

Дело C-392/23**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

27 юни 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Curtea de Apel Bacău (Румъния)

Дата на акта за преюдициално запитване:

20 април 2023 г.

Жалбоподател:

Rustrans SRL

Отвeтник:Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale — Direcția Generală
Pescuit – Autoritatea de Management pentru POPAM**Предмет на главното производство**

Жалба по съдебен ред, подадена от Rustrans S.R.L., жалбоподател, срещу ответника Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale — Direcția Generală Pescuit — Autoritatea de Management pentru Programul Operational pentru Pescuit și Afaceri Maritime (POPAM) (Министерство на земеделието и развитието на селските райони — Генерална дирекция „Рибарство“ — Управляващ орган на оперативната програма за морско дело и рибарство), с която се иска отмяна на административен акт.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

На основание на разпоредбите на член 267 ДФЕС се иска тълкуване на член 48, параграф 1, буква в) от Регламент № 508/2014, на членове 4, 69 и 125 от Регламент № 1303/2013 и на член 33 от Регламент 2018/1046.

Преюдициални въпроси

- 1) Може ли за целите на осъвременяването на обект за аквакултури чрез инвестицията по член 48, параграф 1, буква в) от Регламент № 508/2014 апортът на терени, прилежащи към изкуствени водоеми, рибовъдни инсталации и циментови басейни, както и на постройки, разположени върху тези терени, да представлява допустим разход по смисъла на член 69 от Регламент № 1303/2013, когато осъвременяването на обект за аквакултури се извършва чрез закупуване на оборудване, технологични съоръжения и обзавеждане за рибното стопанство?
- 2) Трябва ли член 48, параграф 1, буква в) от Регламент № 508/2014 във връзка с членове 4 и 125 от Регламент № 1303/2013 и член 33 от Регламент 2018/1046 относно принципа на добро финансово управление да се тълкува в смисъл, че не съществува пряка връзка между осъвременяването на обект за аквакултури чрез разходи за закупуване на оборудване, технологични съоръжения и обзавеждане за рибното стопанство, съществуващо върху терена, и апорта на терена, прилежащ към циментовите изкуствени водоеми, на терените, прилежащи към изкуствените водоеми за инсталации за аквакултури, на терените, прилежащи към циментовите басейни и на постройките върху тези терени?
- 3) Границата от 10 % по член 69, параграф 3, буква б) от Регламент № 1303/2013 само по отношение на приноса в натура под формата на предоставяне на земя и недвижимо имущество, за които е извършено парично плащане за целите на договор за наем [посочен в член 69, параграф 1, буква г)] ли се прилага или и по отношение на апорта [състоящ се от] земя и недвижимо имущество, собственост (не под наем) на бенефициерите?
- 4) Определя ли член 69 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 граница от 10 % само за апорта, състоящ се от земя или определя граница от 10 % за апорта, състоящ се от земя и постройки?

Разпоредби на правото на Съюза, на които е направено позоваване

Член 48, параграф 1, буква в) от Регламент (ЕС) № 508/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за Европейския фонд за морско дело и рибарство и за отмяна на регламенти (ЕО) № 2328/2003, (ЕО) № 861/2006, (ЕО) № 1198/2006 и (ЕО) № 791/2007 на Съвета и Регламент (ЕС) № 1255/2011 на Европейския парламент и на Съвета,

Членове 4, 69 и 125 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски

фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета,

Член 33 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012.

Национални разпоредби, на които е направено позоваване

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66 din 29 iunie 2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (Извънредно постановление № 66 на Министерския съвет от 29 юни 2011 г. за предотвратяване, установяване и санкциониране на нередностите, констатирани при предоставянето и използването на европейските средства и/или на свързаните с тях национални публични средства (наричано по-нататък: „ОУГ № 66/2011“) — член 2, параграф 1, буква а), който съдържа определението за нередност; член 3 относно принципите, които трябва да се спазват при подбора и одобряването на заявленията за финансиране; член 45, който предвижда правото и задължението на Autoritatea de Management (Управляващия орган) да извършва проверки на разходите, одобрени в рамките на финансираните проекти.

Hotărârea Guvernului nr. 347 din 11 mai 2016 privind stabilirea cadrului general de implementare a operațiunilor cofinanțate din Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime prin Programul operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020 (Решение № 347 на Министерския съвет от 11 май 2016 г. за определяне на общата рамка за изпълнение на дейностите, съфинансирани от Европейския фонд за морско дело и рибарство чрез Оперативната програма за морско дело и рибарство 2014–2020 г.) (редакция, действаща към датата на предоставяне на финансирането; наричано по-нататък „НГ № 347/2016“).

Член 4 определя условията, за да може даден разход да бъде допустим за финансиране, включително условието да бъде поет от бенефициера и действително извършен от него [параграф 1, буква а)], както и да бъде придружен от фактури и оправдателни документи, удостоверяващи извършеното плащане и действително направените разходи [параграф 1, буква б)].

Съгласно член 5:

„(1) Независимо от разпоредбите на член 4, параграф 1, букви а) и б), вноската в натура се счита за допустима за финансиране, ако отговаря на условията, посочени в член 69, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета.

(2) В рамките на Оперативна програма за морско дело и рибарство 2014—2020 г. оборудването, инсталациите и машините, терените, постройките и недвижимото имущество се считат за вноски в натура.

(3) Вноската в натура, състояща се от активите, посочени в параграф 2, трябва да отговаря и на следните кумулативни условия:

а) предметът на вноската в натура трябва да е закупен или построен от бенефициера чрез източници на финансиране, различни от невъзстановимите публични субсидии;

б) активите трябва да бъдат освободени от всякакви тежести/забрани, засягащи изпълнението на операцията, и не трябва да бъдат предмет на спорове, свързани с правото, на което се позовава евентуалният заявител, висящи пред съдилищата към момента на подаване на заявлението за финансиране;

в) вноската в натура трябва да бъде необходима и тясно свързана с изпълнението на операцията;

г) стойността на имуществото се удостоверява от оторизиран експерт, който е независим от бенефициера на операцията, в съответствие с действащите законови разпоредби. В случай на земя размерът на вноската в натура не може да надвишава границата, определена в член 69, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета“.

Според текста на член 7:

„(1) Разходите за закупуване на терени със или без постройки са допустими за финансиране до 10 % или до 15 %, в случай на изоставени обекти и обекти, използвани преди това за промишлени цели, които включват постройки, от общия разход, който е необходим за допустимата за финансиране операция, в съответствие с разпоредбата на член 69, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

(2) Теренът, посочен в параграф 1, трябва да се използва за целите, определени в рамките на финансираната операция, в съответствие с разпоредбите на договора за финансиране. В противен случай бенефициерът е длъжен да върне съответните невъзстановими средства в съответствие с действащите законови разпоредби.

(3) *При закупуване на постройка с оглед на нейното разрушаване и последващото използване на земята за постигане на целите на операцията са допустими единствено разходите за закупуването на терена, ако те са в съответствие с разпоредбите на параграфи 1 и 2.“*

Ordinul nr. 816/2016 din 24 mai 2016 al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale privind aprobarea Listei detaliate a cheltuielilor eligibile pentru operațiunile finanțate, inclusiv cheltuielile de personal ale Autorității de Management, în cadrul Programului operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020 (Заповед № 816 от 24 май 2016 г. на министъра на земеделието и развитието на селските райони за одобряване на подробен списък на допустимите за финансиране разходи за финансираните операции, включително разходите за персонал на Управляващия орган, в рамките на Оперативната програма за морско дело и рибарство 2014–2020 г. (редакция, действаща към датата на предоставяне на финансирането), приложение, буква J, мярка П.2. *Продуктивни инвестиции в аквакултурите*

Кратко представяне на фактите и главното производство

- 1 С жалба, подадена на 7 ноември 2022 г. до Curtea de Apel Bacău – Secția a II-a civilă și de contencios administrativ și fiscal (Апелативен съд Бакъу — Второ гражданско отделение по административни и данъчни спорове), жалбоподателят SC Rustrans SRL иска от Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru POPAM [DGP AM POPAM] (Министерство на земеделието и развитието на селските райони — Главна дирекция „Рибарство“ — Управляващ орган на POPAM) [DGP AM POPAM] отмяната на Протокол № 292304/19.10.2022 г. за установяване на нередности и плащане на задължения към бюджета както и освобождаване от плащане на задължение в размер на 3 378 392,20 румънски леи (RON).
- 2 Жалбоподателят подава до DGP AM POPAM заявление за финансиране за осъществяването на проекта „*Extinderea si diversificarea activității companiei RUSTRANS SRL pe segmentul de acvacultură*“ (Разширяване и диверсификация на дейността на RUSTRANS SRL в сектора на аквакултурите), код SMIS121910 от Приоритет № 2 на Съюза: Насърчаване на устойчиви в екологично отношение, иновативни, конкурентоспособни и основани на знания аквакултури с ефективно използване на ресурсите, мярка П.2: Продуктивни инвестиции в аквакултурите — член 48, параграф 1, букви а)–г) и е)–з) [от Регламент (ЕС) № 508/2014] (POPAM). В този проект се уточнява, че като апортна вноска ще се внесат терен и съответните постройки.
- 3 Според проучването за осъществимост SC Rustrans SRL си е поставило следните цели в рамките на инвестиционния проект:

- подобряване на конкурентоспособността на предприятието чрез инвестиране в осъвременяването на обекта за аквакултури;
 - увеличаване на производствения капацитет в резултат на закупуването на технологично оборудване и специфично ефикасно обзавеждане за аквакултурите;
 - оптимизиране на производствените разходи и повишаване на ефективността на дейността чрез закупуване на ефективни технологии и ефикасно оборудване.
- 4 Впоследствие е сключен договор за финансиране № 155/18.09.2018 г. на обща стойност 19 151 676,06 RON: обща сума, допустима за финансиране — 17 477 871,93 RON; допустима сума на съфинансиране от бенефициера — 12 466 155,03 RON; допустима сума за невъзстановимо финансиране: 5 011 716,90 RON. Сумата на допустимото съфинансиране от бенефициера се състои от апорт, състоящ се от застроен терен, постройки и специални конструкции, оценени съгласно законовата процедура по следния начин: застроен терен: 2 343 160 RON, постройки и специални конструкции: 10 972 682 RON.
 - 5 Тъй като периодът на изпълнение на проекта е удължен с 6 месеца след първоначално определения период от 24 месеца, е приложено намаление с 0,5 % на допустимата за финансиране и невъзстановима помощ.
 - 6 Понастоящем проектът е в процес на изпълнение и е на етап проверка; Подадени са 4 заявления за възстановяване, в резултат на които е изплатена обща сума в размер на 4 826 294,03 RON, от която 3 619 720,51 RON от ЕФМДРА [Европейски фонд за морско дело, рибарство и аквакултури] (75 %) и 1 206 573,51 RON като вноска от националния бюджет (25 %).
 - 7 В протокол № 292304/19.10.2022 г. за установяване на нередности и плащане на задължения към бюджета е констатирано, че са налице нередности по смисъла на член 2, алинея 1, буква а) от OUG № 66/2011 (нарушения, нередности и неспазване на националните и/или европейските правни разпоредби, произтичащи от действие или бездействие на бенефициера, които са засегнали или могат да засегнат бюджета на ЕС), що се отнася до пряката връзка между апортната вноска и така финансираната операция; приема се, че е ясно приложим принципът на добро финансово управление, посочен в член 125, параграф 2 от Регламент № 1303/2013.

Освен това са установени нередности по отношение на разходите, които не са допустими за финансиране, свързани с вноската в натура — земя и/или постройки, внесени от бенефициера, в смисъл че е превишена границата от 10 %, определена в член 69, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1303/2013. Установено е задължение към държавата в размер на 3 378 392,20 RON, от които 2 533 794,15 RON като вноска от фондовете на Съюза, и

844 598,05 RON като национална публична вноска за сметка на държавния бюджет.

- 8 Горепосоченият констативен протокол е изготвен вследствие на проверки, извършени въз основа на препоръка на ГД MARE на Европейската комисия, която през 2021 г. установява нередност по отношение на разходите, свързани с апорта/приноса в натура — терен и постройки — извършен от бенефициерите в рамките на финансираните проекти, тъй като максималният размер от 10 % от общите разходи по проекта/операцията е бил превишен в нарушение на разпоредбите на член 69, параграф 1 и параграф 3, буква б) от Регламент № 1303/2013, както и от гледна точка на липсата на връзка между вноската в натура и финансираната операция, в светлината на принципа на добро финансово управление, установен с разпоредбите на член 4 и член 125, параграф 1 от Регламент № 1303/2013, и член 33 от Регламент № 1046/2018, и в светлината на принципа на ефективност, установен с разпоредбата на член 48, параграф 1, буква в) от Регламент № 508/2014. Въз основа на тези проверки на Европейската комисия е изготвен окончателен одитен доклад.

Основни доводи на страните в главното производство

- 9 Жалбоподателят поддържа, че решението на ответника е незаконосъобразно, като изтъква, че е очевидна грешката на Управляващия орган, който бил длъжен да провери подробно всички проекти в светлината на приложимите национални и европейски правила. Според него е неправилно да се констатира нередност в смисъл на нарушение на член 69, параграф 3, буква б) от Регламент № 1303/2013 в резултат на превишаване на границата от 10 %, за която се твърди, че е приложима към цялата апортна вноска, направена от бенефициера, тъй като тази разпоредба била изтълкувана неправилно.
- 10 Жалбоподателят твърди, че границата от 10 % не се прилага общо за цялата собствена вноска, а само за вноската, състояща се от терени, което се подкрепяло и от действащото към датата на предоставяне на финансирането национално законодателство, а именно член 5 от HG № 347/2016. Член 5, параграф 3, буква d), последно изречение от HG № 347/2016 препращал стриктно към процентното ограничение, определено в член 69 от Регламент № 1303/2013, но това ограничение било предвидено само за терените, а не и за постройките или друго недвижимо имущество.
- 11 Жалбоподателят посочва също, че разпоредбата на член 69, параграф 1 от Регламент № 1303/2013 предвижда, че не са допустими за финансиране разходите, свързани със „закупуването на незастроени и застроени земи на стойност над 10 % от общите допустими разходи за съответната операция“. В случая обаче теренът не бил закупен, а вече бил собствен. Жалбоподателят посочва освен това, че разпоредбата на член 69, параграф 1 от Регламент

№ 1303/2013 предвиждала и граница от 10 % в случай на наем на земя, но че тази разпоредба също не била приложима.

- 12 Според жалбоподателя била необоснована и констатираната нередност, свързана с липсата на пряка връзка между приноса в натура, състоящ се от терена и постройките, направен от бенефициера по проекта, и цялата финансирана операция. Вноската в натура представлявала теренът, върху който са разположени няколко басейни за риба. Тези активи били основен и необходим елемент на рибовъдната дейност, поради което съществувала пряка връзка между тях и предложената за финансиране операция, а именно закупуването на оборудване, машини и обзавеждане. Всъщност покупките, извършени в рамките на програмата за финансиране, засягали само оборудването и машините, необходими за разширяването и диверсификацията на дейността на SC Rustrans SRL в сектора на аквакултурите. Очевидна била връзката между приноса в натура (терен, върху който са разположени басейните, изкуствените водоеми и всички прилежащи конструкции, които формират рибното стопанство) и оборудването и машините, закупени чрез проекта.
- 13 Ответникът иска жалбата да бъде отхвърлена. Що се отнася до наличието на вина на органа, той подчертава, че DGP AM POPAM има правомощието да установява и санкционира нередностите дори след проверката и оценката на проекта, въпреки че е трябвало да ги установи на етапа, предхождащ подписването на договора.
- 14 Що се отнася до границата от 10 %, предвидена в Регламент № 1303/2013, ответникът посочва, че за терените и недвижимите имоти процентът на апортната вноска е ограничен до 10 % от общите допустими разходи по финансираната операция, съгласно член 69, параграф 3 от Регламент № 1303/2013.
- 15 Що се отнася до липсата на пряка връзка между приноса в натура и финансираната операция, ответникът твърди, че недвижимите имоти, внесени в натура за финансиране на проекта, не са пряко свързани с финансираната операция (закупуване на оборудване, машини и обзавеждане). Чрез дейностите по проекта, както е описан в заявлението за финансиране, нямало да се работи пряко върху недвижимите имоти, с които жалбоподателят осигурява съфинансирането на проекта, а се оборудвало рибното стопанство за извършването на специфичната дейност, така че не ставало ясно какъв е приносът и пряката връзка на недвижимите имоти (терени и постройки) с предложената за финансиране операция, а именно закупуването на оборудване, машини и обзавеждане.
- 16 Следователно, в съответствие с принципа на ефективност, допустими за финансиране по смисъла на тази разпоредба били само разходите, които са необходими за осъвременяването на съществуващите инсталации за аквакултури и които са свързани с това осъвременяване; затова разходите,

свързани със съществуващите терени и/или с недвижимите имоти върху тези терени, не можели да се считат за допустими за финансираната дейност (закупуване на оборудване), тъй като не били необходими за постигането на съответната цел.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 17 Що се отнася до въпроса за липсата на пряка връзка между апортната вноска и финансираната операция, запитващата юрисдикция констатира, че при преценката за спазването на принципа на добро финансово управление и на принципа на ефективност становищата на Комисията и на румънската държава се различават, като всяка от страните обосновава по различен начин разходите, необходими за осъвременяването на съществуващите обекти за аквакултури: според румънската държава теренът и постройките (стопанство) също са включени, тъй като без тях проектът не би бил възможен, докато според Комисията теренът и постройките представляват предварително условие за операцията по осъвременяване.
- 18 Следователно при отпускането на средствата румънската държава, подобно на жалбоподателя, е приела, че за постигането на определената цел, а именно увеличаване на обема на производството, едно стопанство за аквакултури се нуждае както от средства за производство (имущество и оборудване), така и от терени и постройки (например басейни). Без съществуващото рибно стопанство и прилежащия терен проектът не би бил възможен. Стойността на съществуващото стопанство, което ще бъде модернизирано, е част от „технологичния поток“ и следователно от финансираната операция.
- 19 Впоследствие, след обвързващите заключения на одиторите на Европейската комисия, ответникът е на мнение, че недвижимите имоти, състоящи се от терени и постройки, не са пряко свързани с процеса на осъвременяване, описан в заявлението за финансиране, тъй като закупуването на оборудване, машини и обзавеждане, финансирано по проекта, не се отнася за недвижими имоти, постройки и терени, внесени в натура. Въпреки че предметът на вноската в натура (рибното стопанство и/или прилежащият терен) е предварително условие за самото съществуване на проект за осъвременяване, стойността му не е част от разходите, свързани с процеса на осъвременяване.
- 20 Съгласно принципа на добро финансово управление и принципа на ефективност обаче допустими за финансиране по смисъла на тази разпоредба са само разходите, необходими за осъвременяването на съществуващите обекти за аквакултури, които са свързани с него. Разходите, свързани с терени и постройки, не се считат за допустими за финансираната дейност (закупуване на оборудване), тъй като те не са необходими за постигането на свързаната с нея цел.

- 21 Що се отнася до въпроса за превишаването на границата от 10 %, предвидена в член 69, параграф 1 от Регламент № 1303/2013, свързана с приноса в натура — терени и/или постройки — направен от бенефициера, под въпрос е тълкуването на разпоредбите на този член, а именно дали границата от 10 % се отнася само за земята или и за постройките, и дали се прилага само за определени операции (закупуване, наемане), докато различията в становищата произтичат от разпоредбите на националното законодателство и се отнасят до начините за прилагане на разпоредбите на правото на Съюза.
- 22 В случая е под въпрос приложимостта на границата от 10 % единствено за апортната вноска, състояща се от земя, както изрично се посочва в текста на член 5, параграф 3 от НГ № 347/2016, или за апортната вноска, състояща се от земя и постройки, доколкото се прилага член 69, параграф 1, втора алинея от Регламент № 1303/2013, защото няма причина да се прави разлика между приноса в натура, направен със или без незначително парично плащане за наем.