

Sag C-447/20**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)

Indstævnt:

LM

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 LM, 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 AGRO.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

I den foreliggende sag skal det afgøres, om en [retslig] indsigelse i forbindelse med en tvangsfuldbyrdsprocedure 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 tvangsinddrivelse, 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 Den 13. februar 2002 indgik IFADAP (IFAP's forgænger) og LM en kontrakt om tildeling af støtte inden for rammerne af programmet AGRO/Foranstaltning 5 forebyggelse og genoprettelse af landbrugsproduktionskapaciteten, der medfinansieres af EUGFL.

- 2 Den 15. februar 2002 indgik ABISTRAL – Construções e Terraplanagens, L.^{da} og LM en skriftlig aftale.
- 3 Den 26. februar 2006 blev det meddelt LM ved rekommanderet brev med kvittering for modtagelse, at der på grundlag af en række kontroller var konstateret en overtrædelse af de gældende regler med det resultat, at visse beløb, der vedrører nærmere bestemte regnskabsposter, blev betragtet som ikke-støtteberettigede. Disse omfattede lønomkostninger til LM's ægtefælle, omkostninger til genvinding af materialer fra nedrivning, som ikke var bevist, og betalinger til ABISTRAL, idet LM ikke havde indgivet noget bankdokument, der beviste den faktiske diskontering af checkene, hvorfor den faktiske betaling ikke var bevist. I henhold til loven havde LM 10 dage til at svare herpå, hvorefter justeringen af tilskuddet ville blive foretaget.
- 4 LM underskrev kvitteringen for modtagelsen den 1. marts 2006.
- 5 IFADAP modtog LM's svar den 17. marts 2006.
- 6 IFAP sendte LM en meddelelse med følgende ordlyd: »[...] Idet undersøgelsesfasen for den administrative procedure er tilendebragt [...] er der grundlag for at træffe en endelig afgørelse, [...] i henhold til betingelserne og med de nedenfor anførte begrundelser: Den 20. december 2001 blev ansøgningen om ovennævnte projekt godkendt [...] og den 7. marts 2002 blev kontrakten om ydelse af støtte indgået, med en samlet investering på 145 080,36 EUR, svarende til et tilskud på 108 810,27 EUR. Efter den revision, der blev foretaget vedrørende projektet, blev [LM] ved meddelelse [...] af 23. februar 2006 underrettet om overtrædelsen af lovgivningen vedrørende AGRO-programmets foranstaltning 5, som var konstateret i forbindelse med fysisk og regnskabsmæssig kontrol, og følgelig om, at det ikke var muligt at godkende de udgifter, der var omhandlet i nævnte anmeldelse. Vi modtog Deres svarskrivelse den 17. marts 2006 [...]«.
- 7 Den 23. juni 2011 fremsendte IFAP en frivillig betalingsskrivelse til LM vedrørende det beløb, der er nævnt i den foregående præmis.
- 8 Den 8. august 2012 indledte Serviço de Finanças do Porto 1 (skattekontoret i Porto 1) en procedure med henblik på tvangsfuldbyrdelse af gældskrav, der var opstået som følge af uberettiget modtagelse af støtte inden for rammerne af det operationelle program POAGRO for et beløb på 29 917,67 EUR.

De væsentlige argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 1 **IFAP** har for så vidt angår den omtvistede tvangsfuldbyrdelse gjort gældende, at IFAP først den 30. april 2010 traf den administrative afgørelse, i medfør af hvilken LM (indsigeren) var forpligtet til at betale selskabet 29 917,67 EUR (forskellen mellem det oprindelige støttebeløb og støttebeløbet efter fradrag af de ikke-støtteberettigede udgifter), således at forældelsesfristen først kunne begynde at løbe fra denne dato.

- 2 Endvidere har IFAP gjort gældende, at Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (domstolen i forvaltnings- og skatteretlige sager i Porto, afdelingen for forvaltningsretlige sager), eftersom forældelsen vedrører undersøgelsen, vurderingen og konstateringen af de faktiske omstændigheder for så vidt angår lovligheden af stiftelsen, ændringen eller ophøret af IFAP's fordring.
- 3 I sin afgørelse har Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto begået en fejl ved med henblik på anvendelsen af artikel 3 i forordning nr. 2988/95 at sammenblende forældelsesfristen for retsforfølgning (fastsat i denne artikel) med forældelse af fordringen/gælden (som denne artikel ikke finder anvendelse på).
- 4 Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto begik nemlig en fejl ved bevisbedømmelsen ved i den påklagede afgørelse at undlade at undersøge, vurdere og fastlægge de relevante omstændigheder i forbindelse med forældelse, navnlig i forhold til det tidspunkt, hvor LM under den administrative procedure burde have dokumenteret den påståede betaling for »genvinding af materiel«, og ved i denne afgørelse at fastsætte datoen for indgåelsen af kontrakten om levering af varer og tjenesteydelser mellem LM og ABISTRAL L.^{da} (den 15. februar 2002) som begyndelsestidspunktet for beregningen af fristen for »gælden omfattet af tvangsfuldbyrdelsen«, svarende til fordringen i IFAP's favør, som pr. den dato endnu ikke formelt var oprettet (hvilket ikke skete før vedtagelsen af forvaltningsafgørelsen om iværksættelse af tvangsinddrivelsen, dvs. den 30. april 2010).
- 5 **LM** er af den opfattelse, at retten havde saglig kompetence, og at forældelsesfristen i henhold til Den Europæiske Unions Domstols praksis vedrørende bestemmelserne i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 finder anvendelse på forældelsesfristen for den gæld, der er genstand for tvangsinddrivelsen, dvs. fire år fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden fandt sted, som senest udløber den dag, hvor en frist, der er dobbelt så lang som forældelsesfristen, udløber, uden at den kompetente myndighed har pådømt nogen sanktion.
- 6 Denne frist finder anvendelse, eftersom såvel Domstolen som Supremo Tribunal Administrativo (STA) er af den opfattelse, at national ret ikke fastsætter nogen specifik frist i denne henseende, således at fristen i forordningens artikel 3, stk. 1, finder anvendelse.
- 7 Overtrædelsen blev begået den 15. februar 2002, men blev først meddelt LM den 1. marts 2006, og først den 30. april 2010 blev der vedtaget en endelig afgørelse under den administrative procedure.

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 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 **LM** har anmodet Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto om at tage stilling til lovligheden af den tvangsinddrivelse, som er foranstaltet imod LM, idet denne anser inddrivelsen for ulovlig på grund af forældelse. Således blev **den afgørelse, hvorved støtten kræves tilbagebetalt** (og som følgelig udgør grundlag for tvangsfuldbyrdelse), **vedtaget den 23. juni 2011**, dvs. *mere end otte år efter* den dato, hvor uregelmæssighederne angiveligt fandt sted i forbindelse med opfyldelsen af kontrakten den **15. februar 2002**, og IFAP sendte først meddelelse om den nævnte uregelmæssighed den **1. marts 2006**, dvs. fire år efter, at uregelmæssigheden fandt sted.
- 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 LM 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 Problemet opstår, fordi forskellen mellem forældelse af proceduren og forældelse af gælden i henhold til EU-retten i praksis er uden relevans, og fordi den fastsætter en frist for tilbagebetaling af den ulovligt ydede støtte, som, når den er udløbet, synes at forhindre, at kravet kan gøres gældende.
- 7 Det skal derfor afgøres, om de nationale regler, hvoraf det synes at følge, at forvaltningsdomstolen ikke har kompetence til at påkende den forældelse, der er fastsat i EU-forordningen, og at der ikke er grundlag for at modsætte sig tvangsfuldbyrdelse, 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?]

ARBEJDSDOKUMENT