Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Zehnte erweiterte Kammer)

14. April 2021 *

„Kohäsionsfonds und EFRE – Art. 139 Abs. 6 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 – Zeitlicher Anwendungsbereich eines nach Einreichung des letzten Antrags auf Zwischenzahlung, aber vor Annahme der Rechnungslegung erhöhten Kofinanzierungssatzes – Vertrauensschutz – Begründungspflicht – Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung“

In der Rechtssache T-543/19,

Rumänien, vertreten durch E. Gane, A. Rotăreanu und M. Chicu als Bevollmächtigte,

Kläger,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch A. Armenia, S. Pardo Quintillán und L. Mantl als Bevollmächtigte,

Beklagte,

wegen einer Klage gemäß Art. 263 AEUV auf teilweise Nichtigerklärung des Beschlusses C(2019) 4027 final der Kommission vom 23. Mai 2019 über die Annahme der Rechnungslegung und die Berechnung des dem Kohäsionsfonds und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für das Geschäftsjahr 2017/2018 in Rechnung zu stellenden Betrags für das operationelle Programm CCI 2014RO16M1OP001 „Große Infrastrukturen“ unter Anwendung eines Kofinanzierungssatzes für die Prioritätsachsen 1 und 2 dieses operationellen Programms von 75 % statt 85 %

erlässt

DAS GERICHT (Zehnte erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten M. van der Woude, der Richter A. Kornezov (Berichterstatter) und E. Buttigieg, der Richterin K. Kowalik-Bańczyk und des Richters G. Hesse,

Kanzler: P. Cullen, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 18. September 2020

folgendes

* Verfahrenssprache: Rumänisch.

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits

1 Mit Durchführungsbeschluss C(2015) 4823 final vom 9. Juli 2015 (im Folgenden: Durchführungsbeschluss aus 2015), der auf der Grundlage von Art. 29 Abs. 4 und Art. 96 Abs. 10 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 320) in der geänderten Fassung angenommen wurde, genehmigte die Europäische Kommission bestimmte Teile des operationellen Programms CCI 2014RO16M1OP001 „Große Infrastrukturen“ im Hinblick auf eine Unterstützung durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Kohäsionsfonds auf der Grundlage des Ziels „Investitionen für Wachstum und Beschäftigung in Rumänien“ für den Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2020 (im Folgenden: operationelles Programm).

2 Das operationelle Programm umfasste acht Prioritätsachsen, von denen die erste die Verbesserung der Mobilität durch den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) und der U-Bahn betraf und dem Kohäsionsfonds zugeordnet war und die zweite die Entwicklung eines hochwertigen, nachhaltigen und effizienten multimodalen Transportsystems betraf und dem EFRE zugeordnet war. Art. 4 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit den Anhängen I und II des Durchführungsbeschlusses aus 2015 legte den Höchstbetrag der Unterstützung durch den Kohäsionsfonds und den EFRE für den Zeitraum des operationellen Programms fest. Art. 4 Abs. 3 in Verbindung mit Anhang II dieses Beschlusses legte den Kofinanzierungssatz für die beiden vorgenannten Prioritätsachsen auf 75 % fest und präzisierte, dass dieser Satz für die förderfähigen öffentlichen Ausgaben gelten sollte.

3 Am 6. Juli 2018 übermittelten die rumänischen Behörden der Kommission gemäß Art. 135 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1303/2013 den letzten das operationelle Programm betreffenden Antrag auf Zwischenzahlung für das Geschäftsjahr 2017/2018.

4 Am 9. Oktober 2018 stellten die rumänischen Behörden einen Antrag auf Änderung des operationellen Programms, dem ein revidiertes operationelles Programm beigefügt war.

5 Mit dem auf der Grundlage von Art. 96 Abs. 10 der Verordnung Nr. 1303/2013 erlassenen Durchführungsbeschluss C(2018) 8890 final vom 12. Dezember 2018 (im Folgenden: Durchführungsbeschluss aus 2018) änderte die Kommission mehrere Elemente des Durchführungsbeschlusses aus 2015. Insbesondere änderte sie Anhang II dieses Beschlusses dahin, dass der Kofinanzierungssatz für die Prioritätsachsen 1 und 2 des operationellen Programms auf 85 % angehoben wurde.

6 Am 15. Januar 2019 beantragten die rumänischen Behörden bei einer Besprechung mit der Kommission, für das Geschäftsjahr 2017/2018 den Kofinanzierungssatz von 85 % für die erste und die zweite Prioritätsachse des operationellen Programms, wie er im Durchführungsbeschluss aus 2018 festgelegt worden war, anstelle des im Durchführungsbeschluss aus 2015 festgelegten Kofinanzierungssatzes von 75 % anzuwenden. Als Antwort auf diesen Antrag wies die Kommission darauf hin, dass die Leitlinien im Dokument „Leitfaden für die Mitgliedstaaten zur Erstellung, Prüfung und Annahme der Rechnungslegung“ in der von der Kommission am 3. Dezember 2018 erstellten Fassung (im Folgenden: EGESIF-Leitfaden) der Anwendung des im Durchführungsbeschluss aus 2018 festgelegten Kofinanzierungssatzes von 85 % für das vorgenannte Geschäftsjahr entgegenstünden.

7 Am 15. Februar 2019 übermittelten die rumänischen Behörden der Kommission gemäß Art. 138 Buchst. a der Verordnung Nr. 1303/2013 die Rechnungslegung des operationellen Programms für das Geschäftsjahr 2017/2018. Am 1. März 2019 übermittelten die rumänischen Behörden der Kommission auf deren Ersuchen um zusätzliche Informationen eine revidierte Fassung dieser Rechnungslegung.

8 Mit Schreiben vom 8. März und 13. Mai 2019 beantragten die rumänischen Behörden bei der Kommission erneut, für das Geschäftsjahr 2017/2018 den Kofinanzierungssatz von 85 % für die erste und die zweite Prioritätsachse des operationellen Programms anzuwenden.

9 Mit Schreiben vom 17. Mai 2019 bestätigte die Kommission den rumänischen Behörden, dass der Kofinanzierungssatz von 85 % für die erste und die zweite Prioritätsachse des operationellen Programms für das Geschäftsjahr 2017/2018 nicht anwendbar sei. Insbesondere erläuterte sie, dass im Rahmen des Programmplanungszeitraums 2014-2020 und im Einklang mit den Leitlinien des EGESIF-Leitfadens jede Änderung eines Kofinanzierungssatzes nach dem Grundsatz der Jährlichkeit der Rechnungslegung nur für das laufende und die künftigen Geschäftsjahre gelte.

10 Mit Beschluss C(2019) 4027 final vom 23. Mai 2019, der Rumänien am 24. Mai 2019 bekannt gegeben wurde, nahm die Kommission zum einen gemäß Art. 139 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1303/2013 die Rechnungslegung des operationellen Programms für das Geschäftsjahr 2017/2018 an und berechnete zum anderen gemäß Art. 139 Abs. 6 dieser Verordnung anhand der angenommenen Rechnungslegung den dem Kohäsionsfonds und dem EFRE für dieses Geschäftsjahr in Rechnung zu stellenden Betrag (im Folgenden: angefochtener Beschluss). Aus dem Anhang dieses Beschlusses geht hervor, dass die Kommission bei der Berechnung dieses Betrags für die erste und die zweite Prioritätsachse des operationellen Programms den Kofinanzierungssatz von 75 % anwandte, wie er im Durchführungsbeschluss aus 2015 festgelegt worden war.

Verfahren und Anträge der Parteien

11 Mit Klageschrift, die am 30. Juli 2019 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat Rumänien die vorliegende Klage erhoben.

12 Am 18. Oktober 2019 hat die Kommission ihre Klagebeantwortung bei der Kanzlei des Gerichts eingereicht.

13 Die Erwiderung ist am 6. Dezember 2019 bei der Kanzlei des Gerichts eingereicht worden. Die Gegenerwiderung ist am 21. Januar 2020 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen.

14 Am 13. Mai 2020 hat der Präsident des Gerichts die vorliegende Rechtssache gemäß Art. 27 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts einem neuen Berichterstatter zugewiesen.

15 Mit Schreiben der Kanzlei vom 10. Juni 2020 hat das Gericht im Rahmen prozessleitender Maßnahmen nach Art. 89 der Verfahrensordnung schriftliche Fragen an die Parteien gerichtet, die diese fristgerecht beantwortet haben.

16 In der Sitzung vom 18. September 2020 haben die Parteien mündlich verhandelt und mündliche Fragen des Gerichts beantwortet.

17 Rumänien beantragt im Wesentlichen,

– den angefochtenen Beschluss teilweise für nichtig zu erklären, soweit die Kommission für die erste und die zweite Prioritätsachse des operationellen Programms einen Kofinanzierungssatz von 75 % und nicht von 85 % angewandt hat,

– der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

18 Die Kommission beantragt,

– die Klage abzuweisen,

– Rumänien die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

19 Zur Stützung der Klage macht Rumänien zwei Klagegründe geltend, mit denen erstens ein Verstoß gegen Art. 120 Abs. 3 und Art. 139 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1303/2013 sowie gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes und zweitens ein Verstoß gegen die Begründungspflicht nach Art. 296 Abs. 2 AEUV und gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung gerügt wird.

Erster Klagegrund: Verstoß gegen Art. 120 Abs. 3 und Art. 139 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1303/2013 sowie gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes

20 Der erste Klagegrund besteht aus zwei Teilen, wobei mit dem ersten ein Verstoß gegen Art. 120 Abs. 3 und Art. 139 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1303/2013 und mit dem zweiten ein Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes gerügt wird.

Erster Teil: Verstoß gegen Art. 120 Abs. 3 und Art. 139 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1303/2013

21 Rumänien macht im Wesentlichen geltend, die Anwendung des Kofinanzierungssatzes von 75 % für die erste und die zweite Prioritätsachse des operationellen Programms, wie er im Durchführungsbeschluss aus 2015 festgelegt worden sei, anstelle des im Durchführungsbeschluss aus 2018 festgelegten Kofinanzierungssatzes von 85 % verstoße gegen Art. 120 Abs. 3 und Art. 139 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1303/2013. Nach Auffassung dieses Mitgliedstaats ist der Kofinanzierungssatz, der gemäß Art. 139 Abs. 6 Buchst. a der Verordnung Nr. 1303/2013 für die Berechnung des dem Kohäsionsfonds und dem EFRE für ein bestimmtes Geschäftsjahr in Rechnung zu stellenden Betrags gilt, derjenige, der zum Zeitpunkt der Annahme der Rechnungslegung für dieses Geschäftsjahr durch die Kommission gilt, und nicht derjenige, der zu dem Zeitpunkt galt, zu dem der betreffende Mitgliedstaat den letzten diesem Geschäftsjahr entsprechenden Antrag auf Zwischenzahlung eingereicht hat, wie die Kommission im angefochtenen Beschluss angenommen hat. Da im vorliegenden Fall die Rechnungslegung des operationellen Programms für das Geschäftsjahr 2017/2018 am 23. Mai 2019 angenommen worden sei, hätte für die erste und die zweite Prioritätsachse des operationellen Programms folglich der Kofinanzierungssatz von 85 % angewandt werden müssen, weil dieser Satz am 12. Dezember 2018 durch den Durchführungsbeschluss aus 2018 eingeführt worden sei.

22 Die Kommission tritt dem Vorbringen Rumäniens entgegen.

23 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der ursprünglich durch einen Beschluss der Kommission über die Genehmigung eines operationellen Programms festgesetzte Kofinanzierungssatz später gemäß Art. 30 Abs. 1 und 2 und Art. 96 Abs. 10 der Verordnung Nr. 1303/2013 geändert werden kann. Im vorliegenden Fall wurde der Kofinanzierungssatz für die erste und die zweite Prioritätsachse des operationellen Programms gemäß diesen Bestimmungen durch den Durchführungsbeschluss aus 2018 von 75 % auf 85 % angehoben.

24 Außerdem ist festzustellen, dass die Verordnung Nr. 1303/2013 keine spezifische Bestimmung über die zeitliche Anwendung einer Änderung des Kofinanzierungssatzes enthält.

25 Insbesondere sieht Art. 139 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1303/2013, auf dessen Grundlage der angefochtene Beschluss erlassen wurde, lediglich vor, dass der Kofinanzierungssatz für jede Priorität auf die in der Rechnungslegung ausgewiesenen Beträge im Sinne von Art. 137 Abs. 1 Buchst. a dieser Verordnung angewandt wird, ohne festzulegen, welcher Kofinanzierungssatz anzuwenden ist, wenn dieser Satz nach Einreichung des letzten Antrags auf Zwischenzahlung, aber vor Annahme der Rechnungslegung für ein bestimmtes Geschäftsjahr geändert wurde.

26 Ebenso wenig geht aus dem Durchführungsbeschluss aus 2018 hervor, ob die Änderung des Kofinanzierungssatzes für die erste und die zweite Prioritätsachse des operationellen Programms für das Geschäftsjahr 2017/2018 galt oder nur für das zum Zeitpunkt des Erlasses dieses Beschlusses laufende und die nachfolgenden Geschäftsjahre.

27 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass Art. 2 Nr. 29 der Verordnung Nr. 1303/2013 ein „Geschäftsjahr“ – insbesondere für die Zwecke von Teil Drei und Teil Vier dieser Verordnung – als den Zeitraum vom 1. Juli eines Jahres bis zum 30. Juni des darauffolgenden Jahres definiert. Im vorliegenden Fall lief das Geschäftsjahr vom 1. Juli 2017 bis zum 30. Juni 2018 und war daher zum Zeitpunkt des Erlasses des Durchführungsbeschlusses aus 2018 bereits beendet.

28 Unter diesen Umständen sind zur Bestimmung, welcher Kofinanzierungssatz im Sinne von Art. 139 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1303/2013 im Fall einer Änderung dieses Satzes nach Einreichung des letzten Antrags auf Zwischenzahlung, aber vor Annahme der Rechnungslegung anzuwenden ist, der Wortlaut dieser Bestimmung, ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Januar 2020, Ursa Major Services, C-814/18, EU:C:2020:27, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

29 Was als Erstes den Wortlaut von Art. 139 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1303/2013 betrifft, lautet dieser wie folgt:

„Die Kommission berechnet anhand der angenommenen Rechnungslegung den [dem EFRE, dem Europäischen Sozialfonds, dem Kohäsionsfonds] und dem [Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF)] für das Geschäftsjahr in Rechnung zu stellenden Betrag und die daraus folgenden Anpassungen der Zahlungen an den Mitgliedstaat. Dabei berücksichtigt die Kommission

a) die in Artikel 137 Absatz 1 Buchstabe a genannten Beträge, auf die der Kofinanzierungssatz der jeweiligen Priorität anzuwenden ist;

b) den Gesamtbetrag der von der Kommission im Geschäftsjahr getätigten Zahlungen, der sich zusammensetzt aus
   i) dem Betrag der von der Kommission gemäß Artikel 130 Absatz 1 und Artikel 24 vorgenommenen Zwischenzahlungen und
   ii) dem Betrag des gemäß Artikel 134 Absatz 2 gezahlten jährlichen Vorschusses.“

30 Wie oben in Rn. 25 ausgeführt, enthält Art. 139 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1303/2013 keine näheren Angaben zur zeitlichen Anwendung einer Änderung des Kofinanzierungssatzes, die nach dem letzten Antrag auf Zwischenzahlung für ein Geschäftsjahr, aber vor der Annahme der Rechnungslegung dieses Geschäftsjahres erfolgt. Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung geht jedoch hervor, dass die Kommission den dem Kohäsionsfonds und dem EFRE in Rechnung zu stellenden Betrag „für das [betreffende] Geschäftsjahr“ berechnet. Außerdem hängen die von der Kommission im Rahmen dieser Berechnung zu berücksichtigenden Gesichtspunkte, die im ersten Teil von Buchst. a und Buchst. b dieser Bestimmung genannt werden, ebenfalls mit dem Geschäftsjahr zusammen, auf das sich die angenommene Rechnungslegung bezieht.

31 Zum einen berücksichtigt die Kommission nämlich nach Art. 139 Abs. 6 Buchst. a der Verordnung Nr. 1303/2013 die „in Artikel 137 Absatz 1 Buchstabe a [dieser Verordnung] genannten Beträge“. Die letztgenannte Bestimmung definiert diese Beträge insbesondere als „den Gesamtbetrag der förderfähigen Ausgaben, die in den Rechnungsführungssystemen der Bescheinigungsbehörde verbucht wurden und in den der Kommission in Übereinstimmung mit Artikel 131 und Artikel 135 Absatz 2 bis zum 31. Juli nach Abschluss des Geschäftsjahres vorgelegten [Zwischen-]Zahlungsanträgen enthalten sind“.

32 Zum anderen berücksichtigt die Kommission nach Art. 139 Abs. 6 Buchst. b der Verordnung Nr. 1303/2013 „den Gesamtbetrag der von [ihr] im Geschäftsjahr getätigten Zahlungen“, einschließlich u. a. des „Betrag[s] der von der Kommission gemäß Artikel 130 Absatz 1 und Artikel 24 [dieser Verordnung] vorgenommenen Zwischenzahlungen“.

33 Somit weist der Wortlaut von Art. 139 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1303/2013 darauf hin, dass sich die Faktoren, die bei der Berechnung des dem Kohäsionsfonds und dem EFRE in Rechnung zu stellenden Betrags zu berücksichtigen sind, auf das betreffende Geschäftsjahr beziehen.

34 Was als Zweites den Kontext betrifft, in den sich Art. 139 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1303/2013 einfügt, ist erstens festzustellen, dass eine der wichtigsten Änderungen, die mit dieser Verordnung eingeführt wurden, in der Schaffung eines neuen Systems der geteilten Verwaltung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds besteht, das auf dem Grundsatz der Jährlichkeit der Rechnungslegung beruht. Dieser Grundsatz kommt darin zum Ausdruck, dass es einen jährlichen Zyklus für die Erklärung und die Kontrolle der Ausgaben gibt, dessen einziger Bezugszeitraum das Geschäftsjahr ist. Im Gegensatz dazu war der Bezugszeitraum nach der zuvor geltenden Verordnung, d. h. der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. 2006, L 210, S. 25), die für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 galt, der mehrjährige Zeitraum von sieben Jahren.

35 Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass die in der Verordnung Nr. 1303/2013 vorgesehenen Verfahren, die sowohl die Finanzverwaltung der vom Kohäsionsfonds und vom EFRE getragenen Ausgaben (vgl. Teil Zwei Titel IX Kapitel I und Teil Vier Titel II Kapitel I dieser Verordnung) als auch die Erstellung, Prüfung und Annahme der Rechnungslegung (vgl. Teil Zwei Titel IX Kapitel II und Teil Vier Titel II Kapitel II dieser Verordnung) betreffen, im Einklang mit dem Grundsatz der Jährlichkeit der Rechnungslegung auf dem Konzept des Geschäftsjahres beruhen.

36 Was drittens das Verfahren der Finanzverwaltung der vom Kohäsionsfonds und vom EFRE getragenen Ausgaben betrifft, sieht Art. 135 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1303/2013 daher vor, dass die Bescheinigungsbehörde des betreffenden Mitgliedstaats gemäß Art. 131 Abs. 1 dieser Verordnung Anträge auf Zwischenzahlung vorlegen kann, die sich auf die „während des Geschäftsjahres“ in ihrem Rechnungsführungssystem verbuchten Beträge beziehen. Nach Art. 135 Abs. 2 dieser Verordnung kann diese Bescheinigungsbehörde den letzten Antrag auf Zwischenzahlung „für das vergangene Geschäftsjahr bis zum 31. Juli“ vorlegen, auf jeden Fall aber, „bevor der erste Antrag auf Zwischenzahlung für das nächste Geschäftsjahr vorgelegt wird“.

37 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der letzte Antrag auf Zwischenzahlung, den der betreffende Mitgliedstaat der Kommission für ein bestimmtes Geschäftsjahr vorlegt, nach dem Ende dieses Geschäftsjahres gestellt wird und nach Art. 139 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1303/2013 die Grundlage für die Rechnungslegung und für die Berechnung des dem Kohäsionsfonds und dem EFRE in Rechnung zu stellenden Betrags darstellt. Der letzte Antrag auf Zwischenzahlung bildet nämlich die Grundlage für die Bestimmung sowohl der förderfähigen Ausgaben, die von der Kommission nach Art. 139 Abs. 6 Buchst. a dieser Verordnung berücksichtigt werden, als auch des Gesamtbetrags der Zwischenzahlungen, den die Kommission nach Art. 139 Abs. 6 Buchst. b dieser Verordnung berücksichtigt.

38 So verweist zum einen Art. 139 Abs. 6 Buchst. a der Verordnung Nr. 1303/2013 auf deren Art. 137 Abs. 1 Buchst. a, der wiederum auf deren Art. 131 und Art. 135 Abs. 2 verweist. Wie die Kommission ausführt, geht aus Art. 131 Abs. 1 dieser Verordnung hervor, dass der letzte Antrag auf Zwischenzahlung den Gesamtbetrag der kumulierten förderfähigen Ausgaben festschreibt, die während des betreffenden Geschäftsjahres im Rechnungsführungssystem der Bescheinigungsbehörde verbucht und im Rahmen dieses Geschäftsjahres zur Erstattung vorgelegt wurden. Mit diesem Antrag wird die Meldung der förderfähigen Ausgaben für das betreffende Geschäftsjahr abgeschlossen, weil der betreffende Mitgliedstaat nach deren Einreichung keine für dieses Geschäftsjahr erstattungsfähigen Ausgaben mehr vorlegen kann. Art. 135 Abs. 2 dieser Verordnung nennt seinerseits die Frist für die Vorlage des letzten Antrags auf Zwischenzahlung, nämlich bis zum 31. Juli nach dem Ende des vorangegangenen Geschäftsjahres.

39 Aus Art. 139 Abs. 6 Buchst. a in Verbindung mit Art. 137 Abs. 1 Buchst. a und Art. 135 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1303/2013, die in dieser Reihenfolge aufeinander verweisen, ergibt sich somit, dass es sich bei den förderfähigen Ausgaben, die die Kommission bei der Berechnung des dem Kohäsionsfonds und dem EFRE in Rechnung zu stellenden Betrags berücksichtigt, um diejenigen handelt, die während des betreffenden Geschäftsjahres im Rechnungsführungssystem der Bescheinigungsbehörde verbucht und im letzten Antrag auf Zwischenzahlung vorgelegt wurden. Die förderfähigen Ausgaben und der Kofinanzierungssatz, der für diese Ausgaben gilt, sind jedoch zwei untrennbar miteinander verbundene Faktoren, auf deren Grundlage der dem Kohäsionsfonds und dem EFRE in Rechnung zu stellende Betrag berechnet wird. Da somit sämtliche förderfähigen Ausgaben für ein bestimmtes Geschäftsjahr zum Zeitpunkt des letzten Antrags auf Zwischenzahlung für dieses Geschäftsjahr festgeschrieben werden, dürfte es mit der Systematik der Verordnung Nr. 1303/2013 im Einklang stehen, dass die Bestimmung des auf diese Ausgaben anwendbaren Kofinanzierungssatzes derselben Logik folgt, so dass dieser Satz derjenige ist, der spätestens zum Zeitpunkt der Vorlage des letzten Antrags auf Zwischenzahlung galt.

40 Zum anderen berücksichtigt die Kommission nach Art. 139 Abs. 6 Buchst. b der Verordnung Nr. 1303/2013 bei der Berechnung des dem Kohäsionsfonds und dem EFRE in Rechnung zu stellenden Betrags auch den Gesamtbetrag der von ihr „im Geschäftsjahr“ getätigten Zahlungen, der u. a. den Gesamtbetrag der von ihr nach Art. 130 Abs. 1 dieser Verordnung geleisteten Zwischenzahlungen umfasst. Nach der letztgenannten Bestimmung erstattet die Kommission in Form von Zwischenzahlungen 90 % des Betrags, der sich aus der Anwendung des in dem Beschluss zur Annahme des operationellen Programms für die jeweilige Priorität festgelegten Kofinanzierungssatzes auf die im Zahlungsantrag angegebenen förderfähigen Ausgaben für diese Priorität ergibt.

41 Diese Bestimmung bestätigt somit den inneren Zusammenhang zwischen den in den Anträgen auf Zwischenzahlungen enthaltenen förderfähigen Ausgaben und dem auf sie anwendbaren Kofinanzierungssatz. Insbesondere ist unstreitig, dass jeder dieser Zahlungsanträge den Gesamtbetrag der kumulierten förderfähigen Ausgaben berücksichtigt, die bis zu diesem Antrag im Rechnungsführungssystem der Bescheinigungsbehörde verbucht wurden, und dass die auf den betreffenden Antrag zu leistende Zwischenzahlung der Differenz zwischen dem Gesamtbetrag der bis zu diesem Antrag im Rechnungsführungssystem verbuchten förderfähigen Ausgaben einerseits, für den der zu diesem Zeitpunkt geltende Kofinanzierungssatz gilt, und den bereits geleisteten Zwischenzahlungen andererseits entspricht. Dies bedeutet – was Rumänien nicht bestreitet –, dass eine etwaige Änderung des Kofinanzierungssatzes, die bis zum Zeitpunkt der Einreichung des letzten Antrags auf Zwischenzahlung für ein Geschäftsjahr eingetreten ist, für dieses Geschäftsjahr berücksichtigt wird und für alle in diesem Geschäftsjahr getätigten förderfähigen Ausgaben gilt. Somit konsolidiert der letzte Antrag auf Zwischenzahlung sowohl den Gesamtbetrag der kumulierten förderfähigen Ausgaben für das betreffende Geschäftsjahr als auch den für alle diese Ausgaben geltenden Kofinanzierungssatz.

42 Was viertens das Verfahren der Erstellung, Prüfung und Annahme der Rechnungslegung betrifft, heißt es im 118. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1303/2013, dass im Rahmen des Programmplanungszeitraums 2014-2020 die Jahresabschlüsse der operationellen Programme „jährlich“ überprüft und angenommen werden.

43 Zu diesem Zweck muss der betreffende Mitgliedstaat der Kommission zunächst gemäß Art. 138 der Verordnung Nr. 1303/2013 in Verbindung mit Art. 63 Abs. 5 und 7 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. 2018, L 193, S. 1) die Rechnungslegung eines operationellen Programms für ein bestimmtes Geschäftsjahr spätestens am 15. Februar des Folgejahres vorlegen.

44 Die vom betreffenden Mitgliedstaat vorgelegte Rechnungslegung muss die in Art. 137 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1303/2013 aufgeführten Angaben enthalten, die sich auf das betreffende Geschäftsjahr beziehen. Nach dieser Bestimmung „deckt“ diese Rechnungslegung, die der Kommission für jedes operationelle Programm vorgelegt wird, nämlich „das gesamte Geschäftsjahr ab“ und enthält für jede Priorität und, sofern zutreffend, für jeden Fonds und für jede Regionenkategorie u. a. den Gesamtbetrag der förderfähigen Ausgaben, die in den Rechnungsführungssystemen der Bescheinigungsbehörde verbucht wurden und in den der Kommission in Übereinstimmung mit Art. 131 und Art. 135 Abs. 2 dieser Verordnung „bis zum 31. Juli nach Abschluss des Geschäftsjahres“ vorgelegten Zahlungsanträgen enthalten sind.

45 Außerdem ist die Rechnungslegung zusammen mit einer Liste zusätzlicher, in Art. 138 der Verordnung Nr. 1303/2013 aufgeführter Unterlagen, die sich ebenfalls auf das vorangegangene Geschäftsjahr beziehen, bei der Kommission einzureichen.

46 In einem zweiten Schritt muss die Kommission gemäß Art. 139 Abs. 1 und 3 in Verbindung mit Art. 84 der Verordnung Nr. 1303/2013 die vom betreffenden Mitgliedstaat eingereichten Unterlagen prüfen und die von ihm vorgelegte Rechnungslegung annehmen, wenn sie „bis zum 31. Mai des auf das Ende des Abrechnungszeitraums folgenden Jahres“ ermitteln kann, ob die Rechnungslegung vollständig, genau und sachlich richtig ist.

47 Anhand der so angenommenen Rechnungslegung berechnet die Kommission gemäß Art. 139 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1303/2013 den dem Kohäsionsfonds und dem EFRE „für das Geschäftsjahr“ in Rechnung zu stellenden Betrag und die daraus folgenden Anpassungen der Zahlungen an den Mitgliedstaat.

48 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Systematik der Verordnung Nr. 1303/2013 und damit der Regelungskontext, in den sich ihr Art. 139 Abs. 6 einfügt, auf dem Grundsatz der Jährlichkeit der Rechnungsführung beruht, und zwar sowohl in Bezug auf die Finanzverwaltung der vom Kohäsionsfonds und vom EFRE getragenen Ausgaben als auch in Bezug auf die Erstellung, Prüfung und Annahme der Rechnungslegung, wobei dem letzten ein Geschäftsjahr betreffenden Antrag auf Zwischenzahlung insoweit besondere Bedeutung zukommt, als er den Gesamtbetrag der kumulierten förderfähigen Ausgaben für dieses Geschäftsjahr festschreibt, auf den der zu diesem Zeitpunkt geltende Kofinanzierungssatz angewendet werden muss.

49 Was als Drittes die mit der Verordnung Nr. 1303/2013 verfolgten Ziele betrifft, geht aus ihrem 10. Erwägungsgrund hervor, dass diese Verordnung gemäß Art. 317 AEUV und im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung insbesondere bezweckt, die Bedingungen festzulegen, unter denen die Kommission ihre Befugnisse beim Vollzug des Haushalts der Europäischen Union wahrnimmt, und die Befugnisse für die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten klarzustellen. Diese Bedingungen

müssen der Kommission ermöglichen, sich zu vergewissern, dass die Mitgliedstaaten die Mittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in rechtmäßiger und ordnungsgemäßer Weise sowie im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung im Sinne der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. 2012, L 298, S. 1) verwenden, wobei darauf hinzuweisen ist, dass diese Verordnung Nr. 966/2012 aufgehoben und durch die Verordnung 2018/1046 ersetzt worden ist.

50 Der Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verlangt u. a., dass die Mitgliedstaaten die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds im Einklang mit den Grundsätzen und rechtlichen Anforderungen verwenden, die der sektorbezogenen Regelung des Unionsrechts zugrunde liegen. Im vorliegenden Fall handelt es sich bei dem Grundsatz der Jährlichkeit der Rechnungslegung, wie oben in Rn. 48 ausgeführt, um eines der Leitprinzipien, die die Systematik der Verordnung Nr. 1303/2013 selbst bilden. Der Unionsgesetzgeber war somit der Auffassung, dass die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds auf der Grundlage der Verpflichtung der Mitgliedstaaten und der Kommission, die Rechnungslegung der operationellen Programme auf jährlicher Basis einzureichen bzw. anzunehmen, besser gewährleistet wäre. Auf die in einem Geschäftsjahr getätigten und im Rechnungsführungssystem verbuchten Ausgaben einen Kofinanzierungssatz anzuwenden, der nach dem letzten Antrag auf Zwischenzahlung festgesetzt wurde und somit weder im betreffenden Geschäftsjahr noch im Zeitpunkt des letzten Antrags auf Zwischenzahlung galt, liefe letztlich darauf hinaus, den Grundsatz der Jährlichkeit der Rechnungslegung zu missachten.

51 Folglich ergibt sich aus einer wörtlichen, systematischen und teleologischen Auslegung der Verordnung Nr. 1303/2013, dass der Kofinanzierungssatz, der gemäß Art. 139 Abs. 6 Buchst. a dieser Verordnung für die Berechnung des dem Kohäsionsfonds und dem EFRE für ein bestimmtes Geschäftsjahr in Rechnung zu stellenden Betrags gilt, derjenige ist, der zum Zeitpunkt der Einreichung des letzten Antrags auf Zwischenzahlung für das betreffende Geschäftsjahr durch den betreffenden Mitgliedstaat galt.

52 Diese Schlussfolgerung wird durch das Vorbringen Rumäniens zur Stützung der These, dass der anwendbare Kofinanzierungssatz im Sinne von Art. 139 Abs. 6 Buchst. a der Verordnung Nr. 1303/2013 derjenige sei, der zum Zeitpunkt der Annahme der Rechnungslegung gelte, nicht entkräftet.

53 Erstens kann Rumänien sich nicht darauf berufen, dass der dem Kohäsionsfonds und dem EFRE in Rechnung zu stellende Betrag nach Art. 139 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1303/2013 „anhand der angenommenen Rechnungslegung“ berechnet wird.

54 In Ermangelung einer Klarstellung in Art. 139 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1303/2013, welcher Kofinanzierungssatz anwendbar ist, wenn dieser nach Einreichung des letzten Antrags auf Zwischenzahlung, aber vor der Annahme der Rechnungslegung für ein bestimmtes Geschäftsjahr geändert wird, bedeutet der Umstand, dass der dem Kohäsionsfonds und dem EFRE in Rechnung zu stellende Betrag erst nach der Annahme der Rechnungslegung berechnet wird, nämlich nicht, dass der zum Zeitpunkt dieser Annahme geltende Satz anzuwenden wäre.

55 Zweitens ist das Vorbringen Rumäniens, wonach der Zeitpunkt der Einreichung des letzten Antrags auf Zwischenzahlung einen „zufälligen“ Stichtag darstelle, aus den oben in den Rn. 37 bis 40 dargelegten Gründen zurückzuweisen.

56 Allerdings weist Rumänien zu Recht darauf hin, dass zwischen dem Ende eines Geschäftsjahres (30. Juni eines Jahres) und dem Tag der Einreichung des letzten Antrags auf Zwischenzahlung (spätestens am 31. Juli desselben Jahres) eine Zeitspanne von bis zu einem Monat liegt. Diese

Zeitspanne bedeutet jedoch nicht, dass es mit dem Grundsatz der jährlichen Rechnungsführung unvereinbar wäre, zur Bestimmung des anwendbaren Kofinanzierungssatzes auf das Datum der Einreichung des letzten Antrags auf Zwischenzahlung abzustellen. Diese auf höchstens einen Monat begrenzte Zeitspanne ist nämlich mit administrativen und technischen Zwängen zu erklären, weil auf der Hand liegt, dass die Bescheinigungsbehörden nach Ablauf eines Geschäftsjahres eine gewisse Zeit benötigen, um die letzten dieses Geschäftsjahr betreffenden Daten zu sammeln, zu prüfen und diesen Antrag vorzubereiten. Zu diesem Zweck hat der Unionsgesetzgeber es für erforderlich gehalten, diesen Behörden einen zusätzlichen Monat zu gewähren, um nach dem Ende des Geschäftsjahres den letzten Antrag auf Zwischenzahlung einzureichen.

57 Drittens macht Rumänien geltend, dass sich die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1303/2013 über den letzten Antrag auf Zwischenzahlung einerseits und Art. 139 dieser Verordnung andererseits in unterschiedlichen Kapiteln dieser Verordnung befänden und unterschiedliche Ziele verfolgten, weil Erstere zu einem vorläufigen Zwischenabschnitt des Verfahrens gehörten, während die letztgenannte Bestimmung einen endgültigen, mit Verfahrensgarantien versehenen Abschnitt betreffe. Daher blieben die ein bestimmtes Geschäftsjahr betreffenden Verfahren bis zur Annahme der Rechnungslegung und bis zur Berechnung des dem Kohäsionsfonds und dem EFRE in Rechnung zu stellenden Betrags offen.

58 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass das Verfahren zur Erstellung, Prüfung und Annahme der Rechnungslegung für ein bestimmtes Geschäftsjahr, wie Rumänien zu Recht hervorhebt, für die Berechnung des dem Kohäsionsfonds und dem EFRE in Rechnung zu stellenden Betrags von größter Bedeutung ist. Dieses Verfahren ermöglicht es der Kommission nämlich, die Vollständigkeit, Genauigkeit und Richtigkeit der vom betreffenden Mitgliedstaat vorgelegten Rechnungslegung zu überprüfen. Erst nach der Annahme der Rechnungslegung rechnet die Kommission daher auch gemäß Art. 139 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1303/2013 die entsprechenden jährlichen Vorschüsse ab und zahlt etwaige zusätzliche Beträge aus.

59 Der in Rede stehende Verfahrensabschnitt dient jedoch, so wichtig er auch sein mag, lediglich der nachträglichen Überprüfung der Ausgaben, die der betreffende Mitgliedstaat in seinen Anträgen auf Zwischenzahlungen für ein Geschäftsjahr angegeben hat. In diesem Verfahrensabschnitt können die Kommission und der betreffende Mitgliedstaat der anzunehmenden Rechnungslegung nämlich in der Regel keine Posten hinzufügen, die nach Abschluss des betreffenden Geschäftsjahres angefallen sind. Es handelt sich somit um einen Verfahrensabschnitt der Überprüfung der Daten, die sich auf den Zeitraum des betreffenden Geschäftsjahres beziehen und in den letzten Antrag auf Zwischenzahlung aufgenommen wurden. Dieser Abschnitt ist daher formaler Natur und kann somit grundsätzlich nicht zur Verbuchung von Ausgaben führen, die außerhalb des betreffenden Geschäftsjahres getätigt wurden.

60 Aus diesem Grund weisen im Übrigen, wie oben in Rn. 39 ausgeführt, Art. 139 Abs. 6 Buchst. a in Verbindung mit Art. 137 Abs. 1 Buchst. a und Art. 135 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1303/2013, die in dieser Reihenfolge aufeinander verweisen, darauf hin, dass die förderfähigen Ausgaben, die die Kommission bei der Berechnung des dem Kohäsionsfonds und dem EFRE in Rechnung zu stellenden Betrags berücksichtigt, diejenigen sind, die während des betreffenden Geschäftsjahres im Rechnungsführungssystem der Bescheinigungsbehörde verbucht und im letzten Antrag auf Zwischenzahlung vorgelegt wurden Der für diese Ausgaben geltende Kofinanzierungssatz sollte daher in Ermangelung anderweitiger Vorgaben des Unionsgesetzgebers derselben Logik folgen.

61 Dieses Ergebnis steht zudem im Einklang mit dem Verbot der Rückwirkung von Rechtsakten. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass materiell-rechtliche Vorschriften nach ständiger Rechtsprechung gewöhnlich so ausgelegt werden, dass sie für vor ihrem Inkrafttreten entstandene Sachverhalte nur gelten, soweit aus ihrem Wortlaut, ihrer Zielsetzung oder ihrem Aufbau eindeutig hervorgeht, dass ihnen eine solche Wirkung beizumessen ist (vgl. Urteil vom 7. November 2018, O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, Rn. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung).

62 Daher ist eine neue Rechtsnorm ab dem Inkrafttreten des Rechtsakts anwendbar, mit dem sie eingeführt wird, und gilt zwar nicht für vor dessen Inkrafttreten entstandene und endgültig erworbene Rechtspositionen, findet jedoch unmittelbare Anwendung auf die künftigen Wirkungen unter dem alten Recht entstandener Rechtspositionen sowie auf neue Rechtspositionen. Etwas anderes gilt – vorbehaltlich des Verbots der Rückwirkung von Rechtsakten – nur, wenn zusammen mit der neuen Rechtsnorm besondere Vorschriften erlassen werden, die speziell die Voraussetzungen für ihre zeitliche Geltung regeln (vgl. Urteil vom 7. November 2018, O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).

63 Wie oben in den Rn. 24 bis 26 ausgeführt, enthalten im vorliegenden Fall weder der Durchführungsbeschluss aus 2018 noch die Verordnung Nr. 1303/2013 eine besondere Vorschrift, die die Voraussetzungen für die zeitliche Anwendung einer Änderung des Kofinanzierungssatzes, wie sie mit dem Durchführungsbeschluss aus 2018 eingeführt wurde, festlegt.

64 Somit ergibt sich aus der oben in Rn. 62 angeführten Rechtsprechung, dass die Regelung, die einen neuen Kofinanzierungssatz festlegt – und eine materiell-rechtliche Regelung darstellt, weil sie den dem Kohäsionsfonds und dem EFRE in Rechnung zu stellenden Betrag bestimmt –, ab dem Inkrafttreten des Rechtsakts anwendbar ist, mit dem sie eingeführt wird, d. h. ab dem Zeitpunkt des Erlasses des Durchführungsbeschlusses aus 2018 am 12. Dezember 2018, wobei klarzustellen ist, dass sie nicht auf vor diesem Zeitpunkt entstandene und endgültig erworbene Rechtspositionen anwendbar ist.

65 Zu diesem Zeitpunkt war die Rechtsposition Rumäniens hinsichtlich der im Geschäftsjahr 2017/2018 getätigten Ausgaben aber bereits im Sinne der oben in Rn. 62 angeführten Rechtsprechung endgültig erworben. Da dieses Geschäftsjahr nämlich am 30. Juni 2018 endete und der letzte Antrag auf Zwischenzahlung am 6. Juli 2018 eingereicht wurde, waren sämtliche förderfähigen Ausgaben für dieses Geschäftsjahr endgültig verbucht und zur Zahlung vorgelegt worden. Der These Rumäniens zu folgen liefe somit darauf hinaus, auf die bereits getätigten, verbuchten und zur Zahlung vorgelegten Ausgaben rückwirkend einen später angenommenen und deshalb für das folgende Geschäftsjahr geltenden Kofinanzierungssatz anzuwenden.

66 Viertens kann auch das auf Art. 137 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1303/2013 gestützte Vorbringen Rumäniens keinen Erfolg haben. Nach dieser Bestimmung kann ein Mitgliedstaat davon absehen, eine in einem Antrag auf Zwischenzahlung für ein Geschäftsjahr ausgewiesene Ausgabe in der Rechnungslegung dieses Geschäftsjahres auszuweisen, wenn ein Verfahren zur Bewertung ihrer Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit läuft. In einem solchen Fall kann nach dieser Bestimmung die gesamte Ausgabe oder ein Teil davon, sofern als recht- und ordnungsmäßig befunden, in einen Antrag auf Zwischenzahlung für ein nachfolgendes Geschäftsjahr aufgenommen werden.

67 Die Möglichkeit, eine Ausgabe, die in einem Antrag auf Zwischenzahlung enthalten war, in der Rechnungslegung nicht auszuweisen, weil ihre Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit Gegenstand einer laufenden Bewertung sind, steht im Einklang mit dem eigentlichen Zweck des Verfahrens zur Erstellung, Prüfung und Annahme der Rechnungslegung, das, wie oben in Rn. 58 ausgeführt, gerade dazu dienen soll, die Vollständigkeit, Genauigkeit und Richtigkeit der Ausgaben zu überprüfen, die der betreffende Mitgliedstaat in seine Anträge auf Zwischenzahlung einbezogen hat. Die für die Bescheinigungsbehörde ausnahmsweise bestehende Möglichkeit, eine solche Ausgabe in einen Antrag auf Zwischenzahlung für ein späteres Geschäftsjahr einzubeziehen, ermöglicht es dem Mitgliedstaat, die Erstattung dieser Ausgabe zu erwirken, sobald festgestellt worden ist, dass diese rechtmäßig und ordnungsgemäß war.

68 Diese Möglichkeit kann jedoch nicht die Schlussfolgerung in Frage stellen, dass der letzte Antrag auf Zwischenzahlung für ein Geschäftsjahr den Gesamtbetrag der kumulierten förderfähigen Ausgaben festschreibt, die während des betreffenden Geschäftsjahres im Rechnungsführungssystem der Bescheinigungsbehörde verbucht und im Rahmen dieses Geschäftsjahres, auf das Art. 139 Abs. 6

Buchst. a der Verordnung Nr. 1303/2013 verweist, zur Zahlung vorgelegt wurden. Auch wenn nämlich gemäß Art. 137 Abs. 2 dieser Verordnung eine in einem Antrag auf Zwischenzahlung für ein bestimmtes Geschäftsjahr ausgewiesene Ausgabe bei Zweifeln an ihrer Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit zunächst nicht in der Rechnungslegung dieses Geschäftsjahres ausgewiesen und anschließend in einen Antrag auf Zwischenzahlung für ein späteres Geschäftsjahr einbezogen wird, bringt der letzte Antrag auf Zwischenzahlung für dieses spätere Geschäftsjahr weiterhin den Gesamtbetrag der kumulierten förderfähigen Ausgaben zum Ausdruck, die während dieses Geschäftsjahres zur Zahlung vorgelegt wurden.

69 Aus denselben Gründen ist der Umstand, dass die Bescheinigungsbehörde gemäß Art. 135 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1303/2013 eine während eines bestimmten Geschäftsjahres in ihrem Rechnungsführungssystem verbuchte Ausgabe – sofern sie es für notwendig erachtet – nicht in einen Antrag auf Zwischenzahlung für dieses Geschäftsjahr, sondern in einen ein späteres Geschäftsjahr betreffenden Antrag auf Zwischenzahlung aufnehmen kann, ebenfalls nicht geeignet, die Schlussfolgerung in Frage zu stellen, dass der Bezugszeitpunkt für die Bestimmung des nach Art. 139 Abs. 6 Buchst. a der Verordnung Nr. 1303/2013 anwendbaren Kofinanzierungssatzes das Datum der Einreichung des letzten Antrags auf Zwischenzahlung ist.

70 Fünftens weist Rumänien zu Recht darauf hin, dass der EGESIF-Leitfaden, dessen Nr. 8.1 vorsieht, dass „[a]uf der Basis der angenommenen Rechnungslegung … unter Zugrundelegung des am Tag der Einreichung des abschließenden Antrags auf Zwischenzahlung geltenden Kofinanzierungssatzes die den Fonds … in Rechnung zu stellenden Beträge errechnet [werden]“, nicht verbindlich ist. Dieses Vorbringen geht jedoch ins Leere. Die Schlussfolgerung, dass der gemäß Art. 139 Abs. 6 Buchst. a der Verordnung Nr. 1303/2013 anwendbare Kofinanzierungssatz derjenige ist, der zum Zeitpunkt der Einreichung des letzten Antrags auf Zwischenzahlung galt, beruht nämlich auf einer wörtlichen, systematischen und teleologischen Auslegung dieser Verordnung und nicht auf den von der Kommission im Rahmen des EGESIF-Leitfadens gegebenen Hinweisen, die in der Tat weder für den Unionsrichter noch für die Mitgliedstaaten verbindlich sind.

71 Sechstens ist, soweit Rumänien auch einen Verstoß gegen Art. 120 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1303/2013 geltend macht, festzustellen, dass sich diese Bestimmung darauf beschränkt, die Obergrenzen für die Kofinanzierungssätze für operationelle Programme festzulegen, die unter das Ziel „Investitionen für Wachstum und Beschäftigung“ fallen. Es ist jedoch unstreitig, dass der im vorliegenden Fall angewandte Kofinanzierungssatz die in dieser Bestimmung vorgesehenen Obergrenzen nicht überschreitet.

72 Daher ist der erste Teil des ersten Klagegrundes als unbegründet zurückzuweisen.

Zweiter Teil: Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes

73 Rumänien macht im Wesentlichen geltend, die klaren Bestimmungen des Durchführungsbeschlusses aus 2018, mit denen der Kofinanzierungssatz für die erste und zweite Prioritätsachse des operationellen Programms ohne Unterscheidung zwischen den Geschäftsjahren auf 85 % festgelegt werde, einerseits und das Fehlen einer speziellen, den Standpunkt der Kommission unterstützenden Bestimmung in der Verordnung Nr. 1303/2013 andererseits hätten bei Rumänien berechtigte Erwartungen hinsichtlich der Anwendung des Kofinanzierungssatzes von 85 % für die genannten Prioritätsachsen des operationellen Programms im Rahmen der Berechnung des dem Kohäsionsfonds und dem EFRE in Rechnung zu stellenden Betrags für das Geschäftsjahr 2017/2018 geweckt. Folglich verstoße die im angefochtenen Beschluss vorgenommene Anwendung des im Durchführungsbeschluss aus 2015 festgelegten Kofinanzierungssatzes von 75 % für dieses Geschäftsjahr gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

74 Die Kommission tritt dem Vorbringen Rumäniens entgegen.

75 Nach ständiger Rechtsprechung ist das Recht, sich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes zu berufen, an drei Voraussetzungen gebunden. Erstens muss die Verwaltung dem Betroffenen präzise, nicht an Bedingungen geknüpfte und übereinstimmende Zusicherungen von zuständiger und zuverlässiger Seite gegeben haben. Zweitens müssen diese Zusicherungen geeignet sein, bei dem Adressaten begründete Erwartungen zu wecken. Drittens müssen die gegebenen Zusicherungen den geltenden Vorschriften entsprechen (vgl. Urteil vom 19. Dezember 2019, Probelte/Kommission, T-67/18, EU:T:2019:873, Rn. 109 und die dort angeführte Rechtsprechung).

76 Im vorliegenden Fall hat die Kommission Rumänien keine präzisen, nicht an Bedingungen geknüpften und übereinstimmenden Zusicherungen gemacht, dass der im Durchführungsbeschluss aus 2018 festgelegte Kofinanzierungssatz von 85 % für die erste und die zweite Prioritätsachse des operationellen Programms im Rahmen der Berechnung des dem Kohäsionsfonds und dem EFRE für das Geschäftsjahr 2017/2018 in Rechnung zu stellenden Betrags angewandt werde.

77 Erstens deutet nämlich im Durchführungsbeschluss aus 2018 nichts darauf hin, dass der Kofinanzierungssatz von 85 % für das Geschäftsjahr 2017/2018 angewandt würde. Wie oben in Rn. 26 ausgeführt, enthält dieser Beschluss keinen Hinweis auf die zeitliche Anwendung dieses Kofinanzierungssatzes. Dies kann keine präzise, nicht an Bedingungen geknüpfte und übereinstimmende Zusicherung der Kommission darstellen, diesen Satz für dieses Geschäftsjahr anzuwenden.

78 Zweitens kann Rumänien sich nicht auf ein berechtigtes Vertrauen in die Anwendung des Kofinanzierungssatzes von 85 % für das Geschäftsjahr 2017/2018 berufen, weil in Nr. 8.1 des EGESIF-Leitfadens klar angegeben ist, dass die dem Kohäsionsfonds und dem EFRE in Rechnung zu stellenden Beträge unter Zugrundelegung des am Tag der Einreichung des letzten Antrags auf Zwischenzahlung geltenden Kofinanzierungssatzes errechnet werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass die erste Fassung dieses Leitfadens, dessen Nr. 8.1 diese Klarstellung hinsichtlich des anwendbaren Kofinanzierungssatzes bereits enthielt, den Mitgliedstaaten ab 2016 und damit vor dem Erlass des angefochtenen Beschlusses zur Kenntnis gebracht worden war. Auch wenn dieser Leitfaden, wie oben in Rn. 70 ausgeführt, weder den Unionsrichter noch die Mitgliedstaaten bindet, gibt er jedenfalls den Standpunkt der Kommission wieder, so dass er bei der Prüfung, ob der betreffende Mitgliedstaat ein berechtigtes Vertrauen in die von ihm erwartete Vorgehensweise der Kommission hegen konnte, berücksichtigt werden kann.

79 Drittens hat die Kommission es mit Schreiben vom 17. Mai 2019 (siehe oben, Rn. 9) unter Hinweis auf Nr. 8.1 des EGESIF-Leitfadens ausdrücklich abgelehnt, für das Geschäftsjahr 2017/2018 den Kofinanzierungssatz von 85 % für die erste und die zweite Prioritätsachse des operationellen Programms anzuwenden.

80 Viertens beruft sich Rumänien auf das Urteil vom 20. Oktober 2016, Tschechische Republik/Kommission (T-141/15, nicht veröffentlicht, EU:T:2016:621, Rn. 97), in dem das Gericht ausgeführt habe, dass das Ausbleiben einer Reaktion der Kommission innerhalb einer bestimmten Frist einem Beschluss der Kommission nicht gleichkomme und keine „präzise“ Zusicherung im Sinne der Rechtsprechung darstellen könne. Nach Ansicht Rumäniens soll im Umkehrschluss aus diesem Urteil zu folgern sein, dass sich die Mitgliedstaaten auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen könnten, wenn ein Unionsorgan seinen Standpunkt in einem Rechtsakt zum Ausdruck bringe, der wie der Durchführungsbeschluss aus 2018 Rechtswirkungen erzeuge. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass, wie oben in Rn. 77 ausgeführt, im Durchführungsbeschluss aus 2018 nicht angegeben wurde, dass der Kofinanzierungssatz von 85 % für das Geschäftsjahr 2017/2018 anzuwenden sei.

81 Somit ist auch der zweite Teil des ersten Klagegrundes als unbegründet zurückzuweisen.

82 Folglich ist der erste Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

Zweiter Klagegrund: Verstoß gegen die Begründungspflicht nach Art. 296 Abs. 2 AEUV und gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung

83 Der zweite Klagegrund besteht aus zwei Teilen, wobei mit dem ersten ein Verstoß gegen die Begründungspflicht nach Art. 296 Abs. 2 AEUV und mit dem zweiten ein Verstoß gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung geltend gemacht wird.

Erster Teil: Verstoß gegen die Begründungspflicht nach Art. 296 Abs. 2 AEUV

84 Rumänien macht im Wesentlichen geltend, dass der angefochtene Beschluss nicht hinreichend begründet sei, weil er weder die Rechtsgrundlage noch die Gründe anführe, aus denen die Kommission für das Geschäftsjahr 2017/2018 den Kofinanzierungssatz von 75 % für die erste und die zweite Prioritätsachse des operationellen Programms, wie er im Durchführungsbeschluss aus 2015 festgelegt worden sei, anstelle des im Durchführungsbeschluss aus 2018 festgelegten Kofinanzierungssatzes von 85 % angewandt habe.

85 Die Kommission tritt dem Vorbringen Rumäniens entgegen.

86 Nach ständiger Rechtsprechung muss die in Art. 296 Abs. 2 AEUV vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich und rechtlich einschlägigen Aspekte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Anforderungen des Art. 296 Abs. 2 AEUV genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet. Dies gilt erst recht, wenn die Mitgliedstaaten eng am Entstehungsprozess des streitigen Rechtsakts beteiligt waren und daher wissen, auf welchen Gründen er beruht (vgl. Urteil vom 30. April 2019, Italien/Rat [Fangquoten für Schwertfisch im Mittelmeer], C-611/17, EU:C:2019:332, Rn. 40 und 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).

87 Im vorliegenden Fall trifft es zwar zu, dass der angefochtene Beschluss, wie Rumänien vorträgt, weder die Rechtsgrundlage noch die Gründe anführt, aus denen die Kommission für das Geschäftsjahr 2017/2018 den im Durchführungsbeschluss aus 2015 festgelegten Kofinanzierungssatz von 75 % für die erste und die zweite Prioritätsachse des operationellen Programms anstelle des im Durchführungsbeschluss aus 2018 festgelegten Kofinanzierungssatzes von 85 % angewandt hat, doch ändert dies nichts daran, dass dieser Mitgliedstaat, der eng in den Prozess der Vorbereitung des angefochtenen Beschlusses eingebunden war, die Gründe kannte, die ihm zugrunde liegen.

88 Aus den Akten geht nämlich hervor, dass die Kommission in der Besprechung vom 15. Januar 2019 (siehe oben, Rn. 6) und im Schreiben vom 17. Mai 2019 (siehe oben, Rn. 9) ihre Absicht, die Anwendung dieses Satzes von 85 % abzulehnen, erläutert hatte, und zwar insbesondere unter Hinweis auf Nr. 8.1 des EGESIF-Leitfadens, in der es heißt, dass der Kofinanzierungssatz auf die Ausgaben eines bestimmten Geschäftsjahres angewandt werde, und in der klargestellt wird, dass derjenige Kofinanzierungssatz anwendbar sei, der zum Zeitpunkt der Einreichung des letzten Antrags auf Zwischenzahlung gegolten habe.

89 Zum einen trägt Rumänien nämlich vor, dass die Kommission in der Besprechung vom 15. Januar 2019 darauf hingewiesen habe, dass die Leitlinien des EGESIF-Leitfadens der Anwendung des sich aus dem Durchführungsbeschluss aus 2018 ergebenden neuen Kofinanzierungssatzes entgegenstünden.

90 Zum anderen hat die Kommission in ihrem Schreiben vom 17. Mai 2019 erläutert, dass im Rahmen des Programmplanungszeitraums 2014-2020 und im Einklang mit den Leitlinien des EGESIF-Leitfadens jede Änderung eines Kofinanzierungssatzes nur für das laufende und für künftige Geschäftsjahre gelte. Die Kommission hat präzisiert, dass die Zahlungsanträge im Programmplanungszeitraum 2007-2013 kumulativ gewesen seien und die seit Beginn dieses Zeitraums getätigten Ausgaben enthalten hätten, weshalb eine Änderung des Kofinanzierungssatzes auf alle im genannten Programmplanungszeitraum gemeldeten Ausgaben habe angewandt werden können. Dies sei jedoch nach ihrer Auffassung im Rahmen des Programmplanungszeitraums 2014-2020 nicht mehr möglich gewesen, weil die Zahlungsanträge nach der Verordnung Nr. 1303/2013 nur während eines bestimmten Geschäftsjahres kumulativ seien und eine andere Praxis gegen den Grundsatz der Jährlichkeit der Rechnungslegung verstoßen würde.

91 Das Argument Rumäniens, dass die bloße Bezugnahme auf den EGESIF-Leitfaden im Verwaltungsverfahren keine ausreichende Begründung darstellen könne, weil die Begründung im angefochtenen Beschluss anzugeben sei, kann nicht durchgreifen. Die Bezugnahme auf diesen Leitfaden ist nämlich ein Umstand, der zu dem Kontext gehört, in dem der angefochtene Beschluss erlassen wurde, und deshalb bei der Beurteilung, ob die Begründung eines Rechtsakts den Anforderungen des Art. 296 AEUV genügt, zu berücksichtigen ist, wie sich aus der oben in Rn. 86 angeführten Rechtsprechung ergibt. Da die internen Leitlinien der Kommission den Betroffenen zur Kenntnis gebracht wurden, erleichtern sie nämlich das Verständnis des angefochtenen Beschlusses und bilden mittelbar einen Teil seiner Begründung.

92 Rumänien macht ferner geltend, dass die Rechtsprechung, die u. a. auf das Urteil vom 14. April 2005, Portugal/Kommission (C-335/03, EU:C:2005:231, Rn. 84), zurückgehe und nach der die Begründung einer Entscheidung als ausreichend anzusehen sei, wenn der Mitgliedstaat, der Adressat der Entscheidung sei, am Verfahren ihrer Ausarbeitung unmittelbar beteiligt gewesen sei und die Erwägungen der Kommission gekannt habe, im vorliegenden Fall insbesondere wegen der „späten“ und „ausweichenden“ Reaktion der Kommission während des Verwaltungsverfahrens nicht anwendbar sei.

93 Unabhängig vom Verhalten der Kommission war den rumänischen Behörden jedoch aufgrund ihrer Beteiligung an dem Verfahren, das zum Erlass des angefochtenen Beschlusses geführt hat, der Grund bekannt, aus dem die Kommission für das Geschäftsjahr 2017/2018 den Kofinanzierungssatz von 75 % für die erste und zweite Prioritätsachse des operationellen Programms angewandt hat. So hatten sich diese Behörden in ihrem Schreiben vom 8. März 2019 gegen die Weigerung der Kommission gewandt, den neuen Kofinanzierungssatz anzuwenden, und ausgeführt, diese Ablehnung stütze sich zu Unrecht auf die Leitlinien des EGESIF-Leitfadens. Außerdem hat Rumänien diese Rüge in der Klageschrift wiederholt und geltend gemacht, die Kommission habe einen Fehler begangen, indem sie den Kofinanzierungssatz von 75 % angewandt habe, der zum Zeitpunkt des letzten Antrags auf Zwischenzahlung gegolten habe. Schließlich belegt, wie die Kommission ausgeführt hat, das gesamte Vorbringen Rumäniens zur Stützung der vorliegenden Klage, insbesondere in Bezug auf die Auslegung von Art. 139 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1303/2013, dass es die Gründe, auf denen der angefochtene Beschluss beruht, erkennen und prüfen konnte.

94 Nach alledem ist der erste Teil des zweiten Klagegrundes als unbegründet zurückzuweisen.

Zweiter Teil: Verstoß gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung

95 Rumänien macht im Wesentlichen geltend, die Kommission habe gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung verstoßen, indem sie während des Verwaltungsverfahrens, das zum Erlass des angefochtenen Beschlusses geführt habe, einen „ausweichenden“ Standpunkt eingenommen habe.

96 Die Kommission tritt dem Vorbringen Rumäniens entgegen.

97 Der Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung ist in Art. 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union niedergelegt, wonach jede Person ein Recht darauf hat, dass ihre Angelegenheiten von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden. Dieses Recht umfasst u. a. das Recht jeder Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird.

98 Nach ständiger Rechtsprechung schließt das Recht auf Gehör aber nicht das Recht auf eine streitige Erörterung zwischen dem Urheber der angefochtenen Handlungen und ihrem Adressaten ein, sondern garantiert jeder Person die Möglichkeit, in einem Verwaltungsverfahren sachdienlich und wirksam ihren Standpunkt vorzutragen, bevor ihr gegenüber eine möglicherweise für ihre Interessen nachteilige Entscheidung erlassen wird (vgl. Urteil vom 3. Juli 2018, Transtec/Kommission, T-616/15, EU:T:2018:399, Rn. 145 und die dort angeführte Rechtsprechung).

99 Im vorliegenden Fall ist erstens festzustellen, dass das Vorbringen Rumäniens, es habe vor Erlass des angefochtenen Beschlusses keine Möglichkeit gehabt, den Standpunkt der Kommission zu erfahren und dazu Stellung zu nehmen, sachlich unzutreffend ist. Zum einen kannte Rumänien den Standpunkt der Kommission zum anwendbaren Kofinanzierungssatz spätestens seit der Besprechung vom 15. Januar 2019, wie oben in den Rn. 87 bis 90 festgestellt worden ist. Folglich ist es ohne Belang, dass das Schreiben der Kommission vom 17. Mai 2019 (siehe oben, Rn. 9) Rumänien sechs Tage vor dem Erlass des angefochtenen Beschlusses zuging. Zum anderen hatte Rumänien, wie die Kommission ausgeführt hat, die Möglichkeit, seinen Standpunkt hierzu im Verwaltungsverfahren darzulegen, insbesondere in dieser Besprechung vom 15. Januar 2019 (siehe oben, Rn. 6).

100 Zweitens hat Rumänien sein Vorbringen, die Kommission habe sich diskriminierend verhalten, indem sie die Rechnungslegung des operationellen Programms 2017/2018 innerhalb der vorgeschriebenen Frist angenommen habe, während sie bei anderen Programmen „die Annahme der Rechnungslegung hinausgeschoben“ habe, nicht untermauert. Rumänien hat nämlich nicht nachgewiesen, dass die Kommission im Rahmen dieser „anderen Programme“ einen Kofinanzierungssatz angewandt habe, der nach Einreichung des letzten Antrags auf Zwischenzahlung, aber vor Annahme der Rechnungslegung für ein bestimmtes Geschäftsjahr geändert worden sei.

101 Daraus folgt, dass auch der zweite Teil des zweiten Klagegrundes als unbegründet zurückzuweisen ist.

102 Folglich ist der zweite Klagegrund als unbegründet zurückzuweisen und damit die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

103 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

104 Da Rumänien unterlegen ist, sind ihm gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Zehnte erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Rumänien trägt die Kosten.

Van der Woude Kornezov Buttigieg

Kowalik-Bańczyk Hesse

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. April 2021.

Unterschriften