Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

19. december 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – fælles fiskeripolitik – Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) – forordning (EU) nr. 1303/2013 – artikel 69 – begrebet »støtteberettigede udgifter« – artikel 4 og 125 – forordning (EU) nr. 508/2014 – artikel 48, stk. 1, litra c) – modernisering af en akvakulturenhed – forordning (EU, Euratom) 2018/1046 – artikel 33 – princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning – naturalydelse i form af jord og bygninger herpå – direkte forbindelse mellem naturalydelsen og den finansierede operation«

I sag C-392/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Curtea de Apel Bacău (appeldomstolen i Bacău, Rumænien) ved afgørelse af 20. april 2023, indgået til Domstolen den 27. juni 2023, i sagen

Rustrans SRL

mod

Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale – Direcţia Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru POPAM,

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling),

sammensat af formanden for Femte Afdeling, M.L. Arastey Sahún, som fungerende formand for Ottende Afdeling, og dommerne N. Jääskinen og M. Gavalec (refererende dommer),

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale – Direcţia Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru POPAM ved F.I. Barbu, som befuldmægtiget,

* Processprog: rumænsk.

– den rumænske regering ved R. Antonie, M. Chicu og E. Gane, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved J. Hradil, C. Perrin og L. Radu Bouyon, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 48, stk. 1, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 508/2014 af 15. maj 2014 om Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2328/2003, (EF) nr. 861/2006, (EF) nr. 1198/2006 og (EF) nr. 791/2007 samt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1255/2011 (EUT 2014, L 149, s. 1), af artikel 4, 69 og 125 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT 2013, L 347, s. 320, berigtiget i EUT 2016, L 200, s. 140) og af artikel 33 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT 2018, L 193, s. 1, berigtiget i EUT 2020, L 191, s. 10).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Rustrans SRL på den ene side og Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale – Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru (Programul Operational pentru Pescuit si Afaceri Maritime (POPAM)) (ministeriet for landbrug og udvikling af landdistrikter, generaldirektoratet for fiskeri, forvaltningsmyndigheden for det operationelle program for hav og fiskeri (POPAM), Rumænien) (herefter »forvaltningsmyndigheden for programmet »hav og fiskeri««) på den anden side vedrørende lovligheden af en forvaltningsakt, hvorved sidstnævnte fastslog, at der forelå uregelmæssigheder i forbindelse med et finansieringsprojekt til fordel for Rustrans, og nedsatte den finansielle støtte til dette selskab gennem fastlæggelsen af et budgetmæssigt tilgodehavende.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 1303/2013

3 Artikel 4 i forordning nr. 1303/2013, der har overskriften »Generelle principper«, bestemmer følgende i stk. 8:

»Kommissionen og medlemsstaterne respekterer princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning [...]«

4 Forordningens artikel 65 med overskriften »Støtteberettigelse« fastsætter i stk. 1 og 2:

»1. Udgifters støtteberettigelse bestemmes på grundlag af nationale regler, medmindre der er fastsat specifikke regler i eller på grundlag af denne forordning eller de fondsspecifikke regler.

2. Udgifter er berettigede til støtte fra [de europæiske struktur- og investeringsfonde (herefter »ESI-fondene«)], hvis de er afholdt af en støttemodtager og betalt mellem datoen for programmets forelæggelse for Kommissionen, dog senest den 1. januar 2014, og den 31. december 2023. Dertil kommer, at udgifter kun er berettigede til et bidrag fra [Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)], hvis den relevante støtte rent faktisk udbetales af betalingsorganet mellem den 1. januar 2014 og den 31. december 2023.«

5 Forordningens artikel 67 med overskriften »Former for tilskud og tilbagebetalingspligtig bistand« bestemmer i stk. 1:

»Der kan ydes tilskud og tilbagebetalingspligtig bistand i form af følgende:

a) refusion af faktisk afholdte og betalte støtteberettigede udgifter samt eventuelle bidrag i form af naturalydelser og afskrivning

[...]«

6 Samme forordnings artikel 69 med overskriften »Særlige regler for støtteberettigelse i forbindelse med tilskud og tilbagebetalingspligtig bistand« har følgende ordlyd:

»1. Naturalydelser i form af levering af bygge- og anlægsarbejder, varer, tjenesteydelser og jord og fast ejendom, for hvilke ingen kontantbetalinger dokumenteret ved fakturaer eller dokumenter med en tilsvarende bevisværdi er foretaget, kan være støtteberettigede, på betingelse af at ESI-fondenes og programmets regler for støtteberettigelse tillader det, og at alle følgende kriterier er opfyldt:

a) [D]en offentlige støtte, der er betalt til en operation, som omfatter naturalydelser, [overstiger ikke] de samlede støtteberettigede udgifter, eksklusive bidrag i form af naturalydelser ved afslutningen af operationen.

b) [V]ærdien af naturalydelser må ikke overstige de omkostninger, der normalt accepteres på det pågældende marked.

c) [V]ærdien og leveringen af naturalydelserne skal kunne vurderes og verificeres af en uafhængig instans.

d) [D]rejer det sig om tilvejebringelse af jord eller fast ejendom, kan der med henblik på en lejekontrakt foretages en kontantbetaling af et nominelt beløb pr. år, som ikke må overstige en enkelt enhed af medlemsstatens valuta.

e) [D]rejer det sig om naturalydelser i form af ulønnet arbejde, skal værdien af det pågældende arbejde fastlægges under hensyntagen til verificeret tidsforbrug og vederlagssatsen for tilsvarende lønnet arbejde.

Værdien af jorden eller den faste ejendom i nærværende stykkes første afsnit, litra d), skal attesteres af en uafhængig, kvalificeret ekspert eller et behørigt bemyndiget offentligt organ, og den må ikke overstige den grænse, der er fastsat i stk. 3, litra b).

[...]

3. Følgende udgifter er ikke berettigede til støtte fra ESI-fondene og fra det støttebeløb, der er overført fra Samhørighedsfonden til [Connecting Europe-faciliteten], som omhandlet i artikel 92, stk. 6.

[...]

b) køb af jord, der ikke er bebygget, og jord, der er bebygget, for et beløb, der overstiger 10% af de samlede støtteberettigede udgifter til den pågældende operation. For forladte lokaliteter og lokaliteter, der tidligere har været brugt industrielt, og som omfatter bygninger, øges denne grænse til 15%. I ekstraordinære og behørigt begrundede tilfælde kan en højere procentandel tillades i forbindelse med operationer, der vedrører miljøbevaring

[...]«

7 Artikel 125 i forordning nr. 1303/2013 med overskriften »Forvaltningsmyndighedens funktioner« bestemmer i stk. 1 og 3:

»1. Forvaltningsmyndigheden har ansvaret for forvaltning af det operationelle program i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.

[...]

3. Hvad angår udvælgelse af operationer skal forvaltningsmyndigheden:

a) udarbejde og, når de er godkendt, anvende relevante udvælgelsesprocedurer og -kriterier, som:
   i) sikrer operationernes bidrag til at nå de specifikke mål for og resultater af den relevante prioritet
   ii) er ikke-diskriminerende og gennemsigtige
   iii) tager hensyn til de generelle principper i artikel 7 og 8

b) sikre, at de udvalgte operationer falder ind under [Den Europæiske Hav- og Fiskerifonds (EHFF)], fondens eller fondenes anvendelsesområde og kan henføres under en interventionskategori eller, for EHFF's vedkommende, en foranstaltning, der er angivet i det operationelle programs prioritet(er)

[...]«

Forordning nr. 508/2014

8 Artikel 48 i forordning nr. 508/2014 med overskriften »Produktive investeringer i akvakultur« foreskriver i stk. 1:

»EHFF kan støtte:

[...]

c) modernisering af akvakulturenheder, herunder forbedring af arbejds- og sikkerhedsforholdene for akvakulturarbejdere

[...]«

Forordning 2018/1046

9 Artikel 2 i forordning 2018/1046 med overskriften »Definitioner« bestemte:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

59. »forsvarlig økonomisk forvaltning«: budgetgennemførelse i overensstemmelse med principperne om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet

[...]«

10 Denne forordnings artikel 33 med overskriften »Præstation og principperne om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet« bestemte i stk. 1:

»Bevillinger skal anvendes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning og således gennemføres under overholdelse af følgende principper:

a) princippet om sparsommelighed, i henhold til hvilket de ressourcer, som EU-institutionen anvender til udførelse af sine aktiviteter, skal stilles til rådighed rettidigt, i den rigtige mængde og kvalitet samt til den mest fordelagtige pris

b) princippet om produktivitet, som vedrører det optimale forhold mellem de anvendte ressourcer, de gennemførte aktiviteter og de mål, der nås

c) princippet om effektivitet, som vedrører det omfang, i hvilket de forfulgte mål nås ved hjælp af de gennemførte aktiviteter.«

11 Nævnte forordnings artikel 36 med overskriften »Intern kontrol med budgetgennemførelsen« bestemte i stk. 1:

»I henhold til princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning skal budgettet gennemføres under overholdelse af en sådan effektiv og efficient intern kontrol, der er passende for den pågældende gennemførelsesmetode, og i overensstemmelse med de relevante sektorspecifikke regler.«

Rumænsk ret

12 Artikel 4 i Hotărârea Guvernului nr. 347 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 (regeringsbeslutning nr. 347 om fastsættelse af den generelle ramme for gennemførelsen af operationer, der medfinansieres af Den Europæiske Hav- og Fiskerifond gennem det operationelle program for hav og fiskeri 2014-2020) af 11. maj 2016 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 368 af 12.5.2016) i den affattelse, der fandt anvendelse på tidspunktet for tildelingen af finansieringen, foreskriver følgende:

»1. Med forbehold af artikel 5 og 6 skal udgifter for at være støtteberettigede kumulativt opfylde følgende generelle betingelser:

a) være afholdt af støttemodtageren og faktisk betalt af denne på de i henhold til loven fastsatte betingelser mellem den 1. januar 2014 og den 31. december 2023, forudsat at den medfinansierede operation ikke fysisk er afsluttet eller fuldt ud gennemført, før ansøgningen om støtte under det operationelle program for hav og fiskeri 2014-2020 er forelagt af støttemodtageren for forvaltningsmyndigheden, uanset om alle tilhørende betalinger er blevet foretaget af støttemodtageren, i overensstemmelse med artikel 65, stk. 6, i forordning nr. 1303/2013

b) være ledsaget af fakturaer, der er udstedt i overensstemmelse med bestemmelserne i national ret eller i den stat, hvor de er udstedt, eller af andre regnskabsdokumenter, på grundlag af hvilke betalingsforpligtelsen er registreret, samt bilag vedrørende betalingen og den faktiske karakter af de afholdte udgifter, på grundlag af hvilke udgifterne kan verificeres/kontrolleres/revideres/attesteres, med undtagelse af udgifter i forbindelse med den tilbagebetalingspligtige bistand, der er ydet i en af de former, der er fastsat i artikel 67, stk. 1, litra b), c) og d), i forordning nr. 1303/2013

c) være i overensstemmelse med den finansieringsaftale, der er indgået mellem [Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (ministeriet for landbrug og udvikling af landdistrikter, Rumænien)] gennem forvaltningsmyndigheden [under programmet »hav og fiskeri«] og støttemodtageren

d) være i overensstemmelse med de gældende bestemmelser i EU-retten og national ret

e) være i overensstemmelse med programmets bestemmelser

f) være opført i støttemodtagerens regnskab i overensstemmelse med artikel 67 i forordning nr. 1303/2013.

2. Udgifter til underentrepriser er støtteberettigede op til højst 30% af bygge- og anlægskontrakten og/eller entreprisekontraktens samlede støtteberettigede beløb.

3. Udgifter til udlicitering af tjenesteydelser er støtteberettigede op til højst 40% af tjenesteydelseskontraktens samlede støtteberettigede beløb.«

13 Artikel 2, stk. 1, litra a), i Ordonanța de urgență a guvernului nr. 66 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (regeringens hastedekret nr. 66 om forebyggelse, efterforskning og sanktionering af uregelmæssigheder opstået ved modtagelsen og anvendelsen af europæiske midler og/eller nationale offentlige midler vedrørende disse) af 29. juni 2011 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 461 af 30.6.2011, herefter »hastedekret nr. 66/2011«) definerer »uregelmæssighed« i dette dekrets forstand som »enhver afvigelse i forhold til lovligheden, den formelle rigtighed og overensstemmelsen med nationale og/eller europæiske bestemmelser samt kontraktbestemmelser eller andre forpligtelser, der er indgået lovligt på grundlag af disse bestemmelser, og som er resultatet af en handling eller undladelse fra støttemodtagerens side eller fra den myndighed, der er kompetent med hensyn til forvaltningen af EU-midler som på grund af et uretmæssigt udbetalt beløb skader eller kan skade Unionens almindelige budget/internationale offentlige donorers budgetter og/eller de dertil knyttede nationale offentlige midler«.

14 Artikel 3 i hastedekret nr. 66/2011 fastsætter følgende:

»1. De myndigheder, der har kompetence til at forvalte EU-midler, skal overholde princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning som defineret i EU-lovgivningen eller af internationale donorer, alt efter hvad der er tilfældet.

2. Ved udvælgelsen og godkendelsen af ansøgninger om finansiel støtte skal de myndigheder, der har kompetence til at forvalte EU-midler, anvende regler og procedurer, der sikrer, at følgende principper overholdes:

a) forsvarlig økonomisk forvaltning baseret på principperne om sparsommelighed, effektivitet og produktivitet

b) principperne om fri konkurrence samt lige og ikkediskriminerende behandling

c) gennemsigtighed – at give alle interesserede parter oplysninger om gennemførelsen af proceduren for tildeling af EU-midler

d) forebyggelse af interessekonflikter under hele proceduren for udvælgelse af de projekter, der skal finansieres

e) udelukkelse fra kumulation – den aktivitet, for hvilken der ansøges om EU-finansiering, kan ikke modtage finansiel støtte fra andre ikketilbagebetalingspligtige finansieringskilder med undtagelse af beløb, der udgør statsstøtte, som er tildelt på de betingelser, der er fastsat i loven.

3. I forbindelse med gennemførelsen af en ikketilbagebetalingspligtig finansieringsaftale er modtagerne forpligtet til at overholde:

a) princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, der bygger på principperne om sparsommelighed, effektivitet og produktivitet

b) principperne om fri konkurrence samt lige og ikkediskriminerende behandling i overensstemmelse med finansieringsaftalen og den gældende lovgivning

c) princippet om gennemsigtighed i overensstemmelse med finansieringsaftalen og den gældende lovgivning.

3a. I henhold til princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning skal de myndigheder, der har kompetence til at forvalte EU-midler, og offentligretlige støttemodtagere udvikle og anvende forvaltnings- og kontrolprocedurer, der sikrer, at tildelingen og anvendelsen af midlerne er korrekt.«

15 Ordinul nr. 816/2016 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 (anordning nr. 816/2016 fra ministeren for landbrug og udvikling af landdistrikterne om godkendelse af den detaljerede fortegnelse over de støtteberettigede udgifter for de finansierede operationer, inklusive forvaltningsmyndighedens personaleudgifter, i forbindelse med det operationelle program for hav og fiskeri 2014-2020) af 24. maj 2016 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 401 af 26.5.2016) i den affattelse, der fandt anvendelse på tidspunktet for tildelingen af finansieringen, indeholder et bilag, som omfatter en detaljeret liste over støtteberettigede udgifter til finansierede operationer, herunder forvaltningsorganets personaleudgifter, inden for rammerne af det operationelle program for hav og fiskeri 2014-2020.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

16 Rustrans indgav en ansøgning til forvaltningsmyndigheden for programmet »hav og fiskeri« om finansiering i henhold til det operationelle program for hav og fiskeri 2014-2020 på grundlag af bl.a. artikel 48, stk. 1, litra c), i forordning nr. 508/2014 (herefter »finansieringsansøgningen«) med henblik på gennemførelse af et projekt om udvidelse og diversificering af selskabets aktiviteter på akvakulturområdet (herefter »det pågældende projekt«). Med dette projekt ønskede Rustrans at forbedre sin konkurrenceevne ved at modernisere sin akvakulturenhed, øge sin produktionskapacitet og optimere sine produktionsomkostninger ved at anskaffe avanceret teknologisk udstyr og materiel, der er specifikt for akvakultur.

17 Inden for rammerne af det nævnte projekt forpligtede Rustrans sig til som indskud i form af en naturalydelse at bidrage med jord og de bygninger, der var opført herpå, herunder bl.a. et fiskebrug, idet dette indskud blev foretaget til de værdier, der var fastsat i finansieringsansøgningen.

18 Den 18. september 2018 indgik Rustrans og forvaltningsmyndigheden for programmet »hav og fiskeri« en finansieringsaftale for det pågældende projekt. I henhold til aftalens bestemmelser blev Rustrans tildelt en ikketilbagebetalingspligtig finansiering til indkøb af udstyr, teknologiske maskiner og materiel.

19 Finansieringsaftalens samlede værdi var på 19 151 676,06 rumænske lei (RON) (ca. 3 850 000 EUR), hvoraf forvaltningsmyndigheden for programmet »hav og fiskeri« tildelte 5 009 988,24 RON (ca. 1 000 000 EUR) som ikketilbagebetalingspligtig finansiering, dvs. 28,67% af det samlede godkendte støtteberettigede beløb.

20 For denne ikketilbagebetalingspligtige finansiering på 5 009 988,24 RON beløb bidraget fra EHFF sig til 3 757 491,18 RON (ca. 755 000 EUR), dvs. 75% af den ikketilbagebetalingspligtige finansiering, og bidraget fra det nationale budget beløb sig til 1 252 497,06 RON (ca. 250 000 EUR), dvs. 25% af det ikketilbagebetalingspligtige finansieringsbeløb.

21 Rustrans' bidrag til den støtteberettigede medfinansiering, der bestod i en naturalydelse i form af levering af jord og bygninger på denne, herunder et fiskebrug, beløb sig til 12 467 883,69 RON (ca. 2 500 000 EUR), svarende til 71,33% af det samlede støtteberettigede beløb.

22 Værdien af den jord, som Rustrans havde indskudt som naturalydelse, beløb sig til 1 505 336,03 RON (ca. 301 000 EUR), dvs. 8,61% af det samlede støtteberettigede beløb.

23 Rustrans indgav fire anmodninger om refusion efter gennemførelsen af det pågældende projekt, som førte til udbetaling af et samlet beløb på 4 826 294,03 RON (ca. 965 000 EUR) til Rustrans, hvoraf 3 619 720,51 RON (ca. 724 000 EUR) udgjorde bidraget fra EHFF (75%), og 1 206 573,51 RON (ca. 240 000 EUR) udgjorde bidraget fra det nationale budget (25%).

24 I løbet af 2021 gennemførte Kommissionens Generaldirektorat for Maritime Anliggender og Fiskeri en revision, som afslørede to uregelmæssigheder i den måde, hvorpå forvaltningsmyndigheden for programmet »hav og fiskeri« havde accepteret refusionen af udgifter vedrørende en naturalydelse til et projekt i form af levering af jord og bygninger. Den første konstaterede uregelmæssighed bestod i en tilsidesættelse af artikel 69, stk. 1, og artikel 69, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1303/2013, eftersom udgifterne til denne ydelse oversteg maksimumsgrænsen på 10% af disse projekters samlede støtteberettigede udgifter. Den anden uregelmæssighed vedrørte den manglende forbindelse mellem den nævnte naturalydelse og den operation, der blev finansieret, henset til princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, der er fastsat i artikel 4, stk. 8, og artikel 125, stk. 1, i forordning nr. 1303/2013 samt i artikel 33, stk. 1, i forordning 2018/1046.

25 I denne forbindelse foretog forvaltningsmyndigheden for programmet »hav og fiskeri« en kontrol af det pågældende projekt. Ved en rapport af 19. oktober 2022 om konstatering af uregelmæssigheder og om fastsættelse af budgetmæssige tilgodehavender konstaterede sidstnævnte uregelmæssigheder som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra a), i hastedekret nr. 66/2011 vedrørende dels den manglende direkte forbindelse mellem naturalydelsen og den finansierede operation, dels overskridelsen af den grænse på 10% af de samlede støtteberettigede udgifter, der er fastsat i artikel 69, stk. 1, i forordning nr. 1303/2013.

26 Der blev derfor fastlagt et budgetmæssigt tilgodehavende på 3 378 392,20 RON (ca. 676 000 EUR), heraf 2 533 794,15 RON (ca. 507 000 EUR) vedrørende bidraget fra EHFF og 844 598,05 RON (ca. 169 000 EUR) vedrørende bidraget fra det nationale budget.

27 Den 7. november 2022 anlagde Rustrans sag ved Curtea de Apel Bacău (appeldomstolen i Bacău, Rumænien), som er den forelæggende ret, med påstand dels om annullation af denne rapport af 19. oktober 2022, dels om fritagelse for betalingen af et beløb på 3 378 392,20 RON (ca. 676 000 EUR).

28 Den forelæggende ret ønsker for det første oplyst, om indskuddet i form af en naturalydelse bestående af jord og bygninger har en »direkte forbindelse« med de finansierede operationer, dvs. erhvervelsen af særligt udstyr, teknologiske maskiner og materiel til modernisering af de eksisterende akvakulturenheder.

29 I forbindelse med vurderingen af, om principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning og produktivitet blev overholdt, var der desuden uenighed mellem Kommissionen og den rumænske stat, idet hver part fastsatte de nødvendige omkostninger til modernisering af de eksisterende akvakulturenheder forskelligt. Den rumænske stat fandt således, at disse omkostninger omfattede jorden og de bygninger, der var opført på denne, eftersom fraværet af disse ville have gjort projektet umuligt, mens Kommissionen fandt, at jorden og bygningerne var en forudsætning for moderniseringen.

30 Ifølge den forelæggende ret havde projektets aktiviteter, således som de var beskrevet i finansieringsansøgningen, ikke til formål at gribe direkte ind i de ejendomme, hvormed sagsøgeren medfinansierede projektet, men at stille de nødvendige midler til rådighed for fiskebruget med henblik på udøvelsen af dets særlige virksomhed. Den har anført, at det i overensstemmelse med principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning og produktivitet imidlertid kun er de omkostninger, der er nødvendige for og forbundet med moderniseringen af de eksisterende akvakulturenheder, der er støtteberettigede i henhold til denne bestemmelse.

31 For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, om den sats på 10%, der er fastsat i artikel 69, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1303/2013, som udelukker omkostninger til køb af jord, hvad enten den er bebygget eller ikke, der overstiger 10% af de samlede støtteberettigede udgifter til den pågældende operation, fra at være støtteberettigede, finder overordnet anvendelse på hele naturalydelsen, dvs. jorden og bygningerne, eller kun på indskuddet i form af jorden.

32 På denne baggrund har Curtea de Apel Bacău (appeldomstolen i Bacău) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Udgør indskud af naturalydelser i form af jord tilknyttet damme, dambrugsanlæg og cementbassiner samt bygninger på denne jord, med henblik på modernisering af en akvakulturenhed gennem investering som omhandlet i artikel 48, stk. 1, litra c), i forordning nr. 508/2014, en støtteberettiget udgift i henhold til artikel 69 i forordning nr. 1303/2013, når moderniseringen af akvakulturenheden gennemføres ved hjælp af indkøb af udstyr, teknologiske maskiner og anlæg til fiskebruget?

2) Skal artikel 48, stk. 1, litra c), i forordning nr. 508/2014, sammenholdt med artikel 4 og 125 i forordning nr. 1303/2013 og med artikel 33 i forordning 2018/1046 vedrørende princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, fortolkes således, at der ikke er nogen direkte forbindelse mellem på den ene side modernisering af en akvakulturenhed ved hjælp af udgifter til indkøb af udstyr, teknologiske maskiner og anlæg til det fiskebrug, som forefindes på jorden, og på den anden side indskud af naturalydelser i form af jord tilknyttet cementdammene, jord tilknyttet dammene til akvakulturanlæg, jord tilknyttet cementbassinerne og bygningerne på denne jord?

3) Finder grænsen på 10% som fastsat i artikel 69, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1303/2013 alene anvendelse på ydelser bestående af jord og fast ejendom, for hvilke der med henblik på en lejekontrakt foretages en kontantbetaling [som nævnt i forordningens artikel 69, stk. 1, litra d)], eller finder denne grænse ligeledes anvendelse på indskud af naturalydelser [i form af] jord og fast ejendom, som er ejet (ikke lejet) af støttemodtagerne?

4) Fastsætter artikel 69 i forordning nr. 1303/2013 en grænse på 10% alene for indskud af naturalydelser bestående af jord, eller fastsætter den en grænse på 10% for indskud af naturalydelser bestående af jord og bygninger?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første og det andet spørgsmål

Om formaliteten

33 Den rumænske regering og forvaltningsmyndigheden for programmet »hav og fiskeri« har af flere grunde bestridt, at det første og det andet spørgsmål kan antages til realitetsbehandling. For det første kan disse spørgsmål ifølge denne myndighed ikke antages til realitetsbehandling, eftersom de vedrører artikel 69 i forordning nr. 1303/2013, som er en klar, forudsigelig og utvetydig bestemmelse, og som derfor ikke kræver fortolkning. Den manglende redegørelse for grundene til, at den forelæggende ret er i tvivl om fortolkningen af de omhandlede bestemmelser eller forbindelsen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, samt de præjudicielle spørgsmåls manglende klarhed, medfører ligeledes, at de forelagte spørgsmål ikke bør antages til realitetsbehandling.

34 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at selv om den omstændighed, at den korrekte fortolkning af EU-retten i det foreliggende tilfælde angiveligt er så åbenbar, at den ikke giver anledning til nogen rimelig tvivl, hvis den antages at foreligge, kan foranledige Domstolen til at træffe afgørelse ved kendelse i henhold til procesreglementets artikel 99, kan denne omstændighed imidlertid ikke forhindre den nationale ret i at forelægge præjudicielle spørgsmål eller medføre, at de således stillede spørgsmål afvises (dom af 7.9.2023, Asociația »Forumul Judecătorilor din România«, C-216/21, EU:C:2023:628, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

35 Det skal i øvrigt bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at det inden for rammerne af det samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, der er indført i artikel 267 TEUF, udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken tvisten er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, både om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, og relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse. Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål fremsat af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke

råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 7.9.2023, Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

36 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret imidlertid i forelæggelsesafgørelsen anført, at den for at træffe afgørelse i tvisten i hovedsagen ikke blot har brug for en fortolkning af artikel 69 i forordning nr. 1303/2013, men også af denne forordnings artikel 4 og 125 samt af artikel 33 i forordning 2018/1046, der vedrører princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, med henblik på at afgøre, om den naturaldelse, som Rustrans indskød i form af levering af jord og bygninger på denne, kan anses for støtteberettigede udgifter som omhandlet i forordning nr. 1303/2013 og dermed være genstand for medfinansiering i form af refusion. Det er således ikke åbenbart, at den ønskede fortolkning af denne forordnings artikel 69 savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller at det i hovedsagen omhandlede problem er af hypotetisk karakter.

37 For det andet har den rumænske regering gjort gældende, at den forelæggende ret med det første og det andet spørgsmål har anmodet Domstolen om at foretage en bedømmelse af de faktiske omstændigheder med henblik på at fastslå, om der er en direkte forbindelse mellem den i hovedsagen omhandlede naturaldelse og formålet med det pågældende projekt, hvilket ikke påhviler Domstolen, men den forelæggende ret.

38 I denne henseende bemærkes, at bedømmelsen af de faktiske omstændigheder inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 267 TEUF, som er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, henhører under den nationale rets kompetence (dom af 15.11.1979, Denkavit Futtermittel, 36/79, EU:C:1979:258, præmis 12, og af 13.6.2024, Adient, C-533/22, EU:C:2024:501, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

39 I det foreliggende tilfælde er det tilstrækkeligt at fastslå, at den forelæggende ret, i modsætning til hvad den rumænske regering har hævdet, med sit første og andet spørgsmål ikke har anmodet Domstolen om at foretage en bedømmelse af de faktiske omstændigheder, men derimod om at fortolke EU-retlige bestemmelser med henblik på at afgøre, om en naturaldelse i form af levering af jord og bygninger på denne kan være omfattet af begrebet »støtteberettigede udgifter« som omhandlet i artikel 69 i forordning nr. 1303/2013.

40 Det følger heraf, at det første og det andet spørgsmål skal antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

41 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af fast praksis, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen efter omstændighederne at omformulere de spørgsmål, den forelægges. Domstolen kan desuden inddrage EU-retlige regler, som den nationale ret ikke har henvist til i sine spørgsmål (dom af 7.9.2023, Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

42 I denne henseende fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at det første og det andet spørgsmål vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en naturaldelse, der indskydes af en støttemodtager i form af levering af jord og bygninger på denne jord, kan opfylde ESI-fondenes regler for støtteberettigelse som omhandlet i artikel 69 i forordning nr. 1303/2013. Det skal

imidlertid bemærkes dels, at begrebet støtteberettigede udgifter specifikt er omhandlet i denne forordnings artikel 65, stk. 1 og 2, dels at nævnte forordnings artikel 67, stk. 1, litra a), fastsætter, at tilskud kan tage form af refusion af støtteberettigede udgifter, som støttemodtageren faktisk har afholdt og betalt, samt eventuelle bidrag i form af naturaldelser.

43 Desuden begrænser artikel 48, stk. 1, litra c), i forordning nr. 508/2014, som den forelæggende ret har henvist til, sig til at fastsætte, at EHFF kan støtte modernisering af akvakulturenheder, uden at give nogen specifik angivelse af, hvorvidt udgifter forbundet med en given operation er støtteberettigede.

44 Under disse omstændigheder og med henblik på at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar skal det fastslås, at den forelæggende ret med det første og det andet spørgsmål, som skal behandles samlet, nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 65, stk. 1 og 2, artikel 67, stk. 1, litra a), og artikel 69 i forordning nr. 1303/2013, sammenholdt med denne forordnings artikel 4 og artikel 125, stk. 1, samt med artikel 33 i forordning 2018/1046, skal fortolkes således, at en naturaldelse, der indskydes af en støttemodtager i form af levering af jord og bygninger på denne jord med henblik på et moderniseringsprojekt vedrørende en akvakulturenhed, der udelukkende består i erhvervelse af udstyr, teknologiske maskiner og materiel, der specifik er til et eksisterende fiskebrug, er omfattet af begrebet »støtteberettigede udgifter« som omhandlet i disse bestemmelser.

45 For det første skal det indledningsvis bemærkes, at det følger af artikel 65, stk. 1, i forordning nr. 1303/2013, at udgifters støtteberettigelse bestemmes på grundlag af nationale regler, medmindre der er fastsat specifikke regler i eller på grundlag af denne forordning eller de regler, der er specifikke for hver ESI-fond. I henhold til denne artikels stk. 2 er udgifter kun berettigede til støtte fra ESI-fondene, hvis de er afholdt af en støttemodtager og betalt mellem datoen for programmets forelæggelse for Kommissionen, dog senest den 1. januar 2014, og den 31. december 2023.

46 Dernæst fastsætter artikel 67, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1303/2013, at tilskud og tilbagebetalingspligtig bistand kan ydes i form af refusion af faktisk afholdte og betalte støtteberettigede udgifter samt eventuelle bidrag i form af naturaldelser og afskrivning.

47 Endelig fastsætter forordningens artikel 69, stk. 1, særlige regler for støtteberettigelse for naturaldelser i form af bl.a. levering af jord og fast ejendom, for hvilke ingen kontantbetalinger dokumenteret ved fakturaer eller dokumenter med en tilsvarende bevisværdi er foretaget. I henhold til denne bestemmelse er sådanne naturaldelser betinget af, at ESI-fondenes og programmets regler for støtteberettigelse tillader det, og at alle de kriterier, der er opregnet i denne bestemmelse, er opfyldt. I denne henseende bestemmer dette stykkes andet afsnit, at værdien af jorden eller den faste ejendom skal attesteres af en uafhængig, kvalificeret ekspert eller et behørigt bemyndiget offentligt organ, og at den ikke må overstige den grænse, der er fastsat i nævnte forordnings artikel 69, stk. 3, litra b), dvs. at den principielt ikke må overstige 10% af de samlede støtteberettigede udgifter til den pågældende operation.

48 Det skal således fastslås, at det ikke fremgår af ordlyden af disse bestemmelser, at EU-lovgiver udtrykkeligt har gjort støtteberettigelsen af en naturaldelse i form af levering af jord og bygninger på denne betinget af, at der foreligger en direkte forbindelse mellem støttemodtagerens naturaldelse på den ene side og det medfinansierede projekt på den anden side.

49 For det andet bemærkes ligeledes, at Kommissionen i henhold til artikel 317 TEUF gennemfører Unionens budget i samarbejde med medlemsstaterne i overensstemmelse med navnlig princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, som i artikel 2, nr. 59), i forordning 2018/1046 defineres som budgetgennemførelse i overensstemmelse med principperne om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet. Princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning kræver derfor, at ESI-fondene, herunder EHFF, anvendes af medlemsstaterne i overensstemmelse med de principper og retlige krav, der ligger til grund for de sektorspecifikke EU-regler.

50 I denne henseende fremgår det af artikel 4, stk. 8, i forordning nr. 1303/2013, at medlemsstaterne respekterer princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning i overensstemmelse med artikel 33 i forordning 2018/1046.

51 Ifølge sidstnævnte artikels stk. 1 skal bevillinger anvendes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning og gennemføres i overensstemmelse med de principper, der er opregnet i dette stykke, dvs. principperne om sparsommelighed, effektivitet og produktivitet, idet sidstnævnte princip i det nævnte stykkes litra b) defineres som det optimale forhold mellem de anvendte ressourcer, de gennemførte aktiviteter og de mål, der nås.

52 I denne sammenhæng fastsætter artikel 125, stk. 1, i forordning nr. 1303/2013, at forvaltningsmyndigheden har ansvaret for forvaltning af det operationelle program i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Denne artikels stk. 3 præciserer i det væsentlige, at det påhviler denne myndighed at sikre, at de operationer, der er udvalgt til støtte, i hele deres gennemførelsesperiode er i overensstemmelse med de gældende EU-regler og de pågældende medlemsstaters regler, og at disse operationer bidrager til at nå de specifikke mål for og resultater af den relevante prioritet.

53 Det følger af disse betragtninger, at det påhviler forvaltningsmyndigheden at kontrollere, at de operationer, der er udvalgt til finansiering, overholder princippet om produktivitet, dvs. at der foreligger det optimale forhold mellem de anvendte ressourcer, de gennemførte aktiviteter og de mål, der forfølges med sådanne operationer. Dette forhold indebærer, at i forbindelse med en operation, der medfinansieres af en struktur- og investeringsfond, skal de udgifter, som støttemodtageren har afholdt, og de naturalydelser, som denne kan indskyde til støtte for dette projekt, for at kunne anses for støtteberettigede have en direkte forbindelse med den aktivitet, der udføres.

54 Som det fremgår af oplysningerne fra den forelæggende ret, er det omhandlede projekt, der består i Rustrans' udvidelse og diversificering af dets aktivitet på akvakulturområdet, i det foreliggende tilfælde omfattet af det formål, der er fastsat i artikel 48, stk. 1, litra c), i forordning nr. 508/2014, nemlig modernisering af en akvakulturenhed, og består udelukkende i erhvervelse af udstyr, teknologiske maskiner og materiel. Med henblik herpå bidrog Rustrans til finansieringen af dette projekt gennem en naturalydelse, der bestod i levering af jord og bygninger på denne, uden dog i sin finansieringsansøgning at specificere, at projektet havde til formål at gribe direkte ind på denne jord og i forhold til disse bygninger. Det følger heraf, at denne naturalydelse ikke synes at have en direkte forbindelse med det finansierede projekt, med henblik på at dette bidrag kan anses for berettiget til EU-finansiering, hvilket det ikke desto mindre tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

55 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at artikel 65, stk. 1 og 2, artikel 67, stk. 1, litra a), og artikel 69 i forordning nr. 1303/2013, sammenholdt med denne forordnings artikel 4 og artikel 125, stk. 1, samt med artikel 33 i

forordning 2018/1046, skal fortolkes således, at en naturalydelse, der indskydes af en støttemodtager i form af levering af jord og bygninger på denne jord med henblik på et moderniseringsprojekt vedrørende en akvakulturenhed, der udelukkende består i erhvervelse af særligt udstyr, teknologiske maskiner og materiel til et eksisterende fiskebrug, ikke er omfattet af begrebet »støtteberettigede udgifter« som omhandlet i disse bestemmelser.

Om det tredje og det fjerde spørgsmål

56 Henset til besvarelsen af det første og det andet spørgsmål er det ufornødent at besvare det tredje og det fjerde spørgsmål.

Sagsomkostninger

57 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Ottende Afdeling) for ret:

Artikel 65, stk. 1 og 2, artikel 67, stk. 1, litra a), og artikel 69 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006, sammenholdt med denne forordnings artikel 4 og artikel 125, stk. 1, samt med artikel 33 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012,

skal fortolkes således, at

en naturalydelse, der indskydes af en støttemodtager i form af levering af jord og bygninger på denne jord med henblik på et moderniseringsprojekt vedrørende en akvakulturenhed, der udelukkende består i erhvervelse af særligt udstyr, teknologiske maskiner og materiel til et eksisterende fiskebrug, ikke er omfattet af begrebet »støtteberettigede udgifter« som omhandlet i disse bestemmelser.

Underskrifter