Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tiende Udvidede Afdeling)

14. april 2021 *

»Samhørighedsfonden og EFRU – artikel 139, stk. 6, i forordning (EU) nr. 1303/2013 – tidsmæssig anvendelse af en forhøjet medfinansieringssats vedtaget efter indgivelsen af den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling, men inden godkendelse af regnskaberne – berettiget forventning – begrundelsespligt – princippet om god forvaltningsskik«

I sag T-543/19,

Rumænien ved E. Gane, A. Rotăreanu og M. Chicu, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved A. Armenia, S. Pardo Quintillán og L. Mantl, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om delvis annullation af Kommissionens afgørelse C(2019) 4027 final af 23. maj 2019 om godkendelse af regnskaber og beregning af beløb med udgiftsvirkning for Samhørighedsfonden og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) for regnskabsåret 2017/2018 og det operationelle program CCI 2014RO16M1OP001 for »stor infrastruktur« ved at anvende en medfinansieringssats på 75% og ikke 85% for prioritetsakserne 1 og 2,

har

RETTEN (Tiende Udvidede Afdeling),

sammensat af Rettens præsident, M. van der Woude, og dommerne A. Kornezov (refererende dommer), E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk og G. Hesse,

justitssekretær: fuldmægtig P. Cullen,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. september 2020,

afsagt følgende

* Processprog: rumænsk.

Dom

Sagens baggrund

1 Ved gennemførelsesafgørelse C 2015 4823 final af 9. juli 2015 (herefter »gennemførelsesafgørelsen af 2015«), der blev vedtaget på grundlag af artikel 29, stk. 4, og artikel 96, stk. 10, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT 2013, L 347, s. 320), med senere ændringer, godkendte Kommissionen visse elementer i det operationelle program CCI 2014RO16M1OP001 »Stor infrastruktur« om støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Samhørighedsfonden på grundlag af formålet vedrørende investeringer i vækst og beskæftigelse i Rumænien for perioden fra den 1. januar 2014 til den 31. december 2020 (herefter »det operationelle program«).

2 Det operationelle program omfattede otte prioritetsakser, hvoraf den første vedrørte forbedring af mobiliteten gennem udvikling af det transeuropæiske transportnet (TEN-T) og metroen, som var tilknyttet Samhørighedsfonden, og den anden vedrørte udviklingen af et multimodalt bæredygtigt og effektivt transportsystem af høj kvalitet, og var tilknyttet EFRU. Artikel 4, stk. 1 og 2, i gennemførelsesafgørelsen af 2015, sammenholdt med bilag I og II til samme afgørelse, fastsatte det maksimale støttebeløb fra Samhørighedsfonden og EFRU i den periode, der var omfattet af det operationelle program. Den nævnte afgørelses artikel 4, stk. 3, sammenholdt med bilag II hertil, fastsatte medfinansieringssatsen for de to ovennævnte prioritetsakser til 75% og præciserede, at denne sats skulle anvendes på støtteberettigede offentlige udgifter.

3 Den 6. juli 2018 fremsendte de rumænske myndigheder den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling vedrørende det operationelle program for regnskabsåret 2017/2018 til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 135, stk. 2, i forordning nr. 1303/2013.

4 Den 9. oktober 2018 indgav de rumænske myndigheder en anmodning om ændring af det operationelle program, som var ledsaget af et revideret operationelt program.

5 Ved gennemførelsesafgørelse C(2018) 8890 final af 12. december 2018 (herefter »gennemførelsesafgørelsen af 2018«), der blev vedtaget på grundlag af artikel 96, stk. 10, i forordning nr. 1303/2013, ændrede Kommissionen flere elementer i gennemførelsesafgørelsen af 2015. Den ændrede navnlig bilag II til den sidstnævnte afgørelse, hvorved medfinansieringssatsen for prioritetsakserne 1 og 2 i det operationelle program blev forøget til 85%.

6 Under et møde afholdt den 15. januar 2019 mellem de rumænske myndigheder og Kommissionen, anmodede de rumænske myndigheder om at anvende medfinansieringssatsen på 85% for regnskabsåret 2017/2018 for prioritetsakserne 1 og 2 i det operationelle program, som fastsat i gennemførelsesafgørelsen af 2018, i stedet for den i gennemførelsesafgørelsen af 2015 fastsatte medfinansieringssats på 75%. Som svar på denne anmodning anførte Kommissionen, at retningslinjerne i dokumentet med overskriften »Vejledning til medlemsstaterne om udarbejdelse, gennemgang og godkendelse af regnskaber«, som udarbejdet af Kommissionen den 3. december 2018 (herefter »EGESIF-vejledningen«), var til hinder for anvendelsen af den i gennemførelsesafgørelsen af 2018 fastsatte medfinansieringssats på 85% for det pågældende regnskabsår.

7 Den 15. februar 2019 fremsendte de rumænske myndigheder regnskaberne for det operationelle program for regnskabsåret 2017/2018 til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 138, litra a), i forordning nr. 1303/2013. Efter en anmodning fra Kommissionen om yderligere oplysninger fremsendte de rumænske myndigheder den 1. marts 2019 en revideret udgave af disse regnskaber til Kommissionen.

8 Ved skrivelser af 8. marts og 13. maj 2019 gentog de rumænske myndigheder over for Kommissionen deres anmodning om anvendelse af medfinansieringssatsen på 85% for prioritetsakserne 1 og 2 i det operationelle program for regnskabsåret 2017/2018.

9 Ved skrivelse af 17. maj 2019 bekræftede Kommissionen over for de rumænske myndigheder, at medfinansieringssatsen på 85% for prioritetsakserne 1 og 2 i det operationelle program ikke gjaldt for regnskabsåret 2017/2018. Navnlig forklarede Kommissionen, at inden for programmeringsperioden 2014-2020 og i overensstemmelse med retningslinjerne i EGESIF-vejledningen gælder enhver ændring af en medfinansieringssats kun for aktuelle og kommende regnskabsår i henhold til princippet om regnskabsmæssig etårighed.

10 Ved afgørelse C(2019) 4027 final af 23. maj 2019, der blev meddelt Rumænien den 24. maj 2019, godkendte Kommissionen for det første regnskaberne for det operationelle program for regnskabsåret 2017/2018 i overensstemmelse med artikel 139, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1303/2013, for det andet beregnede den på grundlag af de godkendte regnskaber beløbet med udgiftsvirkning for Samhørighedsfonden og EFRU for det nævnte regnskabsår, i overensstemmelse med den samme forordnings artikel 139, stk. 6 (herefter »den anfægtede afgørelse«). Det fremgår af bilaget til denne afgørelse, at Kommissionen ved beregningen af dette beløb anvendte medfinansieringssatsen på 75% for prioritetsakserne 1 og 2 i det operationelle program, som fastsat i gennemførelsesafgørelsen af 2015.

Retsforhandlinger og parternes påstande

11 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. juli 2019 har Rumænien anlagt nærværende søgsmål.

12 Kommissionen har indleveret svarskrift til Rettens Justitskontor den 18. oktober 2019.

13 Replikken er blevet indleveret til Rettens Justitskontor den 6. december 2019. Duplikken er blevet indleveret til Rettens Justitskontor den 21. januar 2020.

14 Den 13. maj 2020 henviste Rettens præsident den foreliggende sag til en ny refererende dommer i medfør af artikel 27, stk. 1, i Rettens procesreglement.

15 Ved Justitskontorets skrivelse af 10. juni 2020 stillede Retten som led i de foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, der er fastsat i procesreglementets artikel 89, skriftlige spørgsmål til parterne, der besvarede disse inden for den fastsatte frist.

16 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 18. september 2020.

17 Rumænien har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse annulleres delvist, for så vidt som Kommissionen har anvendt en medfinansieringssats på 75% og ikke 85% for prioritetsakserne 1 og 2 i det operationelle program.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

18 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Rumænien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

19 Til støtte for søgsmålet har Rumænien fremsat to anbringender, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af artikel 120, stk. 3, og artikel 139, stk. 6, i forordning nr. 1303/2013 samt af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, og det andet vedrører en tilsidesættelse af begrundelsespligten i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF og af princippet om god forvaltningsskik.

Det første anbringende om en tilsidesættelse af artikel 120, stk. 3, og artikel 139, stk. 6, i forordning nr. 1303/2013 samt af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

20 Det første anbringende består af to led, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af artikel 120, stk. 3, og artikel 139, stk. 6, i forordning nr. 1303/2013, og det andet vedrører en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Det første led vedrørende tilsidesættelse af artikel 120, stk. 3, og artikel 139, stk. 6, i forordning nr. 1303/2013

21 Rumænien har i det væsentlige gjort gældende, at anvendelsen i den anfægtede afgørelse af medfinansieringssatsen på 75% for prioritetsakserne 1 og 2 i det operationelle program, som fastsat i gennemførelsesafgørelsen af 2015, i stedet for den i gennemførelsesafgørelsen af 2018 fastsatte medfinansieringssats på 85% er i strid med artikel 120, stk. 3, og artikel 139, stk. 6, i forordning nr. 1303/2013. Ifølge denne medlemsstat er den medfinansieringssats, der gælder ved beregningen af beløbet med udgiftsvirkning for Samhørighedsfonden og EFRU for et bestemt regnskabsår, i overensstemmelse med artikel 139, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1303/2013 den, der var gældende på tidspunktet for Kommissionens godkendelse af regnskaberne for dette regnskabsår, og ikke den sats, der var gældende på tidspunktet for den pågældende medlemsstats indgivelse af den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling svarende til det nævnte regnskabsår, således som Kommissionen lagde til grund i den anfægtede afgørelse. Da regnskaberne for det operationelle program for regnskabsåret 2017/2018 i det foreliggende tilfælde blev godkendt den 23. maj 2019, er det medfinansieringssatsen på 85%, der skulle have været anvendt for prioritetsakserne 1 og 2 i det operationelle program, eftersom denne sats blev indført den 12. december 2018 ved gennemførelsesafgørelsen af 2018.

22 Kommissionen har bestridt Rumæniens argumenter.

23 Det skal indledningsvis bemærkes, at den medfinansieringssats, som oprindeligt fastsættes ved en afgørelse fra Kommissionen om godkendelse af et operationelt program, efterfølgende kan ændres i overensstemmelse med artikel 30, stk. 1 og 2, og artikel 96, stk. 10, i forordning nr. 1303/2013. I det foreliggende tilfælde blev medfinansieringssatsen for prioritetsakserne 1 og 2 i det operationelle program forhøjet fra 75% til 85% i henhold til disse bestemmelser ved gennemførelsesafgørelsen af 2018.

24 Det skal desuden fastslås, at forordning nr. 1303/2013 ikke indeholder nogen specifik bestemmelse, der regulerer den tidsmæssige anvendelse af en ændring af medfinansieringssatsen.

25 Navnlig begrænser artikel 139, stk. 6, i forordning nr. 1303/2013, som lå til grund for den anfægtede afgørelse, sig til at fastsætte, at medfinansieringssatsen for hver prioritet anvendes på beløbene i regnskabet omhandlet i den samme forordnings artikel 137, stk. 1, litra a), uden at præcisere, hvilken medfinansieringssats der gælder som følge af en ændring af denne sats efter indgivelsen af den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling, men inden godkendelsen af regnskaberne for et bestemt regnskabsår.

26 Det præciseres heller ikke i gennemførelsesafgørelsen af 2018, om ændringen af medfinansieringssatsen for prioritetsakserne 1 og 2 i det operationelle program gjaldt for regnskabsåret 2017/2018, eller om den først gjaldt for det igangværende regnskabsår på tidspunktet for vedtagelsen af den nævnte afgørelse og de efterfølgende regnskabsår.

27 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i overensstemmelse med artikel 2, nr. 29), i forordning nr. 1303/2013 defineres et »regnskabsår« bl.a. med henblik på fjerde del af denne forordning som perioden fra den 1. juli til den 30. juni i det følgende år. I det foreliggende tilfælde løb regnskabsåret fra den 1. juli 2017 til den 30. juni 2018 og var således allerede afsluttet på tidspunktet for vedtagelsen af gennemførelsesafgørelsen af 2018.

28 Under disse omstændigheder skal der med henblik på at vurdere, hvilken medfinansieringssats der gælder som omhandlet i artikel 139, stk. 6, i forordning nr. 1303/2013 som følge af en ændring af denne sats efter indgivelsen af den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling, men inden godkendelse af regnskaberne, tages hensyn til denne bestemmelses ordlyd, den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den er en del af (jf. i denne retning dom af 22.1.2020, Ursa Major Services, C-814/18, EU:C:2020:27, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

29 Hvad for det første angår ordlyden af artikel 139, stk. 6, forordning 1303/2013 er denne bestemmelse affattet således:

»Kommissionen beregner på grundlag af godkendte regnskaber beløbet med udgiftsvirkning for [EFRU, Den Europæiske Socialfond] og [Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF)] for regnskabsåret og deraf følgende tilpasninger i forhold til betalinger til medlemsstaten. Kommissionen tager følgende i betragtning:

a) de beløb i regnskabet omhandlet i artikel 137, stk. 1, litra a), og for hvilke medfinansieringssatsen for hver prioritet skal anvendes

b) de samlede betalinger foretaget af Kommissionen i løbet af det pågældende regnskabsår bestående af:
   i) de mellemliggende betalinger foretaget af Kommissionen i henhold til artikel 130, stk. 1, og artikel 24 og
   ii) den årlige forfinansiering udbetalt i henhold til artikel 134, stk. 2.«

30 Som anført i præmis 25 ovenfor indeholder artikel 139, stk. 6, i forordning nr. 1303/2013 ikke nogen præciseringer med hensyn til den tidsmæssige anvendelse af en ændring af medfinansieringssatsen efter indgivelsen af den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling vedrørende et regnskabsår, men inden godkendelsen af regnskaberne for dette regnskabsår. Det fremgår ikke desto mindre af denne bestemmelses ordlyd, at Kommissionen beregner beløbet med udgiftsvirkning for Samhørighedsfonden og EFRU »for [det pågældende] regnskabsår«. De elementer, som Kommissionen skal tage hensyn til i forbindelse med denne beregning, og som er nævnt i den første del af den pågældende bestemmelses litra a) og litra b), er desuden knyttet til det regnskabsår, som de regnskaber, der har været genstand for en godkendelse, vedrører.

31 For det første tager Kommissionen nemlig i henhold til artikel 139, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1303/2013 hensyn til »de beløb i regnskabet omhandlet i [denne forordnings] artikel 137, stk. 1, litra a)«. Denne sidstnævnte bestemmelse definerer således navnlig de nævnte beløb som »de samlede støtteberettigede udgifter, der er opført i attesteringsmyndighedens regnskabssystemer, som er medtaget i [mellemliggende] betalingsansøgninger indgivet til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 131 og artikel 135, stk. 2, senest den 31. juli efter afslutningen af regnskabsåret«.

32 For det andet tager Kommissionen i henhold til artikel 139, stk. 6, litra b), i forordning nr. 1303/2013 hensyn til »de samlede betalinger foretaget af [denne] i løbet af det pågældende regnskabsår«, herunder navnlig »de mellemliggende betalinger foretaget af Kommissionen i henhold til [denne forordnings] artikel 130, stk. 1, og artikel 24«.

33 Det fremgår således af ordlyden af artikel 139, stk. 6, i forordning nr. 1303/2013, at de elementer, der skal tages i betragtning ved beregningen af beløbet med udgiftsvirkning for Samhørighedsfonden og EFRU, vedrører det pågældende regnskabsår.

34 Hvad for det andet angår den sammenhæng, hvori artikel 139, stk. 6, i forordning nr. 1303/2013 indgår, bemærkes for det første, at en af de vigtigste ændringer, der blev indført ved den nævnte forordning, består i indførelsen af en ny ordning med delt forvaltning af de europæiske struktur- og investeringsfonde baseret på princippet om regnskabsmæssig etårighed. Dette princip udmønter sig i en årlig cyklus for erklæring af og kontrol med udgifter, der har regnskabsåret som eneste referenceperiode. Ifølge den tidligere gældende forordning for programperioden 2007-2013, dvs. Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11. juli 2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999 (EUT 2006, L 210, s. 25), var referenceperioden derimod den flerårige periode på syv år.

35 For det andet skal det bemærkes, at de i forordning nr. 1303/2013 fastsatte procedurer i overensstemmelse med princippet om regnskabsmæssig etårighed, der både vedrører den økonomiske forvaltning af de udgifter, der finansieres af Samhørighedsfonden og EFRU (jf. anden del, afsnit IX, kapitel I, og fjerde del, afsnit II, kapitel I i den nævnte forordning), og udarbejdelse, revision og godkendelse af regnskaber (jf. anden del, afsnit IX, kapitel II, og fjerde del, afsnit II, kapitel II i nævnte forordning), er baseret på begrebet regnskabsår.

36 Hvad for det tredje angår proceduren for den økonomiske forvaltning af de udgifter, der finansieres af Samhørighedsfonden og EFRU, fastsætter artikel 135, stk. 1, i forordning nr. 1303/2013 således, at den pågældende medlemsstats attesteringsmyndighed kan sende en ansøgning om mellemliggende betaling i overensstemmelse med artikel 131, stk. 1, som dækker beløb opført i dens regnskabssystem »i [det pågældende] regnskabsår […]«. I overensstemmelse med den nævnte forordnings artikel 135, stk. 2 kan denne attesteringsmyndighed fremlægge den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling »senest den 31. juli efter afslutningen af det foregående regnskabsår« og under alle omstændigheder »inden den første ansøgning om mellemliggende betaling for det næste regnskabsår«.

37 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling, som den pågældende medlemsstat har indgivet til Kommissionen for et bestemt regnskabsår, sker efter dette regnskabsårs udløb og udgør grundlaget for udarbejdelsen af regnskaberne og beregningen af beløbet med udgiftsvirkning for Samhørighedsfonden og EFRU i overensstemmelse med artikel 139, stk. 6, i forordning nr. 1303/2013. Den sidste mellemliggende betalingsanmodning udgør nemlig grundlaget både for fastlæggelsen af de støtteberettigede udgifter, som Kommissionen har taget hensyn til i henhold til den nævnte forordnings artikel 139, stk. 6, litra a), og de samlede mellemliggende betalinger, som Kommissionen har taget hensyn til i henhold til den nævnte stk. 6, litra b).

38 For det første henvises der i artikel 139, stk. 6, litra a), i forordning 1303/2013 til denne forordnings artikel 137, stk. 1, litra a), der på sin side henviser til forordningens artikel 131 og til artikel 135, stk. 2. Som Kommissionen har præciseret, følger det af artikel 131, stk. 1, i forordning nr. 1303/2013, at den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling fastlægger det kumulerede samlede beløb af de støtteberettigede udgifter, som er opført i attesteringsmyndighedens regnskabssystem i det pågældende regnskabsår og indgivet til betaling i forbindelse med dette regnskabsår. Denne ansøgning afslutter erklæringen af de støtteberettigede udgifter svarende til det pågældende regnskabsår, eftersom den pågældende medlemsstat efter indgivelsen af denne ansøgning ikke længere kan anmelde støtteberettigede udgifter til betaling på grundlag af dette regnskabsår. Derimod angiver den nævnte forordnings artikel 135, stk. 2, fristen for indgivelse af den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling, dvs. senest den 31. juli efter afslutningen af det foregående regnskabsår.

39 Det fremgår således af artikel 139, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1303/2013, sammenholdt med den nævnte forordnings artikel 137, stk. 1, litra a), og artikel 135, stk. 2, som successivt henviser til hinanden, at de støtteberettigede udgifter, som Kommissionen har taget hensyn til i forbindelse med beregningen af beløbet med udgiftsvirkning for Samhørighedsfonden og EFRU, er dem, som er opført i attesteringsmyndighedens regnskabssystem i det pågældende regnskabsår og fremlagt i den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling. De støtteberettigede udgifter og den medfinansieringssats, som gælder for de nævnte udgifter, er imidlertid to elementer, der er uløseligt forbundet med hinanden, på grundlag af hvilke beløbet med udgiftsvirkning for Samhørighedsfonden og EFRU beregnes. Da samtlige støtteberettigede udgifter vedrørende et givent regnskabsår er blevet fastlagt på tidspunktet for den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling vedrørende dette regnskabsår, er det i overensstemmelse med opbygningen af forordning nr. 1303/2013, at fastlæggelsen af den medfinansieringssats, der gælder for de nævnte udgifter, følger den samme logik, således at denne sats er den sats, der var gældende senest på tidspunktet for indgivelsen af den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling.

40 For det andet tager Kommissionen i overensstemmelse med artikel 139, stk. 6, litra b), i forordning nr. 1303/2013 ved beregningen af beløbet med udgiftsvirkning for Samhørighedsfonden og EFRU ligeledes hensyn til de samlede betalinger foretaget af Kommissionen» i løbet af det pågældende regnskabsår«, som bl.a. omfatter de samlede mellemliggende betalinger, som den har foretaget i henhold til den nævnte forordnings artikel 130, stk. 1. I henhold til ordlyden af sidstnævnte bestemmelse refunderer Kommissionen som mellemliggende betalinger 90% af det beløb, der fremkommer ved at anvende medfinansieringssatsen for hver prioritet, der er fastsat i afgørelsen om godkendelse af det operationelle program, på de støtteberettigede udgifter til prioriteten inkluderet i betalingsansøgningen.

41 Denne sidstnævnte bestemmelse bekræfter således den tætte forbindelse mellem de støtteberettigede udgifter i ansøgningerne om mellemliggende betaling og den medfinansieringssats, der gælder for dem. Det er navnlig ikke blevet bestridt, at hver af disse betalingsansøgninger tager hensyn til det kumulerede samlede beløb af de støtteberettigede udgifter, som er angivet i attesteringsmyndighedens regnskabssystem indtil denne ansøgning, og at den mellemliggende betaling, der skal foretages for den omhandlede ansøgning, svarer til forskellen mellem på den ene side de samlede støtteberettigede udgifter, der er opført i regnskabssystemet indtil denne ansøgning, som den medfinansieringssats, der gælder på dette tidspunkt, finder anvendelse på, og på den anden side de mellemliggende betalinger, der allerede er foretaget. Dette indebærer, hvilket Rumænien ikke har bestridt, at en eventuel ændring af medfinansieringssatsen indtruffet indtil datoen for indgivelsen af den sidste mellemliggende betalingsansøgning vedrørende et regnskabsår skal tages i betragtning for dette regnskabsår og finder anvendelse på samtlige påløbne støtteberettigede udgifter i løbet af dette regnskabsår. Den sidste mellemliggende betalingsansøgning konsoliderer således både det kumulerede samlede beløb af de støtteberettigede udgifter for det pågældende skatteår og den medfinansieringssats, der gælder for samtlige disse støtteberettigede udgifter.

42 Hvad for det fjerde angår proceduren for udarbejdelse, revision og godkendelse af regnskaber præciseres det i 118. betragtning til forordning nr. 1303/2013, at regnskaber i forbindelse med operationelle programmer under programmeringsperioden 2014-2020 efterprøves og godkendes »hvert år«.

43 Med henblik herpå skal den pågældende medlemsstat i overensstemmelse med artikel 138 i forordning nr. 1303/2013, sammenholdt med artikel 63, sk. 5 og 7, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (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 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT 2018, L 193, s. 1), for det første forelægge Kommissionen regnskaberne for et operationelt program for et givent regnskabsår senest den 15. februar i det følgende regnskabsår.

44 De regnskaber, der forelægges af den pågældende medlemsstat, skal omfatte oplysningerne opregnet i artikel 137, stk. 1, i forordning nr. 1303/2013, som er opdelt under henvisning til det pågældende regnskabsår. Ifølge denne bestemmelse skal det nævnte regnskab, som forelægges Kommissionen for hvert operationelt program, »dække […] regnskabsåret« og omfatter for hver prioritet, og, hvis det er relevant, fonde og regionskategorier, således de samlede støtteberettigede udgifter, der er opført i attesteringsmyndighedens regnskabssystemer, som er medtaget i betalingsanmodninger indgivet til Kommissionen i overensstemmelse med den nævnte forordnings artikel 131 og artikel 135, stk. 2, »senest den 31. juli efter afslutningen af regnskabsåret«.

45 Endvidere skal regnskabet forelægges Kommissionen sammen med en liste over yderligere oplysninger, der er opregnet i artikel 138 i forordning nr. 1303/2013, og som også vedrører det foregående regnskabsår.

46 For det andet skal Kommissionen ifølge artikel 139, stk. 1 og 3, i forordning nr. 1303/2013, sammenholdt med denne forordnings artikel 84, gennemgå de dokumenter, som er forelagt af den pågældende medlemsstat, og godkende de af denne medlemsstat fremlagte regnskaber, hvis den kan konkludere, at regnskaberne er fuldstændige, nøjagtige og korrekte, »[s]enest den 31. maj i året efter afslutningen af et regnskabsår«.

47 Det er på grundlag af de således godkendte regnskaber, at Kommissionen beregner beløbet med udgiftsvirkning for Samhørighedsfonden og EFRU »for [det pågældende] regnskabsår« og deraf følgende tilpasninger i forhold til betalinger til medlemsstaten i overensstemmelse med artikel 139, stk. 6, i forordning nr. 1303/2013.

48 Det følger af det ovenstående, at opbygningen af forordning nr. 1303/2013 og dermed den lovgivningsmæssige sammenhæng, som forordningens artikel 139, stk. 6, indgår, er baseret på princippet om regnskabsmæssig etårighed både hvad angår den økonomiske forvaltning af de udgifter, der finansieres af Samhørighedsfonden og EFRU, og for så vidt angår udarbejdelse, revision og godkendelse af regnskaber, og at den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling vedrørende et regnskabsår i denne henseende er af særlig betydning, for så vidt som den fastlægger det kumulerede samlede beløb af de støtteberettigede udgifter for dette regnskabsår, som den medfinansieringssats, der gælder på dette tidspunkt, finder anvendelse på.

49 Hvad for det tredje angår de mål, der forfølges med forordning nr. 1303/2013, fremgår det af tiende betragtning til denne forordning, at forordningen i henhold til artikel 317 TEUF og som led i princippet om delt forvaltning bl.a. tilsigter at fastlægge betingelserne for, at Kommissionen kan udøve sine beføjelser til at gennemføre EU-budgettet og klarlægge medlemsstaternes ansvar med hensyn til samarbejde. Disse betingelser bør gøre det muligt for Kommissionen at forvisse sig om, at medlemsstaterne bruger de europæiske struktur- og investeringsfonde lovligt og formelt rigtigt samt i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning som omhandlet i

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (EUT 2012, L 298, s. 1), idet den nævnte forordning 966/2012 er blevet ophævet og erstattet af forordning 2018/1046.

50 Princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning kræver imidlertid bl.a., at de europæiske struktur- og investeringsfonde anvendes af medlemsstaterne i overensstemmelse med de principper og lovmæssige krav, der ligger til grund for EU's sektorlovgivning. I det foreliggende tilfælde er princippet om regnskabsmæssig etårighed et af de grundlæggende principper, der udgør selve strukturen i forordning nr.1303/2013, som det er blevet anført i præmis 48 ovenfor. EU-lovgiver har således fundet, at en forsvarlig økonomisk forvaltning af de europæiske struktur- og investeringsfonde sikres bedre på grundlag af forpligtelsen for medlemsstaterne og Kommissionen til henholdsvis at forelægge og godkende operationelle programmer på årsbasis. At anvende en medfinansieringssats, der er vedtaget efter den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling, som derfor hverken var gældende i det pågældende regnskabsår eller på tidspunktet for den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling, på udgifter, der er afholdt i et regnskabsår, og som er angivet i et regnskabssystem, er således i det væsentlige ensbetydende med en tilsidesættelse af princippet om regnskabsmæssig etårighed.

51 Det følger derfor af en ordlyds-, sammenhængs- og formålsfortolkning af forordning nr. 1303/2013, at den medfinansieringssats, som gælder ved beregningen af beløbet med udgiftsvirkning for Samhørighedsfonden og EFRU for et bestemt regnskabsår, i overensstemmelse med artikel 139, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1303/2013 er den sats, der var gældende på tidspunktet for den pågældende medlemsstats indgivelse af den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling svarende til det pågældende regnskabsår.

52 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af de argumenter, som Rumænien har fremført til støtte for, at den medfinansieringssats, der gælder som omhandlet i artikel 139, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1303/2013, er den sats, der var gældende på tidspunktet for godkendelsen af regnskaberne.

53 For det første kan Rumænien ikke støtte sit argument på, at beløbet med udgiftsvirkning for Samhørighedsfonden og EFRU i henhold til artikel 139, stk. 6, i forordning nr. 1303/2013 beregnes »[p]å grundlag af de godkendte regnskaber«.

54 I mangel af en præcisering i artikel 139, stk. 6, i forordning nr. 1303/2013 med hensyn til, hvilken medfinansieringssats der gælder, når denne er ændret efter indgivelsen af den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling, men inden godkendelsen af regnskaberne for et bestemt regnskabsår, betyder den omstændighed, at beløbet med udgiftsvirkning for Samhørighedsfonden og EFRU først beregnes efter godkendelsen af regnskaberne, nemlig ikke, at den sats, der finder anvendelse, skal være den sats, der er gældende på tidspunktet for denne godkendelse.

55 For det andet skal Rumæniens argument om, at datoen for indgivelsen af den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling udgør et »vilkårligt« referencetidspunkt, forkastes af de grunde, der er anført i præmis 37-40 ovenfor.

56 Det skal ikke desto mindre tilføjes, at Rumænien med rette har anført, at der er en forskel på højst en måned mellem datoen for afslutningen af et regnskabsår (den 30. juni i et givet år) og datoen for indgivelsen af den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling (senest den 31. juli det samme år). Denne forskel betyder imidlertid ikke, at en hensyntagen til datoen for indgivelsen af den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling med henblik på fastlæggelsen af den medfinansieringssats, som gælder, er uforenelig med princippet om regnskabsmæssig etårighed. Den nævnte forskel, der er begrænset til højst en måned, kan nemlig forklares med administrative og tekniske begrænsninger, idet attesteringsmyndighederne tydeligvis har brug for en vis tid efter afslutningen af regnskabsår til at indsamle og kontrollere de seneste oplysninger i forbindelse hermed og til at forberede denne

ansøgning. Med henblik herpå har EU-lovgiver fundet det nødvendigt at tildele de nævnte myndigheder en yderligere måned for at indgive den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling efter regnskabsårets afslutning.

57 For det tredje har Rumænien gjort gældende, at bestemmelserne i forordning nr. 1303/2013 vedrørende den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling på den ene side og denne forordnings artikel 139 på den anden side findes i forskellige kapitler i den nævnte forordning og har forskellige formål, idet de førstnævnte bestemmelser henhører under en mellemliggende proceduremæssig etape af midlertidig karakter, og den anden bestemmelse henhører under en endelig processuel etape ledsaget af proceduremæssige garantier. Procedurerne vedrørende et givent regnskabsår er således fortsat uafsluttede indtil tidspunktet for godkendelsen af regnskaberne og beregningen af beløbet med udgiftsvirkning for Samhørighedsfonden og EFRU.

58 Det skal i denne forbindelse bemærkes, således som Rumænien med rette har fremhævet, at proceduren for udarbejdelse, revision og godkendelse af regnskaber for et bestemt regnskabsår er af afgørende betydning for beregningen af beløbet med udgiftsvirkning for Samhørighedsfonden og EFRU. Denne procedure giver nemlig Kommissionen mulighed for at efterprøve, om de af den pågældende medlemsstat forelagte regnskaber er fuldstændige, nøjagtige og korrekte. Det er ligeledes efter godkendelsen af regnskaberne, at Kommissionen afslutter den respektive årlige forfinansiering og betaler eventuelle yderligere beløb i overensstemmelse med artikel 139, stk. 7, i forordning nr. 1303/2013.

59 Uanset hvor betydningsfuld den pågældende etape i proceduren end er, tilsigter den imidlertid kun gennemførelsen af en efterfølgende verificering af de udgifter, som den pågældende medlemsstat har medtaget i sine ansøgninger om mellemliggende betalinger for et regnskabsår. Under denne etape af proceduren kan Kommissionen og den pågældende medlemsstat således som hovedregel ikke føje oplysninger, der er fremkommet efter afslutningen af det pågældende regnskabsår, til de regnskaber, der skal godkendes. Der er dermed tale om en proceduremæssig etape i efterprøvelsen af oplysningerne vedrørende den periode, som er dækket af det pågældende regnskabsår og gengivet i den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling. Den nævnte etape er følgelig af formel karakter og kan derfor principielt ikke føre til bogføring af udgifter afholdt uden for det pågældende regnskabsår.

60 Dette er i øvrigt grunden til, at artikel 139, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1303/2013, sammenholdt med den nævnte forordnings artikel 137, stk. 1, litra a), og artikel 135, stk. 2, som successivt henviser til hinanden, som anført i præmis 39 ovenfor, angiver, at de støtteberettigede udgifter, som Kommissionen har taget hensyn til i forbindelse med beregningen af beløbet med udgiftsvirkning for Samhørighedsfonden og EFRU, er dem, som er angivet i attesteringsmyndighedens regnskabssystem i det pågældende regnskabsår og fremlagt i den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling. Den medfinansieringssats, der gælder for de nævnte udgifter, skal således følge den samme logik, når der ikke foreligger yderligere præciseringer i denne henseende fra EU-lovgivers side.

61 Denne konklusion er i øvrigt i overensstemmelse med det principielle forbud mod retsakters tilbagevirkende kraft. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at materielle regler i henhold til fast retspraksis normalt fortolkes således, at de kun omfatter forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen, såfremt det af ordlyden, bestemmelsernes formål eller opbygning klart fremgår, at dette har været meningen (jf. dom af 7.11.2018, O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

62 En ny retsregel finder således anvendelse fra det tidspunkt, hvor den retsakt, hvori den er indeholdt, træder i kraft, og at den, selv om den ikke finder anvendelse på retlige situationer, der er opstået og endeligt fastlagt før denne ikrafttræden, skal anvendes øjeblikkeligt på de fremtidige virkninger af en situation, der er opstået, mens den tidligere lovgivning var gældende, og på nye retlige situationer. Noget andet gælder kun – og med forbehold af det principielle forbud mod retsakters tilbagevirkende

kraft – såfremt den nye retsregel er ledsaget af særbestemmelser, som specielt regulerer dens tidsmæssige anvendelse (jf. dom af 7.11.2018, O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

63 I det foreliggende tilfælde indeholder hverken gennemførelsesafgørelsen af 2018 eller forordning nr. 1303/2013, således som det er anført i præmis 24-26 ovenfor, særlige bestemmelser, der fastsætter betingelserne for den tidsmæssige anvendelse af en ændring af medfinansieringssatsen som den, der blev indført ved gennemførelsesafgørelsen af 2018.

64 Det fremgår dermed af den retspraksis, der er nævnt i præmis 62 ovenfor, at den regel, der fastsætter en ny medfinansieringssats, som udgør en materiel regel, da denne fastsætter beløbet med udgiftsvirkning for Samhørighedsfonden og EFRU, finder anvendelse fra det tidspunkt, hvor den retsakt, hvori den er indeholdt, træder i kraft, dvs. tidspunktet for vedtagelsen af gennemførelsesafgørelsen af 2018, den 12. december 2018, idet det præciseres, at den ikke finder anvendelse på retlige situationer, der er opstået og endeligt fastlagt før dette tidspunkt.

65 På dette tidspunkt var Rumæniens retlige situation for så vidt angår de udgifter, der var afholdt i regnskabsåret 2017/2018, allerede endeligt fastlagt som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 62 ovenfor. Eftersom det nævnte regnskabsår var afsluttet den 30. juni 2018, og den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling blev fremsendt den 6. juli 2018, var alle de støtteberettigede udgifter for dette regnskabsår blevet endeligt registreret og indgivet til betaling. En godtagelse af Rumæniens synspunkt svarer således til at anvende en medfinansieringssats, der er vedtaget efterfølgende, og af denne grund gælder for det følgende regnskabsår, på udgifter, der allerede er afholdt, registreret og anmeldt til betaling, med tilbagevirkende kraft.

66 For det fjerde kan det argument, som Rumænien har fremført vedrørende artikel 137, stk. 2, forordning 1303/2013, heller ikke tages til følge. Ifølge denne bestemmelse kan en medlemsstat udelade en udgift, der fremgår af en ansøgning om mellemliggende betaling for et regnskabsår, fra regnskabet for dette regnskabsår, hvis der foreligger en løbende vurdering af denne udgifts lovlighed og formelle rigtighed. I en sådan situation kan en del af eller alle disse udgifter, som efterfølgende findes lovlige og formelt rigtige, i henhold til denne bestemmelse medtages i en ansøgning om mellemliggende betaling, der vedrører et efterfølgende regnskabsår.

67 Muligheden for at udelukke en udgift fra en ansøgning om en mellemliggende betaling, fordi dens lovlighed og rigtighed er genstand for en løbende vurdering, er i overensstemmelse med selve formålet med proceduren for udarbejdelse, revision og godkendelse af regnskaber, der, som anført i præmis 58 ovenfor, netop har til formål at efterprøve, om de udgifter, som den pågældende medlemsstat har medtaget i sine ansøgninger om mellemliggende betalinger, er fuldstændige, nøjagtige og korrekte. Den undtagelsesvise mulighed, som attesteringsmyndigheden har for at medtage en sådan udgift i en mellemliggende betalingsansøgning, der vedrører et senere regnskabsår, giver medlemsstaten mulighed for at opnå refusion vedrørende denne udgift, når det er fastslået, at den var lovlig og formelt rigtig.

68 Denne mulighed kan imidlertid ikke rejse tvivl om konklusionen om, at den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling, der svarer til et regnskabsår, fastlægger det kumulerede samlede beløb af de støtteberettigede udgifter, som er opført i attesteringsmyndighedens regnskabssystem i det pågældende regnskabsår og indgivet til betaling i forbindelse med dette regnskabsår, hvortil der er henvist i artikel 139, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1303/2013. Selv om en udgift, der fremgår af en ansøgning om mellemliggende betaling for et bestemt regnskabsår, i tilfælde af tvivl om dens lovlighed og forskriftsmæssighed, i henhold til denne forordnings artikel 137, stk. 2, først skal udelukkes fra regnskabet for dette regnskabsår og dernæst medtages i en ansøgning om en mellemliggende betaling, der vedrører et senere regnskabsår, er den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling, der svarer til dette senere regnskabsår, nemlig fortsat udtryk for det kumulerede samlede beløb af de støtteberettigede udgifter, som er indgivet til betaling i forbindelse med dette regnskabsår.

69 Af de samme grunde kan den omstændighed, at attesteringsmyndigheden i henhold til artikel 135, stk. 1, i forordning nr. 1303/2013, hvis den finder det nødvendigt, kan lade en registreret udgift indgå i dens regnskabssystem i et bestemt regnskabsår, ikke i en ansøgning om mellemliggende betaling for dette regnskabsår, men i en ansøgning om mellemliggende betaling for et senere regnskabsår, heller ikke rejse tvivl om konklusionen om, at referencetidspunktet for fastlæggelsen af den medfinansieringssats, der gælder i henhold til artikel 139, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1303/2013, er tidspunktet for indgivelsen af den endelige ansøgning om mellemliggende betaling.

70 For det femte har Rumænien med rette fremhævet, at EGESIF-vejledningen, hvor det af punkt 8.1 fremgår, at »[p]å grundlag af de godkendte regnskaber bliver beløbet med udgiftsvirkning for fondene […] beregnet ved hjælp af den medfinansieringssats, der gælder på datoen for indsendelse af den endelige anmodning om mellemliggende betaling«, ikke er retligt bindende. Dette argument er imidlertid irrelevant. Konklusionen om, at den medfinansieringssats, der gælder i henhold til artikel 139, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1303/2013, er den, der gælder på datoen for indsendelse af den endelige anmodning om mellemliggende betaling, følger nemlig af en ordlyds-, sammenhængs- og formålsfortolkning af den nævnte forordning, og ikke af de retningslinjer, som Kommissionen har udstedt inden for rammerne af EGESIF-vejledningen, der reelt hverken er bindende for Unionens retsinstanser eller medlemsstaterne.

71 For det sjette skal det, for så vidt som Rumænien har gjort gældende, at der ligeledes foreligger en tilsidesættelse af artikel 120, stk. 3, i forordning nr. 1303/2013, fastslås, at denne bestemmelse begrænser sig til at fastsætte lofter for medfinansieringssatsen for operationelle programmer under målet »Investeringer i vækst og beskæftigelse«. Det er imidlertid ikke blevet bestridt, at den medfinansieringssats, der blev anvendt i det foreliggende tilfælde, ikke overskrider de i denne bestemmelse fastsatte lofter.

72 Det følger heraf, at det første anbringendes første led skal forkastes som ugrundet.

Det andet led om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

73 Rumænien har i det væsentlige gjort gældende, at de klare bestemmelser i gennemførelsesafgørelsen af 2018, der fastsætter medfinansieringssatsen for prioritetsakserne 1 og 2 i det operationelle program til 85% uden at sondre mellem regnskabsårene på den ene side, og i mangel af en specifik bestemmelse herom i forordning nr. 1303/2013, der støtter Kommissionens synspunkt, på den anden side, har skabt berettigede forventninger hos Rumænien for så vidt angår anvendelsen af medfinansieringssatsen på 85% for de nævnte prioritetsakser i det operationelle program i forbindelse med beregningen af beløbet med udgiftsvirkning for Samhørighedsfonden og EFRU for regnskabsåret 2017/2018. Anvendelsen i den anfægtede afgørelse af den i gennemførelsesafgørelsen af 2015 fastsatte medfinansieringssats på 75% for dette regnskabsår, er derfor i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

74 Kommissionen har bestridt Rumæniens argumenter.

75 Det følger af fast retspraksis, at retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning forudsætter, at tre betingelser er opfyldt. For det første, at præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer, der hidrører fra en pålidelig kilde med den nødvendige bemyndigelse, er fremsat af en myndighed over for parten. For det andet, at disse løfter er af en sådan art, at de er egnede til at skabe en berettiget forventning hos den, til hvem de er rettet. For det tredje skal forsikringerne være i overensstemmelse med gældende regler (jf. dom af 19.12.2019, Probelte mod Kommissionen, T-67/18, EU:T:2019:873, præmis 109 og den deri nævnte retspraksis).

76 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at Kommissionen ikke har givet Rumænien præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer om, at den i gennemførelsesafgørelsen af 2018 fastsatte medfinansieringssats på 85% for prioritetsakserne 1 og 2 i det operationelle program vil blive anvendt i forbindelse med beregningen af beløbet med udgiftsvirkning for Samhørighedsfonden og EFRU for regnskabsåret 2017/2018.

77 For det første er der således intet element i gennemførelsesafgørelsen af 2018, der tyder på, at medfinansieringssatsen på 85% skal anvendes for regnskabsåret 2017/2018. Som anført i præmis 26 ovenfor indeholder den nævnte afgørelse ingen oplysninger om den tidsmæssige anvendelse af denne medfinansieringssats. Denne omstændighed kan ikke udgøre en præcis, ubetinget og samstemmende forsikring fra Kommissionen om, at den nævnte sats gælder for dette regnskabsår.

78 For det andet kan Rumænien ikke påberåbe sig nogen som helst berettiget forventning om, at medfinansieringssatsen på 85% skal anvendes for regnskabsåret 2017/2018, for så vidt som det i EGESIF-vejledningens punkt 8.1 klart angives, at beløbene med udgiftsvirkning for Samhørighedsfonden og EFRU beregnes ved at anvende den medfinansieringssats, der gælder på datoen for indsendelse af den endelige anmodning om mellemliggende betaling. Det skal bemærkes, at den første udgave af vejledningen, hvis punkt 8.1 allerede indeholdt denne præcisering med hensyn til den gældende medfinansieringssats, blev udarbejdet og meddelt medlemsstaterne allerede i 2016 og dermed før vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. Selv om den nævnte vejledning som fremhævet i præmis 70 ovenfor hverken er bindende for Unionens retsinstanser eller for medlemsstaterne, angiver den ikke desto mindre Kommissionens synspunkt, således at vejledningen kan tages i betragtning ved afgørelsen af, om den pågældende medlemsstat kunne have en berettiget forventning med hensyn til, hvilken fremgangsmåde der måtte forventes fra Kommissionens side.

79 For det tredje afviste Kommissionen udtrykkeligt ved skrivelse af 17. maj 2019 (jf. præmis 9 ovenfor) at anvende medfinansieringssatsen på 85% for regnskabsåret 2017/2018 for prioritetsakserne 1 og 2 i det operationelle program, idet den henviste til punkt 8.1 i EGESIF-vejledningen.

80 For det fjerde har Rumænien henvist til dom af 20. oktober 2016, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen (T-141/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:621, præmis 97), hvori Retten anførte, at Kommissionens manglende reaktion inden for en bestemt frist ikke kunne sidestilles med en afgørelse fra Kommissionen og ikke kunne udgøre en »præcis« forsikring som omhandlet i retspraksis. Efter Rumæniens opfattelse skal det i henhold til en modsætningsslutning af denne dom konkluderes, at når en EU-institution udtrykker en holdning i en retsakt, der fremkalder bindende retsvirkninger, såsom gennemførelsesafgørelsen af 2018, kan medlemsstaterne påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Det skal imidlertid bemærkes, at det som nævnt i præmis 77 ovenfor ikke fremgår af gennemførelsesafgørelsen af 2018, at medfinansieringssatsen på 85% skal anvendes for regnskabsåret 2017/2018.

81 Det følger heraf, at det første anbringendes andet led ligeledes skal forkastes som ugrundet.

82 Som følge heraf skal det første anbringende forkastes i sin helhed.

Det andet anbringende om en tilsidesættelse af begrundelsespligten i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF og af princippet om god forvaltningsskik

83 Det andet anbringende består af to led, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af begrundelsespligten i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF, og det andet vedrører en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik.

Det første led om tilsidesættelse af begrundelsespligten i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF

84 Rumænien har i det væsentlige gjort gældende, at den anfægtede afgørelse ikke er tilstrækkeligt begrundet, idet den hverken nævner retsgrundlaget eller grundene til, at Kommissionen for regnskabsåret 2017/2018 anvendte medfinansieringssatsen på 75% for prioritetsakserne 1 og 2 i det operationelle program, som fastsat i gennemførelsesafgørelsen af 2015, i stedet for den i gennemførelsesafgørelsen af 2018 fastsatte medfinansieringssats på 85%.

85 Kommissionen har bestridt Rumæniens argumenter.

86 Ifølge Domstolens faste praksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet, om en retsakts begrundelse opfylder kravene efter artikel 296, stk. 2, TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men også i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, og under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. Dette gælder så meget desto mere, når medlemsstaterne har været dybt inddraget i udarbejdelsen af den omtvistede retsakt og således kender de begrundelser, som ligger til grund for retsakten (jf. dom af 30.4.2019, Italien mod Rådet (Fiskerikvote for Middelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 40 og 41 og den deri nævnte retspraksis).

87 Selv om det i det foreliggende tilfælde er korrekt, således som Rumænien har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse hverken nævner retsgrundlaget eller grundene til, at Kommissionen for regnskabsåret 2017/2018 anvendte den i gennemførelsesafgørelsen af 2015 fastsatte medfinansieringssats på 75% for prioritetsakserne 1 og 2 i det operationelle program i stedet for den i gennemførelsesafgørelsen af 2018 fastsatte medfinansieringssats på 85%, forholder det sig ikke desto mindre således, at denne medlemsstat, som har været dybt inddraget i afgørelsens tilblivelse, kendte de grunde, der danner grundlag for afgørelsen.

88 Det fremgår således af sagsakterne, at Kommissionen på mødet afholdt den 15. januar 2019 (jf. præmis 6 ovenfor) og i skrivelsen af 17. maj 2019 (jf. præmis 9 ovenfor) forklarede, at den havde til hensigt at afvise at anvende den nævnte sats på 85%, idet den bl.a. henviste til EGESIF-vejledningens punkt 8.1, hvori det anføres, at medfinansieringssatsen bliver anvendt på de udgifter, der er anmeldt i et givent regnskabsår, og præciseres, at den medfinansieringssats, der finder anvendelse, er den medfinansieringssats, der gælder på datoen for indsendelse af den endelige anmodning om mellemliggende betaling.

89 Rumænien har således for det første anført, at Kommissionen på mødet den 15. januar 2019 anførte, at retningslinjerne i EGESIF-vejledningen var til hinder for en anvendelse af den medfinansieringssats, der fulgte af gennemførelsesafgørelsen af 2018.

90 For det andet forklarede Kommissionen i skrivelsen af 17. maj 2019, at inden for programmeringsperioden 2014-2020 og i overensstemmelse med retningslinjerne i EGESIF-vejledningen gælder enhver ændring af en medfinansieringssats kun for aktuelle og kommende regnskabsår. Kommissionen præciserede, at betalingsansøgningerne i løbet af programmeringsperioden 2007-2013 var kumulative og indeholdt de udgifter, der var afholdt fra begyndelsen af denne programmeringsperiode, hvorfor en ændring af medfinansieringssatsen kunne finde anvendelse på alle de udgifter, der blev anmeldt i løbet af den nævnte programmeringsperiode. Ifølge Kommissionen var dette imidlertid ikke længere muligt inden for rammerne af programmeringsperioden 2014-2020, fordi betalingsansøgningerne i henhold til forordning nr. 1303/2013 kun er kumulative i et bestemt regnskabsår, og en anden praksis er i strid med princippet om regnskabsmæssig etårighed.

91 Rumæniens argument om, at den blotte henvisning til EGESIF-vejledningen under den administrative procedure ikke kan udgøre en tilstrækkelig begrundelse, idet begrundelsen skal gives i den anfægtede afgørelse, kan ikke tages til følge. Henvisningen til den nævnte vejledning er nemlig et element i den sammenhæng, som den anfægtede afgørelse er truffet i, som skal tages i betragtning ved vurderingen af, om en retsakts begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, således som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i præmis 86 ovenfor. Eftersom de er blevet bragt til de berørtes kendskab, gør de af Kommissionen vedtagne interne retningslinjer det således lettere at forstå den anfægtede afgørelse og udgør indirekte en del af dens begrundelse.

92 Rumænien har ligeledes gjort gældende, at den retspraksis, der bl.a. følger af dom af 14. april 2005, Portugal mod Kommissionen (C-335/03, EU:C:2005:231, præmis 84), hvorefter en afgørelses begrundelse må anses for at være tilstrækkelig, når den medlemsstat, afgørelsen er rettet til, har været snævert inddraget i afgørelsens tilblivelse, og når den således kendte Kommissionens begrundelse, ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, navnlig på grund af Kommissionens »forsinkede« og »vage« reaktion under den administrative procedure.

93 Uafhængigt af Kommissionens adfærd forholder det sig imidlertid ikke desto mindre således, at de rumænske myndigheder ved deres deltagelse i den procedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, kendte grundene til, at Kommissionen havde anvendt medfinansieringssatsen på 75% for prioritetsakserne 1 og 2 i det operationelle program for regnskabsåret 2017/2018. I deres skrivelse af 8. marts 2019 bestred de nævnte myndigheder således Kommissionens afslag på at anvende den nye medfinansieringssats, idet de anførte, at dette afslag med urette var støttet på retningslinjerne i EGESIF-vejledningen. Rumænien har gentaget denne kritik i stævningen og gjort gældende, at Kommissionen begik en fejl ved at anvende den medfinansieringssats på 75%, der var gældende på tidspunktet for den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling. Som Kommissionen har anført, viser samtlige de af Rumænien fremførte argumenter til støtte for det foreliggende søgsmål, navnlig med hensyn til fortolkningen af artikel 139, stk. 6, i forordning nr. 1303/2013, endelig, at medlemsstaten var i stand til at gøre sig bekendt med og undersøge de grunde, som den anfægtede afgørelse er baseret på.

94 På baggrund af det anførte skal det andet anbringendes første led forkastes som ugrundet.

Det andet led om en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik

95 Rumænien har i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen ved at indtage en »vag« holdning under den administrative procedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, har tilsidesat princippet om god forvaltningsskik.

96 Kommissionen har bestridt Rumæniens argumenter.

97 Princippet om god forvaltningsskik er fastsat i artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, hvorefter enhver har ret til at få sin sag behandlet uvildigt, retfærdigt og inden for en rimelig frist af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer. Denne ret omfatter navnlig retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt.

98 Ifølge fast retspraksis omfatter retten til at blive hørt ikke retten til en kontradiktorisk drøftelse mellem ophavsmanden til de anfægtede afgørelser og adressaterne herfor, men garanterer enhver muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt under den administrative procedure, og inden der træffes nogen afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt (jf. dom af 3.7.2018, Transtec mod Kommissionen, T-616/15, EU:T:2018:399, præmis 145 og den deri nævnte retspraksis).

99 I den foreliggende sag skal det for det første bemærkes, at Rumæniens argument om, at den inden vedtagelsen af den anfægtede afgørelse ikke fik mulighed for at få kendskab til Kommissionens synspunkt og tage stilling hertil, savner grundlag i de faktiske omstændigheder. Dels var Rumænien bekendt med Kommissionens opfattelse for så vidt angår den gældende medfinansieringssats senest på mødet den 15. januar 2019, som fastslået ovenfor i præmis 87-90 ovenfor. Den omstændighed, at Kommissionens skrivelse af 17. maj 2019 (jf. præmis 9 ovenfor) blev modtaget af Rumænien seks dage inden vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, har derfor ingen betydning. Dels havde Rumænien, som Kommissionen har anført, mulighed for at fremføre sine synspunkter i denne henseende under den administrative procedure, bl.a. under det nævnte møde den 15. januar 2019 (jf. præmis 6 ovenfor).

100 For det andet har Rumænien ikke underbygget sit argument om, at Kommissionen har foretaget forskelsbehandling ved at godkende regnskaberne for det operationelle program for regnskabsåret 2017/2018 inden for den ved forordningen fastsatte frist, selv om Kommissionen for andre programmer har »udsat godkendelsen af regnskaberne«. Rumænien har således ikke godtgjort, at Kommissionen inden for rammerne af disse »andre programmer« har anvendt en medfinansieringssats, der er blevet ændret efter indgivelsen af den endelige ansøgning om en mellemliggende betaling, men inden godkendelsen af regnskaberne for et bestemt regnskabsår.

101 Det følger heraf, at det andet anbringendes andet led ligeledes skal forkastes som ugrundet.

102 Det andet anbringende skal derfor forkastes som ugrundet, og som følge heraf skal Kommissionen frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

103 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

104 Da Rumænien har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

RETTEN (Tiende Udvidede Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Rumænien betaler sagsomkostningerne.

Van der Woude Kornezov Buttigieg

Kowalik-Bańczyk Hesse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. april 2021.

Underskrifter