ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

19 december 2024*

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk visserijbeleid – Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) – Verordening (EU) nr. 1303/2013 – Artikel 69 – Begrip ‚subsidiabele uitgave' – Artikelen 4 en 125 – Verordening (EU) nr. 508/2014 – Artikel 48, lid 1, onder c) – Modernisering van een aquacultuureenheid – Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 – Artikel 33 – Beginsel van goed financieel beheer – Bijdrage in natura in de vorm van grond en daarop gelegen bouwwerken – Rechtstreeks verband tussen de bijdrage in natura en de gefinancierde concrete actie"

In zaak C-392/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Curte de Apel Bacău (bestuursrechter in eerste aanleg Bacău, Roemenië) bij beslissing van 20 april 2023, ingekomen bij het Hof op 27 juni 2023, in de procedure

Rustrans SRL

tegen

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

wijst

HET HOF (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: M. L. Arastey Sahún, president van de Vijfde kamer, waarnemend voor de president van de Achtste kamer, N. Jääskinen en M. Gavalec (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru POPAM, vertegenwoordigd door F. I. Barbu als gemachtigde,

* Procestaal: Roemeens.

– de Roemeense regering, vertegenwoordigd door R. Antonie, M. Chicu en E. Gane als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Hradil, C. Perrin en L. Radu Bouyon als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 48, lid 1, onder c), van verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van de verordeningen (EG) nr. 2328/2003, (EG) nr. 861/2006, (EG) nr. 1198/2006 en (EG) nr. 791/2007 van de Raad en verordening (EU) nr. 1255/2011 van het Europees Parlement en de Raad (PB 2014, L 149, blz. 1), de artikelen 4, 69 en 125 van verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 320, met rectificaties in PB 2016, L 200, blz. 140, en PB 2018, L 193, blz. 1), en artikel 33 van verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van de verordeningen (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 en besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB 2018, L 193, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Rustrans SRL en de minister Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru [Programul Operational pentru Pescuit si Afaceri Maritime (POPAM)] [ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling – directoraat-generaal Visserij – managementautoriteit voor het operationele programma voor maritieme zaken en visserij (POPAM), Roemenië] (hierna: „managementautoriteit voor het programma ‚maritieme zaken en visserij'") over de rechtmatigheid van een administratieve handeling waarbij dit ministerie heeft vastgesteld dat er onregelmatigheden waren die invloed hadden op het project waarvoor Rustrans financiering heeft verkregen en een begrotingsvordering heeft opgesteld waardoor het bedrag van de aan Rustrans toegekende financiële steun werd verlaagd.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 1303/2013

3 Artikel 4 van verordening nr. 1303/2013, met het opschrift „Algemene beginselen", bepaalt in lid 8:

„De Commissie en de lidstaten nemen […] het beginsel van goed financieel beheer in acht."

4 Artikel 65 („Subsidiabiliteit") van deze verordening bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. De subsidiabiliteit van de uitgaven wordt op basis van de nationale voorschriften bepaald, tenzij specifieke voorschriften zijn vastgesteld in of op grond van deze verordening of de fondsspecifieke voorschriften.

2. Uitgaven komen voor een bijdrage uit de [Europese structuur- en investeringsfondsen; hierna: ‚ESI-fondsen'] in aanmerking als zij zijn gedaan door een begunstigde en betaald tussen de datum van indiening van het programma bij de Commissie of, als dat eerder is, 1 januari 2014, en 31 december 2023. Uitgaven komen bovendien alleen voor een bijdrage uit het [Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo)] in aanmerking als de desbetreffende steun tussen 1 januari 2014 en 31 december 2023 werkelijk betaald is door het betaalorgaan."

5 Artikel 67 van deze verordening, met als opschrift „Subsidievormen en terugvorderbare bijstand", bepaalt in lid 1:

„Subsidies en terugvorderbare bijstand kunnen in de volgende vormen worden verleend:

a) vergoeding van werkelijk gemaakte en betaalde subsidiabele kosten, in voorkomend geval gecombineerd met bijdragen in natura en afschrijvingskosten;

[…]"

6 Artikel 69 van deze verordening draagt het opschrift „Specifieke subsidiabiliteitsvoorschriften voor subsidies en terugvorderbare bijstand" en luidt:

„1. Bijdragen in natura in de vorm van werken, goederen, diensten, grond en onroerend goed waarvoor geen door facturen of documenten met gelijkwaardige bewijskracht gestaafde contante betalingen zijn verricht, kunnen subsidiabel zijn op voorwaarde dat de subsidiabiliteitsvoorschriften van de ESI-fondsen en van het programma daarin voorzien en dat aan alle volgende criteria wordt voldaan:

a) de aan de concrete actie betaalde overheidssteun die bijdragen in natura omvat, is aan het einde van de concrete actie niet hoger dan de totale subsidiabele uitgaven, exclusief bijdragen in natura;

b) de aan bijdragen in natura toegekende waarde is niet hoger dan de kosten die gewoonlijk op de desbetreffende markt worden aanvaard;

c) er is een onafhankelijke beoordeling en verificatie van de waarde en de verstrekking van de bijdrage mogelijk;

d) bij verstrekking van grond of onroerend goed kan een contante betaling worden gedaan met het oog op een huurovereenkomst voor een nominaal bedrag per jaar dat niet meer bedraagt dan een enkele eenheid van de valuta van de betreffende lidstaat;

e) bij bijdragen in natura in de vorm van onbetaalde arbeid, wordt de waarde van de arbeid bepaald aan de hand van de gecontroleerde werkelijke arbeidstijd en de hoogte van de beloning voor soortgelijke arbeid.

De waarde van de grond of het onroerend goed als bedoeld in dit lid, eerste alinea, onder d), wordt gecertificeerd door een onafhankelijke gekwalificeerde deskundige of een hiertoe gemachtigde officiële instantie en bedraagt niet meer dan de in lid 3, onder b), bedoelde bovengrens;

[…]

3. De volgende kosten komen niet in aanmerking voor een bijdrage uit de ESI-fondsen of uit het in artikel 92, lid 6, bedoelde bedrag aan steun dat uit het Cohesiefonds naar de Connecting Europe Facility is overgedragen:

[…]

b) de aankoop van niet-bebouwde en bebouwde grond voor een bedrag van meer dan 10 % van de totale subsidiabele uitgaven van de betrokken concrete actie. Voor verwaarloosde gebieden en voormalige industriezones met gebouwen wordt die bovengrens opgetrokken tot 15 %. In uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde gevallen kan een overschrijding van de bovengenoemde percentages worden toegestaan voor concrete acties ten behoeve van milieubehoud;

[…]”

7 Artikel 125 („Functies van de managementautoriteit”) van verordening nr. 1303/2013 bepaalt in de leden 1 en 3:

„1. De managementautoriteit is ervoor verantwoordelijk dat het operationele programma overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer wordt beheerd.

[…]

3. Ten aanzien van de selectie van concrete acties moet de managementautoriteit:

a) passende selectieprocedures en -criteria opstellen en na goedkeuring toepassen, die:
   i) ervoor zorgen dat concrete acties bijdragen tot het verwezenlijken van de specifieke doelstellingen en resultaten van de desbetreffende prioriteit;
   ii) niet-discriminerend en transparant zijn;
   iii) rekening houden met de algemene beginselen in de artikelen 7 en 8;

b) waarborgen dat een geselecteerde concrete actie binnen het toepassingsgebied van het [Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV)], het betrokken Fonds of de betrokken Fondsen valt en kan worden toegewezen aan een categorie steunverlening of, in het geval van het EFMZV, een maatregel die in de prioriteit of prioriteiten van het operationele programma is vastgesteld;

[…]”

Verordening nr. 508/2014

8 Artikel 48 van verordening nr. 508/2014, met het opschrift „Productieve investeringen in aquacultuur”, bepaalt in lid 1:

„Uit het EFMZV kan steun worden verleend voor:

[…]

c) de modernisering van de aquacultuureenheden, met inbegrip van het verbeteren van de arbeidsomstandigheden en -veiligheid van de werknemers in de aquacultuursector;

[…]”

Verordening 2018/1046

9 In artikel 2 („Definities”) van verordening 2018/1046 was bepaald:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[…]

59. ‚goed financieel beheer’: de uitvoering van de begroting met inachtneming van de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid;

[…]”

10 Artikel 33 van deze verordening, met als opschrift „Prestaties en beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid”, bepaalde in lid 1:

„Kredieten worden gebruikt overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer en worden bijgevolg besteed met inachtneming van de volgende beginselen:

a) zuinigheid: de door de betrokken instelling van de Unie voor haar activiteiten ingezette middelen worden tijdig, in passende hoeveelheid en kwaliteit en tegen de best mogelijke prijs beschikbaar gesteld;

b) efficiëntie: de beste verhouding tussen de ingezette middelen, de uitgevoerde activiteiten en de verkregen resultaten;

c) doeltreffendheid: de mate waarin de nagestreefde doelstellingen door de activiteiten worden verwezenlijkt.

11 Artikel 36 van die verordening heeft als opschrift „Interne controle op de begrotingsuitvoering” en bepaalde in lid 1 het volgende:

„Op grond van het beginsel van goed financieel beheer wordt de begroting uitgevoerd met de doeltreffende en efficiënte interne controle naargelang elke wijze van uitvoering, en in overeenstemming met de toepasselijke sectorspecifieke regelgeving.”

Roemeens recht

12 Artikel 4 van Hotărâreă 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 (regeringsbesluit nr. 347 tot vaststelling van het algemene kader voor de uitvoering van de door het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij door middel van het operationele programma voor maritieme zaken en visserij 2014-2020 medegefinancierde concrete acties) van 11 mei 2016 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 368 van 12 mei 2016), dat van kracht was op de datum van toekenning van de financiering, bepaalt:

„(1) Onverminderd de artikelen 5 en 6 zijn uitgaven subsidiabel onder de volgende cumulatieve en algemene voorwaarden:

a) de uitgaven zijn tussen 1 januari 2014 en 31 december 2023 door de begunstigde gedaan en daadwerkelijk betaald onder de bij wet vastgestelde voorwaarden, op voorwaarde dat de medegefinancierde concrete actie niet fysiek voltooid of volledig ten uitvoer is gelegd voordat de financieringsaanvraag in het kader van het operationele programma voor maritieme zaken en visserij 2014-2020 door de begunstigde bij de managementautoriteit is ingediend, ongeacht of alle betrokken betalingen door de begunstigde zijn verricht, overeenkomstig artikel 65, lid 6, van [verordening nr. 1303/2013];

b) de uitgaven gaan vergezeld van facturen die zijn uitgereikt overeenkomstig de nationale wetgeving of de wetgeving van de staat waar zij zijn afgegeven, of van andere boekhoudkundige documenten op grond waarvan de betalingsverplichting is vastgesteld, alsmede van bewijsstukken betreffende de betaling en de realiteit van de verrichte uitgave, op grond waarvan de uitgaven kunnen worden geverifieerd/gecontroleerd/gecertificeerd, met uitzondering van de uitgaven in verband met de terugvorderbare bijstand die wordt verleend in een van de in artikel 67, lid 1, onder b), c) en d), van [verordening nr. 1303/2013] bedoelde vormen;

c) de uitgaven zijn in overeenstemming met de financieringsovereenkomst die via de managementautoriteit [van het programma „maritieme zaken en visserij’] is gesloten tussen de [minister Agriculturii și Dezvoltării Rurale (ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling, Roemenië)] en de begunstigde;

d) de uitgaven zijn in overeenstemming met de toepasselijke Unierechtelijke en nationale bepalingen;

e) de uitgaven zijn in overeenstemming met de bepalingen van het programma;

f) de uitgaven worden in de boekhouding van de begunstigde opgenomen overeenkomstig artikel 67 van [verordening nr. 1303/2013].

(2) Uitgaven voor onderaanbesteding zijn subsidiabel tot maximaal 30 % van het totale subsidiabele bedrag van de overeenkomst voor werken en/of aanneming.

(3) Uitgaven voor onderaanbesteding van diensten zijn subsidiabel tot maximaal 40 % van het totale subsidiabele bedrag van de dienstenovereenkomst."

13 Artikel 2, lid 1, onder a), van Ordonanță 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 (noodverordening nr. 66 van de regering inzake preventie, vaststelling en bestraffing van onregelmatigheden bij de verkrijging en het gebruik van Europese fondsen en/of daarmee verband houdende nationale overheidsfondsen) van 29 juni 2011 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 461 van 30 juni 2011; hierna: „OUG nr. 66/2011") omschrijft „onregelmatigheid" in de zin van deze noodverordening als „elke schending van de beginselen van legaliteit, regelmatigheid en conformiteit die zijn neergelegd in nationale en/of Europese voorschriften alsmede in bepalingen van overeenkomsten of van enige andere juridische verbintenis die is aangegaan op basis van die bepalingen, die het gevolg is van een handeling die of een verzuim dat kan worden toegeschreven aan de begunstigde of aan de voor het beheer van de Europese fondsen bevoegde autoriteit en die tot gevolg heeft of zou kunnen hebben dat een onverschuldigde uitgave ontstaat en zo de algemene begroting van de Europese Unie of de begrotingen van de internationale publieke donoren en/of de desbetreffende nationale overheidsfondsen worden benadeeld".

14 Artikel 3 van OUG nr. 66/2011 luidt:

„(1) De autoriteiten die bevoegd zijn voor het beheer van de Europese fondsen moeten het beginsel van goed financieel beheer in acht nemen, zoals gedefinieerd in, naargelang van het geval, de Europese wetgeving of de wetgeving van de internationale donoren.

(2) Bij de selectie en goedkeuring van aanvragen voor financiële steun moeten de autoriteiten die bevoegd zijn voor het beheer van de Europese fondsen regels en procedures toepassen die de naleving van de volgende beginselen waarborgen:

a) goed financieel beheer, gebaseerd op de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en efficiëntie;

b) vrije mededinging, gelijke behandeling en non-discriminatie;

c) transparantie – aan alle belanghebbenden informatie ter beschikking stellen over de uitvoering van de procedure voor de toekenning van Europese fondsen;

d) belangenconflicten voorkomen tijdens de hele selectieprocedure voor te financieren projecten;

e) cumulatie uitsluiten – de activiteit waarvoor financiering uit Europese fondsen wordt aangevraagd, komt niet in aanmerking voor financiële steun uit andere bronnen van niet-terugvorderbare financiering, met uitzondering van de bedragen die staatssteun vormen en die onder de wettelijk bepaalde voorwaarden worden toegekend.

(3) Bij de uitvoering van de overeenkomst inzake niet-terugvorderbare financiering moeten de begunstigden de volgende beginselen in acht nemen:

a) het beginsel van goed financieel beheer, gebaseerd op de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en efficiëntie;

b) de beginselen van vrije mededinging, gelijke behandeling en non-discriminatie, overeenkomstig de financieringsovereenkomst en de toepasselijke wetgeving;

c) het transparantiebeginsel, overeenkomstig de financieringsovereenkomst en de toepasselijke wetgeving.

(3 bis) Overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer zijn de autoriteiten die bevoegd zijn voor het beheer van Europese fondsen en de publiekrechtelijke begunstigden verplicht beheers- en controleprocedures op te stellen en toe te passen die zorgen voor de regelmatigheid van de toekenning en het gebruik van de middelen."

15 Ordin 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 (besluit nr. 816/2016 van de minister van Landbouw en Plattelandsontwikkeling houdende goedkeuring van de gedetailleerde lijst van subsidiabele uitgaven voor de gefinancierde concrete acties, met inbegrip van de personeelskosten van de managementautoriteit, in het kader van het operationele programma voor maritieme zaken en visserij 2014-2020) van 24 mei 2016 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 401 van 26 mei 2016), in de versie die van kracht was op de datum van toekenning van de financiering, bevat een bijlage met de gedetailleerde lijst van subsidiabele uitgaven voor de gefinancierde concrete acties, met inbegrip van de personeelskosten van de managementautoriteit, in het kader van het operationele programma voor maritieme zaken en visserij 2014-2020.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

16 Rustrans heeft bij de managementautoriteit van het programma „maritieme zaken en visserij" een financieringsaanvraag ingediend uit hoofde van het operationele programma voor maritieme zaken en visserij 2014-2020, die met name is gebaseerd op artikel 48, lid 1, onder c), van verordening nr. 508/2014 (hierna: „financieringsaanvraag"), met het oog op de uitvoering van een project voor de uitbreiding en diversificatie van haar activiteiten op het gebied van aquacultuur (hierna: „betrokken project"). Met dit project wilde Rustrans haar concurrentievermogen verbeteren door haar aquacultuureenheid te moderniseren, haar productiecapaciteit te verhogen en haar productiekosten te optimaliseren, door de aankoop van technologische uitrusting die en modern materiaal dat specifiek is voor de aquacultuur.

17 In het kader van dit project verbond Rustrans zich ertoe om in de vorm van een bijdrage in natura grond en de daarop gelegen bouwwerken, waaronder met name een viskwekerij, in te brengen tegen de in de financieringsaanvraag vastgestelde waarden.

18 Op 18 september 2018 hebben Rustrans en de managementautoriteit van het programma „maritieme zaken en visserij” een financieringsovereenkomst voor het betrokken project gesloten. Volgens de bepalingen van deze overeenkomst is aan Rustrans een niet-terugvorderbare financiering toegekend voor de aankoop van uitrusting, technologische machines en materiaal.

19 Het totale bedrag van de financieringsovereenkomst bedroeg 19 151 676,06 Roemeense leu (RON) (ongeveer 3 850 000 EUR), waarvan een bedrag van 5 009 988,24 RON (ongeveer 1 000 000 EUR) door de managementautoriteit van het programma „maritieme zaken en visserij” is toegekend als niet-terugvorderbare financiering, zijnde 28,67 % van het totale goedgekeurde subsidiabele bedrag.

20 Voor deze niet-terugvorderbare financiering van 5 009 988,24 RON bedroeg de bijdrage uit het EFMZV 3 757 491,18 RON (ongeveer 755 000 EUR), zijnde 75 % van de niet-terugvorderbare financiering, en de bijdrage uit de nationale begroting 1 252 497,06 RON (ongeveer 250 000 EUR), zijnde 25 % van de niet-terugvorderbare financiering.

21 De bijdrage van Rustrans aan de subsidiabele medefinanciering, bestaande uit een bijdrage in natura in de vorm van grond en daarop gelegen bouwwerken, waaronder een viskwekerij, bedroeg 12 467 883,69 RON (ongeveer 2 500 000 EUR), dat wil zeggen 71,33 % van het totale subsidiabele bedrag.

22 De waarde van de door Rustrans ingebrachte grond in natura bedroeg 1 505 336,03 RON (ongeveer 301 000 EUR), ofwel 8,61 % van het totale subsidiabele bedrag.

23 Rustrans heeft vier verzoeken tot vergoeding ingediend naar aanleiding van de uitvoering van het betrokken project, wat heeft geleid tot de betaling aan Rustrans van een totaalbedrag van 4 826 294,03 RON (ongeveer 965 000 EUR), waarvan 3 619 720,51 RON (ongeveer 724 000 EUR) uit het EFMZV (75 %) en 1 206 573,51 RON (ongeveer 240 000 EUR) uit de nationale begroting (25 %).

24 In de loop van 2021 heeft het directoraat-generaal Maritieme Zaken en Visserij van de Commissie een audit uitgevoerd waarbij twee onregelmatigheden aan het licht zijn gekomen met betrekking tot de wijze waarop de managementautoriteit van het programma „maritieme zaken en visserij” heeft aanvaard dat de uitgaven voor een bijdrage in natura aan een project in de vorm van grond en bouwwerken werden vergoed. De eerste vastgestelde onregelmatigheid bestond in schending van artikel 69, lid 1, en lid 3, onder b), van verordening nr. 1303/2013, aangezien de uitgaven in verband met deze bijdrage het maximum van 10 % van de totale subsidiabele uitgaven van deze projecten overschreden. De tweede onregelmatigheid betrof het ontbreken van een verband tussen die bijdrage in natura en de gefinancierde concrete actie, gelet op het in artikel 4, lid 8, en artikel 125, lid 1, van verordening nr. 1303/2013 en in artikel 33, lid 1, van verordening 2018/1046 neergelegde beginsel van goed financieel beheer.

25 In dit verband heeft de managementautoriteit van het programma „maritieme zaken en visserij” het betrokken project gecontroleerd. Bij proces-verbaal houdende vaststelling van onregelmatigheden en begrotingsvorderingen van 19 oktober 2022 heeft de managementautoriteit onregelmatigheden in de zin van artikel 2, lid 1, onder a), OUG nr. 66/2011 vastgesteld, die ten eerste betrekking hadden op het ontbreken van een rechtstreeks

verband tussen de bijdrage in natura en de gefinancierde concrete actie en ten tweede op de overschrijding van de in artikel 69, lid 1, van verordening nr. 1303/2013 vastgestelde bovengrens van 10 % van de totale subsidiabele uitgaven.

26 Bijgevolg is een begrotingsvordering van 3 378 392,20 RON (ongeveer 676 000 EUR) opgesteld, waarvan 2 533 794,15 RON (ongeveer 507 000 EUR) uit hoofde van het EFMZV en 844 598,05 RON (ongeveer 169 000 EUR) uit hoofde van de nationale begroting.

27 Op 7 november 2022 heeft Rustrans bij de Curte de Apel Bacău (bestuursrechter in eerste aanleg Bacău, Roemenië), de verwijzende rechter, beroep ingesteld tot, ten eerste, nietigverklaring van dat proces-verbaal van 19 oktober 2022 en, ten tweede, vrijstelling van betaling van 3 378 392,20 RON (ongeveer 676 000 EUR).

28 Deze rechter vraagt zich in de eerste plaats af of de inbreng in natura bestaande in grond en bouwwerken „rechtstreeks verband" houdt met de gefinancierde concrete acties, te weten de aankoop van bepaalde uitrusting, technologische machines en materiaal voor de modernisering van de bestaande aquacultuureenheden.

29 Bovendien bestaat er bij de beoordeling van de naleving van de beginselen van goed financieel beheer en efficiëntie een verschil van mening tussen de Commissie en de Roemeense Staat, aangezien elke partij de kosten die nodig zijn voor de modernisering van de bestaande aquacultuureenheden anders heeft vastgesteld. De Roemeense Staat was namelijk van mening dat deze kosten de grond en de bouwwerken daarop omvatten, aangezien het project zonder deze elementen onmogelijk zou zijn geweest, terwijl de Commissie van mening was dat de grond en de bouwwerken een voorafgaande voorwaarde waren voor de modernisering.

30 Volgens deze rechter waren de activiteiten van het project, zoals beschreven in de financieringsaanvraag, niet bedoeld om rechtstreeks in te grijpen in de onroerende goederen waarmee verzoekster het project medefinancierde, maar om de viskwekerij de nodige middelen te verschaffen om haar specifieke activiteit uit te oefenen. Hij merkt op dat overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer en efficiëntie op grond van deze bepaling alleen de kosten subsidiabel zijn die noodzakelijk zijn voor de modernisering van de bestaande aquacultuureenheden en daarmee verband houden.

31 In de tweede plaats vraagt de verwijzende rechter zich af of het percentage van 10 % als bedoeld in artikel 69, lid 3, onder b), van verordening nr. 1303/2013 – op grond waarvan de kosten voor de aankoop van al dan niet bebouwde grond voor een bedrag van meer dan 10 % van de totale subsidiabele uitgaven van de betrokken concrete actie niet subsidiabel zijn – in het algemeen van toepassing is op de gehele bijdrage in natura, te weten de grond en de bouwwerken, dan wel alleen op de inbreng van de grond.

32 Tegen deze achtergrond heeft de Curte de Apel Bacău de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Vormt de bijdrage in natura van grond rondom vijvers, visteeltvoorzieningen en betonnen bekkens alsook de bouwwerken op deze grond met het oog op modernisering van een aquacultuureenheid door investeringen overeenkomstig artikel 48, lid 1, onder c), van verordening nr. 508/2014 een subsidiabele uitgave in de zin van artikel 69 van [verordening nr. 1303/2013], indien de aquacultuureenheid wordt gemoderniseerd door de aankoop van uitrusting, technologische machines en materiaal voor de viskwekerij?

2) Moet artikel 48, lid 1, onder c), van verordening nr. 508/2014, gelezen in samenhang met de bepalingen betreffende het beginsel van goed financieel beheer in de artikelen 4 en 125 van verordening nr. 1303/2013 en artikel 33 van [verordening 2018/1046], aldus worden uitgelegd dat er geen rechtstreeks verband bestaat tussen enerzijds de modernisering van een aquacultuureenheid door middel van uitgaven voor de aankoop van uitrusting, technologische machines en materiaal voor een viskwekerij op de betreffende grond en anderzijds de bijdrage in natura van grond met betonnen vijvers, grond met visteeltvijvers, grond met betonnen bekkens en de bouwwerken op al die grondstukken?

3) Geldt de in artikel 69, lid 3, onder b), van verordening nr. 1303/2013 gestelde bovengrens van 10 % uitsluitend voor bijdragen in de vorm van grond en onroerende goederen waarvoor een contante betaling wordt verricht met het oog op een huurovereenkomst [genoemd in artikel 69, lid 1, onder d), van die verordening] of ook voor bijdragen in natura van grond en onroerende goederen die de begunstigden niet huren maar in eigendom hebben?

4) Geldt de in artikel 69 van verordening nr. 1303/2013 gestelde bovengrens van 10 % uitsluitend voor bijdragen in natura in de vorm van grond, of geldt die bovengrens voor bijdragen in natura in de vorm van grond en bouwwerken?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

Ontvankelijkheid

33 De Roemeense regering en de managementautoriteit van het programma „maritieme zaken en visserij” betwisten om verschillende redenen de ontvankelijkheid van de eerste en de tweede vraag. Enerzijds stelt de managementautoriteit dat deze vragen niet-ontvankelijk zijn omdat zij betrekking hebben op artikel 69 van verordening nr. 1303/2013, dat een duidelijke, voorzienbare en eenduidige bepaling is en derhalve geen uitlegging behoeft. Ook het feit dat een uiteenzetting ontbreekt van de redenen die de verwijzende rechter ertoe hebben gebracht om vragen te stellen over de uitlegging van de betrokken bepalingen of over het verband tussen deze bepalingen en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling en het gebrek aan duidelijkheid van de prejudiciële vragen leiden ertoe dat de gestelde vragen niet-ontvankelijk zijn.

34 In dit verband kan ermee worden volstaan in herinnering te brengen dat de omstandigheid dat de juiste uitlegging van het Unierecht in casu zo duidelijk is dat er redelijkerwijs geen ruimte voor twijfel kan zijn, wanneer die zich voordoet voor het Hof, weliswaar aanleiding kan zijn om bij beschikking uitspraak te doen overeenkomstig artikel 99 van het Reglement voor de procesvoering, maar een nationale rechterlijke instantie desondanks niet belet om een prejudiciële vraag te stellen en evenmin tot gevolg heeft dat de aldus gestelde vraag daardoor niet-ontvankelijk wordt (arrest van 7 september 2023, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, C-216/21, EU:C:2023:628, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 Bovendien moet worden opgemerkt dat het volgens vaste rechtspraak in het kader van de in artikel 267 VWEU geregelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing is om, gelet op de

bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden. Bijgevolg geldt voor prejudiciële vragen over het Unierecht een vermoeden van relevantie. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechterlijke instantie wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, het vraagstuk van hypothetische aard is, of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 7 september 2023, Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 In casu heeft de verwijzende rechter in de verwijzingsbeslissing aangegeven dat hij voor de beslechting van het hoofdgeding niet alleen artikel 69 van verordening nr. 1303/2013 moet uitleggen, maar ook de artikelen 4 en 125 van deze verordening en artikel 33 van verordening 2018/1046, dat betrekking heeft op het beginsel van goed financieel beheer, om te bepalen of de bijdrage in natura die Rustrans heeft gedaan in de vorm van grond en daarop gelegen bouwwerken, kan worden beschouwd als een subsidiabele uitgave in de zin van verordening nr. 1303/2013 en dus kan worden medegefinancierd in de vorm van een vergoeding. Derhalve blijkt niet duidelijk dat de gevraagde uitlegging van artikel 69 van deze verordening geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde vraagstuk van hypothetische aard is.

37 Anderzijds voert de Roemeense regering aan dat de verwijzende rechter het Hof met zijn eerste en tweede vraag verzoekt om een feitelijke beoordeling te verrichten teneinde vast te stellen of er een rechtstreeks verband bestaat tussen de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bijdrage in natura en het voorwerp van het betrokken project, wat een taak is die niet aan het Hof maar aan de verwijzende rechter toekomt.

38 In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat in het kader van de procedure die is neergelegd in artikel 267 VWEU, die is gebaseerd op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en het Hof, elke beoordeling van de feiten van de zaak tot de bevoegdheid van de nationale rechter behoort (arresten van 15 november 1979, Denkavit Futtermittel, 36/79, EU:C:1979:258, punt 12, en 13 juni 2024, Adient, C-533/22, EU:C:2024:501, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39 In casu kan worden volstaan met de vaststelling dat de verwijzende rechter, anders dan de Roemeense regering stelt, met zijn eerste en tweede vraag het Hof niet verzoekt om een feitelijke beoordeling te verrichten, maar om bepalingen van Unierecht uit te leggen teneinde vast te stellen of een bijdrage in natura in de vorm van grond en daarop gelegen bouwwerken onder het begrip „subsidiabele uitgaven” in de zin van artikel 69 van verordening nr. 1303/2013 kan vallen.

40 Bijgevolg zijn de eerste en de tweede vraag ontvankelijk.

Ten gronde

41 Vooraf zij eraan herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof de taak is van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof de

voorgelegde vragen indien nodig te herformuleren. Voorts kan het Hof bepalingen van het Unierecht in aanmerking nemen waarvan de nationale rechter in de formulering van zijn vraag geen melding heeft gemaakt (arrest van 7 september 2023, Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 In dit verband blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat de eerste en de tweede vraag betrekking hebben op de kwestie of een bijdrage in natura die door een begunstigde wordt gedaan in de vorm van grond en daarop gelegen bouwwerken, kan voldoen aan de subsidiabiliteitsvoorschriften van de ESI-fondsen als bedoeld in artikel 69 van verordening nr. 1303/2013. Opgemerkt moet worden dat, ten eerste, het begrip „subsidiabiliteit van de uitgaven" specifiek wordt geregeld in artikel 65, leden 1 en 2, van die verordening en, ten tweede, artikel 67, lid 1, onder a), van die verordening bepaalt dat subsidies kunnen worden verleend in de vorm van vergoeding van werkelijk door de begunstigde gemaakte en betaalde subsidiabele kosten, in voorkomend geval gecombineerd met bijdragen in natura.

43 Bovendien bepaalt artikel 48, lid 1, onder c), van verordening nr. 508/2014, waarnaar de verwijzende rechter verwijst, enkel dat uit het EFMZV steun kan worden verleend voor de modernisering van aquacultuureenheden, zonder dat specifieke aanwijzingen worden verstrekt over de subsidiabiliteit van de uitgaven voor een bepaalde concrete actie.

44 In die omstandigheden en om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, moet ervan worden uitgegaan dat hij met zijn eerste en tweede vraag, die samen moeten worden onderzocht, in essentie wenst te vernemen of artikel 65, leden 1 en 2, artikel 67, lid 1, onder a), en artikel 69 van verordening nr. 1303/2013, gelezen in samenhang met artikel 4 en artikel 125, lid 1, van deze verordening en artikel 33 van verordening 2018/1046, aldus moeten worden uitgelegd dat een bijdrage in natura die door een begunstigde wordt gedaan in de vorm van grond en daarop gelegen bouwwerken met het oog op een project voor de modernisering van een aquacultuureenheid dat uitsluitend bestaat in de aankoop van specifieke uitrusting, technologische machines en materiaal voor een bestaande viskwekerij, valt onder het begrip „subsidiabele uitgaven" in de zin van deze bepalingen.

45 In de eerste plaats moet om te beginnen worden opgemerkt dat overeenkomstig artikel 65, lid 1, van verordening nr. 1303/2013 de subsidiabiliteit van de uitgaven op basis van de nationale voorschriften wordt bepaald, tenzij specifieke voorschriften zijn vastgesteld in of op grond van deze verordening of de ESI-fondsspecifieke voorschriften. Lid 2 van dit artikel bepaalt dat uitgaven voor een bijdrage uit de ESI-fondsen in aanmerking komen als zij zijn gedaan door een begunstigde en betaald tussen de datum van indiening van het programma bij de Commissie of, als dat eerder is, 1 januari 2014, en 31 december 2023.

46 Vervolgens bepaalt artikel 67, lid 1, onder a), van verordening nr. 1303/2013 dat subsidies en terugvorderbare bijstand kunnen worden verleend in de vorm van vergoeding van werkelijk gemaakte en betaalde subsidiabele kosten, in voorkomend geval gecombineerd met bijdragen in natura en afschrijvingskosten.

47 Ten slotte stelt artikel 69, lid 1, van die verordening specifieke subsidiabiliteitsvoorschriften vast voor bijdragen in natura in de vorm van met name grond en onroerend goed waarvoor geen door facturen of documenten met gelijkwaardige bewijskracht gestaafde contante betalingen zijn verricht. Overeenkomstig deze bepaling zijn dergelijke bijdragen in natura subsidiabel op voorwaarde dat de subsidiabiliteitsvoorschriften van de ESI-fondsen en van het programma daarin voorzien en dat aan alle in die bepaling opgesomde criteria is voldaan. In dit verband

bepaalt de tweede alinea van dit lid dat de waarde van de grond of het onroerend goed wordt gecertificeerd door een onafhankelijke gekwalificeerde deskundige of een hiertoe gemachtigde officiële instantie en niet meer bedraagt dan de in artikel 69, lid 3, onder b), van die verordening bedoelde bovengrens, dat wil zeggen dat de waarde in beginsel niet meer mag zijn dan 10 % van de totale subsidiabele uitgaven van de betrokken concrete actie.

48 Derhalve moet worden vastgesteld dat uit de bewoordingen van deze bepalingen niet blijkt dat de Uniewetgever de subsidiabiliteit van een bijdrage in natura in de vorm van grond en daarop gelegen bouwwerken uitdrukkelijk afhankelijk heeft gesteld van het bestaan van een rechtstreeks verband tussen een dergelijke bijdrage in natura door de begunstigde enerzijds en het medegefinancierde project anderzijds.

49 In de tweede plaats zij er tevens aan herinnerd dat de Commissie krachtens artikel 317 VWEU de begroting van de Unie voert in samenwerking met de lidstaten, met name overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer, dat in artikel 2, punt 59, van verordening 2018/1046 wordt gedefinieerd als „de uitvoering van de begroting met inachtneming van de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid”. Het beginsel van goed financieel beheer vereist bijgevolg dat de ESI-fondsen, waaronder het EFMZV, door de lidstaten worden gebruikt in overeenstemming met de beginselen en wettelijke vereisten die ten grondslag liggen aan de sectorale regelgeving van de Unie.

50 In dit verband herinnert artikel 4, lid 8, van verordening nr. 1303/2013 eraan dat de lidstaten overeenkomstig artikel 33 van verordening 2018/1046 het beginsel van goed financieel beheer in acht nemen.

51 Volgens artikel 33, lid 1, van verordening 2018/1046 worden kredieten gebruikt overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer en worden zij besteed met inachtneming van de in dat lid genoemde beginselen, te weten de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en efficiëntie, waarbij dit laatste beginsel onder b) van dat lid wordt omschreven als de beste verhouding tussen de ingezette middelen, de uitgevoerde activiteiten en de verkregen resultaten.

52 In dit verband bepaalt artikel 125, lid 1, van verordening nr. 1303/2013 dat de managementautoriteit er verantwoordelijk voor is dat het operationele programma overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer wordt beheerd. Lid 3 van dit artikel preciseert in essentie dat het aan deze autoriteit staat om zich ervan te vergewissen dat de voor financiering geselecteerde concrete acties gedurende de gehele duur van uitvoering ervan in overeenstemming zijn met de toepasselijke voorschriften van de Unie en van de betrokken lidstaten en dat deze concrete acties bijdragen tot het verwezenlijken van de specifieke doelstellingen en resultaten van de desbetreffende prioriteit.

53 Uit deze overwegingen volgt dat het aan de managementautoriteit staat om na te gaan of de voor financiering geselecteerde concrete acties het efficiëntiebeginsel in acht nemen, dat wil zeggen of de beste verhouding bestaat tussen de ingezette middelen, de uitgevoerde activiteiten en de door die acties nagestreefde doelstellingen. Die verhouding houdt in dat in het kader van een door een structuur- en investeringsfonds medegefinancierde concrete actie de door de begunstigde gedane uitgaven en de bijdragen in natura die hij ter ondersteuning van dit project kan leveren rechtstreeks verband moeten houden met de uitgevoerde activiteit om als subsidiabel te worden beschouwd.

54 Zoals blijkt uit de aanwijzingen van de verwijzende rechter, past in casu het betrokken project, dat bestaat in de uitbreiding en diversificatie door Rustrans van haar activiteit op het gebied van aquacultuur, in het kader van de doelstelling van artikel 48, lid 1, onder c), van verordening nr. 508/2014, te weten de modernisering van een aquacultuureenheid, en bestaat het uitsluitend in de aankoop van uitrusting, technologische machines en materiaal. Daartoe heeft Rustrans bijgedragen aan de financiering van dit project door middel van een bijdrage in natura, zijnde in de vorm van grond en daarop gelegen bouwwerken, zonder evenwel in haar financieringsaanvraag te vermelden dat het project beoogde rechtstreeks uitwerking te hebben op deze grond en deze bouwwerken. Hieruit volgt dat deze bijdrage in natura geen rechtstreeks verband lijkt te hebben met het gefinancierde project opdat deze bijdrage kan worden geacht in aanmerking te komen voor financiering door de Unie, wat de verwijzende rechter niettemin dient na te gaan.

55 Gelet op een en ander moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 65, leden 1 en 2, artikel 67, lid 1, onder a), en artikel 69 van verordening nr. 1303/2013, gelezen in samenhang met artikel 4 en artikel 125, lid 1, van deze verordening en artikel 33 van verordening 2018/1046, aldus moeten worden uitgelegd dat een bijdrage in natura die door een begunstigde wordt gedaan in de vorm van grond en daarop gelegen bouwwerken met het oog op een project voor de modernisering van een aquacultuureenheid dat uitsluitend bestaat in de aankoop van specifieke uitrusting, technologische machines en materiaal voor een bestaande viskwekerij, niet valt onder het begrip „subsidiabele uitgaven” in de zin van deze bepalingen.

Derde en vierde vraag

56 Gelet op het antwoord op de eerste en de tweede vraag behoeven de derde en de vierde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

57 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Achtste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 65, leden 1 en 2, artikel 67, lid 1, onder a), en artikel 69 van verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad, gelezen in samenhang met artikel 4 en artikel 125, lid 1, van die verordening en artikel 33 van verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van de verordeningen (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 en besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012

moeten aldus worden uitgelegd dat

een bijdrage in natura die door een begunstigde wordt gedaan in de vorm van grond en daarop gelegen bouwwerken met het oog op een project voor de modernisering van een aquacultuureenheid dat uitsluitend bestaat in de aankoop van specifieke uitrusting, technologische machines en materiaal voor een bestaande viskwekerij, niet valt onder het begrip „subsidiabele uitgaven” in de zin van deze bepalingen.

ondertekeningen