ARREST VAN HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid)

14 april 2021 *

„Cohesiefonds en EFRO – Artikel 139, lid 6, van verordening (EU) nr. 1303/2013 – Toepassing in de tijd van een verhoogd medefinancieringspercentage dat is vastgesteld na indiening van de laatste tussentijdse betalingsaanvraag, maar vóór goedkeuring van de rekeningen – Gewettigd vertrouwen – Motiveringsplicht – Beginsel van behoorlijk bestuur”

In zaak T-543/19

Roemenië, vertegenwoordigd door E. Gane, A. Rotăreanu en M. Chicu als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Armenia, S. Pardo Quintillán en L. Mantl als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot gedeeltelijke nietigverklaring van besluit C(2019) 4027 final van de Commissie van 23 mei 2019 voor wat betreft de goedkeuring van de rekeningen en de berekening van het bedrag ten laste van het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) voor het boekjaar 2017/2018 voor operationeel programma CCI 2014RO16M1OP001 „Grote infrastructuur”, onder toepassing van een medefinancieringspercentage op de eerste twee prioritaire assen van dit operationele programma van 75 %, en niet van 85 %,

wijst

HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: M. van der Woude, president, A. Kornezov (rapporteur), E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk en G. Hesse, rechters,

griffier: P. Cullen, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 18 september 2020,

het navolgende

* Procestaal: Roemeens.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 Bij uitvoeringsbesluit C(2015) 4823 final van 9 juli 2015 (hierna: „uitvoeringsbesluit van 2015"), vastgesteld op grond van artikel 29, lid 4, en artikel 96, lid 10, van verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 320), zoals gewijzigd, heeft de Europese Commissie haar goedkeuring gehecht aan enkele delen van het operationele programma CCI 2014RO16M1OP001 „Grote infrastructuur" met het oog op steun uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds, op basis van de doelstelling om te investeren in groei en werkgelegenheid in Roemenië voor de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2020 (hierna: „operationeel programma").

2 Het operationele programma omvatte acht prioritaire assen. De eerste as had betrekking op de verbetering van de mobiliteit door de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T) en de metro, en viel onder het Cohesiefonds. De tweede as betrof de ontwikkeling van een multimodaal, hoogwaardig, duurzaam en efficiënt vervoerssysteem en viel onder het EFRO. Bij artikel 4, leden 1 en 2, van het uitvoeringsbesluit van 2015, gelezen in samenhang met de bijlagen I en II bij dat besluit, is het maximumbedrag van de steun uit het Cohesiefonds en het EFRO vastgesteld over de periode die door het operationele programma werd bestreken. In artikel 4, lid 3, van het uitvoeringsbesluit, gelezen in samenhang met bijlage II daarbij, is het medefinancieringspercentage voor de twee bovengenoemde prioritaire assen vastgesteld op 75 % en is gepreciseerd dat dit percentage van toepassing was op subsidiabele overheidsuitgaven.

3 Op 6 juli 2018 hebben de Roemeense autoriteiten de Commissie overeenkomstig artikel 135, lid 2, van verordening nr. 1303/2013 de laatste aanvraag voor tussentijdse betaling betreffende het operationele programma voor het boekjaar 2017/2018 toegezonden.

4 Op 9 oktober 2018 hebben de Roemeense autoriteiten een verzoek tot wijziging van het operationele programma ingediend, dat vergezeld ging van een herzien operationeel programma.

5 Bij uitvoeringsbesluit C(2018) 8890 final van 12 december 2018 (hierna: „uitvoeringsbesluit van 2018"), vastgesteld op grond van artikel 96, lid 10, van verordening nr. 1303/2013, heeft de Commissie verschillende onderdelen van het uitvoeringsbesluit van 2015 gewijzigd. Meer bepaald heeft zij bijlage II bij laatstgenoemd besluit gewijzigd, door het medefinancieringspercentage voor de eerste twee prioritaire assen van het operationele programma te verhogen naar 85 %.

6 Tijdens een vergadering tussen de Roemeense autoriteiten en de Commissie op 15 januari 2019 hebben de Roemeense autoriteiten verzocht om voor het boekjaar 2017/2018 een medefinancieringspercentage van 85 % toe te passen op de eerste twee prioritaire assen van het operationele programma, zoals vastgesteld in het uitvoeringsbesluit van 2018, in plaats van 75 % zoals vastgesteld in het uitvoeringsbesluit van 2015. In antwoord op dit verzoek heeft de

Commissie aangegeven dat de aanwijzingen in het document „Richtsnoer voor de lidstaten voor opstelling, onderzoek en goedkeuring van de rekeningen", in de op 3 december 2018 door de Commissie vastgestelde versie (hierna: „Egesif-richtsnoer"), in de weg stonden aan de toepassing van het medefinancieringspercentage van 85 % dat in het uitvoeringsbesluit 2018 voor dat begrotingsjaar was vastgesteld.

7 Op 15 februari 2019 hebben de Roemeense autoriteiten de Commissie overeenkomstig artikel 138, onder a), van verordening nr. 1303/2013 de rekeningen van het operationeel programma voor het boekjaar 2017/2018 toegezonden. Op 1 maart 2019 hebben de Roemeense autoriteiten naar aanleiding van een verzoek van de Commissie om aanvullende informatie, een herziene versie van die rekeningen toegezonden.

8 Bij brieven van 8 maart en 13 mei 2019 hebben de Roemeense autoriteiten de Commissie opnieuw verzocht om op de eerste en de tweede prioritaire as van het operationele programma over het boekjaar 2017/2018 het medefinancieringspercentage van 85 % toe te passen.

9 Bij brief van 17 mei 2019 heeft de Commissie de Roemeense autoriteiten bevestigd dat het medefinancieringspercentage van 85 % voor de eerste twee prioritaire assen van het operationele programma niet van toepassing was voor het boekjaar 2017/2018. Zij heeft meer bepaald toegelicht dat, in het kader van de programmeringsperiode 2014-2020 en overeenkomstig de aanwijzingen van het Egesif-richtsnoer, wijzigingen van een medefinancieringspercentage alleen gelden voor lopende en toekomstige boekjaren, op grond van het beginsel dat de boekhouding per jaar wordt gevoerd.

10 Bij besluit C(2019) 4027 final van 23 mei 2019, waarvan Roemenië op 24 mei 2019 in kennis is gesteld, heeft de Commissie, ten eerste, de rekeningen van het operationeel programma voor het boekjaar 2017/2018 goedgekeurd overeenkomstig artikel 139, leden 2 en 3, van verordening nr. 1303/2013 en, ten tweede, op basis van de goedgekeurde rekeningen, het bedrag dat voor dat boekjaar ten laste van het Cohesiefonds en het EFRO kwam, berekend overeenkomstig artikel 139, lid 6, van die verordening (hierna: „bestreden besluit"). Uit de bijlage bij dit besluit blijkt dat de Commissie bij de berekening van dat bedrag voor de eerste twee prioritaire assen van het operationele programma het medefinancieringspercentage van 75 % heeft toegepast, dat was vastgesteld in het uitvoeringsbesluit van 2015.

Procedure en conclusies van partijen

11 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 30 juli 2019, heeft Roemenië het onderhavige beroep ingesteld.

12 Op 18 oktober 2019 heeft de Commissie haar verweerschrift ter griffie van het Gerecht neergelegd.

13 De repliek is neergelegd ter griffie van het Gerecht op 6 december 2019. De dupliek is bij het Gerecht neergelegd op 21 januari 2020.

14 Op 13 mei 2020 heeft de president van het Gerecht de onderhavige zaak ingevolge artikel 27, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht toegewezen aan een nieuwe rechter-rapporteur.

15 Bij brief van de griffie van 10 juni 2020 heeft het Gerecht in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 89 van het Reglement voor de procesvoering, schriftelijke vragen gesteld aan partijen, die daarop binnen de gestelde termijn hebben geantwoord.

16 Partijen zijn ter terechtzitting van 18 september 2020 gehoord in hun pleidooien en hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht.

17 Roemenië verzoekt het Gerecht in wezen:

– het bestreden besluit gedeeltelijk nietig te verklaren, voor zover de Commissie een medefinancieringspercentage van 75 % en niet van 85 % heeft toegepast op de eerste twee prioritaire assen van het operationele programma;

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

18 De Commissie verzoekt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– Roemenië te verwijzen in de kosten.

In rechte

19 Ter ondersteuning van zijn beroep voert Roemenië twee middelen aan. Het eerste middel is ontleend aan schending van artikel 120, lid 3, en artikel 139, lid 6, van verordening nr. 1303/2013, alsook van het vertrouwensbeginsel. Het tweede middel is ontleend aan niet-nakoming van de motiveringsplicht als bedoeld in artikel 296, tweede alinea, VWEU en van het beginsel van behoorlijk bestuur.

Eerste middel: schending van artikel 120, lid 3, en artikel 139, lid 6, van verordening nr. 1303/2013 alsook van het vertrouwensbeginsel

20 Het eerste middel bestaat uit twee onderdelen, waarvan het eerste is ontleend aan schending van artikel 120, lid 3, en artikel 139, lid 6, van verordening nr. 1303/2013, en het tweede aan schending van het vertrouwensbeginsel.

Eerste onderdeel: schending van artikel 120, lid 3, en artikel 139, lid 6, van verordening nr. 1303/2013

21 Roemenië voert in wezen aan dat de toepassing, in het bestreden besluit, van het medefinancieringspercentage van 75 % op de eerste twee prioritaire assen van het operationele programma, zoals vastgesteld in het uitvoeringsbesluit van 2015, in plaats van het in het uitvoeringsbesluit van 2018 vastgestelde medefinancieringspercentage van 85 %, in strijd is met artikel 120, lid 3, en artikel 139, lid 6, van verordening nr. 1303/2013. Volgens deze lidstaat is het medefinancieringspercentage dat overeenkomstig artikel 139, lid 6, onder a), van verordening nr. 1303/2013 van toepassing is op de berekening van het bedrag ten laste van het Cohesiefonds en het EFRO voor een bepaald boekjaar, het percentage dat van toepassing is op het ogenblik

waarop de Commissie de rekeningen betreffende dat boekjaar goedkeurt, en niet het percentage dat gold op de datum waarop de betrokken lidstaat de laatste aanvraag voor tussentijdse betaling voor dat boekjaar heeft ingediend, waarvan de Commissie in het bestreden besluit is uitgegaan. Aangezien in casu de rekeningen van het operationele programma voor het boekjaar 2017/2018 zijn goedgekeurd op 23 mei 2019, had bijgevolg op de eerste twee prioritaire assen van het operationele programma het medefinancieringspercentage van 85 % moeten worden toegepast, aangezien dit percentage op 12 december 2018 was ingevoerd bij het uitvoeringsbesluit van 2018.

22 De Commissie weerspreekt de argumenten van Roemenië.

23 Vooraf zij opgemerkt dat, overeenkomstig artikel 30, leden 1 en 2, en artikel 96, lid 10, van verordening nr. 1303/2013, het medefinancieringspercentage dat aanvankelijk is vastgesteld bij een besluit van de Commissie tot goedkeuring van een operationeel programma, later kan worden gewijzigd. In casu is het medefinancieringspercentage voor de eerste twee prioritaire assen van het operationele programma overeenkomstig deze bepalingen bij het uitvoeringsbesluit van 2018 verhoogd van 75 % tot 85 %.

24 Bovendien moet worden vastgesteld dat verordening nr. 1303/2013 geen enkele specifieke bepaling bevat die de toepassing in de tijd van een wijziging van het medefinancieringspercentage regelt.

25 In het bijzonder bepaalt artikel 139, lid 6, van verordening nr. 1303/2013, op grond waarvan het bestreden besluit is vastgesteld, enkel dat het medefinancieringspercentage voor elke prioriteit wordt toegepast op de bedragen die zijn opgenomen in de in artikel 137, lid 1, onder a), van deze verordening bedoelde rekeningen, zonder te preciseren welk medefinancieringspercentage van toepassing is indien dat percentage wordt gewijzigd na indiening van de laatste aanvraag voor tussentijdse betaling, maar vóór goedkeuring van de rekeningen voor een bepaald boekjaar.

26 Het uitvoeringsbesluit van 2018 verduidelijkt evenmin of de wijziging van het medefinancieringspercentage voor de eerste twee prioritaire assen van het operationele programma ook van toepassing was voor het boekjaar 2017/2018, dan wel alleen voor het op de vaststellingsdatum van het besluit lopende boekjaar en de latere boekjaren.

27 In dat verband zij opgemerkt dat overeenkomstig artikel 2, punt 29, van verordening nr. 1303/2013, een „boekjaar” met name voor de toepassing van deel vier van deze verordening wordt gedefinieerd als de periode van 1 juli van een jaar tot en met 30 juni van het daaropvolgende jaar. In casu liep het boekjaar van 1 juli 2017 tot en met 30 juni 2018 en was het dus reeds geëindigd op de datum waarop het uitvoeringsbesluit van 2018 werd vastgesteld.

28 Om te bepalen welk medefinancieringspercentage in de zin van artikel 139, lid 6, van verordening nr. 1303/2013 van toepassing is indien dat percentage wordt gewijzigd na indiening van de laatste tussentijdse betalingsaanvraag, maar vóór goedkeuring van de rekeningen, moet in deze omstandigheden rekening worden gehouden met de bewoordingen van deze bepaling, de context ervan en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie in die zin arrest van 22 januari 2020, Ursa Major Services, C-814/18, EU:C:2020:27, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 In de eerste plaats luidt artikel 139, lid 6, van verordening nr. 1303/2013 als volgt:

„De Commissie berekent op basis van de goedgekeurde rekeningen het bedrag dat voor het boekjaar ten laste van [het EFRO, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds] en het [Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, (EFMZV)] komt, alsmede de daaruit volgende aanpassingen met betrekking tot de betalingen aan de lidstaat. De Commissie houdt rekening met:

a) de in artikel 137, lid 1, onder a), bedoelde bedragen in de rekeningen waarop het medefinancieringspercentage voor elke prioriteit wordt toegepast;

b) het totaalbedrag van de betalingen die de Commissie tijdens dat boekjaar heeft verricht, bestaande uit:
   i) het bedrag van de tussentijdse betalingen door de Commissie overeenkomstig artikel 130, lid 1, en artikel 24; en
   ii) het bedrag van de jaarlijkse voorfinanciering overeenkomstig artikel 134, lid 2."

30 Zoals in punt 25 hierboven is opgemerkt, bevat artikel 139, lid 6, van verordening nr. 1303/2013 geen enkele nadere aanduiding inzake de toepassing in de tijd van een wijziging van het medefinancieringspercentage die heeft plaatsgevonden na de laatste aanvraag voor tussentijdse betaling voor een bepaald boekjaar, maar vóór de goedkeuring van de rekeningen van dat boekjaar. Niettemin blijkt uit de bewoordingen van deze bepaling dat de Commissie het bedrag ten laste van het Cohesiefonds en het EFRO berekent „voor het [betrokken] boekjaar". Bovendien houden de gegevens die de Commissie in het kader van deze berekening in aanmerking moet nemen, zoals vermeld in het eerste deel onder a) en b) van die bepaling, ook verband met het boekjaar waarop de goedgekeurde rekening betrekking heeft.

31 Volgens de bewoordingen van artikel 139, lid 6, onder a), van verordening nr. 1303/2013 houdt de Commissie namelijk rekening met „de in artikel 137, lid 1, onder a), [van die verordening] bedoelde bedragen in de rekeningen". Deze laatste bepaling definieert die bedragen als „het totaalbedrag van de subsidiabele uitgaven die zijn opgenomen in de boekhoudsystemen van de certificeringsautoriteit en die zijn opgenomen in de [tussentijdse] betalingsaanvragen die uiterlijk op 31 juli van het jaar volgend op het einde van het boekjaar bij de Commissie zijn ingediend conform artikel 131 en artikel 135, lid 2".

32 Voorts houdt de Commissie volgens artikel 139, lid 6, onder b), van verordening nr. 1303/2013 rekening met „het totaalbedrag van de betalingen die [zij] tijdens dat boekjaar heeft verricht", waaronder met name „het bedrag van de tussentijdse betalingen door de Commissie overeenkomstig artikel 130, lid 1, en artikel 24 [van deze verordening]".

33 Uit de bewoordingen van artikel 139, lid 6, van verordening nr. 1303/2013 blijkt dus dat de elementen die in aanmerking moeten worden genomen voor de berekening van het bedrag ten laste van het Cohesiefonds en het EFRO, betrekking hebben op het betrokken boekjaar.

34 Wat in de tweede plaats de context van artikel 139, lid 6, van verordening nr. 1303/2013 betreft, moet ten eerste worden opgemerkt dat een van de belangrijkste bij deze verordening ingevoerde wijzigingen bestaat in de invoering van een nieuw systeem voor gedeeld beheer van de Europese structuurfondsen en investeringsfondsen, dat is gebaseerd op het beginsel dat de boekhouding per jaar wordt gevoerd. Dit beginsel komt tot uiting in een jaarlijkse cyclus voor de declaratie en controle van de uitgaven, die het boekjaar als enige referentieperiode heeft. Onder de voorheen geldende verordening – verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende

algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1260/1999 (PB 2006, L 210, blz. 25) –, die van toepassing was op de programmeringsperiode 2007-2013, was de referentieperiode daarentegen de meerjarige periode van zeven jaar.

35 Ten tweede moet worden opgemerkt dat, overeenkomstig het beginsel dat de boekhouding per jaar wordt gevoerd, de procedures in verordening nr. 1303/2013 betreffende zowel het financieel beheer van de uitgaven die door het Cohesiefonds en het EFRO worden vergoed (zie deel twee, titel IX, hoofdstuk I, en deel vier, titel II, hoofdstuk I, van de genoemde verordening) als de opstelling, het onderzoek en de goedkeuring van de rekeningen (zie deel twee, titel IX, hoofdstuk II, en deel vier, titel II, hoofdstuk II, van deze verordening) gebaseerd zijn op het begrip boekjaar.

36 Ten derde bepaalt artikel 135, lid 1, van verordening nr. 1303/2013 met betrekking tot de procedure inzake het financieel beheer van de uitgaven die door het Cohesiefonds en het EFRO worden vergoed, dat de certificeringsautoriteit van de betrokken lidstaat overeenkomstig artikel 131, lid 1, van deze verordening tussentijdse betalingsaanvragen kan indienen voor de bedragen die „in het [betrokken] boekjaar" in haar boekhoudsysteem zijn opgenomen. Overeenkomstig artikel 135, lid 2, van die verordening kan de certificeringsautoriteit de laatste aanvraag voor tussentijdse betaling indienen „ten laatste [...] op 31 juli na het einde van het vorige boekjaar en in ieder geval vóór de eerste aanvraag voor tussentijdse betaling voor het komende boekjaar".

37 In dit verband moet worden opgemerkt dat de laatste aanvraag voor tussentijdse betaling van de betrokken lidstaat voor een bepaald boekjaar na het einde van dat boekjaar bij de Commissie wordt ingediend en overeenkomstig artikel 139, lid 6, van verordening nr. 1303/2013 de basis vormt voor de opstelling van de rekeningen en voor de berekening van het bedrag ten laste van het Cohesiefonds en het EFRO. De laatste aanvraag voor tussentijdse betaling vormt namelijk de basis voor de bepaling van zowel de subsidiabele uitgaven waarmee de Commissie op grond van artikel 139, lid 6, onder a), van die verordening rekening houdt, als het totaalbedrag van de tussentijdse betalingen waarmee de Commissie krachtens lid 6, onder b), rekening houdt.

38 Zo verwijst artikel 139, lid 6, onder a), van verordening nr. 1303/2013 naar artikel 137, lid 1, onder a), van die verordening, dat op zijn beurt verwijst naar de artikelen 131 en 135, lid 2, daarvan. Zoals de Commissie verduidelijkt, volgt uit artikel 131, lid 1, van verordening nr. 1303/2013 dat de laatste aanvraag voor tussentijdse betaling het totale gecumuleerde bedrag aan subsidiabele uitgaven omvat dat in het betrokken boekjaar in het boekhoudsysteem van de certificeringsautoriteit is opgenomen en in dat boekjaar ter betaling is ingediend. Deze aanvraag sluit de declaratie van subsidiabele uitgaven voor het betrokken boekjaar af, aangezien de betrokken lidstaat na de indiening ervan geen subsidiabele uitgaven voor dat boekjaar meer kan indienen. Artikel 135, lid 2, van deze verordening vermeldt de termijn voor indiening van de laatste aanvraag voor tussentijdse betaling, te weten uiterlijk op 31 juli na het einde van het vorige boekjaar.

39 Artikel 139, lid 6, onder a), van verordening nr. 1303/2013, gelezen in samenhang met artikel 137, lid 1, onder a), en artikel 135, lid 2, van die verordening, die achtereenvolgens naar elkaar verwijzen, wijst er aldus op dat de subsidiabele uitgaven die de Commissie in aanmerking neemt bij de berekening van het bedrag ten laste van het Cohesiefonds en het EFRO, de uitgaven zijn die in het betrokken boekjaar in het boekhoudsysteem van de certificeringsautoriteit zijn geregistreerd en in de laatste aanvraag voor tussentijdse betaling zijn opgenomen. De

subsidiabele uitgaven en het medefinancieringspercentage dat op deze uitgaven van toepassing is, zijn twee intrinsiek met elkaar verbonden elementen op basis waarvan het bedrag ten laste van het Cohesiefonds en het EFRO wordt berekend. Aangezien alle subsidiabele uitgaven voor een bepaald boekjaar worden vastgesteld op het tijdstip van de laatste tussentijdse betalingsaanvraag voor dat boekjaar, lijkt het dus coherent met de opzet van verordening nr. 1303/2013 om bij de vaststelling van het voor die uitgaven geldende medefinancieringspercentage dezelfde logica te volgen, zodat dit het percentage is dat uiterlijk op het tijdstip van de indiening van de laatste tussentijdse betalingsaanvraag van kracht was.

40 Voorts houdt de Commissie overeenkomstig artikel 139, lid 6, onder b), van verordening nr. 1303/2013 bij de berekening van het bedrag ten laste van het Cohesiefonds en het EFRO ook rekening met het totale bedrag van de door haar „tijdens dat boekjaar" verrichte betalingen, dat met name het totaalbedrag van de door haar krachtens artikel 130, lid 1, van deze verordening verrichte tussentijdse betalingen omvat. Volgens deze laatste bepaling vergoedt de Commissie als tussentijdse betalingen 90 % van het bedrag dat wordt berekend door het in het besluit tot vaststelling van het operationele programma bepaalde medefinancieringspercentage voor elke prioriteit toe te passen op de subsidiabele uitgaven voor de prioriteit die in de betalingsaanvraag zijn opgenomen.

41 Deze bepaling bevestigt dus de intrinsieke band tussen de subsidiabele uitgaven in de tussentijdse betalingsaanvragen en het medefinancieringspercentage dat daarop van toepassing is. In het bijzonder wordt niet betwist dat elk van deze betalingsaanvragen rekening houdt met het totaal van de subsidiabele uitgaven die tot aan de aanvraag in het boekhoudsysteem van de certificeringsautoriteit zijn opgenomen, en dat de voor de betrokken aanvraag te verrichten tussentijdse betaling overeenkomt met het verschil tussen, enerzijds, het totaalbedrag van de tot op dat ogenblik in het boekhoudsysteem geregistreerde subsidiabele uitgaven, waarop het op dat ogenblik geldende medefinancieringspercentage van toepassing is en, anderzijds, de reeds verrichte tussentijdse betalingen. Dit betekent, hetgeen Roemenië niet betwist, dat een eventuele wijziging van het medefinancieringspercentage die heeft plaatsgevonden vóór de datum van indiening van de laatste aanvraag voor tussentijdse betaling voor een boekjaar, voor dat boekjaar in aanmerking wordt genomen en van toepassing is op alle subsidiabele uitgaven die tijdens dat boekjaar zijn gedaan. Zo consolideert de laatste aanvraag voor tussentijdse betaling zowel het gecumuleerde totaalbedrag van de subsidiabele uitgaven voor het betrokken boekjaar als het medefinancieringspercentage voor al deze uitgaven.

42 Wat ten vierde de procedure voor de opstelling, het onderzoek en de goedkeuring van de rekeningen betreft, preciseert overweging 118 van verordening nr. 1303/2013 dat in het kader van de programmeringsperiode 2014-2020 de rekeningen van operationele programma's „jaarlijks" worden onderzocht en goedgekeurd.

43 Daartoe moet de betrokken lidstaat in eerste instantie de rekeningen van een operationeel programma over een bepaald boekjaar uiterlijk op 15 februari van het volgende jaar aan de Commissie voorleggen, overeenkomstig artikel 138 van verordening nr. 1303/2013, gelezen in samenhang met artikel 63, leden 5 en 7, van verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van verordeningen (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 en besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB 2018, L 193, blz. 1).

44 De rekeningen die de betrokken lidstaat heeft ingediend moeten de in artikel 137, lid 1, van verordening nr. 1303/2013 genoemde gegevens bevatten, die worden opgesteld aan de hand van het betrokken boekjaar. Volgens deze bepaling „betreffen" deze rekeningen, die voor elk operationeel programma bij de Commissie worden ingediend namelijk „het boekjaar" en omvatten zij op het niveau van elke prioritaire as en, voor zover van toepassing, elk fonds en elke regiocategorie met name het totaalbedrag van de subsidiabele uitgaven die zijn opgenomen in de boekhoudsystemen van de certificeringsautoriteit en die zijn opgenomen in de betalingsaanvragen die overeenkomstig artikel 131 en artikel 135, lid 2, van die verordening „uiterlijk op 31 juli van het jaar volgend op het einde van het boekjaar" bij de Commissie zijn ingediend.

45 Bovendien moeten de rekeningen aan de Commissie worden meegedeeld samen met een lijst van de in artikel 138 van verordening nr. 1303/2013 opgesomde aanvullende documenten, die eveneens betrekking hebben op het voorgaande boekjaar.

46 In tweede instantie moet de Commissie volgens artikel 139, leden 1 en 3, van verordening nr. 1303/2013, gelezen in samenhang met artikel 84 van deze verordening, de door de betrokken lidstaat overgelegde documenten onderzoeken en de door deze lidstaat ingediende rekeningen goedkeuren indien zij kan vaststellen dat deze „uiterlijk op 31 mei van het jaar volgend op het einde van de boekhoudperiode" volledig, nauwkeurig en waarachtig zijn.

47 Op basis van de aldus goedgekeurde rekeningen berekent de Commissie het bedrag ten laste van het Cohesiefonds en het EFRO „voor het [betrokken] boekjaar" en de daaruit voortvloeiende aanpassingen met betrekking tot de betalingen aan de lidstaat, overeenkomstig artikel 139, lid 6, van verordening nr. 1303/2013.

48 Uit het voorgaande volgt dat de opzet van verordening nr. 1303/2013, en dus de regelgevingscontext van artikel 139, lid 6, van deze verordening, is gebaseerd op het beginsel dat de boekhouding per jaar wordt gevoerd, zowel wat betreft het financiële beheer van de door het Cohesiefonds en het EFRO vergoede uitgaven als wat betreft de opstelling, het onderzoek en de goedkeuring van de rekeningen, en dat de laatste aanvraag van tussentijdse betaling voor een boekjaar in dit verband van bijzonder belang is, aangezien daaruit het gecumuleerde bedrag van de subsidiabele uitgaven met betrekking tot dat boekjaar komt vast te staan, waarop het op dat moment geldende medefinancieringspercentage moet worden toegepast.

49 Wat in de derde plaats de doelstellingen van verordening nr. 1303/2013 betreft, blijkt uit overweging 10 ervan dat deze verordening er, ingevolge artikel 317 VWEU en in het kader van gedeeld beheer, met name toe strekt de voorwaarden vast te stellen die de Commissie in staat stellen haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting van de Unie op te nemen en er daarnaast toe strekt de verantwoordelijkheid voor de samenwerking met de lidstaten te verduidelijken. Dankzij deze voorwaarden moet de Commissie de zekerheid kunnen krijgen dat de lidstaten de Europese structuur- en investeringsfondsen aanwenden op legale en regelmatige wijze en in overeenstemming met het beginsel van goed financieel beheer in de zin van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB 2012, L 298, blz. 1), welke is ingetrokken en vervangen door verordening 2018/1046.

50 Het beginsel van goed financieel beheer vereist met name dat de Europese structuur- en investeringsfondsen door de lidstaten worden gebruikt in overeenstemming met de beginselen en wettelijke vereisten die ten grondslag liggen aan de sectorale regelgeving van de Unie. Zoals in

punt 48 hierboven is opgemerkt, is in casu een van de leidende beginselen die de opzet van verordening nr. 1303/2013 vormen, dat de boekhouding per jaar wordt gevoerd. De Uniewetgever was daarom van mening dat het goede financiële beheer van de Europese structuur- en investeringsfondsen beter zou worden gewaarborgd op basis van de verplichting, voor de lidstaten en de Commissie, om de rekeningen van de operationele programma's jaarlijks respectievelijk in te dienen en goed te keuren. Indien op de in een boekjaar verrichte uitgaven die in het boekhoudsysteem zijn opgenomen, een medefinancieringspercentage wordt toegepast dat is vastgesteld na de laatste tussentijdse betalingsaanvraag, dat dus noch tijdens het betrokken boekjaar noch op de datum van de laatste tussentijdse betalingsaanvraag van kracht was, zou in wezen het beginsel dat de boekhouding per jaar wordt gevoerd, worden geschonden.

51 Uit een letterlijke, contextuele en teleologische uitlegging van verordening nr. 1303/2013 volgt dus dat het medefinancieringspercentage dat overeenkomstig artikel 139, lid 6, onder a), van verordening nr. 1303/2013 van toepassing is op de berekening van het bedrag ten laste van het Cohesiefonds en het EFRO voor een bepaald boekjaar, het medefinancieringspercentage is dat geldt op de datum waarop de betrokken lidstaat de laatste tussentijdse betalingsaanvraag over het betrokken boekjaar indient.

52 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de argumenten die Roemenië heeft aangevoerd ter ondersteuning van de stelling dat het toepasselijke medefinancieringspercentage in de zin van artikel 139, lid 6, onder a), van verordening nr. 1303/2013 het percentage is dat geldt op het moment van goedkeuring van de rekeningen.

53 Ten eerste kan Roemenië geen argument ontlenen aan het feit dat, volgens artikel 139, lid 6, van verordening nr. 1303/2013, het bedrag ten laste van het Cohesiefonds en het EFRO wordt berekend „op basis van de goedgekeurde rekeningen".

54 Aangezien artikel 139, lid 6, van verordening nr. 1303/2013 geen nadere verduidelijkingen bevat over het toepasselijke medefinancieringspercentage wanneer dit wordt gewijzigd na indiening van de laatste tussentijdse betalingsaanvraag maar vóór goedkeuring van de rekeningen voor een bepaald boekjaar, betekent het feit dat het ten laste van het Cohesiefonds en het EFRO komende bedrag pas na goedkeuring van de rekeningen wordt berekend namelijk niet dat het op het tijdstip van deze goedkeuring geldende percentage van toepassing moet zijn.

55 Ten tweede moet het argument van Roemenië dat de indieningsdatum van de laatste aanvraag voor tussentijdse betaling een „willekeurig" referentiepunt is, om de in de punten 37 tot en met 40 hierboven uiteengezette redenen worden afgewezen.

56 Hieraan moet niettemin worden toegevoegd dat Roemenië terecht aangeeft dat er een verschil van maximaal één maand bestaat tussen de einddatum van een boekjaar (30 juni van een jaar) en de indieningsdatum van de laatste tussentijdse betalingsaanvraag (uiterlijk op 31 juli van datzelfde jaar). Dit verschil betekent echter niet dat het onverenigbaar zou zijn met het beginsel dat de boekhouding per jaar wordt gevoerd om voor de vaststelling van het toepasselijke medefinancieringspercentage rekening te houden met de datum van indiening van de laatste aanvraag voor tussentijdse betaling. Dit verschil, dat tot maximaal één maand is beperkt, is immers te verklaren door gegevenheden van administratieve en technische aard, aangezien de certificeringsautoriteiten na het einde van een boekjaar uiteraard wat tijd nodig hebben om de laatste desbetreffende gegevens te verzamelen en te verifiëren, alsmede om de aanvraag voor te

bereiden. Daartoe heeft de Uniewetgever gemeend dat deze autoriteiten een maand extra moest worden gegund om na het einde van het boekjaar de laatste aanvraag voor tussentijdse betaling in te dienen.

57 Ten derde voert Roemenië aan dat de bepalingen van verordening nr. 1303/2013 betreffende de laatste aanvraag voor tussentijdse betaling enerzijds, en artikel 139 van die verordening anderzijds, in afzonderlijke hoofdstukken van die verordening staan en verschillende doelstellingen nastreven: die eerste bepalingen behoren tot een procedurele tussentijdse fase, terwijl artikel 139 behoort tot een eindfase in de procedure, die is voorzien van procedurele waarborgen. De procedures voor een bepaald boekjaar blijven dus geopend totdat de rekeningen zijn goedgekeurd en het bedrag ten laste van het Cohesiefonds en het EFRO is berekend.

58 In dit verband moet worden opgemerkt dat, zoals Roemenië terecht benadrukt, de procedure voor de opstelling, het onderzoek en de goedkeuring van de rekeningen voor een bepaald boekjaar van groot belang is voor de berekening van het bedrag ten laste van het Cohesiefonds en het EFRO. Met deze procedure kan de Commissie immers nagaan of de door de betrokken lidstaat ingediende rekeningen volledig, nauwkeurig en waarachtig zijn. Ook de goedkeuring van de betrokken jaarlijkse voorfinanciering en de betaling van eventuele aanvullende bedragen overeenkomstig artikel 139, lid 7, van verordening nr. 1303/2013 vinden plaats nadat de Commissie de rekeningen heeft goedgekeurd.

59 De betreffende fase van de procedure, hoe belangrijk ook, beoogt echter slechts dat de uitgaven die de betrokken lidstaat heeft opgenomen in zijn aanvragen voor tussentijdse betaling met betrekking tot een boekjaar, achteraf worden gecontroleerd. Tijdens deze fase van de procedure kunnen de Commissie en de betrokken lidstaat in de regel aan de goed te keuren rekeningen namelijk geen elementen toevoegen die zich na de afsluiting van het betrokken boekjaar hebben voorgedaan. Het gaat dus om een procedurele fase van verificatie van de gegevens die betrekking hebben op het betrokken boekjaar en die zijn opgenomen in de laatste tussentijdse betalingsaanvraag. Deze fase heeft dus een formeel karakter en kan in beginsel niet leiden tot boeking van buiten het betrokken boekjaar verrichte uitgaven.

60 Zoals in punt 39 hierboven is opgemerkt, geeft artikel 139, lid 6, onder a), van verordening nr. 1303/2013, gelezen in samenhang met artikel 137, lid 1, onder a), en artikel 135, lid 2, van die verordening, die achtereenvolgens naar elkaar verwijzen, overigens om die reden aan dat de subsidiabele uitgaven die de Commissie in aanmerking neemt bij de berekening van het bedrag ten laste van het Cohesiefonds en het EFRO, de uitgaven zijn die in het betrokken boekjaar in het boekhoudsysteem van de certificeringsautoriteit zijn opgenomen en in de laatste betalingsaanvraag zijn vermeld. Daar de wetgever van de Unie op dit punt geen nadere verduidelijking heeft gegeven, moet het medefinancieringspercentage dat op die uitgaven van toepassing is dus dezelfde logica volgen.

61 Deze conclusie is overigens in overeenstemming met het verbod van terugwerkende kracht van rechtshandelingen. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak materiële regels doorgaans aldus worden uitgelegd dat zij op rechtsposities die vóór hun inwerkingtreding zijn verworven slechts van toepassing zijn voor zover uit hun bewoordingen, doel of opzet duidelijk blijkt dat er dergelijke gevolgen aan dienen te worden toegekend (zie arrest van 7 november 2018, O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

62 Zo is een nieuwe rechtsregel van toepassing vanaf de inwerkingtreding van de handeling waarbij hij is ingevoerd, en is hij weliswaar niet van toepassing op rechtsposities die zijn ontstaan en definitief zijn verworven vóór die inwerkingtreding, maar wel onmiddellijk op de toekomstige gevolgen van een onder vigeur van de oude wettelijke regeling ontstane situatie en op nieuwe rechtsposities. Dit ligt – onder voorbehoud van het beginsel dat rechtshandelingen geen terugwerkende kracht hebben – alleen anders wanneer de nieuwe regel gepaard gaat met bijzondere bepalingen die specifiek de voorwaarden voor de toepassing ervan in de tijd vastleggen (zie arrest van 7 november 2018, O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

63 Zoals in de punten 24 tot en met 26 hierboven is opgemerkt, bevat in casu noch het uitvoeringsbesluit van 2018 noch verordening nr. 1303/2013 een bijzondere bepaling die de voorwaarden vaststelt voor de toepassing in de tijd van een wijziging van het medefinancieringspercentage zoals die welke is ingevoerd bij het uitvoeringsbesluit van 2018.

64 Uit de in punt 62 hierboven aangehaalde rechtspraak volgt derhalve dat de regel waarbij een nieuw medefinancieringspercentage wordt vastgesteld – waarbij het gaat om een materieel voorschrift, aangezien die regel het bedrag ten laste van het Cohesiefonds en het EFRO bepaalt –, van toepassing is vanaf de inwerkingtreding van de handeling waarbij deze regel is ingevoerd, dat wil zeggen vanaf de datum van vaststelling van het uitvoeringsbesluit van 2018, te weten 12 december 2018, met dien verstande dat deze regel niet van toepassing is op rechtsposities die vóór die datum zijn ontstaan en definitief zijn verworven.

65 Op dat moment was de rechtspositie van Roemenië met betrekking tot de in het boekjaar 2017/2018 gedane uitgaven reeds definitief verworven in de zin van de in punt 62 hierboven aangehaalde rechtspraak. Aangezien dat boekjaar op 30 juni 2018 is beëindigd en de laatste aanvraag voor tussentijdse betaling op 6 juli 2018 is ingediend, waren alle uitgaven die voor dat boekjaar in aanmerking kwamen namelijk definitief geregistreerd en voor betaling ingediend. Indien het Roemeense standpunt werd gevolgd, zou er een later en dus voor het volgende boekjaar vastgesteld medefinancieringspercentage worden toegepast op reeds gedane, geregistreerde en ingediende uitgaven.

66 Ten vierde faalt ook het argument dat Roemenië ontleent aan artikel 137, lid 2, van verordening nr. 1303/2013. Volgens deze bepaling kan een lidstaat een uitgave in een aanvraag voor tussentijdse betaling over een boekjaar uit de rekeningen van dat boekjaar verwijderen indien deze het voorwerp is van een lopende beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid. In een dergelijke situatie kan de nadien als wettig en regelmatig beoordeelde uitgave overeenkomstig deze bepaling geheel of gedeeltelijk worden opgenomen in een aanvraag tot tussentijdse betaling die betrekking heeft op een volgend boekjaar.

67 De mogelijkheid om een uitgave die in een tussentijdse betalingsaanvraag was opgenomen, uit de rekeningen te verwijderen omdat de wettigheid en regelmatigheid ervan op dat moment worden beoordeeld, strookt met het doel van de procedure voor de opstelling, het onderzoek en de goedkeuring van de rekeningen, die, zoals in punt 58 hierboven is opgemerkt, juist tot doel heeft na te gaan of de uitgaven die de betrokken lidstaat in zijn tussentijdse betalingsaanvragen heeft opgenomen, volledig, nauwkeurig en waarachtig zijn. Op grond van de uitzonderlijke mogelijkheid voor de certificeringsautoriteit om een dergelijke uitgave op te nemen in een tussentijdse betalingsaanvraag betreffende een later boekjaar, kan de lidstaat terugbetaling van deze uitgave verkrijgen zodra is komen vast te staan dat deze wettig en regelmatig was.

68 Deze mogelijkheid kan echter niet afdoen aan de conclusie dat in de laatste aanvraag tot tussentijdse betaling voor een boekjaar het gecumuleerde totaalbedrag komt vast te staan van de subsidiabele uitgaven die in het betrokken boekjaar in het boekhoudsysteem van de certificeringsautoriteit zijn opgenomen en in het kader van dat boekjaar voor betaling zijn ingediend, waarnaar artikel 139, lid 6, onder a), van verordening nr. 1303/2013 verwijst. Ook al wordt overeenkomstig artikel 137, lid 2, van die verordening een bepaalde uitgave in een aanvraag tot tussentijdse betaling over een bepaald boekjaar in geval van twijfel over de wettigheid en regelmatigheid ervan eerst uit de rekeningen van dat boekjaar verwijderd en vervolgens opgenomen in een aanvraag tot tussentijdse betaling voor een later boekjaar, dan wordt in die laatste aanvraag tot tussentijdse betaling voor dat volgende boekjaar nog steeds het totale bedrag uitgedrukt van de subsidiabele uitgaven die tijdens dat boekjaar voor betaling zijn ingediend.

69 Om dezelfde redenen kan het feit dat de certificeringsautoriteit overeenkomstig artikel 135, lid 1, van verordening nr. 1303/2013, indien zij zulks nodig acht, een uitgave die in een bepaald boekjaar in haar boekhoudkundig systeem is opgenomen, in plaats van in een aanvraag voor tussentijdse betalingen voor dat boekjaar, kan opnemen in een aanvraag voor tussentijdse betalingen voor een volgend boekjaar, evenmin afdoen aan de conclusie dat de datum van de laatste betalingsaanvraag de referentiedatum is voor de bepaling van het medefinancieringspercentage dat krachtens artikel 139, lid 6, onder a), van verordening nr. 1303/2013 van toepassing is.

70 Ten vijfde benadrukt Roemenië terecht dat geen bindende kracht is verleend aan het Egesif-richtsnoer, waarvan punt 8.1 bepaalt: „Op basis van de goedgekeurde rekeningen wordt het bedrag dat ten laste van [het EFRO, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds] en het [Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, (EFMZV)] komt, berekend aan de hand van het medefinancieringspercentage dat van toepassing is op de datum van indiening van de laatste aanvraag voor tussentijdse betaling". Dit argument is echter niet ter zake dienend. De conclusie dat het krachtens artikel 139, lid 6, onder a), van verordening nr. 1303/2013 van toepassing zijnde medefinancieringspercentage, het op de datum van indiening van de laatste tussentijdse betalingsaanvraag geldende percentage is, vloeit immers voort uit een letterlijke, contextuele en teleologische uitlegging van die verordening, en niet uit de aanwijzingen die de Commissie in het kader van het richtsnoer heeft gegeven en die de Unierechter noch de lidstaten daadwerkelijk binden.

71 Ten zesde, voor zover Roemenië ook schending van artikel 120, lid 3, van verordening nr. 1303/2013 aanvoert, moet worden vastgesteld dat deze bepaling enkel de maxima vaststelt voor de medefinancieringspercentages voor operationele programma's die onder de doelstelling „Investeren in groei en werkgelegenheid" vallen. Het wordt evenwel niet betwist dat het in casu toegepaste medefinancieringspercentage de in die bepaling vastgestelde maxima niet overschrijdt.

72 Hieruit volgt dat het eerste onderdeel van het eerste middel ongegrond moet worden verklaard.

Tweede onderdeel: schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen

73 Roemenië voert in wezen aan dat ten eerste de duidelijke bepalingen van het uitvoeringsbesluit van 2018 tot vaststelling van een medefinanciering van 85 % voor de eerste twee prioritaire assen van het operationele programma, zonder onderscheid tussen de boekjaren, en ten tweede het ontbreken van een specifieke bepaling in verordening nr. 1303/2013 die steun biedt aan het standpunt van de Commissie, bij deze lidstaat legitieme verwachtingen hebben gewekt dat het medefinancieringspercentage van 85 % voor die prioritaire assen van het operationele

programma zou worden toegepast ter berekening van het bedrag ten laste van het Cohesiefonds en het EFRO voor het boekjaar 2017/2018. Bijgevolg is de toepassing in het bestreden besluit van het in het uitvoeringsbesluit van 2015 vastgestelde medefinancieringspercentage van 75 % voor dat boekjaar in strijd met het vertrouwensbeginsel.

74 De Commissie weerspreekt de argumenten van Roemenië.

75 Volgens vaste rechtspraak moet voor een beroep op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen aan drie voorwaarden zijn voldaan. Ten eerste moet de betrokkene van de instanties nauwkeurige, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende toezeggingen hebben gekregen die van bevoegde en betrouwbare bronnen afkomstig zijn. Ten tweede moeten deze toezeggingen gegronde verwachtingen kunnen wekken bij degene tot wie zij gericht zijn. Ten derde moeten de toezeggingen in overeenstemming zijn met de toepasselijke voorschriften (zie arrest van 19 december 2019, Probelte/Commissie, T-67/18, EU:T:2019:873, punt 109 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

76 In casu moet worden opgemerkt dat de Commissie Roemenië geen nauwkeurige, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende toezeggingen heeft gedaan dat het in het uitvoeringsbesluit van 2018 vastgestelde medefinancieringspercentage van 85 % voor de eerste twee prioritaire assen van het operationele programma zou worden toegepast bij de berekening van het bedrag ten laste van het Cohesiefonds en het EFRO voor het boekjaar 2017/2018.

77 Ten eerste wijst namelijk niets in het uitvoeringsbesluit van 2018 erop dat het medefinancieringspercentage van 85 % zou worden toegepast voor het boekjaar 2017/2018. Zoals in punt 26 hierboven is opgemerkt, bevat dat besluit geen aanwijzingen over de toepassing in de tijd van dit medefinancieringspercentage. Dit feit kan geen nauwkeurige, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende toezegging van de Commissie zijn dat dit percentage voor dat boekjaar geldt.

78 Ten tweede kan Roemenië zich niet beroepen op enig gewettigd vertrouwen in de toepassing van het medefinancieringspercentage van 85 % voor het boekjaar 2017/2018, aangezien punt 8.1 van het Egesif-richtsnoer duidelijk aangeeft dat de bedragen ten laste van het Cohesiefonds en het EFRO worden berekend op basis van het medefinancieringspercentage dat gold op de datum van indiening van de laatste aanvraag voor tussentijdse betaling. Opgemerkt zij dat de eerste versie van dat richtsnoer, waarvan punt 8.1 reeds deze precisering over het toepasselijke medefinancieringspercentage bevatte, al in 2016 is vastgesteld en ter kennis van de lidstaten is gebracht, dus vóór de vaststelling van het bestreden besluit. Hoewel dat richtsnoer, zoals in punt 70 hierboven is benadrukt, de Unierechter noch de lidstaten bindt, geeft het niettemin het standpunt van de Commissie aan, zodat daarmee rekening kan worden gehouden om uit te maken of de betrokken lidstaat een gewettigd vertrouwen kon hebben in de aanpak die hij van de Commissie mocht verwachten.

79 Ten derde heeft de Commissie bij brief van 17 mei 2019 (zie punt 9 hierboven) – onder verwijzing naar punt 8.1 van het Egesif-richtsnoer – uitdrukkelijk geweigerd om voor het boekjaar 2017/2018 een medefinancieringspercentage van 85 % toe te passen op de eerste twee prioritaire assen van het operationele programma.

80 Ten vierde beroept Roemenië zich op het arrest van 20 oktober 2016, Tsjechische Republiek/Commissie (T-141/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:621, punt 97), waarin het Gerecht heeft aangegeven dat het uitblijven van een reactie van de Commissie binnen een

bepaalde termijn niet gelijkstond aan een besluit van de Commissie en geen „nauwkeurige" toezegging in de zin van de rechtspraak kon vormen. Volgens Roemenië moet op grond van een a contrario-uitlegging van dat arrest worden geconcludeerd dat wanneer een instelling van de Unie een standpunt inneemt in een handeling met rechtsgevolgen, zoals het uitvoeringsbesluit van 2018, de lidstaten zich op het vertrouwensbeginsel kunnen beroepen. Er dient echter aan te worden herinnerd dat, zoals in punt 77 hierboven is opgemerkt, in het uitvoeringsbesluit van 2018 niet is vermeld dat het medefinancieringspercentage van 85 % zou worden toegepast voor het boekjaar 2017/2018.

81 Hieruit volgt dat ook het tweede onderdeel van het eerste middel ongegrond moet worden verklaard.

82 Bijgevolg moet het eerste middel in zijn geheel worden afgewezen.

Tweede middel: niet-nakoming van de motiveringsplicht van artikel 296, tweede alinea, VWEU en van het beginsel van behoorlijk bestuur

83 Het tweede middel bestaat uit twee onderdelen, waarvan het eerste is ontleend aan schending van de in artikel 296, tweede alinea, VWEU neergelegde motiveringsplicht en het tweede aan schending van het beginsel van behoorlijk bestuur.

Eerste onderdeel: schending van de motiveringsplicht van artikel 296, tweede alinea, VWEU

84 Roemenië betoogt in wezen dat het bestreden besluit ontoereikend is gemotiveerd, aangezien daarin noch de rechtsgrondslag noch de redenen worden vermeld waarom de Commissie voor het boekjaar 2017/2018 het medefinancieringspercentage van 75 % heeft toegepast op de eerste twee prioritaire assen van het operationele programma, zoals vastgesteld in het uitvoeringsbesluit van 2015, in plaats van het medefinancieringspercentage van 85 % zoals vastgesteld in het uitvoeringsbesluit van 2018.

85 De Commissie weerspreekt de argumenten van Roemenië.

86 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 296, tweede alinea, VWEU vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. In de motivering behoeven niet alle feitelijke en juridische gegevens te worden gespecificeerd, aangezien bij de beantwoording van de vraag of de motivering van een handeling voldoet aan de vereisten van artikel 296, tweede alinea, VWEU, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen van die handeling, maar ook op haar context en op het geheel van de rechtsregels die de betreffende materie beheersen. Dit geldt te meer wanneer de lidstaten nauw betrokken zijn geweest bij het totstandkomingsproces van de litigieuze handeling en dus de redenen kennen die aan deze handeling ten grondslag liggen [zie arrest van 30 april 2019, Italië/Raad (Vangstquota voor mediterrane zwaardvis), C-611/17, EU:C:2019:332, punten 40 en 41 alsmede aldaar aangehaalde rechtspraak].

87 Hoewel het bestreden besluit, zoals Roemenië stelt, inderdaad de rechtsgrondslag noch de redenen vermeldt waarom de Commissie voor het boekjaar 2017/2018 op de eerste twee prioritaire assen van het operationele programma het in het uitvoeringsbesluit van 2015

vastgestelde medefinancieringspercentage van 75 % heeft toegepast in plaats van het in het uitvoeringsbesluit van 2018 vastgestelde medefinancieringspercentage van 85 %, neemt dat niet weg dat deze lidstaat, die nauw betrokken was bij de voorbereiding van het bestreden besluit, de redenen voor de totstandkoming ervan kende.

88 Uit de stukken van het dossier blijkt namelijk dat de Commissie bij de vergadering van 15 januari 2019 (zie punt 6 hierboven) en in de brief van 17 mei 2019 (zie punt 9 hierboven) haar voornemen heeft uiteengezet om dit percentage van 85 % niet toe te passen. Zij verwees daarbij met name naar punt 8.1 van het Egesif-richtsnoer, waarin eraan wordt herinnerd dat het medefinancieringspercentage wordt toegepast op de uitgaven van een bepaald boekjaar en wordt gepreciseerd dat het toepasselijke medefinancieringspercentage het percentage is dat geldt op de datum van indiening van de laatste aanvraag voor tussentijdse betaling.

89 Roemenië zet namelijk uiteen dat de Commissie tijdens de bijeenkomst van 15 januari 2019 heeft aangegeven dat de aanwijzingen in het Egesif-richtsnoer zich verzetten tegen de toepassing van het nieuwe medefinancieringspercentage overeenkomstig het uitvoeringsbesluit van 2018.

90 Bovendien heeft de Commissie in haar brief van 17 mei 2019 uitgelegd dat in het kader van de programmeringsperiode 2014-2020 en overeenkomstig de aanwijzingen van het Egesif-richtsnoer, elke wijziging van een medefinancieringspercentage slechts geldt voor lopende en toekomstige boekjaren. De Commissie heeft gepreciseerd dat de betalingsaanvragen in de programmeringsperiode 2007-2013 cumulatief waren en de uitgaven bevatten vanaf het begin van deze programmeringsperiode, zodat het medefinancieringspercentage kon worden gewijzigd voor alle in die programmeringsperiode gedeclareerde uitgaven. Volgens de Commissie was dit in de programmeringsperiode 2014-2020 echter niet meer mogelijk, omdat betalingsaanvragen krachtens verordening nr. 1303/2013 slechts over een bepaald boekjaar cumulatief zijn en een andere praktijk in strijd zou zijn met het beginsel dat de boekhouding per jaar wordt gevoerd.

91 Het argument van Roemenië dat de enkele verwijzing naar het Egesif-richtsnoer tijdens de administratieve procedure geen toereikende motivering kan vormen, aangezien de motivering in het bestreden besluit moet worden gegeven, kan niet slagen. De verwijzing naar dat richtsnoer is immers een element dat deel uitmaakt van de context waarin het bestreden besluit is vastgesteld, waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling of de motivering van een handeling voldoet aan de vereisten van artikel 296 VWEU, zoals blijkt uit de in punt 86 hierboven aangehaalde rechtspraak. De door de Commissie vastgestelde interne aanwijzingen vergemakkelijken immers het begrip van het bestreden besluit en vormen indirect een deel van de motivering ervan, aangezien zij ter kennis van de belanghebbenden zijn gebracht.

92 Roemenië voert tevens aan dat de rechtspraak die met name voortvloeit uit het arrest van 14 april 2005, Portugal/Commissie (C-335/03, EU:C:2005:231, punt 84), volgens welke de motivering van een besluit als toereikend moet worden beschouwd wanneer de lidstaat tot wie het is gericht, nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding van dat besluit en bekend was met de beweegredenen van de Commissie, in casu niet van toepassing is, met name wegens de „tardieve” en „ontwijkende” reactie van de Commissie tijdens de administratieve procedure.

93 Los van het gedrag van de Commissie neemt dit niet weg dat de Roemeense autoriteiten, omdat zij hadden deelgenomen aan de procedure die tot de vaststelling van het bestreden besluit heeft geleid, wisten waarom de Commissie voor op de eerste twee prioritaire assen van het operationele programma voor boekjaar 2017/2018 het medefinancieringspercentage van 75 % had toegepast. Zo hebben deze autoriteiten in hun brief van 8 maart 2019 bezwaar gemaakt tegen de

weigering van de Commissie om het nieuwe medefinancieringspercentage toe te passen, met het argument dat deze weigering ten onrechte op de aanwijzingen van het Egesif-richtsnoer was gebaseerd. Bovendien heeft Roemenië deze kritiek in het verzoekschrift herhaald en aangevoerd dat de Commissie een fout had gemaakt door het medefinancieringspercentage van 75 % toe te passen, dat van kracht was ten tijde van de laatste aanvraag van tussentijdse betaling. Ten slotte blijkt, zoals de Commissie heeft opgemerkt, uit alle argumenten die Roemenië ter ondersteuning van het onderhavige beroep heeft aangevoerd, in het bijzonder wat de uitlegging van artikel 139, lid 6, van verordening nr. 1303/2013 betreft, dat Roemenië de gronden waarop het bestreden besluit berust, heeft kunnen kennen en onderzoeken.

94 Gelet op het voorgaande moet het eerste onderdeel van het tweede middel ongegrond worden verklaard.

Tweede onderdeel: schending van het beginsel van behoorlijk bestuur

95 Roemenië betoogt in wezen dat de Commissie het beginsel van behoorlijk bestuur heeft geschonden door tijdens de administratieve procedure die tot de vaststelling van het bestreden besluit heeft geleid, een „ontwijkende" houding aan te nemen.

96 De Commissie weerspreekt de argumenten van Roemenië.

97 Het beginsel van behoorlijk bestuur is neergelegd in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, volgens hetwelk eenieder er recht op heeft dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld. Dit recht behelst onder meer het recht van eenieder om te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen.

98 Volgens vaste rechtspraak omvat het recht om te worden gehoord niet het recht op een contradictoir debat tussen de instelling die de bestreden handelingen heeft verricht en de adressaat daarvan, maar waarborgt het dat eenieder in staat wordt gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure en voordat een besluit wordt genomen dat zijn belangen op nadelige wijze kan beïnvloeden (zie arrest van 3 juli 2018, Transtec/Commissie, T-616/15, EU:T:2018:399, punt 145 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

99 In casu moet ten eerste worden opgemerkt dat het argument van Roemenië dat het vóór de vaststelling van het bestreden besluit niet in de gelegenheid is gesteld om het standpunt van de Commissie te kennen en daarover een standpunt in te nemen, een feitelijke grondslag mist. Roemenië was uiterlijk sinds de bijeenkomst van 15 januari 2019 op de hoogte van het standpunt van de Commissie over het toepasselijke medefinancieringspercentage, zoals is vastgesteld in de punten 87 tot en met 90 hierboven. Daarom is het niet relevant dat Roemenië de brief van de Commissie van 17 mei 2019 (zie punt 9 hierboven) zes dagen voor de vaststelling van het bestreden besluit heeft ontvangen. Bovendien heeft Roemenië, zoals de Commissie heeft opgemerkt, de mogelijkheid gehad om zijn standpunt over het percentage kenbaar te maken tijdens de administratieve procedure, met name tijdens de bijeenkomst van 15 januari 2019 (zie punt 6 hierboven).

100 Ten tweede heeft Roemenië geen onderbouwing aangedragen voor zijn argument dat de Commissie zich discriminerend heeft gedragen door de rekeningen van het operationele programma voor het boekjaar 2017/2018 binnen de voorgeschreven termijn goed te keuren,

terwijl de Commissie voor andere programma's „de goedkeuring van de rekeningen heeft uitgesteld". Roemenië heeft namelijk niet aangetoond dat de Commissie in het kader van die „andere programma's" een gewijzigd medefinancieringspercentage heeft toegepast na indiening van de laatste tussentijdse betalingsaanvraag, maar vóór de goedkeuring van de rekeningen voor een bepaald boekjaar.

101 Hieruit volgt dat ook het tweede onderdeel van het tweede middel ongegrond moet worden verklaard.

102 Bijgevolg moet het tweede middel ongegrond worden verklaard, zodat het beroep in zijn geheel moet worden verworpen.

Kosten

103 Overeenkomstig artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voor zover dit is gevorderd.

104 Aangezien Roemenië in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Roemenië wordt verwezen in de kosten.

Van der Woude Kornezov Buttigieg

Kowalik-Bańczyk Hesse

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 april 2021.

ondertekeningen