

Mål C-392/23**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

27 juni 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Curtea de Apel Bacău (Rumänien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

20 april 2023

Klagande:

Rustrans SRL

Motpart:

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

Saken i det nationella målet

Förvaltningsrättslig talan ingiven av Rustrans SRL (klagande) mot Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru Programul Operational pentru Pescuit și Afaceri Maritime (POPAM) (Ministeriet för jordbruk och landsbygdsutveckling – Generaldirektoratet för fiske – Förvaltningsmyndigheten för det operativa programmet för havsfrågor och fiske) (motpart) om upphävande av ett förvaltningsbeslut.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

I enlighet med artikel 267 FEUF begärs en tolkning av artikel 48.1 c i förordning nr 508/2014, artiklarna 4, 69 och 125 i förordning nr 1303/2013 samt artikel 33 i förordning 2018/1046.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 1) Utgör naturabidrag i form av mark intill dammar, fiskodlingsanläggningar och betongbassänger samt byggnader på sådan mark, för modernisering av 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 sker genom inköp av utrustning, tekniska maskiner och tillbehör för 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 modernisering av en vattenbruksenhet genom utgifter för inköp av utrustning, tekniska maskiner och tillbehör till förmån för den fiskodlingsanläggning som finns på marken och naturabidrag i form av mark intill betongdammar, vattenbruksanläggningsdammar och betongbassänger samt de byggnader som finns på sådan mark?
- 3) Är den gräns på 10 procent som föreskrivs i artikel 69.3 b i förordning nr 1303/2013 endast tillämplig på bidrag som består av mark och fastigheter för vilka en kontantbetalning görs inom ramen för ett arrendeaftal [såsom nämns i artikel 69.1 d] eller är den även tillämplig på naturabidrag [i form av] mark och fastigheter som ägs (och inte arrenderas) av stödmottagarna?
- 4) Fastställs i artikel 69 i förordning (EU) nr 1303/2013 en gräns på 10 procent endast för naturabidrag bestående av mark eller fastställs en gräns på 10 procent för naturabidrag som utgörs av mark och byggnader?

Anförda unionsbestämmelser

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.

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.

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.

Anförda nationella bestämmelser

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 (regeringens lagdekret nr 66 av den 29 juni 2011 om förebyggande, fastställande och beivrande av oegentligheter vid mottagande och användning av EU-medel och/eller därmed sammanhängande nationella statliga medel (nedan kallat lagdekret nr 66/2011) – artikel 2.1 a som innehåller en definition av begreppet oegentlighet, artikel 3 om de principer som ska iakttas vid urval och godkännande av ansökningar om finansiering, artikel 45 om den rätt och skyldighet som Autoritatea de Management (Förvaltningsmyndigheten) har att kontrollera utgifter som har godkänts inom ramen för finansierade projekt.

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 (regeringsbeslut nr 347 av den 11 maj 2016 om den allmänna ramen för genomförande av insatser som medfinansieras av Europeiska havs- och fiskerifonden genom det operativa programmet för havsfrågor och fiske 2014-2020 (i dess lydelse vid den tidpunkt då finansieringen beviljades) (nedan kallat regeringsbeslut nr 347/2016)).

I artikel 4 fastställs villkoren för att en utgift ska vara stödberättigande, däribland villkoret att den ska ha uppkommit för stödmottagaren och faktiskt ha betalats av denne [punkt 1 a] och villkoret att den ska verifieras genom fakturor och styrkande handlingar som intygar att betalning har skett och att utgifterna faktiskt har uppkommit (punkt 1 b).

I artikel 5 föreskrivs följande:

”1) Genom undantag från artikel 4.1 a och b ska ett naturabidrag anses vara stödberättigande om det uppfyller villkoren i artikel 69.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013.

2) Inom ramen för det operativa programmet för havsfrågor och fiske 2014-2020 ska utrustning, installationer och maskiner, mark, byggnader och fast egendom betraktas som naturabidrag.

3) Naturabidrag som utgörs av sådana tillgångar som avses i punkt 2 ska även uppfylla följande kumulativa villkor:

a) Föremålet för naturabidraget ska ha förvärvats eller konstruerats av stödmottagaren med hjälp av andra finansieringskällor än icke återbetalningspliktiga offentliga bidrag.

b) Tillgångarna ska vara fria från alla belastningar/förbud som påverkar genomförandet av insatsen och får inte vara föremål för tvister om en rättighet som den potentiella sökanden har gjort gällande vid domstol när ansökan om finansiering inges.

c) Naturabidraget ska vara nödvändigt och ha ett strikt samband med genomförandet av insatsen.

d) Tillgångarnas värde ska intygas av en auktoriserad expert som är oberoende i förhållande till mottagaren av insatsen, i enlighet med gällande lagstiftning. När det gäller mark får naturabidraget inte överstiga den gräns som avses i artikel 69.3 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013.”

I artikel 7 föreskrivs följande:

”1) Kostnad för förvärv av mark med eller utan byggnader ska beviljas finansiering på upp till 10 procent, eller 15 procent vad gäller övergivna tomter och tomter som tidigare använts för industriellt bruk där det finns byggnader, av de totala stödberättigande utgifterna för insatsen, i enlighet med artikel 69.3 b i förordning (EU) nr 1303/2013.

2) Mark i den mening som avses i punkt 1 ska användas för det ändamål som har fastställts inom ramen för den finansierade insatsen, i enlighet med bestämmelserna i finansieringsavtalet. I annat fall är stödmottagaren skyldig att återbetala icke återbetalningspliktiga medel, i enlighet med gällande lagstiftning.

3) Vid förvärv av en byggnad i syfte att riva den och därefter använda marken för att uppnå målen med insatsen, är endast kostnaden för förvärvet av marken stödberättigande, om den är förenlig med bestämmelserna i punkterna 1 och 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 (dekret nr 816 av den 24 maj 2016 utfärdad av ministern för jordbruk och landsbygdsutveckling om antagande av den utförliga förteckningen över stödberättigande utgifter för finansierade insatser, inbegripet utgifter för förvaltningsmyndighetens personal, inom ramen för det operativa programmet för havsfrågor och fiske 2014–2020 (i dess lydelse vid den tidpunkt då finansieringen beviljades), bilagan, punkt J, åtgärd II.2, *Produktiva investeringar i vattenbruk*.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Genom en ansökan som ingavs vid Curtea de Apel Bacău – Secția a II-a civilă și de contencios administrativ și fiscal (Appellationsdomstolen i Bacău – Andra avdelningen för förvaltnings- och skattemål) den 7 november 2022 har SC Rustrans SRL (klagande), i ett förfarande mot Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru POPAM (Ministeriet för jordbruk och landsbygdsutveckling – Generaldirektoratet för fiske – Förvaltningsmyndigheten för det operativa programmet för havsfrågor och fiske), yrkat att protokoll nr 292304/19.10.2022 om oegentligheter och fastställande av budgetfordringar ska upphävas och att klaganden ska befrias från betalning av en skuld på 3 378 392,20 rumänska lei (RON).
- 2 Klaganden har vid Generaldirektoratet för fiske ingett en ansökan om finansiering för att genomföra projektet ”Extinderea și diversificarea activității companiei RUSTRANS SRL pe segmentul de acvacultură” (Utvidgning och diversifiering av RUSTRANS SRL:s verksamhet inom vattenbrukssektorn), SMIS-kod 121910 inom unionsprioritering nr 2: Främjande av miljömässigt hållbart, resurseffektivt, innovativt, konkurrenskraftigt och kunskapsbaserat vattenbruk, åtgärd II.2: Produktiva investeringar i vattenbruk – artikel 48.1 a–d och f–h [i förordning (EU) nr 508/2014] (det operativa programmet för havsfrågor och fiske). Inom ramen för detta projekt angavs att ett markområde och tillhörande byggnader skulle ges i form av naturabidrag.
- 3 Enligt genomförbarhetsstudien hade SC Rustrans SRL följande mål med investeringsprojektet:
 - Att stärka företagets konkurrenskraft genom att investera i modernisering av vattenbruksenheten.
 - Att öka produktionskapaciteten efter inköp av teknisk och högpresterande utrustning som är särskilt avsedd för vattenbruk.
 - Att optimera produktionskostnaderna och effektivisera verksamheten genom inköp av högpresterande teknik och utrustning.
- 4 Senare ingicks finansieringsavtal nr 155/18.09.2018, till ett totalt belopp av 19 151 676,06 RON: det totala stödberättigande beloppet uppgick till 17 477 871,93 RON, stödmottagarens stödberättigande medfinansieringsbelopp till 12 466 155,03 RON och det icke återbetalningspliktiga stödberättigande beloppet till 5 011 716,90 RON. Stödmottagarens stödberättigande medfinansieringsbelopp utgjordes av ett naturabidrag bestående av bebyggd mark, byggnader och specialkonstruktioner som hade värderats på följande sätt i enlighet med det lagstadgade förfarandet: bebyggd mark: 2 343 160 RON, byggnader och specialkonstruktioner: 10 972 682 RON.

- 5 Genomförandeperioden för projektet förlängdes med sex månader utöver den ursprungligen fastställda perioden på 24 månader, och därför sänktes det stödberättigande, icke återbetalningspliktiga beloppet med 0,5 procent.
- 6 Projektet befinner sig närvarande i genomförande- och granskningsfasen. Fyra ansökningar om återbetalning har ingetts, vilket har lett till att ett totalt belopp på 4 826 294,03 RON har betalats ut, varav 3 619 720,51 RON från EHFVF (Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden) (75 procent) och 1 206 573,51 RON i form av ett bidrag från den nationella budgeten (25 procent).
- 7 I protokoll nr 292304/19.10.2022 om oegentligheter och fastställande av budgetfordringar konstaterades att det förekom oegentligheter i den mening som avses i artikel 2.1 a i lagdekret nr 66/2011 (förseelser, oegentligheter och underlåtenhet att följa nationella och/eller europeiska rättsliga bestämmelser, till följd av en handling eller underlåtenhet från stödmottagarens sida som har påverkat eller skulle kunna påverka unionens budget) vad gäller det direkta sambandet mellan naturabidraget och den insats som finansierats för ändamålet. Det ansågs inte råda någon tvekan om att principen om sund ekonomisk förvaltning, i den mening som avses i artikel 125.2 i förordning nr 1303/2013, var tillämplig.

Dessutom upptäcktes oegentligheter vad gäller de icke stödberättigande utgifterna rörande naturabidraget – mark och/eller byggnader som stödmottagaren överlåt, i det avseendet att den gräns på 10 procent som fastställs i artikel 69.1 i förordning (EU) nr 1303/2013 har överskridits. Det fastställdes en skuld till staten på 3 378 392,20 RON, varav 2 533 794,15 utgjorde ett bidrag från unionsfonderna och 844 598,05 RON ett nationellt offentligt bidrag från statsbudgeten.

- 8 Ovannämnda protokoll om oegentligheter upprättades till följd av kontroller som hade genomförts på rekommendation av Europeiska kommissionens generaldirektorat för havsfrågor och fiske. Generaldirektoratet hade under år 2021 upptäckt en oegentlighet vad gäller utgifterna för det naturabidrag – mark och byggnader – som stödmottagarna hade genomfört inom ramen för de finansierade projekten. Den högsta gränsen på 10 procent av de totala utgifterna för projektet/insatsen hade överskridits, i strid med artikel 69.1 och 69.3 b i förordning nr 1303/2013, och vidare fanns det inget samband mellan naturabidraget och den finansierade insatsen, mot bakgrund av principen om sund ekonomisk förvaltning, som slås fast i artiklarna 4 och 125.1 i förordning nr 1303/2013 och artikel 33 i förordning nr 1046/2018, samt mot bakgrund av effektivitetsprincipen, som slås fast i artikel 48.1 c i förordning nr 508/2014. Dessa revisioner från Europeiska kommissionens sida utmynnade i en slutlig revisionsrapport.

Parternas huvudargument

- 9 Klaganden har hävdat att motpartens beslut var rättsstridigt och att uppenbara fel har begåtts av Förvaltningsmyndigheten, som var skyldig att ingående kontrollera

samtliga projekt, mot bakgrund av tillämpliga nationella och europeiska bestämmelser. Enligt klaganden är det felaktigt att fastställa att en oegentlighet har uppstått i form av ett åsidosättande av artikel 69.3 b i förordning nr 1303/2013, till följd av överskridandet av den procentsats på 10 procent som påstås vara tillämplig på stödmottagarens hela naturabidrag, eftersom den bestämmelsen har tolkats på ett felaktigt sätt.

- 10 Klaganden har hävdade att gränsen på 10 procent inte är generellt tillämplig på hela bidraget, utan endast på det bidrag som består av mark, vilket även har stöd i den nationella lagstiftning som var i kraft den dag då finansieringen beviljades, det vill säga artikel 5 i regeringsbeslut nr 347/2016. I artikel 5.3 d sista meningen i regeringsbeslut nr 347/2016 görs en strikt hänvisning till den procentuella gräns som fastställs i artikel 69 i förordning nr 1303/2013, men den gränsen gäller endast för mark och inte för byggnader eller annan fast egendom.
- 11 Klaganden har vidare hävdade att enligt artikel 69.1 i förordning nr 1303/2013 är kostnader för "[f]örvärv av obebyggd och bebyggd mark för ett belopp som överskrider 10 % av de totala stödberättigande utgifterna för insatsen i fråga" inte stödberättigande. Marken köptes dock inte i förevarande fall, utan ingick redan i egendomen. Klaganden har även gjort gällande att enligt artikel 69.1 i förordning nr 1303/2013 gäller gränsen på 10 procent även vid arrende av mark, men att denna sistnämnda bestämmelse inte heller är tillämplig.
- 12 Enligt klaganden saknas det även grund för den konstaterade oegentligheten att det inte finns något direkt samband mellan naturabidraget bestående av mark och byggnader, som stödmottagaren bidragit med till projektet, och den finansierade insatsen som helhet. Naturabidraget utgörs av den mark på vilken vissa fiskbassänger är belägna. Dessa tillgångar utgör en central och oundgänglig del av fiskodlingsverksamheten, varför det finns ett direkt samband mellan dessa och den insats som har föreslagits för finansiering, det vill säga inköp av utrustning, maskiner och tillbehör. De inköp som gjordes inom ramen för finansieringsprojektet avsåg nämligen enbart utrustning och maskiner som var nödvändiga för att utvidga och diversifiera SC Rustrans SRL:s verksamhet inom vattenbruchssegmentet. Det finns en uppenbar koppling mellan naturabidraget (den mark där bassänger, dammar och alla intilliggande anläggningar som ingår i fiskodlingsanläggningen finns) och den utrustning och de maskiner som har köpts in genom projektet.
- 13 Motparten har yrkat att överklagandet ska ogillas. Vad gäller frågan huruvida ett fel har begåtts från myndighetens sida har motparten påpekat att Generaldirektoratet för fiske har befogenhet att fastställa och beivra oegentligheter även efter det att projektet har kontrollerats och utvärderats, men att Generaldirektoratet borde ha fastställt oegentligheterna före det att avtalet undertecknades.
- 14 Vad gäller den gräns på 10 procent som föreskrivs i förordning nr 1303/2013 har motparten hävdade att i fråga om mark och fast egendom får naturabidraget utgöra

högst 10 procent av de totala stödberättigande utgifterna för insatsen i fråga, såsom fastställs i artikel 69.3 i förordning nr 1303/2013.

- 15 När det gäller avsaknaden av ett direkt samband mellan naturabidraget och den finansierade insatsen har motparten hävdade att de fastigheter som har överlåtits som naturabidrag för att finansiera projektet inte har något direkt samband med den finansierade insatsen (inköp av utrustning, maskiner och tillbehör). Projektverksamheten, såsom den beskrivs i ansökan om finansiering, innebär inga direkta ingrepp på fastigheterna, med vilka klaganden medfinansierar projektet, utan snarare förses fiskodlingsanläggningen med utrustning för att bedriva verksamheten i fråga. Detta innebär att det är oklart vad bidraget utgörs av och vilket direkt samband den fasta egendomen (marken och byggnaderna) har med den insats som har föreslagits för finansiering, det vill säga inköp av utrustning, maskiner och tillbehör.
- 16 I enlighet med effektivitetsprincipen är därför endast de kostnader som är nödvändiga för att modernisera de befintliga vattenbruksanläggningarna och som har en koppling till denna modernisering stödberättigande enligt den bestämmelsen. Kostnader som avser befintlig mark och/eller fast egendom på sådan mark kan således inte anses vara stödberättigande för den verksamhet som finansieras (inköp av utrustning), eftersom de inte är nödvändiga för att uppnå målet i fråga.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 17 Vad gäller frågan om avsaknaden av ett direkt samband mellan naturabidraget och den finansierade insatsen konstaterar den hänskjutande domstolen att kommissionen och rumänska staten gjorde olika bedömningar i fråga om huruvida principen om sund ekonomisk förvaltning och effektivitetsprincipen har iakttagits, eftersom de på olika sätt motiverade vilka kostnader som är nödvändiga för att modernisera de befintliga vattenbruksenheterna. Enligt rumänska staten ingår även marken och byggnaderna (anläggningen) eftersom projektet inte skulle ha varit möjligt utan dessa, medan kommissionen anser att marken och byggnaderna var en förutsättning för moderniseringsinsatsen.
- 18 När medlen beviljades ansåg rumänska staten således, i likhet med klaganden, att för att uppnå det fastställda målet, det vill säga att öka produktionsvolymen, behöver en vattenbruksanläggning dels produktionsmedel (tillgångar och utrustning), dels mark och byggnader (till exempel bassänger). Projektet skulle inte ha varit möjligt utan den befintliga fiskodlingsanläggningen och den tillhörande marken. Värdet av den befintliga anläggning som ska moderniseras är en del av det ”tekniska flödet” och därmed av den finansierade insatsen.
- 19 Till följd av de bindande slutsatserna från kommissionens revisorer anser motparten att den fasta egendom som utgörs av mark och byggnader inte har något direkt samband med den moderniseringsprocess som beskrivs i ansökan om finansiering, eftersom inköpet av utrustning, maskiner och tillbehör med

finansiering från projektet inte avser fastigheter, byggnader och mark som överlåtits i form av naturabidrag. Även om föremålet för naturabidraget (fiskodlingsanläggningen och/eller den tillhörande marken) är en förutsättning för ett moderniseringsprojekts själva existens, utgör dess värde inte en del av kostnaderna för moderniseringsprocessen.

- 20 Enligt principen om sund ekonomisk förvaltning och effektivitetsprincipen är endast de kostnader som är nödvändiga för att modernisera befintliga vattenbruksenheter och därmed sammanhängande kostnader stödberättigande enligt den bestämmelsen. Kostnaderna för mark och byggnader anses inte vara stödberättigande för den finansierade verksamheten (inköp av utrustning), eftersom de inte är nödvändiga för att uppnå det motsvarande målet.
- 21 Frågan huruvida den gräns på 10 procent som föreskrivs i artikel 69.1 i förordning nr 1303/2013 har överskridits när det gäller det naturabidrag – mark och/eller byggnader – som stödmottagaren har tillhandahållit handlar om hur bestämmelserna i den artikeln ska tolkas, det vill säga huruvida gränsen på 10 procent enbart avser mark eller även byggnader och huruvida den enbart är tillämplig på vissa insatser (inköp eller arrende), medan meningsskiljaktigheterna följer av bestämmelserna i den nationella lagstiftningen och rör hur de unionsrättsliga bestämmelserna ska tillämpas.
- 22 I förevarande fall är det fråga om huruvida gränsen på 10 procent endast är tillämplig på naturabidrag i form av mark, såsom uttryckligen anges i artikel 5.3 i regeringsbeslut nr 347/2016, eller på naturabidrag i form av mark och byggnader, eftersom artikel 69.1 andra stycket i förordning nr 1303/2013 är tillämplig och det saknas anledning att göra åtskillnad mellan naturabidrag som ges med eller utan en försumbar kontant betalning för hyra.