Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu kymmenes jaosto)

14 päivänä huhtikuuta 2021 *

Koheesiorahasto ja EAKR – Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohta – Sellaisen korotetun osarahoitusosuuden ajallinen soveltamisala, joka on asetettu välimaksua koskevan lopullisen maksupyynnön jälkeen mutta ennen tilien hyväksymistä – Luottamuksensuoja – Perusteluvelvollisuus – Hyvän hallinnon periaate

Asiassa T-543/19,

Romania, asiamiehinään E. Gane, A. Rotăreanu ja M. Chicu,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään A. Armenia, S. Pardo Quintillán ja M. L. Mantl,

vastaajana,

jossa on kyseessä SEUT 263 artiklaan perustuva kanne, jolla vaaditaan kumoamaan 23.5.2019 annettu komission päätös C(2019) 4027 final siltä osin kuin siinä on kyse tilien hyväksymisestä sekä laajoja infrastruktuureja koskevalle toimenpideohjelmalle CCI 2014RO16M1OP001 koheesiorahastosta ja Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) tilivuoden 2017/2018 osalta maksettavan määrän laskemisesta soveltamalla kyseisen toimenpideohjelman ensimmäiseen ja toiseen toimintalinjaan 75 prosentin osarahoitusosuutta 85 prosentin osarahoitusosuuden sijaan,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kymmenes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. van der Woude sekä tuomarit A. Kornezov (esittelevä tuomari), E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk ja G. Hesse,

kirjaaja: hallintovirkamies P. Cullen,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 18.9.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: romania.

tuomion

Asian tausta

1 Euroopan komissio hyväksyi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 320), sellaisena kuin se on muutettuna, 29 artiklan 4 kohdan ja 96 artiklan 10 kohdan perusteella 9.7.2015 antamallaan täytäntöönpanopäätöksellä C(2015) 4823 final (jäljempänä vuoden 2015 täytäntöönpanopäätös) erinäisiä osia laajoja infrastruktuureja koskevasta toimenpideohjelmasta CCI 2014RO16M1OP001 Investoinnit kasvuun ja työpaikkoihin -tavoitteen mukaisen tuen antamiseksi Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja koheesiorahastosta 1.1.2014–31.12.2020 (jäljempänä toimenpideohjelma).

2 Toimenpideohjelmassa oli kahdeksan toimintalinjaa, joista ensimmäinen oli liitetty koheesiorahastoon ja koski liikkuvuuden parantamista Euroopan laajuista liikenneverkkoa (TEN-T) ja metroa kehittämällä ja toinen oli liitetty EAKR:ään ja koski laadukkaan, kestävän ja tehokkaan monimuotokuljetuksen kehittämistä. Vuoden 2015 täytäntöönpanopäätöksen 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa, luettuina yhdessä saman päätöksen liitteiden I ja II kanssa, vahvistettiin koheesiorahastosta ja EAKR:stä maksettavan tuen enimmäismäärä toimenpideohjelman kattamalla ajanjaksolla. Kyseisen päätöksen 4 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä saman päätöksen liitteen II kanssa, asetettiin kahden edellä mainitun toimintalinjan osarahoitusosuudeksi 75 prosenttia ja täsmennettiin, että kyseistä osuutta sovellettiin tukikelpoisiin julkisiin menoihin.

3 Romanian viranomaiset toimittivat toimenpideohjelmaan liittyvän välimaksua koskevan lopullisen maksupyynnön tilivuoden 2017/2018 osalta komissiolle 6.7.2018 asetuksen N:o 1303/2013 135 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

4 Romanian viranomaiset toimittivat 9.10.2018 toimenpideohjelman muuttamispyynnön, johon oli liitetty tarkistettu toimenpideohjelma.

5 Komissio muutti asetuksen N:o 1303/2013 96 artiklan 10 kohdan perusteella 12.12.2018 antamallaan täytäntöönpanopäätöksellä C(2018) 8890 final (jäljempänä vuoden 2018 täytäntöönpanopäätös) useita vuoden 2015 täytäntöönpanopäätöksen kohtia. Se muutti erityisesti viimeksi mainitun päätöksen liitettä II korottamalla toimenpideohjelman ensimmäisen ja toisen toimintalinjan osarahoitusosuuden 85 prosenttiin.

6 Romanian viranomaiset vaativat niiden ja komission välillä 15.1.2019 pidetyssä kokouksessa, että toimenpideohjelman ensimmäiseen ja toiseen toimintalinjaan oli sovellettava tilivuoden 2017/2018 osalta vuoden 2015 täytäntöönpanopäätöksessä asetetun 75 prosentin osarahoitusosuuden sijaan 85 prosentin osarahoitusosuutta, joka oli asetettu vuoden 2018 täytäntöönpanopäätöksessä. Vastauksena tähän vaatimukseen komissio toi esille, että sen laatiman asiakirjan ”Ohjeita jäsenvaltioille tilityksen laatimisesta sekä tilien tarkastuksesta ja hyväksymisestä” 3.12.2018 hyväksytyssä versiossa (jäljempänä komission ohjeet) annetut ohjeet estivät vuoden 2018 täytäntöönpanopäätöksessä asetetun 85 prosentin osarahoitusosuuden soveltamisen kyseisen tilivuoden osalta.

7 Romanian viranomaiset toimittivat toimenpideohjelman tilityksen tilivuodelta 2017/2018 komissiolle 15.2.2019 asetuksen N:o 1303/2013 138 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdan mukaisesti. Komission pyydettyä lisätietoja Romanian viranomaiset toimittivat tarkistetun version kyseisestä tilityksestä 1.3.2019.

8 Romanian viranomaiset toistivat 8.3.2019 ja 13.5.2019 päivätyissä kirjeissä komissiolle vaatimuksensa 85 prosentin osarahoitusosuuden soveltamisesta toimenpideohjelman ensimmäiseen ja toiseen toimintalinjaan tilivuoden 2017/2018 osalta.

9 Komissio vahvisti Romanian viranomaisille 17.5.2019 päivätyllä kirjeellä, ettei toimenpideohjelman ensimmäisen ja toisen toimintalinjan 85 prosentin osarahoitusosuutta voitu soveltaa tilivuoden 2017/2018 osalta. Komissio selvitti erityisesti, että ohjelmakaudella 2014–2020 kaikkia osarahoitusosuuksiin tehtyjä muutoksia sovellettiin komission ohjeiden mukaisesti ainoastaan meneillään oleviin ja tuleviin tilivuosiin vuotuisuusperiaatteen mukaisesti.

10 Komissio antoi 23.5.2019 päätöksen C(2019) 4027 final (jäljempänä riidanalainen päätös), joka annettiin Romanialle tiedoksi 24.5.2015 ja jolla komissio yhtäältä hyväksyi toimenpideohjelman tilit tilivuodelta 2017/2018 asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti ja toisaalta laski hyväksyttyjen tilien perusteella koheesiorahastosta ja EAKR:stä kyseisen tilivuoden osalta maksettavan määrän saman asetuksen 139 artiklan 6 kohdan mukaisesti. Päätöksen liitteestä ilmenee komission soveltaneen kyseistä määrää laskiessaan toimenpideohjelman ensimmäiseen ja toiseen toimintalinjaan 75 prosentin osarahoitusosuutta, joka on asetettu vuoden 2015 täytäntöönpanopäätöksessä.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

11 Romania nosti käsiteltävänä olevan kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 30.7.2019 toimittamallaan kannekirjelmällä.

12 Komissio jätti vastineensa unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 18.10.2019.

13 Kantajan vastaus jätettiin unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 6.12.2019. Vastaajan vastaus jätettiin kirjaamoon 21.1.2020.

14 Unionin yleisen tuomioistuimen presidentti määräsi asiaan 13.5.2020 uuden esittelevän tuomarin unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

15 Unionin yleinen tuomioistuin esitti 10.6.2020 päivätyllä kirjeellä työjärjestyksen 89 artiklan mukaisina prosessinjohtotoimina asianosaisille kirjallisia kysymyksiä, joihin nämä vastasivat asetetuissa määräajoissa.

16 Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 18.9.2020 pidetyssä istunnossa.

17 Romania vaatii lähinnä, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin komissio on soveltanut toimenpideohjelman ensimmäiseen ja toiseen toimintalinjaan 75 prosentin osarahoitusosuutta eikä 85 prosentin osarahoitusosuutta

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa Romanian korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

19 Romania esittää kanteensa tueksi kaksi kanneperustetta, joista ensimmäinen koskee asetuksen N:o 1303/2013 120 artiklan 3 kohdan ja 139 artiklan 6 kohdan rikkomista sekä luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista ja toinen SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa määrätyn perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä sekä hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 1303/2013 120 artiklan 3 kohdan ja 139 artiklan 6 kohdan rikkomista sekä luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista

20 Ensimmäisessä kanneperusteessa on kaksi osaa, joista ensimmäinen koskee asetuksen N:o 1303/2013 120 artiklan 3 kohdan ja 139 artiklan 6 kohdan rikkomista ja toinen luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista.

Ensimmäinen osa, joka koskee asetuksen N:o 1303/2013 120 artiklan 3 kohdan ja 139 artiklan 6 kohdan rikkomista

21 Romania väittää olennaisin osin, että riidanalaisessa päätöksessä on sovellettu toimenpideohjelman ensimmäiseen ja toiseen toimintalinjaan vuoden 2018 täytäntöönpanopäätöksessä asetetun 85 prosentin osarahoitusosuuden sijaan 75 prosentin osarahoitusosuutta, joka on asetettu vuoden 2015 täytäntöönpanopäätöksessä, vastoin asetuksen N:o 1303/2013 120 artiklan 3 kohtaa ja 139 artiklan 6 kohtaa. Romanian mukaan osarahoitusosuus, jota on sovellettava laskettaessa koheesiorahastosta ja EAKR:stä tietyn tilivuoden osalta maksettava määrä asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdan a alakohdan mukaisesti, on se, joka on ollut voimassa komission hyväksyessä asianomaista tilivuotta koskevat tilit, eikä se, joka on ollut voimassa asianomaisen jäsenvaltion esittäessä välimaksua koskevan lopullisen maksupyynnön asianomaiselta tilivuodelta, kuten komissio väittää riidanalaisessa päätöksessä. Käsiteltävässä asiassa toimenpideohjelman tilit tilivuodelta 2017/2018 hyväksyttiin 23.5.2019, joten toimenpideohjelman ensimmäiseen ja toiseen toimintalinjaan olisi näin ollen pitänyt soveltaa 85 prosentin osarahoitusosuutta, koska tämä osarahoitusosuus on asetettu 12.12.2018 vuoden 2018 täytäntöönpanopäätöksellä.

22 Komissio kiistää Romanian väitteet.

23 Aluksi on tuotava esille, että toimenpideohjelman hyväksymisestä annetulla komission päätöksellä alun perin asetettua osarahoitusosuutta voidaan muuttaa myöhemmin asetuksen N:o 1303/2013 30 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 96 artiklan 10 kohdan mukaisesti. Käsiteltävässä asiassa toimenpideohjelman ensimmäiseen ja toiseen toimintalinjaan sovellettava osarahoitusosuus korotettiin kyseisten säännösten mukaisesti 75 prosentista 85 prosenttiin vuoden 2018 täytäntöönpanopäätöksellä.

24 Lisäksi on todettava, ettei asetukseen N:o 1303/2013 sisälly mitään erityissäännöstä muutetun osarahoitusosuuden ajallisesta soveltamisalasta.

25 Erityisesti asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdassa, jonka perusteella riidanalainen päätös annettiin, säädetään ainoastaan, että kunkin prioriteetin osarahoitusosuutta sovelletaan saman asetuksen 137 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin tilityksessä ilmoitettuihin määriin, mutta siinä ei täsmennetä, mitä osarahoitusosuutta sovelletaan silloin, kun kyseistä osuutta on muutettu välimaksua koskevan lopullisen maksupyynnön esittämisen jälkeen mutta ennen kyseistä tilivuotta koskevien tilien hyväksymistä.

26 Vuoden 2018 täytäntöönpanopäätöksessä ei myöskään täsmennetä, sovelletaanko muutettua osarahoitusosuutta toimenpideohjelman ensimmäiseen ja toiseen toimintalinjaan tilivuoden 2017/2018 osalta vai vasta kyseisen päätöksen antamisajankohtana meneillään olleen tilivuoden ja sitä seuraavien tilivuosien osalta.

27 Tältä osin on tuotava esille, että asetuksen N:o 1303/2013 2 artiklan 29 kohdan mukaisesti ”tilivuodella” tarkoitetaan erityisesti kyseisen asetuksen neljännessä osassa tietyn vuoden 1.7. alkavaa ja sitä seuraavan vuoden 30.6. päättyvää jaksoa. Tässä tapauksessa tilivuosi alkoi 1.7.2017 ja päättyi 30.6.2018, joten se oli jo päättynyt, kun vuoden 2018 täytäntöönpanopäätös annettiin.

28 Tämän perusteella asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdassa tarkoitetun sovellettavan osarahoitusosuuden määrittämiseksi silloin, kun kyseistä osuutta on muutettu välimaksua koskevan lopullisen maksupyynnön esittämisen jälkeen mutta ennen tilien hyväksymistä, on otettava huomioon kyseisen säännöksen sanamuoto, asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa se on (ks. vastaavasti tuomio 22.1.2020, Ursa Major Services, C-814/18, EU:C:2020:27, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 Ensinnäkin asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Komissio laskee hyväksyttyjen tilien perusteella [EAKR:stä, Euroopan sosiaalirahastosta, koheesiorahastosta] ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta [(EMKR)] tilivuoden osalta maksettavan määrän ja vastaavat mukautukset jäsenvaltiolle suoritettaviin maksuihin. Komissio ottaa huomioon seuraavat:

a) 137 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetut tilityksessä ilmoitetut määrät, joihin sovelletaan kunkin prioriteetin osarahoitusosuutta;

b) komission kyseisen tilivuoden aikana suorittamien maksujen kokonaismäärä, joka käsittää seuraavat:
   i) komission 130 artiklan 1 kohdan ja 24 artiklan mukaisesti suorittamien välimaksujen määrä; ja
   ii) 134 artiklan 2 kohdan mukaisesti maksetun vuotuisen ennakkomaksun määrä.”

30 Kuten edellä 25 kohdassa tuodaan esille, asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdassa ei täsmennetä muutetun osarahoitusosuuden ajallista soveltamisalaa siinä tapauksessa, että muutos on tehty tiettyyn tilivuoteen liittyvän välimaksua koskevan lopullisen maksupyynnön esittämisen jälkeen mutta ennen kyseisen tilivuoden tilien hyväksymistä. Mainitun säännöksen sanamuodosta ilmenee kuitenkin, että komissio laskee koheesiorahastosta ja EAKR:stä asianomaisen ”tilivuoden osalta” maksettavan määrän. Lisäksi komission on otettava tässä laskennassa huomioon tiedot, jotka mainitaan kyseisen säännöksen a alakohdan alkuosassa ja b alakohdassa ja jotka liittyvät niin ikään siihen tilivuoteen, jota hyväksytyt tilit koskevat.

31 Komission on nimittäin otettava asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdan a alakohdan mukaan huomioon yhtäältä kyseisen asetuksen ”137 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetut tilityksessä ilmoitetut määrät”. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan kyseiset määrät ovat ”todentamisviranomaisen kirjanpitojärjestelmään viety tukikelpoisten menojen kokonaismäärä, joka on sisällytetty komissiolle esitettyihin [välimaksupyyntöihin] 131 artiklan ja 135 artiklan 2 kohdan mukaisesti tilivuoden päätymistä seuraavan heinäkuun 31 päivään mennessä”.

32 Toisaalta komission on otettava asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdan b alakohdan mukaan huomioon ”komission kyseisen tilivuoden aikana suorittamien maksujen kokonaismäärä”, johon kuuluu erityisesti ”komission [kyseisen asetuksen] 130 artiklan 1 kohdan ja 24 artiklan mukaisesti suorittamien välimaksujen määrä”.

33 Asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdan sanamuodon perusteella koheesiorahastosta ja EAKR:stä maksettavien määrien laskennassa huomioon otettavat tiedot koskevat kyseessä olevaa tilivuotta.

34 Kun tarkastellaan toiseksi asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdan asiayhteyttä, on tuotava ensinnäkin esille, että yksi kyseisellä asetuksella tehdyistä merkittävimmistä muutoksista on vuotuisuusperiaatteeseen perustuvan uuden järjestelmän perustaminen Euroopan rakenne- ja investointirahastojen yhteistä hallinnointia varten. Vuotuisuusperiaatteen mukaisesti menojen ilmoittamisessa ja valvonnassa noudatetaan vuosittaista menettelyä, jossa ainoana viitekautena on tilivuosi. Aiemmin voimassa olleen asetuksen eli ohjelmakaudella 2007–2013 sovelletun Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta 11.7.2006 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 (EUVL 2006, L 210, s. 25) mukaisesti viitekausi oli päinvastoin seitsenvuotinen.

35 Toiseksi on tuotava esille, että vuotuisuusperiaatteen mukaisesti asetuksessa N:o 1303/2013 säädetyt koheesiorahastosta ja EAKR:stä rahoitettuihin menoihin liittyvässä varainhoidossa (ks. mainitun asetuksen toisen osan IX osaston I luku sekä neljännen osan II osaston I luku) sekä tilityksen laatimisessa ja tilien tarkastuksessa ja hyväksymisessä (ks. mainitun asetuksen toisen osan IX osaston II luku ja neljännen osan II osaston II luku) noudatettavat menettelyt niveltyvät yhteen tilikauden käsitteen ympärille.

36 Kolmanneksi asetuksen N:o 1303/2013 135 artiklan 1 kohdassa säädetään koheesiorahastosta ja EAKR:stä rahoitettaviin menoihin liittyvässä varainhoidossa sovellettavan menettelyn osalta, että asianomaisen jäsenvaltion todentamisviranomainen voi esittää kyseisen asetuksen 131 artiklan 1 kohdan mukaisesti välimaksupyyntöjä, jotka kattavat kyseisen viranomaisen kirjanpitojärjestelmään viedyt määrät asianomaiselta ”tilivuodelta”. Mainitun asetuksen 135 artiklan 2 kohdan mukaan kyseinen todentamisviranomainen voi esittää välimaksua koskevan lopullisen maksupyynnön ”viimeistään edellisen tilivuoden päättymistä seuraavan heinäkuun 31 päivänä” ja joka tapauksessa ”ennen kuin se esittää ensimmäisen välimaksupyynnön seuraavalta tilivuodelta”.

37 Tältä osin on tuotava esille, että jäsenvaltion välimaksua koskeva lopullinen maksupyyntö tietyn tilivuoden osalta esitetään komissiolle asianomaisen tilivuoden päätyttyä ja sitä käytetään tilitysten laatimisen sekä koheesiorahastosta ja EAKR:stä maksettavien määrien laskennan perusteena asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdan mukaisesti. Välimaksua koskevaa lopullista maksupyyntöä käytetään nimittäin perusteena määritettäessä sekä tukikelpoiset menot, jotka komissio ottaa huomioon kyseisen asetuksen 139 artiklan 6 kohdan a alakohdan nojalla, että välimaksujen kokonaismäärä, jonka komissio ottaa huomioon mainitun 6 kohdan b alakohdan nojalla.

38 Asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdan a alakohdassa viitataan siis yhtäältä kyseisen asetuksen 137 artiklan 1 kohdan a alakohtaan, jossa viitataan puolestaan asetuksen 131 artiklaan ja 135 artiklan 2 kohtaan. Kuten komissio täsmentää, asetuksen N:o 1303/2013 131 artiklan 1 kohdan perusteella välimaksuja koskevassa lopullisessa maksupyynnössä kiteytetään todentamisviranomaisen kirjanpitojärjestelmään asianomaisena tilivuonna vietyjen ja kyseisen tilivuoden aikana maksettaviksi esitettyjen tukikelpoisten menojen yhteenlaskettu kokonaismäärä. Kyseinen maksupyyntö päättää asianomaista tilivuotta koskevien tukikelpoisten menojen ilmoittamisessa noudatettavan menettelyn, sillä lopullisen maksupyynnön esittämisen jälkeen kyseinen jäsenvaltio ei voi enää esittää tukikelpoisia menoja maksettaviksi asianomaisen tilivuoden osalta. Mainitun asetuksen 135 artiklan 2 kohdassa ilmoitetaan puolestaan välimaksua koskevan lopullisen maksupyynnön esittämisen määräaika, joka on viimeistään edellisen tilivuoden päättymistä seuraavan heinäkuun 31 päivä.

39 Kun asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdan a alakohtaa luetaan yhdessä saman asetuksen 137 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 135 artiklan 2 kohdan kanssa (kohdissa viitataan toisiinsa), käy siis ilmi, että tukikelpoiset menot, jotka komissio ottaa huomioon laskiessaan koheesiorahastosta ja

EAKR:stä maksettavan määrän, ovat todentamisviranomaisen kirjanpitojärjestelmään asianomaisena tilivuonna vietyjä, välimaksuja koskevassa lopullisessa maksupyynnössä esitettyjä menoja. Tukikelpoiset menot ja niihin sovellettava osarahoitusosuus ovat erottamaton osa koheesiorahastosta ja EAKR:stä maksettavan määrän laskentaperustetta. Koska tiettyyn tilivuoteen liittyvien tukikelpoisten menojen kokonaismäärä vahvistetaan silloin, kun asianomaiseen tilivuoteen liittyvä välimaksuja koskeva lopullinen maksupyyntö esitetään, vaikuttaa siten asetuksen N:o 1303/2013 systematiikan kannalta johdonmukaiselta, että kyseisiin menoihin sovellettava osarahoitusosuus määritellään samaa logiikkaa noudattaen niin, että sovellettavaksi tulee osuus, joka on voimassa viimeistään välimaksuja koskevan lopullisen maksupyynnön esittämispäivänä.

40 Toisaalta asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdan b alakohdan mukaisesti komission on otettava koheesiorahastosta ja EAKR:stä maksettavaa määrää laskiessaan huomioon myös komission ”kyseisen tilivuoden aikana” suorittamien maksujen kokonaismäärä, joka käsittää erityisesti komission kyseisen asetuksen 130 artiklan 1 kohdan mukaisesti suorittamien välimaksujen kokonaismäärän. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan komissio maksaa välimaksuna 90 prosenttia määrästä, joka saadaan sovellettaessa toimenpideohjelman hyväksymistä koskevassa päätöksessä säädettyä kunkin toimintalinjan osarahoitusosuutta kyseisen toimintalinjan osalta tukikelpoisiin menoihin, jotka on ilmoitettu maksatushakemuksessa.

41 Viimeksi mainittu säännös vahvistaa siis, että välimaksupyynnöissä ilmoitetuilla tukikelpoisilla menoilla on erottamaton yhteys niihin sovellettavaan osarahoitusosuuteen. On etenkin riidatonta, että kussakin näistä maksupyynnöistä otetaan huomioon maksupyyntöön mennessä todentamisviranomaisen kirjanpitojärjestelmään vietyjen tukikelpoisten menojen yhteenlaskettu määrä ja että kyseisen maksupyynnön perusteella suoritettavan välimaksun suuruus on maksupyyntöön mennessä kirjanpitojärjestelmään vietyjen tukikelpoisten menojen kokonaismäärän, johon sovelletaan tuolloin voimassa olevaa osarahoitusosuutta, ja jo suoritettujen välimaksujen välinen erotus. Tämän perusteella Romania ole riitauttanut sitä seikkaa, että ennen tilivuoteen liittyvän välimaksuja koskevan lopullisen maksupyynnön esittämistä mahdollisesti tapahtunut osarahoitusosuuden muutos otetaan huomioon asianomaisen tilivuoden osalta ja että sitä sovelletaan kaikkiin kyseisen tilivuoden aikana syntyneisiin tukikelpoisiin menoihin. Välimaksuja koskevassa lopullisessa maksupyynnössä vahvistetaan näin sekä tukikelpoisten menojen yhteenlaskettu kokonaismäärä kyseisen tilivuoden osalta että kaikkiin näihin menoihin sovellettava osarahoitusosuus.

42 Neljänneksi asetuksen N:o 1303/2013 johdanto-osan 118 perustelukappaleessa täsmennetään tilityksen laatimista ja tilien tarkastusta ja hyväksymistä koskevan menettelyn osalta, että toimenpideohjelmien tilit tarkistetaan ja hyväksytään ”vuosittain” ohjelmakaudella 2014–2020.

43 Ensinnäkin asetuksen N:o 1303/2013 138 artiklan mukaisesti, kun se luetaan yhdessä unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta 18.7.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 (EUVL 2018, L 193, s. 1) 63 artiklan 5 ja 7 kohdan kanssa, jäsenvaltion on esitettävä tätä varten komissiolle toimenpideohjelman tilit tietyltä tilivuodelta viimeistään seuraavan vuoden helmikuun 15 päivä.

44 Jäsenvaltion esittämien tilien on sisällettävä kaikki asetuksen N:o 1303/2013 137 artiklan 1 kohdassa luetellut tiedot, jotka kootaan asianomaisen tilivuoden osalta. Kyseisen säännöksen mukaan komissiolle jokaisen toimenpideohjelman osalta esitettävien tilitysten on nimittäin ”katettava tilivuosi” ja sisällettävä kunkin toimintalinjan ja tarvittaessa rahaston ja alueluokan tasolla muiden muassa todentamisviranomaisen kirjanpitojärjestelmään viety tukikelpoisten menojen kokonaismäärä, joka on sisällytetty komissiolle esitettyihin maksatushakemuksiin 131 artiklan ja 135 artiklan 2 kohdan mukaisesti ”tilivuoden päättymistä seuraavan heinäkuun 31 päivään mennessä”.

45 Lisäksi komissiolle on toimitettava tilitysten yhteydessä luettelo täydentävistä asiakirjoista, jotka on lueteltu asetuksen N:o 1303/2013 138 artiklassa ja jotka koskevat niin ikään edellistä tilivuotta.

46 Toiseksi asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 1ja 3 kohdassa, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen 84 artiklan kanssa, säädetään, että komission on tarkastettava asianomaisen jäsenvaltion toimittamat asiakirjat ja hyväksyttävä sen esittämät tilit, jos komissio pystyy toteamaan niiden täydellisyyden, oikeellisuuden ja totuudenmukaisuuden ”viimeistään tilikauden loppumista seuraavan vuoden toukokuun 31 päivänä”.

47 Näin hyväksyttyjen tilien perusteella komissio laskee koheesiorahastosta ja EAKR:stä asianomaisen ”tilivuoden osalta” maksettavan määrän sekä vastaavat mukautukset jäsenvaltiolle suoritettaviin maksuihin asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdan mukaisesti.

48 Edellä esitetyn perusteella asetuksen N:o 1303/2013 systematiikka ja siten sen lainsäädännön asiayhteys, jonka osa asetuksen 139 artiklan 6 kohta on, perustuvat vuotuisuusperiaatteeseen sekä koheesiorahastosta ja EAKR:stä maksettaviin menoihin liittyvän varainhoidon osalta että tilitysten laatimisen ja tilien tarkastuksen ja hyväksymisen osalta, ja tilivuoteen liittyvällä välimaksuja koskevalla lopullisella maksupyynnöllä on tältä osin erityinen merkitys, sillä siinä kiteytetään asianomaiseen tilivuoteen liittyvien tukikelpoisten menojen yhteenlaskettu kokonaismäärä, johon on sovellettava tuolla hetkellä voimassa olevaa osarahoitusosuutta.

49 Kolmanneksi asetuksen N:o 1303/2013 johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee asetuksen tavoitteiden osalta, että asetuksella pyritään muun muassa SEUT 317 artiklan mukaisesti ja yhteisen hallinnoinnin puitteissa määrittelemään edellytykset, joilla komissio voi toteuttaa unionin talousarvion täytäntöönpanoon liittyvät tehtävänsä, ja selkiyttämään jäsenvaltioiden kanssa tehtävään yhteistyöhön liittyvät tehtävät. Näiden edellytysten täyttyessä komissiolla olisi oltava varmuus siitä, että jäsenvaltiot käyttävät Euroopan rakenne- ja investointirahastoja laillisella ja asianmukaisella tavalla ja unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta 25.10.2012 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU, Euratom) N:o 966/2012 (EUVL 2012, L 298, s. 1), joka on kumottu ja korvattu asetuksella 2018/1046, tarkoitetun moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti.

50 Moitteettoman varainhoidon periaate edellyttää erityisesti, että jäsenvaltiot käyttävät Euroopan rakenne- ja investointirahastoja unionin alakohtaisten sääntöjen taustalla olevia periaatteita ja lainsäädännön vaatimuksia noudattaen. Kuten edellä 48 kohdassa tuodaan esille, tässä tapauksessa yksi asetuksen N:o 1303/2013 systematiikkaan kuuluvista pääperiaatteista on vuotuisuus. Unionin lainsäätäjä on siis katsonut, että Euroopan rakenne- ja investointirahastojen moitteeton varainhoito voidaan varmistaa parhaiten velvoittamalla jäsenvaltiot esittämään toimenpideohjelmien tilitykset ja komissio hyväksymään toimenpideohjelmin tilit vuosittain. Olisi olennaisilta osin vastoin vuotuisuusperiaatetta soveltaa tilivuoden aikana syntyneisiin, kirjanpitojärjestelmään vietyihin menoihin osarahoitusosuutta, joka on asetettu välimaksuja koskevan lopullisen maksupyynnön jälkeen ja joka ei siten ole ollut voimassa asianomaisen tilivuoden aikana eikä myöskään välimaksuja koskevan lopullisen maksupyynnön esittämispäivänä.

51 Asetuksen N:o 1303/2013 sanamuodon mukaisen, kontekstuaalisen ja teleologisen tulkinnan perusteella koheesiorahastosta ja EAKR:stä tietyn tilivuoden osalta maksettavan määrän laskemisessa asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdan a alakohdan mukaisesti sovellettava osarahoitusosuus on näin ollen se, joka on voimassa sinä päivänä, jona jäsenvaltio esittää asianomaista tilivuotta vastaavan välimaksuja koskevan lopullisen maksupyynnön.

52 Tätä päätelmää eivät horjuta väitteet, joilla Romania pyrkii tukemaan näkemystä, jonka mukaan asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdan a alakohdassa tarkoitettu sovellettava osarahoitusosuus on se, joka on voimassa silloin, kun tilit hyväksytään.

53 Ensinnäkään Romania ei voi esittää perusteluksi sitä, että asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdan mukaan koheesiorahastosta ja EAKR:stä maksettava määrä lasketaan ”hyväksyttyjen tilien perusteella”.

54 Koska asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdassa ei täsmennetä sovellettavaksi tulevaa osarahoitusosuutta siinä tapauksessa, että osuutta muutetaan välimaksua koskevan lopullisen maksupyynnön esittämisen jälkeen mutta ennen tiettyä tilivuotta vastaavien tilien hyväksymistä, koheesiorahastosta ja EAKR:stä maksettavan määrän laskeminen vasta tilien hyväksymisen jälkeen ei nimittäin merkitse sitä, että sovellettavan osuuden on oltava se, joka on voimassa hyväksymisen ajankohtana.

55 Toiseksi Romanian väite siitä, että välimaksua koskevan lopullisen maksupyynnön esittämispäivä on ”sattumanvarainen” viiteajankohta, on hylättävä edellä 37–40 kohdassa esitetyistä syistä.

56 On kuitenkin lisättävä, että Romania tuo perustellusti esille, että tilivuoden päättymispäivän (30.6.) ja välimaksuja koskevan lopullisen maksupyynnön esittämispäivän (viimeistään 31.7. samana vuonna) välille jää enintään kuukauden pituinen ajanjakso. Tämä ajanjakso ei tarkoita kuitenkaan sitä, että välimaksuja koskevan lopullisen maksupyynnön esittämispäivän ottaminen huomioon, kun ratkaistaan sovellettavaksi tuleva osarahoitusosuus, olisi vastoin vuotuisuusperiaatetta. Kyseinen, enintään kuukauden pituinen ajanjakso johtuu nimittäin hallinnollisista ja teknisistä rajoituksista, sillä todentamisviranomaiset tarvitsevat tietenkin jonkin verran aikaa tilivuoden päättymisen jälkeen voidakseen kerätä ja tarkistaa tilivuoteen liittyvät uusimmat tiedot ja laatia mainitun maksupyynnön. Tätä varten unionin lainsäätäjä on katsonut tarpeelliseksi myöntää kyseisille viranomaisille tilivuoden päättymisen jatkoksi kuukauden lisäajan välimaksuja koskevan lopullisen maksupyynnön esittämistä varten.

57 Kolmanneksi Romania väittää, että yhtäältä välimaksuja koskevasta lopullisesta maksupyynnöstä annetut asetuksen N:o 1303/2013 säännökset ja toisaalta kyseisen asetuksen 139 artikla sijaitsevat asetuksen eri luvuissa ja niillä on erilaiset tavoitteet: ensin mainitut liittyvät menettelyn tilapäiseen välivaiheeseen ja jälkimmäinen liittyy menettelyn loppuvaiheeseen, jota koskevat menettelylliset takeet. Tiettyyn tilivuoteen liittyvät menettelyt jatkuvat siis siihen saakka, kunnes tilit hyväksytään ja koheesiorahastosta ja EAKR:stä maksettava määrä lasketaan.

58 Tässä yhteydessä on tuotava esille, kuten Romania perustellusti korostaa, että tilitysten laatiminen ja tilien tarkastaminen ja hyväksyminen tietyn tilivuoden osalta on ensiarvoisen tärkeää koheesiorahastosta ja EAKR:stä maksettavan määrän laskemisen kannalta. Kyseisen menettelyn avulla komissio pystyy nimittäin varmistamaan asianomaisen jäsenvaltion esittämän tilityksen täydellisyyden, oikeellisuuden ja totuudenmukaisuuden. Tilien hyväksymisen jälkeen komissio tarkastaa ja hyväksyy myös vastaavan vuosittaisen ennakkomaksun ja suorittaa mahdolliset lisämaksut asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 7 kohdan mukaisesti.

59 Vaikka tämä menettelyn vaihe on tärkeä, kyseessä on kuitenkin vain asianomaisen jäsenvaltion välimaksupyyntöihin tietyn tilivuoden osalta sisältyvien menojen tarkastaminen jälkikäteen. Tässä menettelyn vaiheessa komissio ja asianomainen jäsenvaltio eivät nimittäin yleensä voi lisätä hyväksyttäviin tileihin kyseisen tilivuoden päättymisen jälkeisiä tapahtumia. Kyseessä on siis asianomaisen tilivuoden käsittämään ajanjaksoon liittyvien ja välimaksuja koskevassa lopullisessa maksupyynnössä ilmoitettujen tietojen tarkastamista koskeva menettelyn vaihe. Tämä vaihe on näin ollen muodollinen, eikä se voi siten lähtökohtaisesti johtaa asianomaisen tilivuoden ulkopuolella syntyneiden menojen kirjanpitoon viemiseen.

60 Sitä paitsi, kuten edellä 39 kohdassa tuodaan esille, juuri tästä syystä asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdan a alakohdasta, kun se luetaan yhdessä saman asetuksen 137 artiklan 1 kohdan a alakohdan sekä 135 artiklan 2 kohdan kanssa (kohdissa viitataan toisiinsa), käy ilmi, että tukikelpoiset menot, jotka komissio ottaa huomioon laskiessaan koheesiorahastosta ja

EAKR:stä maksettavan määrän, ovat ne, jotka on viety todentamisviranomaisen kirjanpitojärjestelmään asianomaisena tilivuonna ja jotka on esitetty välimaksuja koskevassa lopullisessa maksupyynnössä. Näihin menoihin sovellettavan osarahoitusosuuden olisi siis noudatettava samaa logiikkaa, koska unionin lainsäätäjä ei ole tältä osin muuta täsmentänyt.

61 Tämä päätelmä on lisäksi oikeudellisten toimien taannehtivuuskiellon periaatteen mukainen. Tältä osin on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan aineellisia sääntöjä tulkitaan tavanomaisesti siten, että niitä sovelletaan ennen niiden voimaantuloa toteutuneisiin tilanteisiin ainoastaan siinä tapauksessa, että niiden sanamuodosta, tarkoituksesta tai systematiikasta käy selvästi ilmi, että niille on annettava tällainen vaikutus (ks. tuomio 7.11.2018, O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Uutta oikeussääntöä sovelletaan siis sen toimen voimaantulosta lukien, jossa siitä säädetään, ja vaikka tätä sääntöä ei sovelleta ennen voimaantuloa syntyneisiin ja lopullisiksi tulleisiin oikeudellisiin tilanteisiin, sitä sovelletaan välittömästi aikaisemman lainsäädännön soveltamisaikana syntyneiden tilanteiden tuleviin vaikutuksiin samoin kuin uusiin oikeudellisiin tilanteisiin. Toisin on vain – jollei oikeudellisten toimien taannehtivuuskiellon periaatteesta muuta johdu –, jos uuteen sääntöön liittyy erityisiä säännöksiä, joissa nimenomaisesti vahvistetaan sen ajallista soveltamista koskevat edellytykset (ks. tuomio 7.11.2018, O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 Kuten edellä 24–26 kohdassa tuodaan esille, käsiteltävässä asiassa vuoden 2018 täytäntöönpanopäätökseen tai asetukseen N:o 1303/2013 ei sisälly erityissäännöstä, jossa määritettäisiin vuoden 2018 täytäntöönpanopäätöksellä tehdyn kaltaisen osarahoitusosuuden muutoksen ajallisen soveltamisen edellytykset.

64 Edellä 62 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että uuden osarahoitusosuuden vahvistavaa sääntöä, joka on aineellinen sääntö, koska sillä määritetään koheesiorahastosta ja EAKR:stä maksettava määrä, sovelletaan sen toimen voimaantulosta lukien, jossa siitä säädetään, eli vuoden 2018 täytäntöönpanopäätöksen antamispäivästä, joka on 12.12.2018, mutta sitä ei sovelleta ennen kyseistä päivää syntyneisiin ja lopullisiksi tulleisiin oikeudellisiin tilanteisiin.

65 Kyseisenä ajankohtana Romanian oikeudellinen tilanne tilivuoden 2017/2018 aikana aiheutuneiden menojen osalta oli jo tullut edellä 62 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla lopulliseksi. Kyseinen tilivuosi oli nimittäin päättynyt 30.6.2018 ja välimaksuja koskeva lopullinen maksupyyntö oli toimitettu 6.7.2018, joten kaikki tukikelpoiset menot kyseisen tilivuoden osalta oli viety lopullisesti kirjanpitoon ja esitetty maksettaviksi. Romanian väitteen hyväksyminen johtaisi siis siihen, että jo aiheutuneisiin menoihin, jotka on viety kirjanpitoon ja esitetty maksettaviksi, olisi sovellettu taannehtivasti myöhemmin vahvistettua ja siten vasta seuraavan tilivuoden osalta sovellettavaa osarahoitusosuutta.

66 Neljänneksi asetuksen N:o 1303/2013 137 artiklan 2 kohtaa koskeva Romanian väite ei voi myöskään menestyä. Kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltio voi jättää tiettyä tilivuotta koskevaan välimaksupyyntöön sisältyvän menon pois kyseistä tilivuotta koskevasta tilityksestä, jos menon laillisuutta ja asianmukaisuutta koskeva arviointi on meneillään. Mainitun säännöksen mukaan tällaisessa tilanteessa meno, joka todetaan myöhemmin lailliseksi tai asianmukaiseksi, voidaan sisällyttää kokonaan tai osittain jotakin seuraavaa tilivuotta koskevaan välimaksupyyntöön.

67 Mahdollisuus jättää tilityksestä pois välimaksupyyntöön sisältynyt meno sillä perusteella, että menon laillisuutta ja asianmukaisuutta koskeva arviointi on meneillään, on johdonmukainen tilitysten laatimista ja tilien tarkastusta ja hyväksyntää koskevan menettelyn tavoitteen kanssa: kuten edellä 58 kohdassa tuodaan esille, kyseisellä menettelyllä pyritään nimenomaan tarkistamaan asianomaisen jäsenvaltion välimaksupyyntöihinsä sisällyttämien menojen täydellisyys, oikeellisuus ja totuudenmukaisuus. Todentamisviranomaisen mahdollisuus sisällyttää tällainen meno

poikkeustapauksessa jotakin seuraavaa tilivuotta koskevaan välimaksupyyntöön antaa jäsenvaltiolle mahdollisuuden saada kyseisestä menosta korvauksen sen jälkeen, kun menon laillisuus ja asianmukaisuus on vahvistettu.

68 Tällainen mahdollisuus ei kyseenalaista sitä päätelmää, että tilivuoden osalta esitettävässä välimaksuja koskevassa lopullisessa maksupyynnössä kiteytetään todentamisviranomaisen kirjanpitojärjestelmään asianomaisen tilivuoden aikana vietyjen ja kyseisen tilivuoden osalta maksettaviksi esitettyjen tukikelpoisten menojen yhteenlaskettu kokonaismäärä, johon viitataan asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdan a alakohdassa. Vaikka kyseisen asetuksen 137 artiklan 2 kohdan mukaisesti siinä tapauksessa, että menon laillisuudesta ja asianmukaisuudesta on epäilyksiä, tiettyä tilivuotta koskevaan välimaksupyyntöön sisältyvä meno jätetään ensin pois kyseisen tilivuoden tilityksestä ja sisällytetään sitten jotakin seuraavaa tilivuotta koskevaan välimaksupyyntöön, tähän seuraavaan tilivuoteen liittyvästä välimaksuja koskevasta lopullisesta maksupyynnöstä ilmenee nimittäin edelleen kyseisen tilivuoden aikana maksettaviksi esitettyjen tukikelpoisten menojen yhteenlaskettu kokonaismäärä.

69 Näistä samoista syistä sekään seikka, että todentamisviranomainen voi asetuksen N:o 1303/2013 135 artiklan 1 kohdan mukaisesti sisällyttää tietyn tilivuoden aikana kirjanpitojärjestelmäänsä viedyn menon kyseistä tilivuotta vastaavan välimaksupyynnön sijaan jotakin seuraavaa tilivuotta vastaavaan välimaksupyyntöön, jos se pitää tätä tarpeellisena, ei voi kyseenalaistaa päätelmää, jonka mukaan asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdan a alakohdan mukaisesti sovellettavan osarahoitusosuuden määrittämisessä käytettävä viiteajankohta on välimaksuja koskevan lopullisen maksupyynnön esittämispäivä.

70 Viidenneksi Romania korostaa perustellusti, etteivät komission ohjeet, joiden 8.1 kohdassa todetaan, että ”määrät, jotka hyväksyttyjen tilien perusteella maksetaan rahastoista – – lasketaan käyttäen osarahoitusosuutta, joka on voimassa välimaksua koskevan lopullisen maksupyynnön esittämispäivänä”, ole velvoittavia. Kyseinen argumentti on kuitenkin tehoton. Päätelmä, jonka mukaan asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdan a alakohdan mukaan sovellettava osarahoitusosuus on se, joka on voimassa välimaksua koskevan lopullisen maksupyynnön esittämispäivänä, perustuu nimittäin kyseisen asetuksen sanamuodon mukaiseen, kontekstuaaliseen ja teleologiseen tulkintaan eikä komission ohjeisiin, jotka eivät sido tosiasiallisesti unionin tuomioistuimia eivätkä jäsenvaltioita.

71 Kuudenneksi, koska Romania väittää myös asetuksen N:o 1303/2013 120 artiklan 3 kohtaa rikotun, on todettava, että kyseisessä säännöksessä asetetaan ainoastaan Investoinnit kasvuun ja työpaikkoihin -tavoitteen mukaisten toimenpideohjelmien osarahoitusosuuden enimmäismäärät. Käsiteltävässä asiassa sovellettu osarahoitusosuus jää kiistatta alle kyseisessä säännöksessä säädettyjen enimmäismäärien.

72 Tämän perusteella ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana.

Toinen osa, joka koskee luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista

73 Romania väittää olennaisin osin, että yhtäältä vuoden 2018 täytäntöönpanopäätöksen selkeät säännökset, joissa asetetaan toimenpideohjelman ensimmäiselle ja toiselle toimintalinjalle 85 prosentin osarahoitusosuus tekemättä eroa tilivuosien välillä, ja toisaalta komission kantaa tukevan erityissäännöksen puuttuminen asetuksesta N:o 1303/2013 ovat herättäneet Romaniassa perusteltuja odotuksia siitä, että kyseisiin toimenpideohjelman toimintalinjoihin sovelletaan 85 prosentin osarahoitusosuutta koheesiorahastosta ja EAKR:stä tilivuoden 2017/2018 osalta maksettavaa määrää laskettaessa. Näin ollen vuoden 2015 täytäntöönpanopäätöksessä asetetun 75 prosentin osarahoitusosuuden soveltaminen riidanalaisessa päätöksessä kyseisen tilivuoden osalta on vastoin luottamuksensuojan periaatetta.

74 Komissio kiistää Romanian väitteet.

75 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeus vedota luottamuksensuojan periaatteeseen edellyttää kolmen edellytyksen täyttymistä. Hallintoelimen on ensiksikin täytynyt antaa asianomaiselle täsmällisiä, ehdottomia ja yhtäpitäviä vakuutteluja, jotka on antanut toimivaltainen ja luotettava taho. Näiden vakuuttelujen on toiseksi oltava sellaisia, että ne saavat aikaan perustellun odotuksen sen henkilön mielessä, jolle ne on osoitettu. Vakuuttelujen täytyy kolmanneksi olla sovellettavien normien mukaisia (ks. tuomio 19.12.2019, Probelte v. komissio, T-67/18, EU:T:2019:873, 109 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

76 Käsiteltävässä asiassa on tuotava esille, ettei komissio ole antanut Romanialle täsmällisiä, ehdottomia ja yhtäpitäviä vakuutteluja siitä, että vuoden 2018 täytäntöönpanopäätöksessä toimenpideohjelman ensimmäiselle ja toiselle toimintalinjalle asetettua 85 prosentin osarahoitusosuutta sovellettaisiin laskettaessa koheesiorahastosta ja EAKR:stä tilivuoden 2017/2018 osalta maksettava määrä.

77 Ensinnäkään mistään vuoden 2018 täytäntöönpanopäätökseen sisältyvästä seikasta ei nimittäin ilmene, että 85 prosentin osarahoitusosuutta sovellettaisiin tilivuoden 2017/2018 osalta. Kuten edellä 26 kohdassa tuodaan esille, kyseiseen päätökseen ei sisälly mainintaa tämän osarahoitusosuuden ajallisesta soveltamisalasta. Tämä tosiseikka ei ole komission antama täsmällinen, ehdoton ja yhtäpitävä vakuuttelu siitä, että kyseistä osuutta sovelletaan asianomaisen tilivuoden osalta.

78 Toiseksi Romania ei voi vedota perusteltuun luottamukseen 85 prosentin osarahoitusosuuden soveltamisesta tilivuoden 2017/2018 osalta, sillä komission ohjeiden 8.1 kohdasta käy selkeästi ilmi, että koheesiorahastosta ja EAKR:stä maksettavia määriä laskettaessa sovelletaan sitä osarahoitusosuutta, joka on voimassa välimaksuja koskevan lopullisen maksupyynnön esittämispäivänä. On syytä tuoda esille, että kyseisten ohjeiden ensimmäinen versio, jonka 8.1 kohta sisälsi jo kyseisen täsmennyksen sovellettavan osarahoitusosuuden osalta, oli laadittu ja saatettu jäsenvaltioiden tietoon vuonna 2016 eli ennen riidanalaisen päätöksen antamista. Kuten edellä 70 kohdassa korostetaan, vaikka kyseiset ohjeet eivät sido unionin tuomioistuimia eivätkä jäsenvaltioita, niistä ilmenee kuitenkin komission kanta, joten ne voidaan ottaa huomioon ratkaistaessa, onko asianomaiselle jäsenvaltiolle saattanut syntyä perusteltu luottamus komissiolta odotettavissa olevan menettelytavan suhteen.

79 Kolmanneksi komissio kieltäytyi 17.5.2019 päivätyllä kirjeellä (ks. edellä 9 kohta) nimenomaisesti soveltamasta toimenpideohjelman ensimmäiseen ja toiseen toimintalinjaan 85 prosentin osarahoitusosuutta tilivuoden 2017/2018 osalta viitaten komission ohjeiden 8.1 kohtaan.

80 Neljänneksi Romania vetoaa 20.10.2016 annettuun tuomioon Tšekki v. komissio (T-141/15, ei julkaistu, EU:T:2016:621, 97 kohta), jossa unionin yleinen tuomioistuin tuo esille, ettei se, ettei komissio reagoinut tietyn määräajan kuluessa, vastannut komission päätöstä, eikä sitä voitu pitää oikeuskäytännössä tarkoitettuna ”täsmällisenä” vakuutteluna. Romanian mukaan kyseisen tuomion a contrario -tulkinnan perusteella olisi todettava, että kun unionin toimielin ilmaisee kantansa vuoden 2018 täytäntöönpanopäätöksen kaltaisessa toimessa, jolla on oikeusvaikutuksia, jäsenvaltiot voivat vedota luottamuksensuojan periaatteeseen. On kuitenkin muistettava, kuten edellä 77 kohdassa tuodaan esille, ettei vuoden 2018 täytäntöönpanopäätöksessä mainita, että 85 prosentin osarahoitusosuutta sovellettaisiin tilivuoden 2017/2018 osalta.

81 Tämän perusteella myös ensimmäisen kanneperusteen toinen osa on hylättävä perusteettomana.

82 Ensimmäinen kanneperuste on siten hylättävä kokonaisuudessaan.

Toinen kanneperuste, joka koskee SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa määrätyn perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä ja hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista

83 Toisessa kanneperusteessa on kaksi osaa, joista ensimmäinen koskee SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa määrätyn perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä ja toinen hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista.

Ensimmäinen osa, joka koskee SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa määrätyn perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä

84 Romania väittää olennaisin osin, ettei riidanalaista päätöstä ole perusteltu riittävällä tavalla, koska siinä ei mainita oikeusperustaa eikä syitä, joiden nojalla komissio sovelsi tilivuoden 2017/2018 osalta toimenpideohjelman ensimmäiseen ja toiseen toimintalinjaan vuoden 2018 täytäntöönpanopäätöksessä asetetun 85 prosentin osarahoitusosuuden sijaan 75 prosentin osarahoitusosuutta, joka on asetettu vuoden 2015 täytäntöönpanopäätöksessä.

85 Komissio kiistää Romanian väitteet.

86 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 296 artiklan toisen kohdan mukainen perusteluvelvollisuus määräytyy kyseisen toimen luonteen mukaan ja perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimen toteuttaneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimi koskee, selviävät sen syyt ja toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimen laillisuuden. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, koska tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimen perustelut SEUT 296 artiklan toisen kohdan vaatimukset, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt. Näin on varsinkin silloin, kun jäsenvaltiot ovat osallistuneet tiiviisti riidanalaisen toimen valmisteluun ja tuntevat tämän vuoksi sen taustalla olevat syyt (ks. tuomio 30.4.2019, Italia v. neuvosto (Välimeren miekkakalan kalastuskiintiö), C-611/17, EU:C:2019:332, 40 ja 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

87 Vaikka käsiteltävässä asiassa on totta, kuten Romania esittää, ettei riidanalaisessa päätöksessä mainita oikeusperustaa eikä syitä, joiden nojalla komissio sovelsi tilivuoden 2017/2018 osalta toimenpideohjelman ensimmäiseen ja toiseen toimintalinjaan vuoden 2015 täytäntöönpanopäätöksessä asetettua 75 prosentin osarahoitusosuutta vuoden 2018 täytäntöönpanopäätöksessä asetetun 85 prosentin osarahoitusosuuden sijaan, Romania on osallistunut tiiviisti riidanalaisen päätöksen valmisteluun ja se tunsi päätöksen perustana olleet syyt.

88 Asiakirja-aineistosta ilmenee nimittäin, että komissio on selittänyt 15.1.2019 pidetyssä kokouksessa (ks. edellä 6 kohta) ja 17.5.2019 päivätyssä kirjeessä (ks. edellä 9 kohta) aikovansa kieltäytyä soveltamasta kyseistä 85 prosentin osarahoitusosuutta viittaamalla nimenomaisesti komission ohjeiden 8.1 kohtaan, jossa muistutetaan, että tietyn tilivuoden menoihin sovelletaan osarahoitusosuutta ja täsmennetään, että sovellettava osarahoitusosuus on se, joka on voimassa välimaksua koskevan lopullisen maksupyynnön esittämispäivänä.

89 Romania väittää nimittäin yhtäältä, että komissio on todennut 15.1.2019 pidetyssä kokouksessa, että komission ohjeet estävät vuoden 2018 täytäntöönpanopäätökseen perustuvan uuden osarahoitusosuuden soveltamisen.

90 Toisaalta komissio on selittänyt 17.5.2019 päivätyssä kirjeessään, että ohjelmakaudella 2014–2020 kaikkia osarahoitusosuuksiin tehtyjä muutoksia sovelletaan komission ohjeiden mukaisesti ainoastaan meneillään oleviin ja tuleviin tilivuosiin. Komissio täsmentää, että ohjelmakaudella 2007–2013 maksupyynnöt olivat kumulatiivisia ja niihin sisältyivät kyseisen ohjelmakauden alusta alkaen syntyneet menot, minkä vuoksi muutettua osarahoitusosuutta voitiin soveltaa kaikkiin kyseisen ohjelmakauden

aikana ilmoitettuihin menoihin. Komission mukaan tämä ei ole ollut mahdollista enää ohjelmakaudella 2014–2020, koska asetuksen N:o 1303/2013 perusteella maksupyynnöt ovat kumulatiivisia ainoastaan tietyn tilivuoden ajan ja toisin menetteleminen olisi vastoin vuotuisuusperiaatetta.

91 Romanian väite, jonka mukaan pelkkä viittaaminen komission ohjeisiin hallinnollisen menettelyn aikana ei ole riittävä perustelu sen vuoksi, että perustelut on esitettävä riidanalaisessa päätöksessä, ei voi menestyä. Kyseisiin ohjeisiin tehty viittaus on nimittäin osa sitä asiayhteyttä, jossa riidanalainen päätös on annettu ja joka on otettava huomioon arvioitaessa, täyttävätkö toimen perustelut SEUT 296 artiklan vaatimukset, kuten edellä 86 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee. On nimittäin niin, että koska komission antamat sisäiset ohjeet on saatettu asianomaisten tietoon, ne auttavat ymmärtämään riidanalaisen päätöksen ja muodostavat välillisesti osan päätöksen perusteluista.

92 Romania väittää myös, ettei 14.4.2005 annettua tuomiota Portugali v. komissio (C-335/03, EU:C:2005:231, 84 kohta), jonka mukaan päätöksen perusteluja on pidettävä riittävinä, kun se jäsenvaltio, jolle päätös on osoitettu, on osallistunut kiinteästi päätöksen valmisteluun ja näin ollen tuntee komission syyt, voida soveltaa käsiteltävässä asiassa etenkään siksi, että komission reagointi hallinnollisen menettelyn aikana on ollut ”viivyttelevää” ja ”välttelevää”.

93 Komission menettelystä riippumatta on todettava, että Romanian viranomaiset ovat osallistuneet riidanalaisen päätöksen antamiseen johtaneeseen menettelyyn, minkä ansiosta ne tunsivat syyt, joiden nojalla komissio on soveltanut toimenpideohjelman ensimmäiseen ja toiseen toimintalinjaan 75 prosentin osarahoitusosuutta tilivuoden 2017/2018 osalta. Romanian viranomaiset ilmoittivat nimittäin 8.3.2019 päivätyssä kirjeessään, etteivät ne hyväksy komission kieltäytymistä uuden osarahoitusosuuden soveltamisesta, ja väittivät kyseisen kieltäytymisen perustuneen virheellisesti komission ohjeisiin. Lisäksi Romania on toistanut tämän kritiikin kannekirjelmässä väittämällä, että komissio on tehnyt virheen soveltaessaan 75 prosentin osarahoitusosuutta, joka on ollut voimassa välimaksua koskevan lopullisen maksupyynnön esittämispäivänä. Kuten komissio tuo esille, kaikki argumentit, jotka Romania esittää nyt käsiteltävän kanteen tueksi, erityisesti asetuksen N:o 1303/2013 139 artiklan 6 kohdan tulkintaa koskevat argumentit, osoittavat Romanian olleen tietoinen riidanalaisen päätöksen taustalla olleista syistä ja pystyneen tutkimaan ne.

94 Edellä esitetyn perusteella toisen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana.

Toinen osa, joka koskee hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista

95 Romania väittää olennaisin osin, että riidanalaisen päätöksen antamiseen johtaneen hallinnollisen menettelyn aikainen komission ”välttelevä” kanta on vastoin hyvän hallinnon periaatetta.

96 Komissio kiistää Romanian väitteet.

97 Hyvän hallinnon periaate on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa, jonka mukaan jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Tähän oikeuteen sisältyy erityisesti jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaisi häneen epäedullisesti.

98 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeus tulla kuulluksi ei sisällä oikeutta kontradiktoriseen keskusteluun riidanalaisten toimien antajan ja toimien adressaatin välillä, vaan se takaa jokaiselle henkilölle mahdollisuuden hallinnollisessa menettelyssä tehokkaasti ja tosiasiallisesti esittää kantansa ennen sellaisen päätöksen tekemistä, joka saattaa vaikuttaa hänen intresseihinsä epäedullisesti (ks. tuomio 3.7.2018, Transtec v. komissio, T-616/15, EU:T:2018:399, 145 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

99 Käsiteltävässä asiassa on tuotava ensinnäkin esille, että Romanian väite, jonka mukaan se ei saanut mahdollisuutta tutustua komission näkemykseen ja esittää tästä kantaansa ennen riidanalaisen päätöksen antamista, ei perustu tosiseikkoihin. Sovellettavaa osarahoitusosuutta koskeva komission kanta on ollut yhtäältä Romanian tiedossa ainakin 15.1.2019 pidetystä kokouksesta lähtien, kuten edellä 87–90 kohdassa todetaan. Sillä seikalla, että Romania vastaanotti 17.5.2019 päivätyn komission kirjeen (ks. edellä 9 kohta) kuusi päivää ennen riidanalaisen päätöksen antamista, ei siten ole merkitystä. Kuten komissio tuo esille, toisaalta Romanialla on ollut mahdollisuus esittää tältä osin kantansa hallinnollisen menettelyn aikana erityisesti edellä mainitussa 15.1.2019 pidetyssä kokouksessa (ks. edellä 6 kohta).

100 Toiseksi Romania ei ole perustellut väitettään, jonka mukaan komissio olisi menetellyt syrjivästi hyväksyessään toimenpideohjelman tilit tilivuoden 2017/2018 osalta lainsäädännön mukaisessa määräajassa, vaikka se oli ”lykännyt tilien hyväksymistä” muiden ohjelmien osalta. Romania ei nimittäin ole osoittanut, että komissio olisi soveltanut näiden ”muiden ohjelmien” yhteydessä osarahoitusosuutta, jota on muutettu välimaksua koskevan lopullisen maksupyynnön esittämisen jälkeen mutta ennen tiettyä tilivuotta koskevien tilien hyväksymistä.

101 Tämän perusteella myös toisen kanneperusteen toinen osa on hylättävä perusteettomana.

102 Toinen kanneperuste on siten hylättävä perusteettomana, ja näin ollen kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

103 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

104 Koska Romania on hävinnyt asian ja komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, Romania on velvoitettava korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kymmenes jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Romania velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Van der Woude Kornezov Buttigieg

Kowalik-Bańczyk Hesse

Julistettiin Luxemburgissa 14 päivänä huhtikuuta 2021.

Allekirjoitukset