



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
E. SHARPSTON  
fremsat den 19. januar 2017<sup>1</sup>

Sag C-436/15

**Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra  
mod  
UAB »Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras«**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litauens øverste forvaltningsdomstol))

»Beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser — uregelmæssigheder i forbindelse med betalinger fra EU-fonde på grundlag af strukturpolitiske instrumenter til førtiltrædelseslande — artikel 3, stk. 1, i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 — forældelsesfrist — begrebet »flerårigt program« — begrebet vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder«

1. Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser<sup>2</sup>. Den forelæggende ret søger navnlig vejledning med hensyn til betydningen af udtrykket »flerårigt program« i denne forordnings artikel 3, stk. 1, andet afsnit. Den ønsker oplyst, om finansieringen af et projekt til etablering af et system til håndtering af affald for Alytus-regionen er omfattet af dette begreb, og, i så fald, hvordan den forældelsesfrist, der er fastlagt i den pågældende bestemmelse, skal finde anvendelse.

2. I overensstemmelse med reglerne om støtte i henhold til Samhørighedsfonden og de foranstaltninger, der er vedtaget med henblik på at yde støtte til kandidatlande, vedtog Europa-Kommissionen en beslutning om godkendelse af finansiel støtte til det pågældende projekt inden Litauens tiltrædelse af Den Europæiske Union. Anmodningen om præjudiciel afgørelse er indgivet under en sag mellem Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (styrelsen for forvaltning af miljøprojekter under det litauiske miljøministerium, herefter »EPMA«) og UAB »Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras«, det private selskab, der er oprettet med henblik på drift af centret for håndtering af affald (herefter »selskabet«).

### Retsforskrifter

*Traktaten om Den Europæiske Union*

3. En af Kommissionens opgaver i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU er at gennemføre EU-budgettet og forvalte programmer.

<sup>1</sup> — Originalsprog: engelsk.

<sup>2</sup> — Forordning af 18.12.1995 (EFT 1995, L 312, s. 1).

### *Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde*

4. Artikel 312, stk. 1, TEUF fastsætter bl.a., at det årlige EU-budget skal overholde den flerårige finansielle ramme, som fastsætter de maksimale årlige beløb (»lofterne«), der kan anvendes til de forskellige politikker (»udgiftsområder«) hvert år i en given periode (på nuværende tidspunkt 2014-2020). Samhørighedsfonden, der er oprettet i overensstemmelse med artikel 177 TEUF, yder finansielle bidrag til projekter inden for miljø og transeuropæiske net på transportinfrastrukturområdet<sup>3</sup>.

### *Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder*

5. Artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder<sup>4</sup> garanterer bl.a., at enhver har ret til at få sin sag behandlet inden for en rimelig frist af EU-institutionerne.

### *Forordning nr. 2988/95*

6. Det overordnede formål med forordning nr. 2988/95 er at beskytte Den Europæiske Unions finansielle interesser som fastsat i EU's almindelige budget, der gennemføres af Kommissionen i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning<sup>5</sup>. I denne forbindelse fremgår det af betragtningerne: i) at mere end halvdelen af EU's udgifter udbetales til modtagerne gennem medlemsstaterne, ii) at handlinger, der skader Den Europæiske Unions finansielle interesser, bør bekæmpes på alle områder, og iii) at Kommissionen og medlemsstaterne i henhold til EU-retten skal kontrollere, at EU's budgetmidler anvendes til de fastsatte formål<sup>6</sup>.

7. Artikel 1, stk. 1, fastsætter, at forordningen med henblik på beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser indfører generelle regler for ensartet kontrol og for administrative foranstaltninger og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder vedrørende EU-retten. I artikel 1, stk. 2, defineres »uregelmæssighed« som »enhver overtrædelse af en [EU-]bestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade [Den Europæiske Unions] almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af [Den Europæiske Union], enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for [Den Europæiske Unions] regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift«.

8. Artikel 3, stk. 1, bestemmer:

»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 programmets 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.

3 — EU's politik vedrørende økonomisk og social samhørighed tager i det væsentlige navnlig sigte på at formindske forskellene mellem udviklingsniveauerne i Den Europæiske Unions område og forbedre »situationen for de mindst begunstigede områder«. Jf. i denne henseende artikel 174 TEUF.

4 — EUT 2010, C 83, s. 389 (»chartret«).

5 — Jf. første betragtning til forordning nr. 2988/95.

6 — Jf. anden, tredje og trettende betragtning til forordning nr. 2988/95.

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<sup>7</sup>.

9. Artikel 3, stk. 3, gør det muligt for medlemsstaterne at bevare muligheden for at anvende en længere forældelsesfrist end de fire år, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1.

### *Samhørighedsfonden*

10. Da Kommissionen i december 2001 vedtog en beslutning om godkendelse af finansiel støtte til et projekt til etablering af et system til håndtering af affald for Alytus-regionen<sup>8</sup>, var reglerne i Rådets forordning (EF) nr. 1164/94 om oprettelse af Samhørighedsfonden<sup>9</sup> i kraft. Finansiel støtte til kandidatlande var reguleret ved Rådets forordning (EF) nr. 1267/1999 om oprettelse af et strukturpolitisk førtiltrædelsesinstrument<sup>10</sup>.

### Forordning nr. 1164/94

11. Forordning (EF) nr. 1164/94 havde af hensyn til en hensigtsmæssig forvaltning af Samhørighedsfonden (»fonden«) bl.a. til formål at sikre, at der blev anvendt effektive metoder til evaluering, overvågning og kontrol i forbindelse med fællesskabsforanstaltninger, og det blev fastsat, hvilke foranstaltninger der skulle træffes i tilfælde af uregelmæssigheder, eller hvis en af de betingelser, der blev fastsat i forbindelse med godkendelsen af støtte fra fonden, ikke opfyldtes<sup>11</sup>.

12. Denne forordnings artikel 1, stk. 1, oprettede Samhørighedsfonden. Artikel 1, stk. 3, gjorde det muligt for fonden at bidrage til finansieringen af projekter eller projektfaser eller grupper af projekter, der var underlagt en synlig strategi og dannede et samlet hele. I henhold til artikel 2, stk. 1, skulle fonden yde finansiel støtte til projekter »[...] inden for miljø og transeuropæiske net [...] i de medlemsstater [...]«. Litauen kunne modtage støtte fra fonden fra datoen for dets tiltrædelse af Den Europæiske Union (1.5.2004) indtil den 31. december 2006 i henhold til artikel 2, stk. 5<sup>12</sup>.

7 — I henhold til artikel 6, stk. 1, kan pålæggelsen af økonomiske sanktioner som f.eks. administrative bøder suspenderes af den kompetente myndighed, hvis der er anlagt straffesag mod vedkommende for samme forhold. Ved suspensionen af den administrative procedure suspenderes den i artikel 3 omhandlede forældelsesfrist.

8 — I dette forslag til afgørelse vil jeg omtale dette som »tidspunktet for de faktiske omstændigheder«.

9 — Rådets forordning af 16.5.1994 (EFT 1994, L 130, s. 1). Denne forordning, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1264/1999 (EFT 1999, L 161, s. 57) og Rådets forordning (EF) nr. 1265/1999 (EFT 1999, L 161, s. 62), fandt anvendelse på projekter, som blev gennemført i medlemsstater på tidspunktet for de faktiske omstændigheder. Forordning nr. 1164/94 blev ophævet ved Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11.7.2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999 (EUT 2006, L 210, s. 25). For god ordens skyld bemærkes det, at forordning nr. 1260/1999 fastsatte generelle bestemmelser for strukturfondene, dvs. Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Udviklingssektionen, og det finansielle instrument til udvikling af fiskeriet som fastsat i denne forordnings artikel 2, stk. 1. Finansiel støtte i henhold til strukturfondene er ikke omtvistet i den foreliggende sag. I henhold til overgangsbestemmelserne i artikel 105 i forordning nr. 1083/2006 var den ikke til hinder for videreførelse eller ændring af projekter, der var medfinansieret af Samhørighedsfonden, og som Kommissionen havde godkendt på grundlag af forordning nr. 1164/94.

10 — Forordning af 21.6.1999 (EFT 1999, L 161, s. 73), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2382/2001 af 4.12.2001 (EFT 2001, L 323, s. 1) og Rådets forordning (EF) nr. 2500/2001 af 17.12.2001 (EFT 2001, L 342, s. 1), fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder. Forordning nr. 1267/1999 blev efterfølgende ophævet ved Rådets forordning (EF) nr. 1085/2006 af 17.7.2006 om oprettelse af et instrument til førtiltrædelsesbistand (Ipa) (EUT 2006, L 210, s. 82). Jf. endvidere punkt 23-28 nedenfor.

11 — Jf. 27. betragtning til forordning nr. 1164/94.

12 — Artikel 2, stk. 5, blev indsat i forordning nr. 1164/94 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 (herefter »tiltrædelsesakten«) (EUT 2003, L 236, s. 33).

13. Artikel 3 havde overskriften »Støtteberettigede foranstaltninger«. I henhold til artikel 3, stk. 1, udgjorde miljøprojekter, der bidrog til traktatens mål, navnlig projekter, der indgik i prioriteringerne i Fællesskabets miljøpolitik som fastsat i femte handlingsprogram for Fællesskabets politik og handling inden for miljø og bæredygtig udvikling, foranstaltninger, hvortil Samhørighedsfonden kunne yde støtte (herefter »foranstaltninger under Samhørighedsfonden«). Finansiell støtte kunne også ydes til forberedende undersøgelser i forbindelse med støtteberettigede projekter og til teknisk bistand, såsom foranstaltninger vedrørende information og offentlighed i henhold til artikel 3, stk. 2.

14. I henhold til artikel 4 skulle der tildeles fonden finansielle midler for perioden 2000-2006. Projekterne skulle godkendes i overensstemmelse med reglerne i artikel 10. Projekter, der skulle finansieres af fonden, skulle fastlægges af Kommissionen i forståelse med den støttemodtagende medlemsstat, der forelagde ansøgningen om projektstøtte, jf. artikel 10, stk. 1 og 2. I Kommissionens beslutninger om godkendelse af bl.a. projekter skulle i henhold til artikel 10, stk. 6, størrelsen af den finansielle støtte angives, og de skulle indeholde finansieringsplanen samt alle bestemmelser og betingelser, der var nødvendige for gennemførelsen af disse projekter. Hovedpunkterne i disse beslutninger blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* i henhold til artikel 10, stk. 7.

15. I henhold til artikel 11, stk. 1, skulle de forpligtelsesbevillinger (dvs. juridisk bindende løfter om at anvende midler, som ikke nødvendigvis ville blive udbetalt i samme år, men kunne udbetales over flere regnskabsår), der var opført på budgettet, tildeles på grundlag af beslutninger om godkendelse af de pågældende foranstaltninger i henhold til artikel 10. Forpligtelser vedrørende foranstaltninger under Samhørighedsfonden skulle normalt indgås i form af årlige trancher. I særlige tilfælde kunne Kommissionen imidlertid indgå forpligtelser for hele støttebeløbet, når den vedtog beslutningen om ydelse af støtte (artikel 11, stk. 2).

16. Den finanskontrol, som medlemsstaterne skulle foretage, var fastsat i artikel 12, stk. 1. Den omfattede bl.a.:

»[...]

- d) at 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) at forebygge og afsløre uregelmæssigheder; [...]
- f) ved afslutningen af hvert projekt, projektdel eller gruppe af projekter at forelægge Kommissionen en erklæring, der er udfærdiget af en person eller myndighed, der fungerer uafhængigt af myndigheden. [...]

17. Artikel 16a, stk. 1, blev indsat ved tiltrædelsesakten. Den fastsatte følgende: »Foranstaltninger, der på datoen for [...] Litauens [...] tiltrædelse har været omfattet af Kommissionens afgørelser om bistand i henhold til [forordning nr. 1267/99] [...], 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.«

18. Gennemførelsesbestemmelserne til forordning nr. 1164/94 var fastsat i bilag II, som omfattede en række artikler betegnet som »A« til »K«. Et »projekt« blev defineret i artikel A, stk. 2, litra a), i bilag II som »en række økonomisk uadskillelige arbejder, som tjener et nærmere fastlagt teknisk formål, og som tager sigte på klart fastlagte mål, der gør det muligt at vurdere, om projektet opfylder

kriteriet i artikel 10, stk. 5, første led«<sup>13</sup>.

19. I henhold til artikel C, stk. 1, skulle budgetforpligtelserne indgås på grundlag af Kommissionens beslutninger om godkendelse af de pågældende foranstaltninger. Forpligtelser vedrørende miljøprojekter, som havde en varighed på mindst to år, skulle som regel indgås i årlige trancher. Forpligtelserne for første årlige tranche skulle indgås, når beslutningen om ydelse af fællesskabsstøtte blev vedtaget af Kommissionen. Forpligtelserne for de følgende årlige trancher skulle indgås på grundlag af foranstaltningens oprindelige eller reviderede finansieringsplan og blev i princippet indgået i begyndelsen af hvert regnskabsår [artikel C, stk. 2, litra a)]. De nærmere bestemmelser om forpligtelserne skulle fremgå af Kommissionens beslutninger om godkendelse af de pågældende foranstaltninger (artikel C, stk. 4).

20. Artikel D, stk. 1, fastsætter følgende: »Betalning af den finansielle støtte sker i overensstemmelse med budgetforpligtelserne og foretages til [den kompetente nationale myndighed]. Betalingen kan tage form af acontobetaling, 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.« I henhold til artikel D, stk. 2, litra d), skulle det endelige restbeløb af EU-støtten, der var beregnet på grundlag af de bekræftede og faktisk afholdte udgifter, betales til den kompetente nationale myndighed, hvis visse betingelser var opfyldt, herunder at en endelig rapport om projektet var blevet forelagt Kommissionen inden seks måneder efter dets afslutning [i henhold til artikel D, stk. 2, litra d), tredje led]. Hvis den pågældende rapport *ikke* var blevet fremsendt til Kommissionen senest 18 måneder efter den dato, der i beslutningen om ydelse af støtte var fastsat som slutdato for arbejdets gennemførelse og for betalinger, ville den del af støtten, der svarede til den resterende del af projektet, blive annulleret i henhold til artikel D, stk. 3<sup>14</sup>.

21. I henhold til artikel D, stk. 5, kunne betaling ske til den myndighed eller det organ, der var udpeget af medlemsstaterne, normalt senest to måneder efter modtagelsen af en gyldig betalingsanmodning<sup>15</sup>.

22. Medlemsstaternes myndigheder var i henhold til artikel G, stk. 3, i bilag II forpligtet til at sørge for, at udgifts- og kontrolbilag var til rådighed i en periode på tre år efter Kommissionens betaling af restbeløbet. I henhold til artikel H, stk. 1, i bilag II var Kommissionen forpligtet til at foretage finansielle korrektioner, såfremt den konkluderede, at der havde foreligget en uregelmæssighed med hensyn til støtten fra Samhørighedsfonden.

Forordning nr. 1267/1999

23. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder var et strukturpolitisk førtiltrædelsesinstrument (»ISPA«), i form af forordning nr. 1267/1999, en del af Fællesskabets førtiltrædelsesstrategi. Det fulgte tilgangen i Samhørighedsfonden. Nedenstående mål i betragtningerne til forordning nr. 1267/1999 er særlig relevante. For det første indgik der i førtiltrædelsesstrategien et instrument, som tog sigte på at tilpasse kandidatlandene til Fællesskabets infrastrukturnormer og yde et finansielt bidrag til »miljøforanstaltninger og transportinfrastrukturforanstaltninger«. For det andet lettede fællesskabsstøtten under ISPA disse landes gennemførelse af gældende fællesskabsret på miljøområdet og bidrog til en bæredygtig udvikling. For det tredje var det nødvendigt, for at den finansielle støtte,

13 — Artikel 10, stk. 5, første led, fastsatte det kriterium, der skulle anvendes for at sikre, at de projekter, der fik finansiell støtte, var af høj kvalitet.

14 — De dokumenter, der skulle forelægges Kommissionen i henhold til artikel D, stk. 2, litra d), i bilag II, var: i) en betalingsanmodning (andet led), ii) en endelig rapport (tredje led), iii) en godkendt udgiftsoversigt (fjerde led) og iv) en afslutningserklæring, som omfatter afslutningsrapporten [femte led, sammenholdt med artikel 12, stk. 1, litra f)]. I dette forslag til afgørelse vil jeg benævne disse dokumenter under ét som »de lovpligtige dokumenter«.

15 — Jeg forstår udtrykket »en gyldig betalingsanmodning« i artikel D, stk. 5, således, at der herved forstås en anmodning, der er behørigt ledsaget af de lovpligtige dokumenter, navnlig de dokumenter, der er nævnt i punkt 20 og fodnote 14 ovenfor.



der blev ydet under ISPA, kunne forvaltes korrekt, at der blev anvendt effektive metoder til bl.a. vurdering, overvågning, evaluering og kontrol, og at det blev fastsat, hvilke foranstaltninger der skulle træffes i tilfælde af uregelmæssigheder eller manglende overholdelse af en af de betingelser, der blev fastsat, da støtten fra ISPA blev ydet<sup>16</sup>.

24. Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1267/1999 oprettede ISPA.

25. Artikel 2 havde overskriften »Støtteberettigede foranstaltninger«. I henhold til artikel 2, stk. 1, omfattede den finansielle fællesskabsstøtte under ISPA projekter, som er teknisk og finansielt adskilte, f.eks. »[...] på miljø- eller transportområdet [...]«. I henhold til artikel 2, stk. 2, litra a), kunne der ydes støtte under ISPA med henblik på at sætte modtagerlandene i stand til at opfylde kravene i Fællesskabets miljøforskrifter og målene i tiltrædelsespartnerskaberne<sup>17</sup>. Fællesskabsstøtte under ISPA blev ydet fra 2000 til 2006<sup>18</sup>.

26. Kommissionen kunne efter proceduren i artikel 14 vedtage beslutninger om de foranstaltninger, der skulle finansieres under ISPA, i henhold til artikel 7, stk. 1<sup>19</sup>.

27. I henhold til artikel 8, stk. 1, skulle Kommissionen afholde udgifterne under ISPA i overensstemmelse med finansforordningen<sup>20</sup> på grundlag af den finansieringsaftale, der var indgået mellem den og modtagerlandet. Bestemmelserne vedrørende forpligtelser og betalinger i artikel 8, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1267/1999 afspejlede bestemmelserne i artikel C, stk. 2, i bilag II til forordning nr. 1164/94.

28. I henhold til artikel 9, stk. 1, skulle Kommissionen stille krav om, at modtagerlandene kontrollerede, at de fællesskabsfinansierede foranstaltninger var gennemført korrekt, forebyggede uregelmæssigheder og geninddrev beløb, der var gået tabt som følge af uregelmæssigheder eller forsømmelighed<sup>21</sup>. I henhold til artikel 9, stk. 5, skulle Kommissionen sikre, at principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning blev overholdt, navnlig for så vidt angik elementerne i bilag III til forordning nr. 1267/1999. Blandt disse elementer var kravet om at udpege en central enhed, som de fællesskabsmidler, der var ydet under ISPA, skulle kanaliseres igennem. De ansvarlige myndigheder skulle sørge for, at alle regnskabsbilag vedrørende udgifter var tilgængelige i fem år efter den sidste betaling til et projekt. Endelig skulle finansieringsaftalen mellem Kommissionen og de enkelte modtagerlande indeholde bestemmelser om finansiell korrektion med hensyn til uregelmæssigheder<sup>22</sup>.

#### Afgørelse 2002/89

29. Tiltrædelsespartnerskaber definerer rammen for tiltrædelsesprocessen. De fastsætter de vigtigste prioriterede områder, hvor kandidatlandene skal gøre fremskridt, sammen med nærmere oplysninger om førtiltrædelsesbistanden<sup>23</sup>. Det enkelte kandidatland udarbejder også et nationalt program for overtagelse af den gældende EU-ret. Principperne, prioriteterne, de mellemliggende mål og

16 — 4., 7. og 14. betragtning.

17 — Jf. punkt 29 nedenfor.

18 — Jf. artikel 3.

19 — I henhold til artikel 14 blev Kommissionen bistået af et udvalg, der bestod af repræsentanter for medlemsstaterne og havde Kommissionen som formand.

20 — Finansforordningen af 21.12.1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT 1977, L 356, s. 1) var i kraft, da Kommissionen vedtog den oprindelige ISPA-beslutning.

21 — Artikel 9, stk. 1, litra b), c) og d).

22 — Jf. punkt 1, 4 og 5 i bilag III til forordning nr. 1267/1999.

23 — Jf. punkt 14 og 15 i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Luxembourg den 12. og 13.12.1997.

betingelserne for Litauen var fastlagt i bilaget til Rådets afgørelse 2002/89/EF<sup>24</sup>. I punkt 4 i bilaget, med overskriften »Prioriteter og mellemliggende mål«, var følgende mål anført med hensyn til miljøet: »[f]uldføre gennemførelsen af regelværket« og »[f]ortsætte med gennemførelsen af Fællesskabets regelværk, særlig hvad angår [...] affaldsforvaltning [...]«

#### Forordning nr. 1386/2002

30. I henhold til artikel 4 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1386/2002 af 29. juli 2002 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1164/94 for så vidt angår forvaltnings- og kontrolsystemerne vedrørende støtte, der er ydet fra Samhørighedsfonden, og proceduren for finansielle korrektioner<sup>25</sup> omfattede de relevante kontrolsystemer procedurer for kontrol af, at udgifterne faktisk var afholdt, og at det pågældende projekt var gennemført.

31. I henhold til artikel 8, stk. 2, litra b), nr. i), skulle betalingsmyndigheden inden attestering af en udgiftsanmeldelse [i henhold til artikel 12, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1164/94 og artikel D, stk. 2, litra d), fjerde led, i bilag II dertil] bl.a. sikre sig, at udgiftsanmeldelsen kun vedrørte udgifter, som inden for den i Kommissionens beslutning om støtte fastlagte støtteberettigede periode faktisk var blevet afholdt og kunne dokumenteres ved kvitterede fakturaer eller regnskabsbilag med tilsvarende dokumentationsværdi.

#### Forordning nr. 16/2003

32. Kommissionens forordning (EF) nr. 16/2003<sup>26</sup> fastsatte fælles regler for udgifternes støtteberettigelse i forbindelse med foranstaltninger under Samhørighedsfonden, jf. artikel 1. Det organ, der var ansvarligt for gennemførelsen, var det offentlige eller private organ, der havde ansvaret for at iværksætte udbud i forbindelse med et projekt, og som var anført i Kommissionens beslutning om støtte fra Samhørighedsfonden, jf. artikel 2.

33. I henhold til artikel 4 skulle alle udgifter, der afholdtes af det for gennemførelsen ansvarlige organ, være baseret på kontrakter, aftaler eller retligt bindende dokumenter. Det var påkrævet at forelægge relevante bilag.

34. I artikel 5, stk. 1, hed det:

»De udgifter, der tages i betragtning ved udbetaling af fællesskabsstøtten, skal være afholdt i støtteberettigelsesperioden som fastlagt i Kommissionens beslutning [om støtte fra Samhørighedsfonden], 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 [...] og dokumenteret ved betalte fakturaer eller regnskabsbilag med samme bevisværdi.

Ved »regnskabsbilag med samme bevisværdi« forstås ethvert dokument, som det for gennemførelsen ansvarlige organ er i besiddelse af, og som beviser, at bogføringen giver et korrekt og retvisende billede af de faktiske transaktioner i overensstemmelse med normal regnskabspraksis.«

24 — Rådets afgørelse af 28.1.2002 om de principper, prioriteter, mellemliggende mål og betingelser, der skal indgå i tiltrædelsespartnerskabet med Litauen (EFT 2002, L 44, s. 54), jf. artikel 1.

25 — (EFT 2002, L 201, s. 5). Denne forordning blev ophævet ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1828/2006 af 8.12.2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1080/2006 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EUT 2006, L 371, s. 1).

26 — Forordning af 6.1.2003 om særlige gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1164/94 for så vidt angår støtteberettigede udgifter i forbindelse med foranstaltninger medfinansieret af Samhørighedsfonden (EUT 2003, L 2, s. 7). Denne forordning blev ophævet ved forordning nr. 1828/2006 fra 16.1.2007.

35. I henhold til artikel 7, stk. 1, var en afholdt udgift støtteberettiget fra den dato, hvor Kommissionen modtog den fuldstændige støtteansøgning. I henhold til artikel 7, stk. 2, blev datoen for støtteberettigelsesperiodens begyndelse fastsat i Kommissionens beslutning om godkendelse af projektet. I overensstemmelse med artikel 8 gjaldt ophørsdatoen for støtteberettigelsen (som var fastsat i Kommissionens beslutning) for betalinger foretaget af det for gennemførelsen ansvarlige organ<sup>27</sup>.

36. Artikel 23, stk. 1, bestemte, at udgifter til køb eller fremstilling af anlæg og udstyr, der forblev på stedet efter projektets afslutning, var støtteberettigede, forudsat at det for gennemførelsen ansvarlige organ opførte dem som kapitalgoder i overensstemmelse med almindelig anerkendt regnskabspraksis.

#### Retningslinjer for afslutning af samhørighedsfondsprojekter og tidligere ISPA-projekter 2000-2006

37. Retningslinjerne for afslutning af samhørighedsfondsprojekter og tidligere ISPA-projekter 2000-2006 (Guidelines on the Closure of Cohesion Fund and Ex-ISPA projects 2000 to 2006, »retningslinjerne for afslutning«)<sup>28</sup> finder anvendelse på alle samhørighedsfondsprojekter og tidligere ISPA-projekter, der er vedtaget efter den 1. januar 2000. Udtrykket »closure of projects« (afslutning af projekter) defineres heri som finansiel udligning af [Unionens] udestående forpligtelse via betaling af restbeløbet til den udpegede myndighed eller udstedelse af en debetnota og frigørelse af et eventuelt restbeløb. Det fremgår videre af dokumentet, at afslutning ikke berører det ansvarlige organs og de nationale myndigheders forpligtelse til at sørge for, at alle udgifts- og kontrolbilag var til rådighed i en periode på tre år efter Kommissionens betaling af restbeløbet.

#### Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

38. EPMA er det organ, der er ansvarligt for at gennemføre udviklingen af et system til håndtering af affald for Alytus-regionen i Litauen (herefter »projektet« eller »byggeprojektet«). Det er sagsøgte i første instans (appellant ved den forelæggende ret) og var den ordregivende myndighed i forbindelse med tildelingen af offentlige indkøbskontrakter i forbindelse med byggeprojektet. Selskabet er sagsøger i første instans (indstævnt ved den forelæggende ret) og den endelige modtager af den af Kommissionen ydede støtte.

39. Den 13. december 2001 vedtog Kommissionen en beslutning om at yde støtte til byggeprojektet (herefter »den oprindelige ISPA-beslutning«). Den underskrev også den tilhørende finansieringsaftale (»finansieringsaftalen«) på den samme dato. Litauen underskrev det pågældende dokument den 14. marts 2002. I henhold til finansieringsaftalen var den 31. december 2004 fastsat som slutdatoen for projektet, og de betalinger, som EPMA skulle erlægge for gennemførelsen af projektet, skulle være gennemført senest den 31. december 2006. Den statsrevisionsrapport, der skulle fremsendes, for at Kommissionen kunne betale restbeløbet af den finansielle støtte, skulle af de litauiske myndigheder fremsendes til Kommissionen senest seks måneder efter denne dato.

40. Den 10. november 2004 underskrev EPMA og selskabet gennemførelsesaftalen for ISPA-/samhørighedsprogrammet vedrørende fordelingen af opgaver og ansvarsområder mellem EPMA og selskabet i forbindelse med forvaltningen af midler fra Samhørighedsfonden ved gennemførelsen af byggeprojektet. Den 27. december 2004 vedtog Kommissionen en beslutning om ændring af finansieringsaftalen, hvorved der bl.a. blev indsat følgende afsnit i artikel 2: »5. Project-related expenditure shall be eligible until 31 December 2008« (5. Projektrelaterede udgifter er støtteberettigede indtil den 31. december 2008). Artikel 2 i finansieringsaftalen blev ændret tilsvarende som følger: »End date: 31 December 2008« (Slutdato: 31. december 2008).

27 — Jf. i henseende til Kommissionens beslutninger om godkendelse af projekter punkt 14 og 26 ovenfor.

28 — Meddelelse til Kommissionen fra kommissær Hübner, SEK(2007), endelig af 23.4.2008.



41. Ansøgningen om støtte fra Samhørighedsfonden blev indsendt af finansministeriet og EPMA. I egenskab af ordregivende myndighed iværksatte EPMA en udbudsprocedure i forbindelse med projektet. Mellem den 22. april 2004 og den 6. december 2006 underskrev EPMA, selskabet og visse andre private leverandører offentlige indkøbskontrakter<sup>29</sup>.

42. Den 17. december 2009 udarbejdede den litauiske rigsrevision statsrevisionsrapporten.

43. Den 28. marts 2013 udarbejdede EPMA fire »konklusioner« vedrørende støtteberettigelsen af visse dele af projektudgifterne i henhold til de offentlige indkøbskontrakter på grundlag af selskabets manglende dokumentation for erhvervelse af langfristede og kortfristede aktiver i henhold til artikel 5, stk. 1, og artikel 23 i forordning nr. 16/2003 og artikel 8, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1386/2002 (»gennemførelsesforordningerne«). Den 29. marts 2013 vedtog direktøren for EPMA afgørelser (»de anfægtede afgørelser«), hvorved selskabet skulle tilbagebetale de midler, der ikke blev konstateret støtteberettigede.

44. Den 31. maj 2013 fremsendte det litauiske finansministerium en opdateret anmodning til Kommissionen om betaling af restbeløbet på 826 069,28 EUR. Finansministeriet informerede Kommissionen om, at udgifter på 40 276,31 EUR, som muligvis ikke var støtteberettigede, ikke var fratrukket den opdaterede anmodning om betaling af restbeløbet på grund af en igangværende retssag vedrørende byggeprojektet.

45. Den 5. november 2013 anlagde selskabet sag med påstand om annullation af de anfægtede afgørelser. Denne påstand blev taget til følge ved førsteinstansen med den begrundelse, at den fireårige forældelsesfrist i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 fandt anvendelse. Da forældelsesfristen blev anset for at være begyndt at løbe den 31. december 2008 (den slutdato for projektet, der var fastsat i artikel 2 i den reviderede finansieringsaftale), fulgte det heraf, at den var udløbet den 31. december 2012, inden de anfægtede afgørelser blev vedtaget.

46. EPMA iværksatte appel til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret den 28. maj 2014. Ved skrivelse af 14. juli 2014 forelagde finansministeriet Kommissionen en opdatering af projektrapporten (af 17.12.2009) sammen med afslutningserklæringen (begge dokumenter var dateret den 25.6.2014)<sup>30</sup>.

47. Under appelsagen pålagde den forelæggende ret EPMA og selskabet at fremlægge oplysninger og data om projektets afslutning samt forklaringer og argumenter vedrørende anvendelsen af forordning nr. 2988/95. Den forelæggende ret anførte, at navnlig følgende forhold var uklare: i) datoen for projektets afslutning, ii) det udestående beløb, der ikke var betalt, og hvornår det skulle betales, og iii) betydningen af ordene »program«, »foranstaltning« og »projekt«, som blev brugt i flæng i dokumenterne for den forelæggende ret.

48. For at efterkomme dette pålæg fremlagde EPMA nyt faktuel materiale for den forelæggende ret. EPMA fremlagde bl.a. en skrivelse af 30. april 2015 fra finansministeriet. Det fremgik af denne skrivelse, at restbeløbet i forbindelse med projektet ikke var modtaget fra Kommissionen.

49. I sagen ved den forelæggende ret har EPMA gjort gældende, at projektet endnu ikke er endeligt afsluttet, og at forældelsesfristen i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 ikke er begyndt at løbe. EPMA har endvidere henvist til definitionen af »closure of projects« i punkt 37 ovenfor.

29 — De private leverandører er UAB »Alkesta«, UAB »Skirnuva« sammen med UAB »Parama« og UAB »Dzūkijos statyba«. Jeg vil benævnte de kontrakter, der blev indgået, som »de offentlige indkøbskontrakter«.

30 — Efter indsendelse af disse yderligere oplysninger udførte EPMA en ny undersøgelse af uregelmæssigheder vedrørende de projektudgifter, der var anmeldt til Kommissionen, og to retssager vedrørende projektet var stadig verserende på det tidspunkt, hvor den forelæggende ret besluttede at forelægge denne anmodning om præjudiciel afgørelse. Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at disse andre retssager ikke vedrører de omtvistede spørgsmål i hovedsagen.

50. Ved skrivelse af 26. juni 2015 afsluttede Kommissionen projektet. Den konkluderede, at i alt 106 225,67 EUR udgjorde ikke-støtteberettigede udgifter. Kommissionen anførte derpå, at »[...] i betragtning af, at der var tale om tilstrækkelig overbooking, ville de uregelmæssige udgifter ikke have nogen indvirkning på beregningen af den endelige betaling. For så vidt angik Den Europæiske Unions budget kunne tilfældene af uregelmæssigheder derfor afsluttes. Restbeløbet af forpligtelserne [under Samhørighedsfonden] ville blive betalt fuldt ud«<sup>31</sup>.

51. Den forelæggende ret har med henblik på at kunne træffe afgørelse i tvisten i hovedsagen besluttet at søge vejledning med hensyn til, om Fællesskabets finansielle støtte til byggeprojektet var omfattet af begrebet et »flerårigt program« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95, om forældelsesfristen i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 fandt anvendelse i hovedsagen, og i bekræftende fald om den var udløbet. Den forelæggende ret har derfor den 10. juli 2015 forelagt 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 [projektet] 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 anses for begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen for retsforfølgning i henhold til artikel 3, stk. 1, i [forordning nr. 2988/95]?»

52. Der er indgivet skriftlige indlæg af den græske og den litauiske regering og af Kommissionen, som alle har afgivet mundtlige indlæg under retsmødet den 7. september 2016.

## Bedømmelse

### *Indledende bemærkninger*

53. Den oprindelige ISPA-beslutning blev vedtaget den 13. december 2001, og finansieringsaftalen blev underskrevet den 14. marts 2002. Projektet blev derfor iværksat inden Litauens tiltrædelse af Den Europæiske Union den 1. maj 2004. Da byggeprojektet imidlertid ikke var afsluttet på denne dato, vil reglerne om dets afslutning og navnlig den finansielle udligning – betaling af den udestående forpligtelse fra EU-budgettet ved betaling af restbeløbet til EPMA – være bestemmelserne vedrørende Samhørighedsfonden i forordning nr. 1164/94<sup>32</sup>.

54. Hvad herefter angår de offentlige indkøbskontrakter<sup>33</sup> har den forelæggende ret anført, at selskabet efter dens opfattelse ikke havde fremlagt dokumentation for, at udgifterne faktisk var blevet afholdt (i støtteberettigelsesperioden som fastlagt i den oprindelige ISPA-beslutning) i henhold til artikel 5, stk. 1, og artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 16/2003, sammenholdt med artikel 8, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1386/2002<sup>34</sup>.

31 — Jeg forstår udtrykket »overbooking« som anvendt i Kommissionens skrivelse af 26.6.2015 som henvisende til udgifter, der er afholdt ud over grænserne for støtteberettigelse.

32 — Jf. artikel 16a i forordning nr. 1164/94. Jf. med hensyn til afslutningen af projekter retningslinjerne for afslutning, der er nævnt i punkt 37 ovenfor. Selv om den oprindelige ISPA-beslutning blev vedtaget i henhold til forordning nr. 1267/1999, vil jeg i min analyse henvise til bestemmelserne i forordning nr. 1164/94, da det er reglerne i sidstnævnte, navnlig gennemførelsesbestemmelserne i bilag II, der regulerer afslutningen af det i hovedsagen omhandlede projekt. Jeg vil derfor kun henvise til bestemmelserne i forordning nr. 1267/1999, når det er nødvendigt at være specifik.

33 — Jf. punkt 41 og fodnote 29 ovenfor.

34 — Jf. de konklusioner, der er henvist til i punkt 43 ovenfor.

55. Selskabet er en økonomisk beslutningstager som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95<sup>35</sup>. En manglende attestering af udgifter som krævet i gennemførelsesforordningerne udgør en overtrædelse af EU-retten, der »[...] skader eller kunne skade [EU's] almindelige budget [...]«

56. I henhold til artikel 12, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1164/94 skal udgiftsanmeldelsen være nøjagtig, og det skal garanteres, at den kan underbygges på grundlag af regnskabssystemer, der er baseret på udgiftsbilag, som kan kontrolleres. Endvidere med hensyn til afslutningen af projektet fastsatte artikel D, stk. 2, litra d), i bilag II til denne forordning, at det endelige restbeløb af EU-støtten skal beregnes på grundlag af de bekræftede udgifter, der *faktisk er afholdt*.

57. Det er ubestridt, at forældelsesfristen for tidligere ISPA-projekter eller samhørighedsfondsprojekter ikke er omfattet af specifikke regler for bestemte sektorer. Jeg mener derfor, at selskabets manglende attestering af udgifter i forbindelse med de offentlige indkøbskontrakter i henhold til gennemførelsesbestemmelserne udgør en uregelmæssighed som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95. Reglerne for anvendelsen af forældelsesfristen i denne forordnings artikel 3, stk. 1, finder derfor anvendelse.

#### *Det første og det andet spørgsmål*

58. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret vejledning med hensyn til fortolkningen af begrebet »flerårigt program« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95. Med det andet spørgsmål ønskes afklaret, om projektet er et sådant program som omhandlet i denne bestemmelse. Da der er en tæt indbyrdes forbindelse mellem spørgsmålene, vil jeg behandle dem under ét.

59. Jeg er af den opfattelse, at da »flerårigt program« ikke er defineret i forordning nr. 2988/95, er det nødvendigt at begynde med at se på dette udtryk i lyset af den sammenhæng, hvori det anvendes, og formålene med forordningen<sup>36</sup>.

60. Begrebet »flerårigt program« er ikke et almindeligt anvendt ord. Det forekommer mig snarere at være teknisk sprog, der kunne anvendes i forbindelse med finansiel programmering på et område såsom EU-budgettet.

61. I denne sammenhæng bør der sondres mellem begrebet et flerårigt program og den flerårige finansielle ramme (nævnt i artikel 312 TEUF)<sup>37</sup>. Det generelle udtryk »flerårigt program« henviser til den lange række af EU-politikker, der gennemføres via fonde, som yder finansiel støtte til modtagere gennem medlemsstaterne. Samhørighedsfondsprojekterne og de tidligere ISPA-projekter er eksempler på sådanne »programmer«. Hvad med det kvalificerende adjektiv »flerårig«?

62. Kommissionen har anført, at ordet »flerårig« henviser til en periode på mere end ét år.

35 — Som modtager af midler fra EU-budgettet kan selskabet betragtes som en økonomisk beslutningstager som omhandlet i forordning nr. 2988/95. Jf. f.eks. dom af 21.12.2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre* (C-465/10, EU:C:2011:867, præmis 45).

36 — Jf. dom af 16.7.2015, *Maïstrellis* (C-222/14, EU:C:2015:473, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

37 — Artikel 312, stk. 1, TEUF bestemmer, at den flerårige finansielle ramme: i) har til formål at sikre en velordnet udvikling i EU's udgifter inden for rammerne af dens egne indtægter, ii) skal fastlægges for en periode på mindst fem år og iii) skal overholdes af EU's årlige budget. Rammen er ikke budgettet. Begrebet flerårig finansielle ramme blev indført i traktaterne den 1.12.2009 med Lissabontraktaten. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25.10.2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (EUT 2012, L 298, s. 1) indførte yderligere forskrifter for at tilpasse finansforordningen til de ændringer, som Lissabontraktaten bevirkede (jf. Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om de finansielle regler vedrørende Unionens årlige budget, KOM(2010) 815 endelig). Efter min opfattelse er den flerårige finansielle ramme et værktøj til finansiel programmering og budgetdisciplin, som har til formål at sikre, at EU's udgifter er forudsigelige og holder sig inden for de aftalte grænser.

63. Selv om dette må være tilfældet med hensyn til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95, må den omhandlede periode efter min opfattelse være på mindst to år. For det første passer en periode på ét år sammen med en del af det efterfølgende år mindre godt med begrebet »flerårig«. For det andet er denne opfattelse afspejlet i den lovgivningsmæssige ordning vedrørende fordelingen af budgetforpligtelser<sup>38</sup>. I henhold til forordning nr. 1164/94 blev budgetforpligtelser vedrørende bl.a. projekter med en varighed på mindst to år som regel indgået i årlige trancher. Forpligtelserne for første tranche blev indgået, når beslutningen om ydelse af finansiel støtte blev vedtaget af Kommissionen. Forpligtelserne for de følgende trancher blev indgået på grundlag af det pågældende projekts finansieringsaftale<sup>39</sup>. Denne model for budgetforpligtelser er beskrevet i Kommissionens forslag om oprettelse af et strukturpolitisk førtiltrædelsesinstrument som en »enklere og mere effektiv ordning med flerårige projekter«<sup>40</sup>.

64. Ordet »program« er tilstrækkeligt bredt til at omfatte både det EU-politiske område (ISPA-strategi og Samhørighedsfonden) og de foranstaltninger, såsom byggeprojekterne, der er iværksat i medlemsstaterne for at gennemføre disse politikker.

65. Er begge typer af programmer omfattet af artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95?

66. Det er de efter min mening ikke.

67. Denne forordnings artikel 1, stk. 2, definerer en uregelmæssighed som en overtrædelse af EU-retten, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade EU-budgettet. Dette er en henvisning til foranstaltninger, der indføres for at gennemføre EU-politikker inden for medlemsstaterne gennem ydelse af støtte til modtagere. Selskabet i hovedsagen er et eksempel på den type af modtager, der er omfattet.

68. Første, anden og tredje betragtning til forordning nr. 2988/95 understøtter den opfattelse, at begrebet »flerårigt program«, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, henviser til projekter, der er iværksat for at gennemføre EU-politikker<sup>41</sup>. Det er i forbindelse med sådanne projekter, at de EU-midler, der administreres af medlemsstaternes kompetente myndigheder, udbetales til støttemodtagere.

69. Forordning nr. 2988/95 finder anvendelse på dette niveau. Den er efter min opfattelse ikke rettet mod det niveau, hvor den flerårige finansielle ramme bestemmer udgifterne til EU's forskellige politikprogrammer, herunder Samhørighedsfonden.

70. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om ordene »foranstaltninger« og »projekt« henhører under begrebet flerårigt *program* i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95.

71. Efter min opfattelse er begge ord omfattet af begrebet et »flerårigt program«.

38 — Juridisk bindende løfter om at anvende midler, som ikke nødvendigvis vil blive udbetalt i samme år, men kan blive udbetalt over flere regnskabsår, jf. artikel 11 i forordning nr. 1164/94, der er nævnt i punkt 15 ovenfor.

39 — Jf. artikel C, stk. 2, litra a), i bilag II til forordning nr. 1164/94.

40 — Kommissionens forslag til forordning (EF) om oprettelse af et strukturpolitisk førtiltrædelsesinstrument af 18.3.1998, KOM(1998) 138 endelig, på s. 7.

41 — Jf. punkt 6 ovenfor.

72. Med hensyn til Samhørighedsfonden bekræfter artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 1164/94, at støtte kan ydes til projekter, projektfaser eller grupper af projekter. Artikel 3 omhandler de foranstaltninger, der er støtteberettigede. Det følger af artikel 3, stk. 2, at der ikke kun kan ydes støtte til projekter, men også til supplerende foranstaltninger, såsom forberedende undersøgelser i forbindelse med støtteberettigede projekter og teknisk bistand, herunder foranstaltninger vedrørende information og offentlighed<sup>42</sup>.

73. Ordet »foranstaltninger« har således en bredere betydning end »projekter« inden for den lovgivningsmæssige ordning i forordning nr. 1164/94. Det omfatter projekter, projektfaser, grupper af projekter sammen med de supplerende foranstaltninger, der er anført i denne forordnings artikel 3, stk. 2<sup>43</sup>.

74. Ifølge den forelæggende ret er »foranstaltning«, »projekt« og »program« blevet anvendt i flæng i den oprindelige ISPA-beslutning, ændringsbeslutningen af 27. december 2004 og finansieringsaftalen. En konsekvent terminologi i disse dokumenter ville have bidraget til en mere klar forståelse. Når det er sagt, følger det af lovgivningen, at både »foranstaltning« og »projekt« er omfattet af begrebet »program« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95.

75. Med hensyn til spørgsmålet, om det i hovedsagen omhandlede byggeprojekt er omfattet af begrebet et »flerårigt program« som omhandlet i denne bestemmelse, mener jeg, at det er tilfældet af følgende grunde.

76. For det første er det et miljøprojekt som omhandlet i artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1164/94 [jf. også artikel A, stk. 2, litra a), i bilag II]. Arten af det omhandlede projekt – etablering af et system til håndtering af affald for Alytus-regionen – er i overensstemmelse med betingelserne i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1267/1999, for så vidt som det satte Litauen i stand til at opfylde kravene i EU's regelværk på miljøområdet, særlig hvad angår affaldsforvaltning, og målene i landets tiltrædelsesparkerskab<sup>44</sup>.

77. For det andet blev projektet iværksat i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1267/1999. I den oprindelige ISPA-beslutning af 13. december 2001 var slutdatoen for byggeprojektet angivet til den 31. december 2004. Det skulle således fuldføres over en treårig periode (plus yderligere to år, hvor betalingerne skulle afsluttes). Kommissionen vedtog imidlertid en beslutning den 27. december 2004, som ændrede finansieringsaftalen, idet det blev angivet, at den forventede slutdato for byggeprojektet var den 31. december 2008. I henhold til artikel 8, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1267/1999 skulle forpligtelser gennemføres i årlige trancher i løbet af perioden fra den pågældende afgørelse og indtil slutdatoen. Der var således forpligtelser i en periode, der strakte sig fra den oprindelige ISPA-beslutning af 13. december 2001 til den 31. december 2008. Dette er klart en flerårig periode.

78. For at kunne modtage EU-støtte i henhold til forordning nr. 1267/1999 skulle byggeprojektet endvidere være tilstrækkeligt omfattende til, at det ville få en signifikant effekt, når det gælder miljøbeskyttelse<sup>45</sup>. Dette bekræfter sammen med den periode, der er fastsat i Kommissionens beslutninger om støtte og finansieringsaftalen (som ændret), at byggeprojektet er omfattet af begrebet et flerårigt program.

42 — Jf. forordning nr. 1164/94, artikel 3, stk. 2, første og andet led. Jf. endvidere definitionen af »projekt« i artikel A, stk. 2 i bilag II til denne forordning.

43 — Jf. f.eks. artikel C, stk. 1, i bilag II til forordning nr. 1164/94 vedrørende budgetforpligtelser.

44 — Jf. punkt 4 i bilaget til afgørelse 2002/89, hvoraf det under overskriften »Miljø« fremgår, at en fuldførelse af gennemførelsen af EU's regelværk på miljøområdet, særlig hvad angår affaldsforvaltning, hørte blandt de prioriteter og mellemliggende mål, der var indkredset i tiltrædelsesparkerskabet for Litauen.

45 — Jf. artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1267/1999.



79. Det er min opfattelse, at såfremt der er ydet finansiel fællesskabsstøtte i henhold til forordning nr. 1267/1999 til et projekt, der i) udgør en støtteberettiget foranstaltning i henhold til denne forordnings artikel 2, stk. 2, ii) blev iværksat i henhold til en beslutning truffet af Kommissionen og en finansieringsaftale, der blev indgået mellem Kommissionen og de kompetente myndigheder i den pågældende medlemsstat, og iii) blev gennemført i løbet af en periode på mindst to år, er et sådant projekt omfattet af begrebet et flerårigt program som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95. Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse af, at et projekt såsom udviklingen af et system til håndtering af affald for Alytus-regionen i Litauen opfylder disse betingelser, kan et projekt af denne type derfor udgøre et flerårigt program som omhandlet i forordning nr. 2988/95.

### *Det tredje spørgsmål*

#### Generelle bemærkninger

80. Hvis udviklingen af et system til håndtering af affald for Alytus-regionen faktisk er omfattet af begrebet et flerårigt program som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95, ønsker den forelæggende ret med det tredje spørgsmål at få afklaret, hvilket tidspunkt der udgør begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen i henhold til denne bestemmelse?

81. Inden for rammerne af kompetencefordelingen mellem Unionens retsinstanser og de nationale domstole i henhold til artikel 267 TEUF tilkommer det principielt sidstnævnte at efterprøve, at de faktiske betingelser, der indebærer, at en EU-retlig bestemmelse finder anvendelse, er opfyldt i den sag, der verserer for den, idet Domstolen dog i en præjudiciel forelæggelsessag i givet fald kan give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede den nationale ret i dens fortolkning<sup>46</sup>. Det tilkommer således Domstolen at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den foreliggende sag. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den<sup>47</sup>. Det tilkommer den nationale ret at fastslå de faktiske omstændigheder, der har givet anledning til tvisten i hovedsagen, og at fastslå, hvilke konsekvenser disse har for den afgørelse, som retten skal træffe.

82. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret ønsker at få oplyst, hvordan forældelsesfristen i artikel 3, stk. 1, finder anvendelse på det omtvistede spørgsmål i hovedsagen. Det følger af min konklusion i punkt 79 ovenfor, at jeg er af den opfattelse, at byggeprojektet faktisk er et flerårigt program som omhandlet i denne bestemmelse. Artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95 foreskriver: »For de flerårige programmets vedkommende løber forældelsesfristen indtil programmets endelige afslutning.« Det er derfor nødvendigt at fortolke udtrykket »endelig afslutning« for at fastslå, hvordan denne forældelsesfrist finder anvendelse i denne forbindelse. Endvidere er udløbet af forældelsesfristen ifølge ordlyden af denne bestemmelse den afgørende begivenhed i forbindelse med flerårige programmer og ikke begyndelsestidspunktet for denne frist.

83. Et svar på den forelæggende rets spørgsmål, med hensyn til hvilket tidspunkt der skal anses for *begyndelsestidspunktet* for forældelsesfristen, kan derfor ikke afgøre, om direktøren for EMPA vedtog de anfægtede afgørelser inden udløbet af forældelsesfristen i forbindelse med et flerårigt program som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95. Det er nødvendigt at anlægge en bredere tilgang til det tredje spørgsmål ved at fastslå, hvordan forældelsesfristen i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 finder anvendelse på den i hovedsagen omhandlede uregelmæssighed. For at

46 — Jf. dom af 11.11.2010, Danosa (C-232/09, EU:C:2010:674, præmis 33 og 34 og den deri nævnte retspraksis).

47 — Jf. bl.a. dom af 17.1.2013, Hewlett-Packard Europe (C-361/11, EU:C:2013:18, præmis 35).

give den forelæggende ret et mere fuldstændigt svar vil jeg endvidere også se nærmere på, hvordan den eller de i hovedsagen omhandlede uregelmæssigheder skal klassificeres, og hvordan forældelsesfristen i henhold til artikel 3, stk. 1, kunne finde anvendelse under de konkrete omstændigheder i den foreliggende sag (jf. punkt 86-95 nedenfor).

84. Det fremgår dernæst af forelæggelsesafgørelsen, at den faktiske baggrund for tvisten ved den forelæggende ret fortsat er uklar. Datoerne for og forløbet af de begivenheder, der førte til afslutningen af det omhandlede projekt, er blevet fastslået. Det fremgår imidlertid ikke klart af forelæggelsesafgørelsen, om de litauiske myndigheder traf aftaler med Kommissionen med hensyn til afslutningen af projektet, hvorefter en forsinket fremsendelse af de lovpligtige dokumenter ville være acceptabel, og (i givet fald) om en sådan aftale overholdt reglerne i forordning nr. 1164/94 og retningslinjerne for afslutning<sup>48</sup>.

85. Jeg vil undersøge anvendelsen af forældelsesfristen i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 i lyset af disse faktorer.

Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95

86. Ifølge Domstolens faste praksis indfører forordning nr. 2988/95 »generelle regler for ensartet kontrol og for administrative foranstaltninger og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder vedrørende [EU-retten]« med det formål at »bekæmpe handlinger, der skader [Unionens] finansielle interesser, på alle områder«<sup>49</sup>.

87. Den i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 omhandlede forældelsesfrist har til formål at sikre de erhvervsdrivendes retssikkerhed<sup>50</sup>. Dette princip kræver navnlig, at den erhvervsdrivendes rettigheder og forpligtelser i forhold til de nationale myndigheder ikke til tid og evighed kan anfægtes, at der skal være en forældelsesfrist, som vedrører den omhandlede uregelmæssighed, at denne frist skal være fastsat på forhånd, og at alle regler skal i tilstrækkeligt omfang kunne forudses af den pågældende erhvervsdrivende<sup>51</sup>.

88. Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 fastsætter en fireårig forældelsesfrist for retsforfølgning fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden fandt sted, for det, jeg vil omtale som »særskilte uregelmæssigheder«. Hvad angår vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder løber forældelsesfristen i fire år fra den dag, da uregelmæssigheden er ophørt<sup>52</sup>. En uregelmæssighed er »vedvarende«, når den undladelse, der ligger til grund for tilsidesættelsen af den pågældende EU-bestemmelse, vedbliver at bestå<sup>53</sup>. 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<sup>54</sup>. Særskilte uregelmæssigheder skal stå i en tilstrækkeligt tæt tidsmæssig sammenhæng for at kunne anses for at være gentagne uregelmæssigheder. Der foreligger en sådan tidsmæssig sammenhæng, når den tidsperiode, der adskiller hver uregelmæssighed fra den foregående, er kortere end den generelle fireårige forældelsesfrist<sup>55</sup>. Inden for ordningen i artikel 3, stk. 1, er den generelle forældelsesfrist fire

48 — Jf. punkt 47 ovenfor.

49 — Jf. dom af 11.6.2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også tredje betragtning til forordning nr. 2988/95.

50 — Jf. dom af 11.6.2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, præmis 24).

51 — Jf. dom af 5.5.2011, Ze Fu Fleischhandel og Vion Trading (C-201/10 og C-202/10, EU:C:2011:282, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

52 — Jf. dom af 11.6.2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, præmis 21).

53 — Jf. dom af 2.12.2004, José Peix mod Kommissionen (C-226/03 P, EU:C:2004:768, præmis 17).

54 — Jf. dom af 11.6.2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

55 — Jf. dom af 11.6.2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, præmis 52).

år. Når det er sagt, er det min opfattelse, at Domstolen (selv hvis den eller de i hovedsagen omhandlede uregelmæssigheder ikke er omfattet af begrebet et flerårigt program) i mangel af de nødvendige faktuelle oplysninger ikke er i stand til at give mere vejledning med hensyn til, om den foreliggende sag giver anledning til vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder.

89. Der er fastsat en særlig forældelsesfrist for flerårige programmer. I denne forbindelse løber fristen indtil programmets »endelige afslutning«. Ordet »forældelsesfristen« i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95 kan derfor forstås således, at forældelsesfristen for flerårige programmer generelt er fire år, men at den under alle omstændigheder skal løbe indtil det omhandlede programs endelige afslutning, når et sådant program strækker sig ud over en periode på fire år. I betragtning af, at forordning nr. 2988/95 fastsætter generelle bestemmelser, som finder anvendelse (på flerårige programmer) i forskellige sektorer, er det ikke overraskende, at lovgiver ikke angav et præcist antal år.

90. Denne fortolkning svarer efter min opfattelse til det særlige formål med bestemmelsen i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95 vedrørende flerårige programmer. For sådanne programmer bestemmes anvendelsen af forældelsesfristen ikke af det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden finder sted, eller hvor den er ophørt. Forældelsesfristen er heller ikke begrænset til en fireårig periode. I modsætning til situationen vedrørende særskilte uregelmæssigheder og vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder afhænger forældelsesfristen for flerårige programmer af det omhandlede programs endelige afslutning. Den kan derfor løbe i længere tid end den generelle fireårige periode.

91. Domstolen har fastslået for så vidt angår begrebet »handling, som vedrører undersøgelse eller retsforfølgning« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 2988/95, at en forældelsesfrist har til formål at tjene retssikkerheden, og at dette formål ikke fuldt ud opnås, hvis forældelsesfristen kan afbrydes af *enhver* kontrolforanstaltning fra den nationale administrations side af generel karakter, som ikke skyldes nogen formodning om uregelmæssigheder vedrørende transaktioner, som er tilstrækkeligt præcist defineret<sup>56</sup>. Artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 2988/95 skal derfor fortolkes således, at en handling skal definere de transaktioner, som mistænkes for uregelmæssigheder, tilstrækkeligt præcist, for at den kan kvalificeres som en afbrydelse som omhandlet i denne bestemmelse<sup>57</sup>.

92. Efter min opfattelse har statsrevisionsrapporten af 17. december 2009 en for generel karakter til at udgøre en sådan handling.

93. Artikel 3, stk. 1, fjerde afsnit, i forordning nr. 2988/95 fastsætter en absolut grænse, der finder anvendelse ved forældelse af retsforfølgning af en uregelmæssighed. Denne forældelsesfrist indtræder senest den dag, hvor en frist, der er dobbelt så lang som den forældelsesfrist på fire år, der er foreskrevet i bestemmelsens første afsnit, 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<sup>58</sup>. Artikel 3, stk. 1, fjerde afsnit, i forordning nr. 2988/95 bidrager således til at styrke de erhvervsdrivendes retssikkerhed, idet den forhindrer, at forældelsesfristen kan udskydes på ubestemt tid ved gentagne afbrydende handlinger<sup>59</sup>.

94. Da den forelæggende ret ikke har anført, at sagens faktiske omstændigheder giver anledning til vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder, eller at denne sag er forbundet med gentagne afbrydende handlinger, er artikel 3, stk. 1, fjerde afsnit, i forordning nr. 2988/95 ikke relevant i denne forbindelse.

56 — Jf. dom af 11.6.2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, præmis 41-43). Min fremhævelse.

57 — Jf. dom af 11.6.2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, præmis 47).

58 — Jf. dom af 11.6.2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, præmis 63).

59 — Jf. dom af 11.6.2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, præmis 64).

95. Domstolen har også tidligere undersøgt, om forældelsesfrister er forholdsmæssige, navnlig ved vurderingen af tidsfristen for at anlægge sag efter national ret i forbindelse med artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95. Den har fastslået, at enhver forældelsesfrist »[...] bl.a. ikke [må] være langt mere vidtgående, end hvad der er nødvendigt for at opfylde målsætningen om beskyttelsen af Unionens finansielle interesser [...]«<sup>60</sup>.

#### Flerårige programmer

96. Jeg mener, at det her omhandlede byggeprojekt er et flerårigt program. Forældelsesfristen skal derfor bestemmes på grundlag af artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95.

97. Hvad betyder ordene »løber forældelsesfristen indtil programmets endelige afslutning«?

98. Den litauiske regering har i sit skriftlige indlæg anført, at alle 53 projekter i miljø- og transportsektoren, der oprindeligt blev støttet af ISPA (og som efterfølgende var omfattet af Samhørighedsfonden), er flerårige programmer. Det omhandlede projekt er en del af denne gruppe af foranstaltninger. Den har derfor anført, at forældelsesfristen i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95 løber, indtil alle 53 projekter er afsluttet. Da nogle af disse projekter endnu ikke er afsluttet, løber forældelsesfristen fortsat. Jeg vil henvise til dette som »mulighed 1«.

99. Litauen ændrede sit standpunkt under den mundtlige del af retsforhandlingerne. Det accepterede, at det ikke ville være nødvendigt at vise, at alle 53 projekter var blevet afsluttet, for at forældelsesfristen i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, kunne betragtes som endeligt afsluttet.

100. Jeg mener, at det var med rette, at Litauen ændrede standpunkt, da mulighed 1 ikke er i overensstemmelse med brugen af ordet »program« i denne bestemmelse til at henvise til det omhandlede projekt eller den omhandlede foranstaltning og ikke den bredere EU-politik i form af at yde førtiltrædelsesbistand til store infrastrukturprojekter. Den er heller ikke i overensstemmelse med målet om at sikre de erhvervsdrivendes retssikkerhed, et princip, der ligger til grund for anvendelsen af forældelsesfristen i artikel 3, stk. 1. Erhvervsdrivende, der deltager i sådanne projekter, bør kunne fastslå, hvilke af deres transaktioner der er endeligt afsluttede, og hvilke der kunne gøres til genstand for retsforfølgning. En forældelsesfrist, der udløber, når infrastrukturprojekter, som den erhvervsdrivende ikke deltager i, og som denne ikke kan øve indflydelse på, er afsluttet, kan efter min opfattelse ikke være i overensstemmelse med retssikkerhed.

101. Kommissionen har anført, at det tidspunkt, hvor dens tjenestegrene afslutter et projekt, er den endelige afslutning af et flerårigt program. I denne foreliggende sag fandt denne afslutning sted ved skrivelse af 26. juni 2015. Jeg vil henvise til dette som »mulighed 2«.

102. Jeg er uenig i Kommissionens synspunkt.

103. Efter min opfattelse ville mulighed 2 give Kommissionen en betydelig skønsbeføjelse med hensyn til at fastsætte et projekts endelige afslutning som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95. En sådan fortolkning ville ikke være i overensstemmelse med den grad af retssikkerhed, der kræves for at sikre erhvervsdrivendes interesser. Det kunne udsætte dem for en lang periode med usikkerhed og risikere at bringe dem i en situation, hvor de ikke var i stand til at bevise, at de pågældende transaktioner var lovlige<sup>61</sup>. Det kunne måske også tænkes at fremme (eller under alle omstændigheder ikke *modvirke*) forhalingspraksis inden for Kommissionens administration. Dette ville være i strid med proportionalitetsprincippet, da forældelsesfristen ikke ville være bestemt af

60 — Jf. dom af 5.5.2011, Ze Fu Fleischhandel og Vion Trading (C-201/10 og C-202/10, EU:C:2011:282, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

61 — Jf. dom af 11.6.2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, præmis 68).



nødvendigheden af at beskytte Den Europæiske Unions finansielle interesser, men derimod af tempoet i forbindelse med den administrative aktivitet. Dette ville også være i strid med chartrets artikel 41, som garanterer, at enhver vil få sin sag behandlet inden for en rimelig frist, og med formålene med reglerne om afslutning i forordning nr. 1164/94 og retningslinjerne for afslutning.

104. Jeg afviser derfor mulighed 2.

105. Det er vanskeligt at fastsætte et præcist tidspunkt for, hvornår et byggeprojekt slutter, da en række forskellige faser og processer fører til afslutningen<sup>62</sup>. Domstolen skal alligevel give en fortolkning, der er i overensstemmelse med ordlyden af og målene med forordning nr. 2988/95, og som samtidig er i overensstemmelse med forordning nr. 1164/94 (da byggeprojektet er omfattet af sidstnævntes specifikke regler).

106. Det er således nødvendigt at fortolke reglerne om navnlig betaling af restbeløbet af finansiel støtte i bilag II til forordning nr. 1164/94 (og retningslinjerne for afslutning) sammen med udtrykket »programmets endelige afslutning« i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95 på en sammenhængende og konsekvent måde.

107. Kommissionens beslutning om finansiel støtte fastsatte støttens størrelse, finansieringsplanen og alle betingelserne samt den forventede slutdato for et projekt, som også var ophørsdatoen for udgifters støtteberettigelse i henhold til forordning nr. 1164/94<sup>63</sup>. Hovedpunkterne i denne beslutning skulle offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*<sup>64</sup>. I henhold til samhörighedsfondsreglerne skulle der foretages kontrol (artikel 12, stk. 1), og de lovpligtige dokumenter skulle fremsendes til Kommissionen. I henhold til den generelle ordning i artikel D, stk. 2, litra d), i bilag II til forordning nr. 1164/94 skulle den endelige rapport fremsendes til Kommissionen inden seks måneder efter fristen for afslutningen af arbejdet og for udgifterne [artikel D, stk. 2, litra d), tredje led] eller senest 18 måneder efter den dato, der i beslutningen om ydelse af støtte var fastsat som slutdato for arbejdets gennemførelse og for betalinger (artikel D, stk. 3). Senest to måneder efter modtagelsen af en gyldig betalingsanmodning skulle Kommissionen foretage betaling af restbeløbet til den kompetente nationale myndighed (artikel D, stk. 5). De nationale myndigheder skulle derefter sørge for, at alle udgifts- og kontrolbilag var til rådighed for Kommissionen i en periode på tre år (artikel G, stk. 3).

108. Disse regler gør det ikke muligt at identificere en præcis tidsplan for afslutningen af projekter. Situationen vil variere under hensyn til sagens omstændigheder. Det er dog min opfattelse, at forbindelsen mellem afslutningsprocessen i henhold til forordning nr. 1164/94 og den endelige afslutning af et projekt i henhold til artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95 gør det muligt at identificere endnu en mulighed, som jeg vil henvise til som »mulighed 3«.

109. For at fastslå, om et samhörighedsfondsprojekt (eller et tidligere ISPA-projekt) vil blive betragtet som endeligt afsluttet, er det først nødvendigt at fastslå, om de kompetente nationale myndigheder har fremsendt en gyldig betalingsanmodning til Kommissionen i forbindelse med det pågældende projekt. For det andet bør der tages hensyn til Kommissionens beslutning om støtte og den slutdato, der var fastsat i finansieringsaftalen. For det tredje er det nødvendigt at fastslå, om den endelige rapport er blevet fremsendt til Kommissionen i overensstemmelse med artikel D, stk. 2, litra d), andet led, eller artikel D, stk. 3, i bilag II til forordning nr. 1164/94. For det fjerde har Kommissionen normalt to måneder efter modtagelsen af en gyldig betalingsanmodning til at betale restbeløbet. For det femte skal dokumenterne vedrørende projektet, medmindre andet er bestemt, være til rådighed i en periode på tre år for at gøre det muligt for Kommissionen at foretage en eventuel finanskontrol<sup>65</sup>. Ved udgangen af denne periode bør projektet betragtes som endeligt afsluttet.

62 — Jf. Den Europæiske Revisionsrets særberetning nr. 12 fra 2008 – Det strukturpolitiske førtiltrædelsesinstrument (ISPA) 2000-2006, punkt 27.

63 — Jf. artikel 10, stk. 6, i forordning nr. 1164/94 og artikel 8 i forordning nr. 16/2003.

64 — Artikel 10, stk. 7, i forordning nr. 1164/94.

65 — Jf. punkt 113 nedenfor.



110. Mulighed 3 synes efter min opfattelse at markere projektets udløb eller, med sprogbrugen i forordning nr. 2988/95, »afslutning«. En sådan tilgang er i overensstemmelse med Kommissionens generelle forpligtelser i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU til at gennemføre budgettet og forvalte programmer og navnlig dens forpligtelse i henhold til forordning nr. 1164/94 til at foretage kontrol og finansielle korrektioner (artikel G og H i bilag II til denne forordning). Mulighed 3 giver også medlemsstaterne mulighed for at opfylde deres forpligtelser. Disse omfatter bl.a. gennemførelse af den nødvendige finanskontrol, f.eks. afsløre uregelmæssigheder, dokumentering af, at projektet er blevet gennemført korrekt, og sikring af betaling af restbeløbet i henhold til denne forordning<sup>66</sup>.

111. Selv om det utvivlsomt er korrekt, at det er lettere for erhvervsdrivende at være bekendt med en forældelsesfrist, der strækker sig over et fastsat tidsrum (f.eks. fire år), som udløses af en nærmere angiven begivenhed, kan denne model ikke uden videre forenes med et begreb såsom et flerårigt program, der har en iboende fleksibilitet. Slutdatoen for et sådant program kan kun anslås i begyndelsen. Jeg mener, at mulighed 3 faktisk giver tilstrækkelig retssikkerhed. Den garanterer, at de erhvervsdrivendes rettigheder ikke til tid og evighed kan anfægtes. Forældelsesfristen fastsættes på grundlag af forordning nr. 1164/94, og dens parametre er derfor fastsat på forhånd og kan forudses af den pågældende erhvervsdrivende. Flerårige programmer er omfattende projekter. De vedrører sandsynligvis tilsvarende store og avancerede erhvervsdrivende, der kan forventes at have et vist kendskab til eller adgang til de relevante regler og procedurer. Mulighed 3 kan endog være forbundet med den fordel, at erhvervsdrivende tilskyndes til at sikre, at de i god tid giver medlemsstaternes kompetente myndigheder det materiale, der er nødvendigt for at kunne indsamle afslutningsdokumenterne i henhold til lovgivningen.

112. Efter min opfattelse er mulighed 3 forholdsmæssig, for så vidt som den følger reglerne i forordning nr. 1164/94, som sikrer, at medlemsstaterne og Kommissionen opfylder deres respektive forpligtelser i henhold til denne forordning. En forældelsesfrist, som tager hensyn til slutdatoen for det omhandlede projekt, fremsendelse af den endelige rapport og en gyldig betalingsanmodning sammen med Kommissionens frist på to måneder til at foretage betaling plus en periode på tre år, hvor der er mulighed for at foretage finansielle korrektioner, svarer til de regler, som lovgiver indførte for at beskytte Den Europæiske Unions finansielle interesser og går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

113. Hvad sker der, hvis medlemsstaten ikke fremsender en gyldig betalingsanmodning til Kommissionen (f.eks. hvis den endelige rapport fremsendes til Kommissionen efter den periode på 18 måneder, der er fastsat i artikel D, stk. 3, i bilag II til forordning nr. 1164/94 (som det kan have været tilfældet i denne forbindelse), eller slet ikke fremsendes)?<sup>67</sup> Jeg mener, at det under sådanne omstændigheder er nødvendigt at tage hensyn til slutdatoen for projektet i finansieringsaftalen og Kommissionens beslutning om godkendelse af projektet. Perioden på 18 måneder fra fristen for slutdatoen for arbejdets gennemførelse og for betalinger, der skal foretages af den kompetente nationale myndighed i henhold til artikel D, stk. 3, i bilag II til forordning nr. 1164/94, bør i så fald anvendes som erstatning for den faktiske fremsendelse af den endelige rapport. I et sådant tilfælde bør i henhold til denne bestemmelse betalingen af restbeløbet under alle omstændigheder annulleres, og Kommissionen bør fastslå, om det er hensigtsmæssigt at foretage en finansiell korrektion. Der synes at være en lakune i lovbestemmelsen, for så vidt som medlemsstaterne er pålagt en forpligtelse til at sørge for, at dokumenter er til rådighed i en periode på tre år efter den endelige betaling, men der ikke er anført en tilsvarende tidsfrist, hvis denne betaling ikke foretages. Det ville imidlertid være i strid med retssikkerhedsprincippet, hvis Kommissionen ikke havde nogen tidsbegrænsning for at efterprøve

66 — Jf. f.eks. artikel 12, stk. 1, litra e) og f), i forordning nr. 1164/94. Det gør det også muligt for medlemsstaterne at opfylde deres forpligtelser i henhold til artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2988/95.

67 — Jf. bilag 3 til retningslinjerne for afslutning.

situationen. Det ville ligeledes være mærkeligt, hvis den relevante periode var kortere end de tre år, der er fastsat i artikel G, stk. 3, i bilag II til forordning nr. 1164/94. Jeg mener derfor, at denne periode på tre år også bør gælde i tilfælde, hvor den pågældende medlemsstat ikke har fremsendt en gyldig betalingsanmodning til Kommissionen.

114. Afslutningen af byggearbejdet synes at markere den naturlige afslutning af et byggeprojekt. Er denne alternative mulighed 4 bedre end mulighed 3?

115. Svaret på dette spørgsmål er efter min opfattelse »nej«.

116. For det første indeholder samhørighedsfondsreglerne detaljerede bestemmelser vedrørende afslutningen af projekter<sup>68</sup>, men der er ingen tilsvarende regler, hvoraf det fremgår, hvornår et byggeprojekt er afsluttet. Som følge af manglen på sådanne bestemmelser ville der være tale om manglende gennemsigtighed og også retssikkerhed, hvis afslutningen af byggeprojektet blev anset for at være den endelige afslutning.

117. For det andet er det mere i overensstemmelse med de generelle mål i forordning nr. 2988/95, at afslutningen af projektet og ikke det tidspunkt, hvor byggearbejdet afsluttes, udgør »afslutningen«. Selv om et af formålene med forordning nr. 2988/95 er at sikre de erhvervsdrivendes retssikkerhed, er det primære mål at beskytte Den Europæiske Unions finansielle interesser gennem retsforfølgelse af uregelmæssigheder i forbindelse med alle EU's politikker<sup>69</sup>. Med hensyn til anvendelsen af forældelsesfristen er det relevante spørgsmål således, hvornår EU-midler forlader budgettet.

118. Jeg er derfor af den opfattelse, at afslutningen af byggearbejdet ikke udgør en plausibel fjerde løsning.

119. Reglerne i forordning nr. 1164/94 skaber en grad af retssikkerhed. Den måde, hvorpå de anvendes, vil imidlertid variere under hensyn til sagens omstændigheder.

120. I denne forbindelse har den forelæggende ret fremlagt en række oplysninger vedrørende den oprindelige ISPA-beslutning<sup>70</sup>. Domstolen har imidlertid næsten ingen oplysninger om, hvad der skete efter den revision af finansieringsaftalen, der blev foretaget med Kommissionens beslutning af 27. december 2004, bortset fra, at slutdatoen for byggeprojektet blev ændret til den 31. december 2008. I henhold til artikel D, stk. 3, i bilag II til forordning nr. 1164/94 skulle den endelige rapport have været fremsendt til Kommissionen senest den 30. juni 2010 (inden for fristen på 18 måneder i henhold til artikel D, stk. 3, i bilag II til forordning nr. 1164/94). Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, hvornår betalingerne fra EPMA skulle være afsluttet. Der er intet i forelæggelsesafgørelsen i denne henseende. Domstolen ved heller ikke, om der var fremsendt en gyldig betalingsanmodning – hvis det ikke var tilfældet, ville perioden på to måneder, som ville give en slutdato den 31. august 2010, ikke finde anvendelse. Den treårige periode i artikel G, stk. 3, i bilag II til denne forordning skal derpå tillægges i beregningen for at gøre det muligt for Kommissionen at opfylde sin forpligtelse til at foretage kontrol og fastslå, om der bør foretages finansielle korrektioner.

121. Det følger heraf, at forældelsesfristen ville udløbe tidligst den 31. august 2013, hvis der var fremsendt en gyldig betalingsanmodning. Den ville udløbe den 30. juni 2013, hvis der ikke var fremsendt en sådan anmodning. Selv hvis den dato, hvor EPMA skulle afslutte betalingerne, ikke lå efter den 31. december 2008, ville de anfægtede afgørelser af 29. marts 2013 under alle omstændigheder ligge inden for forældelsesfristen.

68 — Jf. punkt 37 ovenfor.

69 — Jf. punkt 6 ovenfor.

70 — Jf. punkt 42-44.

122. Det er uklart, om de litauiske myndigheder og Kommissionen havde truffet aftaler, som gav mulighed for at indsende de lovpligtige dokumenter betydeligt senere end slutdatoen den 31. december 2008, der var fastsat i den ændrede finansieringsaftale<sup>71</sup>. Det er ligeledes uklart, om en sådan aftale i så fald havde været i overensstemmelse med forordning nr. 1164/94. Kommissionen annullerede ikke betalingen af restbeløbet på grund af, at den endelige rapport ikke var forelagt i overensstemmelse med artikel D, stk. 3, i bilag II til denne forordning. Den udløste heller ikke mekanismen med finansielle korrektioner. Det tilkommer den forelæggende ret at fastslå og efterprøve aftalerne mellem Kommissionen og de litauiske myndigheder vedrørende afslutning af det omhandlede projekt.

123. Jeg mener derfor, at med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse af de faktiske omstændigheder bør den 30. juni 2013 anses for at være den tidligste dato, hvor projektet kan have været endeligt afsluttet, og at de anfægtede afgørelser blev vedtaget inden for forældelsesfristen i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95.

124. For at bestemme anvendelsen af forældelsesfristen i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 i forbindelse med et flerårigt program, der vedrører et tidligere ISPA-projekt, der var underlagt bestemmelserne i forordning nr. 1164/94, er det derfor nødvendigt at fastslå i) om den pågældende medlemsstats kompetente nationale myndigheder har fremsendt en gyldig betalingsanmodning som omhandlet i artikel D, stk. 5, til Kommissionen, ii) den slutdato for arbejdets gennemførelse og for betalinger, der var fastsat i Kommissionens beslutning om ydelse af støtte og den ledsagende finansieringsaftale, iii) om den endelige rapport i artikel D, stk. 2, litra d), er blevet fremsendt til Kommissionen, iv) om perioden på to måneder, der er fastsat i artikel D, stk. 5, er udløbet, og v) om en periode på tre år (medmindre andet er fastsat i henhold til artikel G, stk. 3) efter Kommissionens betaling af restbeløbet i forbindelse med et projekt er udløbet. Med hensyn til et projekt såsom udviklingen af et system til håndtering af affald for Alytus-regionen i Litauen tilkommer det derfor den forelæggende ret at fastslå disse forhold og i lyset af sine konstateringer at afgøre, om det flerårige program i forbindelse med dette projekt var endeligt afsluttet den 30. juni 2013 eller på en senere dato.

### Forslag til afgørelse

125. I lyset af ovenstående betragtninger mener jeg, at Domstolen bør besvare de af Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas (Litauens øverste forvaltningsdomstol) forelagte spørgsmål således:

- »1) Såfremt der er ydet finansiel fællesskabsstøtte i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1267/1999 af 21. juni 1999 om oprettelse af et strukturpolitisk førtiltrædelsesinstrument til et projekt, der
- udgør en støtteberettiget foranstaltning som omhandlet i denne forordnings artikel 2, stk. 2
  - blev iværksat i henhold til en beslutning truffet af Kommissionen og en finansieringsaftale, der blev indgået mellem Kommissionen og de kompetente myndigheder i den pågældende medlemsstat og
  - blev gennemført i løbet af en periode på mindst to år,

er et sådant projekt omfattet af begrebet et flerårigt program som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i Rådets forordning nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser. Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse af, at et

71 — Den forelæggende ret har i sin forelæggelsesafgørelse anført, at finansministeriet den 14.7.2014 forelagde Kommissionen en opdateret statsrevisionsrapport sammen med en opdateret afviklingserklæring.

projekt såsom udviklingen af et system til håndtering af affald for Alytus-regionen i Litauen opfylder disse betingelser, kan et projekt af denne type derfor udgøre et flerårigt program som omhandlet i forordning nr. 2988/95.

- 2) For at bestemme anvendelsen af forældelsesfristen i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 i forbindelse med et flerårigt program, der vedrører et tidligere ISPA-projekt, der var underlagt bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 1164/94 af 16. maj 1994 om oprettelse af Samhørighedsfonden, skal den forelæggende ret fastslå
- om den pågældende medlemsstats kompetente nationale myndigheder har fremsendt en gyldig betalingsanmodning som omhandlet i artikel D, stk. 5, til Kommissionen
  - den slutdato for arbejdets gennemførelse og for betalinger, der var fastsat i Kommissionens beslutning om ydelse af støtte og den ledsagende finansieringsaftale
  - om den endelige rapport, der er krævet i henhold til artikel D, stk. 2, litra d), er blevet fremsendt til Kommissionen
  - om perioden på to måneder, der er fastsat i artikel D, stk. 5, er udløbet, og
  - om en periode på tre år (medmindre andet er fastsat i henhold til artikel G, stk. 3) efter Kommissionens betaling af restbeløbet i forbindelse med et projekt er udløbet.

Med hensyn til et projekt såsom udviklingen af et system til håndtering af affald for Alytus-regionen i Litauen tilkommer det således den forelæggende ret at fastslå disse forhold og i lyset af sine konstateringer afgøre, om det flerårige program i forbindelse med dette projekt var endeligt afsluttet den 30. juni 2013 eller på en senere dato.«