Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (deseti razširjeni senat)

z dne 14. aprila 2021 *

„Kohezijski sklad in ESRR – Člen 139(6) Uredbe (EU) št. 1303/2013 – Časovna uporaba višje stopnje sofinanciranja, ki je bila sprejeta po predložitvi končnega zahtevka za vmesno plačilo, vendar pred sprejetjem obračuna – Legitimno pričakovanje – Obveznost obrazložitve – Načelo dobrega upravljanja“

V zadevi T-543/19,

**Romunija**, ki jo zastopajo E. Gane, A. Rotăreanu in M. Chicu, agenke,

tožeča stranka,

proti

**Evropski komisiji**, ki jo zastopajo A. Armenia, S. Pardo Quintillán in L. Mantl, agenti,

tožena stranka,

zaradi tožbe na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev delne ničnosti Sklepa Komisije C(2019) 4027 final z dne 23. maja 2019 o sprejetju obračuna in izračunu zneska v breme Kohezijskega sklada in Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) za obračunsko leto 2017/2018 in za operativni program CCI 2014RO16M1OP001 „Velika infrastruktura“ ob uporabi stopnje sofinanciranja za prvo in drugo prednostno os tega operativnega programa v višini 75 %, ne pa 85 %,

SPLOŠNO SODIŠČE (deseti razširjeni senat),

v sestavi M. van der Woude, predsednik, A. Kornezov (poročevalec), E. Buttigieg, sodnika, K. Kowalik-Bańczyk sodnica, in G. Hesse, sodnik,

sodni tajnik: P. Cullen, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 18. septembra 2020

izreka naslednjo

* Jezik postopka: romunščina.

## Sodbo

### Dejansko stanje

1 Z Izvedbenim sklepom C(2015) 4823 final z dne 9. julija 2015 (v nadaljevanju: Izvedbeni sklep iz leta 2015), sprejetim na podlagi člena 29(4) in člena 96(10) Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL 2013, L 347, str. 320), kakor je bila spremenjena, je Evropska komisija potrdila nekatere elemente operativnega programa CCI 2014RO16M1OP001 „Velika infrastruktura“ zaradi pridobivanja podpore iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) in Kohezijskega sklada, na podlagi cilja v zvezi z naložbami za rast in zaposlovanje v Romuniji za obdobje od 1. januarja 2014 do 31. decembra 2020 (v nadaljevanju: operativni program).

2 Operativni program je vseboval osem prednostnih osi, od katerih se je prva nanašala na izboljšanje mobilnosti z razvojem vseevropskega prometnega omrežja (TEN-T) in podzemne železnice ter se je navezovala na Kohezijski sklad, druga pa se je nanašala na razvoj kakovostnega, trajnostnega in učinkovitega večmodalnega prometnega sistema ter se je navezovala na ESRR. Člen 4(1) in (2) Izvedbenega sklepa iz leta 2015, v povezavi s prilogama I in II k temu sklepu, je določil najvišji znesek podpore iz Kohezijskega sklada in ESRR za obdobje, ki ga zajema operativni program. V členu 4(3) navedenega sklepa, v povezavi s Prilogo II k temu sklepu, je bila stopnja sofinanciranja za dve zgoraj navedeni prednostni osi določena na 75 % ter bilo pojasnjeno, da se ta stopnja uporablja za upravičene javne izdatke.

3 Romunski organi so 6. julija 2018 Komisiji v skladu s členom 135(2) Uredbe št. 1303/2013 predložili končni zahtevek za vmesno plačilo v zvezi z operativnim programom za obračunsko leto 2017/2018.

4 Romunski organi so 9. oktobra 2018 vložili zahtevek za spremembo operativnega programa, ki mu je bil priložen spremenjen operativni program.

5 Komisija je z Izvedbenim sklepom C(2018) 8890 final z dne 12. decembra 2018 (v nadaljevanju: Izvedbeni sklep iz leta 2018), sprejetim na podlagi člena 96(10) Uredbe št. 1303/2013, spremenila več elementov Izvedbenega sklepa iz leta 2015. Zlasti je spremenila Prilogo II k zadnjenavedenemu sklepu s tem, da je povečala stopnjo sofinanciranja za prvo in drugo prednostno os operativnega programa na 85 %.

6 Romunski organi so Komisijo na sestanku, ki je potekal 15. januarja 2019, zaprosili, naj se za obračunsko leto 2017/2018 uporabi stopnja sofinanciranja v višini 85 % za prvo in drugo prednostno os operativnega programa, kot je določena v Izvedbenem sklepu iz leta 2018, namesto stopnje sofinanciranja v višini 75 %, določene v Izvedbenem sklepu iz leta 2015. Komisija je v odgovor na to prošnjo navedla, da smernice iz dokumenta z naslovom „Smernice za države članice o pripravi, preverjanju in potrjevanju računovodskih izkazov“ v različici, ki jo je Komisija pripravila 3. decembra 2018 (v nadaljevanju: Smernice EGESIF) nasprotujejo uporabi stopnje sofinanciranja v višini 85 %, ki je za navedeno obračunsko leto določena v Izvedbenem sklepu iz leta 2018.

7 Romunski organi so 15. februarja 2019 Komisiji v skladu s členom 138(a) Uredbe št. 1303/2013 predložili računovodske izkaze operativnega programa za obračunsko leto 2017/2018. Romunski organi so 1. marca 2019 Komisiji, na njeno zahtevo za pridobitev dodatnih informacij, posredovali revidirano različico navedenih računovodskih izkazov.

8 Romunski organi so z dopisoma z dne 8. marca in 13. maja 2019 pri Komisiji ponovno zaprosili za uporabo stopnje sofinanciranja v višini 85 % za prvo in drugo prednostno os operativnega programa za obračunsko leto 2017/2018.

9 Komisija je z dopisom z dne 17. maja 2019 romunskim organom potrdila, da se stopnja sofinanciranja v višini 85 % za prvo in drugo prednostno os operativnega programa ni uporabljala za obračunsko leto 2017/2018. Natančneje, pojasnila je, da se v okviru programskega obdobja 2014–2020, in v skladu z usmeritvami iz Smernic EGESIF, vsaka sprememba stopnje sofinanciranja na podlagi načela enoletnosti obračuna uporablja le za tekoča in prihodnja obračunska leta.

10 Komisija je s Sklepom C(2019) 4027 final z dne 23. maja 2019, ki je bil Romuniji vročen 24. maja 2019, na eni strani v skladu s členom 139(2) in (3) Uredbe št. 1303/2013 potrdila obračun operativnega programa za obračunsko leto 2017/2018, na drugi strani pa na podlagi potrjenega obračuna izračunala znesek v breme Kohezijskega sklada in ESRR za to obračunsko leto v skladu s členom 139(6) te uredbe (v nadaljevanju: izpodbijani sklep). Iz priloge k temu sklepu je razvidno, da je Komisija pri izračunu navedenega zneska uporabila stopnjo sofinanciranja v višini 75 % za prvo in drugo prednostno os operativnega programa, kot je določena v Izvedbenem sklepu iz leta 2015.

## Postopek in predlogi strank

11 Romunija je 30. julija 2019 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

12 Komisija je 18. oktobra 2019 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila odgovor na tožbo.

13 Replika je bila v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložena 6. decembra 2019. Duplika je bila pri njem vložena 21. januarja 2020.

14 Predsednik Splošnega sodišča je 13. maja 2020 na podlagi člena 27(1) Poslovnika Splošnega sodišča to zadevo dodelil novemu sodniku poročevalcu.

15 Splošno sodišče je z dopisom sodnega tajništva z dne 10. junija 2020 v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 89 svojega poslovnika strankama postavilo pisna vprašanja, na katera sta odgovorili v predpisanem roku.

16 Stranki sta ustno podali navedbe in odgovorili na ustna vprašanja Splošnega sodišča na obravnavi 18. septembra 2020.

17 Romunija Splošnemu sodišču v bistvu predlaga, naj:

– razglasi ničnost izpodbijanega sklepa v delu, v katerem je Komisija za prvo in drugo prednostno os operativnega programa uporabila stopnjo sofinanciranja v višini 75 %, in ne 85 %;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

18 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne;

– Romuniji naloži plačilo stroškov.

## Pravo

19 Romunija v utemeljitev tožbe navaja dva tožbena razloga, od katerih se prvi nanaša na kršitev člena 120(3) in člena 139(6) Uredbe št. 1303/2013 ter načela varstva legitimnih pričakovanj, drugi pa na kršitev obveznosti obrazložitve iz člena 296, drugi odstavek, PDEU in načela dobrega upravljanja.

### *Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 120(3) in člena 139(6) Uredbe št. 1303/2013 ter načela varstva legitimnih pričakovanj*

20 Prvi tožbeni razlog ima dva dela, pri čemer se prvi nanaša na kršitev člena 120(3) in člena 139(6) Uredbe št. 1303/2013, drugi pa na kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj.

*Prvi del: kršitev člena 120(3) in člena 139(6) Uredbe št. 1303/2013*

21 Romunija v bistvu trdi, da je v izpodbijanem sklepu uporaba stopnje sofinanciranja v višini 75 % za prvo in drugo prednostno os operativnega programa, kot je določena v Izvedbenem sklepu iz leta 2015, namesto stopnje sofinanciranja v višini 85 %, ki je določena v Izvedbenem sklepu iz leta 2018, v nasprotju s členom 120(3) in členom 139(6) Uredbe št. 1303/2013. Po mnenju te države članice je stopnja sofinanciranja, ki se uporablja za izračun zneska v breme Kohezijskega sklada in ESRR za določeno obračunsko leto, v skladu s členom 139(6)(a) Uredbe št. 1303/2013 tista stopnja, ki je veljala, ko je Komisija sprejela obračun za to obračunsko leto, ne pa tista, ki je veljala na dan, ko je zadevna država članica predložila končni zahtevek za vmesno plačilo za navedeno obračunsko leto, kot jo je Komisija upoštevala v izpodbijanem sklepu. Ker je bil v obravnavanem primeru obračun operativnega programa za obračunsko leto 2017/2018 potrjen 23. maja 2019, bi bilo treba za prvo in drugo prednostno os operativnega programa posledično uporabiti stopnjo sofinanciranja v višini 85 %, saj je bila ta stopnja uvedena 12. decembra 2018 z Izvedbenim sklepom iz leta 2018.

22 Komisija izpodbija trditve Romunije.

23 Najprej je treba poudariti, da se lahko stopnja sofinanciranja, ki je bila prvotno določena s sklepom Komisije o odobritvi operativnega programa, pozneje spremeni v skladu s členom 30(1) in (2) ter členom 96(10) Uredbe št. 1303/2013. V obravnavanem primeru se je na podlagi teh določb stopnja sofinanciranja za prvo in drugo prednostno os operativnega programa z Izvedbenim sklepom iz leta 2018 povečala s 75 % na 85 %.

24 Poleg tega je treba ugotoviti, da Uredba št. 1303/2013 ne vsebuje nobene posebne določbe, ki bi urejala časovno uporabo spremembe stopnje sofinanciranja.

25 Zlasti člen 139(6) Uredbe št. 1303/2013, na podlagi katerega je bil sprejet izpodbijani sklep, določa le, da se stopnja sofinanciranja za vsako prednostno nalogo uporabi za zneske, navedene v računovodskih izkazih iz člena 137(1)(a) te uredbe, ne da bi določal, katera stopnja sofinanciranja se uporablja v primeru spremembe navedene stopnje po predložitvi končnega zahtevka za vmesno plačilo, vendar pred sprejetjem obračuna za določeno obračunsko leto.

26 Prav tako iz Izvedbenega sklepa iz leta 2018 ne izhaja, ali se je sprememba stopnje sofinanciranja za prvo in drugo prednostno os operativnega programa uporabljala za obračunsko leto 2017/2018 oziroma ali se je uporabljala le za tekoče obračunsko leto na dan sprejetja navedenega sklepa in za naslednja obračunska leta.

27 V zvezi s tem je treba poudariti, da je v skladu s členom 2, točka 29, Uredbe št. 1303/2013 – zlasti za namene četrtega dela te uredbe – „obračunsko leto“ opredeljeno kot obdobje od 1. julija zadevnega leta do 30. junija naslednjega leta. V obravnavanem primeru je obračunsko leto trajalo od 1. julija 2017 do 30. junija 2018 in se je torej na dan sprejetja Izvedbenega sklepa iz leta 2018 že izteklo.

28 V teh okoliščinah je treba za določitev stopnje sofinanciranja, ki se uporablja v smislu člena 139(6) Uredbe št. 1303/2013 v primeru spremembe navedene stopnje po vložitvi končnega zahtevka za vmesno plačilo, vendar pred sprejetjem obračuna, upoštevati besedilo te določbe, njeno sobesedilo in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je (glej v tem smislu sodbo z dne 22. januarja 2020, Ursa Major Services, C-814/18, EU:C:2020:27, točka 49 in navedena sodna praksa).

29 Na prvem mestu, besedilo člena 139(6) Uredbe št. 1303/2013 določa:

„Komisija na podlagi potrjenih obračunov izračuna znesek v breme […] [ESPR, Evropskega socialnega sklada, Kohezijskega sklada] in […] [Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo (ESPR)] za zadevno obračunsko leto in posledične prilagoditve v zvezi s plačili državam članicam. Pri tem upošteva:

(a) zneske iz proračunskih izkazov iz točke (a) člena 137(1), za katere se uporabi stopnja sofinanciranja za vsako prednostno nalogo;

(b) skupni znesek plačil Komisije v navedenem obračunskem letu, ki je sestavljen iz:
(i) zneska vmesnih plačil Komisije v skladu s členom 130(1) in členom 24 ter
(ii) plačanega zneska letnega predplačila iz člena 134(2).“

30 Kot je navedeno v točki 25 zgoraj, člen 139(6) Uredbe št. 1303/2013 ne vsebuje nobenega pojasnila v zvezi s časovno uporabo spremembe stopnje sofinanciranja, do katere je prišlo po končnem zahtevku za vmesno plačilo za obračunsko leto, vendar pred sprejetjem obračuna v tem obračunskem letu. Vendar iz besedila te določbe izhaja, da Komisija izračuna znesek v breme Kohezijskega sklada in ESRR „za zadevno obračunsko leto“. Poleg tega so elementi, ki jih mora Komisija upoštevati v okviru navedenega izračuna in ki so navedeni v prvem delu točke (a) ter v točki (b) navedene določbe, povezani tudi z obračunskim letom, na katero se nanaša obračun, ki je bil predmet potrditve.

31 Po eni strani namreč Komisija v skladu s členom 139(6)(a) Uredbe št. 1303/2013 upošteva „zneske iz [računovodskih] izkazov iz točke (a) člena 137(1)“ te uredbe. Zadnjenavedena določba pa navedene zneske opredeljuje zlasti kot „skupni znesek upravičenih izdatkov, vnesenih v računovodske sisteme organa za potrjevanje, ki je bil vključen v zahtevo za [vmesno] izplačilo, predloženo Komisiji v skladu s členom 131 in člena 135(2) do 31. julija v letu, ki sledi obračunskemu letu“.

32 Po drugi strani Komisija v skladu s členom 139(6)(b) Uredbe št. 1303/2013 upošteva „skupni znesek plačil Komisije v navedenem obračunskem letu“, vključno z „zneskom vmesnih plačil Komisije v skladu s členom 130(1) in členom 24 [te uredbe]“.

33 V členu 139(6) Uredbe št. 1303/2013 je tako navedeno, da se elementi, ki jih je treba upoštevati pri izračunu zneska v breme Kohezijskega sklada in ESRR, nanašajo na zadevno obračunsko leto.

34 Na drugem mestu, v zvezi s sobesedilom, v katero je umeščen člen 139(6) Uredbe št. 1303/2013, je treba poudariti, prvič, da je ena od glavnih sprememb, uvedenih z navedeno uredbo, uvedba novega sistema deljenega upravljanja evropskih strukturnih in investicijskih skladov, ki temelji na načelu enoletnosti obračuna. To načelo se izraža v obstoju letnega cikla za prijavo in nadzor nad izdatki, za katerega je edino referenčno obdobje obračunsko leto. Nasprotno, v okviru prej veljavne uredbe, in sicer Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL 2006, L 210, str. 25), ki se je uporabljala za programsko obdobje 2007–2013, je bilo referenčno obdobje večletno obdobje sedmih let.

35 Drugič, poudariti je treba, da v skladu z načelom enoletnosti obračuna postopki iz Uredbe št. 1303/2013, ki se nanašajo tako na finančno poslovodenje izdatkov, ki jih krijeta Kohezijski sklad in ESRR (glej drugi del, naslov IX, poglavje I, in četrti del, naslov II, poglavje I, navedene uredbe), kot tudi na pripravo, pregled in sprejetje obračuna (glej drugi del, naslov IX, poglavje II, in četrti del, naslov II, poglavje II, navedene uredbe), temeljijo na pojmu obračunsko leto.

36 Tretjič, v zvezi s postopkom finančnega poslovodenja izdatkov, ki jih krijeta Kohezijski sklad in ESRR, člen 135(1) Uredbe št. 1303/2013 določa, da lahko organ za potrjevanje zadevne države članice v skladu s členom 131(1) te uredbe vloži zahtevke za vmesno plačilo, ki se nanašajo na zneske, vnesene v njegov računovodski sistem v danem „obračunskem letu“. V skladu s členom 135(2) te uredbe lahko ta organ za potrjevanje vloži končni zahtevek za vmesno plačilo „do 31. julija po koncu predhodnega obračunskega leta“, vsekakor pa „pred prvim zahtevkom za vmesno plačilo za naslednje obračunsko leto“.

37 V zvezi s tem je treba poudariti, da končni zahtevek za vmesno plačilo, ki ga zadevna država članica predloži Komisiji za določeno obračunsko leto, nastopi po koncu navedenega obračunskega leta in je podlaga za pripravo obračuna ter za izračun zneska v breme Kohezijskega sklada in ESRR v skladu s členom 139(6) Uredbe št. 1303/2013. Končni zahtevek za vmesno plačilo je namreč podlaga za določitev upravičenih izdatkov, ki jih Komisija upošteva na podlagi člena 139(6)(a) navedene uredbe, in celotnega zneska vmesnih plačil, ki ga Komisija upošteva v skladu s točko (b) navedenega odstavka 6.

38 Na eni strani tako člen 139(6)(a) Uredbe št. 1303/2013 napotuje na člen 137(1)(a) te uredbe, ki pa napotuje na člen 131 in na člen 135(2) te uredbe. Kot poudarja Komisija, je iz člena 131(1) Uredbe št. 1303/2013 razvidno, da končni zahtevek za vmesno plačilo izraža skupni kumulativni znesek upravičenih izdatkov, ki so bili vneseni v računovodski sistem organa za potrjevanje med zadevnim obračunskim letom in so bili predloženi za plačilo v okviru tega obračunskega leta. S tem zahtevkom se zaključi prijava upravičenih izdatkov za dano obračunsko leto, ker zadevna država članica po njegovi predložitvi ne more več izkazati upravičenih izdatkov za plačilo v tem obračunskem letu. Člen 135(2) navedene uredbe pa določa rok za predložitev končnega zahtevka za vmesno plačilo, to je najpozneje 31. julija po koncu predhodnega obračunskega leta.

39 Iz člena 139(6)(a) Uredbe št. 1303/2013, v povezavi s členom 137(1)(a) in členom 135(2) te uredbe, ki zaporedoma napotujejo eden na drugega, je tako razvidno, da so upravičeni izdatki, ki jih Komisija upošteva pri izračunu zneska v breme Kohezijskega sklada in ESRR, izdatki, ki so bili vneseni v računovodski sistem organa za potrjevanje v zadevnem obračunskem letu in predloženi v končnem zahtevku za vmesno plačilo. Upravičeni izdatki in stopnja sofinanciranja, ki se uporablja za navedene izdatke, pa sta neločljivo povezana elementa, na podlagi katerih se izračuna znesek v breme Kohezijskega sklada in ESRR. Ker so torej vsi upravičeni izdatki, ki so povezani z nekim obračunskim letom, določeni ob končnem zahtevku za vmesno plačilo za to obračunsko leto, se zdi v skladu s sistematiko Uredbe št. 1303/2013, da se za določitev stopnje sofinanciranja, ki se uporablja za navedene izdatke, uporabi enaka logika, tako da je ta stopnja tista, ki je veljala najpozneje ob vložitvi končnega zahtevka za vmesno plačilo.

40 Po drugi strani Komisija v skladu s členom 139(6)(b) Uredbe št. 1303/2013 pri izračunu zneska v breme Kohezijskega sklada in ESRR upošteva tudi skupni znesek njenih plačil „v navedenem obračunskem letu“, ki med drugim zajema skupni znesek njenih vmesnih plačil na podlagi člena 130(1) navedene uredbe. V skladu z zadnjenavedeno določbo Komisija kot vmesno plačilo povrne 90 % zneska, ki izhaja iz uporabe stopnje sofinanciranja, določene za vsako prednostno os iz odločbe, s katero se sprejme operativni program, za upravičene izdatke za prednostno nalogo, vključeno v zahtevek za izplačilo.

41 Zadnjenavedena določba tako potrjuje neločljivo povezavo med upravičenimi izdatki iz zahtevkov za vmesno plačilo in stopnjo sofinanciranja, ki se uporablja zanje. Zlasti ni sporno, da je bil v vsakem od teh zahtevkov za plačilo upoštevan skupni znesek upravičenih izdatkov, ki so bili vneseni v računovodski sistem organa za potrjevanje do te zahteve, in da vmesno plačilo, ki ga je treba opraviti za zadevni zahtevek, ustreza razliki med, na eni strani, skupnim zneskom upravičenih izdatkov, vnesenih v računovodski sistem do te zahteve, za katero se uporablja takrat veljavna stopnja sofinanciranja, in na drugi strani že izvršenimi vmesnimi plačili. To pomeni – česar Romunija ne izpodbija – da se morebitna sprememba stopnje sofinanciranja, do katere je prišlo do datuma vložitve končnega zahtevka za vmesno plačilo v zvezi z obračunskim letom, upošteva za to obračunsko leto in se uporablja za vse upravičene izdatke, ki nastanejo v tem obračunskem letu. Končni zahtevek za vmesno plačilo tako konsolidira skupni kumulativni znesek upravičenih izdatkov za zadevno obračunsko leto in stopnjo sofinanciranja, ki se uporabi za vse te izdatke.

42 Četrtič, v zvezi s postopkom za pripravo, pregled in sprejetje obračuna je v uvodni izjavi 118 Uredbe št. 1303/2013 navedeno, da se v okviru programskega obdobja 2014–2020 obračun operativnih programov preverja in potrjuje „vsako leto“.

43 Za to mora zadevna država članica v skladu s členom 138 Uredbe št. 1303/2013, v povezavi s členom 63(5) in (7) Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (UL 2018, L 193, str. 1), Komisiji najprej predložiti računovodske izkaze operativnega programa za tekoče obračunsko leto najkasneje 15. februarja naslednjega leta.

44 Računovodski izkazi, ki jih predloži zadevna država članica, morajo vključevati informacije, naštete v členu 137(1) Uredbe št. 1303/2013, ki so predstavljene s sklicevanjem na zadevno obračunsko leto. V skladu s to določbo se namreč navedeni računovodski izkazi „nanašajo na obračunsko leto“ in so predloženi Komisiji za vsak operativni program in za vsako prednostno nalogo ter po potrebi za vsak sklad in kategorijo regij zajemajo zlasti skupni znesek upravičenih izdatkov, vnesenih v računovodske sisteme organa za potrjevanje, ki je bil vključen v zahtevo za plačilo, predloženo Komisiji v skladu s členom 131 in členom 135(2) te uredbe, „do 31. julija v letu, ki sledi obračunskemu letu“.

45 Poleg tega je treba računovodske izkaze Komisiji posredovati skupaj s seznamom dodatnih dokumentov, ki so našteti v členu 138 Uredbe št. 1303/2013 in ki se prav tako nanašajo na predhodno obračunsko leto.

46 Komisija mora nato v skladu s členom 139(1) in (3) Uredbe št. 1303/2013, v povezavi s členom 84 te uredbe, pregledati dokumente, ki jih je predložila zadevna država članica, in obračune, ki jih je slednja predložila, če lahko ugotovi, da so popolni, natančni in verodostojni, potrditi „najpozneje do 31. maja po koncu obračunskega obdobja“.

47 Komisija na podlagi tako sprejetega obračuna izračuna znesek v breme Kohezijskega sklada in ESRR za zadevno „obračunsko leto“ in posledične prilagoditve v zvezi s plačili državam članicam v skladu s členom 139(6) Uredbe št. 1303/2013.

48 Iz zgoraj navedenega izhaja, da sistematika Uredbe št. 1303/2013 in zato regulativni okvir, v katerega je umeščen člen 139(6) te uredbe, temeljita na načelu enoletnosti obračuna tako v zvezi s finančnim poslovodenjem izdatkov, ki jih krijeta Kohezijski sklad in ESRR, kot tudi v zvezi s pripravo, pregledom in sprejetjem obračuna, in da je končni zahtevek za vmesno plačilo za obračunsko leto v zvezi s tem posebej pomemben, ker izraža skupni kumulativni znesek upravičenih izdatkov, ki se nanašajo na to obračunsko leto, za katero je treba uporabiti takrat veljavno stopnjo sofinanciranja.

49 Na tretjem mestu, glede ciljev, ki jim sledi Uredba št. 1303/2013, je iz njene uvodne izjave 10 razvidno, da je namen te uredbe na podlagi člena 317 PDEU in v okviru deljenega upravljanja zlasti določiti pogoje, ki Komisiji omogočajo izvrševanje pristojnosti za izvajanje proračuna Evropske unije, in razjasniti pristojnosti pri sodelovanju z državami članicami. Ti pogoji morajo Komisiji omogočiti, da se prepriča, da države članice evropske strukturne in investicijske sklade uporabljajo zakonito in pravilno ter v skladu z načelom dobrega finančnega poslovodenja v smislu Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL 2012, L 298, str. 1), pri čemer je bila Uredba št. 966/2012 razveljavljena in nadomeščena z Uredbo 2018/1046.

50 Načelo dobrega finančnega poslovodenja pa med drugim zahteva, da države članice evropske strukturne in investicijske sklade uporabljajo v skladu z načeli in pravnimi zahtevami, na katerih temeljijo sektorski predpisi Unije. V obravnavanem primeru, kot je bilo navedeno v točki 48 zgoraj, je eno od vodilnih načel, ki tvorijo samo sistematiko Uredbe št. 1303/2013, načelo enoletnosti obračuna. Tako je zakonodajalec Unije menil, da bi bilo dobro finančno poslovodenje evropskih strukturnih in investicijskih skladov bolje zagotovljeno na podlagi obveznosti držav članic in Komisije, da predložijo računovodske izkaze in potrdijo obračune operativnih programov na letni osnovi. Če bi se za izdatke, ki so nastali v obračunskem letu in so bili vneseni v računovodski sistem, uporabila stopnja sofinanciranja, ki je bila sprejeta po končnem zahtevku za vmesno plačilo in ki torej ni veljala niti v zadevnem obračunskem letu niti na datum končnega zahtevka za vmesno plačilo, bi to v bistvu pomenilo kršitev načela enoletnosti obračuna.

51 Zato iz dobesedne, kontekstualne in teleološke razlage Uredbe št. 1303/2013 izhaja, da je stopnja sofinanciranja, ki se v skladu s členom 139(6)(a) Uredbe št. 1303/2013 uporablja za izračun zneska v breme Kohezijskega sklada in ESRR za določeno obračunsko leto, tista stopnja, ki je velja na dan, ko je zadevna država članica predložila končni zahtevek za vmesno plačilo za zadevno obračunsko leto.

52 Tega sklepa ne omajejo trditve, ki jih je Romunija navedla v podporo tezi, da je stopnja sofinanciranja, ki se uporabi v smislu člena 139(6)(a) Uredbe št. 1303/2013, tista, ki je veljala ob sprejetju obračuna.

53 Prvič, Romunija se ne more sklicevati na dejstvo, da se v skladu s členom 139(6) Uredbe št. 1303/2013 znesek v breme Kohezijskega sklada in ESRR izračuna „na podlagi potrjenih obračunov“.

54 Ker člen 139(6) Uredbe št. 1303/2013 ne vsebuje natančnejšega pojasnila glede stopnje sofinanciranja, ki se uporablja, ko se ta spremeni po vložitvi končnega zahtevka za vmesno plačilo, vendar pred sprejetjem obračuna za določeno obračunsko leto, pa dejstvo, da se znesek v breme Kohezijskega sklada in ESRR izračuna šele po sprejetju obračuna, namreč ne pomeni, da je treba uporabiti stopnjo, ki velja ob tem sprejetju.

55 Drugič, trditev Romunije, da je datum vložitve končnega zahtevka za vmesno plačilo „naključni“ referenčni trenutek, je treba zavrniti iz razlogov, navedenih v točkah od 37 do 40 zgoraj.

56 Vendar je treba dodati, da Romunija upravičeno navaja, da obstaja razlika največ enega meseca med koncem obračunskega leta (30. junija nekega leta) in datumom vložitve končnega zahtevka za vmesno plačilo (najpozneje 31. julija istega leta). Vendar ta razlika ne pomeni, da bi bilo upoštevanje datuma vložitve končnega zahtevka za vmesno plačilo za določitev stopnje sofinanciranja, ki se uporabi, nezdružljivo z načelom enoletnosti obračuna. To razliko, ki je omejena na največ en mesec, je mogoče pojasniti z upravnimi in tehničnimi omejitvami, saj organi za potrjevanje očitno potrebujejo nekaj časa po koncu obračunskega leta, da zberejo in preverijo zadnje podatke, ki se nanašajo nanj, ter pripravijo navedeno zahtevo. Zakonodajalec Unije je zato menil, da je treba tem organom po koncu obračunskega leta odobriti dodaten mesec za vložitev končnega zahtevka za vmesno plačilo.

57 Tretjič, Romunija trdi, da so določbe Uredbe št. 1303/2013 v zvezi s končnim zahtevkom za vmesno plačilo na eni strani in člen 139 te uredbe na drugi strani v različnih poglavjih navedene uredbe in da se z njimi uresničujejo različni cilji, pri čemer prve spadajo v vmesno procesno fazo, ki je začasna, drugi pa je del končne faze postopka, za katero veljajo postopkovna jamstva. Tako naj bi se postopki v zvezi z danim obračunskim letom nadaljevali do sprejetja obračuna ter izračuna zneska v breme Kohezijskega sklada in ESRR.

58 V zvezi s tem je treba navesti, kot pravilno poudarja Romunija, da je postopek v zvezi s pripravo, pregledom in sprejetjem obračuna za določeno obračunsko leto bistvenega pomena za izračun zneska v breme Kohezijskega sklada in ESRR. Ta postopek namreč Komisiji omogoča, da preveri popolnost, natančnost in verodostojnost računovodskih izkazov, ki jih predloži zadevna država članica. Komisija tudi po sprejetju obračuna izvede potrditev zadevnega letnega vnaprejšnjega financiranja in izplačila morebitnih dodatnih zneskov v skladu s členom 139(7) Uredbe št. 1303/2013.

59 Vendar je faza zadevnega postopka, kljub njeni pomembnosti, namenjena le izvedbi naknadnega preverjanja izdatkov, ki jih je zadevna država članica vključila v svoje zahtevke za vmesno plačilo, ki so povezani z določenim obračunskim letom. Komisija in zadevna država članica namreč v tej fazi postopka obračunu, ki ga je treba sprejeti, praviloma ne moreta dodati elementov, ki so nastali po koncu zadevnega obračunskega leta. Gre torej za postopkovno fazo preverjanja podatkov, ki se nanašajo na obdobje, zajeto v zadevnem obračunskem letu, in ki so povzeti v končnem zahtevku za vmesno plačilo. Navedena faza je zato formalna in torej načeloma ne more voditi v obračun izdatkov, ki so nastali zunaj zadevnega obračunskega leta.

60 Iz tega razloga torej, kot je bilo navedeno v točki 39 zgoraj, člen 139(6)(a) Uredbe št. 1303/2013, v povezavi s členom 137(1)(a) in členom 135(2) navedene uredbe, ki zaporedoma napotujejo eden na drugega, nakazuje na to, da so upravičeni izdatki, ki jih Komisija upošteva pri izračunu zneska v breme Kohezijskega sklada in ESRR, izdatki, ki so bili vneseni v računovodski sistem organa za potrjevanje v zadevnem obračunskem letu in predloženi v končnem zahtevku za vmesno plačilo. Stopnja sofinanciranja, ki se uporablja za navedene izdatke, bi tako morala slediti isti logiki, saj zakonodajalec Unije v zvezi s tem ni podal nobenih drugih pojasnil.

61 Ta ugotovitev je poleg tega v skladu z načelom prepovedi retroaktivnosti pravnih aktov. V zvezi s tem je treba opozoriti, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso določbe materialnega prava običajno razlagajo tako, da se nanašajo na položaje, ki so nastali pred začetkom njihove veljavnosti, samo če iz njihovega besedila, ciljev ali strukture jasno izhaja, da jim je treba pripisati tak učinek (glej sodbo z dne 7. novembra 2018, O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, točka 26 in navedena sodna praksa).

62 Tako se novo pravno pravilo uporablja od uveljavitve akta, v katerem je vsebovano, in čeprav se ne uporablja za pravne položaje, ki so nastali in se v celoti končali pred to uveljavitvijo, pa se uporablja neposredno za prihodnje učinke položaja, ki je nastal v času veljave prejšnjega zakona, in za nove pravne položaje. Drugače – in ob upoštevanju načela prepovedi retroaktivnosti pravnih aktov – je le, če so novemu pravilu dodane posebne določbe, ki izrecno določajo njegovo časovno uporabo (glej sodbo z dne 7. novembra 2018, O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, točka 27 in navedena sodna praksa).

63 V obravnavanem primeru, kot je bilo navedeno v točkah od 24 do 26 zgoraj, niti Izvedbeni sklep iz leta 2018 niti Uredba št. 1303/2013 ne vsebujeta posebne določbe, ki bi določala pogoje za časovno uporabo spremembe stopnje sofinanciranja, kot je ta, ki je bila uvedena z Izvedbenim sklepom iz leta 2018.

64 Zato iz sodne prakse, navedene v točki 62 zgoraj, izhaja, da se pravilo o določitvi nove stopnje sofinanciranja, ki je materialnopravno pravilo, ker določa znesek v breme Kohezijskega sklada in ESRR, uporablja od uveljavitve akta, s katerim je bilo uvedeno, to je od datuma sprejetja Izvedbenega sklepa iz leta 2018 dne 12. decembra 2018, pri čemer je pojasnjeno, da se ne uporablja za pravne položaje, ki so nastali in se v celoti končali pred tem datumom.

65 Takrat pa je bil pravni položaj Romunije v zvezi z izdatki, nastalimi v obračunskem letu 2017/2018, v smislu sodne prakse iz točke 62 zgoraj že dokončno vzpostavljen. Ker se je namreč navedeno obračunsko leto končalo 30. junija 2018 in končni zahtevek za vmesno plačilo pa je bil vložen 6. julija 2018, so bili vsi upravičeni izdatki za to obračunsko leto dokončno vneseni in predloženi za plačilo. Potrditev teze Romunije bi tako pomenila, da se za izdatke, ki so že nastali, bili vneseni in predloženi za plačilo, retroaktivno uporabi stopnja sofinanciranja, ki je bila sprejeta pozneje in se zato uporablja za naslednje obračunsko leto.

66 Četrtič, trditve Romunije, ki se nanaša na člen 137(2) Uredbe št. 1303/2013, prav tako ni mogoče sprejeti. V skladu s to določbo lahko država članica izdatek, ki je vsebovan v zahtevku za vmesno plačilo za dano obračunsko leto, izključi iz računovodskih izkazov v tem obračunskem letu, če se tedaj ocenjujeta njegova zakonitost in pravilnost. V takšnem položaju je lahko v skladu z navedeno določbo celotni izdatek ali del izdatka, za katerega se je naknadno ugotovilo, da je zakonit in pravilen, naveden v zahtevku za vmesno plačilo, ki se nanaša na naslednja obračunska leta.

67 Možnost, da se iz računovodskih izkazov izključi izdatek, ki je bil naveden v zahtevku za vmesno plačilo, ker sta njegova zakonitost in pravilnost predmet potekajočega vrednotenja, je v skladu s samim ciljem postopka priprave, pregleda in sprejetja obračuna, katerega namen je, kot je bilo navedeno v točki 58 zgoraj, ravno preveriti popolnost, natančnost in verodostojnost izdatkov, ki jih je zadevna država članica vključila v svoje zahtevke za vmesno plačilo. Izjemna možnost, ki jo ima organ za potrjevanje, da tak izdatek vključi v zahtevek za vmesno plačilo, ki se nanaša na naslednje obračunsko leto, državi članici omogoča, da prejme povračilo v zvezi s tem izdatkom, ko se ugotovi, da je bil zakonit in pravilen.

68 Ta možnost pa ne more ovreči ugotovitve, da končni zahtevek za vmesno plačilo za obračunsko leto izraža skupni kumulativni znesek upravičenih izdatkov, ki so bili vneseni v računovodski sistem organa za potrjevanje v zadevnem obračunskem letu in predloženi za plačilo v okviru tega obračunskega leta, na katerega se sklicuje člen 139(6)(a) Uredbe št. 1303/2013. Čeprav je v skladu s členom 137(2) te uredbe – v primeru dvoma glede njegove zakonitosti in pravilnosti – izdatek, ki je naveden v zahtevku za vmesno plačilo za določeno obračunsko leto, najprej izključen iz računovodskih izkazov v tem obračunskem letu, nato pa vključen v zahtevek za vmesno plačilo za poznejše obračunsko leto, pa končni zahtevek za vmesno plačilo za to poznejše obračunsko leto še naprej izraža skupni kumulativni znesek upravičenih izdatkov, ki so bili predloženi za plačilo v tem obračunskem letu.

69 Iz istih razlogov dejstvo, da lahko v skladu s členom 135(1) Uredbe št. 1303/2013 organ za potrjevanje – če meni, da je to potrebno – izdatka, ki je vnesen v njegov računovodsk sistem v določenem obračunskem letu, ne vključi v zahtevek za vmesno plačilo za to obračunsko leto, temveč v zahtevek za vmesno plačilo za naslednje obračunsko leto, prav tako ne more omajati ugotovitve, da je referenčni trenutek za določitev stopnje sofinanciranja, ki se uporabi v skladu s členom 139(6)(a) Uredbe št. 1303/2013, datum vložitve končnega zahtevka za vmesno plačilo.

70 Petič, Romunija upravičeno poudarja, da Smernice EGESIF, katerih točka 8.1 določa, da se „na podlagi potrjenih računovodskih izkazov znesek v breme skladov izračuna z uporabo stopnje sofinanciranja, ki velja na datum vložitve končnega zahtevka za vmesno plačilo“, niso zavezujoče. Vendar ta trditev ni upoštevna. Ugotovitev, da je stopnja sofinanciranja, ki se uporabi na podlagi člena 139(6)(a) Uredbe št. 1303/2013, tista stopnja, ki je veljala na datum predložitve končnega zahtevka za vmesno plačilo,

namreč izhaja iz dobesedne, kontekstualne in teleološke razlage navedene uredbe, ne pa iz smernic, ki jih je Komisija zagotovila v okviru Smernic EGESIF, ki dejansko ne zavezujejo niti sodišča Unije niti držav članic.

71 Šestič, ker Romunija zatrjuje tudi kršitev člena 120(3) Uredbe št. 1303/2013, je treba ugotoviti, da ta določba določa le zgornje meje stopenj sofinanciranja operativnih programov, ki spadajo v cilj „naložbe za rast in zaposlovanje“. Ni pa sporno, da stopnja sofinanciranja, ki je uporabljena v obravnavanem primeru, ne presega zgornjih mej, določenih v tej določbi.

72 Iz tega je razvidno, da je treba prvi del prvega tožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

*Drugi del: kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj*

73 Romunija v bistvu trdi, da so zaradi jasnih določb Izvedbenega sklepa iz leta 2018, s katerimi je bila stopnja sofinanciranja za prvo in drugo prednostno os operativnega programa določena na 85 %, brez razlikovanja med obračunskimi leti na eni strani, in ker ni posebne določbe v Uredbi št. 1303/2013, ki bi podpirala stališče Komisije, na drugi strani, pri Romuniji nastala upravičena pričakovanja glede uporabe stopnje sofinanciranja v višini 85 % za navedeni prednostni osi operativnega programa pri izračunu zneska v breme Kohezijskega sklada in ESRR za obračunsko leto 2017/2018. Zato naj bi bila uporaba - v izpodbijanem sklepu - stopnje sofinanciranja v višini 75 %, ki je določena v Izvedbenem sklepu iz leta 2015, za to obračunsko leto v nasprotju z načelom varstva legitimnih pričakovanj.

74 Komisija izpodbija trditve Romunije.

75 V skladu z ustaljeno sodno prakso morajo biti za sklicevanje na načelo varstva legitimnih pričakovanj izpolnjeni trije pogoji. Prvič, upravni organ bi moral upravičencu dati natančna, brezpogojna in skladna zagotovila, ki izhajajo iz pooblaščenih in zanesljivih virov. Drugič, ta zagotovila morajo biti taka, da lahko pri subjektu, na katerega so naslovljena, ustvarijo legitimno pričakovanje. Tretjič, dana zagotovila morajo biti v skladu z veljavnimi predpisi (glej sodbo z dne 19. decembra 2019, Probelte/Komisija, T-67/18, EU:T:2019:873, točka 109 in navedena sodna praksa).

76 V obravnavanem primeru je treba navesti, da Komisija Romuniji ni dala natančnih, brezpogojnih in skladnih zagotovil, da se bo stopnja sofinanciranja v višini 85 % za prvo in drugo prednostno os operativnega programa, ki je določena v Izvedbenem sklepu iz leta 2018, uporabila v okviru izračuna zneska v breme Kohezijskega sklada in ESRR za obračunsko leto 2017/2018.

77 Prvič, iz nobenega elementa Izvedbenega sklepa iz leta 2018 namreč ni razvidno, da bi se za obračunsko leto 2017/2018 uporabila stopnja sofinanciranja v višini 85 %. Kot je navedeno v točki 26 zgoraj, navedeni sklep ne vsebuje navedbe glede časovne uporabe te stopnje sofinanciranja. To dejstvo ne more pomeniti natančnega, brezpogojnega in skladnega zagotovila Komisije, da bo navedena obrestna mera za to obračunsko leto veljala.

78 Drugič, Romunija se ne more sklicevati na kakršnakoli legitimna pričakovanja v zvezi s tem, da se stopnja sofinanciranja v višini 85 % uporabi za obračunsko leto 2017/2018, saj je v točki 8.1 Smernic EGESIF jasno navedeno, da se zneski v breme Kohezijskega sklada in ESRR izračunajo z uporabo stopnje sofinanciranja, ki je veljala na datum vložitve končnega zahtevka za vmesno plačilo. Poudariti je treba, da je bila prva različica navedenih smernic, katerih točka 8.1 je že vsebovala to pojasnilo glede stopnje sofinanciranja, ki se uporabi, določena in sporočena državam članicam že leta 2016, torej pred sprejetjem izpodbijanega sklepa. Čeprav navedene smernice, kot je poudarjeno v točki 70 zgoraj, ne zavezujejo niti sodišča Unije niti držav članic, pa vseeno izražajo stališče Komisije, tako da jih je mogoče upoštevati pri ugotavljanju, ali je zadevna država članica lahko imela legitimna pričakovanja glede pristopa, ki bi ga lahko pričakovala od Komisije.

79 Tretjič, z dopisom z dne 17. maja 2019 (glej točko 9 zgoraj) je Komisija za obračunsko leto 2017/2018 izrecno zavrnila uporabo stopnje sofinanciranja v višini 85 % za prvo in drugo prednostno os operativnega programa, pri čemer se je sklicevala na točko 8.1 Smernic EGESIF.

80 Četrtič, Romunija se sklicuje na sodbo z dne 20. oktobra 2016, Češka republika/Komisija (T-141/15, neobjavljena, EU:T:2016:621, točka 97), v kateri je Splošno sodišče navedlo, da neukrepanje Komisije v določenem roku ni enakovredno sklepu Komisije in ne more pomeniti „natančnega“ zagotovila v smislu sodne prakse. Po mnenju Romunije bi bilo treba na podlagi razlage *a contrario* te sodbe ugotoviti, da če institucija Unije izrazi stališče v aktu s pravnimi učinki, kot je Izvedbeni sklep iz leta 2018, se države članice lahko sklicujejo na načelo varstva legitimnih pričakovanj. Vendar je treba opozoriti, da - kot je bilo navedeno v točki 77 zgoraj - v Izvedbenem sklepu iz leta 2018 ni bilo navedeno, da bo stopnja sofinanciranja v višini 85 % uporabljena za obračunsko leto 2017/2018.

81 Iz tega sledi, da je treba tudi drugi del prvega tožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

82 Zato je treba prvi tožbeni razlog v celoti zavrniti.

***Drugi tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve iz člena 296, drugi odstavek, PDEU in načela dobrega upravljanja***

83 Drugi tožbeni razlog ima dva dela, pri čemer se prvi nanaša na kršitev obveznosti obrazložitve iz člena 296, drugi odstavek, PDEU, drugi pa na kršitev načela dobrega upravljanja.

*Prvi del: kršitev obveznosti obrazložitve, določene v členu 296, drugi odstavek, PDEU*

84 Romunija v bistvu trdi, da izpodbijani sklep ni zadostno obrazložen, ker v njem niso navedeni niti pravna podlaga niti razlogi, iz katerih je Komisija za obračunsko leto 2017/2018 uporabila stopnjo sofinanciranja v višini 75 % za prvo in drugo prednostno os operativnega programa, kot je določena v Izvedbenem sklepu iz leta 2015, namesto stopnje sofinanciranja v višini 85 %, ki je določena v Izvedbenem sklepu iz leta 2018.

85 Komisija izpodbija trditve Romunije.

86 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti obrazložitev, ki se zahteva s členom 296, drugi odstavek, PDEU, prilagojena naravi zadevnega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je ta akt izdala, tako da se lahko zainteresirane osebe seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor. Ne zahteva se, da morajo biti v obrazložitvi natančno navedeni vsi upoštevni dejanski in pravni elementi, saj vprašanja, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve iz člena 296, drugi odstavek, PDEU, ni treba presojati le glede na njegovo besedilo, ampak tudi glede na okvir in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje. To velja toliko bolj, če so bile države članice intenzivno vključene v postopek nastajanja spornega akta in torej poznajo razloge, ki so podlaga temu aktu (glej sodbo z dne 30. aprila 2019, Italija/Svet (Ribolovna kvota za sredozemsko mečarico), C-611/17, EU:C:2019:332, točki 40 in 41 ter navedena sodna praksa).

87 Čeprav je v obravnavanem primeru res - kot trdi Romunija - da v izpodbijanem sklepu niso navedeni niti pravna podlaga niti razlogi, iz katerih je Komisija za obračunsko leto 2017/2018 uporabila stopnjo sofinanciranja v višini 75 % za prvo in drugo prednostno os operativnega programa, določeno v Izvedbenem sklepu iz leta 2015, namesto stopnje sofinanciranja v višini 85 %, ki je določena v Izvedbenem sklepu iz leta 2018, pa ostaja dejstvo, da je ta država članica, ki je bila tesno vključena v postopek priprave izpodbijanega sklepa, poznala razloge, ki so bili podlaga za izpodbijani sklep.

88 Iz listin v spisu je namreč razvidno, da je Komisija na sestanku 15. januarja 2019 (glej točko 6 zgoraj) in v dopisu z dne 17. maja 2019 (glej točko 9 zgoraj) pojasnila svojo namero o zavrnitvi uporabe navedene stopnje v višini 85 %, pri čemer se je sklicevala zlasti na točko 8.1 Smernic EGESIF, v katerih je opozorjeno, da se stopnja sofinanciranja uporablja za izdatke v danem obračunskem letu, in je pojasnjeno, da se uporablja tista stopnja, ki je veljala na dan vložitve končnega zahtevka za vmesno plačilo.

89 Romunija namreč na eni strani navaja, da je Komisija na sestanku 15. januarja 2019 navedla, da usmeritve iz Smernic EGESIF nasprotujejo uporabi nove stopnje sofinanciranja, ki izhaja iz Izvedbenega sklepa iz leta 2018.

90 Po drugi strani je Komisija v svojem dopisu z dne 17. maja 2019 pojasnila, da se v okviru programskega obdobja 2014–2020 in v skladu z usmeritvami iz Smernic EGESIF vsaka sprememba stopnje sofinanciranja uporablja samo za tekoča in prihodnja obračunska leta. Komisija je pojasnila, da so bili v programskem obdobju 2007–2013 zahtevki za plačilo kumulativni in so vsebovali izdatke, nastale od začetka tega programskega obdobja, zaradi česar se je lahko sprememba stopnje sofinanciranja uporabila za vse izdatke, prijavljene v navedenem programskem obdobju. Po mnenju Komisije pa to v okviru programskega obdobja 2014–2020 ni bilo več mogoče, ker so v skladu z Uredbo št. 1303/2013 zahtevki za plačilo kumulativni le v danem obračunskem letu in ker naj bi bila drugačna praksa v nasprotju z načelom enoletnosti obračuna.

91 Trditve Romunije, da zgolj sklicevanje na Smernice EGESIF med upravnim postopkom ne more biti zadostna obrazložitev, ker je treba obrazložitev navesti v izpodbijanem sklepu, ni mogoče sprejeti. Sklicevanje na te smernice je namreč element, ki spada v okvir, v katerem je bil sprejet izpodbijani sklep in ki ga je treba upoštevati pri presoji, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve iz člena 296 PDEU, kot je razvidno iz sodne prakse, navedene v točki 86 zgoraj. Notranje smernice Komisije, ker so bili zadevni subjekti z njimi seznanjeni, namreč omogočajo lažje razumevanje izpodbijanega sklepa in so posredno del njegove obrazložitve.

92 Romunija trdi tudi, da sodne prakse, ki izhaja zlasti iz sodbe z dne 14. aprila 2005, Portugalska/Komisija (C-335/03, EU:C:2005:231, točka 84), v skladu s katero je treba obrazložitev sklepa šteti za zadostno, če je država članica, na katero je naslovljen, tesno sodelovala v postopku izdelave tega sklepa in če je poznala razlogovanje Komisije, v obravnavanem primeru ni mogoče uporabiti zlasti zaradi „prepoznega“ in „nejasnega“ odziva Komisije med upravnim postopkom.

93 Ne glede na ravnanje Komisije pa so romunski organi zaradi sodelovanja v postopku, v katerem je bil sprejet izpodbijani sklep, vedeli, zakaj je Komisija uporabila stopnjo sofinanciranja v višini 75 % za prvo in drugo prednostno os operativnega programa za obračunsko leto 2017/2018. Tako so navedeni organi v dopisu z dne 8. marca 2019 izpodbijali zavrnitev Komisije, da uporabi novo stopnjo sofinanciranja, pri čemer so navedli, da je ta zavrnitev napačno temeljila na usmeritvah iz Smernic EGESIF. Poleg tega je Romunija v tožbi ponovila ta očitek in trdila, da je Komisija storila napako, ker je uporabila stopnjo sofinanciranja v višini 75 %, ki je veljala ob vložitvi končnega zahtevka za vmesno plačilo. Nazadnje, kot je navedla Komisija, vse trditve, ki jih je Romunija navedla v utemeljitev te tožbe, zlasti v zvezi z razlago člena 139(6) Uredbe št. 1303/2013, dokazujejo, da je lahko poznala in preučila razloge, na katerih temelji izpodbijani sklep.

94 Glede na zgornje navedbe je treba prvi del drugega tožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

*Drugi del: kršitev načela dobrega upravljanja*

95 Romunija v bistvu trdi, da je Komisija s sprejetjem „nejasnega“ stališča v upravnem postopku, ki je pripeljal do sprejetja izpodbijanega sklepa, kršila načelo dobrega upravljanja.

96 Komisija izpodbija trditve Romunije.

97 Načelo dobrega upravljanja je določeno v členu 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, v skladu s katerim ima vsakdo pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku. Ta pravica vključuje predvsem pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene.

98 V skladu z ustaljeno sodno prakso pravica do izjave namreč ne vključuje pravice do kontradiktorne razprave med avtorjem izpodbijanih aktov in njihovim naslovnikom, temveč zagotavlja, da ima vsaka oseba možnost, da ustrezno in učinkovito poda svoje stališče v upravnem postopku, in to pred sprejetjem vsake odločbe, ki bi lahko negativno vplivala na njene interese (glej sodbo z dne 3. julija 2018, Transtec/Komisija, T-616/15, EU:T:2018:399, točka 145 in navedena sodna praksa).

99 V obravnavani zadevi je treba navesti, prvič, da trditev Romunije, da pred sprejetjem izpodbijanega sklepa ni imela možnosti, da se seznani s stališčem Komisije in da v zvezi s tem zavzame stališče, nima dejanske podlage. Na eni strani je Romunija poznala stališče Komisije v zvezi z veljavno stopnjo sofinanciranja najpozneje od sestanka 15. januarja 2019, kot je bilo ugotovljeno v točkah od 87 do 90 zgoraj. Zato ni pomembna okoliščina, da je Romunija dopis Komisije z dne 17. maja 2019 (glej točko 9 zgoraj) prejela šest dni pred sprejetjem izpodbijanega sklepa. Na drugi strani, kot je navedla Komisija, je Romunija imela možnost, da v zvezi s tem izrazi svoje stališče med upravnim postopkom, zlasti na navedenem sestanku 15. januarja 2019 (glej točko 6 zgoraj).

100 Drugič, Romunija ni utemeljila svoje trditve, da je Komisija ravnala diskriminatorno s tem, da je sprejela obračun za operativni program za obračunsko leto 2017/2018 v zakonsko določenem roku, medtem ko naj bi Komisija za druge programe „odložila sprejetje obračuna“. Romunija namreč ni dokazala, da je Komisija v okviru teh „drugih programov“ uporabila spremenjeno stopnjo sofinanciranja po predložitvi končnega zahtevka za vmesno plačilo, temveč pred sprejetjem obračuna za določeno obračunsko leto.

101 Iz tega sledi, da je treba tudi drugi del drugega tožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

102 Zato je treba drugi tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen in posledično tudi tožbo v celoti.

**Stroški**

103 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

104 Ker Romunija ni uspela, ji je treba v skladu s predlogom Komisije naložiti plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (deseti razširjeni senat)

razsodilo:

**1. Tožba se zavrne.**

**2. Romuniji se naloži plačilo stroškov.**

Van der Woude Kornezov Buttigieg

Kowalik-Bańczyk Hesse

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 14. aprila 2021.

Podpisi