktas. Preskriptionstiden i nämnda bestämmelse gör det för det första möjligt att säkerställa att så länge som ett program inte definitivt avslutats kan den behöriga myndigheten alltid vidta åtgärder avseende oegentligheter som begåtts inom ramen för genomförandet av detta program, i syfte att underlätta skyddet av unionens finansiella intressen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, punkt 26). För det andra syftar preskriptionstiden till att säkerställa rättssäkerheten för de ekonomiska aktörerna. De ekonomiska aktörerna måste nämligen kunna identifiera vilka av deras transaktioner som har blivit slutgiltiga och vilka som fortfarande kan bli föremål för åtgärder (dom av den 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punkt 24 och där anförd rättspraxis).

63 Mot bakgrund av detta dubbla syfte ska vid fastställandet av tidpunkten för ”programmets definitiva avslutning”, till vilken preskriptionstiden i den mening som avses i artikel 3.1 andra stycket andra meningen i förordning nr 2988/95 sträcker sig, beaktas tidpunkten för det berörda fleråriga programmets avslutande.

64 Vad gäller ett sådant projekt som det aktuella projektet framgår det av artikel 10.6 i förordning nr 1164/94 och artikel D.2 d andra strecksatsen i bilaga II att kommissionens beslut om godkännande av ett sådant projekt och beviljande av stöd anger det sista datum för fullbordande av arbetena och för genomförande av betalningar till stöd för projektet.

65 Det framgår härvidlag av artikel D.1 och D.2 d i bilaga II, artikel 8.2 b i) i förordning nr 1386/2002 och artiklarna 5.1 och 8 i förordning nr 16/2003 att samma kommissionsbeslut fastställer det datum då utgifterna för det aktuella projektet upphör att var stödberättigande, vilket berör de betalningar som genomförs av det organ som är ansvarigt för genomförandet av projektet.

66 Av detta följer att när den tidsfrist som kommissionen satt upp för fullbordande av arbetena och för genomförande av betalningar för de tillhörande stödberättigande utgifterna, vilka omnämns i punkterna 64 och 65 ovan, har passerats ska ett sådant projekt anses vara definitivt avslutat i den mening som avses i artikel 3.1 andra stycket andra meningen i förordning nr 2988/95, om inte kommissionen genom ett nytt beslut eventuellt har beslutat om förlängning.

67 I förevarande fall framgår det av punkt 31 ovan att kommissionen i sitt beslut av den 27 december 2004 angett datumet den 31 december 2008 som såväl slutdatum för det aktuella projektet som sista datum då utgifter förenade med detta projekt är stödberättigande. Av detta följer att det aktuella projektet måste anses ha definitivt avslutats, i den mening som avses i artikel 3.1 andra stycket andra meningen i förordning nr 2988/95, den 31 december 2008.

68 Det ska härvidlag påpekas att ”programmets definitiva avslutning” i den mening som avses i artikel 3.1 andra stycket andra meningen i förordning nr 2988/95 inte nödvändigtvis medför att preskription inträder vad gäller samtliga eventuella oegentligheter som begåtts under genomförandet av detta program. Detta är endast fallet vad gäller oegentligheter som avslutats mer än fyra år före ”programmets definitiva avslutning”, vilka, om inte preskriptionstiden avbrutits på någon av de grunder som anges i artikel 3.1 tredje stycket i förordning nr 2988/95, omedelbart preskriberas när programmet definitivt avslutats.

69 Som kommissionen påpekade i sitt yttrande gör med andra ord den preskriptionstid som är tillämplig för fleråriga program enligt artikel 3.1 andra stycket andra meningen i förordning nr 2988/95 endast det möjligt att förlänga preskriptionstiden, och inte att förkorta den.

70 Mot bakgrund av ovanstående ska den tredje frågan besvaras enligt följande:

— Artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 ska tolkas så, att preskriptionstiden för en oegentlighet som begåtts inom ramen för ett flerårigt program, såsom det aktuella projektet, börjar löpa från och med att oegentligheten i fråga begicks, i enlighet med artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95. När det rör sig om en kontinuerlig eller upprepad oegentlighet ska preskriptionstiden dock beräknas från den dag då oegentligheten upphörde, i enlighet med artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95.

— Vidare ska ett flerårigt program anses vara definitivt avslutat i den mening som avses i artikel 3.1 andra stycket andra meningen i förordning nr 2988/95 vid det slutdatum som angetts för detta program, enligt de bestämmelser som styr programmet. I synnerhet ska ett program som omfattas av förordning nr 1164/94 anses definitivt avslutat i den mening som avses i nämnda bestämmelse det datum som i kommissionens beslut om godkännande av detta projekt anges som slutdatum för fullbordande av arbetena och för genomförande av betalningar för de tillhörande stödberättigande utgifterna, om inte kommissionen genom ett nytt beslut eventuellt har beslutat om förlängning.

Rättegångskostnader

71 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 (tredje avdelningen) följande:

1) **Ett sådant projekt som det aktuella projektet, som bestod i skapandet av ett avfallshanteringssystem i en viss region, och vars genomförande planerades att pågå i flera år och finansieras med Europeiska unionens medel, omfattas av begreppet flerårigt program i den mening som avses i artikel 3.1 andra stycket andra meningen i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen.**

2) **Artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 ska tolkas så, att preskriptionstiden för en oegentlighet som begåtts inom ramen för ett flerårigt program, såsom det aktuella projektet, börjar löpa från och med att oegentligheten i fråga begicks, i enlighet med artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95. När det rör sig om en kontinuerlig eller upprepad oegentlighet ska preskriptionstiden dock beräknas från den dag då oegentligheten upphörde, i enlighet med artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95.**

   Vidare ska ett flerårigt program anses vara definitivt avslutat i den mening som avses i artikel 3.1 andra stycket andra meningen i förordning nr 2988/95 vid det slutdatum som angetts för detta program, enligt de bestämmelser som styr programmet. I synnerhet ska ett program som omfattas av rådets förordning (EG) nr 1164/94 av den 16 maj 1994 om inrättandet av en sammanhållningsfond, i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1264/1999 av den 21 juni 1999, rådets förordning (EG) nr 1265/1999 av den 21 juni 1999, och akten om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen, anses definitivt avslutat i den mening som avses i nämnda bestämmelse det datum som i Europeiska kommissionens beslut om godkännande av detta projekt anges som slutdatum för fullbordande av arbetena och för genomförande av betalningar för de tillhörande stödberättigande utgifterna, om inte kommissionen genom ett nytt beslut eventuellt har beslutat om förlängning.

Underskrifter