Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a opta)

19 decembrie 2024*

„Trimitere preliminară – Politica comună în domeniul pescuitului – Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM) – Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 – Articolul 69 – Noțiunea de «cheltuială eligibilă» – Articolele 4 și 125 – Regulamentul (UE) nr. 508/2014 – Articolul 48 alineatul (1) litera (c) – Modernizarea unei unități de acvacultură – Regulamentul (UE/Euratom) 2018/1046 – Articolul 33 – Principiul bunei gestiuni financiare – Contribuție în natură sub forma unui teren și a unor construcții situate pe acest teren – Legătură directă între contribuția în natură și operațiunea finanțată”

În cauza C-392/23,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Curtea de Apel Bacău (România), prin decizia din 20 aprilie 2023, primită de Curte la 27 iunie 2023, în procedura

Rustrans SRL

împotriva

Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru POPAM,

CURTEA (Camera a opta),

compusă din doamna M. L. Arastey Sahún, președintă a Camerei a cincea, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a opta, și domnii N. Jääskinen și M. Gavalec (raportor), judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru POPAM, de F. I. Barbu, în calitate de agent;

– pentru guvernul român, de R. Antonie, M. Chicu și E. Gane, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: româna.

– pentru Comisia Europeană, de J. Hradil, C. Perrin și L. Radu Bouyon, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 48 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul (UE) nr. 508/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 mai 2014 privind Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 2328/2003, (CE) nr. 861/2006, (CE) nr. 1198/2006 și (CE) nr. 791/2007 ale Consiliului și a Regulamentului (UE) nr. 1255/2011 al Parlamentului European și al Consiliului (JO 2014, L 149, p. 1), a articolelor 4, 69 și 125 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO 2013, L 347, p. 320, rectificare în JO 2016, L 200, p. 140), precum și a articolului 33 din Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Rustrans SRL, pe de o parte, și Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru [Programul Operațional pentru Pescuit și Afaceri Maritime (POPAM)] (denumită în continuare „Autoritatea de Management pentru Programul «Pescuit și afaceri maritime»”), pe de altă parte, în legătură cu legalitatea unui act administrativ prin care acesta a constatat existența unor nereguli ce afectau proiectul de finanțare de care a beneficiat Rustrans și a redus cuantumul ajutorului financiar acordat acesteia prin stabilirea unei creanțe bugetare.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Regulamentul nr. 1303/2013

3 Articolul 4 din Regulamentul nr. 1303/2013, intitulat „Principii generale”, prevede la alineatul (8):

„Comisia și statele membre respectă principiul bunei gestiuni financiare […].”

4 Articolul 65 din acest regulament, intitulat „Eligibilitatea”, prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) Eligibilitatea cheltuielilor se stabilește pe baza normelor naționale, cu excepția cazului în care există norme specifice în cadrul sau în temeiul prezentului regulament sau în normele specifice fondurilor.

(2) Cheltuielile sunt eligibile pentru o contribuție din partea [fondurilor structurale și de investiții europene, denumite în continuare «fondurile ESI»)] dacă au fost suportate de un beneficiar și plătite între data transmiterii programului către Comisie sau data de 1 ianuarie 2014, oricare dintre aceste date este mai apropiată, și 31 decembrie 2023. În plus, cheltuielile sunt eligibile pentru contribuții din [Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR)] numai dacă ajutorul relevant este plătit efectiv de către agenția de plăți în perioada 1 ianuarie 2014-31 decembrie 2023.”

5 Articolul 67 din regulamentul menționat, intitulat „Tipuri de granturi și de asistență rambursabilă”, prevede la alineatul (1):

„Granturile și asistența rambursabilă pot lua oricare din următoarele forme:

(a) rambursarea costurilor eligibile suportate și plătite efectiv împreună cu, după caz, contribuții în natură și cheltuieli de amortizare;

[…]”

6 Potrivit articolului 69 din același regulament, intitulat „Norme specifice de eligibilitate pentru granturi și pentru asistența rambursabilă”:

„(1) Contribuțiile în natură sub forma prestării de lucrări, furnizării de bunuri, servicii, terenuri și imobile pentru care nu au fost efectuate plăți în numerar justificate de facturi sau documente cu valoare justificativă echivalentă pot constitui cheltuieli eligibile cu condiția ca astfel să prevadă normele de eligibilitate ale fondurilor ESI și ale programului și să fie îndeplinite următoarele criterii:

(a) contribuția publică destinată unei operațiuni care include contribuții în natură nu depășește valoarea totală a cheltuielilor eligibile, cu excepția contribuțiilor în natură, la încheierea operațiunii;

(b) valoarea atribuită contribuțiilor în natură nu depășește costurile în general acceptate pe piața în cauză;

(c) valoarea și aplicarea contribuției poate face obiectul unei evaluări și al unei verificări independente;

(d) în cazul furnizării de terenuri sau imobile, se poate face o plată în numerar în vederea unui contract de închiriere la o valoare nominală pe an care să nu depășească o unitate monetară a statului membru respectiv;

(e) în cazul contribuțiilor în natură sub formă de muncă neremunerată, valoarea muncii este determinată luând în considerare timpul consacrat verificat și rata remunerației pentru o muncă echivalentă.

Valoarea terenului sau a bunului imobiliar menționate la prezentul alineat primul paragraf litera (d) se certifică de un expert independent calificat sau de un organism oficial autorizat în mod corespunzător și nu depășește limita prevăzută la alineatul (3) litera (b).

[…]

(3) Următoarele costuri nu sunt eligibile pentru o contribuție din partea fondurilor ESI și din suma de sprijin transferată de la Fondul de coeziune la [Mecanismul pentru Interconectarea Europei] astfel cum se prevede la articolul 92 alineatul (6):

[…]

(b) achiziționarea de terenuri neconstruite și de terenuri construite cu o sumă mai mare de 10 % din cheltuielile totale eligibile ale operațiunii în cauză. În cazul siturilor abandonate și al siturilor utilizate anterior pentru activități industriale care conțin clădiri, această limită se majorează la 15 %. În cazuri excepționale și justificate corespunzător, această limită poate fi majorată peste procentajele respective indicate mai sus pentru operațiunile privind protecția mediului;

[…]”

7 Articolul 125 din Regulamentul nr. 1303/2013, intitulat „Funcțiile autorității de management”, prevede la alineatele (1) și (3):

„(1) Autoritatea de management este responsabilă de gestionarea programului operațional în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare.

[…]

(3) În ceea ce privește selectarea operațiunilor, autoritatea de management:

(a) elaborează și, după aprobare, aplică proceduri de selecție adecvate și criterii care:
(i) asigură faptul că operațiunile contribuie la îndeplinirea obiectivelor specifice și a rezultatelor din cadrul priorității în cauză;
(ii) sunt nediscriminatorii și transparente;
(iii) iau în considerare principiile generale stabilite la articolele 7 și 8;

(b) garantează că o operațiune selectată intră în domeniul de aplicare al fondului sau al fondurilor în cauză și poate fi încadrată într-o categorie de intervenție sau, în cazul FEPAM, într-o măsură identificată în prioritatea sau prioritățile programului operațional;

[…]”

Regulamentul nr. 508/2014

8 Articolul 48 din Regulamentul nr. 508/2014, intitulat „Investiții productive în acvacultură”, prevede la alineatul (1):

„FEPAM poate sprijini:

[…]

(c) modernizarea unităților de acvacultură, inclusiv îmbunătățirea condițiilor de lucru și de siguranță a lucrătorilor din domeniul acvaculturii.

[…]”

Regulamentul 2018/1046

9 Articolul 2 din Regulamentul nr. 2018/1046, intitulat „Definiții”, prevedea:

„În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

[…]

59. «bună gestiune financiară» înseamnă execuția bugetului în conformitate cu principiile economiei, eficienței și eficacității;

[…]”

10 Articolul 33 din acest regulament, intitulat „Performanța și principiile economiei, eficienței și eficacității”, prevedea la alineatul (1):

„Creditele se utilizează în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare și, prin urmare, se execută cu respectarea următoarelor principii:

(a) principiul economiei, care prevede ca resursele utilizate de instituția Uniunii în cauză pentru a-și desfășura activitățile să fie puse la dispoziție în timp util, în cantitatea și la calitatea adecvate și la cel mai bun preț;

(b) principiul eficienței, care se referă la raportul optim dintre resursele utilizate, activitățile întreprinse și îndeplinirea obiectivelor;

(c) principiul eficacității, care se referă la gradul de îndeplinire a obiectivelor urmărite prin activitățile întreprinse.”

11 Articolul 36 din regulamentul menționat, intitulat „Controlul intern al execuției bugetare”, prevedea la alineatul (1):

„Conform principiului bunei gestiuni financiare, bugetul se execută pe baza controlului intern eficace și eficient corespunzător fiecărei metode de execuție și în conformitate cu normele sectoriale relevante.”

Dreptul român

12 Articolul 4 din Hotărârea Guvernului nr. 347 din 11 mai 2016 privind stabilirea cadrului general de implementare a operațiunilor cofinanțate din Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime prin Programul operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020 (*Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 368 din 12 mai 2016), în versiunea în vigoare la data acordării finanțării, prevede:

„(1) Fără a încălca prevederile articolelor 5 și 6, pentru a fi eligibilă, o cheltuială trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții cu caracter general:

a) să fie angajată de către beneficiar și plătită efectiv de acesta în condițiile legii, între 1 ianuarie 2014 și 31 decembrie 2023, cu condiția ca operațiunea cofinanțată să nu fi fost încheiată în mod fizic sau implementată integral înainte de depunerea de către beneficiar a cererii de finanțare în cadrul Programului operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020 la Autoritatea de management, indiferent dacă toate plățile aferente au fost efectuate de către beneficiar, potrivit dispozițiilor articolului 65 alineatul (6) din [Regulamentul nr. 1 303/2013];

b) să fie însoțită de facturi emise în conformitate cu prevederile legislației naționale sau a statului în care acestea au fost emise ori de alte documente contabile pe baza cărora se înregistrează obligația de plată, precum și de documente justificative privind efectuarea plății și realitatea cheltuielii efectuate, pe baza cărora cheltuielile să poată fi verificate/controlate/auditate/certificate, cu excepția cheltuielilor aferente asistenței rambursabile acordate în una din formele prevăzute la articolul 67 alineatul (1) literele (b), (c) și (d) din [Regulamentul nr. 1 303/2013];

c) să fie în conformitate cu contractul de finanțare încheiat între Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, prin Autoritatea de management [pentru Programul «Pescuit și Afaceri Maritime»], și beneficiar;

d) să respecte prevederile legislației Uniunii Europene și naționale aplicabile;

e) să fie în conformitate cu prevederile programului;

f) să fie înregistrată în contabilitatea beneficiarului cu respectarea prevederilor articolului 67 din [Regulamentul nr. 1303/2013].

(2) Cheltuielile aferente subcontractării/subantreprizei sunt eligibile în limita a maximum 30 % din valoarea totală eligibilă a contractului de lucrări și/sau antrepriză.

(3) Cheltuielile aferente subcontractării de servicii sunt eligibile în limita a maximum 40 % din valoarea totală eligibilă a contractului de servicii.”

13 Articolul 2 alineatul (1) litera (a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66 din 29 iunie 2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (*Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 461 din 30 iunie 2011, denumită în continuare „OUG nr. 66/2011”) definește „neregula”, în sensul acesteia, ca fiind „orice abatere de la legalitate, regularitate și conformitate în raport cu dispozițiile naționale și/sau europene, precum și cu prevederile

contractelor ori ale altor angajamente legal încheiate în baza acestor dispoziții, ce rezultă dintr-o acțiune sau inacțiune a beneficiarului ori a autorității cu competențe în gestionarea fondurilor europene, care a prejudiciat sau care poate prejudicia bugetul Uniunii Europene/bugetele donatorilor publici internaționali și/sau fondurile publice naționale aferente acestora printr-o sumă plătită necuvenit”.

14 Articolul 3 din OUG nr. 66/2011 prevede:

„(1) Autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene au obligația respectării principiului bunei gestiuni financiare, așa cum este definit în legislația europeană/a donatorilor internaționali, după caz.

(2) În activitatea de selecție și aprobare a solicitărilor de sprijin financiar, autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene au obligația utilizării de reguli și proceduri care să asigure respectarea următoarelor principii:

a) o bună gestiune financiară bazată pe aplicarea principiilor economicității, eficacității și eficienței;

b) respectarea principiilor de liberă concurență și de tratament egal și nediscriminatoriu;

c) transparența – punerea la dispoziția tuturor celor interesați a informațiilor referitoare la aplicarea procedurii pentru acordarea fondurilor europene;

d) prevenirea apariției situațiilor de conflict de interese în cursul întregii proceduri de selecție a proiectelor de finanțat;

e) excluderea cumulului – activitatea ce face obiectul cererii de finanțare din fonduri europene nu poate să beneficieze de sprijin financiar din alte surse de finanțare nerambursabilă, cu excepția sumelor ce constituie ajutor de stat acordat în condițiile legii.

(3) În activitatea privind executarea contractului de finanțare nerambursabilă, beneficiarii au obligația de a respecta:

a) principiul bunei gestiuni financiare, bazat pe aplicarea principiilor economicității, eficacității și eficienței;

b) principiul liberei concurențe și al tratamentului egal și nediscriminatoriu, conform contractului de finanțare și legislației aplicabile;

c) principiul transparenței corespunzător contractului de finanțare și legislației aplicabile.

(3^1) În aplicarea principiului bunei gestiuni financiare, autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene și beneficiarii de drept public au obligația elaborării și aplicării procedurilor de management și control care să asigure corectitudinea acordării și utilizării fondurilor.”

15 Ordinul nr. 816/2016 din 24 mai 2016 al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale privind aprobarea Listei detaliate a cheltuielilor eligibile pentru operațiunile finanțate, inclusiv cheltuielile de personal ale Autorității de management, în cadrul Programului operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020 (*Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 401 din

26 mai 2016), în versiunea în vigoare la data acordării finanțării, cuprinde o anexă în care figurează lista detaliată a cheltuielilor eligibile pentru operațiunile finanțate, inclusiv cheltuielile de personal ale Autorității de Management, în cadrul Programului operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020.

Litigiul principal și întrebările preliminare

16 Rustrans a depus la Autoritatea de Management pentru Programul „Pescuit și afaceri maritime” o cerere de finanțare în cadrul Programului operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020, întemeiată în special pe articolul 48 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 508/2014 (denumită în continuare „cererea de finanțare”), în vederea realizării unui proiect de extindere și de diversificare a activităților sale în domeniul acvaculturii (denumit în continuare „proiectul în cauză”). Prin acest proiect, Rustrans dorea să își îmbunătățească competitivitatea prin modernizarea unității sale de acvacultură, prin creșterea capacității sale de producție și prin optimizarea costurilor sale de producție, prin achiziționarea de echipamente tehnologice și de dotări performante specifice acvaculturii.

17 În cadrul proiectului menționat, Rustrans s-a angajat să constituie un aport în natură sub forma unui teren și a construcțiilor situate pe acesta, printre care figura în special o fermă piscicolă, acest aport fiind efectuat la valorile stabilite în cererea de finanțare.

18 La 18 septembrie 2018, Rustrans și Autoritatea de Management pentru programul „Pescuit și afaceri maritime” au încheiat un contract de finanțare pentru proiectul în cauză. În conformitate cu dispozițiile acestui contract, societății Rustrans i s-a acordat finanțare nerambursabilă pentru achiziționarea de echipamente, utilaje tehnologice și dotări.

19 Valoarea totală a contractului de finanțare a fost de 19 151 676,06 lei românești (RON) (aproximativ 3 850 000 de euro), din care Autoritatea de Management pentru Programul „Pescuit și afaceri maritime” a acordat suma de 5 009 988,24 RON (aproximativ 1 000 000 de euro) cu titlu de finanțare nerambursabilă, reprezentând 28,67 % din suma totală eligibilă aprobată.

20 Pentru această finanțare nerambursabilă în valoare de 5 009 988,24 RON, contribuția FEPAM a fost de 3 757 491,18 RON (aproximativ 755 000 de euro), respectiv 75 % din cuantumul finanțării nerambursabile, iar cea din bugetul național a fost de 1 252 497,06 RON (aproximativ 250 000 de euro), respectiv 25 % din cuantumul finanțării nerambursabile.

21 Contribuția Rustrans cu titlu de cofinanțare eligibilă, constând într-o contribuție în natură sub forma furnizării unui teren și a unor construcții situate pe acesta, inclusiv o fermă piscicolă, a fost de 12 467 883,69 RON (aproximativ 2 500 000 de euro), respectiv 71,33 % din cuantumul total eligibil.

22 Valoarea terenului ce constituia contribuția în natură adusă de Rustrans era de 1 505 336,03 RON (aproximativ 301 000 de euro), respectiv 8,61 % din suma totală eligibilă.

23 Au fost depuse patru cereri de rambursare de către Rustrans în urma punerii în aplicare a proiectului în cauză, care au condus la plata în favoarea sa a unui cuantum total de 4 826 294,03 RON (aproximativ 965 000 de euro), din care 3 619 720,51 RON (aproximativ 724 000 de euro) cu titlu de contribuție din FEPAM (75 %) și 1 206 573,51 RON (aproximativ 240 000 de euro) cu titlu de contribuție de la bugetul național (25 %).

24 În cursul anului 2021, Direcția Generală Pescuit și Afaceri Maritime a Comisiei a efectuat un audit care a evidențiat existența a două nereguli în ceea ce privește modalitățile de acceptare de către Autoritatea de Management pentru Programul „Pescuit și afaceri maritime” a rambursării cheltuielilor aferente unei contribuții în natură aduse în cadrul unui proiect, sub forma furnizării unui teren și a unor construcții. Prima neregulă identificată consta în încălcarea articolului 69 alineatul (1) și alineatul (3) litera (b) din Regulamentul nr. 1303/2013, întrucât cheltuielile referitoare la această contribuție depășeau limita maximă de 10 % din cheltuielile totale eligibile pentru aceste proiecte. A doua neregulă privea lipsa unei legături între contribuția în natură menționată și operațiunea finanțată în raport cu principiul bunei gestiuni financiare, consacrat la articolul 4 alineatul (8) și la articolul 125 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1303/2013, precum și la articolul 33 alineatul (1) din Regulamentul 2018/1046.

25 În acest context, Autoritatea de Management pentru Programul „Pescuit și afaceri maritime” a efectuat verificări cu privire la proiectul în cauză. Printr-un proces-verbal de constatare a unor nereguli și de stabilire a creanțelor bugetare din 19 octombrie 2022, aceasta din urmă a constatat nereguli, în sensul articolului 2 alineatul (1) litera a) din OUG nr. 66/2011, privind, pe de o parte, lipsa unei legături directe între contribuția în natură și operațiunea finanțată și, pe de altă parte, depășirea limitei de 10 % din totalul cheltuielilor eligibile, prevăzută la articolul 69 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1303/2013.

26 Prin urmare, a fost stabilită o creanță bugetară de 3 378 392,20 RON (aproximativ 676 000 de euro), din care 2 533 794,15 RON (aproximativ 507 000 de euro) cu titlu de contribuție din FEPAM, iar 844 598,05 RON (aproximativ 169 000 de euro) cu titlu de contribuție de la bugetul național.

27 La 7 noiembrie 2022, Rustrans a sesizat Curtea de Apel Bacău (România), care este instanța de trimitere, solicitând, pe de o parte, anularea acestui proces-verbal din 19 octombrie 2022 și, pe de altă parte, scutirea de la plata sumei de 3 378 392,20 RON (aproximativ 676 000 de euro).

28 Această instanță ridică, în primul rând, problema dacă contribuția în natură constând într-un teren și construcții prezintă o „legătură directă” cu operațiunile finanțate, și anume achiziționarea de echipamente, de utilaje tehnologice și de dotări destinate modernizării unităților de acvacultură existente.

29 Pe de altă parte, în cadrul aprecierii respectării principiilor bunei gestiuni financiare și eficienței, ar exista o divergență de opinii între Comisie și statul român, întrucât fiecare parte a stabilit în mod diferit costurile necesare modernizării unităților de acvacultură existente. Astfel, statul român a considerat că aceste costuri includeau terenul și construcțiile situate pe teren, dat fiind că lipsa lor ar fi făcut imposibil proiectul, în timp ce Comisia a considerat că terenul și construcțiile sunt o condiție prealabilă operațiunii de modernizare.

30 Potrivit instanței menționate, prin activitățile proiectului, așa cum sunt descrise în cererea de finanțare, nu se intervenea direct asupra bunurilor imobile cu care reclamanta asigura cofinanțarea proiectului, ci se înzestra ferma piscicolă cu mijloace pentru desfășurarea activității sale specifice. Or, ea arată că, în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare și eficienței, numai costurile necesare pentru modernizarea unităților de acvacultură existente și legate de aceasta sunt eligibile în temeiul acestei dispoziții.

31 În al doilea rând, instanța de trimitere ridică problema dacă cota de 10 % prevăzută la articolul 69 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul nr. 1303/2013, care exclude eligibilitatea costurilor de achiziționare a terenurilor, construite sau nu, ce depășesc 10 % din valoarea cheltuielilor totale eligibile ale operațiunii în cauză, se aplică în mod global întregii contribuții în natură, și anume terenului și construcțiilor, sau numai contribuției constituite din teren.

32 În aceste condiții, Curtea de Apel Bacău a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) [Î]n vederea modernizării unei unități de acvacultură prin investiția reglementată de articolul 48 alineatul (1) litera (c) din [Regulamentul nr. 508/2014], aducerea ca aport în natură a terenurilor aferente iazurilor, amenajărilor piscicole și bazinelor de beton și construcțiilor existente pe acestea constituie o cheltuială eligibilă conform articolului 69 din [Regulamentul nr. 1303/2013] în condițiile în care modernizarea unității de acvacultură se realizează prin achiziționarea de echipamente, utilaje tehnologice și dotări pentru ferma piscicolă?

2) [A]rticolul 48 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 508/2014 raportat la prevederile articolelor 4 și 125 din Regulamentul nr. 1303/2013 și ale articolului 33 din [Regulamentul 2018/1046] privind principiul bunei gestiuni financiare trebuie interpretat în sensul că nu există o legătură directă între modernizarea unei unități de acvacultură prin cheltuieli cu achiziționarea de echipamente, utilaje tehnologice și dotări pentru ferma piscicolă existentă pe teren și aducerea ca aport în natură a terenului aferent iazurilor betonate, terenurilor aferente iazurilor amenajare piscicolă, terenurilor aferente bazinelor de beton și a construcțiilor existente pe aceste terenuri?

3) [L]imita de 10 % prevăzută la articolul 69 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul nr. 1303/2013 se aplică numai contribuțiilor constând în terenuri și imobile pentru care se face o plată în numerar în vederea unui contract de închiriere [menționat la articolul 69 alineatul (1) litera (d)] sau aceasta se aplică și aportului în natură [constând în] terenurile și imobilele deținute (nu închiriate) de beneficiari?

4) [A]rticolul 69 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 stabilește o limită de 10 % numai pentru aportul în natură constând în terenuri sau stabilește o limită de 10 % pentru aportul în natură constând în terenuri și construcții?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima și la a doua întrebare

Cu privire la admisibilitate

33 Guvernul român și Autoritatea de Management pentru Programul „Pescuit și afaceri maritime” contestă admisibilitatea primei și a celei de a doua întrebări adresate, din mai multe motive. Pe de o parte, potrivit acestei autorități, întrebările respective sunt inadmisibile întrucât privesc articolul 69 din Regulamentul nr. 1303/2013, care ar fi o dispoziție clară, previzibilă și univocă și, prin urmare, nu ar necesita o interpretare. De asemenea, lipsa expunerii motivelor care au

determinat instanța de trimitere să aibă îndoieli cu privire la interpretarea dispozițiilor în cauză sau cu privire la legătura dintre aceste dispoziții și legislația națională aplicabilă litigiului principal, precum și lipsa de claritate a întrebărilor preliminare ar face inadmisibile întrebările adresate.

34 În această privință, este suficient să se amintească faptul că, deși împrejurarea – atunci când este dovedită – că interpretarea corectă a dreptului Uniunii s-ar impune în speță cu o asemenea evidență încât nu ar lăsa loc niciunei îndoieli rezonabile poate determina Curtea să se pronunțe prin ordonanță în temeiul articolului 99 din Regulamentul de procedură al Curții, aceeași împrejurare nu poate împiedica totuși instanța națională să adreseze întrebări preliminare și nici nu poate avea ca efect inadmisibilitatea întrebărilor astfel formulate (Hotărârea din 7 septembrie 2023, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, C-216/21, EU:C:2023:628, punctul 49 și jurisprudența citată).

35 Pe de altă parte, trebuie arătat că, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul cooperării dintre Curte și instanțele naționale, instituită la articolul 267 TFUE, numai instanța națională care este sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate privesc interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe. Rezultă că întrebările privind dreptul Uniunii beneficiază de o prezumție de pertinență. De altfel, Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (Hotărârea din 7 septembrie 2023, Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, punctul 32 și jurisprudența citată).

36 Or, în speță, instanța de trimitere a arătat în decizia de trimitere că, pentru a soluționa litigiul principal, trebuie să interpreteze nu numai articolul 69 din Regulamentul nr. 1303/2013, ci și articolele 4 și 125 din acest regulament, precum și articolul 33 din Regulamentul 2018/1046, care se referă la principiul bunei gestiuni financiare, pentru a stabili dacă contribuția în natură adusă de Rustrans sub forma furnizării unui teren și a unor construcții situate pe acesta poate fi considerată cheltuială eligibilă în sensul Regulamentului nr. 1303/2013 și, prin urmare, dacă aceasta poate face obiectul unei cofinanțări sub forma unei rambursări. Așadar, nu este evident că interpretarea solicitată a articolului 69 din acest regulament nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal ori că problema în discuție în litigiul principal ar fi de natură ipotetică.

37 Pe de altă parte, guvernul român susține că, prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită Curții să efectueze o apreciere de natură factuală prin care să se stabilească dacă există o legătură directă între contribuția în natură în discuție în litigiul principal și obiectul proiectului în cauză, sarcină care nu ar reveni Curții, ci instanței de trimitere.

38 În această privință, trebuie amintit că, în cadrul procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE, întemeiată pe o separare clară a funcțiilor între instanțele naționale și Curte, orice apreciere a situației de fapt din cauză este de competența instanței naționale (Hotărârea din 15 noiembrie 1979, Denkavit Futtermittel, 36/79, EU:C:1979:258, punctul 12, și Hotărârea din 13 iunie 2024, Adient, C-533/22, EU:C:2024:501, punctul 33, precum și jurisprudența citată).

39 În speță, este suficient să se constate că, contrar celor susținute de guvernul român, prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări, instanța de trimitere nu invită Curtea să efectueze o apreciere de natură factuală, ci să interpreteze dispoziții ale dreptului Uniunii pentru a stabili dacă o contribuție în natură sub forma furnizării unor terenuri și a unor construcții situate pe acestea poate intra în sfera noțiunii de „cheltuieli eligibile”, în sensul articolului 69 din Regulamentul nr. 1303/2013.

40 În consecință, prima și a doua întrebare sunt admisibile.

Cu privire la fond

41 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul procedurii de cooperare între instanțele naționale și Curte, instituită prin articolul 267 TFUE, este de competența acesteia din urmă să ofere instanței naționale un răspuns util, care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, Curtea trebuie, dacă este cazul, să reformuleze întrebările care îi sunt adresate. În plus, Curtea poate fi pusă în situația de a lua în considerare norme de drept al Uniunii la care instanța națională nu a făcut referire în enunțul întrebării sale (Hotărârea din 7 septembrie 2023, Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, punctul 47 și jurisprudența citată).

42 În această privință, din cererea de decizie preliminară reiese că prima și a doua întrebare privesc aspectul dacă o contribuție în natură adusă de un beneficiar sub forma furnizării unor terenuri și a unor construcții situate pe acestea poate respecta normele de eligibilitate ale fondurilor ESI prevăzute la articolul 69 din Regulamentul nr. 1303/2013. Or, trebuie arătat, pe de o parte, că noțiunea de eligibilitate a unei cheltuieli face în mod specific obiectul articolului 65 alineatele (1) și (2) din acest regulament și, pe de altă parte, că articolul 67 alineatul (1) litera (a) din regulamentul menționat prevede că subvențiile pot lua forma unei rambursări a costurilor eligibile care sunt efectiv angajate și plătite de beneficiar, precum și, dacă este cazul, a contribuțiilor în natură.

43 De asemenea, articolul 48 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 508/2014, la care face referire instanța de trimitere, se limitează să prevadă că FEPAM poate sprijini modernizarea unităților de acvacultură, fără a furniza indicații specifice cu privire la eligibilitatea cheltuielilor legate de o anumită operațiune.

44 În aceste condiții și pentru a da un răspuns util instanței de trimitere, este necesar să se considere că, prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 65 alineatele (1) și (2), articolul 67 alineatul (1) litera (a) și articolul 69 din Regulamentul nr. 1303/2013 coroborate cu articolul 4 și cu articolul 125 alineatul (1) din acest regulament, precum și cu articolul 33 din Regulamentul 2018/1046 trebuie interpretate în sensul că intră în sfera noțiunii de „cheltuială eligibilă”, în sensul acestor dispoziții, o contribuție în natură adusă de un beneficiar sub forma furnizării unor terenuri și a unor construcții situate pe acestea în cadrul unui proiect de modernizare a unei unități de acvacultură ce constă numai în achiziționarea de echipamente, de utilaje tehnologice și de dotări specifice pentru o fermă piscicolă existentă.

45 În primul rând, trebuie arătat mai întâi că, potrivit articolului 65 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1303/2013, eligibilitatea cheltuielilor se stabilește pe baza normelor naționale, cu excepția cazului în care există norme specifice în cadrul sau în temeiul acestui regulament sau în normele specifice fondurilor ESI. Potrivit alineatului (2) al acestui articol, cheltuielile sunt eligibile pentru o

contribuție din partea fondurilor ESI dacă au fost suportate de un beneficiar și plătite între data transmiterii programului către Comisie sau data de 1 ianuarie 2014, oricare dintre aceste date este mai apropiată, și 31 decembrie 2023.

46 În continuare, articolul 67 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1303/2013 prevede că granturile și asistența rambursabilă pot lua forma rambursării costurilor eligibile suportate și plătite efectiv, precum și, dacă este cazul, a contribuțiilor în natură și a cheltuielilor de amortizare.

47 În sfârșit, articolul 69 alineatul (1) din acest regulament stabilește norme specifice de eligibilitate pentru contribuțiile în natură, în special sub forma furnizării de terenuri și imobile pentru care nu au fost efectuate plăți în numerar justificate de facturi sau documente cu valoare justificativă echivalentă. În conformitate cu această dispoziție, astfel de contribuții în natură sunt condiționate de prevederea lor în normele de eligibilitate ale fondurilor ESI și ale programului și de îndeplinirea tuturor criteriilor enumerate în cuprinsul acestei dispoziții. În această privință, al doilea paragraf al acestui alineat prevede că valoarea terenurilor sau a bunului imobiliar se certifică de un expert independent calificat sau de un organism oficial autorizat în mod corespunzător și nu depășește limita prevăzută la articolul 69 alineatul (3) litera (b) din regulamentul menționat, cu alte cuvinte, nu depășește în principiu o sumă mai mare de 10 % din cheltuielile totale eligibile ale operațiunii în cauză.

48 Prin urmare, trebuie să se constate că din modul de redactare a acestor dispoziții nu reiese că legiuitorul Uniunii a condiționat în mod explicit eligibilitatea unei contribuții în natură sub forma furnizării de terenuri și de construcții situate pe acestea de existența unei legături directe între o astfel de contribuție în natură adusă de beneficiar, pe de o parte, și proiectul cofinanțat, pe de altă parte.

49 În al doilea rând, trebuie amintit de asemenea că, în temeiul articolului 317 TFUE, Comisia, în cooperare cu statele membre, execută bugetul Uniunii, în conformitate în special cu principiul bunei gestiuni financiare, pe care articolul 2 punctul 59 din Regulamentul 2018/1046 îl definește ca fiind execuția bugetului în conformitate cu principiile economiei, eficienței și eficacității. Principiul bunei gestiuni financiare impune, în consecință, ca fondurile ESI, printre care se numără și FEPAM, să fie utilizate de statele membre în conformitate cu principiile și cerințele legale care stau la baza reglementării sectoriale a Uniunii.

50 În această privință, articolul 4 alineatul (8) din Regulamentul nr. 1303/2013 amintește că statele membre respectă principiul bunei gestiuni financiare, în conformitate cu articolul 33 din Regulamentul 2018/1046.

51 Or, potrivit alineatului (1) al acestui din urmă articol, creditele se utilizează în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare și se execută cu respectarea principiilor enumerate la acest alineat, și anume principiile economiei, eficienței și eficacității, acest din urmă principiu fiind definit, la litera (b) a alineatului menționat, ca vizând raportul optim dintre resursele utilizate, activitățile întreprinse și îndeplinirea obiectivelor.

52 În acest context, articolul 125 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1303/2013 prevede că autoritatea de management este responsabilă de gestionarea programului operațional în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare. Alineatul (3) al acestui articol precizează în esență că revine acestei autorități sarcina de a se asigura că operațiunile selectate în vederea finanțării sunt

conforme, pe toată durata execuției lor, cu normele aplicabile ale Uniunii și ale statelor membre în cauză și că aceste operațiuni contribuie la realizarea obiectivelor și a rezultatelor specifice ale axelor prioritare corespunzătoare.

53 Din aceste considerații rezultă că îi revine autorității de management sarcina de a verifica dacă operațiunile selectate în vederea unei finanțări respectă principiul eficienței, cu alte cuvinte, că există raportul optim între mijloacele puse în aplicare, activitățile întreprinse și obiectivele urmărite de astfel de operațiuni. Acest raport implică faptul că, în cadrul unei operațiuni cofinanțate dintr-un fond structural și de investiții, cheltuielile efectuate de beneficiar, precum și contribuțiile în natură pe care le poate aduce pentru a susține acest proiect trebuie, pentru a fi considerate eligibile, să prezinte o legătură directă cu activitatea desfășurată.

54 În speță, astfel cum reiese din indicațiile instanței de trimitere, proiectul în cauză, care constă în extinderea și în diversificarea de către Rustrans a activității sale în domeniul acvaculturii, se înscrie în cadrul obiectivului stabilit la articolul 48 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 508/2014, și anume modernizarea unei unități de acvacultură, și constă numai în achiziționarea de echipamente, de utilaje tehnologice și de dotări. În acest scop, Rustrans a contribuit la finanțarea acestui proiect prin intermediul unei contribuții în natură constând în furnizarea unui teren și a unor construcții situate pe acesta, fără a specifica însă în cererea sa de finanțare că proiectul urmărea să intervină direct pe acest teren și pe aceste construcții. Rezultă că această contribuție în natură nu pare să prezinte o legătură directă cu proiectul finanțat pentru ca această contribuție să poată fi considerată eligibilă pentru finanțare din partea Uniunii, aspect a cărui verificare este însă de competența instanței de trimitere.

55 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, este necesar să se răspundă la prima și la a doua întrebare că articolul 65 alineatele (1) și (2), articolul 67 alineatul (1) litera (a) și articolul 69 din Regulamentul nr. 1303/2013 coroborate cu articolul 4 și cu articolul 125 alineatul (1) din acest regulament, precum și cu articolul 33 din Regulamentul 2018/1046 trebuie interpretate în sensul că nu intră în sfera noțiunii de „cheltuială eligibilă”, în sensul acestor dispoziții, o contribuție în natură adusă de un beneficiar sub forma furnizării unor terenuri și a unor construcții situate pe acestea în cadrul unui proiect de modernizare a unei unități de acvacultură ce constă numai în achiziționarea de echipamente, de utilaje tehnologice și de dotări specifice pentru o fermă piscicolă existentă.

Cu privire la a treia și la a patra întrebare

56 Având în vedere răspunsul dat la prima și la a doua întrebare, nu este necesar să se răspundă la a treia și la a patra întrebare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

57 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a opta) declară:

Articolul 65 alineatele (1) și (2), articolul 67 alineatul (1) litera (a) și articolul 69 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului coroborate cu articolul 4 și cu articolul 125 alineatul (1) din acest regulament, precum și cu articolul 33 din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012

trebuie interpretate în sensul că

nu intră în sfera noțiunii de „cheltuială eligibilă”, în sensul acestor dispoziții, o contribuție în natură adusă de un beneficiar sub forma furnizării unor terenuri și a unor construcții situate pe acestea în cadrul unui proiect de modernizare a unei unități de acvacultură ce constă numai în achiziționarea de echipamente, de utilaje tehnologice și de dotări specifice pentru o fermă piscicolă existentă.

Arastey Sahún Jääskinen Gavalec

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 19 decembrie 2024.

Grefier Președinte
A. Calot Escobar K. Lenaerts