

Sag C-448/20

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

22. september 2020

Forelæggende ret:

Supremo Tribunal Administrativo (Portugal)

Afgørelse af:

1. juli 2020

Appellant:

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP)

Indstævnte:

BD

Autoridade Tributaria e Aduaneira

Hovedsagens genstand

Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse er fremsat i forbindelse med behandlingen af en sag mellem Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P. (instituttet for finansiering af landbrug og fiskeri, herefter »IFAP«) og BD, hvor førstnævnte har appelleret den dom, hvorved indstævnte på grundlag af udløbet af den fireårige forældelsesfrist har fået medhold i sin [retslige] indsigelse mod den procedure, som appellanten havde indledt mod indstævnte med henblik på tvangsfuldbyrdelse af gældskrav for uretmæssigt modtaget støtte i henhold til det operationelle program – AGRIS-foranstaltningen.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

I den foreliggende sag skal det afgøres, om en [retslig] indsigelse i forbindelse med en tvangsfuldbyrdesprocedure udgør et passende retsmiddel til at afgøre, om procedurerne for tilbagebetaling af den finansielle støtte, der er modtaget med urette, er forældede, og i bekræftende fald, hvilken frist og hvilke beregningsregler der finder anvendelse, henset til bestemmelserne i artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser.

Præjudicielle spørgsmål

I. Er artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 til hinder for en national bestemmelse, der pålægger tilskudsmodtageren at anlægge sag ved den kompetente domstol til prøvelse af den afgørelse, hvorved der træffes bestemmelse om tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette som følge af en uregelmæssighed, idet en sådan afgørelse i modsat fald ville blive endelig, hvis der ikke blev anlagt sag inden for den fastsatte frist (dvs. når modtageren ikke inden for den fastsatte frist har gjort brug af sin indsigelsesret i henhold til national ret), og der ville kunne kræves tilbagebetaling af det uretmæssigt udbetalte beløb i overensstemmelse med de regler og frister, der er fastsat i national lovgivning?

II. Er artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 til hinder for en national bestemmelse, hvorefter en tilskudsmodtager ikke kan påberåbe sig, at fristen på fire eller otte år i forbindelse med en procedure for tvangsfuldbyrdelse, der er indledt mod denne, er udløbet, idet dette spørgsmål kun kan vurderes inden for rammerne af et søgsmål anlagt til prøvelse af afgørelsen om tilbagebetaling af beløb, der er opkrævet med urette på grundlag af en konstateret uregelmæssighed?

Anførte EU-retlige forskrifter

Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser: artikel 3.

Anførte nationale forskrifter

Decreto-Lei n. 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) (lovdekret nr. 163-A/2000 af 27. juli 2007 om fastsættelse af generelle gennemførelsesbestemmelser for det operationelle program for landbrug og udvikling af landdistrikter (POADR/programmet) og for den landbrugsmæssige

komponent af den tredje fællesskabsstøtterammes (QCA III) regionale operationelle programmer.

»Artikel 11

IFADAP's ensidige opsigelse eller ændring af kontrakten

1. IFADAP kan ensidigt opsig kontrakterne, såfremt støttemodtageren misligholder hvilken som helst af de forpligtelser, der påhviler denne, eller såfremt en af betingelserne for at yde støtten af grunde, der kan tilregnes støttemodtageren, ikke eller ikke længere er opfyldt.
2. I tilfælde af misligholdelse kan IFADAP ligeledes ensidigt ændre kontrakten, navnlig støttebeløbet, når dette er begrundet i de forhold, hvorunder projektet faktisk er blevet gennemført, eller manglende eller utilstrækkelig dokumentation.

Artikel 12

Tilbagebetaling af støtten og udgifter

1. Såfremt kontrakten ophæves af IFADAP, skal støttemodtageren tilbagebetale de modtagne støttebeløb med tillæg af lovbestemte renter fra det tidspunkt, hvor beløbene blev stillet til rådighed for støttemodtageren, uden at dette berører anvendelsen af andre i loven fastsatte sanktioner.
2. Den i det foregående stykke omhandlede tilbagebetaling skal ske inden for en frist på 15 dage fra meddelelsen om kontraktens ophævelse og skal udtrykkeligt meddeles modtageren.
3. Hvis modtageren ikke foretager tilbagebetaling inden for den frist, der er fastsat i det foregående stykke, pålægges der morarenter på 2% fra datoen for udløbet af nævnte frist og indtil den faktiske tilbagebetaling.
4. I det tilfælde, der er omhandlet i det foregående stykke, skal modtageren desuden betale IFADAP de beløb, der svarer til omkostningerne ved udenretlig inddrivelse af de skyldige beløb, og som beløber sig til 10% af den samlede værdi af de beløb, som modtageren har modtaget.
5. Bestemmelserne i de foregående stykker finder anvendelse i tilfælde af ensidig ændring af kontrakten, som afgør forpligtelsen til tilbagebetaling af de modtagne beløb, idet den i stk. 4 nævnte procentdel anvendes på det beløb, der skal tilbagebetales. [...]

Artikel 15

Tvangsfuldbyrdsesgrundlag

De af IFADAP udstedte gældsbeviser er tvangsfuldbyrdsesgrundlag. [...]

Decreto-Lei n. 4/2015 de 7 de janeiro — Aprova o Código do Procedimento Administrativo (lovdekret nr. 4/2015 af 7. januar 2015, der godkender kodeks for den administrative procedure)

»Artikel 163

Afgørelser, der kan annulleres, og den ordning, der skal annulleres

1. Forvaltningsafgørelser, der er vedtaget i strid med gældende principper eller retsregler, for hvilke der ikke er fastsat andre sanktioner, annulleres.
2. Den annullerbare afgørelse afføder retsvirkninger, som kan ophæves med tilbagevirkende kraft ved en afgørelse om annulation truffet af forvaltningsdomstolene eller ved en afgørelse om annulation truffet af administrationen selv.
3. Annullerbare afgørelser kan indbringes for myndigheden selv eller for de kompetente forvaltningsdomstole inden for de i loven fastsatte frister. [...]

Artikel 179

Opfyldelse af pengeforpligtelser

1. Når et beløb i henhold til en forvaltningsafgørelse skal betales til en offentligretlig juridisk person eller på dennes foranledning, medfører den manglende frivillig betaling af dette beløb inden for den fastsatte frist indledning af den procedure for tvangsfuldbyrdelse, der er fastsat i bestemmelserne om skatteproceduren.
2. Med henblik på anvendelsen af det foregående stykke udsteder den kompetente myndighed i overensstemmelse med loven en attest, der kan tvangsfuldbyrdes, og som fremsendes til den kompetente myndighed i skattemyndigheden sammen med sagsakterne vedrørende den administrative procedure.«

Decreto-Lei n. 214-G/2015, de 2 de outubro — Código do Processo nos Tribunais Administrativos (lovdekret nr. 214-G/2015 af 2. oktober 2015, lov om forvaltningsproces)

»Artikel 58

Frister

1. Medmindre andet er fastsat ved lov, er indgivelsen af en forvaltningsklage over ugyldige afgørelser ikke underlagt nogen frist, hvorimod adgangen til prøvelse af annullerbare afgørelser skal ske inden for følgende frister:
 - a) et år, når klagen er indgivet af Skatteministeriet

b) tre måneder i de øvrige tilfælde.

2. Med forbehold af artikel 59, stk. 4, beregnes de i det foregående stykke anførte frister i overensstemmelse med artikel 279 i civillovbogen.

3. Ved udløbet af fristen i stk. 1, litra b), kan sagen antages til realitetsbehandling:

a) såfremt der foreligger lovligt forfald i overensstemmelse med civilprocesretten

b) når det inden for en frist på tre måneder fra det tidspunkt, hvor fejlen er bragt til ophør, er godtgjort i overensstemmelse med princippet om kontradiktorisk procedure, at det i den foreliggende sag ikke kunne kræves af en bonus pater, at denne i god tid indgav klage over at være blevet vildledt af administrationen, eller

c) hvis forsinkelsen – når der ikke var forløbet et år efter datoen for afgørelsen eller dens offentliggørelse, når denne var obligatorisk – kunne anses for begrundet i de relevante reglers uklarhed eller de vanskeligheder, der i det konkrete tilfælde måtte være opstået med hensyn til at identificere den anfægtelige afgørelse eller prøve den som en administrativ afgørelse eller norm.«

Decreto-Lei n. 433/99 de 26 de outubro — Aprova o Código de Procedimento e de Processo Tributário (lovdekret nr. 433/99 af 26. oktober 1999 om lov om den administrative og retslig procedure i skattesager)

»Artikel 148

Tvangsfuldbyrdelsens anvendelsesområde

1. Proceduren for tvangsfuldbyrdelse har til formål at inddrive følgende gældsposter: [...]

2. I forbindelse med en tvangsinddrivelsesprocedure kan der i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, endvidere opkræves:

a) anden gæld til staten og andre offentligretlige juridiske personer, der skal betales i henhold til en forvaltningsafgørelse

b) refusioner eller tilbagebetalinger.

Artikel 204

Grundlag for indsigelsen mod tvangsfuldbyrdelse

1. Indsigelse mod tvangsinddrivelse kan kun baseres på følgende grunde: [...]

d) forældelse af den gæld, der er genstand for tvangsinddrivelsen.«

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 Ved afgørelse af 13. juli 2011 blev IFAP's beslutning om ensidig ophævelse af kontrakten om tildeling af støtte inden for rammerne af de operationelle programmer på regionalt plan AGRIS der var indgået den 20. april 2004, meddelt BD, og BD blev anmodet om at tilbagebetale det skyldige beløb.
- 2 Den 16. december 2015 indledte skattemyndigheden en procedure for tvangsfuldbyrdelse mod BD.
- 3 Den 21. december 2015 blev BD nævnt i sagen under »gældsattesten«. Den 31. maj 2006 konstaterede IFAP, at BD havde begået uregelmæssigheder i forbindelse med opfyldelsen af den kontrakt, som BD havde indgået med IFAP, ved uden tilladelse at ændre den investering, der var blevet godkendt, hvilket blev meddelt BD den 12. december 2006. Den 20. december 2006 indgav BD en klage.

De væsentlige argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 1 **IFAP** er af den opfattelse, at Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela (domstolen i forvaltnings- og skatteretlige sager i Mirandela) i sin dom af 16. april 2018 gav BD medhold i dennes indsigelse, som BD baserede på, at den administrative procedure var forældet, idet den blev sammenblandet med forældelsesfristen for gældsinddrivelsen. Denne var blevet konsolideret i retsordenen, da IFAP's endelige afgørelse ikke var blevet anfægtet ad rettens vej. Sagens forældelse burde være blevet gjort gældende for domstolen i forvaltnings- og skatteretlige sager, men det skete ikke.
- 2 Det beløb, som BD skylder IFAP i henhold til den endelige afgørelse, har grundlag i en forvaltningsafgørelse, der er vedtaget af et offentligt organ, som ikke er en del af skattemyndighederne, således at den frist på 20 år, der er fastsat i civillovbogen, finder anvendelse, når der ikke er fastsat en særlig frist i loven.
- 3 Det er endvidere gjort gældende, at den frist på fire år, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, og som finder anvendelse her, klart er overskredet, eftersom de påståede uregelmæssigheder blev begået før den 31. december 2004, og meddelelsen om opsigelse af kontrakten sammen med afgørelsen om tilbagebetaling af støtten først blev sendt den 13. september 2011.
- 4 Henset til datoen for udstedelsen af gældsattesten med henblik på inddrivelse af støttebeløbet og datoen for indledningen af proceduren for tvangsfuldbyrdelse, dvs. i december 2015, er den i denne bestemmelse fastsatte forældelsesfrist på otte år, som også finder anvendelse i den foreliggende sag, ligeledes udløbet.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 1 For det første rejser **IFAP** spørgsmålet om, hvorvidt domstolene i skatteretlige sager i forbindelse med en indsigelse mod en procedure for tvangsfuldbyrdelse har kendskab til den foreskrevne procedure for anmodning om tilbagebetaling, der er omhandlet i artikel 3, stk.1, i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95. Efter IFAP's opfattelse er dette en administrativ gæld, ikke en skattegæld, således at det for at afgøre, om domstolen i skatteretlige sager har kompetence, for det første er nødvendigt at afgøre, om det proceduremæssige grundlag for indsigelsen mod tvangsfuldbyrdelsen er tilstrækkeligt til at sikre adgangen til effektive retsmidler i den foreliggende sag.
- 2 **BD** har anmodet Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela om at tage stilling til lovligheden af den tvangsinddrivelse, som er foranstaltet imod BD, idet denne anser inddrivelsen for ulovlig på grund af forældelse. Således blev **den afgørelse, hvorved støtten kræves tilbagebetalt** (og som følgelig udgør grundlaget for tvangsfuldbyrdelse), **vedtaget den 13. juli 2011**, dvs. da der var forløbet en periode på fire år regnet fra den dato, hvor IFAP havde opdaget uregelmæssigheder i opfyldelsen af kontrakten (**31. maj 2006**).
- 3 Selv om man antager, at debitor, som ikke har påklaget den afgørelse, hvorved denne forpligtes til at tilbagebetale støtten pga. uregelmæssigheder, kunne påberåbe sig en forældelsesfrist for tvangsfuldbyrdelse, opstår spørgsmålet om, hvilken forældelsesfrist, der skal anvendes: skal det være **fristen på fire år fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden fandt sted** (artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95), skal det – givet, at denne frist ikke er absolut, og da den dommer, for hvem indsigelsen mod tvangsfuldbyrdelsen er indbragt, ikke har kompetence til at træffe afgørelse om det administrative spørgsmål – i stedet være **fristen på otte år fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden fandt sted** (artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 2988/95), eller skal – for så vidt angår fuldbyrdelsen af en forvaltningsafgørelse, der kræver tilbagebetaling af uretmæssigt udbetalte beløb (fuldbyrdelse af forvaltningsafgørelsen) – der til den frist på otte år, der er fastsat for gennemførelsen af foranstaltningen, lægges de tre år til, som administrationen er om at fuldbyrde afgørelsen, således at den samlede forældelse bør beløbe sig til **en frist på elleve år regnet fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden fandt sted** (artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2988/95).
- 4 **Domstolen** har ved flere lejligheder fastslået, at artikel 3, stk. 1, gælder for både administrative foranstaltninger og sanktioner (jf. i denne henseende dom Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, **Josef Vosding Schlacht-, Kühl - und Zerlegebetrieb m.fl., C-278/07 til C-280/07, EU:C:2009:38**, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, Glencore Céréales France, C-584/15, EU:C:2017:160, Ernst Kollmer Fleischimport und eksport, C-59/14, EU:C:2015:660, Établissement nationale des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), C-383/14, EU:C:2015:541, osv.). Det er ligeledes ubestridt i Supremo Tribunal Administrativo praksis, at forældelsesfristen for proceduren i

artikel 3, stk. 1, i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95, som vedrører pålæggelse af sanktioner og tilbagebetaling af EU-støtte, der er modtaget uretmæssigt inden for den fælles landbrugspolitik, er fire år at regne fra det tidspunkt, hvor den handling eller undladelse, der udgør en overtrædelse af EU-retten og har været til skade for EU-budgettet, er indtrådt, og at fristen under alle omstændigheder begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor begivenhederne i sidste ende indtrådte, med mulighed for at udvide fristen op til et maksimum på otte år. Medlemsstaterne har yderligere tre år efter vedtagelsen af den afgørelse, hvorved der kræves tilbagebetaling af støtten, eller sanktionen pålægges, til at fuldbyrde afgørelsen. Staten synes således at have en frist på op til 11 år til at foretage tvangsinddrivelse af det uretmæssigt udbetalte beløb på betingelse af, at den gyldigt giver meddelelse om den afgørelse, hvorved der kræves tilbagebetaling, senest otte år efter, at uregelmæssigheden fandt sted.

- 5 I henhold til **portugisisk ret** burde BD have påberåbt sig forældelsen af den procedure, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95, ved at anlægge en sag til prøvelse af den forvaltningsafgørelse, som afsluttede sagen, uden at en indsigelse imod lovligheden af tvangsfuldbyrdelsen kunne undersøges som følge af den påståede forældelse af proceduren til konstatering af uregelmæssigheden, som førte til vedtagelsen af den afgørelse, hvorved der blev krævet tilbagebetaling af tilskuddet.
- 6 Det skal derfor afgøres, om de nationale regler, hvoraf det synes at følge, at domstolen i forvaltnings- og skatteretlige sager ikke har kompetence til at påkende den forældelse, der er fastsat i EU-forordningen, og at der ikke er grundlag for at modsætte sig tvangsinddrivelsen, er i overensstemmelse med EU-retten, og navnlig om de tilsidesætter bestemmelserne i artikel 3 i forordning nr. 2988/95.

[Såfremt de ovennævnte præjudicielle spørgsmål besvares benægtende (I og II), har den forelæggende ret stillet yderligere to spørgsmål (III og IV), som ikke fremgår af afgørelsens konklusion:

III. Skal den frist på tre år, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2988/95, anses for at være forældelsesfristen for den gæld, der følger af en afgørelse, hvorved der kræves tilbagebetaling af beløb, som er modtaget med urette på grund af uregelmæssigheder ved finansieringen? Begynder denne frist at løbe fra datoen for vedtagelsen af den pågældende afgørelse?

IV. Er artikel 3 i forordning nr. 2988/95 [til hinder for] nationale bestemmelser, hvorefter den frist på tre år, der er fastsat for forældelse af den gæld, der opstår ved afgørelsen om tilbagebetaling af beløb, der er modtaget med urette som følge af uregelmæssigheder ved finansieringen, skal begynde at løbe fra datoen for vedtagelsen af denne afgørelse og skal afbrydes ved meddelelse om indledning af en procedure for tvangsinddrivelse af disse beløb, idet den suspenderes, indtil der i tilfælde af klage, anfægtelse, appel eller indsigelse er truffet en endelig afgørelse, der afslutter sagen, når de fastlægger suspensionen af gældsinddrivelsen?]