Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (deseto prošireno vijeće)

14. travnja 2021.*

„Kohezijski fond i EFRR – Članak 139. stavak 6. Uredbe (EU) br. 1303/2013 – Vremenska primjena više stope sufinanciranja usvojene nakon podnošenja konačnog zahtjeva za međuplaćanje, ali prije prihvaćanja računa – Legitimna očekivanja – Obveza obrazlaganja – Načelo dobre uprave”

U predmetu T-543/19,

Rumunjska, koju zastupaju E. Gane, A. Rotăreanu i M. Chicu, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju A. Armenia, S. Pardo Quintillán i L. Mantl, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za djelomično poništenje Odluke Komisije C(2019) 4027 *final* od 23. svibnja 2019. u vezi s prihvaćanjem računâ i izračunom iznosa koji se naplaćuje iz Kohezijskog fonda i Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) za obračunsku godinu 2017./2018. i za operativni program CCI 2014RO16M1OP001 „Veliki infrastrukturni operativni program” primjenom stope sufinanciranja od 75 %, a ne 85 % za prvu i drugu prioritetnu os tog operativnog programa,

OPĆI SUD (deseto prošireno vijeće),

u sastavu: M. van der Woude, predsjednik, A. Kornezov (izvjestitelj), E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk i G. Hesse, suci,

tajnik: P. Cullen, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 18. rujna 2020.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: rumunjski

Presudu

Okolnosti spora

1 Europska komisija je Provedbenom odlukom C(2015) 4823 *final* od 9. srpnja 2015. (u daljnjem tekstu: Provedbena odluka iz 2015.), koja je donesena na temelju članka 29. stavka 4. i članka 96. stavka 10. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL 2013., L 347, str. 320.), kako je izmijenjena, odobrila određene elemente operativnog programa CCI 2014RO16M1OP001 „Veliki infrastrukturni operativni program” radi dobivanja potpore Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijskog fonda na temelju cilja koji se odnosi na ulaganja u rast i radna mjesta u Rumunjskoj za razdoblje od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2020. (u daljnjem tekstu: operativni program).

2 Operativni program obuhvaćao je osam prioritetnih osi, od kojih se prva odnosila na poboljšanje mobilnosti razvojem transeuropske prometne mreže (RTE-T) i podzemne željeznice te je bila povezana s Kohezijskim fondom, dok se druga odnosila na razvoj multimodalnog, kvalitetnog, održivog i učinkovitog prometnog sustava te je bila povezana s EFRR-om. Člankom 4. stavcima 1. i 2. Provedbene odluke iz 2015., u vezi s prilozima I. i II. toj odluci, utvrđen je maksimalan iznos potpore iz Kohezijskog fonda i EFRR-a tijekom razdoblja obuhvaćenog operativnim programom. Člankom 4. stavkom 3. navedene odluke, u vezi s njezinim Prilogom II., stopa sufinanciranja za dvije ranije navedene prioritetne osi utvrđena je na 75 % te je pojašnjeno da se ta stopa primjenjuje na prihvatljive javne izdatke.

3 Rumunjska tijela su 6. srpnja 2018. Komisiji dostavila konačan zahtjev za međuplaćanje u vezi s operativnim programom za obračunsku godinu 2017./2018., u skladu s člankom 135. stavkom 2. Uredbe br. 1303/2013.

4 Rumunjska tijela podnijela su 9. listopada 2018. zahtjev za izmjenu operativnog programa, kojem je priložen revidirani operativni program.

5 Komisija je Provedbenom odlukom C(2018) 8890 *final* od 12. prosinca 2018. (u daljnjem tekstu: Provedbena odluka iz 2018.), donesenom na temelju članka 96. stavka 10. Uredbe br. 1303/2013, izmijenila više elemenata Provedbene odluke iz 2015. Konkretno, njome je izmijenjen Prilog II. toj odluci, time što je njome stopa sufinanciranja za prvu i drugu prioritetnu os operativnog programa povećana na 85 %.

6 Tijekom sastanka održanog 15. siječnja 2019. između rumunjskih tijela i Komisije rumunjska tijela zatražila su za obračunsku godinu 2017./2018. primjenu stope sufinanciranja od 85 % za prvu i drugu prioritetnu os operativnog programa, kako je ona utvrđena u Provedbenoj odluci iz 2018., umjesto stope sufinanciranja od 75 %, utvrđene u Provedbenoj odluci iz 2015. U odgovoru na taj zahtjev Komisija je navela da se smjernicama iz dokumenta naslovljenog „Vodič za države članice o pripremi, ispitivanju i prihvaćanju računa”, u verziji koju je Komisija sastavila 3. prosinca 2018. (u daljnjem tekstu: vodič Egesif), protivi primjena stope sufinanciranja od 85 %, utvrđene u Provedbenoj odluci iz 2018., za navedenu godinu.

7 Rumunjska tijela dostavila su Komisiji 15. veljače 2019. račune operativnog programa za obračunsku godinu 2017./2018., u skladu s člankom 138. točkom (a) Uredbe br. 1303/2013. Nakon Komisijina zahtjeva za dostavu dodatnih informacija, rumunjska tijela dostavila su Komisiji 1. ožujka 2019. revidiranu verziju navedenih računa.

8 Dopisima od 8. ožujka i 13. svibnja 2019. rumunjska su tijela Komisiji ponovila svoj zahtjev u vezi s primjenom stope sufinanciranja od 85 % za prvu i drugu prioritetnu os operativnog programa za obračunsku godinu 2017./2018.

9 Dopisom od 17. svibnja 2019. Komisija je rumunjskim tijelima potvrdila da stopa sufinanciranja od 85 % za prvu i drugu prioritetnu os operativnog programa nije bila primjenjiva na obračunsku godinu 2017./2018. Ona je osobito objasnila da se, u okviru programskog razdoblja 2014. – 2020. i u skladu sa smjernicama iz vodiča Egesif, svaka izmjena stope sufinanciranja primjenjuje samo na tekuće i buduće obračunske godine na temelju načela jedne obračunske godine.

10 Komisija je Odlukom C(2019) 4027 *final* od 23. svibnja 2019., dostavljenoj Rumunjskoj 24. svibnja 2019., s jedne strane, odobrila račune operativnog programa za obračunsku godinu 2017./2018., u skladu s člankom 139. stavcima 2. i 3. Uredbe br. 1303/2013, i, s druge strane, na temelju prihvaćenih računa izračunala iznos koji se naplaćuje iz Kohezijskog fonda i EFRR-a za navedenu godinu, u skladu s člankom 139. stavkom 6. te uredbe (u daljnjem tekstu: pobijana odluka). Iz priloga toj odluci proizlazi da je pri izračunu navedenog iznosa Komisija za prvu i drugu prioritetnu os operativnog programa primijenila stopu sufinanciranja od 75 %, kako je ona utvrđena Provedbenom odlukom iz 2015.

Postupak i zahtjevi stranaka

11 Rumunjska je tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 30. srpnja 2019. pokrenula ovaj postupak.

12 Komisija je 18. listopada 2019. tajništvu Općeg suda podnijela svoj odgovor na tužbu.

13 Replika je tajništvu Općeg suda podnesena 6. prosinca 2019. Odgovor na repliku podnesen mu je 21. siječnja 2020.

14 Predsjednik Općeg suda 13. svibnja 2020. dodijelio je ovaj predmet novom sucu izvjestitelju, u skladu s člankom 27. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda.

15 Opći sud je dopisom tajništva od 10. lipnja 2020., u okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih člankom 89. Poslovnika, strankama uputio pisana pitanja, na koja su one odgovorile u određenim rokovima.

16 Saslušana su izlaganja stranaka i odgovori stranaka na usmena pitanja koja je Opći sud postavio tijekom rasprave održane 18. rujna 2020.

17 Rumunjska od Općeg suda u bitnome zahtijeva da:

– djelomično poništi pobijanu odluku u dijelu u kojem je Komisija za prvu i drugu prioritetnu os operativnog programa primijenila stopu sufinanciranja od 75 %, a ne 85 %;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

18 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– naloži Rumunjskoj snošenje troškova.

Pravo

19 Rumunjska u prilog tužbi ističe dva tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi članka 120. stavka 3. i članka 139. stavka 6. Uredbe br. 1303/2013 kao i načela zaštite legitimnih očekivanja, a drugi na povredi obveze obrazlaganja, predviđene člankom 296. drugim stavkom UFEU-a, i načela dobre uprave.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 120. stavka 3. i članka 139. stavka 6. Uredbe br. 1303/2013 kao i načela zaštite legitimnih očekivanja

20 Prvi tužbeni razlog sastoji se od dvaju dijelova, od kojih se prvi temelji na povredi članka 120. stavka 3. i članka 139. stavka 6. Uredbe br. 1303/2013, a drugi na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja.

Prvi dio, koji se temelji na povredi članka 120. stavka 3. i članka 139. stavka 6. Uredbe br. 1303/2013

21 Rumunjska u biti tvrdi da je primjena u pobijanoj odluci stope sufinanciranja od 75 % na prvu i drugu prioritetnu os operativnog programa, kako je ona utvrđena u Provedbenoj odluci iz 2015., umjesto stope sufinanciranja od 85 %, utvrđene u Provedbenoj odluci iz 2018., protivna članku 120. stavku 3. i članku 139. stavku 6. Uredbe br. 1303/2013. Prema mišljenju te države članice, stopa sufinanciranja koja se primjenjuje na izračun iznosa koji se naplaćuje iz Kohezijskog fonda i EFRR-a za određenu obračunsku godinu, u skladu s člankom 139. stavkom 6. točkom (a) Uredbe br. 1303/2013, jest ona koja je na snazi u trenutku kada je Komisija prihvatila račune koji se odnose na tu obračunsku godinu, a ne ona koja je na snazi na dan kad je dotična država članica podnijela konačan zahtjev za međuplaćanje koji se odnosi na navedenu obračunsku godinu, kako je to Komisija utvrdila u pobijanoj odluci. Stoga je u ovom slučaju za prvu i drugu prioritetnu os operativnog programa, s obzirom na to da su računi operativnog programa za godinu 2017./2018 prihvaćeni 23. svibnja 2019., trebalo primijeniti stopu sufinanciranja od 85 % jer je ta stopa 12. prosinca 2018. bila uvedena Provedbenom odlukom iz 2018.

22 Komisija osporava argumente Rumunjske.

23 Najprije valja istaknuti da se stopa sufinanciranja koja je prvotno utvrđena Komisijinom odlukom o odobrenju operativnog programa naknadno može izmijeniti, u skladu s člankom 30. stavcima 1. i 2. i člankom 96. stavkom 10. Uredbe br. 1303/2013. U ovom slučaju, u skladu s tim odredbama, stopa sufinanciranja za prvu i drugu prioritetnu os operativnog programa Provedbenom odlukom iz 2018. povećana je sa 75 % na 85 %.

24 Osim toga, valja utvrditi da Uredba br. 1303/2013 ne sadržava nijednu posebnu odredbu kojom se uređuje vremenska primjena izmjene stope sufinanciranja.

25 Konkretno, člankom 139. stavkom 6. Uredbe br. 1303/2013, na temelju kojeg je donesena pobijana odluka, samo se predviđa da se stopa sufinanciranja za svaki prioritet primjenjuje na iznose unesene u račune iz članka 137. stavka 1. točke (a) te uredbe, bez preciziranja koja se stopa sufinanciranja primjenjuje u slučaju izmjene navedene stope nakon podnošenja konačnog zahtjeva za međuplaćanje, ali prije prihvaćanja računa koji se odnose na određenu obračunsku godinu.

26 Isto tako, Provedbenom odlukom iz 2018. ne pojašnjava se je li izmjena stope sufinanciranja za prvu i drugu prioritetnu os operativnog programa bila primjenjiva na obračunsku godinu 2017./2018. ili je to bila samo na obračunsku godinu koja je bila u tijeku na dan donošenja navedene odluke i sljedeće obračunske godine.

27 U tom pogledu valja istaknuti da je, u skladu s člankom 2. točkom 29. Uredbe br. 1303/2013, „obračunska godina” definirana, osobito za potrebe četvrtog dijela te uredbe, kao razdoblje od 1. srpnja do 30. lipnja sljedeće godine. U ovom je slučaju obračunsko razdoblje trajalo od 1. srpnja 2017. do 30. lipnja 2018. te je stoga već završilo na dan donošenja Provedbene odluke iz 2018.

28 U tim okolnostima, kako bi se utvrdilo koja je stopa financiranja primjenjiva u smislu članka 139. stavka 6. Uredbe br. 1303/2013, u slučaju izmjene navedene stope nakon podnošenja konačnog zahtjeva za međuplaćanje, ali prije prihvaćanja računa, valja uzeti u obzir tekst te odredbe, njezin kontekst i ciljeve propisa kojeg je ona dio (vidjeti u tom smislu presudu od 22. siječnja 2020., Ursa Major Services, C-814/18, EU:C:2020:27, t. 49. i navedenu sudsku praksu).

29 Što se tiče, kao prvo, teksta članka 139. stavka 6. Uredbe br. 1303/2013, on glasi kako slijedi:

„Na temelju prihvaćenih računa, Komisija izračunava iznos koji se naplaćuje [iz EFRR-a, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda] i [iz Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)], za obračunsku godinu i naknadne prilagodbe u vezi s plaćanjima državama članicama. Komisija uzima u obzir:

(a) iznose navedene u računima iz članka 137. stavka 1. točke (a) na koje se primjenjuje stopa sufinanciranja za svaki prioritet,

(b) ukupni iznos plaćanja koja je izvršila Komisija tijekom te obračunske godine, uključujući:
   (i) iznos međuplaćanja koje je izvršila Komisija u skladu s člankom 130. stavkom 1. i člankom 24.; i
   (ii) iznos godišnjeg predfinanciranja isplaćenog na temelju članka 134. stavka 2.”

30 Kao što je to istaknuto u točki 25. ove presude, članak 139. stavak 6. Uredbe br. 1303/2013 ne sadržava nikakvo pojašnjenje u pogledu vremenske primjene izmjene stope sufinanciranja do koje je došlo nakon konačnog zahtjeva za međuplaćanje koji se odnosi na obračunsku godinu, ali prije prihvaćanja računa za tu godinu. Međutim, iz teksta te odredbe proizlazi da Komisija izračunava iznos koji se naplaćuje iz Kohezijskog fonda i EFRR-a „za obračunsku godinu” o kojoj je riječ. Osim toga, elementi koje Komisija treba uzeti u obzir u okviru navedenog izračuna, a koji se spominju u prvom dijelu točke (a) kao i točki (b) navedene odredbe, također su povezani s obračunskom godinom na koju se odnose računi koji su predmet prihvaćanja.

31 Naime, s jedne strane, u skladu s člankom 139. stavkom 6. točkom (a) Uredbe br. 1303/2013, Komisija uzima u obzir „iznose upisane u račune iz članka 137. stavka 1. točke (a)” te uredbe. U toj odredbi navedene iznose definira se kao, među ostalim, „ukupni iznos prihvatljivih izdataka evidentiran u računovodstvenim sustavima tijela za ovjeravanje koji je uključen u zahtjev za [međuplaćanje] podnesen Komisiji do 31. srpnja nakon kraja [obračunske] godine, u skladu s člankom 131. i člankom 135. stavkom 2.”.

32 S druge strane, u skladu s člankom 139. stavkom 6. točkom (b) Uredbe br. 1303/2013, Komisija uzima u obzir „ukupni iznos plaćanja koja je [ona] izvršila tijekom te obračunske godine”, uključujući, među ostalim, „iznos međuplaćanja koje je izvršila Komisija u skladu s člankom 130. stavkom 1. i člankom 24. [te uredbe]”.

33 U tekstu članka 139. stavka 6. Uredbe br. 1303/2013 tako se navodi da se elementi koje treba uzeti u obzir za izračun iznosa koji se naplaćuje iz Kohezijskog fonda i EFRR-a odnose na dotičnu obračunsku godinu.

34 Kao drugo, kad je riječ o kontekstu članka 139. stavka 6. Uredbe br. 1303/2013, kao prvo, valja istaknuti da se jedna od glavnih izmjena uvedenih navedenom uredbom sastoji od uspostavljanja novog sustava dijeljenog upravljanja europskim strukturnim i investicijskim fondovima koji se temelji

na načelu jedne obračunske godine. To načelo odražava se u postojanju godišnjeg ciklusa za prijavu i kontrolu troškova koji kao jedino referentno razdoblje ima obračunsku godinu. Naprotiv, u skladu s uredbom koja je prethodno bila na snazi, to jest Uredbom Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999 (SL 2006., L 210, str. 25.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 120.), koja se primjenjivala za programsko razdoblje 2007. – 2013., referentno razdoblje bilo je višegodišnje razdoblje od sedam godina.

35 Drugo, valja naglasiti da se, u skladu s načelom jedne obračunske godine, postupci predviđeni Uredbom br. 1303/2013 koji se odnose na financijsko upravljanje troškovima koji se naplaćuju iz Kohezijskog fonda i EFRR-a (vidjeti drugi dio, glava IX., poglavlje I. i četvrti dio, glava II., poglavlje I. navedene uredbe) kao i pripremu, pregled i prihvaćanje računa (vidjeti drugi dio, glava IX., poglavlje II. i četvrti dio, glava II., poglavlje II. navedene uredbe) temelje na pojmu obračunske godine.

36 Stoga, kao treće, što se tiče postupka u vezi s financijskim upravljanjem izdacima koji se naplaćuju iz Kohezijskog fonda i EFRR-a, člankom 135. stavkom 1. Uredbe br. 1303/2013 predviđa se da tijelo za ovjeravanje dotične države članice može podnijeti zahtjeve za međuplaćanje, u skladu s člankom 131. stavkom 1. te uredbe, koji se odnose na iznose evidentirane u njegovu računovodstvenom sustavu „tijekom obračunske godine” o kojoj je riječ. U skladu s člankom 135. stavkom 2. navedene uredbe, to tijelo za ovjeravanje predaje konačni zahtjev za međuplaćanje „[najkasnije] do 31. srpnja nakon isteka prethodne obračunske godine”, a u svakom slučaju „prije prvog zahtjeva za međuplaćanje za sljedeću obračunsku godinu”.

37 U tom pogledu valja istaknuti da do konačnog zahtjeva za međuplaćanje koji dotična država članica podnosi Komisiji za određenu obračunsku godinu dolazi nakon završetka navedene obračunske godine i da je on osnova za pripremu računâ i izračun iznosa koji se naplaćuje iz Kohezijskog fonda i EFRR-a, u skladu s člankom 139. stavkom 6. Uredbe br. 1303/2013. Naime, konačni zahtjev za međuplaćanje osnova je za određivanje prihvatljivih izdataka koje Komisija uzima u obzir na temelju članka 139. stavka 6. točke (a) navedene uredbe i ukupnog iznosa međuplaćanja koji Komisija uzima u obzir na temelju točke (b) navedenog stavka 6.

38 Tako, s jedne strane, članak 139. stavak 6. točka (a) Uredbe br. 1303/2013 upućuje na članak 137. stavak 1. točku (a) te uredbe, koji pak upućuje na njezin članak 131. i članak 135. stavak 2. Kao što to pojašnjava Komisija, iz članka 131. stavka 1. Uredbe br. 1303/2013 proizlazi da se konačnim zahtjevom za međuplaćanje precizira ukupan kumulativni iznos prihvatljivih izdataka koji su evidentirani u računovodstvenom sustavu tijela za ovjeravanje tijekom dotične obračunske godine i koji su podneseni za plaćanje u okviru te godine. Tim zahtjevom zaključuje se prijava prihvatljivih izdataka koji se odnose na dotičnu obračunsku godinu, s obzirom na to da nakon njegova podnošenja dotična država članica više ne može predočiti prihvatljive izdatke za plaćanje za tu obračunsku godinu. U članku 135. stavku 2. navedene uredbe navodi se pak rok za podnošenje konačnog zahtjeva za međuplaćanje, odnosno najkasnije do 31. srpnja nakon isteka prethodne obračunske godine.

39 U okviru zajedničkog tumačenja članka 139. stavka 6. točke (a) Uredbe br. 1303/2013 s člankom 137. stavkom 1. točkom (a) i člankom 135. stavkom 2. navedene uredbe, koji redom upućuju jedni na druge, tako se navodi da su prihvatljivi izdaci koje je Komisija uzela u obzir prilikom izračuna iznosa koji se naplaćuje iz Kohezijskog fonda i EFRR-a oni koji su evidentirani u računovodstvenom sustavu tijela za ovjeravanje tijekom dotične obračunske godine i koji su predočeni u konačnom zahtjevu za međuplaćanje. Prihvatljivi izdaci i stopa sufinanciranja koja se primjenjuje na navedene izdatke dva su neodvojivo povezana elementa na temelju kojih se izračunava iznos koji se naplaćuje iz Kohezijskog fonda i EFRR-a. Stoga, budući da se svi prihvatljivi izdaci koji se odnose na određenu obračunsku godinu utvrđuju u trenutku podnošenja konačnog zahtjeva za međuplaćanje koji se odnosi na tu

godinu, u skladu s općom strukturom Uredbe br. 1303/2013 jest to da određivanje stope sufinanciranja koja se primjenjuje na navedene izdatke slijedi istu logiku, tako da je ta stopa ona koja je bila na snazi najkasnije u trenutku podnošenja konačnog zahtjeva za međuplaćanje.

40 S druge strane, u skladu s člankom 139. stavkom 6. točkom (b) Uredbe br. 1303/2013, prilikom izračuna iznosa koji se naplaćuje iz Kohezijskog fonda i EFRR-a Komisija također u obzir uzima ukupan iznos uplata koje je izvršila „tijekom te obračunske godine”, koji uključuje, među ostalim, ukupan iznos međuplaćanja koja je izvršila na temelju članka 130. stavka 1. navedene uredbe. U skladu s tom odredbom, Komisija u obliku međuplaćanja nadoknađuje 90 % iznosa koji je posljedica primjene stope sufinanciranja, utvrđene za svaku prioritetnu os u odluci kojom se usvaja operativni program, na prihvatljive izdatke za prioritetnu os uključene u zahtjev za plaćanje.

41 Potonjom odredbom na taj se način potvrđuje suštinska veza između prihvatljivih troškova iz zahtjevâ za međuplaćanje i stope sufinanciranja koja se na njih primjenjuje. Konkretno, nije sporno da se svakim od tih zahtjeva za plaćanje uzima u obzir ukupan iznos kumulativnih prihvatljivih izdataka evidentiranih u računovodstvenom sustavu tijela za ovjeravanje do tog zahtjeva i da međuplaćanje koje treba izvršiti za predmetni zahtjev odgovara razlici između, s jedne strane, ukupnog iznosa prihvatljivih izdataka evidentiranih u računovodstvenom sustavu do tog zahtjeva, na koji se primjenjuje stopa sufinanciranja koja je bila na snazi u tom trenutku, i, s druge strane, već izvršenih međuplaćanja. To znači, što Rumunjska ne osporava, da se za tu godinu eventualna izmjena stope sufinanciranja do koje je došlo do dana podnošenja konačnog zahtjeva za međuplaćanje koji se odnosi na obračunsku godinu uzima u obzir za tu godinu te se primjenjuje na sve prihvatljive izdatke nastale tijekom te godine. Tako konačni zahtjev za međuplaćanje objedinjuje ukupan kumulativni iznos prihvatljivih troškova za obračunsku godinu o kojoj je riječ i stopu sufinanciranja koja se primjenjuje na sve te troškove.

42 Kao četvrto, što se tiče postupka pripreme, pregleda i prihvaćanja računa, u uvodnoj izjavi 118. Uredbe br. 1303/2013 pojašnjava se da se u okviru programskog razdoblja 2014. – 2020. računi operativnih programa provjeravaju i odobravaju „svake godine”.

43 U tu svrhu, kao prvo, u skladu s člankom 138. Uredbe br. 1303/2013, u vezi s člankom 63. stavcima 5. i 7. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL 2018., L 193, str. 1.), dotične države članice Komisiji dostavljaju račune operativnog programa za određenu obračunsku godinu najkasnije do 15. veljače sljedeće godine.

44 Računi koje je dostavila dotična država članica uključuju podatke navedene u članku 137. stavku 1. Uredbe br. 1303/2013, koji se navode upućivanjem na dotičnu obračunsku godinu. Naime, u skladu s tom odredbom, navedeni računi, koji se podnose Komisiji za svaki operativni program, „odnose se na obračunsku godinu” i uključuju, za svaki prioritet i, prema potrebi, za svaki fond i kategoriju regija, među ostalim, ukupan iznos prihvatljivih troškova evidentiranih u računovodstvenim sustavima tijela za ovjeravanje koji je bio uključen u zahtjeve za plaćanje podnesene Komisiji u skladu s člankom 131. i člankom 135. stavkom 2. navedene uredbe, „do 31. srpnja nakon kraja [obračunske] godine”.

45 Osim toga, računi se moraju dostaviti Komisiji zajedno s popisom dodatnih dokumenata iz članka 138. Uredbe br. 1303/2013, a koji se također odnose na prethodnu obračunsku godinu.

46 Kao drugo, prema članku 139. stavcima 1. i 3. Uredbe br. 1303/2013, u vezi s njezinim člankom 84., Komisija mora ispitati dokumente koje je dostavila dotična država članica i odobriti račune koje je ona dostavila ako može donijeti zaključak o njihovoj cjelovitosti, točnosti i istinitosti „[najkasnije do] 31. svibnja godine koja slijedi nakon [završetka obračunske godine]”.

47 Komisija na temelju prihvaćenih računa izračunava iznos koji se naplaćuje iz fondova i EFPR-a „za obračunsku godinu” o kojoj je riječ i naknadne prilagodbe u vezi s iznosima plaćenima državi članici u skladu s člankom 139. stavkom 6. Uredbe br. 1303/2013.

48 Iz prethodno navedenog proizlazi da se struktura Uredbe br. 1303/2013, a time i regulatorni kontekst u kojem se nalazi njezin članak 139. stavak 6., temelji na načelu jedne obračunske godine u pogledu financijskog upravljanja izdacima koji se naplaćuju iz Kohezijskog fonda i EFRR-a i u pogledu pripreme, pregleda i prihvaćanja računa te da je konačni zahtjev za međuplaćanje koji se odnosi na obračunsku godinu posebno važan u tom pogledu, s obzirom na to da se njime precizira ukupan kumulativni iznos prihvatljivih izdataka koji se odnose na tu obračunsku godinu na koji valja primijeniti stopu sufinanciranja koja je na snazi u tom trenutku.

49 Kao treće, kad je riječ o ciljevima Uredbe br. 1303/2013, iz njezine uvodne izjave 10. proizlazi da je njezin cilj, na temelju članka 317. UFEU-a i u okviru dijeljenog upravljanja, utvrđivanje uvjeta kojima se Komisiji omogućuje izvršavanje njezinih dužnosti u vezi s izvršenjem proračuna Unije i pojašnjenje odgovornosti suradnje država članica. Navedeni uvjeti trebali bi omogućiti Komisiji da se osigura da države članice na zakonit i pravilan način koriste europske strukturne i investicijske fondove u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja u smislu Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL 2012., L 298, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 248.), s obzirom na to da je navedena Uredba br. 966/2012 stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom 2018/1046.

50 Načelo dobrog financijskog upravljanja osobito zahtijeva da države članice koriste europske strukturne i investicijske fondove u skladu s načelima i zakonskim odredbama na kojima se temelje sektorski propisi Unije. U ovom slučaju, kao što je to istaknuto u točki 48. ove presude, jedno od temeljnih načela koja čine samu strukturu Uredbe br. 1303/2013 jest načelo jedne obračunske godine. Tako je zakonodavac Unije smatrao da bi dobro financijsko upravljanje europskim strukturnim i investicijskim fondovima bilo bolje osigurano na temelju obveze država članica i Komisije da podnose i prihvaćaju račune operativnih programa na godišnjoj osnovi. Kad bi se na izdatke nastale tijekom obračunske godine i evidentirane u računovodstvenom sustavu primijenila stopa sufinanciranja usvojena nakon podnošenja konačnog zahtjeva za međuplaćanje, koja stoga nije bila na snazi tijekom predmetne obračunske godine ni na dan podnošenja konačnog zahtjeva za međuplaćanje, to bi u biti značilo povredu načela jedne obračunske godine.

51 Prema tome, iz doslovnog, kontekstualnog i teleološkog tumačenja Uredbe br. 1303/2013 proizlazi da je stopa sufinanciranja koja se primjenjuje na izračun iznosa koji se naplaćuje iz Kohezijskog fonda i EFRR-a za određenu obračunsku godinu, u skladu s člankom 139. stavkom 6. točkom (a) Uredbe br. 1303/2013, ona koja je bila na snazi na dan kada je dotična država članica podnijela konačni zahtjev za međuplaćanje koji se odnosi na dotičnu obračunsku godinu.

52 Taj zaključak nije doveden u pitanje argumentima Rumunjske u prilog tezi prema kojoj je stopa sufinanciranja koja je primjenjiva u smislu članka 139. stavka 6. točke (a) Uredbe br. 1303/2013 ona koja je bila na snazi u trenutku prihvaćanja računa.

53 Kao prvo, Rumunjska ne može temeljiti argument na činjenici da se, u skladu s člankom 139. stavkom 6. Uredbe br. 1303/2013, iznos koji se naplaćuje iz Kohezijskog fonda i EFRR-a izračunava „[n]a temelju prihvaćenih računa”.

54 Naime, u nedostatku pojašnjenja u članku 139. stavku 6. Uredbe br. 1303/2013 o stopi sufinanciranja koja se primjenjuje kada je ta stopa izmijenjena nakon podnošenja konačnog zahtjeva za međuplaćanje, ali prije prihvaćanja računa koji se odnose na određenu obračunsku godinu, činjenica da se iznos koji se naplaćuje iz Kohezijskog fonda i EFRR-a izračunava tek nakon prihvaćanja računa ne znači da primjenjiva stopa treba biti ona koja je na snazi u trenutku tog prihvaćanja.

55 Kao drugo, argument Rumunjske prema kojem datum podnošenja posljednjeg zahtjeva za međuplaćanje predstavlja „slučajan” referentni trenutak može se samo odbiti zbog razloga navedenih u točkama 37. do 40. ove presude.

56 Međutim, valja dodati da Rumunjska pravilno navodi da postoji odstupanje od najviše mjesec dana između završetka obračunske godine (30. lipnja u godini) i datuma podnošenja konačnog zahtjeva za međuplaćanje (najkasnije 31. srpnja te godine). Međutim, to odstupanje ne znači da uzimanje u obzir datuma podnošenja konačnog zahtjeva za međuplaćanje radi određivanja primjenjive stope sufinanciranja nije u skladu s načelom jedne obračunske godine. Naime, navedeno se odstupanje, ograničeno na najviše mjesec dana, objašnjava administrativnim i tehničkim ograničenjima, s obzirom na to da je tijelima za ovjeravanje očito potrebno određeno vrijeme nakon završetka obračunske godine za prikupljanje i provjeru posljednjih podataka koji se na nju odnose i pripremu navedenog zahtjeva. U tu je svrhu zakonodavac Unije smatrao nužnim odobriti tim tijelima dodatnih mjesec dana za podnošenje konačnog zahtjeva za međuplaćanje nakon završetka obračunske godine.

57 Kao treće, Rumunjska tvrdi da se odredbe Uredbe br. 1303/2013 koje se odnose na konačni zahtjev za međuplaćanje, s jedne strane, i članak 139. te uredbe, s druge strane, nalaze u zasebnim poglavljima navedene uredbe i da se odnose na različite ciljeve, pri čemu prve spadaju u srednju postupovnu fazu privremene naravi, dok drugi spada u završnu postupovnu fazu, koju obilježava više postupovnih jamstava. Stoga postupci koji se odnose na određenu obračunsku godinu ostaju otvoreni do trenutka prihvaćanja računa i izračuna iznosa koji se naplaćuje iz Kohezijskog fonda i EFRR-a.

58 U tom pogledu valja istaknuti, kao što to pravilno ističe Rumunjska, da je postupak koji se odnosi na pripremu, pregled i prihvaćanje računa za određenu obračunsku godinu iznimno važan za izračun iznosa koji se naplaćuje iz Kohezijskog fonda i EFRR-a. Naime, taj postupak omogućuje Komisiji da provjeri cjelovitost, točnost i istinitost računa koje je podnijela dotična država članica. Nakon prihvaćanja računa, Komisija sravnjuje godišnja predfinanciranja i isplaćuje eventualne dodatne iznose, u skladu s člankom 139. stavkom 7. Uredbe br. 1303/2013.

59 Međutim, koliko god bila važna, predmetna faza postupka odnosi se samo na provedbu *ex post* provjere izdataka koje je dotična država članica uključila u svoje zahtjeve za međuplaćanje koji se odnose na obračunsku godinu. Naime, tijekom te faze postupka Komisija i dotična država članica ne mogu u pravilu dodavati račune u pogledu kojih je potrebno odobrenje elemenata do kojih je došlo nakon zaključenja obračunske godine o kojoj je riječ. Riječ je, dakle, o postupovnoj fazi provjere podataka koji se odnose na razdoblje obuhvaćeno predmetnom obračunskom godinom i koji su preuzeti u konačnom zahtjevu za međuplaćanje. Dakle, navedena faza je formalne naravi i stoga načelno ne može dovesti do priznavanja troškova nastalih izvan predmetne obračunske godine.

60 Uostalom, zbog toga se, kao što je to istaknuto u točki 39. ove presude, u članku 139. stavku 6. točki (a) Uredbe br. 1303/2013, u vezi s člankom 137. stavkom 1. točkom (a) i člankom 135. stavkom 2. navedene uredbe, koji redom upućuju jedni na druge, navodi da su prihvatljivi izdaci koje je Komisija uzela u obzir u okviru izračuna iznosa koji se naplaćuje iz Kohezijskog fonda i EFRR-a oni koji su evidentirani u računovodstvenom sustavu tijela za ovjeravanje tijekom dotične obračunske godine i koji su navedeni u posljednjem zahtjevu za međuplaćanje. Stopa sufinanciranja koja se primjenjuje na navedene izdatke stoga bi, u nedostatku bilo kakvog drugog pojašnjenja zakonodavca Unije u tom pogledu, trebala slijediti istu logiku.

61 Taj je zaključak, osim toga, u skladu s načelom zabrane retroaktivnosti pravnih akata. U tom pogledu valja podsjetiti na to da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, materijalna pravila obično tumače na način da se na situacije okončane prije njihova stupanja na snagu primjenjuju samo ako iz njihove formulacije, svrhe ili strukture jasno proizlazi da im valja priznati takav učinak (vidjeti presudu od 7. studenoga 2018., O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, t. 26. i navedenu sudsku praksu).

62 Stoga valja dodati da se novo pravno pravilo primjenjuje od stupanja na snagu akta kojim je ono uspostavljeno te da se, iako se ne primjenjuje na pravne situacije nastale i u cijelosti okončane prije tog stupanja na snagu, odmah primjenjuje na buduće učinke situacija nastalih za vrijeme važenja bivšeg zakona kao i na nove pravne situacije. Drukčije vrijedi, poštujući načelo zabrane retroaktivnosti pravnih akata, samo u slučaju kada se uz novo pravilo donesu posebne odredbe kojima se izričito određuju uvjeti njegove vremenske primjene (vidjeti u tom smislu presudu od 7. studenoga 2018., O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, t. 27. i navedenu sudsku praksu).

63 U ovom slučaju, kao što je to istaknuto u točkama 24. do 26. ove presude, ni Provedbena odluka iz 2018. ni Uredba br. 1303/2013 ne sadržavaju posebnu odredbu kojom se određuju uvjeti za vremensku primjenu izmjene stope sufinanciranja poput one uvedene Provedbenom odlukom iz 2018.

64 Stoga iz sudske prakse navedene u točki 62. ove presude proizlazi da se pravilo kojim se utvrđuje nova stopa sufinanciranja, koje je materijalno pravilo, s obzirom na to da se njime određuje iznos koji se naplaćuje iz Kohezijskog fonda i EFRR-a, primjenjuje počevši od stupanja na snagu akta kojim je ono uvedeno, odnosno od datuma donošenja Provedbene odluke iz 2018., tj. od 12. prosinca 2018., pri čemu se pojašnjava da se to pravilo ne primjenjuje na situacije koje su nastale i postale konačne prije tog datuma.

65 U tom je trenutku pravna situacija Rumunjske u pogledu troškova nastalih tijekom obračunske godine 2017./2018. u smislu sudske prakse navedene u točki 62. ove presude već bila definitivno okončana. Naime, budući da je navedena godina završila 30. lipnja 2018. i da je konačni zahtjev za međuplaćanje podnesen 6. srpnja 2018., svi prihvatljivi izdaci za tu obračunsku godinu konačno su evidentirani i podneseni za plaćanje. Prihvaćanje teze Rumunjske dovelo bi do retroaktivne primjene na izdatke koji su već nastali, evidentirani i podneseni za plaćanje stope sufinanciranja koja je naknadno donesena i koja je zbog toga primjenjiva na sljedeću obračunsku godinu.

66 Kao četvrto, argument koji Rumunjska izvodi iz članka 137. stavka 2. Uredbe br. 1303/2013 također se ne može prihvatiti. U skladu s tom odredbom, država članica može iz računa te obračunske godine isključiti izdatak koji se nalazi u zahtjevu za međuplaćanje koji se odnosi na obračunsku godinu ako je u tijeku ocjenjivanje njegove zakonitosti i pravilnosti. U takvom slučaju, u skladu s navedenom odredbom, cijeli izdatak ili njegov dio koji je naknadno utvrđen kao zakonit i pravilan može se nalaziti u zahtjevu za međuplaćanje koji se odnosi na sljedeću obračunsku godinu.

67 Mogućnost isključenja iz računa izdatka koji se nalazio u zahtjevu za međuplaćanje zbog toga što je njegova zakonitost i pravilnost predmet procjene koja je u tijeku u skladu je sa samim ciljem postupka za pripremu, pregled i prihvaćanje računa, koji se, kao što je to istaknuto u točki 58. ove presude, odnosi upravo na provjeru cjelovitosti, točnosti i istinitost izdataka koje je dotična država članica uključila u svoje zahtjeve za međuplaćanje. Iznimna mogućnost tijela za ovjeravanje da takav izdatak uključi u zahtjev za međuplaćanje koji se odnosi na sljedeću obračunsku godinu omogućuje državi članici da dobije naknadu u vezi s tim izdatkom, jednom kad se utvrdi da je on zakonit i pravilan.

68 Tom mogućnošću ne može se u pitanje dovesti zaključak prema kojem se konačnim zahtjevom za međuplaćanje koji se odnosi na obračunsku godinu precizira ukupan kumulativni iznos prihvatljivih izdataka koji su evidentirani u računovodstvenom sustavu tijela za ovjeravanje tijekom dotične obračunske godine i koji su podneseni za plaćanje u okviru te obračunske godine, na koji se odnosi članak 139. stavak 6. točka (a) Uredbe br. 1303/2013. Naime, iako je, u skladu s člankom 137. stavkom 2. te uredbe, u slučaju sumnje u njegovu zakonitost i pravilnost, izdatak koji se nalazi u zahtjevu za međuplaćanje za dotičnu obračunsku godinu najprije isključen iz računa te obračunske godine te je potom uključen u zahtjev za međuplaćanje koji se odnosi na sljedeću obračunsku godinu, konačni zahtjev za međuplaćanje koji se odnosi na tu sljedeću obračunsku godinu i dalje izražava ukupan kumulativni iznos prihvatljivih izdataka koji su podneseni za plaćanje tijekom te obračunske godine.

69 Zbog istih razloga, ni činjenicom da tijelo za ovjeravanje može, u skladu s člankom 135. stavkom 1. Uredbe br. 1303/2013, ako to smatra potrebnim, izdatak evidentiran u svojem računovodstvenom sustavu tijekom određene obračunske godine uključiti ne u zahtjev za međuplaćanje koji se odnosi na tu obračunsku godinu, nego u zahtjev za međuplaćanje koji se odnosi na sljedeću obračunsku godinu, također se ne može dovesti u pitanje zaključak prema kojem je referentni trenutak za određivanje stope sufinanciranja primjenjive u skladu s člankom 139. stavkom 6. točkom (a) Uredbe br. 1303/2013 datum podnošenja konačnog zahtjeva za međuplaćanje.

70 Kao peto, Rumunjska pravilno ističe da vodič Egesif – u čijoj se točki 8.1. navodi da će se „na temelju prihvaćenih računa iznos koji će se naplatiti iz fondova […] izračunati primjenom stope sufinanciranja koja je bila na snazi na dan podnošenja konačnog zahtjeva za međuplaćanje” – nema obvezujuću snagu. Međutim, taj je argument bespredmetan. Naime, zaključak prema kojem je stopa sufinanciranja primjenjiva na temelju članka 139. stavka 6. točke (a) Uredbe br. 1303/2013 ona koja je na snazi na dan podnošenja konačnog zahtjeva za međuplaćanje proizlazi iz doslovnog, kontekstualnog i teleološkog tumačenja navedene uredbe, a ne iz smjernica koje je Komisija dala u okviru vodiča Egesif, koje u biti ne obvezuju ni sudove Unije ni države članice.

71 Kao šesto, s obzirom na to da Rumunjska navodi i povredu članka 120. stavka 3. Uredbe br. 1303/2013, treba navesti da se tom odredbom samo utvrđuju gornje granice stopa sufinanciranja operativnih programa obuhvaćenih ciljem „ulaganja u rast i radna mjesta”. Međutim, nije sporno da stopa sufinanciranja primijenjena u ovom slučaju ne prelazi gornje granice predviđene tom odredbom.

72 Proizlazi da prvi dio prvog tužbenog razloga valja odbiti kao neosnovan.

Drugi dio, koji se temelji na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja

73 Rumunjska u biti ističe da su na temelju jasnih odredbi Provedbene odluke iz 2018. kojima se stopa sufinanciranja za prvu i drugu prioritetnu os operativnog programa utvrđuje na 85 % bez razlike između obračunskih godina, s jedne strane, i nepostojanja posebne odredbe u Uredbi br. 1303/2013 kojom se podupire Komisijino stajalište, s druge strane, kod nje nastala legitimna očekivanja u pogledu primjene stope sufinanciranja od 85 % za navedene prioritetne osi operativnog programa u okviru izračuna iznosa koji će se naplatiti iz Kohezijskog fonda i EFRR-a za obračunsku godinu 2017./2018. Stoga bi primjena u pobijanoj odluci stope sufinanciranja od 75 % utvrđene Provedbenom odlukom iz 2015. za tu obračunsku godinu bila protivna načelu zaštite legitimnih očekivanja.

74 Komisija osporava argumente Rumunjske.

75 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, pravo pozivanja na načelo zaštite legitimnih očekivanja pretpostavlja ispunjenje triju uvjeta. Kao prvo, uprava treba zainteresiranoj osobi pružiti precizna, bezuvjetna i podudarajuća jamstva koja pružaju ovlašteni i pouzdani izvori. Kao drugo, ta jamstva trebaju biti takve naravi da stvaraju legitimna očekivanja kod onih kojima su upućena. Kao treće, pružena jamstva trebaju biti u skladu s primjenjivim pravnim pravilima (vidjeti presudu od 19. prosinca 2019., Probelte/Komisija, T-67/18, EU:T:2019:873, t. 109. i navedenu sudsku praksu).

76 U ovom slučaju valja istaknuti da Komisija Rumunjskoj nije pružila precizna, bezuvjetna i usklađena jamstva da će stopa sufinanciranja od 85 % za prvu i drugu prioritetnu os operativnog programa, utvrđena Provedbenom odlukom iz 2018., biti primijenjena u okviru izračuna iznosa koji će se naplatiti iz Kohezijskog fonda i EFRR-a za obračunsku godinu 2017./2018.

77 Naime, kao prvo, ništa u Provedbenoj odluci iz 2018. ne upućuje na to da se stopa sufinanciranja od 85 % primjenjuje na obračunsku godinu 2017./2018. Kao što je to navedeno u točki 26. ove presude, navedena odluka ne sadržava naznake o vremenskoj primjeni te stope sufinanciranja. Ta činjenica ne može predstavljati Komisijino precizno, bezuvjetno i podudarajuće jamstvo da će se navedena stopa primijeniti na tu godinu.

78 Kao drugo, Rumunjska se ne može pozivati ni na kakvo legitimno očekivanje da će se stopa sufinanciranja od 85 % primijeniti za obračunsku godinu 2017./2018., s obzirom na to da se u točki 8.1. vodiča Egesif jasno navodi da se iznosi koji će se naplatiti iz Kohezijskog fonda i EFRR-a izračunavaju primjenom stope sufinanciranja koja je bila na snazi na dan podnošenja konačnog zahtjeva za međuplaćanje. Valja istaknuti da je prva verzija navedenog vodiča, čija točka 8.1. već sadržava to pojašnjenje u pogledu primjenjive stope sufinanciranja, sastavljena i dostavljena državama članicama na znanje već 2016., dakle prije donošenja pobijane odluke. Iako, kao što je to naglašeno u točki 70. ove presude, navedeni vodič ne obvezuje ni sud Unije ni države članice, on ipak upućuje na Komisijino stajalište, tako da ga se može uzeti u obzir kako bi se utvrdilo je li dotična država članica mogla imati legitimna očekivanja u pogledu pristupa koji je mogla očekivati od Komisije.

79 Kao treće, dopisom od 17. svibnja 2019. (vidjeti točku 9. ove presude) Komisija je izričito odbila za obračunsku godinu 2017./2018. primijeniti stopu sufinanciranja od 85 % za prvu i drugu prioritetnu os operativnog programa, pri čemu je uputila na točku 8.1. vodiča Egesif.

80 Kao četvrto, Rumunjska se poziva na presudu od 20. listopada 2016., Češka Republika/Komisija (T-141/15, neobjavljena, EU:T:2016:621, t. 97.), u kojoj je Opći sud naveo da se izostanak Komisijine reakcije u određenom roku nije mogao izjednačiti s Komisijinom odlukom i da nije mogao predstavljati „precizno” jamstvo u smislu sudske prakse. Prema mišljenju Rumunjske, na temelju tumačenja te presude *a contrario* valja zaključiti da, kada institucija Unije izrazi stajalište u aktu koji proizvodi pravne učinke, poput Provedbene odluke iz 2018., države članice mogu se pozivati na načelo zaštite legitimnih očekivanja. Međutim, valja podsjetiti na to da, kao što je to istaknuto u točki 77. ove presude, u Provedbenoj odluci iz 2018. nije navedeno da će se stopa sufinanciranja od 85 % primjenjivati na obračunsku godinu 2017./2018.

81 Iz toga slijedi da drugi dio prvog tužbenog razloga također treba odbiti kao neosnovan.

82 Slijedom navedenog, prvi tužbeni razlog treba u cijelosti odbiti.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja iz članka 296. drugog stavka UFEU-a i načela dobre uprave

83 Drugi tužbeni razlog sadržava dva dijela, od kojih se prvi temelji na povredi obveze obrazlaganja, predviđene člankom 296. drugim stavkom UFEU-a, dok se drugi temelji na povredi načela dobre uprave.

Prvi dio drugog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja iz članka 296. drugog stavka UFEU-a

84 Rumunjska u biti tvrdi da pobijana odluka nije dovoljno obrazložena jer se u njoj ne spominje ni pravna osnova ni razlozi zbog kojih je Komisija za obračunsku godinu 2017./2018. primijenila stopu sufinanciranja od 75 % za prvu i drugu prioritetnu os operativnog programa, kako je ona utvrđena u Provedbenoj odluci iz 2015., umjesto stope sufinanciranja od 85 %, utvrđene u Provedbenoj odluci iz 2018.

85 Komisija osporava argumente Rumunjske.

86 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, obrazloženje koje se zahtijeva u skladu s člankom 296. UFEU-a mora biti primjereno prirodi akta o kojem se radi i mora na jasan i nedvosmislen način izraziti argumentaciju institucije koja je donijela akt, i to tako da omogući zainteresiranim strankama da saznaju razloge na kojima se temelji donesena mjera te nadležnom sudu da obavlja sudski nadzor. U obrazloženju nije potrebno podrobno navoditi sve činjenične i pravne okolnosti, s obzirom na to da se pitanje ispunjava li obrazloženje akta zahtjeve iz članka 296. drugog stavka UFEU-a mora ocjenjivati ne samo u odnosu na svoju formulaciju već i na kontekst i na sva pravna pravila kojima je predmetno pravno područje uređeno. To osobito vrijedi ako su države članice bile usko uključene u postupak izrade spornog akta i stoga poznaju razloge na kojima se on temelji (vidjeti presudu od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (Ribolovna kvota za sredozemnu sabljarku), C-611/17, EU:C:2019:332, t. 40. i 41. i navedenu sudsku praksu).

87 U ovom slučaju – iako je točno, kao što to tvrdi Rumunjska, da se u pobijanoj odluci ne spominje ni pravna osnova ni razlozi zbog kojih je Komisija za obračunsku godinu 2017./2018. za prvu i drugu prioritetnu os operativnog programa primijenila stopu sufinanciranja od 75 %, utvrđenu u Provedbenoj odluci iz 2015., umjesto stope sufinanciranja od 85 %, utvrđene u Provedbenoj odluci iz 2018. – ostaje činjenica da je ta država članica, s obzirom na to da je bila usko povezana s postupkom izrade odluke, znala za razloge koji su u njezinoj pozadini.

88 Naime, iz sadržaja spisa proizlazi da je na sastanku 15. siječnja 2019. (vidjeti točku 6. ove presude) i u dopisu od 17. svibnja 2019. (vidjeti točku 9. ove presude) Komisija obrazložila svoju namjeru da odbije primijeniti navedenu stopu od 85 % pozivajući se osobito na točku 8.1. vodiča Egesif, u kojoj se podsjeća na to da se stopa sufinanciranja primjenjuje na izdatke određene obračunske godine te je precizirano da je primjenjiva stopa sufinanciranja ona koja je na snazi na dan podnošenja konačnog zahtjeva za međuplaćanje.

89 Naime, s jedne strane, Rumunjska tvrdi da je Komisija na sastanku 15. siječnja 2019. navela da se smjernicama iz vodiča Egesif protivi primjena nove stope sufinanciranja koja proizlazi iz Provedbene odluke iz 2018.

90 S druge strane, u dopisu od 17. svibnja 2019. Komisija je objasnila da se, u okviru programskog razdoblja 2014. – 2020. i u skladu sa smjernicama vodiča Egesif, svaka izmjena stope financiranja primjenjuje samo na tekuće i buduće obračunske godine. Komisija je pojasnila da su tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. zahtjevi za plaćanje bili kumulativni te su sadržavali troškove nastale od početka tog programskog razdoblja, zbog čega se izmjena stope sufinanciranja mogla primijeniti na sve izdatke prijavljene tijekom navedenog programskog razdoblja. Prema Komisijinu mišljenju, to više nije bilo moguće u okviru programskog razdoblja 2014. – 2020. jer su na temelju Uredbe br. 1303/2013 zahtjevi za plaćanje kumulativni samo tijekom određene obračunske godine te bi drukčija praksa bila protivna načelu jedne obračunske godine.

91 Ne može se prihvatiti argument Rumunjske prema kojem puko upućivanje na vodič Egesif tijekom upravnog postupka ne može biti dostatno obrazloženje, s obzirom na to da se obrazloženje treba dati u pobijanoj odluci. Naime, upućivanje na navedeni vodič jest element koji je dio konteksta u kojem je pobijana odluka donesena, koji se mora uzeti u obzir kako bi se ocijenilo udovoljava li obrazloženje akta zahtjevima iz članka 296. UFEU-a, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 86. ove presude. Naime, s obzirom na to da su priopćene zainteresiranim osobama, interne smjernice koje je usvojila Komisija olakšavaju razumijevanje pobijane odluke i neizravno čine dio njezina obrazloženja.

92 Rumunjska također tvrdi da se sudska praksa koja proizlazi osobito iz presude od 14. travnja 2005., Portugal/Komisija (C-335/03, EU:C:2005:231, t. 84.), prema kojoj obrazloženje odluke treba smatrati dostatnim ako je država članica koja je njezin adresat bila izravno uključena u postupak izrade te odluke i ako je bila upoznata s Komisijinim obrazloženjem, u ovom slučaju ne primjenjuje, među ostalim, zbog „nepravodobne” i „dvosmislene” Komisijine reakcije tijekom upravnog postupka.

93 Neovisno o Komisijinu postupanju, ostaje činjenica da su rumunjska tijela, zahvaljujući svojem sudjelovanju u postupku koji je doveo do donošenja pobijane odluke, znala za razlog zbog kojeg je Komisija na prvu i drugu prioritetnu os operativnog programa primijenila stopu sufinanciranja od 75 % za obračunsku godinu 2017./2018. Tako su u svojem dopisu od 8. ožujka 2019. navedena tijela osporavala Komisijino odbijanje primjene nove stope sufinanciranja navodeći da se ono pogrešno temeljilo na smjernicama vodiča Egesif. Osim toga, Rumunjska je u tužbi ponovila tu kritiku ističući da je Komisija počinila pogrešku time što je primijenila stopu sufinanciranja od 75 %, koja je bila na snazi u trenutku podnošenja konačnog zahtjeva za međuplaćanje. Naposljetku, kao što je to istaknula Komisija, svi argumenti koje je Rumunjska iznijela u prilog ovoj tužbi, osobito u pogledu tumačenja članka 139. stavka 6. Uredbe br. 1303/2013, pokazuju da je ona mogla znati za razloge na kojima se temelji pobijana odluka i ispitati ih.

94 S obzirom na prethodno navedeno, prvi dio drugog tužbenog razloga valja odbiti kao neosnovan.

Drugi dio, koji se temelji na povredi načela dobre uprave

95 Rumunjska u biti tvrdi da je Komisija zauzimanjem „dvosmislenog” stajališta tijekom upravnog postupka koji je doveo do donošenja pobijane odluke povrijedila načelo dobre uprave.

96 Komisija osporava argumente Rumunjske.

97 Načelo dobre uprave navedeno je u članku 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i u skladu s njim svatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku. To pravo podrazumijeva, među ostalim, pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati.

98 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, pravo na saslušanje ne uključuje pravo na kontradiktornu raspravu između donositelja pobijanih akata i njihova adresata, ali jamči svakoj osobi mogućnost da na smislen i učinkovit način iznese svoje mišljenje u upravnom postupku i prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese (vidjeti u tom smislu presudu od 3. srpnja 2018., Transtec/Komisija, T-616/15, EU:T:2018:399, t. 145. i navedenu sudsku praksu).

99 U ovom slučaju, kao prvo, valja istaknuti da argument Rumunjske prema kojem ona prije donošenja pobijane odluke nije mogla znati za Komisijino mišljenje i u tom pogledu zauzeti stajalište nije činjenično utemeljen. S jedne strane, Rumunjskoj je bilo poznato Komisijino stajalište u pogledu primjenjive stope sufinanciranja, i to najkasnije od sastanka 15. siječnja 2019., kao što je to utvrđeno u točkama 87. do 90. ove presude. Stoga je nebitna okolnost da je Komisijin dopis od 17. svibnja 2019. (vidjeti točku 9. ove presude) Rumunjska zaprimila šest dana prije donošenja pobijane odluke. S druge strane, kao što je to istaknula Komisija, Rumunjska je mogla izraziti svoje stajalište u tom pogledu tijekom upravnog postupka, osobito na navedenom sastanku 15. siječnja 2019. (vidjeti točku 6. ove presude).

100 Kao drugo, Rumunjska nije potkrijepila svoj argument prema kojem je Komisija postupila diskriminatorno time što je prihvatila račune operativnog programa za obračunsku godinu 2017./2018. u propisanom roku, dok je za druge programe „odgodila prihvaćanje računa”. Naime, Rumunjska nije dokazala da je Komisija u okviru tih „drugih programa” primijenila stopu sufinanciranja koja je izmijenjena nakon podnošenja konačnog zahtjeva za međuplaćanje, ali prije prihvaćanja računa koji se odnose na određenu obračunsku godinu.

101 Iz toga slijedi da drugi dio drugog tužbenog razloga također treba odbiti kao neosnovan.

102 Dakle, kao neosnovan valja odbiti drugi tužbeni razlog i, slijedom toga, tužbu u cijelosti.

Troškovi

103 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

104 Budući da Rumunjska nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje troškova postupka, u skladu s Komisijinim zahtjevom.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (deseto prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Rumunjskoj se nalaže snošenje troškova.

Van der Woude Kornezov Buttigieg

Kowalik-Bańczyk Hesse

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 14. travnja 2021.

Potpisi