Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 19 januari 2017 [1]

Mål C-436/15

Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra
mot
UAB ”Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras”

(begäran om förhandsavgörande från Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Högsta förvaltningsdomstolen i Litauen))

”Skydd av Europeiska unionens finansiella intressen — Oegentligheter avseende betalningar av EU-medel genom strukturpolitiska instrument för kandidatländer — Artikel 3.1 i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 — Preskriptionstid — Begreppet flerårigt program — Begreppet kontinuerliga eller upprepade oegentligheter”

1. Denna begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3.1 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen. [2] Den hänskjutande domstolen begär i synnerhet ett klarläggande beträffande innebörden av uttrycket ”flerårigt program” i artikel 3.1 andra stycket i den förordningen. Den önskar få klarhet i huruvida finansieringen av ett projekt avseende inrättandet av ett system för avfallshantering för Alytus-regionen omfattas av det begreppet och om så är fallet hur preskriptionstiden i den bestämmelsen ska tillämpas.

2. Europeiska kommissionen antog ett beslut om godkännande av finansiellt stöd för det projektet före Litauens anslutning till Europeiska unionen enligt reglerna för stöd från Sammanhållningsfonden och de åtgärder som vidtagits för att ge stöd till kandidatländerna. Begäran om förhandsavgörande har beslutats i en rättegång mellan Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (miljöprojektbyrå, nedan kallad miljöprojektbyrån) och UAB ”Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras”, det privata bolag som bildats för att driva avfallshanteringscentret (nedan kallat bolaget).

Tillämpliga bestämmelser

Fördraget om Europeiska unionen

3. En av kommissionens uppgifter enligt artikel 17.1 FEU är att genomföra unionens budget och förvalta program.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Förordning av den 18 december 1995 (EGT L 312, 1995, s. 1).

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

4. I artikel 312.1 FEUF föreskrivs bland annat att unionens årliga budget ska respektera den fleråriga budgetramen som fastställer de högsta årliga belopp (som kallas taken) som får tas i anspråk för olika politikområden (som kallas rubriker) för varje år under en viss period (för närvarande 2014–2020). Sammanhållningsfonden som inrättats enligt artikel 177 FEUF lämnar ekonomiska bidrag till projekt på miljöområdet och till transeuropeiska nät inom infrastrukturen på transportområdet. [3]

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

5. Artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [4] garanterar bland annat att var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade inom skälig tid av unionens institutioner.

Förordning nr 2988/95

6. Det övergripande ändamålet med förordning nr 2988/95 är att skydda Europeiska unionens finansiella intressen som anges i den allmänna EU-budgeten som administreras av kommissionen enligt principen om god finansiell förvaltning. [5] I detta sammanhang anger skälen att i) mer än hälften av unionens utgifter betalas ut till mottagarna genom förmedling av medlemsstaterna, ii) handlingar som skadar Europeiska unionens finansiella intressen ska bekämpas inom alla områden och iii) enligt unionsrätten åläggs kommissionen och medlemsstaterna att kontrollera att EU:s budgetmedel används på avsett sätt. [6]

7. Artikel 1.1 anger att för att skydda Europeiska unionens finansiella intressen inför förordningen allmänna regler om enhetliga kontroller och om administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i förhållande till EU-rätten. Artikel 1.2 definierar ”oegentligheter” som ”varje överträdelse av en bestämmelse i [EU-]rätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för [Europeiska unionens] allmänna budget eller budgetar som [den] förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för [Europeiska unionens] räkning”.

8. Artikel 3.1 har följande lydelse:

”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 till syfte att utreda eller beivra oegentligheten. Preskriptionstiden börjar åter löpa efter varje åtgärd som innebär avbrott.

3 — EU:s politik avseende ekonomisk och social sammanhållning strävar i huvudsak särskilt efter att minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer inom Europeiska unionen och ”eftersläpningen i de minst gynnade regionerna”. Se i detta avseende artikel 174 FEUF.

4 — EUT C 83, 2010, s. 389 (nedan kallad stadgan).

5 — Se första skälet i förordning nr 2988/95.

6 — Se andra, tredje och trettonde skälet i förordning nr 2988/95.

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.” [7]

9. Enligt artikel 3.3 har medlemsstaterna möjlighet att tillämpa en längre preskriptionstid än de fyra år som anges i artikel 3.1.

Sammanhållningsfonden

10. När kommissionen i december 2001 beviljade ekonomiskt stöd för ett projekt avseende inrättande av ett system för avfallshantering för regionen Alytus [8] hade reglerna i rådets förordning (EG) nr 1164/94 om inrättandet av en sammanhållningsfond [9] trätt i kraft. Ekonomiskt stöd till kandidatländer reglerades i rådets förordning (EG) nr 1267/1999 om upprättande av ett strukturpolitiskt föranslutningsinstrument. [10]

Förordning nr 1164/94

11. Förordning (EG) nr 1164/94 avsåg bland annat att för att säkerställa en korrekt administration av Sammanhållningsfonden (nedan kallad fonden) måste det finnas effektiva metoder för att utvärdera, övervaka och kontrollera gemenskapens insatser och föreskriva vilka åtgärder som ska vidtas i händelse av oegentligheter eller om något av de villkor som fastställdes när stödet beviljades från fonden inte uppfylls. [11]

12. Genom artikel 1.1 i den förordningen inrättades en sammanhållningsfond. Enligt artikel 1.3 fick fonden bidra till finansiering av projekt, eller projektstadier eller grupper av projekt, som ingår i en tydlig strategi och som utgör en sammanhängande helhet. Enligt artikel 2.1 skulle fonden ge finansiellt stöd till projekt ”… på områdena miljö och transeuropeiska transportinfrastrukturnätverk i medlemsstater …”. Litauen fick rätt till stöd från fonden från och med dagen för anslutningen till Europeiska unionen (den 1 maj 2004) till och med den 31 december 2006 enligt artikel 2.5. [12]

7 — Enligt artikel 6.1 kan åläggande av ekonomiska sanktioner som administrativa böter avbrytas genom beslut av den behöriga myndigheten om ett straffrättsligt förfarande inletts mot personen i fråga med avseende på samma förhållanden. Avbrott i det administrativa förfarandet medför att preskriptionstiden enligt artikel 3 bryts.

8 — I detta förslag kommer jag att kalla detta ”den aktuella tiden”.

9 — 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). Denna förordning, som ändrats genom rådets förordningar (EG) nr 1264/1999 (EGT L 161, 1999, s. 57) och (EG) nr 1265/1999 (EGT L 161, 1999, s. 62), var tillämpliga på projekt som genomfördes i medlemsstaterna vid den aktuella tiden. Förordning nr 1164/94 upphävdes genom rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 (EUT L 210, 2006, s. 25). För ordningens skull nämner jag att förordning nr 1260/1999 innehöll allmänna bestämmelser om strukturfonderna, det vill säga Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, utvecklingssektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket och Fonden för fiskets utveckling som anges i artikel 2.1 i den förordningen. Ekonomiskt stöd från strukturfonderna berörs inte i förevarande mål. Övergångsbestämmelserna i artikel 105 i förordning nr 1083/2006 angav att den inte påverkade fullföljandet eller ändring av projekt som medfinansierades av Sammanhållningsfonden som kommissionen godkänt på grundval av förordning nr 1164/94.

10 — Förordning av den 21 juni 1999 (EGT L 161, 1999, s. 73) som ändrats genom rådets förordningar (EG) nr 2382/2001 av den 4 december 2001 (EGT L 323, 2001, s. 1) och (EG) nr 2500/2001 av den 17 december 2001 (EGT L 342, 2001, s. 1) var tillämplig under den aktuella tiden. Förordning nr 1267/1999 upphävdes därefter genom rådets förordning (EG) nr 1085/2006 av den 17 juli 2006 om upprättande av ett instrument för stöd inför anslutningen (EUT L 210, 2006, s. 82). Se vidare punkterna 23–28 nedan.

11 — Se tjugosjunde skälet i förordning nr 1164/94.

12 — Artikel 2.5 infördes i förordning nr 1164/94 genom akt 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 och om anpassning av de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen (nedan kallad anslutningsakten) (EUT L 236, 2003, s. 33).

13. Artikel 3 hade rubriken Stödberättigade åtgärder. Enligt artikel 3.1 kunde miljöprojekt som bidrog till fördragets syften, särskilt projekt som ingick i gemenskapens prioriteringar enligt det femte handlingsprogrammet om politik och handling med avseende på miljön och en hållbar utveckling, vara berättigade till stöd från Sammanhållningsfonden (nedan kallade fondåtgärder). Finansiellt stöd kunde också beviljas för preliminära undersökningar i fråga om stödberättigade projekt och för tekniska stödåtgärder som publicitets- och informationsåtgärder enligt artikel 3.2.

14. Enligt artikel 4 skulle fonden tillföras finansiella resurser för perioden från 2000 till 2006. Projekten skulle godkännas enligt reglerna i artikel 10. De projekt som finansierades av fonden skulle godkännas av kommissionen i samråd med den mottagande medlemsstaten som gav in ansökan om stöd enligt bestämmelserna i artikel 10.1 och 10.2. Kommissionens beslut om godkännande av bland annat projekt bestämde det finansiella stödbeloppet och fastställde en finansieringsplan tillsammans med samtliga bestämmelser och villkor som krävdes för projektets genomförande enligt artikel 10.6. De viktigaste uppgifterna i kommissionens beslut offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* enligt artikel 10.7.

15. Artikel 11.1 angav att de medel som anslås i budgeten (det vill säga rättsligt bindande åtaganden att betala pengar som inte nödvändigtvis betalades ut samma år men som kunde betalas ut under flera år) skulle beviljas på grundval av de beslut som godkänner berörda åtgärder i enlighet med artikel 10. Stöd avseende fondåtgärder skulle i allmänhet ges i form av årliga utbetalningar. Kommissionen kunde emellertid i vissa fall betala ut hela det beviljade beloppet när den beslutade om att bevilja stödet (artikel 11.2).

16. Den finansiella kontroll som det ålåg medlemsstaterna att utföra fastlades i artikel 12.1. Denna innefattade följande:

”…

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 …

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. …

…”

17. Artikel 16a.1 infördes genom anslutningsakten. Den hade följande lydelse: ”Åtgärder som vid … Litauens … anslutning omfattades av kommissionsbeslut om stöd enligt förordning (EG) nr 1267/1999 … och som inte har slutförts vid den tidpunkten skall anses ha godkänts av kommissionen i enlighet med denna förordning. Om inte annat sägs i punkterna 2–5 skall bestämmelserna för genomförandet av åtgärder som godkänts enligt den här förordningen tillämpas på dessa åtgärder.”

18. Tillämpningsföreskrifter för förordning nr 1164/94 angavs i bilaga II som omfattade en rad artiklar som betecknades med A till K. Ett ”projekt” definierades i artikel A 2 a i bilaga II som ”ett antal ur ekonomisk synvinkel odelbara arbeten som fyller en precis, teknisk funktion och som har ett klart angivet syfte som gör det möjligt att bedöma om projekt uppfyller kriteriet i artikel 10.5 första strecksatsen”. [13]

13 — Den första strecksatsen i artikel 10.5 angav det kriterium som skulle tillämpas för att säkerställa att projekt som åtnjöt ekonomiskt stöd höll en hög kvalitet.

19. Enligt artikel C 1 skulle budgetåtaganden göras på grundval av kommissionens beslut om godkännande av de berörda åtgärderna. Åtaganden avseende miljöprojekt som skulle genomföras under en period om två eller flera år skulle i allmänhet verkställas i årliga utbetalningar. Åtaganden med avseende på den första årliga utbetalningen skulle göras när kommissionen beslutat att bevilja gemenskapsstöd. Åtaganden med avseende på följande årliga delbetalningar skulle grundas på den ursprungliga eller reviderade finansieringsplanen för projektet och skulle i princip göras i början av varje budgetår (artikel C 2 a). Förfarandena för åtagandeanslag skulle anges i kommissionens beslut om godkännande av de berörda åtgärderna (artikel C 4).

20. Artikel D 1 hade följande lydelse: ”Utbetalningar av finansiellt stöd skall göras i enlighet med motsvarande budgetåtagande till [den behöriga nationella myndigheten]. 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.” Enligt artikel D 2 d skulle slutbetalningar av EU-stöd beräknade på grundval av styrkta och faktiska utgifter erläggas till den behöriga nationella myndigheten under förutsättning att vissa villkor var uppfyllda inbegripet att en slutrapport om projektet hade överlämnats till kommissionen inom sex månader från dess avslutande (enligt tredje strecksatsen i artikel D 2 d). Om den slutrapporten *inte* gavs in till kommissionen inom 18 månader efter det sista datum för fullbordande av arbetena och för utbetalningarna som angetts i beslutet att bevilja stöd skulle den del av stödet som motsvarade den återstående delen av projektet inte utbetalas enligt artikel D 3. [14]

21. Enligt artikel D 5 skulle utbetalning göras till den myndighet eller det organ som hade utsetts av medlemsstaten, i allmänhet senast två månader efter mottagandet av en godtagbar ansökan om utbetalning. [15]

22. Myndigheterna i medlemsstaterna var enligt artikel G 3 i bilaga II skyldiga att spara verifikationer under en period på tre år efter kommissionens utbetalning av det resterande beloppet. Enligt artikel H 1 i bilaga II skulle kommissionen göra finansiella korrigeringar om den konstaterade att det förekommit någon oegentlighet avseende stöd från Sammanhållningsfonden.

Förordning nr 1267/1999

23. Vid den aktuella tiden utgjorde ett strukturpolitiskt föranslutningsinstrument (nedan kallat ISPA) en del av gemenskapens föranslutningsstrategi i form av förordning nr 1267/1999. Den hade samma inriktning som Sammanhållningsfonden. Följande ändamål som angavs i skälen till förordning nr 1267/1999 är särskilt relevanta. För det första omfattade föranslutningsstrategin bestämmelser om ett instrument som hade till uppgift att anpassa kandidatländerna till gemenskapens normer för infrastruktur och erbjuda ekonomiskt bidrag ”för åtgärder för miljö och transportinfrastruktur”. För det andra underlättade gemenskapens stöd genom ISPA för dessa länder att genomföra gemenskapens regelverk på miljöområdet och bidrog till en hållbar utveckling. För det tredje borde det för den korrekta förvaltningen av det ekonomiska stödet genom ISPA införas bestämmelser om effektiva metoder för bland annat bedömning, övervakning, utvärdering och kontroll av åtgärderna och fastställande av vilka åtgärder som bör vidtas med avseende på oegentligheter eller underlåtenhet att fullgöra något av de villkor som fastställdes när stödet från ISPA beviljades. [16]

14 — De handlingar som skulle ges in till kommissionen enligt artikel D 2 d i bilaga II var i) ansökan om utbetalning (andra strecksatsen), ii) en slutlig rapport (tredje strecksatsen), iii) en attesterad utgiftsdeklaration (fjärde strecksatsen) och iv) en deklaration om avslutande som inbegriper rapporten om avslutande (femte strecksatsen jämförd med artikel 12.1 f). Jag kommer fortsättningsvis i detta förslag till avgörande att kalla dessa handlingar gemensamt för de lagstadgade handlingarna.

15 — Jag uppfattar uttrycket ”en godtagbar ansökan om utbetalning” i artikel D 5 som att det innebär en ansökan som vederbörligen åtföljs av de lagstadgade handlingarna, i synnerhet dem som nämnts i punkt 20 och fotnot 14 ovan.

16 — Skäl 4, 7 och 14.

24. Genom artikel 1.1 i förordning nr 1267/1999 upprättades ISPA.

25. Artikel 2 hade rubriken Stödberättigade åtgärder. Artikel 2.1 föreskrev att gemenskapsstödet genom ISPA omfattade projekt som var tekniskt och finansiellt fristående på till exempel ”… miljöområdet …”. Enligt artikel 2.2 a fick stöd genom ISPA lämnas för att göra det möjligt för de stödmottagande länderna att uppfylla kraven i gemenskapens miljölagstiftning och uppnå målen i partnerskapen för anslutning. [17] Gemenskapsstöd genom ISPA beviljades från 2000 till 2006. [18]

26. Kommissionen skulle i enlighet med förfarandet i artikel 14 [19] besluta om åtgärder som enligt artikel 7.1 skulle finansieras genom ISPA.

27. Artikel 8.1 angav att kommissionen skulle verkställa utgifter genom ISPA i enlighet med budgetförordningen [20] på grundval av ett finansieringsavtal som upprättats mellan kommissionen och mottagarlandet. Bestämmelserna om åtaganden och betalningar i artikel 8.1 a i förordning nr 1267/1999 motsvarade bestämmelserna i artikel C 2 i bilaga II till förordning nr 1164/94.

28. Enligt artikel 9.1 skulle kommissionen kräva att mottagarländerna kontrollerade att åtgärder som finansierades med gemenskapsmedel hade genomförts på ett korrekt sätt, förhindrade oegentligheter och återkrävde belopp som förlorats på grund av oegentligheter eller vårdslöshet. [21] Enligt artikel 9.5 skulle kommissionen säkerställa att principerna om sund ekonomisk förvaltning respekterades, särskilt med avseende på bestämmelserna i bilaga III till förordning nr 1267/1999. Bland dessa bestämmelser var kravet att inrätta en central enhet för att kanalisera det gemenskapsstöd som beviljades genom ISPA. De ansvariga myndigheterna skulle se till att alla verifikationer som rörde utgifter fanns tillgängliga under en period av fem år från den tidpunkt då den sista betalningen gjordes för projektet i fråga. Slutligen skulle finansieringsavtalet mellan kommissionen och varje stödmottagande land innehålla bestämmelser om finansiella korrigeringar avseende oegentligheter. [22]

Beslut 2002/89

29. Partnerskapen för anslutning anger ramen för anslutningsprocessen. De anger huvudsakliga prioriterade områden på vilka kanditatländerna behöver göra framsteg tillsammans med uppgifter om stöd före anslutningen. [23] Varje kandidatland antar också ett nationellt program för övertagande av unionens regelverk. Principerna, prioriteringarna, de mellanliggande målen och villkoren för Litauen angavs i bilagan till rådets beslut 2002/89/EG. [24] Punkt 4 i bilagan med rubriken Prioriteringar och mellanliggande mål angav vad gäller miljön att dessa mål innefattade att ”fullfölja införlivandet av gemenskapens regelverk” och att ”fortsätta genomförandet av gemenskapens regelverk, särskilt när det gäller … avfallshantering …”.

17 — Se punkt 29 nedan.

18 — Se artikel 3.

19 — Enligt artikel 14 skulle kommissionen biträdas av en kommitté som bestod av företrädare för medlemsstaterna och ha kommissionen som ordförande.

20 — Budgetförordningen av den 21 december 1977 för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 356, 1977, s. 1) var i kraft när kommissionen antog det ursprungliga beslutet om ISPA.

21 — Artikel 9.1 b, c och d.

22 — Se punkterna 1, 4 och 5 i bilaga III till förordning nr 1267/1999.

23 — Se punkterna 14 och 15 i Ordförandeskapets slutsatser avseende Europeiska rådet i Luxemburg den 12 och 13 december 1997.

24 — Rådets beslut av den 28 januari 2002 om principerna, de mellanliggande målen och villkoren i partnerskapet för anslutning med Litauen (EGT L 44, 2002, s. 54), se artikel 1.

Förordning nr 1386/2002

30. Enligt artikel 4 i kommissionens förordning (EG) nr 1386/2002 av den 29 juli 2002 om genomförandebestämmelser till förordning nr 1164/94 beträffande förvaltnings- och kontrollsystemen och förfarandet för finansiella korrigeringar rörande stöd från sammanhållningsfonden,[25] innefattade kontrollsystemen i fråga förfaranden för kontroll av riktigheten av deklarerade utgifter och utförandet av det berörda projektet.

31. Artikel 8.2 b i föreskrev att innan en utgiftsdeklaration attesterades (enligt artikel 12.1 d i förordning nr 1164/94 och fjärde strecksatsen i artikel D 2 d i bilaga II därtill) skulle den utbetalande myndigheten förvissa sig om bland annat att utgiftsdeklarationen endast omfattade utgifter som faktiskt uppkommit inom den stödberättigande period som angetts i beslutet om kommissionens beviljande av stödet och att den kunde verifieras av kvitterade fakturor eller bokföringsunderlag med motsvarande bevisvärde.

Förordning nr 16/2003

32. Kommissionens förordning (EG) nr 16/2003[26] innehöll gemensamma regler för vilka utgifter som var stödberättigande i samband med insatser genom Sammanhållningsfonden på sätt som angavs i artikel 1. Det organ som ansvarade för genomförandet var enligt artikel 2 det offentliga eller privata organ som ansvarade för anbudsinfordringarna i samband med ett projekt och som utsetts i kommissionens beslut att bevilja stöd från Sammanhållningsfonden.

33. Artikel 4 angav att alla utgifter som betalas av det organ som ansvarade för genomförandet skulle grunda sig på juridiskt bindande avtal eller konventioner eller handlingar. Det var ett absolut krav att verifikationshandlingar skulle företes.

34. Artikel 5.1 angav följande:

”De stödberättigande utgifterna skall utgöras av faktiska utgifter från den stödberättigande period som anges i kommissionens beslut [att bevilja stöd från Sammanhållningsfonden], i enlighet med artikel 8.2 b i [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 … och utgifterna skall vara styrkta genom attesterade fakturor eller andra likvärdiga bokföringshandlingar.

Med likvärdig bokföringshandling avses varje handling som finns hos det organ som ansvarar för genomförandet och som intygar att bokföringen ger en korrekt bild av faktiskt genomförda transaktioner, i enlighet med allmänt vedertagen bokföringspraxis.”

35. Enligt artikel 7.1 var de faktiska utgifterna stödberättigande från och med den dag då kommissionen tagit emot en fullständig ansökan om stöd. Enligt artikel 7.2 fastställdes stödperiodens början i kommissionens beslut om att godkänna projektet. Enligt artikel 8 avsåg stödperiodens slut (som fastställdes i kommissionens beslut) de utbetalningar som gjordes av det organ som ansvarade för genomförandet.[27]

25 — EGT L 201, 2002, s. 5. Denna förordning upphävdes genom kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006 av den 8 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1083/2006 om allmänna bestämmmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden och för Europapaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden (EUT L 371, 2006, s. 1).

26 — 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). Denna förordning upphävdes från den 16 januari 2007 genom förordning nr 1828/2006.

27 — Beträffande ytterligare information rörande kommissionsbeslut om godkännande av projekt se punkterna 14 och 26 ovan.

36. Artikel 23.1 föreskrev att utgifter som avsåg inköp eller tillverkning av fasta inventarier var stödberättigande under förutsättning att de fanns upptagna på den inventarieförteckning som upprättades av det organ som ansvarade för genomförandet och betraktades som kapitalkostnader enligt allmänt vedertagen bokföringspraxis.

Riktlinjer för avslutande av Sammanhållningsfondens projekt och tidigare Ispa-projekt 2000–2006

37. Riktlinjerna för avslutande av Sammanhållningsfondens projekt och tidigare ISPA-projekt 2000–2006 (nedan kallade riktlinjerna för avslutande)[28] är tillämpliga på alla Sammanhållningsprojekt och tidigare ISPA-projekt som antagits efter den 1 januari 2000. Uttrycket ”avslutande av projekt” definieras som ”den ekonomiska regleringen av unionens utestående åtagande genom utbetalning av återstående belopp till den behöriga myndigheten eller återkrav av belopp och återtagande av återstående belopp”. Handlingen tillägger vidare att avslutande inte påverkar det ansvariga organets och de nationella myndigheternas skyldighet att se till att alla verifikationer som gäller utgifter och kontroller hålls tillgängliga under tre år efter kommissionens betalning av det återstående beloppet.

De faktiska omständigheterna, förfarandet och tolkningsfrågorna

38. Miljöprojektbyrån är det organ som svarar för genomförandet av utvecklingen av ett system för avfallshantering för Alytus-regionen i Litauen (nedan kallat projektet eller byggprojektet). Den är svarande i första instans (klagande vid den hänskjutande domstolen) och var upphandlande myndighet för tilldelning av offentliga kontrakt avseende byggprojektet. Bolaget är sökande i första instans (svarande vid den hänskjutande domstolen) och i sista hand mottagare av det stöd som beviljats av kommissionen.

39. Den 13 december 2001 antog kommissionen ett beslut om beviljande av stöd för byggprojektet (nedan kallat det ursprungliga ISPA-beslutet). Den undertecknade också samma dag det därtill hörande finansieringsavtalet (nedan kallat finansieringsavtalet). Litauen undertecknade denna handling den 14 mars 2002. Enligt finansieringsavtalet var projektets slutdatum den 31 december 2004 och betalningar som erlades av miljöprojektbyrån för genomförande av projektet skulle ha fullgjorts senast den 31 december 2006. Den statliga revisorns rapport som krävdes för att kommissionen skulle betala det resterande ekonomiska stödet skulle lämnas in av de litauiska myndigheterna till kommissionen senast sex månader efter denna dag.

40. Den 10 november 2004 undertecknade miljöprojektbyrån och bolaget ett avtal om genomförande av programmet för ISPA/Sammanhållningsfonden rörande fördelning av uppgifter och ansvar mellan miljöprojektbyrån och bolaget avseende förvaltningen av Sammanhållningsfondsmedel vid genomförandet av byggprojektet. Den 27 december 2004 antog kommissionen ett beslut om ändring av finansieringsavtalet genom att bland annat lägga till följande stycke till artikel 2: ”5. Utgifter avseende projektet är stödberättigande till den 31 december 2008”. Artikel 2 i finansieringsavtalet ändrades därför enligt följande: ”Slutdag: 31 december 2008”.

41. Ansökan om stöd från Sammanhållningsfonden gavs in av finansdepartementet och miljöprojektbyrån. Som upphandlande myndighet anordnade miljöprojektbyrån ett upphandlingsförfarande avseende projektet. Mellan den 22 april 2004 och den 6 december 2006 undertecknade miljöprojektbyrån, bolaget och vissa andra privata entreprenörer offentliga upphandlingskontrakt.[29]

28 — Meddelande till kommissionen från Ms Hübner SEC(2007), slutlig version av den 23 april 2008.

29 — De privata entreprenörerna är UAB ”Alkesta”, UAB ”Skirnuva” med UAB ”Parama” och UAB ”Dzūkijos statyba”. Jag kommer att kalla de kontrakt som ingåtts för de offentliga upphandlingskontrakten.

42. Den 17 december 2009 avgav den litauiska statliga revisionsmyndigheten den statliga revisionsrapporten.

43. Den 28 mars 2013 avgav miljöprojektbyrån fyra ”utlåtanden” rörande rätt till stöd för vissa utgiftsposter i projektet enligt de offentliga upphandlingskontrakten med anledning av bolagets underlåtenhet att styrka förvärvet av lång- och kortfristiga tillgångar enligt artiklarna 5.1 och 23 i förordning nr 16/2003 och artikel 8.2 b i förordning nr 1386/2002 (nedan kallade genomförandeförordningarna). Den 29 mars 2013 meddelade chefen för miljöprojektbyrån beslut (nedan kallade de angripna besluten) enligt vilka bolaget förpliktades att återbetala medel som ansetts vara icke stödberättigande.

44. Den 31 maj 2013 lämnade Litauens finansdepartement in en uppdaterad begäran om slutbetalning för projektet till kommissionen avseende återstående medel om 826 069,28 euro. Finansdepartementet informerade kommissionen om att utgifter om 40 276,31 euro som eventuellt inte var stödberättigande inte hade dragits av i projektets uppdaterade begäran om slutbetalning på grund av en pågående rättegång rörande byggprojektet.

45. Den 5 november 2013 väckte bolaget talan om ogiltigförklaring av de angripna besluten. Denna talan bifölls i första instans av det skälet att den fyråriga preskriptionsfristen i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 var tillämplig. Eftersom preskriptionsfristen ansågs ha börjat löpa den 31 december 2008 (projektets slutdatum enligt artikel 2 i det reviderade finansieringsavtalet) hade den löpt ut den 31 december 2012 innan de angripna besluten hade antagits.

46. Miljöprojektbyrån överklagade det beslutet till den hänskjutande domstolen den 28 maj 2014. Genom skrivelse av den 14 juli 2014 överlämnade finansdepartementet en uppdaterad version av projektrapporten (av den 17 december 2009) till kommissionen tillsammans med deklarationen om avslutande (båda handlingarna var daterade den 25 juni 2014). [30]

47. Under handläggningen av överklagandet beslutade den hänskjutande domstolen att ge miljöprojektbyrån och bolaget tillfälle att inkomma med upplysningar och uppgifter om fullbordande av projektetet och klarläggande och argument beträffande tillämpningen av förordning nr 2988/95. Den hänskjutande domstolen angav i synnerhet att följande omständigheter behövde klarläggas: i) dagen för projektets fullbordande, ii) resterande obetalt belopp och dess förfallodag och iii) innebörden av orden ”program”, ”åtgärd” och ”projekt” som användes omväxlande i handlingarna vid den hänskjutande domstolen.

48. Som svar på detta beslut ingav miljöprojektbyrån nytt material om sakomständigheterna till den hänskjutande domstolen. I synnerhet gav miljöprojektbyrån in ett brev av den 30 april 2015 från finansdepartementet. Detta brev angav att utestående saldo avseende projektet inte hade erhållits från kommissionen.

49. I målet vid den hänskjutande domstolen har miljöprojektbyrån påstått att projektet ännu inte har avslutats och att preskriptionstiden som anges i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 inte har börjat löpa. Den hänvisar också till definitionen av ”avslutande av projekt” i punkt 37 ovan.

30 — Efter tillhandahållande av denna ytterligare information genomförde miljöprojektbyrån en ny undersökning av oegentligheter rörande utgifter i projektet varom uppgifter lämnats till kommissionen. Två olika rättsliga förfaranden pågick fortfarande därom vid den tidpunkt som den hänskjutande domstolen fattade beslut om förevarande begäran om förhandsavgörande. I begäran om förhandsavgörande anges emellertid att dessa förfaranden inte rör de omständigheter som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.

50. I skrivele av den 26 juni 2015 avslutade kommissionen projektet. Den slog fast att ett totalt belopp om 106 225,67 euro utgjorde icke stödberättigande utgifter. Kommissionen anförde därefter: ”… mot bakgrund av det faktum att det föreligger tillräcklig överbokning, kommer de oegentliga utgifterna inte att ha någon inverkan på beräkningen av slutbetalningen. Såvitt gäller Europeiska unionens budget, kan de fall där oegentligheter förekommit följaktligen avslutas. Återstående åtaganden [i Sammanhållningsfonden] kommer att betalas fullt ut”. [31]

51. Den hänskjutande domstolen beslutade att för att avgöra tvisten i målet behövde den vägledning i fråga om huruvida gemenskapens ekonomiska stöd för byggprojektet omfattas av begreppet flerårigt program vid tillämpningen av artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95, huruvida preskriptionsfristen i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 är tillämplig och om så är fallet huruvida den löpt ut. Den 10 juli 2015 hänsköt den därför följande frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”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 [projektet] 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 preskriptionsfristen för att vidta åtgärder enligt artikel 3.1 i förordning nr 2988/95]?”

52. Skriftliga yttranden har avgetts av den grekiska och den litauiska regeringen samt kommissionen vilka samtliga yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 7 september 2016.

Bedömning

Inledande kommentarer

53. Det ursprungliga beslutet om ISPA antogs den 13 december 2001 och finansieringsavtalet undertecknades den 14 mars 2002. Projektet inleddes följaktligen före Litauens anslutning till Europeiska unionen den 1 maj 2004. Eftersom emellertid byggprojektet inte hade fullbordats den dagen kommer dess avslutande och i synnerhet den finansiella regleringen – betalning av det resterande åtagandet i EU-budgeten till Miljöprogrambyrån – att omfattas av reglerna om Sammanhållningsfonden i förordning nr 1164/94. [32]

54. Med avseende på de offentliga upphandlingskontrakten [33] har den hänskjutande domstolen anfört att den funnit att bolaget inte tillhandahållit underlag som styrker de faktiska utgifterna (under den stödberättigande perioden som anges i det ursprungliga beslutet om ISPA) enligt artiklarna 5.1 och 23.1 i förordning nr 16/2003 tillsammans med artikel 8.2 b i förordning nr 1386/2002. [34]

31 — Jag förstår begreppet ”överbokning” som används i kommissionens skrivelse av den 26 juni 2015 som att det avser utgifter som uppkommit utöver stödberättigande gränser.

32 — Se artikel 16a i förordning nr 1164/94. Vad gäller avslutande av projekt, se riktlinjerna för avslutande som nämnts i punkt 37 ovan. Medan det ursprungliga beslutet om ISPA antogs enligt förordning nr 1267/1999 kommer jag att hänvisa till bestämmelserna i förordning nr 1164/94 i min bedömning då det är den senares bestämmelser, särskilt genomförandebestämmelserna i bilaga II, som gäller för avslutandet av det aktuella projektet. Jag kommer därför att hänvisa till bestämmelserna i förordning nr 1267/1999 endast när detta krävs av tydlighetsskäl.

33 — Se punkt 41 och fotnot 29 ovan.

34 — Se de utlåtanden som angetts i punkt 43 ovan.

55. Bolaget är en ekonomisk aktör i den mening som avses i artikel 1.2 i förordning nr 2988/95.[35] Underlåtenhet att styrka utgifter som krävs i genomförandebestämmelserna utgör en överträdelse av unionsrätten som ” … har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för [EU:s] allmänna budget …”

56. Enligt artikel 12.1 d i förordning nr 1164/94 ska en utgiftsdeklaration vara tillförlitlig och säkerställa att den härrör från redovisningssystem som grundas på kontrollerbara verifikationer. Vad vidare gäller avslutande av projekt anger artikel D 2 d i bilaga II till den förordningen att slutbetalningar av EU-stöd ska beräknas på grundval av styrkta och *faktiskt betalda* utgifter.

57. Det är ostridigt att preskriptionsfristen för tidigare Ispa-projekt eller Sammanhållningsfondsprojekt inte regleras av bestämmelser för vissa sektorer. Jag anser därför att bolagets underlåtenhet att styrka utgifterna i anslutning till de offentliga upphandlingskontrakten enligt genomförandebestämmelserna utgör en oegentlighet i den mening som avses i artikel 1.2 i förordning nr 2988/95. Därför gäller reglerna för tillämpningen av preskriptionsfristen i artikel 3.1 i den förordningen.

Frågorna 1 och 2

58. Med fråga 1 vill den hänskjutande domstolen få klarhet i tolkningen av termen flerårigt program i artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95. Fråga 2 syftar till att få fastställt huruvida projektet är ett sådant program vid tillämpningen av den bestämmelsen. Då frågorna har ett nära samband kommer jag att behandla dem gemensamt.

59. Det är min uppfattning att i avsaknad av en definition av ”flerårigt program” i förordning nr 2988/95 är det nödvändigt att börja med att betrakta det uttrycket mot bakgrund av det sammanhang vari det används och förordningens syfte.[36]

60. Termen flerårigt program är inte vardaglig. Den förefaller mig snarare vara av teknisk natur som kan användas för finansiella program på ett område som EU-budgeten.

61. I detta sammanhang bör åtskillnad göras mellan begreppet flerårigt program och den fleråriga budgetramen (som nämns i artikel 312 FEUF).[37] Det allmänna uttrycket flerårigt program avser ett stort antal olika områden av EU:s politik som genomförs med hjälp av fonder som ger ekonomiskt stöd till mottagare genom förmedling av medlemsstaterna. Sammanhållningsfonden och de tidigare ISPA-projekten är exempel på sådana ”program”. Vad gäller då beträffande det kännetecknande adjektivet ”flerårigt”?

62. Kommissionen har påstått att ordet ”flerårig” avser en period om mer än ett år.

35 — Som mottagare av medel från EU:s budget kan bolaget anses vara en ekonomisk aktör vid tillämpningen av förordning nr 2988/95. Se, exempelvis, dom av den 21 december 2011, Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, punkt 45.

36 — Se dom av den 16 juli 2015, Maïstrellis, C-222/14, EU:C:2015:473, punkt 30 och där angiven rättspraxis.

37 — Artikel 312.1 FEUF anger att den fleråriga budgetramen ska i) säkerställa en regelbunden utveckling av unionens utgifter inom gränserna för dess egna medel, ii) den ska fastställas för en period på minst fem år och iii) den ska respekteras av unionens årliga budget. Men den är inte själva budgeten. Begreppet den fleråriga budgetramen infördes i fördragen den 1 december 2009 genom Lissabonfördraget. Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 2012, s. 1) införde kompletterande regler för att anpassa finansförordningen till de ändringar som fastställdes genom Lissabonfördraget (se kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om finansiella bestämmelser för unionens årliga budget, COM(2010) 815 slutlig). Jag uppfattar att den fleråriga budgetramen är ett verktyg för finansiell planering och budgetdisciplin som syftar till att säkerställa att EU:s utgifter är förutsebara och håller sig inom överenskomna gränser.

63. På samma gång som detta måste vara riktigt förefaller det mig som om perioden i fråga vid tillämpningen av artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 borde vara minst två år. För det första passar en period om ett år tillsammans med en del av det följande året mindre väl in på begreppet ”flerårig”. För det andra har den ståndpunkten stöd i systemet i lagstiftningen för uppdelningen av budgetåtaganden. [38] Enligt förordning nr 1164/94 verkställdes budgetåtaganden för bland annat projekt som utfördes under mer än två eller fler år i allmänhet genom årliga utbetalningar. Åtaganden avseende den första utbetalningen gjordes när beslutet att bevilja ekonomiskt stöd antogs av kommissionen. Åtaganden avseende påföljande årliga utbetalningar grundades på finansieringsavtalet beträffande projektet i fråga. [39] Denna modell för budgetåtaganden beskrivs i kommissionens förslag till instrument för strukturpolitiska åtgärder inför anslutningen som ett ”enklare och effektivare system” som bygger på ”fleråriga projekt”. [40]

64. Ordet ”program” är tillräckligt vitt för att omfatta både området för EU:s politik (ISPA-strategin och Sammanhållningsfonden) och åtgärder såsom byggprojekt som vidtas i medlemsstaterna för att genomföra denna politik.

65. Omfattas båda dessa slag av program av artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95?

66. Enligt min uppfattning gör de inte det.

67. Artikel 1.2 i den förordningen definierar en oegentlighet som en överträdelse av EU-rätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett till eller skulle kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för EU:s budget. Detta är en hänvisning till åtgärder som vidtagits för att genomföra EU:s politik i medlemsstaterna genom beviljande av stöd till mottagarna. Bolaget i målet vid den hänskjutande domstolen är ett exempel på det slag av mottagare som avses.

68. Första, andra och tredje skälet i förordning nr 2988/95 stärker uppfattningen att begreppet flerårigt program som nämns i artikel 3.1 andra stycket avser projekt som etablerats för att genomföra EU:s politik. [41] Det är med avseende på sådana projekt som EU-medel betalas ut till mottagarna genom de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna.

69. Förordning nr 2988/95 gäller på denna nivå. Den ska enligt min uppfattning inte tillämpas på den nivå på vilken den fleråriga budgetramen avgör vilka medel som ska avsättas för EU:s olika politikprogram inbegripet Sammanhållningsfonden.

70. Den hänskjutande domstolen frågar i synnerhet huruvida orden ”åtgärder” och ”projekt” omfattas av begreppet flerårigt *program* i artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95.

71. Enligt min uppfattning omfattas båda orden av begreppet flerårigt program.

72. Beträffande Sammanhållningsfonden anger artikel 1.3 i förordning nr 1164/94 att stöd kan beviljas för projekt, projektstadier eller grupper av projekt. Artikel 3 anger vilka åtgärder som är stödberättigade. Det framgår av artikel 3.2 att stöd beviljas inte endast för projekt utan även för därmed sammanhängande åtgärder som preliminära undersökningar i fråga om stödberättigade projekt och tekniska stödåtgärder inklusive publicitets- och informationsåtgärder. [42]

38 — Rättsligt bindande löften att betala pengar som inte nödvändigtvis betalas ut samma år men kan fördelas över flera år, se artikel 11 i förordning nr 1164/94 nämnd i punkt 15 ovan.

39 — Se artikel C 2 a i bilaga II till förordning nr 1164/94.

40 — Kommissionens förslag till rådets förordning (EG) om ett instrument för strukturpolitiska åtärder inför anslutningen av den 18 mars 1998 KOM(1998) 138 slutlig på sid 7.

41 — Se punkt 6 ovan.

42 — Se förordning nr 1164/94, artikel 3.2, första och andra strecksatsen. Se vidare definitionen av ”projekt” i artikel A 2 i bilaga II till den förordningen.

73. Ordet ”åtgärder” har således en vidare innebörd än ”projekt” i den rättsliga systematiken i förordning nr 1164/94. Det omfattar projekt, projektstadier, grupper av projekt tillsammans med därmed sammanhängande åtgärder som anges i artikel 3.2 i den förordningen. [43]

74. Enligt den hänskjutande domstolen har ”åtgärd”, ”projekt” och ”program” använts omväxlande i det ursprungliga beslutet om ISPA, i ändringsbeslutet av den 27 december 2004 och i finansieringsavtalet. Konsekvent terminologi i dessa handlingar skulle ha underlättat tolkningen. Det framgår av lagstiftningen att både ”åtgärd” och ”projekt” omfattas av begreppet program vid tillämpningen av artikel 3.1 i förordning nr 2988/95.

75. När det gäller frågan huruvida det aktuella byggprojektet omfattas av begreppet ”flerårigt program” i den mening som avses i den bestämmelsen, är det min uppfattning att det gör det av följande skäl.

76. För det första är det ett miljöprojekt vid tillämpningen av artiklarna 2.1 och 3.1 i förordning nr 1164/94 (se också artikel A 2 a i bilaga II). Ifrågavarande projekts beskaffenhet – inrättandet av ett system för avfallshantering för Alytus-regionen – är förenlig med kraven i artikel 2.2 i förordning nr 1267/1999 då det gjorde det möjligt för Litauen att följa EU:s regelverk avseende miljön, i synnerhet vad gäller avfallshantering, och målen för dess partnerskap för anslutning. [44]

77. För det andra etablerades projektet enligt artiklarna 7.1 och 8.1 i förordning nr 1267/1999. I det ursprungliga beslutet om ISPA av den 13 december 2001 beräknades slutdatum för byggprojektet till den 31 december 2004. Det skulle således vara klart under en treårsperiod (plus ytterligare två år under vilka betalningar skulle ha genomförts). Kommissionen antog emellertid ett beslut den 27 december 2004 som ändrade finansieringsavtalet genom angivande av att beräknat slutdatum för byggprojektet var den 31 december 2008. Enligt artikel 8.1 a i förordning nr 1267/1999 skulle åtaganden ha fullgjorts under tiden från det beslutet till slutdatum genom årliga delbetalningar. Det förelåg således åtaganden under en period som sträckte sig från det ursprungliga beslutet om ISPA av den 13 december 2001 till den 31 december 2008. Det är uppenbarligen en flerårig period.

78. För att vara berättigat till stöd från EU enligt förordning nr 1267/1999 skulle slutligen byggprojektet vara tillräckligt omfattande för att ha väsentlig effekt med avseende på miljöskydd. [45] Detta i förening med den tidsperiod som angetts i kommissionens beslut om beviljande av stöd och finansieringsavtalet (i ändrad lydelse) utgör grund för att anse att byggprojektet omfattas av begreppet flerårigt program.

79. När ekonomiskt stöd beviljats av gemenskapen för ett projekt enligt förordning nr 1267/1999 som i) utgör en stödberättigad åtgärd enligt artikel 2.2 i den förordningen, ii) etablerades enligt ett kommissionsbeslut och ett finansieringsavtal som ingåtts mellan kommissionen och de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten och iii) utfördes under en tidsperiod om minst två år omfattas det enligt min uppfattning av begreppet flerårigt program i den mening som avses i artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95. Under förutsättning att den hänskjutande domstolen finner att ett projekt som utveckling av ett system för avfallshantering för Alytus-regionen i Litauen uppfyller dessa villkor kan ett sådant projekt följaktligen utgöra ett flerårigt program enligt förordning nr 2988/95.

43 — Se, exempelvis, artikel C 1 i bilaga II till förordning nr 1164/94 beträffande budgetåtaganden.

44 — Se punkt 4 i bilagan till beslut 2002/89 som under rubriken ”Miljö” anger att ett fullständigt genomförande av unionens regelverk avseende miljön, särskilt när det gäller avfallshantering, var bland de prioriteringar och mellanliggande mål som valts ut i partnerskapet för anslutning med Litauen.

45 — Se artikel 2.2 i förordning nr 1267/1999.

Fråga 3

Allmänna kommentarer

80. Om utvecklingen av ett system för avfallshantering för Alytus-regionen omfattas av begreppet flerårigt program enligt artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95 frågar sig den hänskjutande domstolen i fråga 3 vid vilken tidpunkt prekriptionsfristen börjar löpa enligt den bestämmelsen.

81. I fördelningen av behörigheten mellan Europeiska unionens domstolar och de nationella domstolarna enligt artikel 267 FEUF ankommer det i princip på de senare att kontrollera huruvida de faktiska förutsättningarna för att tillämpa en unionsbestämmelse är uppfyllda i det mål som är anhängigt vid den, medan domstolen vid meddelande av förhandsavgörande, om det är lämpligt, kan ge den nationella domstolen vägledning för bestämmelsens tolkning.[46] Det åligger således domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar så att den kan avgöra det mål som är anhängigt vid den. I det syftet kan domstolen behöva omformulera de frågor som har ställts till den.[47] Det ankommer på den nationella domstolen att fastställa de faktiska omständigheter som föranlett den tvist som är anhängig vid den och att fastställa följderna som dessa har för det avgörande som den ska meddela.

82. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen vill få klarlagt hur preskriptionsfristen i artikel 3.1 ska tillämpas i målet. Det framgår av min slutsats i punkt 79 ovan att byggprojektet är ett flerårigt program i den mening som avses i den bestämmelsen. Artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95 har följande lydelse: ”För fleråriga program sträcker sig preskriptionstiden åtminstone fram till programmets definitiva avslutning.” Det är därför nödvändigt att tolka uttrycket definitiv avslutning för att kunna avgöra hur denna preskriptionsfrist ska tillämpas här. Denna bestämmelses ordalydelse anger dessutom preskriptionsfristens utgång som det avgörande momentet i fråga om fleråriga program i stället för när denna frist börjar löpa.

83. Ett svar på den hänskjutande domstolens fråga om vilken tidpunkt som ska anses vara *början* på preskriptionstiden kan därför inte avgöra huruvida chefen för miljöprojektbyrån antog de angripna besluten före utgången av preskriptionstiden när det gäller ett flerårigt program i den mening som avses i artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95. Det är nödvändigt att ta ett större grepp på fråga 3 genom att fastställa hur preskriptionstiden i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 ska tillämpas på oegentligheten i fråga i målet. För att dessutom ge den hänskjutande domstolen ett mer fullständigt svar kommer jag att behandla hur oegentligheten eller oegentligheterna i målet ska klassificeras och hur preskriptionstiden enligt artikel 3.1 kan tillämpas under de särskilda omständigheterna i målet (se punkterna 86–95 nedan).

84. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den faktiska bakgrunden till tvisten vid den hänskjutande domstolen förblir oklar. Tidpunkterna och de händelser som ledde till avslutande av projektet i fråga har fastställts. Det framgår emellertid inte klart av begäran om förhandsavgörande huruvida de litauiska myndigheterna träffat överenskommelser med kommissionen avseende avslutandet av projektet med den verkan att för sent ingivande av de lagstadgade handlingarna skulle godtas. Huruvida (om så var fallet) en sådan överenskommelse var förenlig med bestämmelserna i förordning nr 1164/94 och riktlinjerna för avslutande har inte klarlagts i begäran om förhandsavgörande.[48]

85. Jag kommer att behandla tillämpningen av preskriptionstiden i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 mot bakgrund av dessa omständigheter.

46 — Se dom av den 11 november 2010, Danosa, C-232/09, EU:C:2010:674, punkterna 33 och 34 och där anförd rättspraxis.

47 — Se, bland annat, dom av den 17 januari 2013, Hewlett-Packard Europe, C-361/11, EU:C:2013:18, punkt 35.

48 — Se punkt 47 ovan.

Artikel 3.1 i förordning nr 2988/95

86. Enligt domstolens fasta praxis inför förordning nr 2988/95 ”allmänna regler om enhetliga kontroller och om administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i förhållande till [unions]rätten” i syfte att ”inom alla områden bekämpa handlingar som kan skada [unionens] finansiella intressen”. [49]

87. Preskriptionstiden enligt artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 syftar till att skapa rättssäkerhet för ekonomiska aktörer. [50] Denna princip fordrar i synnerhet att den ekonomiska aktörens rättigheter och skyldigheter i förhållande till de nationella myndigheterna inte kan ifrågasättas under obgränsad tid. Det måste finnas en preskriptionstid som är tillämplig på oegentligheten i fråga och som ska fastställas i förväg, och reglerna ska i tillräcklig omfattning kunna förutses av den berörda ekonomiska aktören. [51]

88. Artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 innehåller en fyraårig preskriptionstid för åtgärder från den tidpunkt då oegentligheten begicks beträffande vad jag kommer att kalla ”enskilda oegentligheter”. För kontinuerliga eller upprepade oegentligheter löper preskriptionstiden fyra år från den dag oegentligheten upphör. [52] En oegentlighet är ”kontinuerlig” när underlåtenheten som innebär åsidosättande av en unionsbestämmelse pågår. [53] En oegentlighet är ”upprepad” i den mening som avses med den bestämmelsen när den begåtts av en aktör som erhåller ekonomiska förmåner till följd av flera likartade transaktioner som strider mot en och samma unionsbestämmelse. [54] Enskilda oegentligheter ska ha ett tillräckligt nära tidsmässigt samband för att kunna anses som upprepade oegentligheter. Det föreligger ett sådant tidsmässigt samband när tiden mellan varje oegentlighet är kortare än den allmänna fyråriga preskriptionstiden. [55] Inom ramen för artikel 3.1 är den allmänna preskriptionstiden fyra år. Jag anser att (även om oegentligheten, eller oegentligheterna, som är i fråga i målet inte omfattas av begreppet flerårigt program) domstolen i avsaknad av erforderliga faktiska uppgifter inte kan erbjuda mer vägledning beträffande huruvida det i förevarande mål är fråga om kontinuerliga eller upprepade oegentligheter.

89. En särskild preskriptionstid är föreskriven för fleråriga program. Här löper tiden fram till programmets ”definitiva avslutning”. Ordet ”preskriptionstiden” i artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95 kan således tolkas som att preskriptionstiden för fleråriga program i allmänhet är fyra år men att den i vart fall ska löpa till dess att programmet i fråga definitivt har avslutats i de fall ett sådant program sträcker sig längre än fyra år. Mot bakgrund av att förordning nr 2988/95 innehåller allmänna regler som är tillämpliga (på fleråriga program) inom en rad områden, är det inte förvånande att lagstiftningen inte angett ett bestämt antal år.

90. Denna tolkning förefaller svara mot det särskilda ändamålet med regeln i artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95 beträffande fleråriga program. För sådana program påverkas inte preskriptionsregelns tillämpning av när oegentligheten begås eller upphör. Inte heller är preskriptionstiden begränsad till fyra år. Till skillnad från vad som gäller enskilda oegentligheter och kontinuerliga eller upprepade oegentligheter är preskriptionstiden för fleråriga program knuten till det definitiva avslutandet av programmet i fråga. Som en konsekvens härav kan den löpa under längre tid än den allmänna fyraårsperioden.

49 — Se dom av den 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punkt 20 och där angiven rättspraxis. Se också tredje skälet i förordning nr 2988/95.

50 — Se dom av den 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punkt 24.

51 — Se dom av den 5 maj 2011, Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, C-201/10 och C-202/10, EU:C:2011:282, punkt 32 och där anförd rättspraxis.

52 — Se dom av den 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punkt 21.

53 — Se dom av den 2 december 2004, José Peix/kommissionen, C-226/03 P, EU:C:2004:768, punkt 17.

54 — Se dom av den 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punkt 49 och där anförd rättspraxis.

55 — Se dom av den 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punkt 52.

91. Domstolen har beträffande begreppet ”åtgärd som har till syfte att utreda eller beivra oegentligheten” i den mening som avses i artikel 3.1 tredje stycket i förordning nr 2988/95 uttalat att preskriptionsfrister inte skulle fylla funktionen att garantera rättssäkerheten och att denna funktion inte skulle helt fyllas om fristen kunde avbrytas genom *varje* allmän kontrollåtgärd som de nationella myndigheterna vidtar utan att det finns misstankar om tillräckligt bestämda oegentligheter.[56] Artikel 3.1 tredje stycket i förordning nr 2988/95 ska således tolkas så, att en åtgärd måste definiera de transaktioner som misstänks vara behäftade med oegentligheter på ett tillräckligt precist sätt för att den ska kunna kvalificeras som en avbrytande åtgärd i den mening som avses i den bestämmelsen.[57]

92. Enligt min uppfattning är den statliga revisionsraporten av den 17 december 2009 alltför allmänt hållen för att utgöra en sådan åtgärd.

93. Artikel 3.1 fjärde stycket i förordning nr 2988/95 föreskriver en absolut gräns för att vidta åtgärder avseende en oegentlighet. Preskription inträder senast den dag då en tid som motsvarar den dubbla preskriptionstiden på fyra år enligt första stycket däri löper ut utan att den behöriga myndigheten beslutat om någon sanktion, utom i de fall då det administrativa förfarandet ställts in i enlighet med artikel 6.1.[58] Artikel 3.1 fjärde stycket i förordning nr 2988/95 bidrar således till att stärka rättssäkerheten för de ekonomiska aktörerna genom att förhindra att preskriptionstiden förlängs på obestämd tid genom upprepade preskriptionsavbrytande åtgärder.[59]

94. Då den hänskjutande domstolen inte har angett att de faktiska omständigheterna i målet innebär att det är fråga om kontinuerliga eller upprepade oegentligheter eller att det i detta mål förekommit upprepade avbrytande åtgärder, saknar artikel 3.1 fjärde stycket i förordning nr 2988/95 relevans här.

95. Domstolen har också tidigare prövat huruvida preskriptionstider är proportionerliga, i synnerhet vid bedömningen av tiden för att vidta åtgärder enligt nationella bestämmelser inom ramen för artikel 3.3 i förordning nr 2988/95. Den har funnit att en preskriptionstid ”… får, bland annat, inte vara uppenbart längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet att skydda Europeiska unionens finansiella intressen”.[60]

Fleråriga program

96. Jag anser att byggprojektet i fråga är ett flerårigt program. Preskriptionstiden ska därför bestämmas enligt artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95.

97. Vad betyder orden ”sträcker sig preskriptionstiden åtminstone fram till programmets definitiva avslutning”?

98. Den litauiska regeringen har i sitt skriftliga yttrande hävdat att samtliga 53 projekt inom miljö- och transportområdena som inledningsvis fått stöd genom ISPA (och därefter via Sammanhållningsfonder) är fleråriga program. Projektet i fråga utgör en del av denna grupp av åtgärder. Därför har den hävdat att preskriptionstiden i artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95 löper till dess att samtliga 53 projekt fullbordats. Då vissa av dessa projekt ännu inte avslutats fortsätter preskriptionstiden att löpa. Jag kommer att kalla detta option 1.

56 — Se dom av den 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punkterna 41–43. Min kursivering.

57 — Se dom av den 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punkt 47.

58 — Se dom av den 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punkt 63.

59 — Se dom av den 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punkt 64.

60 — Se dom av den 5 maj 2011, Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, C-201/10 och C-202/10, EU:C:2011:282, punkt 38 och där anförd rättspraxis.

99. Litauen ändrade sin inställning under den muntliga delen av förfarandet och godtog att det inte skulle vara nödvändigt att visa att samtliga 53 projekt hade avslutats för att preskriptionstiden i artikel 3.1 andra stycket skulle anses definitivt ha upphört.

100. Jag anser att det var rätt av Litauen att ändra sin inställning då option 1 inte är förenlig med att användningen av ordet ”program” i den bestämmelsen avser projektet eller åtgärden i fråga snarare än EU:s mer omfattande politik att lämna stöd före anslutningen för större infrastrukturprojekt. Den är inte heller förenlig med principen om att bereda rättssäkerhet för ekonomiska aktörer, vilken princip ligger till grund för tillämpningen av preskriptionstiden i artikel 3.1. Ekonomiska aktörer som är verksamma i sådana projekt måste kunna få kännedom om vilka av deras transaktioner som är definitiva och vilka som kan bli föremål för rättsliga åtgärder. En preskriptionstid som löper ut vid avslutande av infrastrukturprojekt i vilka den ekonomiska aktören inte deltar och som denne inte kan påverka, kan enligt min uppfattning inte vara förenlig med rättssäkerheten.

101. Kommissionen har påstått att den dag som kommissionen avslutar ett projekt är den definitiva avslutningen av ett flerårigt program. I förevarande mål verkställdes denna avslutning genom skrivelsen av den 26 juni 2015. Jag kommer att kalla detta option 2.

102. Jag delar inte kommissionens uppfattning.

103. Option 2 förefaller kunna ge kommissionen ett stort utrymme för egen bedömning vid bestämmandet av den definitiva avslutningen av ett projekt i den mening som avses i artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95. En sådan tolkning är oförenlig med den grad av rättssäkerhet som krävs för att tillvarata ekonomiska aktörers intressen. Den skulle kunna utsätta dem för en lång period av osäkerhet och riskera att försätta dem i en situation där de inte kan styrka att transaktionerna i fråga var lagenliga.[61] Den skulle kanske också kunna tänkas föranleda (eller i vart fall inte *motverka*) långsam handläggning vid kommissionen. Detta skulle vara oförenligt med proportionalitetsprincipen i det att preskriptionstiden inte skulle bestämmas av nödvändigheten av att skydda Europeiska unionens finansiella intressen, utan snarare av hur snabbt det administrativa förfarandet genomförs. Detta skulle också stå i strid med såväl artikel 41 i stadgan som garanterar att var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade inom skälig tid som med syftet med reglerna om avslutande i förordning nr 1164/94 och riktlinjerna för avslutande.

104. Jag tillbakavisar därför option 2.

105. Det är svårt att ange en exakt tidpunkt för när ett byggprojekt är avslutat då ett antal olika steg och förfaranden leder till fullbordande.[62] Domstolen måste ändå göra en tolkning avseende förordning nr 2988/95 som överensstämmer med dess ordalydelse och syfte och som samtidigt är förenlig med förordning nr 1164/94 (eftersom byggprojektet omfattas av den senares särskilda regler).

106. Det är således nödvändigt att tolka i synnerhet bestämmelserna om slutbetalning av ekonomiskt stöd i bilaga II till förordning nr 1164/94 (och riktlinjerna för avslutande) tillsammans med uttrycket ”programmets definitiva avslutning” i artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95 på ett sammanhängande och konsekvent sätt.

107. Kommissionens beslut om beviljande av ekonomiskt stöd som angav stödbeloppet, finansieringsplanen och samtliga villkor tillsammans med projektets beräknade slutdatum som också var sista dagen för stödberättigande utgifter enligt förordning nr 1164/94.[63] De viktigaste uppgifterna i beslutet skulle offentliggöras i EUT.[64] Bestämmelserna om Sammanhållningsfonden föreskrev

61 — Se dom av den 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punkt 68.

62 — Se revisionsrättens särskilda rapport nr 12 från år 2008 – Det strukturpolitiska föranslutningsinstrumentet (ISPA) 2000–2006, punkt 27.

63 — Se artikel 10.6 i förordning nr 1164/94 och artikel 8 i förordning nr 16/2003.

64 — Artikel 10.7 i förordning nr 1164/94.

kontroller (artikel 12.1) och att de lagstadgade handlingarna gavs in till kommissionen. Den allmänna ordningen i artikel D 2 d i bilaga II till förordning nr 1164/94 anger att den slutliga rapporten ska överlämnas till kommissionen inom sex månader efter sista dagen för fullbordande av arbetena och för utgifter (tredje strecksatsen i artikel D 2 d) eller senast inom 18 månader efter det sista datum för fullbordande av arbetena och för betalningarna som angetts i beslutet att bevilja stöd (artikel D 3). Två månader efter mottagandet av en godtagbar ansökan om slutbetalning skulle kommissionen göra en slutbetalning till den behöriga nationella myndigheten (artikel D 5). De nationella myndigheterna skulle därefter hålla samtliga verifikationer tillgängliga för kommissionen under tre år (artikel G 3).

108. Dessa regler gör det inte möjligt att fastställa en exakt tidtabell för avslutande av projekt. Situationen ändras i förhållande till omständigheterna i varje fall. Det förefaller mig dock som om sambandet mellan avslutandeförfarandet enligt förordning nr 1164/94 och den definitiva avslutningen av ett projekt enligt artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95 ger en ytterligare möjlighet som jag kommer att kalla option 3.

109. För att konstatera huruvida ett Sammanhållningsfond- (eller ett tidigare ISPA-) projekt ska anses vara definitivt avslutat är det först nödvändigt att fastställa huruvida de behöriga nationella myndigheterna gjort en godtagbar ansökan om betalning till kommissionen avseende det berörda projektet. För det andra ska kommissionens beslut om beviljande av stöd och det slutdatum som anges i finansieringsavtalet beaktas. För det tredje är det nödvändigt att fastställa huruvida den slutliga rapporten har överlämnats till kommissionen enligt den andra strecksatsen i artikel D 2 d eller artikel D 3 i bilaga II till förordning nr 1164/94. För det fjärde ska regeln att kommissionen i allmänhet ska erlägga slutbetalning inom två månader efter mottagandet av en godtagbar ansökan om att betala beaktas. För det femte ska, om inte annat angetts, handlingar rörande projektet sparas under tre år för att kommissionen ska kunna utföra finansiella kontroller.[65] I slutet av den perioden ska projektet anses vara definitivt avslutat.

110. Option 3 förefaller ange slutet eller, med språkbruket i förordning nr 2988/95, ”avslutningen” av ett projekt. En sådan metod är förenlig med kommisssionens allmänna skyldigheter enligt artikel 17.1 FEU att genomföra budgeten och förvalta program och i synnerhet dess skyldighet enligt förordning nr 1164/94 att genomföra kontroller och vidta finansiella korrigeringar (artiklarna G och H i bilaga II till den förordningen). Option 3 gör det också möjligt för medlemsstaterna att fullgöra sina skyldigheter. Dessa innefattar att genomföra de erforderliga finansiella kontrollerna såsom att upptäcka oegentligheter, att visa att projektet har genomförts på ett riktigt sätt och att erhålla slutbetalning enligt den förordningen.[66]

111. Samtidigt som det onekligen är riktigt att det är lättare för ekonomiska aktörer att vara medvetna om en preskriptionstid som uttrycks i en bestämd tidrymd (såsom fyra år) och som utlöses av en viss händelse lämpar sig inte den metoden för ett begrepp som ett flerårigt program som har en inneboende flexibilitet. Slutdatumet för ett sådant program kan från början endast uppskattas. Jag anser att option 3 faktiskt medför tillräcklig rättssäkerhet. Den säkerställer att ekonomiska aktörers rättigheter inte är utsatta för tidsobestämda anspråk. Preskriptionstiden fastställs med stöd av förordning nr 1164/94 och villkoren för den är därför bestämda i förväg och tillräckligt förutsebara för den berörda ekonomiska aktören. Fleråriga program är storskaliga företag. De engagerar sannolikt motsvarande stora och avancerade ekonomiska aktörer som kan förväntas ha viss kännedom om eller tillgång till relevanta regler och förfaranden. Option 3 kan även ha fördelen att bidra till att ekonomiska aktörer ser till att de i god tid förser de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna med erforderliga lagstadgade uppgifter för att ställa samman handlingarna för avslutande.

65 — Se punkt 113 nedan.

66 — Se, exempelvis, artikel 12.1 e och f i förordning nr 1164/94. Den gör det också möjligt för medlemsstaterna att fullgöra sin roll enligt artikel 1.1 i förordning nr 2988/95.

112. Enligt min uppfattning är option 3 proportionerlig då den följer reglerna i förordning nr 1164/94 som säkerställer att medlemsstaterna och kommissionen fullgör sina respektive skyldigheter enligt den förordningen. En preskriptionstid som tar hänsyn till slutdatumet för projektet i fråga, överlämnande av den slutliga rapporten och en godtagbar ansökan om utbetalning tillsammans med en tid om två månader för kommissionen att erlägga betalning plus en tid om tre år under vilka finansiella korrigeringar kan göras, motsvarar de regler som lagstiftaren har infört för att skydda Europeiska unionens finansiella intressen och går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det målet.

113. Vad händer om en godtagbar ansökan inte ges in av medlemsstaten till kommissionen (till exempel om den slutliga rapporten överlämnas till kommissionen efter perioden om 18 månader som anges i artikel D 3 i bilaga II till förordning nr 1164/94, vilket kan ha varit fallet här, eller inte alls ges in)?[67] Jag anser att under sådana omständigheter är det nödvändigt att beakta projektets slutdatum i finansieringsavtalet och kommissionens beslut om godkännande av projektet. Perioden om 18 månader från den sista dagen för fullbordande av arbetena och betalningarna som ska erläggas av den behöriga nationella myndigheten enligt artikel D 3 i bilaga II till förordning 1164/94 bör då användas som ersättning för det faktiska överlämnandet av den slutliga rapporten. I ett sådant fall ska enligt den bestämmelsen återstående belopp i vart fall inte utbetalas och kommissionen ska pröva huruvida det är lämpligt att företa en finansiell korrigering. Det förefaller föreligga ett tomrum i lagstiftningen såtillvida som medlemsstaterna har en skyldighet att bevara handlingar under tre år efter slutbetalning medan någon motsvarande tidrymd inte är angiven för det fall denna betalning inte sker. Det skulle emellertid vara oförenligt med rättssäkerhetsprincipen om kommissionen hade obegränsat med tid för kontroll. Det skulle vara lika underligt om den korrekta perioden var kortare än de tre år som anges i artikel G 3 i bilaga II till förordning nr 1164/94. Jag anser därför att den perioden om tre år också ska räknas in när en godtagbar ansökan inte överlämnats till kommissionen av den berörda medlemsstaten.

114. Fullbordandet av byggarbetena skulle kunna tänkas utgöra det naturliga slutet på ett byggprojekt. Är denna möjliga option 4 bättre än option 3?

115. Enligt min uppfattning är svaret nej.

116. För det första innehåller reglerna om Sammanhållningsfonden detaljerade bestämmelser om avslutande av projekt[68] men det finns inte några liknande regler för när ett byggprojekt är fullbordat. Avsaknaden av sådana bestämmelser skulle medföra att det skulle vara fråga om bristande öppenhet och rättssäkerhet om fullbordandet av byggprojektet skulle anses vara den definitiva avslutningen.

117. För det andra är det mer förenligt med det allmänna syftet med förordning nr 2988/95 att avslutandet av projektet snarare än tidpunkten när byggarbetena fullbordats utgör ”avslutningen”. Medan ett syfte med förordning nr 2988/95 är att ge ekonomiska aktörer rättssäkerhet är dess främsta syfte att skydda Europeiska unionens finansiella intressen genom beivrande av oegentligheter inom samtliga EU:s politikområden.[69] Vad således gäller tillämpningen av preskriptionstiden är den relevanta frågan när EU:s medel lämnar budgeten.

118. Jag har därför den uppfattningen att fullbordandet av byggarbetena inte utgör en lämplig fjärde option.

119. Reglerna i förordning nr 1164/94 medför en viss grad av rättssäkerhet. Sättet varpå de tillämpas beror emellertid på omständigheterna i varje enskilt fall.

67 — Se bilaga 3 till riktlinjerna för avslutande.

68 — Se punkt 37 ovan.

69 — Se punkt 6 ovan.

120. Den hänskjutande domstolen har här tillhandahållit några uppgifter som rör det ursprungliga ISPA-beslutet.[70] Domstolen har emellertid nästan ingen information om vad som hände efter ändringen av finansieringsavtalet i kommissionens beslut av den 27 december 2004 bortsett från att reviderat slutdatum för byggprojektet sattes till den 31 december 2008. Enligt artikel D 3 i bilaga II till förordning nr 1164/94 skulle den slutliga rapporten ha överlämnats till kommissionen senast den 30 juni 2010 (inom tidsfristen om 18 månader som anges i artikel D 3 i bilaga II till förordning nr 1164/94) Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera när betalningar som gjorts av miljöprojektbyrån skulle ha fullgjorts. Det finns inte några uppgifter i beslutet om hänskjutande på denna punkt. Inte heller känner domstolen till huruvida en godtagbar ansökan om betalning har gjorts. Om den inte gjorts är inte tiden om två månader tillämplig vilken skulle föra fram målet till den 31 augusti 2010. Treårsperioden i artikel G 3 i bilaga II till den förordningen ska sedan läggas till vid beräkningen i syfte att göra det möjligt för kommissionen att fullgöra sin skyldighet att genomföra kontroller och fastställa huruvida finansiella korrigeringar ska vidtas.

121. Preskriptionstiden skulle följaktligen ha löpt ut tidigast den 31 augusti 2013 om en godtagbar ansökan om betalning hade gjorts. Den skulle ha löpt ut den 30 juni 2013 om någon sådan ansökan inte hade gjorts. Även om den dag som miljöprojektbyrån skulle fullgöra betalningar inte sträckte sig i tiden efter den 31 december 2008, har de angripna besluten av den 29 mars 2013 i vart fall meddelats inom preskriptionstiden.

122. Det är oklart huruvida de litauiska myndigheterna och kommissionen har träffat någon överenskommelse som medgav att de lagstadgade handlingarna gavs in betydligt senare än vid utgången av den 31 december 2008 som anges i det ändrade finansieringsavtalet.[71] Det är också oklart huruvida, om så är fallet, en sådan överenskommelse skulle ha varit förenlig med förordning nr 1164/94. Kommissionen ställde inte in utbetalning av återstående belopp på grund av att den slutliga rapporten enligt artikel D 3 i bilaga II till den förordningen inte lämnats in. Inte heller inledde den förfarandet för finansiell korrigering. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att fastställa och kontrollera överenskommelserna mellan kommissionen och de litauiska myndigheterna avseende avslutande av ifrågavarande projekt.

123. Jag anser därför att, under förutsättning att den hänskjutande domstolen kontrollerar de faktiska omständigheterna, den 30 juni 2013 ska anses vara den dag som projektet tidigast kunde ha varit definitivt avslutat och att de angripna besluten således antogs inom den preskriptionstid som anges i artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95.

124. I syfte att bestämma tillämpningen av preskriptionstiden vad gäller artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 beträffande ett flerårigt program som rör ett tidigare ISPA-projekt som regleras av bestämmelserna i bilaga II till förordning nr 1164/94, är det därför nödvändigt att fastställa: i) huruvida en godtagbar ansökan om betalning enligt artikel D 5 har gjorts av de behöriga nationella myndigheterna i den berörda medlemsstaten till kommissionen, ii) den sista dagen för fullbordande av arbetena och betalningarna som angetts i kommissionens beslut om beviljande av stöd och det åtföljande finansieringsavtalet, iii) huruvida den slutliga rapporten som krävs enligt artikel D 2 d har överlämnats till kommissionen, iv) huruvida tiden om två månader som anges i artikel D 5 har löpt ut och v) huruvida en tid om tre år (såvida inte annat beslutats enligt artikel G 3) efter kommissionens betalning av det återstående beloppet avseende ett projekt har löpt ut. Följaktligen ankommer det på den hänskjutande domstolen att, avseende ett sådant projekt som utvecklingen av ett system för avfallshantering för Alytus-regionen i Litauen, fastställa dessa villkor och att mot bakgrund av prövningen därav avgöra huruvida det fleråriga programmet avseende det projektet definitivt avslutades den 30 juni 2013 eller vid ett senare datum.

70 — Se punkterna 42–44.

71 — Den hänskjutande domstolen anger i sitt beslut om hänskjutande att finansdepartementet den 14 juli 2014 överlämnade en uppdaterad statlig revisionsrapport till kommissionen tillsammans med en uppdaterad deklaration om avslutande.

Förslag till avgörande

125. Mot bakgrund av ovanstående överväganden är det min uppfattning att domstolen ska ge följande svar på de frågor som ställts av Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Högsta förvaltningsrätten i Litauen):

1) När finansiellt stöd getts av gemenskapen enligt rådets förordning (EG) nr 1267/1999 av den 21 juni 1999 om upprättande av ett strukturpolitiskt föranslutningsinstrument för ett projekt som

   — utgör en stödberättigad åtgärd vid tillämpningen av artikel 2.2 i den förordningen,

   — etablerats enligt ett kommissionsbeslut och ett finansieringsavtal som överenskommits mellan kommissionen och de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten, och

   — genomförts under en tid om minst två år,

omfattas ett sådant projekt av begreppet flerårigt program vid tillämpningen av artikel 3.1 andra stycket i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen. Under förutsättning av den hänskjutande domstolens kontroll av att ett sådant projekt som utvecklingen av ett system för avfallshantering för Alytus-regionen i Litauen uppfyller dessa villkor, kan följaktligen ett projekt av det slaget utgöra ett flerårigt program enligt förordning nr 2988/95.

2) I syfte att bestämma tillämpningen av preskriptionstiden vad gäller artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 beträffande ett flerårigt program som rör ett tidigare ISPA-projekt som regleras av bestämmelserna i bilaga II till rådets förordning (EG) nr 1164/94 av den 16 maj 1994 om inrättandet av en sammanhållningsfond, ska den hänskjutande domstolen fastställa

   — huruvida en godtagbar ansökan om betalning enligt artikel D 5 har gjorts av de behöriga nationella myndigheterna i den berörda medlemsstaten till kommissionen,

   — den sista dagen för fullbordandet av arbetena och betalningarna som angetts i kommissonens beslut om beviljande av stöd och det åtföljande finansieringsavtalet,

   — huruvida den slutliga rapporten som krävs enligt artikel D 2 d har överlämnats till kommissionen,

   — huruvida tiden om två månader som anges i artikel D 5 har löpt ut och

   — huruvida en tid om tre år (såvida inte annat beslutats enligt artikel G 3) efter kommissionens betalning av det återstående beloppet avseende ett projekt har löpt ut.

Följaktligen ankommer det på den hänskjutande domstolen att, avseende ett sådant projekt som utvecklingen av ett system för avfallshantering för Alytus-regionen i Litauen, fastställa dessa villkor och att mot bakgrund av prövningen därav avgöra huruvida det fleråriga programmet avseende det projektet definitivt avslutades den 30 juni 2013 eller vid ett senare datum.