Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 19. decembra 2024*

„Predhodno odločanje – Skupna ribiška politika – Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR) – Uredba (EU) št. 1303/2013 – Člen 69 – Pojem ‚upravičeni izdatek‘ – Člena 4 in 125 – Uredba (EU) št. 508/2014 – Člen 48(1)(c) – Posodobitev objekta akvakulture – Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 – Člen 33 – Načelo dobrega finančnega poslovodenja – Prispevek v naravi v obliki zemljišča in zgradb na tem zemljišču – Neposredna zveza med prispevkom v naravi in financirano operacijo“

V zadevi C-392/23,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Curtea de Apel Bacău (višje sodišče v Bacăuu, Romunija) z odločbo z dne 20. aprila 2023, ki je na Sodišče prispela 27. junija 2023, v postopku

Rustrans SRL

proti

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

SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi M. L. Arastey Sahún, predsednica petega senata v funkciji predsednice osmega senata, N. Jääskinen in M. Gavalec (poročevalec), sodnika,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

– za romunsko vlado R. Antonie, M. Chicu in E. Gane, agentke,

* Jezik postopka: romunščina.

– za Evropsko komisijo J. Hradil, C. Perrin in L. Radu Bouyon, agenti,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 48(1)(c) Uredbe (EU) št. 508/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 2328/2003, (ES) št. 861/2006, (ES) št. 1198/2006 in (ES) št. 791/2007 in Uredbe (EU) št. 1255/2011 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2014, L 149, str. 1), členov 4, 69 in 125 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL 2013, L 347, str. 320) ter člena 33 Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (UL 2018, L 193, str. 1).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Rustrans SRL in Ministerul agriculturii i Dezvoltării Rurale. – Direcğia Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru (Programul Operational pentru Pescuit si Afaceri Maritime (POPAM)) (ministrstvo za kmetijstvo in razvoj podeželja, generalni direktorat za ribištvo, organ upravljanja operativnega programa za pomorstvo in ribištvo (POPAM), Romunija) (v nadaljevanju: organ upravljanja programa za pomorstvo in ribištvo) glede zakonitosti upravnega akta, s katerim je zadnjenavedeni ugotovil, da so nepravilnosti vplivale na projekt financiranja, ki ga je bila deležna družba Rustrans, in zmanjšal znesek finančne pomoči, ki je bila tej družbi dodeljena z določitvijo proračunske terjatve.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 1303/2013

3 Člen 4 Uredbe št. 1303/2013, naslovljen „Splošna načela“, v odstavku 8 določa:

„Komisija in države članice uporabljajo načelo dobrega finančnega poslovodenja […].“

4 Člen 65 te uredbe, naslovljen „Upravičenost“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Upravičenost izdatkov se določi na podlagi nacionalnih pravil, razen če so določena posebna pravila v tej uredbi ali na podlagi te uredbe ali pravil za posamezne sklade.

2. Izdatki so upravičeni do prispevka iz [evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladi ESI)], če so nastali upravičencu in so plačani med datumom predložitve programa Komisiji ali med 1. januarjem 2014, kar nastopi prej, in 31. decembrom 2023. Izdatki so upravičeni do prispevka iz skladov [Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP)], če je plačilna agencija zadevno pomoč dejansko plačala med 1. januarjem 2014 in 31. decembrom 2023.“

5 Člen 67 navedene uredbe, naslovljen „Oblike nepovratnih sredstev in vračljive podpore“, v odstavku 1 določa:

„Nepovratna sredstva in vračljiva podpora se lahko dodelita v kateri koli od naslednjih oblik:

(a) povračilo dejansko nastalih in plačanih upravičenih stroškov skupaj s prispevki v naravi in amortizacijo, kadar je primerno;

[…]“

6 Člen 69 iste uredbe, naslovljen „Posebna pravila o upravičenosti za nepovratna sredstva in vračljivo podporo“, določa:

„1. Prispevki v naravi v obliki zagotavljanja del, blaga, storitev, zemljišč in nepremičnin, za katere ni bilo opravljeno plačilo v gotovini, podprto z računi ali dokumenti enakovredne dokazne vrednosti, so lahko upravičeni, če pravila za upravičenost skladov ESI in programa to določajo in če so izpolnjena vsa naslednja merila:

(a) javna podpora, plačana operaciji, ki vključuje prispevke v naravi, ne presega skupnih upravičenih izdatkov brez prispevkov v naravi ob koncu operacije;

(b) vrednost, pripisana prispevkom v naravi, ne presega splošno priznanih vrednosti le teh na zadevnem trgu;

(c) vrednost prispevka in njegovo izročitev je mogoče neodvisno oceniti in preveriti;

(d) pri zagotavljanju zemljišč ali nepremičnin je mogoče plačilo v gotovini za namene najemne pogodbe, če nominalni letni znesek ne presega ene enote valute zadevne države članice;

(e) pri prispevkih v naravi v obliki neplačanega dela se vrednost navedenega dela opredeli ob upoštevanju preverjenega porabljenega časa ter stopnje nadomestila za enakovredno delo.

Vrednost zemljišč ali nepremičnin iz točke (d) prvega pododstavka tega odstavka mora potrditi neodvisni kvalificirani strokovnjak ali ustrezno pooblaščeni uradni organ in ne sme presegati meje iz točke (b) odstavka 3;

[…]

3. Naslednji stroški niso upravičeni do prispevka iz skladov ESI in iz zneska za podporo, prenesenega iz Kohezijskega sklada v [Instrument za povezovanje Evrope] iz člena 92(6):

[…]

(b) nakup nepozidanega zemljišča in pozidanega zemljišča v znesku, ki presega 10 % skupnih upravičenih izdatkov za zadevno operacijo. Za propadajoče lokacije in za nekdanje industrijske lokacije, ki vključujejo stavbe, se ta odstotek poveča na 15 %. V izjemnih in ustrezno utemeljenih primerih se lahko za operacije v zvezi z varstvom okolja dovoli višji odstotek;

[…]“

7 Člen 125 Uredbe št. 1303/2013, naslovljen „Naloge organa upravljanja“, v odstavkih 1 in 3 določa:

„1. Organ upravljanja je odgovoren za upravljanje operativnega programa v skladu z načelom dobrega finančnega poslovodenja.

[…]

3. Kar zadeva izbiro operacije, organ upravljanja:

(a) pripravi in po odobritvi uporablja ustrezne izbirne postopke in merila, ki:
   (i) zagotavljajo, da operacije prispevajo k doseganju posebnih ciljev in rezultatov zadevnih prednostnih nalog;
   (ii) so nediskriminatorni in pregledni;
   (iii) upoštevajo splošna načela iz členov 7 in 8;

(b) zagotavlja, da se izbrana operacija uvrsti na področje uporabe [Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo (ESPR)] ali zadevnega sklada ali skladov in da jo je mogoče vključiti v kategorijo intervencije ali v primeru ESPR ukrepa iz prednostne naloge ali prednostih nalog operativnega programa;

[…]“

Uredba št. 508/2014

8 Člen 48 Uredbe št. 508/2014, naslovljen „Produktivne naložbe v akvakulturo“, v odstavku 1 določa:

„ESPR lahko podpira:

[…]

(c) posodobitev objektov akvakulture, vključno z izboljšanjem delovnih in varnostnih razmer delavcev v akvakulturi;

[…]“

Uredba 2018/1046

9 Člen 2 Uredbe 2018/1046, naslovljen „Opredelitev pojmov“, je določal:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

59. ‚dobro finančno poslovodenje‘ pomeni izvrševanje proračuna v skladu z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti;

[…]“

10 Člen 33 te uredbe, naslovljen „Smotrnost ter načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti“, je v odstavku 1 določal:

„Odobritve se uporabljajo v skladu z načelom dobrega finančnega poslovodenja, kar pomeni, da se izvršujejo ob upoštevanju naslednjih načel:

(a) načelom gospodarnosti, ki zahteva, da se sredstva, ki jih zadevna institucija Unije uporablja za izvajanje svojih dejavnosti, dajo na razpolago pravočasno, v ustrezni količini in ustrezni kakovosti ter za najugodnejšo ceno;

(b) načelom učinkovitosti, ki se nanaša na najboljše razmerje med uporabljenimi sredstvi, izvedenimi dejavnostmi in doseganjem ciljev;

(c) načelom uspešnosti, ki se nanaša na obseg, v katerem se zasledovani cilji dosežejo preko izvedenih dejavnosti.“

11 Člen 36 navedene uredbe, naslovljen „Notranja kontrola izvrševanja proračuna“, je v odstavku 1 določal:

„Na podlagi načela dobrega finančnega poslovodenja se proračun izvršuje v skladu z uspešno in učinkovito notranjo kontrolo, ustrezno za posamezen način izvrševanja, in v skladu z ustreznimi pravili za posamezni sektor.“

Romunsko pravo

12 Člen 4 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 (sklep vlade št. 347 o določitvi splošnega okvira za izvajanje operacij, ki se prek operativnega programa za pomorstvo

in ribištvo za obdobje 2014–2020 sofinancirajo iz Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo) z dne 11. maja 2016 (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 368 z dne 12. maja 2016), v različici, ki je veljala ob odobritvi financiranja, določa:

„1. Brez poseganja v člena 5 in 6 morajo izdatki, da bi bili upravičeni, kumulativno izpolnjevati naslednje splošne pogoje:

(a) nastati morajo upravičencu, ki jih mora dejansko plačati pod pogoji, določenimi z zakonom, med 1. januarjem 2014 in 31. decembrom 2023, če sofinancirana operacija ni bila fizično dokončana ali v celoti izvedena, preden upravičenec organu upravljanja predloži vlogo za financiranje v okviru operativnega programa za pomorstvo in ribištvo za obdobje 2014–2020, ne glede na to, ali je upravičenec vsa s tem povezana plačila izvršil v skladu s členom 65(6) [Uredbe št. 1303/2013];

(b) spremljati jih morajo računi, izdani v skladu z določbami nacionalne zakonodaje ali države, v kateri so bili izdani, ali druge računovodske listine, na podlagi katerih se evidentira obveznost plačila, ter dokazila o plačilu in resničnosti nastalih izdatkov, na podlagi katerih je mogoče preveriti/kontrolirati/revidirati/certificirati izdatke, razen izdatkov v zvezi z vračljivo podporo, odobreno v eni od oblik iz člena 67(1)(b), (c) in (d) [Uredbe št. 1303/2013];

(c) biti morajo v skladu s pogodbo o financiranju, sklenjeno med [Ministerul agriculturii și Dezvoltării Rurale (ministrstvo za kmetijstvo in razvoj podeželja, Romunija)] prek organa upravljanja [programa za pomorske zadeve in ribištvo] in upravičencem;

(d) biti morajo v skladu z veljavnim pravom Unije in nacionalnim pravom;

(e) biti morajo v skladu z določbami programa;

(f) zabeleženi morajo biti v računovodskih izkazih upravičenca v skladu s členom 67 [Uredbe št. 1303/2013].

2. Izdatki v zvezi s podizvajanjem so upravičeni do največ 30 % skupnega upravičenega zneska pogodbe o gradnji in/ali podjemne pogodbe.

„3. Izdatki zvezi s podizvajanjem so upravičeni do največ 40 % skupnega upravičenega zneska pogodbe o opravljanju storitev.“

13 Člen 2(1)(a) 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 (izredna uredba vlade št. 66 o preprečevanju, ugotavljanju in sankcioniranju nepravilnosti pri prejemu in uporabi evropskih sredstev in/ali s tem povezanih nacionalnih javnih sredstev) z dne 29. junija 2011 (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 461 z dne 30. junija 2011, v nadaljevanju: OUG št. 66/2011) opredeljuje „nepravilnost“ v smislu te uredbe kot „vsako odstopanje od zakonitosti, pravilnosti in skladnosti z nacionalnimi in/ali evropskimi določbami ter pogodbenimi določili ali drugimi obveznostmi, ki so bile zakonito sklenjene na podlagi teh določb in ki so posledica dejanja ali opustitve upravičenca ali organa, pristojnega za upravljanje evropskih sredstev, ki zaradi neupravičeno izplačanega zneska škoduje ali bi škodovala splošnemu proračunu Unije/proračunom mednarodnih javnih donatorjev in/ali z njimi povezanim nacionalnim javnim sredstvom“.

14 Člen 3 OUG št. 66/2011 določa:

„1. Organi, pristojni za upravljanje evropskih sredstev, morajo spoštovati načelo dobrega finančnega poslovodenja, kot je opredeljeno v evropski zakonodaji ali zakonodaji mednarodnih donatorjev, kakor je ustrezno.

2. Pri izbiri in odobritvi vlog za finančno podporo morajo organi, pristojni za upravljanje evropskih sredstev, uporabljati pravila in postopke, ki zagotavljajo spoštovanje naslednjih načel:

(a) dobro finančno poslovodenje, ki temelji na načelih gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti;

(b) načeli svobodne konkurence ter enakega in nediskriminatornega obravnavanja;

(c) preglednost – dajanje na voljo informacij o izvajanju postopka dodelitve evropskih sredstev vsem zainteresiranim osebam;

(d) preprečevanje primerov navzkrižja interesov v celotnem postopku izbire projektov, ki bodo financirani;

(e) izključitev kumulacije – dejavnost, ki je predmet vloge za financiranje iz evropskih skladov, ne more biti upravičena do finančne podpore iz drugih nepovratnih virov financiranja, razen zneskov, ki pomenijo državno pomoč, dodeljeno pod pogoji, določenimi z zakonom.

3. Pri izvajanju pogodbe o nepovratnem financiranju morajo upravičenci spoštovati:

(a) načela dobrega finančnega poslovodenja, ki temelji na načelih gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti;

(b) načeli svobodne konkurence ter enakega in nediskriminatornega obravnavanja v skladu s pogodbo o financiranju in veljavno zakonodajo;

(c) načelo preglednosti v skladu s pogodbo o financiranju in veljavno zakonodajo.

3a. V skladu z načelom dobrega finančnega poslovodenja morajo organi, pristojni za upravljanje evropskih sredstev, in javnopravni upravičenci pripraviti in uporabljati postopke upravljanja in nadzora, ki zagotavljajo pravilnost dodeljevanja in porabe sredstev.“

15 Ordinul nr. 816/2016 al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale privind aprobarea listei detaliate a cheltuielilor eligibile pentru operațiunile finanțate, inclusiv cheltuielile de personalale autorității de management, Cadrul programului Operațional pentru pescuit și Afaceri maritime 2014–2020 (odlok ministra za kmetijstvo in razvoj podeželja št. 816/2016 o odobritvi podrobnega seznama upravičenih izdatkov za operacije, ki se, vključno s stroški za osebje organa za upravljanje, financirajo iz operativnega programa za pomorstvo in ribištvo za obdobje 2014–2020) z dne 24. maja 2016 (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 401 z dne 26. maja 2016), v različici, ki je veljala na dan dodelitve financiranja, vsebuje prilogo, ki vsebuje podroben seznam upravičenih izdatkov za financirane operacije, vključno z izdatki za osebje organa upravljanja v okviru operativnega programa za pomorstvo in ribištvo za obdobje 2014–2020.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

16 Družba Rustrans je pri organu upravljanja programa za pomorstvo in ribištvo vložila vlogo za financiranje iz naslova operativnega programa za pomorstvo in ribištvo za obdobje 2014–2020, ki je med drugim temeljila na členu 48(1)(c) Uredbe št. 508/2014 (v nadaljevanju: vloga za financiranje), za izvedbo projekta razširitve in diverzifikacije svojih dejavnosti na področju akvakulture (v nadaljevanju: zadevni projekt). Družba Rustrans je s tem projektom želela izboljšati svojo konkurenčnost s posodobitvijo svojega objekta akvakulture, povečanjem proizvodne zmogljivosti in optimizacijo proizvodnih stroškov z nakupom tehnološke opreme in naprednih naprav, specifičnih za akvakulturo.

17 Družba Rustrans se je v okviru navedenega projekta zavezala, da bo v obliki prispevka v naravi zagotovila zemljišče in na njem nameščene zgradbe, med katerimi je bila med drugim ribogojnica, pri čemer se je ta vložek izvedel v vrednostih, določenih v vlogi za financiranje.

18 Družba Rustrans in organ upravljanja programa za pomorstvo in ribištvo sta 18. septembra 2018 sklenila pogodbo o financiranju za zadevni projekt. V skladu z določbami te pogodbe je bilo družbi Rustrans odobreno nepovratno financiranje za nakup opreme, strojev in naprav.

19 Skupni znesek pogodbe o financiranju je znašal 19.151.676,06 romunskih levov (RON) (približno 3.850.000 EUR), od katerih je organ upravljanja programa za pomorstvo in ribištvo kot nepovratno financiranje dodelil znesek 5.009.988,24 RON (približno 1.000.000 EUR), kar je 28,67 % odobrenega skupnega upravičenega zneska.

20 Za to nepovratno financiranje v višini 5.009.988,24 RON je prispevek ESPR znašal 3.757.491,18 RON (približno 755.000 EUR), kar je 75 % zneska nepovratnega financiranja, prispevek nacionalnega proračuna pa je znašal 1.252.497,06 RON (približno 250.000 EUR), kar je 25 % zneska nepovratnega financiranja.

21 Prispevek družbe Rustrans iz naslova upravičenega sofinanciranja, ki je bil prispevek v naravi v obliki dobave zemljišča in zgradb na njem, vključno z ribogojnico, je znašal 12.467.883,69 RON (približno 2.500.000 EUR), kar je 71,33 % skupnega upravičenega zneska.

22 Vrednost zemljišča, ki ga je v naravi prispevala družba Rustrans, je znašala 1.505.336,03 RON (približno 301.000 EUR), kar je 8,61 % skupnega upravičenega zneska.

23 Družba Rustrans je po izvedbi zadevnega projekta vložila štiri vloge za povračilo, na podlagi katerih je bil v njeno korist izplačan skupni znesek 4.826.294,03 RON (približno 965.000 EUR), od tega 3.619.720,51 RON (približno 724.000 EUR) iz naslova prispevka iz ESPR (75 %) in 1.206.573,51 RON (približno 240.000 EUR) iz naslova prispevka iz nacionalnega proračuna (25 %).

24 Generalni direktorat Komisije za pomorstvo in ribištvo je leta 2021 izvedel revizijo, v kateri je ugotovil, da obstajata dve nepravilnosti v zvezi s tem, kako je organ upravljanja programa za pomorstvo in ribištvo sprejel povračilo stroškov, povezanih s prispevkom v naravi za projekt v obliki dobave zemljišča in zgradb. Prva ugotovljena nepravilnost je bila kršitev člena 69(1) in (3)(b) Uredbe št. 1303/2013, ker so izdatki v zvezi s tem prispevkom presegali zgornjo mejo 10 % skupnih upravičenih izdatkov teh projektov. Druga nepravilnost se je nanašala

na neobstoj povezave med navedenim prispevkom v naravi in financirano operacijo glede na načelo dobrega finančnega poslovodenja, določeno v členu 4(8) in členu 125(1) Uredbe št. 1303/2013 ter členu 33(1) Uredbe 2018/1046.

25 V tem okviru je organ upravljanja programa za pomorstvo in ribištvo preveril zadevni projekt. Ta organ je z zapisnikom o ugotovitvi nepravilnosti in določitvi proračunskih terjatev z dne 19. oktobra 2022 ugotovil nepravilnosti v smislu člena 2(1)(a) OUG št. 66/2011, ki so se nanašale, prvič, na neobstoj neposredne povezave med prispevkom v naravi in financirano operacijo, in drugič, na prekoračitev meje 10 % skupnih upravičenih izdatkov, določene v členu 69(1) Uredbe št. 1303/2013.

26 Zato je bila določena proračunska terjatev v višini 3.378.392,20 RON (približno 676.000 EUR), od tega 2.533.794,15 RON (približno 507.000 EUR) iz naslova prispevka iz ESPR in 844.598,05 RON (približno 169.000 EUR) iz naslova prispevka iz nacionalnega proračuna.

27 Družba Rustrans je 7. novembra 2022 pri Curtea de Apel Bacău (višje sodišče v Bacăuu, Romunija), ki je predložitveno sodišče, vložila tožbo, s katero je predlagala, prvič, razglasitev ničnosti tega zapisnika z dne 19. oktobra 2022 in, drugič, oprostitev plačila zneska 3.378.392,20 RON (približno 676.000 EUR).

28 To sodišče se sprašuje, na prvem mestu, ali je prispevek v naravi, ki obsega zemljišče in zgradbe, „neposredna povezan“ s financiranimi operacijami, in sicer nakupom določene opreme, strojev in naprav za posodobitev obstoječih objektov akvakulture.

29 Poleg tega naj bi v okviru presoje spoštovanja načel dobrega finančnega poslovodenja in učinkovitosti obstajalo razhajanje mnenj Komisije in romunske države, saj je vsaka stranka različno določila izdatke, potrebne za posodobitev obstoječih objektov akvakulture. Romunska država je namreč menila, da so ti stroški vključevali zemljišče in zgradbe na tem zemljišču, saj bi bil projekt brez njih nemogoč, medtem ko je Komisija menila, da so zemljišče in zgradbe predpogoj za operacijo posodobitve.

30 Po mnenju navedenega sodišča namen projektnih dejavnosti, kot so opisane v vlogi za financiranje, ni bil neposredno posredovanje na nepremičninah, s katerimi je tožeča stranka sofinancirala projekt, temveč to, da se ribogojnici zagotovijo sredstva, potrebna za opravljanje njene specifične dejavnosti. Vendar to sodišče poudarja, da so v skladu z načeloma dobrega finančnega poslovodenja in učinkovitosti na podlagi te določbe upravičeni le izdatki, ki so potrebni za posodobitev obstoječih objektov akvakulture in povezani z njimi.

31 Na drugem mestu, predložitveno sodišče se sprašuje, ali se stopnja 10 % iz člena 69(3)(b) Uredbe št. 1303/2013, ki izključuje upravičenost izdatkov nakupa zemljišč, pozidanih ali ne, ki presegajo 10 % skupnih upravičenih izdatkov zadevne operacije, uporablja skupno za celoten prispevek v naravi, in sicer za zemljišče in zgradbe, ali le za prispevek v obliki zemljišča.

32 V teh okoliščinah je Curtea de Apel Bacău (višje sodišče v Bacăuu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali prispevek v naravi, ki se zaradi naložb v posodobitev objekta akvakulture iz člena 48(1)(c) [Uredbe št. 508/2014] zagotovi v obliki zemljišč, na katerih so ribniki, ribogojnice in betonski bazeni, ter v obliki stavb, ki so na teh zemljiščih, pomeni upravičene izdatke v smislu člena 69 [Uredbe št. 1303/2013], če se taka posodobitev objekta akvakulture izvede z nakupom opreme, strojev in naprav za ribogojnico?

2. Ali je treba člen 48(1)(c) Uredbe št. 508/2014 v povezavi s členoma 4 in 125 Uredbe št. 1303/2013 ter členom 33 [Uredbe 2018/1046], ki se nanašajo na načelo dobrega finančnega poslovodenja, razlagati tako, da med posodobitvijo objekta akvakulture, ki temelji na izdatkih za nakup opreme, strojev in naprav za ribogojnico, ki na določenem zemljišču že obstaja, ter prispevkom v naravi, ki se zagotovi v obliki zemljišč, na katerih so betonski ribniki, ribniki, ki jih uporabljajo objekti akvakulture, in betonski bazeni, ter stavb, ki so na teh zemljiščih, ni nobene neposredne povezave?

3. Ali se 10-odstotna omejitev financiranja iz člena 69(3)(b) Uredbe št. 1303/2013 uporablja zgolj za prispevke v obliki zemljišč in nepremičnin, za katere se opravi plačilo v gotovini za namene najemne pogodbe[, kot to določa člen 69(1)(d) navedene uredbe], ali pa se uporablja tudi za prispevek v naravi [v obliki] zemljišč in nepremičnin, ki so v lasti (in ne v najemu) upravičencev?

4. Ali člen 69 Uredbe št. 1303/2013 določa 10-odstotno omejitev le za prispevek v naravi v obliki zemljišč ali pa določa 10-odstotno omejitev za prispevek v naravi v obliki zemljišč in stavb?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in drugo vprašanje

Dopustnost

33 Romunska vlada in organ za upravljanje programa za pomorstvo in ribištvo izpodbijata dopustnost prvega in drugega vprašanja za predhodno odločanje iz več razlogov. Na eni strani ta organ meni, da ta vprašanja niso dopustna, ker se nanašajo na člen 69 Uredbe št. 1303/2013, ki naj bi bil jasna, predvidljiva in nedvoumna določba ter naj zato ne bi potreboval razlage. Prav tako naj bi bila postavljena vprašanja zaradi neobstoja navedbe razlogov, zaradi katerih se je predložitveno sodišče spraševalo o razlagi zadevnih določb ali o povezavi med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki se uporablja v sporu o glavni stvari, ter nejasnosti vprašanj za predhodno odločanje nedopustna.

34 V zvezi s tem zadostuje glede okoliščine, da je pravilna razlaga prava Unije v obravnavani zadevi tako očitna, da naj ne bi dopuščala nobenega razumnega dvoma, opozoriti, da čeprav lahko Sodišče zaradi take okoliščine, če je izkazana, odloči s sklepom na podlagi člena 99 Poslovnika, pa ista okoliščina nacionalnemu sodišču ne preprečuje, da postavi vprašanja za predhodno odločanje, in ne povzroči nedopustnosti tako postavljenih vprašanj (sodba z dne 7. septembra 2023, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“, C-216/21, EU:C:2023:628, točka 49 in navedena sodna praksa).

35 Poleg tega je treba poudariti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, uvedenega s členom 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki bo izdana, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po predhodni odločbi, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki ji postavi Sodišču. Zato je Sodišče, kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma dolžno odločiti. Iz tega sledi, da za vprašanja, ki se nanašajo na pravo Unije, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga je postavilo nacionalno sodišče, samo če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 7. septembra 2023, Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, točka 32 in navedena sodna praksa).

36 V obravnavanem primeru pa je predložitveno sodišče v predložitveni odločbi navedlo, da mora za rešitev spora o glavni stvari razlagati ne le člen 69 Uredbe št. 1303/2013, ampak tudi člena 4 in 125 te uredbe ter člen 33 Uredbe 2018/1046, ki se nanaša na načelo dobrega finančnega poslovodenja, da bi ugotovilo, ali je mogoče prispevek v naravi, ki ga je družba Rustrans zagotovila v obliki dobave zemljišča in zgradb na tem zemljišču, šteti za upravičeni izdatek v smislu Uredbe št. 1303/2013 in je zato predmet sofinanciranja v obliki povračila. Ni torej očitno, da zaprošena razlaga člena 69 te uredbe nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari ali da bi bil problem iz postopka v glavni stvari hipotetičen.

37 Po drugi strani romunska vlada trdi, da predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem Sodišče prosi, naj opravi dejansko presojo, s katero bi se ugotovilo, ali obstaja neposredna zveza med prispevkom v naravi iz postopka v glavni stvari in predmetom zadevnega projekta, kar je naloga, za katero ni pristojno Sodišče, ampak predložitveno sodišče.

38 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v okviru postopka iz člena 267 PDEU, ki temelji na jasni ločitvi nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, vsaka presoja dejstev zadeve spada v pristojnost nacionalnega sodišča (sodbi z dne 15. novembra 1979, Denkavit Futtermittel, 36/79, EU:C:1979:258, točka 12, in z dne 13. junija 2024, Adient, C-533/22, EU:C:2024:501, točka 33 in navedena sodna praksa).

39 V obravnavanem primeru zadostuje ugotovitev, da predložitveno sodišče v nasprotju s tem, kar trdi romunska vlada, s prvim in drugim vprašanjem Sodišču ne predlaga, naj opravi presojo dejanskega stanja, temveč naj razloži določbe prava Unije, da bi ugotovilo, ali je lahko prispevek v naravi v obliki dobave zemljišč in zgradb na njih zajet s pojmom „upravičeni izdatki“ v smislu člena 69 Uredbe št. 1303/2013.

40 Iz tega izhaja, da sta prvo in drugo vprašanje dopustni.

Vsebinska presoja

41 Najprej je treba opozoriti, da mora v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišče v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenega s členom 267 PDEU, nacionalnemu sodišču dati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu bila predložena. Poleg

tega lahko Sodišče presodi, da je treba upoštevati določbe prava Unije, na katere se nacionalno sodišče v besedilu svojega vprašanja ni sklicevalo (sodba z dne 7. septembra 2023, Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, točka 47 in navedena sodna praksa).

42 V zvezi s tem je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da se prvo in drugo vprašanje nanašata na to, ali lahko prispevek v naravi, ki ga upravičenec zagotovi v obliki zemljišč in zgradb na njih, izpolnjuje pravila o upravičenosti za sklade ESI iz člena 69 Uredbe št. 1303/2013. Poudariti pa je treba, prvič, da je pojem upravičenosti izdatkov posebej predmet člena 65(1) in (2) te uredbe in, drugič, da člen 67(1)(a) navedene uredbe določa, da so nepovratna sredstva lahko v obliki povračila upravičenih stroškov, ki dejansko nastanejo in jih plača upravičenec, ter po potrebi prispevkov v naravi.

43 Poleg tega člen 48(1)(c) Uredbe št. 508/2014, na katerega se sklicuje predložitveno sodišče, določa le, da lahko ESPR podpira posodobitev objektov akvakulture, ne da bi vseboval posebne navedbe glede upravičenosti izdatkov, povezanih z določeno operacijo.

44 V teh okoliščinah in da bi se predložitvenemu sodišču dal koristen odgovor, je treba šteti, da predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 65(1) in (2), člen 67(1)(a) in člen 69 Uredbe št. 1303/2013 v povezavi s členom 4 in členom 125(1) te uredbe ter členom 33 Uredbe 2018/1046 razlagati tako, da pod pojem „upravičeni izdatek“ v smislu teh določb spada prispevek v naravi, ki ga upravičenec zagotovi v obliki zemljišč in zgradb na teh zemljiščih za projekt posodobitve objekta akvakulture, ki zajema le nakup opreme, strojev in naprav, specifičnih za obstoječo ribogojnico.

45 Na prvem mestu, treba je poudariti, najprej, da se v skladu s členom 65(1) Uredbe št. 1303/2013 upravičenost izdatkov določi na podlagi nacionalnih pravil, razen če so določena posebna pravila v tej uredbi ali na podlagi te uredbe ali pravil za vsakega od skladov ESI. V skladu z odstavkom 2 tega člena so izdatki upravičeni do prispevka iz skladov ESI le, če so nastali upravičencu in so plačani med datumom predložitve programa Komisiji ali med 1. januarjem 2014, kar nastopi prej, in 31. decembrom 2023.

46 Dalje, člen 67(1)(a) Uredbe št. 1303/2013 določa, da se nepovratna sredstva in vračljiva podpora lahko dodelijo v obliki povračila dejansko nastalih in plačanih upravičenih stroškov, skupaj s prispevki v naravi in amortizacijo, kadar je to primerno.

47 Nazadnje, člen 69(1) te uredbe določa posebna pravila o upravičenosti za prispevke v naravi, med drugim v obliki dobave zemljišč in nepremičnin, za katere ni bilo opravljeno nobeno plačilo v denarju, izkazano z računi ali drugimi dokumenti enakovredne dokazne vrednosti. V skladu s to določbo so taki prispevki v naravi pogojeni s tem, da je to dovoljeno s pravili o upravičenosti skladov ESI in programa ter da so izpolnjeni vsi pogoji, našteti v tej določbi. V zvezi s tem drugi pododstavek tega odstavka določa, da vrednost zemljišč ali nepremičnin potrdi neodvisen kvalificirani strokovnjak ali ustrezno pooblaščen uradni organ in da ne sme presegati meje iz člena 69(3)(b) navedene uredbe, kar pomeni, da načeloma ne presega zneska, ki bi bil višji od 10 % skupnih upravičenih izdatkov za zadevno operacijo.

48 Ugotoviti je torej treba, da iz besedila teh določb ne izhaja, da je zakonodajalec Unije za upravičenost prispevka v naravi v obliki dobave zemljišč in zgradb na njih izrecno določil obstoj neposredne povezave med takim prispevkom v naravi, ki ga zagotovi upravičenec, na eni strani in sofinanciranim projektom na drugi strani.

49 Na drugem mestu, treba je tudi opozoriti, da na podlagi člena 317 PDEU Komisija izvršuje proračun Unije v sodelovanju z državami članicami med drugim v skladu z načelom dobrega finančnega poslovodenja, ki je v členu 2, točka 59, Uredbe 2018/1046 opredeljeno kot izvrševanje proračuna v skladu z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Načelo dobrega finančnega poslovodenja zato zahteva, da države članice sklade ESI, med katerimi je ESPR, uporabljajo v skladu z načeli in pravnimi zahtevami, na katerih temeljijo sektorski predpisi Unije.

50 V zvezi s tem je v členu 4(8) Uredbe št. 1303/2013 opozorjeno, da države članice spoštujejo načelo dobrega finančnega poslovodenja v skladu s členom 33 Uredbe 2018/1046.

51 V skladu z odstavkom 1 tega zadnjenavedenega člena pa se proračunska sredstva uporabijo v skladu z načelom dobrega finančnega poslovodenja in se izvršujejo v skladu z načeli iz tega odstavka, in sicer načeli gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti, pri čemer je to zadnjenavedeno načelo v točki (b) navedenega odstavka opredeljeno kot tako, ki se nanaša na najboljše razmerje med uporabljenimi sredstvi, izvedenimi dejavnostmi in doseganjem ciljev.

52 V tem okviru člen 125(1) Uredbe št. 1303/2013 določa, da je organ upravljanja odgovoren za upravljanje operativnega programa v skladu z načelom dobrega finančnega poslovodenja. Odstavek 3 tega člena v bistvu določa, da mora ta organ zagotoviti, da so operacije, izbrane za financiranje, v celotnem obdobju svojega izvajanja skladne z veljavnimi pravili Unije in zadevnih držav članic ter da te operacije prispevajo k doseganju specifičnih ciljev in rezultatov ustreznih prednostnih osi.

53 Iz teh preudarkov izhaja, da mora organ upravljanja preveriti, ali operacije, izbrane za financiranje, spoštujejo načelo učinkovitosti, to pomeni, da obstaja najboljše razmerje med uporabljenimi sredstvi, izvedenimi dejavnostmi in cilji takih operacij. To razmerje pomeni, da morajo biti v okviru dejavnosti, ki se sofinancira iz strukturnega in investicijskega sklada, izdatki upravičenca in prispevki v naravi, ki jih ta lahko zagotovi za podporo temu projektu, za to, da se štejejo za upravičene, neposredno povezani z dejavnostjo, ki se izvaja.

54 V obravnavanem primeru, kot je razvidno iz navedb predložitvenega sodišča, zadevni projekt, ki vključuje to, da družba Rustrans razširi in diverzificira svojo dejavnost na področju akvakulture, spada v okvir cilja, določenega v členu 48(1)(c) Uredbe št. 508/2014, in sicer posodobitev objektov akvakulture, ter zajema le nakup opreme, strojev in naprav. Družba Rustrans je v ta namen prispevala k financiranju tega projekta s prispevkom v naravi, ki je obsegal dobavo zemljišča in zgradb na njem, ne da bi v vlogi za financiranje navedla, da je bil namen projekta neposredno posredovanje na tem zemljišču in teh zgradbah. Iz tega izhaja, da se zdi, da ta prispevek v naravi ni neposredno povezan s financiranim projektom, da bi se ta prispevek lahko štel za upravičen do financiranja Unije, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

55 Glede na vse zgornje preudarke je treba na prvo in drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 65(1) in (2), člen 67(1)(a) in člen 69 Uredbe št. 1303/2013 v povezavi s členom 4 in členom 125(1) te uredbe ter členom 33 Uredbe 2018/1046 razlagati tako, da pod pojem „upravičeni izdatek“ v smislu teh določb ne spada prispevek v naravi, ki ga upravičenec zagotovi v obliki dobave zemljišč in zgradb na njih za namene projekta posodobitve objekta akvakulture, ki zajema izključno nakup opreme, strojev in naprav, specifičnih za obstoječo ribogojnico.

Tretje in četrto vprašanje

56 Glede na odgovor na prvo in drugo vprašanje ni treba odgovoriti na tretje in četrto vprašanje.

Stroški

57 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (osmi senat) razsodilo:

Člen 65(1) in (2), člen 67(1)(a) in člen 69 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 v povezavi s členom 4 in členom 125(1) te uredbe ter členom 33 Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012

je treba razlagati tako, da

pod pojem „upravičeni izdatek“ v smislu teh določb ne spada prispevek v naravi, ki ga upravičenec zagotovi v obliki dobave zemljišč in zgradb na njih za namene projekta posodobitve objekta akvakulture, ki zajema izključno nakup opreme, strojev in naprav, specifičnih za obstoječo ribogojnico.

Podpisi