

Mål C-447/20

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

den 22 september 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Supremo Tribunal Administrativo (Högsta förvaltningsdomstolen, Portugal)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

den 1 juli 2020

Sökande:

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P. (Ifap)

Svarande:

LM

Saken i det nationella målet

Denna begäran om förhandsavgörande framställs i ett mål mellan Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P. (Ifap) och LM, i vilket förstnämnda part har överklagat en dom där den talan som LM väckt mot Ifaps indrivning av återkrävda stöd som uppburits felaktigt inom ramen för det operativa programmet AGRO bifölls på den grunden att preskriptionsfristen på fyra år hade löpt ut.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Frågan i det aktuella fallet är om en talan mot indrivning är det korrekta rättsmedlet för att beakta preskription av återkrav av felaktigt uppburet finansiellt stöd och om så är fallet vilken frist som ska tillämpas och hur den ska beräknas, med beaktande av artikel 3.1 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen.

Tolkningsfrågor

I. Utgör artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 hinder för en lösning i nationell rätt enligt vilken en mottagare av finansiellt stöd är skyldig att väcka talan vid behörig domstol mot ett beslut om återbetalning av belopp som uppburits felaktigt, fattat efter det att en oegentlighet konstaterats, vid äventyr av att beslutet inte kan angripas om mottagaren inte i rätt tid väcker talan (det vill säga inte i rätt tid använder sig av de rättsmedel som står till buds enligt nationell rätt) och det felaktigt uppburna beloppet då följaktligen kan återkrävas enligt i nationell rätt gällande bestämmelser och tidsfrister?

II. Utgör artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 hinder för en lösning i nationell rätt enligt vilken en mottagare av finansiellt stöd inte kan göra gällande att fristen på fyra år eller åtta år har löpt ut i indrivningsförfarandet mot denne, utan den frågan enbart kan prövas i ett överklagande av beslutet om återbetalning av de felaktigt uppburna beloppen, fattat efter det att en oegentlighet konstaterats?

Anförda gemenskapsrättsliga bestämmelser

Rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas ekonomiska intressen: artikel 3

Anförda nationella bestämmelser

Decreto-Lei n.º 163 A/2000, de 27 de julho – Estabelece as regras gerais de aplicação do Programa Operacional de Agricultura e Desenvolvimento Rural (POADR/Programa), bem como da componente agrícola dos programas operacionais de âmbito regional do III Quadro Comunitário de Apoio (QCA III) (lagdekret nr 163-A/2000 av den 27 juli 2000 – Fastställande av allmänna tillämpningsföreskrifter för det operativa programmet för jordbruk och landsbygdsutveckling (OPJLU/Program) samt jordbruksdelen av de operativa programmen på regional nivå inom gemenskapens tredje stödrum (GSR III))

Artikel 11

Ensidig hävning eller ändring av avtalet från Ifadaps sida

1- Ifadap kan ensidigt häva avtalen om mottagaren underlåter att uppfylla någon av sina skyldigheter eller om något av villkoren för att bevilja stödet inte längre föreligger eller upphör att gälla och detta kan läggas mottagaren till last.

2- Ifadap kan även, om mottagaren åsidosätter sina skyldigheter, ensidigt ändra avtalet, särskilt vad gäller stödbeloppet, i den mån detta är motiverat med hänsyn till de konkreta villkor som fastställts för projektets genomförande eller på grund av att stödjande handlingar saknas eller är otillräckliga.

Artikel 12

Återbetalning av stöd och kostnader

- 1- För det fall Ifadap häver avtalet uppkommer en skyldighet för stödmottagaren att återbetala det mottagna stödbeloppet jämte lagstadgad ränta, beräknad från den dag då beloppen ställdes till stödmottagarens förfogande, utan att det påverkar tillämpningen av andra lagstadgade sanktioner.
- 2- Den återbetalning som avses i föregående punkt ska ske inom 15 dagar från delgivningen av hävningen. Mottagaren ska uttryckligen underrättas om detta.
- 3- Om mottagaren inte återbetalar beloppet inom den frist som anges i föregående punkt, tillkommer dröjsmålsränta med 2 procent från utgången av nämnda frist till dess att återbetalning faktiskt sker.
- 4- Under de omständigheter som beskrivs i föregående punkt har mottagaren dessutom en skyldighet av att ersätta Ifadap för kostnader för indrivning av utestående belopp, upp till 10 procent av det totala belopp som mottagaren erhållit.
- 5- Bestämmelserna i föregående punkter är tillämpliga vid en ensidig ändring av ett avtal i vilket föreskrivs en skyldighet att återbetala uppburna belopp, varvid den procentsats som föreskrivs i punkt 4 avser det belopp som ska återbetalas. ...

Artikel 15

Exekutionstitlar

Certifikat utställda av Ifadap utgör exekutionstitlar. ...

Decreto-Lei n.º 4/2015 de 7 de janeiro – Aprova o Código do Procedimento Administrativo (lagdekret nr 4/2015 av den 7 januari 2015 om godkännande av förvaltningsprocesslagen)

Artikel 163

Rättsakter som kan ogiltigförklaras och bestämmelser om ogiltigförklaring

- 1- Förvaltningsbeslut som strider mot de principer eller andra rättsnormer som är tillämpliga och för vilka det inte föreskrivs någon annan påföljd vid åsidosättande.
- 2- Den rättsakt som kan ogiltigförklaras har rättsverkningar som kan upphävas retroaktivt om rättsakten ogiltigförklaras genom ett avgörande av förvaltningsdomstol eller av myndigheten själv.
- 3- De rättsakter som kan ogiltigförklaras kan överklagas till myndigheten själv eller till behörig förvaltningsdomstol inom de tidsfrister som föreskrivs i lag. ...

Artikel 179

”Fullgörande av penningförpliktelser

1- Om kontantförmåner, i enlighet med en administrativ åtgärd, ska betalas ut till en offentlig juridisk person eller på anmodan av en sådan person ska, i avsaknad av frivillig betalning inom den föreskrivna fristen, skatteindrivningsförfarandet tillämpas, i enlighet med bestämmelserna i lagstiftningen om skatteförfarandet.

För tillämpningen av bestämmelserna i föregående punkt ska det behöriga organet, i enlighet med bestämmelser i lag, utfärda ett certifikat som ska utgöra exekutionstitel, som det ska överlämna till den behöriga avdelningen vid skattemyndigheten tillsammans med den administrativa akten.

Decreto-Lei n.º 214-G/2015 de 2 de outubro – Código do Processo nos Tribunais Administrativos (lagdekret nr 214-G/2015 av den 2 oktober 2015 om ordningen för förvaltningsdomstolar)

Artikel 58

Tidsfrister

1- Om inte annat föreskrivs i lag ska talan mot en rättsakt som är ogiltig (nullitet) inte vara underkastad någon tidsfrist, och talan mot rättsakter som kan ogiltigförklaras ska ske inom en frist på

- a) ett år, om rättsakten utfärdats av åklagarmyndigheten, eller
- b) tre månader, i övriga fall.

2- Om inte annat följer av artikel 59.4 ska de tidsfrister som anges i föregående punkt beräknas enligt artikel 279 i civillagen.

3- Efter utgången av den frist som anges i punkt 1 b ska talan vara tillåten

- a) i fall där det föreligger ett objektivt hinder, på de villkor som föreskrivs i civilprocesslagen,
- b) om det inom tre månader från den dag då felet upphörde, med iakttagande av den kontradiktoriska principen, kan visas att det i förevarande fall inte krävdes att en normalt aktsam medborgare inkom i rätt tid på grund av att myndighetens agerande har vilselett den berörda personen, eller
- c) när en försening ska anses vara ursäktlig, med hänsyn till de oklarheter som råder i de tillämpliga bestämmelserna eller med hänsyn till svårigheterna i förevarande fall vad gäller identifieringen av den rättsakt mot vilken talan kan väckas eller dess kvalificering som administrativ rättsakt eller norm, och det inte har förflutit ett år från den dag då rättsakten antogs eller offentliggjordes.

Decreto-Lei n.º 433/99 de 26 de outubro – Aprova o Código do Procedimento Administrativo (lagdekret nr 433/99 av den 26 oktober 1999 om godkännande av lagen om skatteförfarande och skatteprocess)

Artikel 148

Tillämpningsområdet för skatteindrivning

- 1- Skatteindrivningsförfarandet innefattar indrivning av följande skulder: ...
- 2- Skatteindrivningsförfarandet kan även, i de fall och på de villkor som uttryckligen anges i lagen, användas till att driva in
 - a) andra skulder gentemot staten och andra offentligrättsliga juridiska personer som ska betalas i enlighet med ett förvaltningsbeslut,
 - b) återbetalningar eller återkrav.

Artikel 204

Grunder för invändning mot verkställigheten

- 1- En invändning kan endast grundas på ett av följande skäl: ...
 - d) Preskription av skulden.

Kort redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet

- 1 Den 13 februari 2002 ingicks ett avtal mellan Ifadap och LM om beviljande av stöd enligt AGRO/Åtgärd 5: Förebyggande och återupprättande av potentialen för jordbruksproduktion, medfinansierad av EUGFJ.
- 2 Den 15 februari 2002 upprättades ett skriftligt avtal mellan ABISTRAL Construções e Terraplanagens, Lda. och LM.
- 3 Den 26 februari 2006 delgavs LM, genom rekommenderad försändelse med mottagningsbevis, information om att det efter en rad kontroller hade konstaterats att den tillämpliga lagstiftningen hade åsidosatts, vilket innebar att vissa poster inte var stödberättigande. Det gällde kostnader för arbete utfört av LM:s make, kostnader för återanvändning av sten från rivningsarbeten, på grund av brist på styrkande handlingar, och betalningarna till ABISTRAL, eftersom det inte getts in några bankintyg som utvisade att checkarna i fråga faktiskt lösts in och att utbetalning således faktiskt skett. Enligt lag hade LM tio dagar på sig att yttra sig, varefter justeringen av stödet skulle träda i kraft.
- 4 Mottagningsbeviset undertecknades av LM den 1 mars 2006.
- 5 Den 17 mars 2006 fick Ifadap svar från LM.

- 6 Ifap sände en skrivelse till LM med följande lydelse: ”När utredningsskedet av förvaltningsförfarandet är avslutat ska det slutliga beslutet fattas på följande sätt och med följande motivering: Ansökan till ovannämnda projekt godkändes den 20 december 2001 och avtalet om beviljande av stöd ingicks den 7 mars 2002 för ett investeringsbelopp på 145 080,36 euro, varav 108 810,27 euro i stöd. Till följd av revisionen av projektet, underrättades LM genom skrivelse av den 23 februari 2006 om de överträdelser av den lagstiftning som var tillämplig på åtgärd 5 av AGRO-programmet som hade konstaterats vid fysiska kontroller och räkenskapsrevisioner och följaktligen om att de kostnader som nämndes i den skrivelsen inte var stödberättigande. Som svar mottogs den 17 mars 2006 skrivelsen ...”
- 7 Den 23 mars 2011 sände Ifap en anmodan till LM om frivillig betalning av det belopp som avses i föregående punkt.
- 8 Skattemyndigheten i Porto 1 inledde den 8 augusti 2012 ett skatteindrivningsförfarande avseende en skuld på 29 917,67 euro som härrörde från stöd som mottagits otillbörligt inom ramen för det operativa programmet POAGRO.

Parternas huvudsakliga argument i det nationella målet

- 1 Ifap gjorde gällande att det i det aktuella skatteindrivningsförfarandet först den 30 april 2010 fattade det förvaltningsbeslut som ålade LM att betala 29 917,67 euro till Ifap (skillnaden mellan stödets ursprungliga storlek och beloppet efter det att icke stödberättigande utgifter utesluts) och att preskriptionstiden kunde börja löpa först från detta datum.
- 2 Ifap gjorde även gällande att Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Förvaltningsdomstolen i Porto, nedan kallad TAFP) saknar behörighet, eftersom talan materiellt inte ska prövas av förvaltningsdomstol, då preskriptionsfrågan avser utredning, bedömning och fastställande av de faktiska omständigheterna kring rättsenligheten av hur Ifaps fordran uppkom, ändrades och/eller upphävdes.
- 3 I sin dom har TAFP, vid tillämpningen av artikel 3 i förordning nr 2988/95, felaktigt blandat ihop preskriptionstiden för att vidta rättsliga åtgärder (som anges i den bestämmelsen) med preskription av fordran (på vilken denna artikel inte är tillämplig).
- 4 TAFP har bedömt bevisningen felaktigt genom att i den överklagade domen underlåta att utreda, bedöma och avgöra de faktiska omständigheterna av betydelse för preskriptionsfrågan, bland annat det datum då LM i förvaltningsförfarandet skulle ha styrkt den påstådda betalningen för ”återanvändning av stenar”, och genom att i den domen fastställa den dag då avtalet om tillhandahållande av varor och/eller tjänster ingicks mellan LM och ABISTRAL LDA (den 15 februari 2002) som den tidpunkt då preskriptionsfristen för ”den skuld som indrivningen avser” började löpa, vilket gällde skulden till

Ifap, vilken vid den tidpunkten ännu inte uppkommit (den uppkom först genom den administrativa rättsakt som verkställigheten avsåg, vilken tillkom den 30 april 2010).

- 5 LM anser att domstolen var materiellt behörig och att preskriptionstiden för att vidta åtgärder i enlighet med praxis från Europeiska unionens domstol förordning nr 2988/95 är tillämplig även vad gäller preskription av skulden. Den fristen är fyra år från det att överträdelsen begicks, det vill säga senast den dag då en frist som är lika med den dubbla preskriptionstiden löpte ut utan att den behöriga myndigheten beslutat om någon sanktion.
- 6 Den fristen följer av att EU-domstolen och Supremo Tribunal Administrativo (Högsta förvaltningsdomstolen) funnit att det i nationell rätt inte finns någon särskilt föreskriven frist för detta fall och att fristen enligt artikel 3.1 i nämnda förordning således är tillämplig.
- 7 Överträdelsen begicks den 15 februari 2002, men det var först den 1 mars 2006 som LM delgavs information om den och den 30 april 2010 som slutligt beslut meddelades i det administrativa förfarandet.

Kort redogörelse för grunden till begäran om förhandsavgörande

- 1 Ifap har först tagit upp frågan huruvida skattedomstolarna kan, i mål om bestridande av skatteindrivning, pröva preskription av återkrav enligt artikel 3.1 i förordning nr 2988/95. Enligt Ifap är det här fråga om en skuld av förvaltningsrättslig snarare än skatterättslig art, och för att avgöra om skattedomstolen är behörig måste man för det första veta om rättsmedlet bestridande av skatteindrivning är det riktiga rättsmedlet för att säkerställa rättsskyddet i detta fall.
- 2 LM begärde att TAFP skulle pröva huruvida indrivningen mot LM var rättsenlig, med tanke på att den påstods vara rättsstridig till följd av konstaterad preskription. Den rättsakt som ålade återbetalning av det finansiella stödet (och som således tjänar som exekutionstitel) uppkom den 23 juni 2011, det vill säga efter det att mer än åtta år hade förflutit från det datum då oegentligheterna vid fullgörandet av avtalet påstods ha ägt rum, den 15 februari 2002, till vilket tillkommer den omständigheten att Ifap underrättades om oegentligheten först den 1 mars 2006, det vill säga fyra år efter det att oegentligheten hade ägt rum.
- 3 Även om en exekutionsgäldenär som inte har bestritt beslutet om återbetalning av stödet till följd av oegentligheter kan åberopa preskription som hinder för skatteindrivning, uppkommer frågan vilken frist som ska beaktas: Är det tidsfristen på fyra år från det att oegentligheten begicks (artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95) som gäller, eller ska man, om den fristen inte är absolut och den domstol som prövar bestridandet av indrivningen inte är behörig att pröva den administrativa frågan, räkna fristen på åtta år från det att oegentligheten begicks (artikel 3.1 tredje stycket i förordning nr 2988/95)? Vad beträffar

verkställighet av ett förvaltningsbeslut om återbetalning av belopp som felaktigt betalats ut (verkställighet av en administrativ rättsakt), ska då till fristen på åtta år för att vidta åtgärden läggas till de tre år som myndigheten förfogar över för att verkställa beslutet, vilket skulle innebära att skyldigheten preskriberas efter sammanlagt elva år från det att oegentligheten begicks (artikel 3.2 i förordning nr 2988/95)?

- 4 EU-domstolen har upprepat sin tolkning att artikel 3.1 är tillämplig såväl på administrativa åtgärder som administrativa sanktioner (se, för ett liknande resonemang, domarna C-278/02, *Handlbauer* (EU:C:2004:388), C-278/07-C-280/07, *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl.*, (EU:C:2009:38), C-341/13, *Cruz & Companhia* (EU:C:2014:2230), C-52/14, *Pfeifer & Langen* (EU:C:2015:381), C-131/10, *Corman* (EU:C:2010:825), C-584/15, *Glencore Céréales France* (EU:C:2017:160), C-59/14, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und export* (EU:C:2015:660), C-383/14, *Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)* (EU:C:2015:541) m.fl.). Även enligt fast praxis från Supremo Tribunal Administrativo är preskriptionsfristen i det förfarande som föreskrivs i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95, som syftar till att sanktioner ska åläggas och oriktiga gemenskapsstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken återkrävas, fyra år, räknat från tidpunkten för den handling eller underlåtenhet som utgjorde en överträdelse av unionsrätten liksom för skadan för unionens budget, vilket betyder att fristen alltid börjar löpa senast den dagen för de faktiska omständigheterna, med möjlighet till förlängning upp till åtta år. Staterna har ytterligare tre år på sig efter det att rättsakten om återkrav eller sanktioner har antagits att verkställa beslutet. Det framgår således att staten kan ha upp till elva år på sig att driva in det felaktigt utbetalda beloppet, förutsatt att den på ett giltigt sätt delger den rättsakt som ligger till grund för återkravet inom åtta år från det att oegentligheten begicks.
- 5 Enligt portugisisk nationell rätt är preskriptionstiden för att vidta åtgärder enligt artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 en fråga som LM borde ha tagit upp när talan väcktes mot den slutliga rättsakten i förfarandet. Denne kan inte, som invändning mot skatteindrivningen, hävda att exekutionstiteln är rättsstridig på grund av preskription av förfarandet för kontroll av oegentligheter, som ledde fram till beslutet om återkrav av stödet.
- 6 Problemet uppkommer eftersom det för unionsrätten i praktiken tycks sakna betydelse att det görs åtskillnad mellan preskription av möjligheten att inleda ett förfarande och preskription av skulden, genom att det föreskrivs en frist för återkrav av det rättsstridigt beviljade stödet, en frist som när den väl har löpt ut tycks förhindra verkställighet.
- 7 Det ska således prövas huruvida de nationella bestämmelserna, av vilka det följer att förvaltningsdomstolen saknar behörighet att pröva den preskription som föreskrivs i EU-förordningen och att det saknas grund för invändningen mot verkställigheten, är förenliga med unionsrätten och särskilt om de strider mot artikel 3 i förordning nr 2988/95.

(Den hänskjutande domstolen ställer även två frågor (III och IV) för det fall att tolkningsfrågorna (I och II) besvaras nekande, vilka dock inte återges i själva beslutsdelen i begäran om förhandsavgörande.

III. Ska den frist på tre år som föreskrivs i artikel 3.2 i förordning nr 2988/95 betraktas som en preskriptionsfrist för den skuld som uppkommit till följd av den rättsakt som föreskriver att felaktigt uppburna belopp ska återbetalas vid oegentligheter i finansieringen? Ska den fristen räknas från och med den dag då rättsakten antogs?

IV. Utgör artikel 3 i förordning nr 2988/95 hinder för en lösning i nationell rätt enligt vilken preskriptionstiden på tre år för den skuld som uppkommit till följd av den rättsakt som föreskriver att felaktigt uppburna belopp ska återbetalas vid oegentligheter i finansieringen beräknas från den dag då rättsakten antogs och bryts vid delgivning av beslut om indrivning av beloppen och upphör att löpa så länge det inte finns ett slutligt eller preliminärt domstolsavgörande som avslutar förfarandet, i fall av klagomål, bestridande, överklagande eller invändning, där hinder för indrivning av skulden provas?

ARBETSDOKUMENT