Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 19 december 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Den gemensamma fiskeripolitiken – Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF) – Förordning (EU) nr 1303/2013 – Artikel 69 – Begreppet ’stödberättigade utgifter’ – Artiklarna 4 och 125 – Förordning (EU) nr 508/2014 – Artikel 48.1 c – Modernisering av en vattenbruksenhet – Förordning (EU, Euratom) 2018/1046 – Artikel 33 – Principen om sund ekonomisk förvaltning – Naturabidrag i form av mark och byggnader på denna mark – Direkt samband mellan naturabidraget och den finansierade insatsen”

I mål C-392/23,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Curtea de Apel Bacău (Appellationsdomstolen i Bacău, Rumänien) genom beslut av den 20 april 2023, som inkom till domstolen den 27 juni 2023, i målet

Rustrans SRL

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av ordföranden på femte avdelningen M.L. Arastey Sahún, tillika tillförordnad ordförande på åttonde avdelningen, samt domarna N. Jääskinen och M. Gavalec (referent),

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av

– Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru POPAM, genom F.I. Barbu, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: rumänska.

– Rumäniens regering, genom R. Antonie, M. Chicu och E. Gane, samtliga i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom J. Hradil, C. Perrin och L. Radu Bouyon, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 48.1 c i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 av den 15 maj 2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2328/2003, (EG) nr 861/2006, (EG) nr 1198/2006 och (EG) nr 791/2007 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1255/2011 (EUT L 149, 2014, s. 1), av artiklarna 4, 69 och 125 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 2013, s. 320, och rättelse EUT L 200, 2016, s. 140), samt av artikel 33 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (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 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 2018, s. 1).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Rustrans SRL och Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale – Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru (Programul Operational pentru Pescuit si Afaceri Maritime (POPAM)) (ministeriet för jordbruk och landsbygdsutveckling, generaldirektoratet för fiske, förvaltningsmyndigheten för det operativa programmet för havsfrågor och fiske (POPAM), Rumänien) (nedan kallad förvaltningsmyndigheten för programmet för havsfrågor och fiske). Målet rör lagenligheten av ett förvaltningsbeslut i vilken förvaltningsmyndigheten för programmet för havsfrågor och fiske konstaterade att oegentligheter påverkade det finansieringsprojekt som Rustrans beviljats och satte ned beloppet för det beviljade ekonomiska stödet genom att fastställa en budgetfordran.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 1303/2013

3 Artikel 4 i förordning nr 1303/2013 har rubriken ”Allmänna principer”. I punkt 8 i den artikeln föreskrivs följande:

”Kommissionen och medlemsstaterna ska respektera principen om sund ekonomisk förvaltning …”

4 I artikel 65 i förordningen, med rubriken ”Stödberättigande”, föreskrivs följande i punkterna 1 och 2:

”1. Stödberättigande för utgifter ska fastställas utifrån nationella bestämmelser, utom när särskilda bestämmelser har fastställts i eller på grundval av den här förordningen eller de fondspecifika bestämmelserna.

2. Utgifter ska berättiga till bidrag från de europeiska struktur- och investeringsfonderna [(nedan kallade ESI-fonderna)] om stödmottagaren har ådragit sig dessa och de har betalats mellan den dag då programmet lämnades in till kommissionen eller från och med den 1 januari 2014, beroende på vilken dag som infaller först, och den 31 december 2023. Dessutom ska inte utgifter berättiga till bidrag från [Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu)], om stödet i fråga de facto betalas ut av det utbetalande organet mellan den 1 januari 2014 och den 31 december 2023.”

5 I artikel 67 i förordningen, med rubriken ”Bidragsformer och återbetalningspliktigt stöd”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Bidrag och återbetalningspliktigt stöd kan vara utformade på något av följande sätt:

a) Återbetalning av stödberättigande kostnader som mottagaren faktiskt ådragit sig och betalat, tillsammans med naturabidrag och avskrivningar, där så är tillämpligt.

…”

6 Artikel 69 i samma förordning, med rubriken ”Särskilda bestämmelser för berättigande till bidrag och återbetalningspliktigt stöd”, har följande lydelse:

”1. Naturabidrag i form av bygg- och anläggningsarbeten, varor, tjänster, mark och fastigheter för vilka det inte erlagts någon kontant betalning, verifierad genom fakturor eller dokument med bevisvärde likvärdigt med fakturor, får vara stödberättigande på villkor att [ESI-fondernas] och programmets bestämmelser för stödberättigande tillåter detta och att följande kriterier uppfylls:

a) Det offentliga stöd som betalas till insatsen och som inbegriper naturabidrag överskrider inte de totala stödberättigande utgifterna, naturabidragen oräknade, när insatsen avslutas.

b) Det värde som tillskrivs naturabidragen får inte överskrida de kostnader som i allmänhet accepteras på marknaden i fråga.

c) Värdet på och genomförandet av bidraget kan bli föremål för oberoende bedömning och kontroll.

d) När det gäller tillhandahållande av mark eller fastigheter kan en kontantbetalning ske i enlighet med ett leasingavtal med ett nominellt årligt belopp som inte överstiger en enhet av medlemsstatens valuta.

e) När det gäller naturabidrag i form av oavlönat arbete, ska värdet av det arbetet bestämmas med beaktande av nedlagd tid och normal lön för likvärdigt arbete.

Värdet av mark eller fastigheter som avses i första stycket led d i denna punkt ska intygas av en oberoende kvalificerad expert eller ett vederbörligen auktoriserat officiellt organ, och får inte överskrida den gräns som anges i punkt 3 b.

…

3. Följande kostnader ska inte berättiga till bidrag från [ESI-fonderna] och från det stödbelopp som överförts från Sammanhållningsfonden till [Fonden för ett sammanlänkat Europa] som avses i artikel 92.6:

…

b) Förvärv av obebyggd och bebyggd mark för ett belopp som överskrider 10 % av de totala stödberättigande utgifterna för insatsen i fråga. För övergivna tomter och tomter som tidigare använts för industriellt bruk där det finns byggnader ska denna gräns höjas till 15 %. I vederbörligen motiverade undantagsfall kan denna gräns höjas över respektive föregående procentsatser för miljöbevarande insatser.

…”

7 I artikel 125 i förordning nr 1303/2013, med rubriken ”Den förvaltande myndighetens uppgifter”, föreskrivs följande i punkterna 1 och 3:

”1. Den förvaltande myndigheten ska ansvara för att det operativa programmet förvaltas i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning.

…

3. När det gäller urvalet av insatser ska den förvaltande myndigheten göra följande:

a) Utarbeta och, när de är godkända, tillämpa lämpliga urvalsförfaranden och kriterier som
   i) säkerställer att verksamheterna bidrar till att uppnå de specifika målen och resultaten för den relevanta prioriteringen,
   ii) är icke-diskriminerande och öppna,
   iii) tar hänsyn till de allmänna principerna i artiklarna 7 och 8.

b) Se till att de utvalda verksamheterna omfattas av [Europeiska havs- och fiskerifondens (EHFF)] tillämpningsområde och att de kan hänföras till en insatskategori eller, när det gäller EHFF, en åtgärd som anges i prioriteringen eller prioriteringarna i det operativa programmet.

…”

Förordning nr 508/2014

8 Artikel 48 i förordning nr 508/2014 har rubriken ”Produktiva investeringar i vattenbruk”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”EHFF får stödja

…

c) modernisering av vattenbruksenheterna, inklusive förbättringar av arbets- och säkerhetsvillkoren för arbetstagare inom vattenbruket,

…”

Förordning 2018/1046

9 I artikel 2 i förordning 2018/1046, under rubriken ”Definitioner”, föreskrevs följande:

”I denna förordning avses med

…

59. *sund ekonomisk förvaltning*: genomförande av budgeten i enlighet med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet.

…”

10 I artikel 33 i denna förordning, under rubriken ”Prestation och principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet”, föreskrevs följande i punkt 1:

”Anslag ska användas i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning och sålunda utnyttjas med iakttagande av följande principer:

a) Principen om sparsamhet, som kräver att de resurser som den berörda unionsinstitutionen använder för att genomföra sin verksamhet ska göras tillgängliga i rätt tid och vara av den kvantitet och kvalitet som behövs, samt ställas till förfogande till lägsta möjliga kostnad.

b) Principen om effektivitet, som avser det bästa förhållandet mellan de resurser som används, de verksamheter som bedrivs och de mål som uppnås.

c) Principen om ändamålsenlighet, som avser den omfattning i vilken eftersträvade mål uppnås genom de verksamheter som bedrivs.”

11 Artikel 36 i förordningen hade rubriken ”Intern kontroll av budgetgenomförandet”. Där föreskrevs följande i punkt 1:

”I enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning ska budgeten genomföras med hjälp av en ändamålsenlig och effektiv intern kontroll som är avpassad för respektive genomförandemetod och i överensstämmelse med relevanta sektorsspecifika regler.”

Rumänsk rätt

12 I 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 (regeringsbeslut nr 347 om upprättandet av en allmän ram för genomförandet av insatser som samfinansieras av Europeiska havs- och fiskerifonden genom det operativa programmet för havsfrågor och fiske 2014–2020) av den 11 maj 2016 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 368 av den 12 maj 2016), i den lydelse som var i kraft vid tidpunkten för beviljandet av finansieringen, föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 5 och 6 ska en utgift, för att vara stödberättigande, uppfylla samtliga följande allmänna villkor:

a) Utgiften har belastat stödmottagaren och betalats av denne på de villkor som föreskrivs i lag, mellan den 1 januari 2014 och den 31 december 2023, under förutsättning att den medfinansierade insatsen inte fysiskt har slutförts eller fullt ut genomförts innan stödmottagaren lämnar in ansökan om finansiering inom ramen för det operativa programmet för havsfrågor och fiske 2014–2020 till den förvaltande myndigheten, oavsett om stödmottagaren har genomfört alla hänförliga betalningar eller inte, i enlighet med artikel 65.6 i [förordning nr 1303/2013].

b) Utgiften åtföljs av fakturor som utfärdats i enlighet med bestämmelser i den nationella lagstiftningen eller i lagstiftningen i den stat där de utfärdats, eller av andra räkenskapshandlingar på grundval av vilka betalningsskyldigheten har registrerats, samt av verifikationshandlingar avseende betalningen och utgifternas riktighet, på grundval av vilka utgifterna kan verifieras/kontrolleras/revideras/attesteras, med undantag för utgifter för återbetalningspliktigt stöd som beviljats på något av de sätt som föreskrivs i artikel 67.1 b, c och d i [förordning nr 1303/2013].

c) Utgiften överensstämmer med det finansieringsavtal som ingåtts mellan [Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (ministeriet för jordbruk och landsbygdsutveckling, Rumänien)], genom förvaltningsmyndigheten [för det operativa programmet för havsfrågor och fiske], och stödmottagaren.

d) Utgiften är förenlig med tillämpliga bestämmelser i unionsrätten och i nationell rätt.

e) Utgiften överensstämmer med bestämmelserna i programmet.

f) Utgiften redovisas i stödmottagarens bokföring i enlighet med artikel 67 i [förordning nr 1303/2013].

2. Utgifter för underentreprenad är stödberättigande upp till högst 30 % av det totala stödberättigande beloppet i byggentreprenad- och/eller entreprenadkontraktet.

3. Utgifter för underentreprenad av tjänster är stödberättigande upp till högst 40 % av det totala stödberättigande beloppet i tjänstekontraktet.”

13 I artikel 2.1 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 (brådskande regeringsbeslut nr 66 om förebyggande, fastställande och beivrande av oegentligheter vid mottagande och användning av EU-medel och/eller därmed sammanhängande nationella statliga medel) av den 29 juni 2011 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 461 av den 30 juni 2011) (nedan kallat OUG nr 66/2011) definieras ”oegentlighet”, i den mening som avses i detta beslut, som ”varje avvikelse, vad gäller lagligheten, korrektheten och överensstämmelsen, från nationella och/eller unionsrättsliga bestämmelser, avtalsvillkor eller andra åtaganden som lagligen ingåtts på grundval av dessa bestämmelser, till följd av en handling eller underlåtenhet från stödmottagarens eller den behöriga myndighetens sida vad gäller förvaltningen av EU-medel, som har lett eller skulle kunna leda till en negativ ekonomisk effekt för unionens allmänna budget/för internationella offentliga givares budgetar och/eller för därtill hänförliga offentliga nationella medel, på grund av ett felaktigt utbetalt belopp”.

14 I artikel 3 i OUG nr 66/2011 föreskrivs följande:

”1. De myndigheter som är behöriga att förvalta EU-medel är skyldiga att iaktta principen om sund ekonomisk förvaltning, såsom denna definieras i EU-lagstiftningen eller av internationella givare, beroende på vad som är tillämpligt.

2. Vid urval och godkännande av ansökningar om ekonomiskt stöd ska de myndigheter som ansvarar för förvaltningen av EU-medel tillämpa regler och förfaranden som säkerställer att följande principer efterlevs:

a) sund ekonomisk förvaltning, baserad på principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet,

b) principerna om fri konkurrens och om likvärdig och icke-diskriminerande behandling,

c) öppenhet – tillhandahållande till alla berörda personer av information om genomförandet av förfarandet för beviljande av EU-medel,

d) förebyggande av intressekonflikter under hela förfarandet för urval av de projekt som ska finansieras, och

e) uteslutande av kumulation – den verksamhet som omfattas av en ansökan om finansiering med EU-medel kan inte beviljas ekonomiskt stöd från andra icke återbetalningspliktiga finansieringskällor, med undantag för belopp som utgör statligt stöd som beviljats på de villkor som föreskrivs i lag.

3. Vid genomförandet av ett kontrakt för icke återbetalningspliktigt stöd ska stödmottagarna iaktta

a) principen om sund ekonomisk förvaltning, baserad på principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet,

b) principerna om fri konkurrens och om likvärdig och icke-diskriminerande behandling, i enlighet med finansieringsavtalet och tillämplig lagstiftning, och

c) principen om öppenhet, i enlighet med finansieringsavtalet och tillämplig lagstiftning.

3[1]. I enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning är de myndigheter som ansvarar för förvaltningen av EU-medel och mottagare av offentligt stöd skyldiga att utarbeta och tillämpa förfaranden för förvaltning och kontroll som säkerställer att medlen beviljas och används på ett korrekt sätt.”

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 (jordbruks- och landsbygdsutvecklingsministerns beslut nr 816/2016 om godkännande av en detaljerad förteckning över stödberättigande utgifter för finansierade insatser, inbegripet den förvaltande myndighetens personalkostnader, inom ramen för det operativa programmet för havsfrågor och fiske 2014–2020) av den 24 maj 2016 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 401 av den 26 maj 2016), i den lydelse som var i kraft vid tidpunkten för beviljandet av finansieringen, innehåller en bilaga med en detaljerad förteckning över stödberättigande utgifter för finansierade insatser, inbegripet den förvaltande myndighetens personalkostnader, inom ramen för det operativa programmet för havsfrågor och fiske 2014–2020.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

16 Rustrans ingav till förvaltningsmyndigheten för programmet för havsfrågor och fiske en ansökan, med stöd av bland annat artikel 48.1 c i förordning nr 508/2014, om finansiering inom ramen för det operativa programmet för havsfrågor och fiske 2014–2020 (nedan kallad ansökan om finansiering). Syftet med ansökan var att genomföra ett projekt för att utvidga och diversifiera sin verksamhet inom vattenbrukssektorn (nedan kallat det berörda projektet). Inom ramen för detta projekt ville Rustrans förbättra sin konkurrenskraft genom att modernisera sin vattenbruksenhet, öka sin produktionskapacitet och optimera sina produktionskostnader medelst inköp av teknisk utrustning och modern, för vattenbruk specifik materiel.

17 Det berörda projektet innebar att Rustrans åtog sig att, i form av ett naturabidrag, tillskjuta en tomt och de därpå belägna byggnaderna, inbegripet en fiskodlingsanläggning. Detta tillskott skulle ske till ett värde som angavs i ansökan om finansiering.

18 Den 18 september 2018 ingick Rustrans och förvaltningsmyndigheten för programmet för havsfrågor och fiske ett finansieringsavtal för det berörda projektet. Enligt bestämmelserna i detta avtal beviljades Rustrans icke återbetalningspliktig finansiering för inköp av utrustning, tekniska maskiner och materiel.

19 Finansieringsavtalets totalbelopp uppgick till 19 151 676,06 rumänska lei (RON) (cirka 3 850 000 euro), varav ett belopp på 5 009 988,24 RON (cirka 1 000 000 euro), det vill säga 28,67 procent av det totala beviljade stödberättigande beloppet, beviljades av förvaltningsmyndigheten för programmet för havsfrågor och fiske som icke återbetalningspliktig finansiering.

20 Av denna icke återbetalningspliktiga finansiering på 5 009 988,24 RON uppgick EHFF:s bidrag till 3 757 491,18 RON (cirka 755 000 euro), vilket motsvarar 75 procent av den icke återbetalningspliktiga finansieringen, och bidraget från den nationella budgeten uppgick till 1 252 497,06 RON (cirka 250 000 euro), vilket motsvarar 25 procent av den icke återbetalningspliktiga finansieringen.

21 Rustrans bidrag inom ramen för den stödberättigande medfinansieringen, vilket utgjordes av ett naturabidrag i form av tillhandahållande av en tomt och därpå belägna byggnader, inklusive en fiskodlingsanläggning, uppgick till 12 467 883,69 RON (cirka 2 500 000 euro), vilket motsvarar 71,33 procent av det totala stödberättigande beloppet.

22 Värdet av den tomt som Rustrans tillskjutit in natura uppgick till 1 505 336,03 RON (cirka 301 000 euro), vilket motsvarar 8,61 procent av det totala stödberättigande beloppet.

23 Efter genomförandet av det berörda projektet lämnade Rustrans in fyra ansökningar om återbetalning, vilket ledde till att sammanlagt 4 826 294,03 RON (cirka 965 000 euro) – varav 3 619 720,51 RON (cirka 724 000 euro) utgjordes av EHFF:s bidrag (75 procent) och 1 206 573,51 RON (cirka 240 000 euro) utgjordes av bidraget från den nationella budgeten (25 procent) – betalades ut till Rustrans.

24 Under år 2021 genomförde kommissionens generaldirektorat för havsfrågor och fiske en revision av vilken det framkom att det förelåg två oegentligheter vad gällde de villkor under vilka förvaltningsmyndigheten för programmet för havsfrågor och fiske godkände återbetalningen av utgifter hänförliga till ett naturabidrag som tillskjutits ett projekt i form av tillhandahållande av en tomt och byggnader. Den första konstaterade oegentligheten bestod i ett åsidosättande av artikel 69.1 och 69.3 b i förordning nr 1303/2013, eftersom de till detta bidrag hänförliga utgifterna överskred den övre gränsen på 10 procent av de totala stödberättigande utgifterna för sådana projekt. Den andra oegentligheten avsåg avsaknaden av samband mellan detta naturabidrag och den finansierade insatsen mot bakgrund av principen om sund ekonomisk förvaltning enligt artiklarna 4.8 och 125 i förordning nr 1303/2013 samt artikel 33.1 i förordning 2018/1046.

25 I detta sammanhang genomförde förvaltningsmyndigheten för programmet för havsfrågor och fiske kontroller av det berörda projektet. I ett protokoll över konstaterande av oegentligheter och fastställande av budgetfordringarna av den 19 oktober 2022, slog förvaltningsmyndigheten fast att det förelåg oegentligheter, i den mening som avses i artikel 2.1 a i OUG nr 66/2011. Dessa oegentligheter avsåg dels avsaknaden av ett direkt samband mellan naturabidraget och den finansierade insatsen, dels överskridandet av den gräns på 10 procent av de totala stödberättigande utgifterna som föreskrivs i artikel 69.1 i förordning nr 1303/2013.

26 Följaktligen fastställdes en budgetfordran på 3 378 392,20 RON (cirka 676 000 euro), varav 2 533 794,15 RON (cirka 507 000 euro) utgjordes av EHFF:s bidrag och 844 598,05 RON (cirka 169 000 euro) utgjordes av bidraget från den nationella budgeten.

27 Den 7 november 2022 väckte Rustrans talan vid Curtea de Apel Bacău (Appellationsdomstolen i Bacău, Rumänien), som är hänskjutande domstol i målet vid EU-domstolen, och yrkade dels att protokollet av den 19 oktober 2022 skulle ogiltigförklaras, dels att bolaget skulle befrias från skyldigheten att betala ett belopp på 3 378 392,20 RON (cirka 676 000 euro).

28 Den hänskjutande domstolen vill för det första få klarhet i huruvida naturabidraget i form av en tomt och byggnader har ett ”direkt samband” med de finansierade insatserna, det vill säga köpet av viss utrustning, vissa tekniska maskiner och viss materiel för modernisering av de befintliga vattenbruksenheterna.

29 Inom ramen för bedömningen av huruvida principerna om sund ekonomisk förvaltning och effektivitet har iakttagits, föreligger det dessutom en meningsskiljaktighet mellan kommissionen och den rumänska staten, eftersom vardera parten har fastställt de nödvändiga kostnaderna för moderniseringen av de befintliga vattenbruksenheterna på olika sätt. Den rumänska staten ansåg nämligen att dessa kostnader inbegrep tomten och de därpå belägna byggnaderna, eftersom det skulle ha varit omöjligt att genomföra projektet därförutan, medan kommissionen ansåg att tomten och byggnaderna var en förutsättning för moderniseringsinsatsen.

30 Enligt den hänskjutande domstolen syftade projektets verksamhet, såsom den beskrivs i ansökan om finansiering, inte till att direkt ingripa i den fasta egendom genom vilken klaganden medfinansierade projektet, utan till att förse fiskodlingsanläggningen med de medel som var nödvändiga för att klaganden skulle kunna bedriva sin specifika verksamhet. Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att det, i enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning och effektivitet, endast är de kostnader som är nödvändiga för att modernisera de befintliga vattenbruksenheterna och som är kopplade till moderniseringen som är stödberättigande enligt denna bestämmelse.

31 För det andra vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida den procentsats på 10 procent som föreskrivs i artikel 69.3 b i förordning nr 1303/2013 – enligt vilken kostnader för inköp av bebyggd eller obebyggd mark som överstiger 10 procent av de totala stödberättigande utgifterna för den berörda insatsen undantas från stödberättigande – är generellt tillämplig på hela naturabidraget, det vill säga tomten och byggnaderna, eller endast på tillskottet i form av tomten.

32 Mot denna bakgrund beslutade Curtea de Apel Bacău (Appellationsdomstolen i Bacău) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Utgör naturabidrag i form av en tomt på vilken dammar, fiskodlingsanläggningar och betongbassänger är belägna, samt byggnader belägna på denna tomt, i syfte att modernisera en vattenbruksenhet genom en sådan investering som avses i artikel 48.1 c i [förordning nr 508/2014], en stödberättigande utgift enligt artikel 69 i [förordning nr 1303/2013], om moderniseringen av vattenbruksenheten genomförs genom inköp av utrustning, tekniska maskiner och materiel till fiskodlingsanläggningen?

2) Ska artikel 48.1 c i förordning nr 508/2014, jämförd med artiklarna 4 och 125 i förordning nr 1303/2013 samt artikel 33 i [förordning 2018/1046], om principen om sund ekonomisk förvaltning, tolkas så, att det inte finns något direkt samband mellan, å ena sidan, moderniseringen av en vattenbruksenhet genom utgifter för inköp av utrustning, tekniska maskiner och materiel till den fiskodlingsanläggning som finns på tomten och, å andra sidan, naturabidraget i form av en tomt på vilken betongdammar, fiskodlingsdammar och betongbassänger är belägna, samt byggnader belägna på denna tomt?

3) Är den gräns på 10 procent som föreskrivs i artikel 69.3 b i förordning nr 1303/2013 endast tillämplig på bidrag i form av mark och fastigheter för vilka en kontantbetalning görs inom ramen för ett leasingavtal [såsom avses i artikel 69.1 d], eller är den även tillämplig på naturabidrag [i form av] mark och fastigheter som ägs (och inte hyrs) av stödmottagarna?

4) Fastställs i artikel 69 i förordning nr 1303/2013 en gräns på 10 procent endast för naturabidrag i form av mark eller fastställs en gräns på 10 procent för naturabidrag i form av mark och byggnader?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första och den andra tolkningsfrågan

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

33 Den rumänska regeringen och förvaltningsmyndigheten för programmet för havsfrågor och fiske har gjort gällande att den första och den andra frågan inte kan tas upp till prövning av flera skäl. Enligt förvaltningsmyndigheten kan dessa frågor inte tas upp till prövning, eftersom de avser artikel 69 i förordning nr 1303/2013, vilken är en klar, förutsebar och entydig bestämmelse och som därför inte behöver tolkas. Likaså innebär avsaknaden av en redogörelse för de skäl som fick den hänskjutande domstolen att undra över tolkningen av de aktuella bestämmelserna, eller över sambandet mellan dessa bestämmelser och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet, samt den omständigheten att tolkningsfrågorna är oklara, att tolkningsfrågorna inte kan tas upp till prövning.

34 I detta avseende räcker det att erinra om att även om den omständigheten att en korrekt tolkning av unionsrätten i förevarande fall var så uppenbar att den inte skulle kunna lämna något utrymme för rimligt tvivel, om den antas vara riktig, kan föranleda domstolen att avgöra målet genom beslut enligt artikel 99 i rättegångsreglerna, så kan denna omständighet ändå inte hindra den nationella domstolen från att ställa tolkningsfrågor eller medföra att de ställda frågorna inte kan tas upp till prövning (dom av den 7 september 2023, Asociația ”Forumul Judecătorilor din România”, C-216/21, EU:C:2023:628, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

35 Domstolen påpekar vidare att det framgår av fast rättspraxis att det, inom ramen för det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som införts genom artikel 267 FEUF, uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten. Av detta följer att frågor som rör unionsrätten presumeras vara relevanta. En tolkningsfråga från en nationell domstol kan bara avvisas när det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller när frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 7 september 2023, Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

36 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen i beslutet om hänskjutande angett att det för att avgöra det nationella målet är nödvändigt att tolka inte bara artikel 69 i förordning nr 1303/2013, utan även artiklarna 4 och 125 i denna förordning samt artikel 33 i förordning 2018/1046, som rör principen om sund ekonomisk förvaltning, för att avgöra huruvida det

naturabidrag som Rustrans tillskjutit i form av tillhandahållande av en tomt och därpå belägna byggnader kan anses utgöra en stödberättigande utgift, i den mening som avses i förordning nr 1303/2013, och därmed omfattas av medfinansiering i form av återbetalning. Det är således inte uppenbart att tolkningen av artikel 69 i denna förordning inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller att den aktuella frågeställningen är hypotetisk.

37 Den rumänska regeringen har gjort gällande att den hänskjutande domstolen genom den första och den andra frågan har bett EU-domstolen att göra en bedömning av de faktiska omständigheterna i syfte att fastställa huruvida det finns ett direkt samband mellan det i det nationella målet aktuella naturabidraget och föremålet för det berörda projektet, en uppgift som inte ankommer på EU-domstolen utan på den hänskjutande domstolen.

38 EU-domstolen erinrar i detta hänseende om att det, i ett förfarande enligt artikel 267 FEUF, vilket grundar sig på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen, är den nationella domstolen som ska bedöma omständigheterna i målet (dom av den 15 november 1979, Denkavit Futtermittel, 36/79, EU:C:1979:258, punkt 12, och dom av den 13 juni 2024, Adient, C-533/22, EU:C:2024:501, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

39 I förevarande fall räcker det att konstatera att den hänskjutande domstolen, i motsats till vad den rumänska regeringen har gjort gällande, genom den första och den andra frågan inte har bett EU-domstolen att göra en bedömning av de faktiska omständigheterna, utan att tolka bestämmelser i unionsrätten för att avgöra huruvida ett naturabidrag i form av tillhandahållande av en tomt och därpå belägna byggnader kan omfattas av begreppet ”stödberättigande utgifter”, i den mening som avses i artikel 69 i förordning nr 1303/2013.

40 Härav följer att den första och den andra tolkningsfrågan kan tas upp till prövning.

Prövning i sak

41 Domstolen erinrar inledningsvis om att det följer av fast rättspraxis att det, enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF, ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits. EU-domstolen kan dessutom behöva ta hänsyn till unionsbestämmelser som den nationella domstolen inte har hänvisat till i sin fråga (dom av den 7 september 2023, Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

42 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den första och den andra frågan avser huruvida ett naturabidrag som tillskjutits av en stödmottagare, i form av tillhandahållande av mark och därpå belägna byggnader, kan uppfylla ESI-fondernas stödberättiganderegler enligt artikel 69 i förordning nr 1303/2013. Domstolen påpekar emellertid dels att en utgifts stödberättigande specifikt behandlas i artikel 65.1 och 65.2 i denna förordning, dels att det i artikel 67.1 a i förordningen föreskrivs att stöd kan ges i form av återbetalning av stödberättigande kostnader som stödmottagaren faktiskt ådragit sig och betalat, tillsammans med naturabidrag, där så är tillämpligt.

43 I artikel 48.1 c i förordning nr 508/2014, som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, föreskrivs dessutom endast att EHFF får stödja modernisering av vattenbruksenheterna, utan att det däri anges några särskilda uppgifter om huruvida utgifter i samband med en viss insats är stödberättigande.

44 Mot denna bakgrund, och för att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar, finner EU-domstolen att den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 65.1 och 65.2, artikel 67.1 a och artikel 69 i förordning nr 1303/2013, jämförda med artikel 4 och artikel 125.1 i samma förordning samt med artikel 33 i förordning 2018/1046, ska tolkas så, att begreppet ”stödberättigade utgifter” omfattar ett naturabidrag, i form av tillhandahållande av mark och därpå belägna byggnader, som tillskjutits av en stödmottagare i syfte att modernisera en vattenbruksenhet, varvid moderniseringen enbart består av inköp av särskild utrustning, särskilda tekniska maskiner och särskild materiel till en befintlig fiskodlingsanläggning.

45 För det första ska, enligt artikel 65.1 i förordning nr 1303/2013, en utgifts stödberättigande fastställas på grundval av nationella regler, såvida inte särskilda regler fastställs i denna förordning eller i varje ESI-fonds särskilda regler eller på grundval av dessa. Enligt artikel 65.2 ska utgifter berättiga till bidrag från ESI-fonderna endast om stödmottagaren har ådragit sig dessa och de har betalats mellan den dag då programmet lämnades in till kommissionen eller från och med den 1 januari 2014, beroende på vilken dag som infaller först, och den 31 december 2023.

46 Vidare föreskrivs i artikel 67.1 a i förordning nr 1303/2013 att bidrag och återbetalningspliktigt stöd kan ges i form av återbetalning av stödberättigande kostnader som stödmottagaren faktiskt ådragit sig och betalat, tillsammans med naturabidrag och avskrivningar, där så är tillämpligt.

47 Slutligen fastställs i artikel 69.1 i samma förordning särskilda stödberättiganderegler för naturabidrag bland annat i form av tillhandahållande av mark och fastigheter för vilka det inte erlagts någon kontant betalning, verifierad genom fakturor eller dokument med bevisvärde likvärdigt med fakturor. Enligt denna bestämmelse är sådana naturabidrag villkorade av att de är tillåtna enligt ESI-fondernas och programmets stödberättiganderegler och att samtliga villkor som anges i denna bestämmelse är uppfyllda. I detta hänseende föreskrivs i andra stycket i den punkten att markens eller fastigheternas värde ska intygas av en oberoende kvalificerad expert eller ett vederbörligen auktoriserat officiellt organ, och att värdet inte får överstiga den gräns som fastställs i artikel 69.3 b i samma förordning, det vill säga att det i princip inte får överstiga 10 procent av de totala stödberättigande utgifterna för den berörda insatsen.

48 Domstolen konstaterar således att det inte framgår av dessa bestämmelsers lydelse att unionslagstiftaren, såsom krav för att ett naturabidrag i form av tillhandahållande av mark och därpå belägna byggnader ska vara stödberättigande, uttryckligen kräver ett direkt samband mellan ett sådant naturabidrag som tillskjutits av stödmottagaren och det medfinansierade projektet.

49 För det andra erinrar domstolen om att kommissionen, enligt artikel 317 FEUF, ska genomföra unionsbudgeten i samarbete med medlemsstaterna, i enlighet med bland annat principen om sund ekonomisk förvaltning, som i artikel 2.59 i förordning 2018/1046 definieras som genomförande av budgeten i enlighet med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet. Principen om sund ekonomisk förvaltning kräver följaktligen att medlemsstaterna använder ESI-fonderna, inbegripet EHFF, i överensstämmelse med de principer och rättsliga krav som ligger till grund för unionens sektorsspecifika lagstiftning.

50 I artikel 4.8 i förordning nr 1303/2013 erinras om att medlemsstaterna ska iaktta principen om sund ekonomisk förvaltning i enlighet med artikel 33 i förordning 2018/1046.

51 Enligt punkt 1 i nyssnämnda artikel 33 ska anslag användas i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning och utnyttjas i enlighet med de principer som räknas upp i denna punkt, det vill säga principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet. Principen om effektivitet definieras i led b i punkt 1 såsom avseende det bästa förhållandet mellan de resurser som används, de verksamheter som bedrivs och de mål som uppnås.

52 I detta sammanhang föreskrivs i artikel 125.1 i förordning nr 1303/2013 att den förvaltande myndigheten ska ansvara för förvaltningen av det operativa programmet, i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning. I punkt 3 i den artikeln preciseras i huvudsak att det ankommer på denna myndighet att säkerställa att de insatser som valts ut för finansiering under hela genomförandeperioden överensstämmer med tillämpliga bestämmelser i unionsrätten och i de berörda medlemsstaterna, och att dessa insatser bidrar till att uppnå de specifika målen och resultaten för den relevanta prioriteringen.

53 Av dessa överväganden följer att det ankommer på den förvaltande myndigheten att kontrollera att de insatser som valts ut för finansiering är förenliga med effektivitetsprincipen, det vill säga att det bästa förhållandet råder mellan de resurser som används, de verksamheter som bedrivs och de mål som eftersträvas med insatserna. Detta förhållande innebär, inom ramen för en insats som medfinansieras av en ESI-fond, att stödmottagarens utgifter och de naturabidrag som stödmottagaren kan tillskjuta till stöd för projektet måste, för att anses vara stödberättigande, ha ett direkt samband med den verksamhet som bedrivs.

54 Såsom framgår av den hänskjutande domstolens uppgifter omfattas det berörda projektet, som består i Rustrans utvidgning och diversifiering av sin verksamhet inom vattenbrukssektorn, av det mål som anges i artikel 48.1 c i förordning nr 508/2014, det vill säga modernisering av en vattenbruksenhet, och består endast i inköp av utrustning, tekniska maskiner och materiel. I detta syfte bidrog Rustrans till dess finansiering genom ett naturabidrag i form av tillhandahållande av en tomt och därpå belägna byggnader, dock utan att i sin ansökan om finansiering ange att projektet var avsett att genomföras direkt på denna tomt och dessa byggnader. Härav följer att detta naturabidrag inte tycks ha något direkt samband med det finansierade projektet på ett sådant sätt att det kan anses berättiga till unionsfinansiering, vilket det emellertid ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

55 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att den första och den andra frågan ska besvaras på följande sätt. Artikel 65.1 och 65.2, artikel 67.1 a och artikel 69 i förordning nr 1303/2013, jämförda med artikel 4 och artikel 125.1 i samma förordning samt med artikel 33 i förordning 2018/1046, ska tolkas så, att ett naturabidrag i form av tillhandahållande av mark och därpå belägna byggnader, som av en stödmottagare tillskjutits ett projekt för modernisering av en vattenbruksenhet, varvid moderniseringen enbart består av inköp av särskild utrustning, särskilda tekniska maskiner och särskild materiel till en befintlig fiskodlingsanläggning, inte omfattas av begreppet ”stödberättigande utgifter”, i den mening som avses i dessa bestämmelser.

Den tredje och den fjärde frågan

56 Med hänsyn till svaret på den första och den andra frågan saknas anledning att besvara den tredje och den fjärde frågan.

Rättegångskostnader

57 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (åttonde avdelningen) följande:

Artikel 65.1 och 65.2, artikel 67.1 a och artikel 69 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006, jämförda med artikel 4 och artikel 125.1 i samma förordning samt med artikel 33 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (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 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012,

ska tolkas på följande sätt:

Ett naturabidrag i form av tillhandahållande av mark och därpå belägna byggnader, som av en stödmottagare tillskjutits ett projekt för modernisering av en vattenbruksenhet, varvid moderniseringen enbart består av inköp av särskild utrustning, särskilda tekniska maskiner och särskild materiel till en befintlig fiskodlingsanläggning, omfattas inte av begreppet ”stödberättigande utgifter”, i den mening som avses i dessa bestämmelser.

Underskrifter