HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a zecea extinsă)

14 aprilie 2021 *

„Fondul de coeziune și FEDR – Articolul 139 alineatul (6) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 – Aplicarea în timp a unei rate de cofinanțare majorate, adoptată după transmiterea cererii finale pentru plata intermediară, dar înainte de acceptarea conturilor – Încredere legitimă – Obligația de motivare – Principiul bunei administrări”

În cauza T-543/19,

România, reprezentată de E. Gane, A. Rotăreanu și M. Chicu, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de A. Armenia, S. Pardo Quintillán și L. Mantl, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se solicită anularea în parte a Deciziei C(2019) 4027 final a Comisiei din 23 mai 2019, în măsura în care privește acceptarea conturilor și calculul sumelor exigibile din partea Fondului de coeziune și a Fondului european de dezvoltare regională (FEDR) pentru exercițiul contabil 2017-2018 și pentru programul operațional CCI 2014RO16M1OP001 „Infrastructură Mare” prin aplicarea unei rate de cofinanțare pentru axele prioritare 1 și 2 ale acestui program operațional de 75 %, iar nu de 85 %,

TRIBUNALUL (Camera a zecea extinsă),

compus din domnii M. van der Woude, președinte, A. Kornezov (raportor) și E. Buttigieg, doamna K. Kowalik-Bańczyk și domnul G. Hesse, judecători,

grefier: domnul P. Cullen, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 18 septembrie 2020,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: româna.

Hotărâre

Istoricul cauzei

1 Prin Decizia de punere în aplicare C(2015) 4823 final din 9 iulie 2015 (denumită în continuare „Decizia de punere în aplicare din 2015”), adoptată în temeiul articolului 29 alineatul (4) și al articolului 96 alineatul (10) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO 2013, L 347, p. 320), cu modificările ulterioare, Comisia Europeană a aprobat anumite elemente din programul operațional CCI 2014RO16M1OP001 „Infrastructură Mare” pentru sprijinul din partea Fondului european de dezvoltare regională (FEDR) și a Fondului de coeziune, în temeiul obiectivului referitor la investițiile pentru creștere economică și locuri de muncă în România în perioada 1 ianuarie 2014-31 decembrie 2020 (denumit în continuare „programul operațional”).

2 Programul operațional cuprindea opt axe prioritare, dintre care axa 1 privea îmbunătățirea mobilității prin dezvoltarea rețelei transeuropene de transport (TEN-T) și a transportului cu metroul și era cuprinsă în Fondul de coeziune, iar axa 2 privea dezvoltarea unui sistem de transport multimodal, de calitate, durabil și eficient și era cuprinsă în FEDR. Articolul 4 alineatele (1) și (2) din Decizia de punere în aplicare din 2015 coroborat cu anexele I și II la aceeași decizie a stabilit suma maximă a sprijinului din partea Fondului de coeziune și a FEDR în perioada acoperită de programul operațional. Articolul 4 alineatul (3) din decizia menționată coroborat cu anexa II la aceasta a prevăzut rata de cofinanțare pentru cele două axe prioritare amintite mai sus la 75 % și a precizat că această rată urma să se aplice cheltuielilor publice eligibile.

3 La 6 iulie 2018, autoritățile române au transmis Comisiei cererea finală pentru plata intermediară referitoare la programul operațional aferentă exercițiului contabil 2017-2018, în conformitate cu articolul 135 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

4 La 9 octombrie 2018, autoritățile române au depus o cerere de modificare a programului operațional, care era însoțită de un program operațional revizuit.

5 Prin Decizia de punere în aplicare C(2018) 8890 final din 12 decembrie 2018 (denumită în continuare „Decizia de punere în aplicare din 2018”), adoptată în temeiul articolului 96 alineatul (10) din Regulamentul nr. 1303/2013, Comisia a modificat mai multe elemente ale Deciziei de punere în aplicare din 2015. În special, a modificat anexa II la această din urmă decizie, majorând la 85 % rata de cofinanțare pentru axele prioritare 1 și 2 ale programului operațional.

6 În cursul unei reuniuni desfășurate la 15 ianuarie 2019 între autoritățile române și Comisie, autoritățile române au solicitat aplicarea pentru exercițiul contabil 2017-2018 a ratei de cofinanțare pentru axele prioritare 1 și 2 ale programului operațional de 85 %, astfel cum este prevăzută în Decizia de punere în aplicare din 2018, în locul ratei de 75 % prevăzute în Decizia de punere în aplicare din 2015. Ca răspuns la această cerere, Comisia a arătat că îndrumările care figurează în documentul intitulat „Orientări pentru statele membre privind pregătirea, examinarea și acceptarea conturilor”, în versiunea stabilită de Comisie la 3 decembrie 2018 (denumit în continuare „ghidul Egesif”), se opuneau aplicării pentru exercițiul menționat a ratei de cofinanțare de 85 % prevăzute în Decizia de punere în aplicare din 2018.

7 La 15 februarie 2019, autoritățile române au transmis Comisiei conturile programului operațional aferente exercițiului contabil 2017-2018, în conformitate cu articolul 138 litera (a) din Regulamentul nr. 1303/2013. La 1 martie 2019, ca urmare a unei cereri a Comisiei prin care erau solicitate informații suplimentare, autoritățile române au transmis Comisiei o versiune revizuită a acestor conturi.

8 Prin scrisorile din 8 martie și din 13 mai 2019, autoritățile române au reiterat cererea adresată Comisiei de aplicare a ratei de cofinanțare de 85 % pentru axele prioritare 1 și 2 ale programului operațional pentru exercițiul contabil 2017-2018.

9 Prin scrisoarea din 17 mai 2019, Comisia a confirmat autorităților române că rata de cofinanțare de 85 % pentru axele prioritare 1 și 2 ale programului operațional nu era aplicabilă pentru exercițiul contabil 2017-2018. În special, ea a explicat că, în cadrul perioadei de programare 2014-2020 și în conformitate cu orientările din ghidul Egesif, orice modificare a unei rate de cofinanțare se aplică numai exercițiilor contabile în curs și viitoare, în temeiul principiului anualității contabile.

10 Prin Decizia C(2019) 4027 final din 23 mai 2019, notificată României la 24 mai 2019, Comisia, pe de o parte, a acceptat conturile programului operațional aferente exercițiului contabil 2017-2018, în conformitate cu articolul 139 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1303/2013, și, pe de altă parte, pe baza conturilor acceptate, a calculat suma exigibilă din partea Fondului de coeziune și a FEDR pentru exercițiul în cauză, în conformitate cu articolul 139 alineatul (6) din același regulament (denumită în continuare „decizia atacată”). Din anexa la această decizie reiese că la calcularea sumei respective Comisia a aplicat rata de cofinanțare de 75 % pentru axele prioritare 1 și 2 ale programului operațional, astfel cum era prevăzută în Decizia de punere în aplicare din 2015.

Procedura și concluziile părților

11 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 30 iulie 2019, România a introdus prezenta acțiune.

12 La 18 octombrie 2019, Comisia a depus memoriul în apărare la grefa Tribunalului.

13 Replica a fost depusă la grefa Tribunalului la 6 decembrie 2019. Duplica a fost depusă la aceasta la 21 ianuarie 2020.

14 La 13 mai 2020, președintele Tribunalului a atribuit prezenta cauză unui nou judecător raportor, în temeiul articolului 27 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului.

15 Prin scrisoarea grefei din 10 iunie 2020, Tribunalul a adresat părților, cu titlu de măsuri de organizare a procedurii prevăzute la articolul 89 din Regulamentul de procedură, întrebări scrise, la care părțile au răspuns în termenele stabilite.

16 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările orale adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 18 septembrie 2020.

17 România solicită în esență Tribunalului:

– anularea în parte a deciziei atacate, în măsura în care Comisia a aplicat o rată de cofinanțare de 75 %, iar nu de 85 %, pentru axele prioritare 1 și 2 ale programului operațional;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

18 Comisia solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii;

– obligarea României la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

19 În susținerea acțiunii, România invocă două motive, întemeiate, primul, pe încălcarea articolului 120 alineatul (3) și a articolului 139 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1303/2013, precum și a principiului protecției încrederii legitime, iar al doilea, pe încălcarea obligației de motivare prevăzute la articolul 296 al doilea paragraf TFUE și a principiului bunei administrări.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 120 alineatul (3) și a articolului 139 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1303/2013, precum și a principiului protecției încrederii legitime

20 Primul motiv cuprinde două aspecte, primul fiind întemeiat pe încălcarea articolului 120 alineatul (3) și a articolului 139 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1303/2013, iar al doilea, pe încălcarea principiului încrederii legitime.

Cu privire la primul aspect, întemeiat pe încălcarea articolului 120 alineatul (3) și a articolului 139 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1303/2013

21 România susține în esență că aplicarea în decizia atacată a ratei de cofinanțare de 75 % pentru axele prioritare 1 și 2 ale programului operațional, astfel cum a fost prevăzută în Decizia de punere în aplicare din 2015, în locul ratei de cofinanțare de 85 %, prevăzută în Decizia de punere în aplicare din 2018, contravine articolului 120 alineatul (3) și articolului 139 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1303/2013. Potrivit acestui stat membru, rata de cofinanțare aplicabilă pentru calcularea sumei exigibile din partea Fondului de coeziune și a FEDR pentru un anumit exercițiu contabil, conform articolului 139 alineatul (6) litera (a) din Regulamentul nr. 1303/2013, este cea în vigoare la momentul acceptării de către Comisie a conturilor aferente acestui exercițiu contabil, iar nu cea în vigoare la data depunerii de către statul membru în cauză a cererii finale pentru plata intermediară corespunzătoare exercițiului contabil menționat, așa cum a reținut Comisia în decizia atacată. În consecință, în speță, de vreme ce conturile programului operațional aferente exercițiului contabil 2017-2018 au fost acceptate la 23 mai 2019, ar fi trebuit să fie aplicată rata de cofinanțare de 85 % pentru axele prioritare 1 și 2 ale programului operațional, dat fiind faptul că această rată a fost introdusă la 12 decembrie 2018 prin Decizia de punere în aplicare din 2018.

22 Comisia contestă argumentele României.

23 Cu titlu introductiv, este necesar să se arate că rata de cofinanțare stabilită inițial prin decizia Comisiei de aprobare a unui program operațional poate fi modificată ulterior, în conformitate cu articolul 30 alineatele (1) și (2) și cu articolul 96 alineatul (10) din Regulamentul nr. 1303/2013. În speță, în temeiul acestor dispoziții, rata de cofinanțare pentru axele prioritare 1 și 2 ale programului operațional a fost majorată de la 75 % la 85 % prin Decizia de punere în aplicare din 2018.

24 Trebuie să se constate, în plus, că Regulamentul nr. 1303/2013 nu conține nicio dispoziție specială care să reglementeze aplicarea în timp a unei modificări a ratei de cofinanțare.

25 În special, articolul 139 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1303/2013, în temeiul căruia a fost adoptată decizia atacată, se limitează să prevadă că rata de cofinanțare pentru fiecare axă prioritară se aplică sumelor înscrise în conturile prevăzute la articolul 137 alineatul (1) litera (a) din același regulament, fără a se preciza care este rata de cofinanțare aplicabilă în cazul modificării ratei menționate după depunerea cererii finale pentru plata intermediară, dar înainte de acceptarea conturilor corespunzătoare unui anumit exercițiu contabil.

26 De asemenea, Decizia de punere în aplicare din 2018 nu precizează dacă modificarea ratei de cofinanțare pentru axele prioritare 1 și 2 ale programului operațional era aplicabilă pentru exercițiul contabil 2017-2018 sau dacă era aplicabilă numai pentru exercițiul contabil în curs la data adoptării deciziei respective și pentru exercițiile contabile ulterioare.

27 În această privință trebuie arătat că, în conformitate cu articolul 2 punctul 29 din Regulamentul nr. 1303/2013, un „exercițiu contabil” este definit, printre altele în sensul părții a patra din acest regulament, ca fiind perioada cuprinsă între 1 iulie a unui an și 30 iunie a anului următor. În speță, exercițiul contabil era cuprins între 1 iulie 2017 și 30 iunie 2018 și se încheiase, așadar, la data adoptării Deciziei de punere în aplicare din 2018.

28 În aceste împrejurări, pentru a determina care este rata de cofinanțare aplicabilă, în sensul articolului 139 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1303/2013, în cazul modificării ratei menționate intervenite după depunerea cererii finale pentru plata intermediară, dar înainte de acceptarea conturilor este necesar să se ia în considerare termenii acestei dispoziții, contextul său și obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 ianuarie 2020, Ursa Major Services, C-814/18, EU:C:2020:27, punctul 49 și jurisprudența citată).

29 În ceea ce privește, în primul rând, textul articolului 139 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1303/2013, acesta are următorul cuprins:

„Pe baza conturilor acceptate, Comisia calculează suma exigibilă din partea [FEDR, a Fondului social european, a Fondului de coeziune] și a [Fondului european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM)] pentru exercițiul contabil și ajustările care decurg de aici în raport cu plățile efectuate către statul membru respectiv. Comisia ia în considerare:

(a) sumele înscrise în conturile prevăzute la articolul 137 alineatul (1) litera (a) și la care se aplică rata de cofinanțare pentru fiecare axă prioritară;

(b) suma totală a plăților efectuate de Comisie în timpul exercițiului contabil în cauză, constând din:
   (i) suma de plăți intermediare plătite de către Comisie în conformitate cu articolul 130 alineatul (1) și cu articolul 24 și
   (ii) suma prefinanțării plătite anual în temeiul articolului 134 alineatul (2).”

30 După cum se arată la punctul 25 de mai sus, articolul 139 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1303/2013 nu conține nicio precizare în ceea ce privește aplicarea în timp a unei modificări a ratei de cofinanțare intervenite după cererea finală pentru plata intermediară referitoare la un exercițiu contabil, dar înainte de acceptarea conturilor acestui exercițiu. Cu toate acestea, din modul de redactare a acestei dispoziții reiese că Comisia calculează suma exigibilă din partea Fondului de coeziune și a FEDR „pentru exercițiul contabil” în cauză. În plus, elementele care trebuie luate în considerare de Comisie în cadrul acestui calcul, pe care le menționează prima parte a literei (a), precum și litera (b) a aceleiași dispoziții, sunt de asemenea legate de exercițiul contabil la care se raportează conturile care au fost acceptate.

31 Astfel, pe de o parte, potrivit articolului 139 alineatul (6) litera (a) din Regulamentul nr. 1303/2013, Comisia ia în considerare „sumele înscrise în conturile menționate la articolul 137 alineatul (1) litera (a)” din acest regulament. Or, această din urmă dispoziție definește sumele respective ca fiind în special „cuantumul total al cheltuielilor eligibile care au fost înregistrate în sistemele contabile ale

autorității de certificare care au fost incluse în cererile de plată [intermediară] adresate Comisiei în conformitate cu articolul 131 și articolul 135 alineatul (2) până la data de 31 iulie care urmează sfârșitului exercițiului contabil”.

32 Pe de altă parte, potrivit articolului 139 alineatul (6) litera (b) din Regulamentul nr. 1303/2013, Comisia ia în considerare „suma totală a plăților efectuate de Comisie în timpul exercițiului contabil în cauză”, inclusiv „suma de plăți intermediare plătite de către Comisie în conformitate cu articolul 130 alineatul (1) și cu articolul 24 [din acest regulament]”.

33 Textul articolului 139 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1303/2013 indică astfel că elementele care trebuie luate în considerare pentru calcularea sumei exigibile din partea Fondului de coeziune și a FEDR se raportează la exercițiul contabil în cauză.

34 În ceea ce privește, în al doilea rând, contextul în care se înscrie articolul 139 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1303/2013, *primo*, trebuie arătat că una dintre principalele modificări introduse prin regulamentul menționat constă în crearea unui nou sistem de gestionare partajată a fondurilor structurale și de investiții europene, întemeiat pe principiul anualității contabile. Acest principiu se reflectă în existența unui ciclu anual pentru declararea și pentru controlul cheltuielilor care are ca unică perioadă de referință exercițiul contabil. În schimb, sub imperiul regulamentului anterior în vigoare, și anume Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentul (CE) nr. 1260/1999 (JO 2006, L 210, p. 25, Ediție specială, 14/vol. 2, p. 64), aplicabil pentru perioada de programare 2007-2013, perioada de referință era perioada multianuală de șapte ani.

35 *Secundo*, trebuie arătat că, în conformitate cu principiul anualității contabile, procedurile prevăzute de Regulamentul nr. 1303/2013 referitoare atât la gestiunea financiară a cheltuielilor suportate de Fondul de coeziune și de FEDR (a se vedea partea a doua titlul IX capitolul I și partea a patra titlul II capitolul I din regulamentul menționat), cât și la pregătirea, examinarea și acceptarea conturilor (a se vedea partea a doua titlul IX capitolul II și partea a patra titlul II capitolul II din Regulamentul nr. 1303/2013) sunt structurate în jurul noțiunii de exercițiu contabil.

36 Astfel, *tertio*, în ceea ce privește procedura referitoare la gestionarea financiară a cheltuielilor suportate de Fondul de coeziune și de FEDR, articolul 135 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1303/2013 prevede că autoritatea de certificare a statului membru vizat poate să trimită cereri de plată intermediară în conformitate cu articolul 131 alineatul (1) din acest regulament, care să acopere sumele înscrise în sistemul său contabil „în exercițiul contabil” respectiv. În conformitate cu articolul 135 alineatul (2) din regulamentul menționat, această autoritate de certificare poate depune cererea finală pentru o plată intermediară „până la data de 31 iulie consecutivă încheierii exercițiului contabil precedent” și, în orice caz, „înainte de depunerea primei cereri de plată intermediară pentru următorul exercițiu contabil”.

37 Trebuie arătat în această privință că cererea finală pentru plata intermediară prezentată Comisiei de statul membru în cauză pentru un anumit exercițiu contabil intervine ca urmare a încheierii exercițiului contabil respectiv și constituie baza pentru pregătirea conturilor și pentru calcularea sumei exigibile din partea Fondului de coeziune și a FEDR, conform articolului 139 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1303/2013. Astfel, cererea finală pentru plata intermediară constituie baza pentru a stabili atât cheltuielile eligibile luate în considerare de Comisie în temeiul articolului 139 alineatul (6) litera (a) din acest regulament, cât și suma totală a plăților intermediare luate în considerare de Comisie în temeiul literei (b) a alineatului (6) menționat.

38 Așadar, pe de o parte, articolul 139 alineatul (6) litera (a) din Regulamentul nr. 1303/2013 face trimitere la articolul 137 alineatul (1) litera (a) din acest regulament, care face trimitere, la rândul său, la articolul 131 și la articolul 135 alineatul (2) din acesta. După cum precizează Comisia, din

articolul 131 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1303/2013 rezultă că cererea finală pentru plata intermediară cristalizează cuantumul total cumulat al cheltuielilor eligibile care au fost înscrise în sistemul contabil al autorității de certificare în cursul exercițiului contabil în cauză și care au fost prezentate pentru plată în cadrul acestui exercițiu. Această cerere încheie declarația de cheltuieli eligibile corespunzătoare exercițiului contabil respectiv din moment ce, în urma depunerii acesteia, statul membru vizat nu mai poate prezenta cheltuieli eligibile pentru plată aferente acestui exercițiu contabil. În ceea ce privește articolul 135 alineatul (2) din regulamentul menționat, acesta indică termenul de depunere a cererii finale pentru plata intermediară, și anume până la data de 31 iulie consecutivă încheierii exercițiului contabil precedent.

39 Coroborarea articolului 139 alineatul (6) litera (a) din Regulamentul nr. 1303/2013 cu articolul 137 alineatul (1) litera (a) și cu articolul 135 alineatul (2) din același regulament, care fac trimitere succesiv unele la altele, indică astfel că cheltuielile eligibile luate în considerare de Comisie la calcularea sumei exigibile din partea Fondului de coeziune și a FEDR sunt cele care au fost înscrise în sistemul contabil al autorității de certificare în cursul exercițiului contabil în cauză și au fost prezentate în cererea finală pentru plata intermediară. Or, cheltuielile eligibile și rata de cofinanțare care se aplică cheltuielilor menționate sunt două elemente legate intrinsec, pe baza cărora se calculează suma exigibilă din partea Fondului de coeziune și a FEDR. Prin urmare, întrucât toate cheltuielile eligibile aferente unui exercițiu contabil dat sunt stabilite la momentul cererii finale pentru plata intermediară referitoare la acest exercițiu, este în perfectă concordanță cu economia Regulamentului nr. 1303/2013 ca stabilirea ratei de cofinanțare aplicabile cheltuielilor respective să urmeze aceeași logică, astfel încât această rată să fie cea care era în vigoare cel târziu la momentul depunerii cererii finale pentru plata intermediară.

40 Pe de altă parte, în conformitate cu articolul 139 alineatul (6) litera (b) din Regulamentul nr. 1303/2013, atunci când calculează suma exigibilă din partea Fondului de coeziune și a FEDR, Comisia ia în considerare și suma totală a plăților efectuate de ea „în timpul exercițiului contabil în cauză”, care cuprinde, printre altele, suma totală a plăților intermediare pe care le-a efectuat în temeiul articolului 130 alineatul (1) din regulamentul menționat. Potrivit acestei ultime dispoziții, Comisia rambursează cu titlu de plăți intermediare 90 % din suma care rezultă din aplicarea ratei de cofinanțare, stabilită pentru fiecare prioritate în decizia de adoptare a programului operațional, la cheltuielile eligibile pentru prioritatea inclusă în cererea de plată.

41 Această din urmă dispoziție confirmă, așadar, legătura intrinsecă ce există între cheltuielile eligibile care figurează în cererile de plată intermediară și rata de cofinanțare care le este aplicabilă. În special, nu se contestă că fiecare dintre aceste cereri de plată ia în considerare totalul cumulat al cheltuielilor eligibile înscrise în sistemul contabil al autorității de certificare până la această cerere și că plata intermediară care trebuie efectuată pentru cererea respectivă corespunde diferenței dintre, pe de o parte, cuantumul total al cheltuielilor eligibile înscrise în sistemul contabil până la această cerere, căruia i se aplică rata de cofinanțare în vigoare la acel moment, și, pe de altă parte, plățile intermediare deja efectuate. Aceasta înseamnă, fapt pe care România nu îl contestă, că o eventuală modificare a ratei de cofinanțare care a intervenit până la data depunerii cererii finale pentru plata intermediară referitoare la un exercițiu contabil este luată în considerare pentru acest exercițiu și se aplică tuturor cheltuielilor eligibile efectuate în cursul acestuia. Astfel, cererea finală pentru plata intermediară consolidează atât cuantumul total cumulat al cheltuielilor eligibile pentru exercițiul contabil în cauză, cât și rata de cofinanțare aplicabilă tuturor acestor cheltuieli.

42 *Quarto*, în ceea ce privește procedura privind pregătirea, examinarea și acceptarea conturilor, considerentul (118) al Regulamentului nr. 1303/2013 precizează că, în cadrul perioadei de programare 2014-2020, procesul de verificare și acceptare a conturilor programelor operaționale se realizează „anual”.

43 În acest sens, într-o primă etapă, în conformitate cu articolul 138 din Regulamentul nr. 1303/2013 coroborat cu articolul 63 alineatele (5) și (7) din Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1), statul membru vizat trebuie să prezinte Comisiei conturile unui program operațional pentru un anumit exercițiu contabil până la data de 15 februarie a anului următor.

44 Conturile prezentate de statul membru în cauză trebuie să includă informațiile enumerate la articolul 137 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1303/2013, care sunt structurate prin referire la exercițiul contabil vizat. Astfel, potrivit acestei dispoziții, conturile respective, care au fost prezentate Comisiei pentru fiecare program operațional, „acoperă exercițiul contabil” și includ, la nivelul fiecărei axe prioritare și, după caz, la nivelul fiecărui fond și al fiecărei categorii de regiuni, printre altele, cuantumul total al cheltuielilor eligibile care au fost înscrise în sistemele contabile ale autorității de certificare și care au fost incluse în cererile de plată adresate Comisiei în conformitate cu articolul 131 și cu articolul 135 alineatul (2) din regulamentul menționat „până la data de 31 iulie care urmează sfârșitului exercițiului contabil”.

45 În plus, conturile trebuie comunicate Comisiei împreună cu o listă de documente suplimentare, enumerate la articolul 138 din Regulamentul nr. 1303/2013, care, și acestea, se raportează la exercițiul contabil precedent.

46 Într-o a doua etapă, potrivit articolului 139 alineatele (1) și (3) din Regulamentul nr. 1303/2013 coroborat cu articolul 84 din acest regulament, Comisia trebuie să examineze documentele comunicate de statul membru respectiv și să accepte conturile prezentate de acesta, în cazul în care poate reține că sunt complete, exacte și corecte, „până la data de 31 mai a anului următor sfârșitului perioadei contabile”.

47 Pe baza conturilor astfel acceptate, Comisia calculează suma exigibilă din partea Fondului de coeziune și a FEDR „pentru exercițiul contabil” în cauză și ajustările care decurg de aici în raport cu plățile efectuate către statul membru respectiv, în conformitate cu articolul 139 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1303/2013.

48 Din cele de mai sus rezultă că economia Regulamentului nr. 1303/2013 și, prin urmare, contextul normativ în care se înscrie articolul 139 alineatul (6) din acesta se întemeiază pe principiul anualității contabile atât în ceea ce privește gestiunea financiară a cheltuielilor suportate de Fondul de coeziune și de FEDR, cât și în ceea ce privește pregătirea, examinarea și acceptarea conturilor și că cererea finală pentru plata intermediară referitoare la un exercițiu contabil prezintă o importanță deosebită în acest sens, în măsura în care cristalizează cuantumul total cumulat al cheltuielilor eligibile pentru acest exercițiu contabil, la care se aplică rata de cofinanțare în vigoare la acel moment.

49 În ceea ce privește, în al treilea rând, obiectivele urmărite de Regulamentul nr. 1303/2013, din considerentul (10) al acestuia reiese că regulamentul urmărește în special, în temeiul articolului 317 TFUE și în contextul gestiunii partajate, să stabilească condiții care să permită Comisiei să își exercite competențele de executare a bugetului Uniunii și să precizeze responsabilitățile legate de cooperarea cu statele membre. Aplicarea acestor condiții trebuie să permită Comisiei să se asigure că fondurile structurale și de investii europene sunt utilizate de statele membre în mod legal și constant și în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare, în sensul Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de abrogare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului (JO 2012, L 298, p. 1), regulamentul menționat fiind abrogat și înlocuit cu Regulamentul 2018/1046.

50 Or, principiul bunei gestiuni financiare impune în special ca fondurile structurale și de investiții europene să fie utilizate de statele membre în conformitate cu principiile și cu cerințele legale care stau la baza reglementării sectoriale a Uniunii. În speță, așa cum s-a arătat la punctul 48 de mai sus, unul dintre principiile directoare care constituie însăși economia Regulamentului nr. 1303/2013 este cel al anualității contabile. Astfel, legiuitorul Uniunii a considerat că buna gestiune financiară a fondurilor structurale și de investiții europene ar fi mai bine asigurată prin obligarea statelor membre și a Comisiei de a prezenta și, respectiv, de a accepta conturile programelor operaționale pe o bază anuală. Or, a aplica cheltuielilor efectuate în cursul unui exercițiu contabil și înscrise în sistemul contabil o rată de cofinanțare adoptată ulterior cererii finale pentru plata intermediară, care nu era, așadar, în vigoare nici în cursul exercițiului contabil în cauză, nici la data cererii finale pentru plata intermediară, ar echivala în esență cu încălcarea principiului anualității contabile.

51 Prin urmare, dintr-o interpretare literală, contextuală și teleologică a Regulamentului nr. 1303/2013 rezultă că rata de cofinanțare aplicabilă pentru calcularea sumei exigibile din partea Fondului de coeziune și a FEDR pentru un anumit exercițiu contabil, conform articolului 139 alineatul (6) litera (a) din Regulamentul nr. 1303/2013, este cea în vigoare la data depunerii de către statul membru respectiv a cererii finale pentru plata intermediară corespunzătoare exercițiului contabil în cauză.

52 Această concluzie nu este infirmată de argumentele prezentate de România în susținerea tezei potrivit căreia rata de cofinanțare aplicabilă în conformitate cu articolul 139 alineatul (6) litera (a) din Regulamentul nr. 1303/2013 ar trebui să fie cea în vigoare la momentul acceptării conturilor.

53 În primul rând, România nu se poate întemeia pe faptul că, potrivit articolului 139 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1303/2013, suma exigibilă din partea Fondului de coeziune și a FEDR se calculează „[p]e baza conturilor acceptate”.

54 Astfel, în lipsa unei precizări în articolul 139 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1303/2013 în ceea ce privește rata de cofinanțare aplicabilă atunci când aceasta este modificată după depunerea cererii finale pentru plata intermediară, însă înainte de acceptarea conturilor corespunzătoare unui anumit exercițiu contabil, faptul că suma exigibilă din partea Fondului de coeziune și a FEDR este calculată numai după acceptarea conturilor nu înseamnă că rata aplicabilă trebuie să fie cea în vigoare la momentul acestei acceptări.

55 În al doilea rând, argumentul României potrivit căruia data depunerii cererii finale pentru plata intermediară constituie un moment-reper „aleatoriu” nu poate fi decât respins, pentru motivele expuse la punctele 37-40 de mai sus.

56 Trebuie totuși adăugat că România indică în mod întemeiat că există o diferență de cel mult o lună între data încheierii unui exercițiu contabil (30 iunie a unui an) și cea a depunerii cererii finale pentru plata intermediară (cel târziu la data de 31 iulie a aceluiași an). Această diferență nu înseamnă însă că luarea în considerare a datei depunerii cererii finale pentru plata intermediară în scopul stabilirii ratei de cofinanțare aplicabile ar fi incompatibilă cu principiul anualității contabile. Astfel, diferența menționată, limitată la maximum o lună, se explică prin constrângeri de ordin administrativ și tehnic, autoritățile de certificare având, în mod evident, nevoie de un anumit timp după sfârșitul unui exercițiu contabil pentru a colecta și a verifica ultimele date care se raportează la acesta și pentru a pregăti cererea respectivă. În acest scop, legiuitorul Uniunii a considerat necesar să acorde o lună suplimentară autorităților naționale pentru a depune cererea finală pentru plata intermediară, după încheierea exercițiului contabil.

57 În al treilea rând, România arată că dispozițiile Regulamentului nr. 1303/2013 care privesc cererea finală pentru o plată intermediară, pe de o parte, și articolul 139 din acest regulament, pe de altă parte, se află în capitole distincte ale regulamentului menționat și urmăresc obiective distincte, primele făcând parte dintr-o etapă procedurală intermediară cu caracter provizoriu, iar al doilea

ținând de o etapă procedurală finală însoțită de garanții procedurale. Astfel, procedurile referitoare la un anumit exercițiu contabil ar rămâne deschise până la momentul acceptării conturilor și al calculării sumei exigibile din partea Fondului de coeziune și a FEDR.

58 În această privință trebuie arătat că, așa cum subliniază în mod întemeiat România, procedura referitoare la pregătirea, la examinarea și la acceptarea conturilor pentru un anumit exercițiu contabil prezintă o importanță capitală pentru calcularea sumei exigibile din partea Fondului de coeziune și a FEDR. Într-adevăr, această procedură permite Comisiei să verifice dacă conturile prezentate de statul membru în cauză sunt complete, exacte și corecte. Tot în urma acceptării conturilor, Comisia procedează la închiderea prefinanțării anuale respective și la plata eventualelor sume suplimentare, în conformitate cu articolul 139 alineatul (7) din Regulamentul nr. 1303/2013.

59 Cu toate acestea, oricât de importantă ar fi ea, etapa procedurală avută în vedere nu vizează decât realizarea unei verificări *ex post* a cheltuielilor care au fost incluse de statul membru în cauză în cererile sale de plată intermediară aferente unui exercițiu contabil. Astfel, în cadrul acestei etape a procedurii, Comisia și acest stat membru nu pot, ca regulă generală, să adauge la conturile care trebuie să facă obiectul acceptării elemente care au intervenit după încheierea exercițiului contabil vizat. Este vorba, așadar, despre o etapă procedurală de verificare a datelor referitoare la perioada acoperită de exercițiul contabil respectiv și preluate în cererea finală pentru plata intermediară. Această etapă prezintă, în consecință, un caracter formal și, prin urmare, nu poate conduce, în principiu, la contabilizarea unor cheltuieli efectuate în afara exercițiului contabil în cauză.

60 Acesta este de altfel motivul pentru care, după cum s-a arătat la punctul 39 de mai sus, articolul 139 alineatul (6) litera (a) din Regulamentul nr. 1303/2013 coroborat cu articolul 137 alineatul (1) litera (a) și cu articolul 135 alineatul (2) din regulamentul menționat, care fac trimitere succesiv unele la altele, indică faptul că cheltuielile eligibile luate în considerare de Comisie la calcularea sumei exigibile din partea Fondului de coeziune și a FEDR sunt cele care au fost înscrise în sistemul contabil al autorității de certificare în cursul exercițiului contabil în cauză și prezentate în cererea finală pentru plata intermediară. Rata de cofinanțare care se aplică cheltuielilor respective ar trebui astfel să urmeze aceeași logică, în lipsa oricărei alte precizări în această privință a legiuitorului Uniunii.

61 Această concluzie este conformă, pe de altă parte, cu principiul neretroactivității actelor juridice. În această privință trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, normele de drept material sunt interpretate de regulă în sensul că nu vizează situații încheiate anterior intrării lor în vigoare decât în măsura în care rezultă în mod clar din formularea, din finalitatea sau din economia lor că un asemenea efect trebuie să le fie atribuit (a se vedea Hotărârea din 7 noiembrie 2018, O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, punctul 26 și jurisprudența citată).

62 Astfel, o normă de drept nouă se aplică începând de la intrarea în vigoare a actului care o instituie și, deși ea nu se aplică situațiilor juridice născute și definitiv încheiate înainte de această intrare în vigoare, ea se aplică imediat efectelor viitoare ale unei situații născute sub imperiul legii vechi, precum și situațiilor juridice noi. Soluția nu este diferită, sub rezerva principiului neretroactivității actelor juridice, decât dacă noua normă este însoțită de dispoziții speciale care stabilesc în mod specific condițiile de aplicare în timp ale acesteia (a se vedea Hotărârea 7 noiembrie 2018, O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, punctul 27 și jurisprudența citată).

63 În speță, așa cum s-a arătat la punctele 24-26 de mai sus, nici Decizia de punere în aplicare din 2018, nici Regulamentul nr. 1303/2013 nu conțin o dispoziție specială care să determine condițiile de aplicare în timp a unei modificări a ratei de cofinanțare precum cea introdusă prin Decizia de punere în aplicare din 2018.

64 Prin urmare, din jurisprudența citată la punctul 62 de mai sus reiese că norma care stabilește o nouă rată de cofinanțare, care constituie o normă de drept material întrucât determină suma exigibilă din partea Fondului de coeziune și a FEDR, se aplică de la intrarea în vigoare a actului care o instituie, și anume de la data adoptării Deciziei de punere în aplicare din 2018, 12 decembrie 2018, cu precizarea că nu se aplică situațiilor juridice născute și definitiv încheiate anterior acestei date.

65 Or, la acel moment, situația juridică a României în ceea ce privește cheltuielile efectuate în cursul exercițiului contabil 2017-2018 era deja încheiată, în sensul jurisprudenței citate la punctul 62 de mai sus. Astfel, întrucât exercițiul respectiv se încheiase la 30 iunie 2018, iar cererea finală pentru plata intermediară fusese transmisă la 6 iulie 2018, toate cheltuielile eligibile pentru acest exercițiu contabil fuseseră definitiv înscrise și prezentate în vederea plății. Aprobarea tezei României ar echivala, așadar, cu aplicarea retroactivă în privința cheltuielilor deja suportate, înregistrate și prezentate pentru plată a unei rate de cofinanțare adoptate ulterior și aplicabile deci exercițiului contabil următor.

66 În al patrulea rând, nici argumentul pe care România îl întemeiază pe articolul 137 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1303/2013 nu poate fi primit. Potrivit acestei dispoziții, o cheltuială care figurează într-o cerere de plată intermediară corespunzătoare unui exercițiu contabil poate fi exclusă de un stat membru din conturile acestui exercițiu contabil dacă există o evaluare în curs a legalității și a regularității sale. Într-o astfel de situație, în conformitate cu dispoziția menționată, oricare din acele cheltuieli sau toate acele cheltuieli care se dovedesc ulterior a fi legale și regulamentare pot fi incluse într-o cerere de plată intermediară legată de anii contabili următori.

67 Posibilitatea de a exclude din conturi o cheltuială care figurase într-o cerere de plată intermediară, întrucât legalitatea și regularitatea sa fac obiectul unei evaluări în curs, este coerentă cu însuși obiectivul procedurii referitoare la pregătirea, la examinarea și la acceptarea conturilor, care, astfel cum s-a arătat la punctul 58 de mai sus, urmărește tocmai să verifice dacă cheltuielile care au fost incluse de statul membru în cauză în cererile sale de plată intermediară au fost complete, exacte și corecte. Posibilitatea, excepțională, a autorității de certificare de a include o asemenea cheltuială într-o cerere de plată intermediară referitoare la un exercițiu contabil ulterior permite statului membru să obțină rambursarea aferentă acestei cheltuieli odată ce s-a stabilit că era legală și regulamentară.

68 Or, această posibilitate nu poate repune în discuție concluzia potrivit căreia cererea finală pentru plata intermediară care corespunde unui exercițiu contabil cristalizează cuantumul total cumulat al cheltuielilor eligibile care au fost înscrise în sistemul contabil al autorității de certificare în cursul exercițiului contabil în cauză și care au fost prezentate pentru plată în cadrul acestui exercițiu, la care face trimitere articolul 139 alineatul (6) litera (a) din Regulamentul nr. 1303/2013. Astfel, chiar dacă, în conformitate cu articolul 137 alineatul (2) din acest regulament, în caz de îndoială în ceea ce privește legalitatea și regularitatea sa, o cheltuială care figurează într-o cerere de plată intermediară pentru un anumit exercițiu contabil este mai întâi exclusă din conturile acestui exercițiu contabil și apoi inclusă într-o cerere de plată intermediară pentru un exercițiu contabil ulterior, cererea finală pentru plata intermediară corespunzătoare acestui din urmă exercițiu contabil continuă să exprime cuantumul total cumulat al cheltuielilor eligibile care au fost prezentate pentru plată în cursul acestui exercițiu contabil.

69 Pentru aceleași motive, nici faptul că, în conformitate cu articolul 135 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1303/2013, autoritatea de certificare poate, în cazul în care consideră necesar, să înscrie o cheltuială înregistrată în sistemul său contabil în cursul unui anumit exercițiu contabil nu într-o cerere de plată intermediară corespunzătoare acestui exercițiu contabil, ci într-o cerere de plată intermediară corespunzătoare unui exercițiu contabil ulterior nu poate să repună în discuție concluzia potrivit căreia momentul de referință pentru stabilirea ratei de cofinanțare aplicabile în temeiul articolului 139 alineatul (6) litera (a) din Regulamentul nr. 1303/2013 este data la care a fost depusă cererea finală pentru plata intermediară.

70 În al cincilea rând, România subliniază în mod întemeiat că ghidul Egesif, în cuprinsul căruia se indică, la punctul 8.1, că, „pe baza conturilor acceptate, sumele exigibile din partea fondurilor […] vor fi calculate pe baza ratei de cofinanțare în vigoare la data depunerii cererii finale de plată intermediară”, nu are forță obligatorie. Acest argument este însă inoperant. Astfel, concluzia conform căreia rata de cofinanțare aplicabilă în temeiul articolului 139 alineatul (6) litera (a) din Regulamentul nr. 1303/2013 este cea în vigoare la data depunerii cererii finale pentru plata intermediară decurge dintr-o interpretare literală, contextuală și teleologică a regulamentului menționat, iar nu din orientările furnizate de Comisie în cadrul ghidului Egesif, care, într-adevăr, nu sunt obligatorii nici pentru instanța Uniunii, nici pentru statele membre.

71 În al șaselea rând, în măsura în care România invocă de asemenea o încălcare a articolului 120 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1303/2013, trebuie să se constate că această dispoziție se limitează la stabilirea plafoanelor ratelor de cofinanțare a programelor operaționale care țin de obiectivul „Investiții pentru creștere economică și locuri de muncă”. Or, nu se contestă că rata de cofinanțare aplicată în speță nu depășește plafoanele prevăzute de această dispoziție.

72 Rezultă că primul aspect al primului motiv trebuie să fie respins ca nefondat.

Cu privire la al doilea aspect, întemeiat pe încălcarea principiului protecției încrederii legitime

73 România susține în esență că dispozițiile clare ale Deciziei de punere în aplicare din 2018 prin care se stabilește rata de cofinanțare pentru axele prioritare 1 și 2 ale programului operațional la 85 %, fără distincție între exercițiile contabile, pe de o parte, și lipsa unei dispoziții specifice în Regulamentul nr. 1303/2013 care să susțină poziția Comisiei, pe de altă parte, au făcut România să nutrească așteptări legitime în ceea ce privește aplicarea ratei de cofinanțare de 85 % pentru respectivele axe prioritare ale programului operațional la calcularea sumei exigibile din partea Fondului de coeziune și a FEDR pentru exercițiul contabil 2017-2018. În consecință, aplicarea în decizia atacată a ratei de cofinanțare de 75 %, prevăzută în Decizia de punere în aplicare din 2015, pentru acest exercițiu contabil ar fi contrară principiului încrederii legitime.

74 Comisia contestă argumentele României.

75 Potrivit unei jurisprudențe constante, dreptul de a se prevala de principiul încrederii legitime presupune îndeplinirea a trei condiții. În primul rând, administrația trebuie să fi furnizat persoanei interesate asigurări precise, necondiționate și concordante, emise de surse autorizate și de încredere. În al doilea rând, aceste asigurări trebuie să fie de natură să determine persoana căreia îi sunt adresate să nutrească o așteptare legitimă. În al treilea rând, asigurările date trebuie să fie conforme cu normele aplicabile (a se vedea Hotărârea din 19 decembrie 2019, Probelte/Comisia, T-67/18, EU:T:2019:873, punctul 109 și jurisprudența citată).

76 În speță este necesar să se arate că Comisia nu a furnizat României asigurări precise, necondiționate și concordante că rata de cofinanțare de 85 % pentru axele prioritare 1 și 2 ale programului operațional, prevăzută în Decizia de punere în aplicare din 2018, ar fi aplicată la calcularea sumei exigibile din partea Fondului de coeziune și a FEDR pentru exercițiul contabil 2017-2018.

77 Astfel, în primul rând, niciun element din Decizia de punere în aplicare din 2018 nu indică faptul că rata de cofinanțare de 85 % ar fi aplicată pentru exercițiul contabil 2017-2018. Așa cum se arată la punctul 26 de mai sus, decizia menționată nu conține nicio indicație cu privire la aplicarea în timp a acestei rate de cofinanțare. Acest fapt nu poate constitui o asigurare precisă, necondiționată și concordantă din partea Comisiei că respectiva rată s-ar aplica pentru acest exercițiu.

78 În al doilea rând, România nu poate invoca o încredere legitimă cu privire la aplicarea ratei de cofinanțare de 85 % pentru exercițiul contabil 2017-2018 în măsura în care punctul 8.1 din ghidul Egesif indică în mod clar că sumele exigibile din partea Fondului de coeziune și a FEDR sunt calculate prin aplicarea ratei de cofinanțare în vigoare la data depunerii cererii finale pentru plata intermediară. Trebuie arătat că prima versiune a ghidului menționat, care conținea deja, la punctul 8.1, această precizare în ceea ce privește rata de cofinanțare aplicabilă, fusese redactată și adusă la cunoștința statelor membre din anul 2016, așadar, înainte de adoptarea deciziei atacate. Deși, după cum se subliniază la punctul 70 de mai sus, ghidul Egesif nu este obligatoriu nici pentru instanța Uniunii, nici pentru statele membre, el indică totuși poziția Comisiei, astfel încât poate fi luat în considerare pentru a determina dacă statul membru în cauză putea avea o încredere legitimă în ceea ce privește demersul la care se putea aștepta din partea Comisiei.

79 În al treilea rând, prin scrisoarea din 17 mai 2019 (a se vedea punctul 9 de mai sus), Comisia a refuzat în mod expres să aplice pentru exercițiul contabil 2017-2018 rata de cofinanțare de 85 % pentru axele prioritare 1 și 2 ale programului operațional, făcând trimitere la punctul 8.1 din ghidul Egesif.

80 În al patrulea rând, România invocă Hotărârea din 20 octombrie 2016, Republica Cehă/Comisia (T-141/15, nepublicată, EU:T:2016:621, punctul 97), în care Tribunalul a arătat că lipsa de reacție a Comisiei într-un termen determinat nu echivalează cu o decizie a Comisiei și nu poate constitui o asigurare „precisă” în sensul jurisprudenței. Potrivit României, în temeiul unei interpretări *a contrario* a acestei hotărâri, ar trebui să se concluzioneze că, atunci când o instituție a Uniunii exprimă o poziție într-un act care produce efecte juridice, precum Decizia de punere în aplicare din 2018, statele membre se pot prevala de principiul încrederii legitime. Trebuie însă amintit că, astfel cum s-a arătat la punctul 77 de mai sus, Decizia de punere în aplicare din 2018 nu a indicat că rata de cofinanțare de 85 % urma să fie aplicată pentru exercițiul contabil 2017/2018.

81 Rezultă că și al doilea aspect al primului motiv trebuie respins ca nefondat.

82 În consecință, primul motiv trebuie respins în totalitate.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare prevăzute de articolul 296 al doilea paragraf TFUE și a principiului bunei administrări

83 Al doilea motiv cuprinde două aspecte, primul fiind întemeiat pe încălcarea obligației de motivare prevăzute de articolul 296 al doilea paragraf TFUE, iar al doilea, pe încălcarea principiului bunei administrări.

Cu privire la primul aspect, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare prevăzute de articolul 296 al doilea paragraf TFUE

84 România susține în esență că decizia atacată nu este suficient motivată întrucât nu menționează nici temeiul juridic, nici motivele pentru care Comisia a aplicat pentru exercițiul contabil 2017-2018 rata de cofinanțare de 75 % pentru axele prioritare 1 și 2 ale programului operațional, astfel cum a fost prevăzută în Decizia de punere în aplicare din 2015, în locul ratei de cofinanțare de 85 % prevăzute în Decizia de punere în aplicare din 2018.

85 Comisia contestă argumentele României.

86 Potrivit unei jurisprudențe constante, motivarea impusă la articolul 296 al doilea paragraf TFUE trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul. Nu este obligatoriu ca

motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, în măsura în care problema dacă motivarea unui act respectă condițiile articolului 296 al doilea paragraf TFUE trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă. Aceasta este situația cu atât mai mult atunci când statele membre au fost asociate îndeaproape procesului de elaborare a actului în litigiu și cunosc, așadar, motivele care stau la baza acestui act [a se vedea Hotărârea din 30 aprilie 2019, Italia/Consiliul (Cota de pescuit pentru peștele-spadă mediteraneean), C-611/17, EU:C:2019:332, punctele 40 și 41 și jurisprudența citată].

87 În speță, deși este adevărat, astfel cum susține România, că decizia atacată nu menționează nici temeiul juridic, nici motivele pentru care Comisia a aplicat pentru exercițiul contabil 2017-2018 rata de cofinanțare de 75 % pentru axele prioritare 1 și 2 ale programului operațional, prevăzută în Decizia de punere în aplicare din 2015, în locul ratei de cofinanțare de 85 % prevăzute în Decizia de punere în aplicare din 2018, nu este mai puțin adevărat că acest stat membru cunoștea motivele care au stat la baza deciziei atacate întrucât a fost asociat îndeaproape procesului de elaborare a acesteia.

88 În acest sens, din înscrisurile din dosar reiese că, în cadrul reuniunii din 15 ianuarie 2019 (a se vedea punctul 6 de mai sus) și în scrisoarea din 17 mai 2019 (a se vedea punctul 9 de mai sus), Comisia și-a explicat intenția de a refuza aplicarea ratei de 85 % făcând trimitere în special la punctul 8.1 din ghidul Egesif, care amintește că rata de cofinanțare se aplică cheltuielilor aferente unui anumit exercițiu contabil și precizează că rata de cofinanțare aplicabilă este cea în vigoare la data depunerii cererii finale pentru plata intermediară.

89 Astfel, pe de o parte, România arată că, în reuniunea din 15 ianuarie 2019, Comisia a arătat că orientările din ghidul Egesif se opun aplicării noii rate de cofinanțare rezultate din Decizia de punere în aplicare din 2018.

90 Pe de altă parte, în scrisoarea sa din 17 mai 2019, Comisia a explicat că, în cadrul perioadei de programare 2014-2020 și în conformitate cu orientările din ghidul Egesif, orice modificare a unei rate de cofinanțare nu se aplică decât exercițiilor contabile în curs și viitoare. Comisia a precizat că, în perioada de programare 2007-2013, cererile de plată erau cumulative și conțineau cheltuielile efectuate de la începutul acestei perioade de programare, motiv pentru care o modificare a ratei de cofinanțare se putea aplica tuturor cheltuielilor declarate în perioada de programare menționată. Or, potrivit Comisiei, acest lucru nu mai era posibil în cadrul perioadei de programare 2014-2020 deoarece, în temeiul Regulamentului nr. 1303/2013, cererile de plată sunt cumulative numai în cursul unui anumit exercițiu contabil, iar o altă practică ar fi contrară principiului anualității contabile.

91 Argumentul României conform căruia simpla trimitere la ghidul Egesif în cursul procedurii administrative nu poate constitui o motivare suficientă, motivarea trebuind să fie furnizată în decizia atacată, nu poate fi primit. Astfel, trimiterea făcută la acest ghid este un element care face parte din contextul în care a fost adoptată decizia atacată, care trebuie luat în considerare pentru a aprecia dacă motivarea unui act îndeplinește cerințele articolului 296 TFUE, după cum reiese din jurisprudența citată la punctul 86 de mai sus. Într-adevăr, având în vedere că au fost aduse la cunoștința persoanelor interesate, orientările interne adoptate de Comisie facilitează înțelegerea deciziei atacate și formează, în mod indirect, o parte a motivării acesteia.

92 România arată de asemenea că jurisprudența rezultată mai ales din Hotărârea din 14 aprilie 2005, Portugalia/Comisia (C-335/03, EU:C:2005:231, punctul 84), potrivit căreia motivarea unei decizii trebuie considerată suficientă din moment ce statul membru destinatar al acesteia a fost asociat îndeaproape procesului de elaborare a acestei decizii și cunoștea raționamentul Comisiei, nu își găsește aplicarea în speță, în special din cauza reacției „tardive” și „evazive” a Comisiei în cursul procedurii administrative.

93 Or, independent de comportamentul Comisiei, nu este mai puțin adevărat că, datorită participării lor la procedura care a condus la adoptarea deciziei atacate, autoritățile române cunoșteau motivul pentru care Comisia aplicase pentru exercițiul contabil 2017-2018 rata de cofinanțare de 75 % pentru axele prioritare 1 și 2 ale programului operațional. Astfel, în scrisoarea lor din 8 martie 2019, autoritățile menționate au contestat refuzul Comisiei de a aplica noua rată de cofinanțare, arătând că acest refuz era întemeiat în mod eronat pe orientările din ghidul Egesif. În plus, România a reiterat această critică în cererea introductivă, susținând că Comisia săvârșise o eroare prin aplicarea ratei de cofinanțare de 75 %, în vigoare la momentul cererii finale pentru plata intermediară. În sfârșit, după cum a arătat Comisia, toate argumentele prezentate de România în susținerea prezentei acțiuni, în special în ceea ce privește interpretarea articolului 139 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1303/2013, demonstrează că aceasta a fost în măsură să cunoască și să examineze motivele pe care se întemeiază decizia atacată.

94 Ținând seama de toate considerațiile de mai sus, este necesar să se respingă primul aspect al celui de al doilea motiv ca nefondat.

Cu privire la al doilea aspect, întemeiat pe încălcarea principiului bunei administrări

95 România susține în esență că, prin adoptarea unei poziții „evazive” în cursul procedurii administrative care a condus la adoptarea deciziei atacate, Comisia a încălcat principiul bunei administrări.

96 Comisia contestă argumentele României.

97 Principiul bunei administrări este enunțat la articolul 40 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, potrivit căruia orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii. Acest drept cuprinde în principal dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere.

98 Potrivit unei jurisprudențe constante, dreptul de a fi ascultat nu include dreptul la o dezbatere în contradictoriu între autorul actelor atacate și destinatarul lor, ci garantează oricărei persoane posibilitatea de a-și exprima în mod util și efectiv punctul de vedere în cursul procedurii administrative și înainte de adoptarea oricărei decizii susceptibile să îi afecteze în mod defavorabil interesele (a se vedea Hotărârea din 3 iulie 2018, Transtec/Comisia, T-616/15, EU:T:2018:399, punctul 145 et jurisprudența citată).

99 În speță, în primul rând, este necesar să se arate că argumentul României potrivit căruia înainte de adoptarea deciziei atacate nu ar fi avut posibilitatea de a cunoaște punctul de vedere al Comisiei și de a lua poziție în această privință nu corespunde situației de fapt. Pe de o parte, punctul de vedere al Comisiei în ceea ce privește rata de cofinanțare aplicabilă era cunoscut de România cel târziu de la reuniunea din 15 ianuarie 2019, astfel cum s-a constatat la punctele 87-90 de mai sus. Prin urmare, este lipsită de incidență împrejurarea că scrisoarea Comisiei din 17 mai 2019 (a se vedea punctul 9 de mai sus) a parvenit României cu șase zile înainte de adoptarea deciziei atacate. Pe de altă parte, așa cum a arătat Comisia, România a avut posibilitatea să își exprime punctul de vedere în această privință în cursul procedurii administrative, în special în cadrul reuniunii din 15 ianuarie 2019 menționate (a se vedea punctul 6 de mai sus).

100 În al doilea rând, România nu și-a susținut argumentul potrivit căruia Comisia ar fi adoptat o conduită discriminatorie acceptând conturile programului operațional pentru exercițiul contabil 2017-2018 în termenul legal, în timp ce pentru alte programe Comisia ar fi procedat la o „amânare a acceptării conturilor”. Astfel, România nu a demonstrat că în cadrul „altor programe” Comisia ar fi aplicat o rată de cofinanțare modificată după depunerea cererii finale pentru plata intermediară, dar înainte de acceptarea conturilor corespunzătoare unui anumit exercițiu contabil.

101 Rezultă că al doilea aspect al celui de al doilea motiv trebuie de asemenea respins ca nefondat.

102 Prin urmare, este necesar să se respingă ca nefondat al doilea motiv și, pe cale de consecință, acțiunea în totalitate.

Cu privire la cheltuielile de judecată

103 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

104 Întrucât România a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor Comisiei.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a zecea extinsă)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă România la plata cheltuielilor de judecată.

Van der Woude Kornezov Buttigieg

Kowalik-Bańczyk Hesse

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 14 aprilie 2021.

Grefier
E. Coulon

Președinte
M. van der Woude