Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (tionde avdelningen i utökad sammansättning)

den 14 april 2021 *

”Sammanhållningsfonden och Eruf – Artikel 139.6 i förordning (EU) nr 1303/2013 – Tillämpning i tiden av en höjd medfinansieringsgrad som antagits efter inlämnandet av den slutliga ansökan om mellanliggande betalning, men före godkännandet av räkenskaperna – Berättigade förväntningar – Motiveringsskyldighet – Principen om god förvaltningssed”

I mål T-543/19,

Rumänien, företrätt av E. Gane, A. Rotăreanu och M. Chicu, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av A. Armenia, S. Pardo Quintillán och L. Mantl, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2019) 4027 final av den 23 maj 2019 vad gäller godkännandet av räkenskaperna och beräkningen av det belopp som ska belasta Sammanhållningsfonden och Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) för räkenskapsåret 2017/2018 och för det operativa programmet CCI 2014RO16M1OP001 ”Stor infrastruktur”, genom att tillämpa en medfinansieringsgrad på 75 procent, och inte 85 procent på det första och det andra insatsområdet i detta operativa program,

meddelar

TRIBUNALEN (tionde avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden M. van der Woude samt domarna A. Kornezov (referent), E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk och G. Hesse,

justitiesekrererare: handläggaren P. Cullen,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 18 september 2020,

följande

* Rättegångsspråk: rumänska.

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Genom genomförandebeslut C(2015) 4823 final av den 9 juli 2015 (nedan kallat 2015 års genomförandebeslut), vilket antogs med stöd av artiklarna 29.4 och 96.10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 2013, s. 320), i dess ändrade lydelse, godkände Europeiska kommissionen vissa delar av det operativa programmet CCI 2014RO16M1OP001 ”Stor infrastruktur” avseende stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) och Sammanhållningsfonden på grundval av målet för investeringarna för tillväxt och sysselsättning i Rumänien för perioden den 1 januari 2014–31 december 2020 (nedan kallat det operativa programmet).

2 Det operativa programmet omfattade åtta insatsområden. Det första insatsområdet avsåg ökad rörlighet genom utveckling av det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) och tunnelbanan, och var knutet till Sammanhållningsfonden, och det andra insatsområdet avsåg utveckling av ett hållbart och effektivt multimodalt transportsystem av hög kvalitet, och var knutet till Eruf. I artikel 4.1 och 4.2 i 2015 års genomförandebeslut, jämförd med bilagorna I och II till nämnda beslut, fastställdes det maximala stödbeloppet från Sammanhållningsfonden och Eruf under den period som omfattades av det operativa programmet. I artikel 4.3 i nämnda beslut, jämförd med bilaga II till beslutet, fastställdes medfinansieringsgraden för de två ovannämnda insatsområdena till 75 procent och det angavs att denna medfinansieringsgrad skulle tillämpas på de stödberättigande offentliga utgifterna.

3 Den 6 juli 2018 översände de rumänska myndigheterna den slutliga ansökan om mellanliggande betalning avseende det operativa programmet för räkenskapsåret 2017/2018 till kommissionen, i enlighet med artikel 135.2 i förordning nr 1303/2013.

4 Den 9 oktober 2018 ingav de rumänska myndigheterna en begäran om ändring av det operativa programmet, vilken åtföljdes av ett reviderat operativt program.

5 Genom genomförandebeslut C(2018) 8890 final av den 12 december 2018 (nedan kallat 2018 års genomförandebeslut), vilket antogs med stöd av artikel 96.10 i förordning nr 1303/2013, ändrade kommissionen flera delar av 2015 års genomförandebeslut. I synnerhet ändrade kommissionen bilaga II till sistnämnda beslut, genom att höja medfinansieringsgraden för det första och det andra insatsområdet i det operativa programmet till 85 procent.

6 Under ett möte som hölls den 15 januari 2019 mellan de rumänska myndigheterna och kommissionen, begärde de rumänska myndigheterna att medfinansieringsgraden på 85 procent skulle tillämpas på det första och det andra insatsområdet i det operativa programmet avseende räkenskapsåret 2017/2018, såsom hade fastställts i 2018 års genomförandebeslut, i stället för den medfinansieringsgrad på 75 procent som fastställdes i 2015 års genomförandebeslut. Som svar på denna begäran uppgav kommissionen att riktlinjerna i handlingen med titeln ”Vägledning för medlemsstaterna om utarbetande, granskning och godkännande av räkenskaper”, i den version som avfattades av kommissionen den 3 december 2018 (nedan kallad EGESIF-vägledningen), utgjorde hinder mot att tillämpa den medfinansieringsgrad på 85 procent som fastställdes i 2018 års genomförandebeslut avseende det aktuella räkenskapsåret.

7 Den 15 februari 2019 översände de rumänska myndigheterna räkenskaperna för det operativa programmet avseende räkenskapsåret 2017/2018 till kommissionen, i enlighet med artikel 138 a i förordning nr 1303/2013. Till följd av en begäran från kommissionen om kompletterande uppgifter, översände de rumänska myndigheterna den 1 mars 2019 en reviderad version av dessa räkenskaper till kommissionen.

8 Genom skrivelser av den 8 mars och den 13 maj 2019 upprepade de rumänska myndigheterna sin begäran till kommissionen om att medfinansieringsgraden på 85 procent skulle tillämpas på det första och det andra insatsområdet i det operativa programmet avseende räkenskapsåret 2017/2018.

9 Genom skrivelse av den 17 maj 2019 bekräftade kommissionen för de rumänska myndigheterna att medfinansieringsgraden på 85 procent för det första och det andra insatsområdet i det operativa programmet inte gällde för räkenskapsåret 2017/2018. I synnerhet förklarade kommissionen att inom ramen för programperioden 2014–2020 och i enlighet med riktlinjerna i EGESIF-vägledningen gäller varje ändring av en medfinansieringsgrad endast pågående och framtida räkenskapsår, i enlighet med ettårsprincipen för räkenskaper.

10 Genom beslut C(2019) 4027 final av den 23 maj 2019, som delgavs Rumänien den 24 maj 2019, godkände kommissionen räkenskaperna för det operativa programmet avseende räkenskapsåret 2017/2018, i enlighet med artikel 139.2 och 139.3 i förordning nr 1303/2013, och den beräknade på grundval av de godkända räkenskaperna det belopp som skulle belasta Sammanhållningsfonden och Eruf avseende nämnda räkenskapsår, i enlighet med artikel 139.6 i samma förordning (nedan kallat det angripna beslutet). Det framgår av bilagan till nämnda beslut att kommissionen, vid beräkningen av detta belopp, tillämpade medfinansieringsgraden på 75 procent på det första och det andra insatsområdet i det operativa programmet, såsom hade fastställts i 2015 års genomförandebeslut.

Förfarandet och parternas yrkanden

11 Rumänien väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 30 juli 2019.

12 Den 18 oktober 2019 inkom kommissionen med sitt svaromål till tribunalens kansli.

13 Repliken inkom till tribunalens kansli den 6 december 2019. Dupliken inkom till tribunalens kansli den 21 januari 2020.

14 Den 13 maj 2020 beslutade tribunalens ordförande att förevarande mål skulle tilldelas en ny referent, enligt artikel 27.1 i tribunalens rättegångsregler.

15 Genom skrivelse från kansliet av den 10 juni 2020 ställde tribunalen, som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna, skriftliga frågor till rättegångsdeltagarna, vilka besvarade dessa inom de fastställda fristerna.

16 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens muntliga frågor vid förhandlingen den 18 september 2020.

17 Rumänien har yrkat att tribunalen ska

– delvis ogiltigförklara det angripna beslutet, i den mån kommissionen tillämpade en medfinansieringsgrad på 75 procent, och inte 85 procent, på det första och det andra insatsområdet i det operativa programmet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

18 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta Rumänien att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

19 Rumänien har till stöd för sin talan åberopat två grunder. Den första grunden avser åsidosättande av artiklarna 120.3 och 139.6 i förordning nr 1303/2013 samt av principen om skydd för berättigade förväntningar. Som andra grund har det gjorts gällande att motiveringsskyldigheten i artikel 296 andra stycket FEUF och principen om god förvaltningssed åsidosattes.

Den första grunden: Åsidosättande av artiklarna 120.3 och 139.6 i förordning nr 1303/2013 samt av principen om skydd för berättigade förväntningar

20 Den första grunden består av två delar. Den första delgrunden avser åsidosättande av artiklarna 120.3 och 139.6 i förordning nr 1303/2013, och den andra delgrunden avser åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar.

Den första delgrunden: Åsidosättande av artiklarna 120.3 och 139.6 i förordning nr 1303/2013

21 Rumänien har gjort gällande att tillämpningen i det angripna beslutet av medfinansieringsgraden på 75 procent på det första och det andra insatsområdet i det operativa programmet, såsom hade fastställts i 2015 års genomförandebeslut, i stället för den medfinansieringsgrad på 85 procent som fastställdes i 2018 års genomförandebeslut, strider mot artiklarna 120.3 och 139.6 i förordning nr 1303/2013. Denna medlemsstat anser att den medfinansieringsgrad som gäller vid beräkningen av det belopp som ska belasta Sammanhållningsfonden och Eruf avseende ett visst räkenskapsår, i enlighet med artikel 139.6 a i förordning nr 1303/2013, är den medfinansieringsgrad som var i kraft vid den tidpunkt då kommissionen godkände räkenskaperna för detta räkenskapsår, och inte den som var i kraft det datum då den berörda medlemsstaten lämnade in den slutliga ansökan om mellanliggande betalning som avser räkenskapsåret, såsom kommissionen slog fast i det angripna beslutet. Eftersom räkenskaperna för det operativa programmet avseende räkenskapsåret 2017/2018 i förevarande fall godkändes den 23 maj 2019, är det följaktligen medfinansieringsgraden på 85 procent som borde ha tillämpats på det första och det andra insatsområdet i det operativa programmet, eftersom denna medfinansieringsgrad hade införts den 12 december 2018 genom 2018 års genomförandebeslut.

22 Kommissionen har bestritt Rumäniens argument.

23 Tribunalen påpekar inledningsvis att den medfinansieringsgrad som ursprungligen har fastställts i ett beslut av kommissionen om godkännande av ett operativt program kan senare ändras, i enlighet med artiklarna 30.1, 30.2 och 96.10 i förordning nr 1303/2013. Med tillämpning av dessa bestämmelser höjdes i förevarande fall medfinansieringsgraden för det första och det andra insatsområdet i det operativa programmet från 75 procent till 85 procent genom 2018 års genomförandebeslut.

24 Det ska vidare konstateras att förordning nr 1303/2013 inte innehåller någon specialbestämmelse som reglerar tillämpningen i tiden av en ändring av medfinansieringsgraden.

25 Artikel 139.6 i förordning nr 1303/2013, på grundval av vilken det angripna beslutet antogs, begränsar sig i synnerhet till att föreskriva att medfinansieringsgraden för varje prioritering ska tillämpas på de bokförda belopp som avses i artikel 137.1 a i förordningen, utan att precisera vilken medfinansieringsgrad som gäller om denna grad ändras efter inlämnandet av den slutliga ansökan om mellanliggande betalning, men före godkännandet av räkenskaperna för ett visst räkenskapsår.

26 På samma sätt anges det inte i 2018 års genomförandebeslut huruvida ändringen av medfinansieringsgraden för det första och det andra insatsområdet i det operativa programmet gällde för räkenskapsåret 2017/2018, eller huruvida den endast gällde för det innevarande räkenskapsåret det datum då nämnda beslut antogs och de efterföljande räkenskapsåren.

27 Enligt artikel 2 punkt 29 i förordning nr 1303/2013 definieras ett ”räkenskapsår”, bland annat med avseende på tillämpningen av del fyra i förordningen, som perioden från den 1 juli ett år till den 30 juni följande år. I förevarande fall löpte räkenskapsåret från den 1 juli 2017 till den 30 juni 2018 och var således redan avslutat det datum då 2018 års genomförandebeslut antogs.

28 För att under dessa omständigheter fastställa vilken medfinansieringsgrad som gäller, enligt artikel 139.6 i förordning nr 1303/2013, när medfinansieringsgraden har ändrats efter det att den slutliga ansökan om mellanliggande betalning lämnades in, men före godkännandet av räkenskaperna, ska hänsyn tas till lydelsen i denna bestämmelse, det sammanhang i vilket bestämmelsen ingår och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2020, Ursa Major Services, C-814/18, EU:C:2020:27, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

29 Vad, för det första, beträffar lydelsen i artikel 139.6 i förordning nr 1303/2013, är denna bestämmelse avfattad på följande sätt:

”Kommissionen ska, på grundval av de godkända räkenskaperna, beräkna det belopp som ska belasta [Eruf, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden] och [Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF)] för räkenskapsåret och följdjusteringar av utbetalningar till medlemsstaten. Kommissionen ska beakta följande:

a) De bokförda belopp som avses i artikel 137.1 a, och på vilka medfinansieringsgraden för varje prioritering ska tillämpas.

b) Det belopp som kommissionen betalat ut under räkenskapsåret och som består av följande:
   i) Det sammanlagda beloppet av mellanliggande betalningar som kommissionen betalat ut i enlighet med artiklarna 130.1 och 24.
   ii) Det sammanlagda beloppet av årligt förskott som betalats ut i enlighet med artikel 134.2.”

30 Som har påpekats ovan i punkt 25, innehåller artikel 139.6 i förordning nr 1303/2013 inte någon precisering vad gäller tillämpningen i tiden av en ändring av medfinansieringsgraden som skett efter den slutliga ansökan om mellanliggande betalning avseende ett räkenskapsår, men före godkännandet av räkenskaperna för det räkenskapsåret. Det framgår emellertid av lydelsen i nämnda bestämmelse att kommissionen ska beräkna det belopp som ska belasta Sammanhållningsfonden och Eruf ”för räkenskapsåret” i fråga. De uppgifter som ska beaktas av kommissionen vid denna beräkning, och som omnämns i den första delen av punkt a och i punkt b i bestämmelsen, har dessutom även samband med det räkenskapsår som de godkända räkenskaperna hänför sig till.

31 Enligt artikel 139.6 a i förordning nr 1303/2013 ska nämligen kommissionen beakta de ”bokförda belopp som avses i artikel 137.1 a” i förordningen. I den sistnämnda bestämmelsen definieras dessa belopp bland annat som det ”sammanlagda beloppet av stödberättigande utgifter som förts in i den

attesterande myndighetens redovisningssystem och som har tagits med i [mellanliggande] betalningsansökningar som lämnats till kommissionen i enlighet med artiklarna 131 och 135.2 senast den 31 juli året efter räkenskapsårets slut”.

32 Enligt artikel 139.6 b i förordning nr 1303/2013 ska kommissionen vidare beakta det ”belopp som [den] betalat ut under räkenskapsåret” och som består bland annat av det ”sammanlagda beloppet av mellanliggande betalningar som kommissionen betalat ut i enlighet med artiklarna 130.1 och 24 [i förordningen]”.

33 Det framgår således av lydelsen i artikel 139.6 i förordning nr 1303/2013 att de uppgifter som ska beaktas vid beräkningen av det belopp som ska belasta Sammanhållningsfonden och Eruf avser det aktuella räkenskapsåret.

34 Vad, för det andra, beträffar det sammanhang i vilket artikel 139.6 i förordning nr 1303/2013 ingår, ska det först påpekas att en av de viktigaste ändringar som införts genom nämnda förordning består i inrättandet av ett nytt system för delad förvaltning av de europeiska struktur- och investeringsfonderna som är grundat på ettårsprincipen för räkenskaper. Denna princip tar sig uttryck i en årlig cykel för deklaration och kontroll av utgifter som har räkenskapsåret som enda referensperiod. Enligt den tidigare gällande förordningen, det vill säga rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 (EUT L 210, 2006, s. 25), som var tillämplig under programperioden 2007–2013, var däremot referensperioden en flerårig period på sju år.

35 Det ska även påpekas att i enlighet med ettårsprincipen för räkenskaper är de förfaranden som föreskrivs i förordning nr 1303/2013 rörande både den ekonomiska förvaltningen av de utgifter som belastar Sammanhållningsfonden och Eruf (se del två, avdelning IX, kapitel I, och del fyra, avdelning II, kapitel I i förordningen) och utarbetande, granskning och godkännande av räkenskaper (se del två, avdelning IX, kapitel II, och del fyra, avdelning II, kapitel II i förordningen) baserade på begreppet räkenskapsår.

36 Vad vidare gäller förfarandet för ekonomisk förvaltning av de utgifter som belastar Sammanhållningsfonden och Eruf, föreskrivs det i artikel 135.1 i förordning nr 1303/2013 att den attesterande myndigheten i den berörda medlemsstaten får lämna in ansökningar om mellanliggande betalningar i enlighet med artikel 131.1 i förordningen som omfattar belopp som bokförts i dess redovisningssystem ”under räkenskapsåret” i fråga. Enligt artikel 135.2 i förordningen får den attesterande myndigheten lämna in sin slutliga ansökan om mellanliggande betalning ”senast den 31 juli efter föregående räkenskapsår[s] slut” och, under alla omständigheter, ”för[e] den första ansökan om mellanliggande betalning för följande räkenskapsår”.

37 Det ska i det avseendet påpekas att den slutliga ansökan om mellanliggande betalning, som den berörda medlemsstaten lämnar in till kommissionen avseende ett visst räkenskapsår, sker efter utgången av räkenskapsåret och ligger till grund för upprättandet av räkenskaperna och för beräkningen av det belopp som ska belasta Sammanhållningsfonden och Eruf, i enlighet med artikel 139.6 i förordning nr 1303/2013. Den slutliga ansökan om mellanliggande betalning ligger nämligen till grund för fastställandet både av de stödberättigande utgifter som kommissionen ska beakta enligt artikel 139.6 a i förordningen och det sammanlagda beloppet av mellanliggande betalningar som kommissionen ska beakta enligt artikel 139.6.

38 Artikel 139.6 a i förordning nr 1303/2013 hänvisar till artikel 137.1 a i samma förordning, vilken i sin tur hänvisar till artiklarna 131 och 135.2 i förordningen. Som kommissionen har angett följer det av artikel 131.1 i förordning nr 1303/2013 att den slutliga ansökan om mellanliggande betalning ger konkret form åt det kumulerade sammanlagda beloppet av stödberättigande utgifter som bokförts i den attesterande myndighetens redovisningssystem under det aktuella räkenskapsåret och som

redovisats för betalning i samband med detta räkenskapsår. Denna ansökan avslutar deklarationen av de stödberättigande utgifterna för det aktuella räkenskapsåret, eftersom den berörda medlemsstaten, efter det att denna ansökan inlämnats, inte längre kan redovisa stödberättigande utgifter för betalning avseende detta räkenskapsår. I artikel 135.2 i förordningen anges tidsfristen för att lämna in den slutliga ansökan om mellanliggande betalning, det vill säga senast den 31 juli efter föregående räkenskapsårs slut.

39 Det framgår således av artikel 139.6 a i förordning nr 1303/2013 jämförd med artiklarna 137.1 a och 135.2 i förordningen, vilka i följd hänvisar till varandra, att de stödberättigande utgifter som kommissionen ska beakta vid beräkningen av det belopp som ska belasta Sammanhållningsfonden och Eruf är de utgifter som har förts in i den attesterande myndighetens redovisningssystem under det aktuella räkenskapsåret och som har redovisats i den slutliga ansökan om mellanliggande betalning. De stödberättigande utgifterna och den medfinansieringsgrad som gäller för nämnda utgifter utgör två omständigheter som har ett nära samband och på grundval av vilka det belopp som ska belasta Sammanhållningsfonden och Eruf beräknas. Eftersom samtliga stödberättigande utgifter som är hänförliga till ett visst räkenskapsår fastställs vid tidpunkten för den slutliga ansökan om mellanliggande betalning avseende detta räkenskapsår, är det förenligt med systematiken i förordning nr 1303/2013 att fastställandet av den medfinansieringsgrad som gäller för dessa utgifter följer samma logik, så att denna medfinansieringsgrad är den som var i kraft senast vid den tidpunkt då den slutliga ansökan om mellanliggande betalning lämnades in.

40 Vidare ska kommissionen, enligt artikel 139.6 b i förordning nr 1303/2013, när den beräknar det belopp som ska belasta Sammanhållningsfonden och Eruf, även beakta det sammanlagda belopp som den betalat ut ”under räkenskapsåret”, vilket bland annat består av det sammanlagda beloppet av mellanliggande betalningar som kommissionen betalat ut i enlighet med artikel 130.1 i förordningen. Enligt lydelsen i den sistnämnda bestämmelsen ska kommissionen i form av mellanliggande betalningar återbetala 90 procent av det belopp som blir resultatet när medfinansieringsgraden för varje prioritering i enlighet med beslutet om antagande av det operativa programmet tillämpas på de stödberättigande utgifterna inom den prioritering som omfattas av betalningsansökan.

41 Den sistnämnda bestämmelsen bekräftar således det nära sambandet mellan de stödberättigande utgifter som anges i ansökningarna om mellanliggande betalningar och den medfinansieringsgrad som gäller för dessa. Det har i synnerhet inte bestritts att var och en av dessa ansökningar om betalning tar hänsyn till det kumulerade sammanlagda beloppet av stödberättigande utgifter som förts in i den attesterande myndighetens redovisningssystem fram till denna ansökan, och att den mellanliggande betalning som ska utföras med avseende på den aktuella ansökan motsvarar skillnaden mellan, å ena sidan, det sammanlagda beloppet av stödberättigande utgifter som förts in i redovisningssystemet fram till denna ansökan, på vilket den medfinansieringsgrad som var i kraft vid den tidpunkten ska tillämpas, och, å andra sidan, de mellanliggande betalningar som redan har gjorts. Detta innebär, vilket Rumänien inte har bestritt, att en eventuell ändring av medfinansieringsgraden som skett fram till det datum då den slutliga ansökan om mellanliggande betalning lämnades in avseende ett räkenskapsår ska beaktas avseende detta räkenskapsår och är tillämplig på samtliga stödberättigande utgifter som uppkommit under räkenskapsåret. Den slutliga ansökan om mellanliggande betalning konsoliderar således både det kumulerade sammanlagda beloppet av stödberättigande utgifter för det aktuella räkenskapsåret och den medfinansieringsgrad som gäller för samtliga dessa utgifter.

42 Vad vidare beträffar förfarandet för upprättande, granskning och godkännande av räkenskaper, anges det i skäl 118 i förordning nr 1303/2013 att i samband med programperioden 2014–2020 ska räkenskaperna för de operativa programmen kontrolleras och godkännas ”varje år”.

43 För det syftet ska den berörda medlemsstaten, i enlighet med artikel 138 i förordning nr 1303/2013, jämförd med artikel 63.5 och 63.7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (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 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 2018, s. 1), till att börja med överlämna räkenskaperna för ett operativt program avseende ett visst räkenskapsår till kommissionen senast den 15 februari påföljande år.

44 De räkenskaper som den berörda medlemsstaten överlämnar ska innefatta de uppgifter som anges i artikel 137.1 i förordning nr 1303/2013, vilka är uppdelade med hänvisning till det aktuella räkenskapsåret. Enligt denna bestämmelse ska räkenskaperna, vilka överlämnas till kommissionen för varje operativt program, ”omfatta räkenskapsåret” och ska för varje prioritering och, om tillämpligt, varje fond och regionkategori omfatta bland annat det sammanlagda beloppet av stödberättigande utgifter som förts in i den attesterande myndighetens redovisningssystem och som har tagits med i betalningsansökningar som lämnats till kommissionen i enlighet med artiklarna 131 och 135.2 i förordningen ”senast den 31 juli året efter räkenskapsårets slut”.

45 Räkenskaperna ska dessutom överlämnas till kommissionen tillsammans med en förteckning över de kompletterande handlingar som räknas upp i artikel 138 i förordning nr 1303/2013 och som också avser det föregående räkenskapsåret.

46 Därefter ska kommissionen, enligt artikel 139.1 och 139.3 i förordning nr 1303/2013, jämförd med artikel 84 i förordningen, granska de handlingar som den berörda medlemsstaten har överlämnat och godkänna de räkenskaper som medlemsstaten har lämnat in om den kan sluta sig till att räkenskaperna är fullständiga, exakta och sanningsenliga, ”[s]enast den 31 maj året efter räkenskapsperiodens slut”.

47 Det är på grundval av de sålunda godkända räkenskaperna som kommissionen ska beräkna det belopp som ska belasta Sammanhållningsfonden och Eruf ”för räkenskapsåret” i fråga och följdjusteringar av utbetalningar till medlemsstaten, i enlighet med artikel 139.6 i förordning nr 1303/2013.

48 Av det ovan anförda följer att systematiken i förordning nr 1303/2013, och följaktligen det lagstiftningssammanhang i vilket artikel 139.6 i förordningen ingår, grundar sig på ettårsprincipen för räkenskaper både vad gäller den ekonomiska förvaltningen av de utgifter som belastar Sammanhållningsfonden och Eruf och vad gäller utarbetande, granskning och godkännande av räkenskaper, och att den slutliga ansökan om mellanliggande betalning avseende ett räkenskapsår har en särskild betydelse i det avseendet, eftersom den ger konkret form åt det kumulerade sammanlagda beloppet av de stödberättigande utgifter som hänför sig till detta räkenskapsår, på vilket den medfinansieringsgrad som var i kraft vid denna tidpunkt ska tillämpas.

49 Vad, för det tredje, beträffar de mål som eftersträvas med förordning nr 1303/2013, framgår det av skäl 10 i förordningen att denna förordning, enligt artikel 317 FEUF och i samband med delad förvaltning, bland annat syftar till att ange på vilka villkor kommissionen kan utöva sina befogenheter att genomföra Europeiska unionens budget och att förtydliga medlemsstaternas ansvar att samarbeta. Dessa villkor bör göra det möjligt för kommissionen att få säkerhet om att medlemsstaterna använder de europeiska struktur- och investeringsfonderna på ett lagligt och korrekt sätt och i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 2012, s. 1). Förordning nr 966/2012 har upphävts och ersatts av förordning 2018/1046.

50 Principen om sund ekonomisk förvaltning kräver bland annat att medlemsstaterna använder de europeiska struktur- och investeringsfonderna i överensstämmelse med de principer och rättsliga krav som ligger till grund för unionens sektorsspecifika lagstiftning. Som har påpekats i punkt 48 ovan är ettårsprincipen för räkenskaper en av de vägledande principer som utgör själva systematiken i förordning nr 1303/2013. Unionslagstiftaren har således ansett att en sund ekonomisk förvaltning av de europeiska struktur- och investeringsfonderna säkerställs bättre på grundval av skyldigheten för

medlemsstaterna och kommissionen att lämna in respektive godkänna räkenskaperna för de operativa programmen på årsbasis. Att tillämpa en medfinansieringsgrad som antagits efter den slutliga ansökan om mellanliggande betalning, och som därför inte var i kraft vare sig under det aktuella räkenskapsåret eller vid datumet för den slutliga ansökan om mellanliggande betalning, på utgifter som uppkommit under ett räkenskapsår och som har förts in i redovisningssystemet, skulle i allt väsentligt innebära att ettårsprincipen för räkenskaper åsidosätts.

51 Det följer således av en bokstavlig, kontextuell och teleologisk tolkning av förordning nr 1303/2013 att den medfinansieringsgrad som gäller vid beräkningen av det belopp som ska belasta Sammanhållningsfonden och Eruf avseende ett visst räkenskapsår, i enlighet med artikel 139.6 a i förordning nr 1303/2013, är den medfinansieringsgrad som var i kraft det datum då den berörda medlemsstaten lämnade in den slutliga ansökan om mellanliggande betalning som avser det aktuella räkenskapsåret.

52 Denna slutsats påverkas inte av de argument som Rumänien har anfört till stöd för uppfattningen att den gällande medfinansieringsgraden enligt artikel 139.6 a i förordning nr 1303/2013 är den medfinansieringsgrad som var i kraft vid tidpunkten för godkännandet av räkenskaperna.

53 För det första kan inte Rumänien med framgång stödja sig på det förhållandet att det belopp som ska belasta Sammanhållningsfonden och Eruf ska, enligt artikel 139.6 i förordning nr 1303/2013, beräknas ”på grundval av de godkända räkenskaperna”.

54 I avsaknad av en precisering i artikel 139.6 i förordning nr 1303/2013 vad beträffar vilken medfinansieringsgrad som gäller när denna har ändrats efter inlämnandet av den slutliga ansökan om mellanliggande betalning, men före godkännandet av räkenskaperna för ett visst räkenskapsår, innebär inte den omständigheten att det belopp som ska belasta Sammanhållningsfonden och Eruf beräknas först efter godkännandet av räkenskaperna att den gällande medfinansieringsgraden ska vara den som var i kraft vid tidpunkten för detta godkännande.

55 För det andra kan Rumäniens argument att datumet för inlämnandet av den slutliga ansökan om mellanliggande betalning utgör en ”slumpmässig” referenstidpunkt inte godtas, av de skäl som har angetts i punkterna 37–40 ovan.

56 Det ska dock tilläggas att Rumänien korrekt har påpekat att det är ett glapp på högst en månad mellan det datum då ett räkenskapsår avslutas (den 30 juni ett visst år) och det datum då den slutliga ansökan om mellanliggande betalning inlämnas (senast den 31 juli samma år). Detta glapp betyder emellertid inte att det är oförenligt med ettårsprincipen för räkenskaper att beakta det datum då den slutliga ansökan om mellanliggande betalning inlämnades för att fastställa den medfinansieringsgrad som gäller. Glappet, vilket är begränsat till högst en månad, kan nämligen förklaras av administrativa och tekniska begränsningar, eftersom de attesterande myndigheterna uppenbarligen behöver viss tid på sig efter det att ett räkenskapsår har avslutats för att samla in och kontrollera de senaste uppgifterna som hänför sig till räkenskapsåret och för att förbereda ansökan. För det syftet har unionslagstiftaren ansett det vara nödvändigt att ge nämnda myndigheter en ytterligare månad på sig för att lämna in den slutliga ansökan om mellanliggande betalning, efter räkenskapsårets slut.

57 För det tredje har Rumänien gjort gällande att bestämmelserna i förordning nr 1303/2013 avseende den slutliga ansökan om mellanliggande betalning, å ena sidan, och artikel 139 i denna förordning, å andra sidan, återfinns i olika kapitel i nämnda förordning och har olika mål. De förstnämnda bestämmelserna hör till ett mellanled i förfarandet som är av provisorisk karaktär, och den sistnämnda bestämmelsen hör till ett slutligt led i förfarandet som omgärdas av processrättsliga skyddsregler. Förfarandena avseende ett visst räkenskapsår förblir således oavslutade fram till tidpunkten för godkännandet av räkenskaperna och beräkningen av det belopp som ska belasta Sammanhållningsfonden och Eruf.

58 I likhet med vad Rumänien har framhållit, ska det i det avseendet påpekas att förfarandet för upprättande, granskning och godkännande av räkenskaperna för ett visst räkenskapsår har en väsentlig betydelse för beräkningen av det belopp som ska belasta Sammanhållningsfonden och Eruf. Detta förfarande gör det nämligen möjligt för kommissionen att kontrollera huruvida de räkenskaper som ingetts av den berörda medlemsstaten är fullständiga, korrekta och sanningsenliga. Det är även efter godkännandet av räkenskaperna som kommissionen ska reglera respektive årligt förskott och göra eventuella ytterligare utbetalningar, i enlighet med artikel 139.7 i förordning nr 1303/2013.

59 Oavsett hur viktigt det aktuella ledet i förfarandet är, syftar det emellertid enbart till att genomföra en kontroll i efterhand av de utgifter som den berörda medlemsstaten har tagit med i sina ansökningar om mellanliggande betalningar avseende ett räkenskapsår. Under detta led i förfarandet kan nämligen kommissionen och den berörda medlemsstaten i regel inte lägga till uppgifter, som har framkommit efter det att det aktuella räkenskapsåret avslutades, i de räkenskaper som ska godkännas. Det är således fråga om ett led i förfarandet för kontroll av uppgifter som avser den period som omfattas av det aktuella räkenskapsåret och som återges i den slutliga ansökan om mellanliggande betalning. Detta led är följaktligen av formell karaktär och kan därför i princip inte leda till att utgifter som uppkommit utanför det aktuella räkenskapsåret bokförs.

60 Detta är för övrigt, såsom har påpekats i punkt 39 ovan, skälet till att det i artikel 139.6 a i förordning nr 1303/2013, jämförd med artiklarna 137.1 a och 135.2 i nämnda förordning, vilka i följd hänvisar till varandra, anges att de stödberättigande utgifter som kommissionen ska beakta vid beräkningen av det belopp som ska belasta Sammanhållningsfonden och Eruf är de utgifter som har förts in i den attesterande myndighetens redovisningssystem under det aktuella räkenskapsåret och som har redovisats i den slutliga ansökan om mellanliggande betalning. Den medfinansieringsgrad som gäller för dessa utgifter ska därför följa samma logik, i avsaknad av ytterligare förtydliganden i det avseendet från unionslagstiftarens sida.

61 Denna slutsats är dessutom förenlig med principen om att rättsakter inte har retroaktiv verkan. Enligt fast rättspraxis anses materiella bestämmelser vanligtvis inte tillämpliga på en ställning som förvärvats innan bestämmelserna har trätt i kraft såvida det inte av bestämmelsernas lydelse, syfte eller systematik klart framgår att de ska tillerkännas sådan verkan (se dom av den 7 november 2018, O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

62 En ny rättsregel ska tillämpas från och med den tidpunkt då den rättsakt i vilken den ingår träder i kraft och en sådan rättsregel, även om den inte är tillämplig på en rättslig ställning som uppkommit och blivit slutligt förvärvad innan den nya rättsakten trädde i kraft, är direkt tillämplig på framtida verkningar av en situation som uppstått när den äldre lagen gällde liksom på nya situationer. Med förbehåll för principen om att rättsakter inte har retroaktiv verkan, förhåller det sig annorlunda endast när den nya rättsregeln åtföljs av specialbestämmelser som reglerar dess tillämpning i tiden (se dom av den 7 november 2018, O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

63 Såsom har påpekats i punkterna 24–26 ovan innehåller i förevarande fall varken 2018 års genomförandebeslut eller förordning nr 1303/2013 någon specialbestämmelse som reglerar villkoren för tillämpningen i tiden av en sådan ändring av medfinansieringsgraden som den som infördes genom 2018 års genomförandebeslut.

64 Det framgår följaktligen av den rättspraxis som har angetts i punkt 62 ovan att den bestämmelse som fastställer en ny medfinansieringsgrad, vilken utgör en materiell bestämmelse eftersom den fastställer det belopp som ska belasta Sammanhållningsfonden och Eruf, ska tillämpas från och med den tidpunkt då den rättsakt i vilken den ingår träder i kraft, det vill säga datumet för antagandet av 2018 års genomförandebeslut, den 12 december 2018, varvid det ska preciseras att den inte är tillämplig på en rättslig ställning som uppkommit och blivit slutligt förvärvad före detta datum.

65 Vid den tidpunkten var dock Rumäniens rättsliga ställning, vad beträffar de utgifter som uppkom under räkenskapsåret 2017/2018, redan slutligt förvärvad, i den mening som avses i den rättspraxis som har angetts i punkt 62 ovan. Eftersom detta räkenskapsår avslutades den 30 juni 2018 och den slutliga ansökan om mellanliggande betalning överlämnades den 6 juli 2018, hade samtliga stödberättigande utgifter för detta räkenskapsår slutligt bokförts och redovisats för betalning. Att godta Rumäniens resonemang skulle således innebära att en medfinansieringsgrad, som antogs senare och som därför gäller för det efterföljande räkenskapsåret, skulle tillämpas retroaktivt på utgifter som redan har uppkommit, bokförts och redovisats för betalning.

66 För det fjärde kan det argument som Rumänien har anfört avseende artikel 137.2 i förordning nr 1303/2013 inte heller godtas. Enligt denna bestämmelse får en medlemsstat undanta utgifter, som omfattats av en ansökan om mellanliggande betalning för ett räkenskapsår, från räkenskaperna för detta räkenskapsår om det föreligger en pågående granskning av utgifternas laglighet och korrekthet. I en sådan situation får, enligt nämnda bestämmelse, hela utgiftsbeloppet eller de delar av detta som senare befinns lagliga och korrekta tas med i en ansökan om mellanliggande betalning som avser de följande räkenskapsåren.

67 Möjligheten att från räkenskaperna undanta en utgift som omfattades av en ansökan om mellanliggande betalning på grund av att utgiftens laglighet och korrekthet är föremål för en pågående granskning är förenlig med själva syftet med förfarandet för upprättande, granskning och godkännande av räkenskaper, vilket – såsom har påpekats i punkt 58 ovan – just syftar till att kontrollera huruvida de utgifter som den berörda medlemsstaten har tagit med i sina ansökningar om mellanliggande betalningar är fullständiga, korrekta och sanningsenliga. Möjligheten för den attesterande myndigheten att i undantagsfall ta med en sådan utgift i en ansökan om mellanliggande betalning som avser ett senare räkenskapsår, gör det möjligt för medlemsstaten att få återbetalt denna utgift när det har slagit fast att utgiften var laglig och korrekt.

68 Denna möjlighet kan dock inte påverka slutsatsen att den slutliga ansökan om mellanliggande betalning för ett räkenskapsår ger konkret form åt det kumulerade sammanlagda beloppet av stödberättigande utgifter som bokförts i den attesterande myndighetens redovisningssystem under det aktuella räkenskapsåret och som redovisats för betalning i samband med detta räkenskapsår, vilket det hänvisas till i artikel 139.6 a i förordning nr 1303/2013. Även om utgifter som omfattats av en ansökan om mellanliggande betalning för ett visst räkenskapsår, för det fall det föreligger tvivel om deras laglighet och korrekthet, i enlighet med artikel 137.2 i förordningen först undantas från räkenskaperna för detta räkenskapsår och därefter tas med i en ansökan om mellanliggande betalning som avser ett följande räkenskapsår, ger den slutliga ansökan om mellanliggande betalning för detta följande räkenskapsår fortsatt uttryck för det kumulerade sammanlagda beloppet av stödberättigande utgifter som redovisats för betalning under detta räkenskapsår.

69 Av samma skäl kan den omständigheten att den attesterande myndigheten, enligt artikel 135.1 i förordning nr 1303/2013, i de fall den anser det vara nödvändigt, får ta med en utgift som bokförts i dess redovisningssystem under ett visst räkenskapsår, inte i en ansökan om mellanliggande betalning för detta räkenskapsår, utan i en ansökan om mellanliggande betalning för ett senare räkenskapsår, inte heller påverka slutsatsen att referenstidpunkten för fastställandet av den medfinansieringsgrad som gäller enligt artikel 139.6 a i förordning nr 1303/2013 är det datum då den slutliga ansökan om mellanliggande betalning lämnades in.

70 För det femte har Rumänien med rätta framhållit att EGESIF-vägledningen, där det i punkt 8.1 anges att ”[p]å grundval de godkända räkenskaperna, ska det belopp som ska belasta fonderna … beräknas med tillämpning av den medfinansieringsgrad som gäller det datum då den slutliga ansökan om mellanliggande betalning lämnas in”, saknar bindande verkan. Detta argument är dock verkningslöst. Slutsatsen att den medfinansieringsgrad som gäller enligt artikel 139.6 a i förordning nr 1303/2013 är den som var i kraft det datum då den slutliga ansökan om mellanliggande betalning inlämnades följer

nämligen av en bokstavlig, kontextuell och teleologisk tolkning av förordningen, och inte av de riktlinjer som kommissionen har utfärdat inom ramen för EGESIF-vägledningen, vilka faktiskt varken är bindande för unionsdomstolen eller för medlemsstaterna.

71 För det sjätte ska det, i den mån som Rumänien även har gjort gällande att det skett ett åsidosättande av artikel 120.3 i förordning nr 1303/2013, konstateras att denna bestämmelse begränsar sig till att fastställa taken för medfinansieringsgraderna för operativa program inom målet ”Investeringar för tillväxt och sysselsättning”. Det har dock inte bestritts att den medfinansieringsgrad som tillämpades i förevarande fall inte överskrider de tak som föreskrivs i denna bestämmelse.

72 Härav följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första grundens första del.

Den andra delgrunden: Åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar

73 Rumänien har i huvudsak gjort gällande att de klara bestämmelserna i 2018 års genomförandebeslut som fastställer medfinansieringsgraden till 85 procent för det första och det andra insatsområdet i det operativa programmet utan någon åtskillnad mellan räkenskapsåren, och avsaknaden av specialbestämmelser i förordning nr 1303/2013 som stöder kommissionens ståndpunkt, har skapat berättigade förväntningar hos Rumänien vad beträffar tillämpningen av medfinansieringsgraden på 85 procent på nämnda insatsområden i det operativa programmet i samband med beräkningen av det belopp som ska belasta Sammanhållningsfonden och Eruf avseende räkenskapsåret 2017/2018. Tillämpningen i det angripna beslutet av den medfinansieringsgrad på 75 procent som fastställdes i 2015 års genomförandebeslut avseende detta räkenskapsår strider därför mot principen om skydd för berättigade förväntningar.

74 Kommissionen har bestritt Rumäniens argument.

75 För att kunna åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar ska tre villkor vara uppfyllda enligt fast rättspraxis. Det ska för det första föreligga tydliga försäkringar som är ovillkorliga och samstämmiga och som härrör från behöriga och tillförlitliga källor och som den berörde har fått av administrationen. Dessa försäkringar ska för det andra vara av sådant slag att de ger upphov till berättigade förväntningar hos mottagaren. Försäkringarna ska för det tredje vara förenliga med tillämpliga bestämmelser (se dom av den 19 december 2019, Probelte/kommissionen, T-67/18, EU:T:2019:873, punkt 109 och där angiven rättspraxis).

76 I förevarande fall påpekar tribunalen att kommissionen inte gav Rumänien några tydliga försäkringar som är ovillkorliga och samstämmiga om att medfinansieringsgraden på 85 procent för det första och det andra insatsområdet i det operativa programmet, som fastställdes i 2018 års genomförandebeslut, skulle tillämpas vid beräkningen av det belopp som ska belasta Sammanhållningsfonden och Eruf avseende räkenskapsåret 2017/2018.

77 För det första finns det inte någon uppgift i 2018 års genomförandebeslut som tyder på att medfinansieringsgraden på 85 procent skulle tillämpas på räkenskapsåret 2017/2018. Som har påpekats i punkt 26 ovan innehåller nämnda beslut inte någon upplysning om tillämpningen i tiden av denna medfinansieringsgrad. Denna omständighet kan inte utgöra en tydlig försäkran som är ovillkorlig och samstämmig från kommissionens sida om att nämnda medfinansieringsgrad skulle tillämpas på detta räkenskapsår.

78 För det andra kan inte Rumänien med framgång åberopa något berättigat intresse av att medfinansieringsgraden på 85 procent ska tillämpas på räkenskapsåret 2017/2018, eftersom det i punkt 8.1 i EGESIF-vägledningen klart anges att de belopp som ska belasta Sammanhållningsfonden och Eruf ska beräknas med tillämpning av den medfinansieringsgrad som gäller det datum då den slutliga ansökan om mellanliggande betalning lämnas in. Det ska påpekas att den första versionen av

vägledningen, som i punkt 8.1 redan innehöll denna precisering om den gällande medfinansieringsgraden, hade utarbetats och delgetts medlemsstaterna redan år 2016, och därmed före antagandet av det angripna beslutet. Även om vägledningen, såsom har framhållits i punkt 70 ovan, varken är bindande för unionsdomstolen eller för medlemsstaterna, anger den likväl kommissionens ståndpunkt, vilket gör att vägledningen kan beaktas för att avgöra huruvida den berörda medlemsstaten kunde ha berättigade förväntningar vad beträffar den åtgärd som den kunde förvänta sig från kommissionens sida.

79 För det tredje vägrade kommissionen uttryckligen, genom skrivelse av den 17 maj 2019 (se punkt 9 ovan), att avseende räkenskapsåret 2017/2018 tillämpa medfinansieringsgraden på 85 procent på det första och det andra insatsområdet i det operativa programmet, genom att hänvisa till punkt 8.1 i EGESIF-vägledningen.

80 För det fjärde har Rumänien åberopat dom av den 20 oktober 2016, Republiken Tjeckien/kommissionen (T-141/15, ej publicerad, EU:T:2016:621, punkt 97), i vilken tribunalen angav att avsaknaden av en reaktion från kommissionens sida inom viss tid inte var likvärdig med ett beslut av kommissionen och inte kunde utgöra en ”tydlig” försäkran i den mening som avses i rättspraxis. Enligt Rumänien ska det enligt en tolkning *e contrario* av denna dom dras slutsatsen att när en unionsinstitution uttrycker en hållning i en rättsakt som har rättsverkningar, såsom 2018 års genomförandebeslut, får medlemsstaterna åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar. Såsom har påpekats i punkt 77 ovan, ska det erinras om att det i 2018 års genomförandebeslut inte angavs att medfinansieringsgraden på 85 procent skulle tillämpas på räkenskapsåret 2017/2018.

81 Härav följer att talan inte heller kan vinna bifall såvitt avser den första grundens andra del.

82 Följaktligen kan talan inte vinna bifall såvitt avser någon del av den första grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten i artikel 296 andra stycket FEUF och av principen om god förvaltningssed

83 Den andra grunden består av två delar. Den första delgrunden avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten i artikel 296 andra stycket FEUF, och den andra delgrunden avser åsidosättande av principen om god förvaltningssed.

Den första delgrunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten i artikel 296 andra stycket FEUF

84 Rumänien har i huvudsak gjort gällande att det angripna beslutet inte är tillräckligt motiverat, eftersom nämnda beslut varken nämner den rättsliga grunden eller skälen till att kommissionen, avseende räkenskapsåret 2017/2018, tillämpade medfinansieringsgraden på 75 procent på det första och det andra insatsområdet i det operativa programmet, såsom hade fastställts i 2015 års genomförandebeslut, i stället för den medfinansieringsgrad på 85 procent som fastställdes i 2018 års genomförandebeslut.

85 Kommissionen har bestritt Rumäniens argument.

86 Det följer av fast rättspraxis att den motivering som krävs enligt artikel 296 andra stycket FEUF ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 andra stycket FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket

den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området. Detta gäller i än högre grad när medlemsstaterna har medverkat vid utarbetandet av den omtvistade rättsakten och således känner till de skäl som ligger till grund för rättsakten (se dom av den 30 april 2019, Italien/rådet (Fiskekvoter för svärdfisk i Medelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, punkterna 40 och 41 och där angiven rättspraxis).

87 Även om det, såsom Rumänien har hävdat, i förevarande fall är riktigt att det angripna beslutet varken nämner den rättsliga grunden eller skälen till att kommissionen, avseende räkenskapsåret 2017/2018, tillämpade medfinansieringsgraden på 75 procent på det första och det andra insatsområdet i det operativa programmet, som hade fastställts i 2015 års genomförandebeslut, i stället för den medfinansieringsgrad på 85 procent som fastställdes i 2018 års genomförandebeslut, kvarstår det faktum att denna medlemsstat hade medverkat vid utarbetandet av det angripna beslutet och kände till de skäl som låg till grund för beslutet.

88 Det framgår nämligen av handlingarna i målet att kommissionen vid mötet den 15 januari 2019 (se punkt 6 ovan) och i skrivelsen av den 17 maj 2019 (se punkt 9 ovan) förklarade att den hade för avsikt att vägra tillämpa nämnda medfinansieringsgrad på 85 procent genom att bland annat hänvisa till punkt 8.1 i EGESIF-vägledningen, i vilken det erinras om att medfinansieringsgraden tillämpas på utgifterna för ett visst räkenskapsår och anges att den gällande medfinansieringsgraden är den som var i kraft det datum då den slutliga ansökan om mellanliggande betalning lämnas in.

89 För det första har Rumänien anfört att kommissionen, vid mötet den 15 januari 2019, uppgav att riktlinjerna i EGESIF-vägledningen utgjorde hinder för att tillämpa den nya medfinansieringsgrad som följde av 2018 års genomförandebeslut.

90 För det andra förklarade kommissionen i sin skrivelse av den 17 maj 2019 att inom ramen för programperioden 2014–2020 och i enlighet med riktlinjerna i EGESIF-vägledningen gäller varje ändring av en medfinansieringsgrad endast pågående och framtida räkenskapsår. Kommissionen angav att under programperioden 2007–2013 var betalningsansökningarna kumulativa och innehöll de utgifter som uppkommit sedan början av denna programperiod, vilket var skälet till att en ändring av medfinansieringsgraden kunde vara tillämplig på alla utgifter som redovisats under denna programperiod. Enligt kommissionen var detta dock inte längre möjligt inom ramen för programperioden 2014–2020, på grund av att betalningsansökningarna enligt förordning nr 1303/2013 endast är kumulativa under ett visst räkenskapsår, och att en annan praxis skulle strida mot ettårsprincipen för räkenskaper.

91 Tribunalen kan inte godta Rumäniens argument att enbart hänvisningen till EGESIF-vägledningen under det administrativa förfarandet inte kan utgöra en tillräcklig motivering, eftersom motiveringen ska lämnas i det angripna beslutet. Hänvisningen till ovannämnda vägledning utgör nämligen en del av det sammanhang i vilket det angripna beslutet antogs, vilket ska beaktas vid bedömningen av huruvida motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 FEUF, såsom framgår av den rättspraxis som har angetts i punkt 86 ovan. Eftersom de interna riktlinjer som antagits av kommissionen har delgetts de berörda parterna, underlättar de förståelsen av det angripna beslutet och utgör indirekt en del av beslutets motivering.

92 Rumänien har även gjort gällande att den rättspraxis som följer av bland annat dom av den 14 april 2005, Portugal/kommissionen (C-335/03, EU:C:2005:231, punkt 84), enligt vilken motiveringen av ett beslut ska anses vara tillräcklig då den medlemsstat till vilken det är riktat har medverkat vid utarbetandet av beslutet och således kände till kommissionens resonemang, inte är tillämplig i förevarande fall, bland annat på grund av kommissionens ”sena” och ”undvikande” reaktion under det administrativa förfarandet.

93 Oavsett kommissionens agerande, är det likväl så att de rumänska myndigheterna, tack vare att de deltog i förfarandet som ledde fram till antagandet av det angripna beslutet, kände till skälet till att kommissionen hade tillämpat medfinansieringsgraden på 75 procent på det första och andra

insatsområdet i det operativa programmet avseende räkenskapsåret 2017/2018. I sin skrivelse av den 8 mars 2019 ifrågasatte de rumänska myndigheterna kommissionens vägran att tillämpa den nya medfinansieringsgraden genom att anföra att denna vägran felaktigt grundades på riktlinjerna i EGESIF-vägledningen. Rumänien upprepade dessutom denna kritik i ansökan genom att göra gällande att kommissionen hade begått ett fel genom att tillämpa medfinansieringsgraden på 75 procent, vilken var i kraft vid tidpunkten för den slutliga ansökan om mellanliggande betalning. Som kommissionen har påpekat, visar slutligen samtliga argument som har anförts av Rumänien till stöd för denna talan, i synnerhet vad beträffar tolkningen av artikel 139.6 i förordning nr 1303/2013, att Rumänien kunde få kännedom om och granska de skäl som ligger till grund för det angripna beslutet.

94 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte vinna bifall såvitt avser den andra grundens första del.

Den andra delgrunden: Åsidosättande av principen om god förvaltningssed

95 Rumänien har i huvudsak gjort gällande att kommissionen åsidosatte principen om god förvaltningssed genom att inta en ”undvikande” hållning under det administrativa förfarande som ledde fram till antagandet av det angripna beslutet.

96 Kommissionen har bestritt Rumäniens argument.

97 Principen om god förvaltningssed slås fast i artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, enligt vilken var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer. Denna rättighet innebär bland annat att var och en har rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne.

98 Enligt fast rättspraxis inbegriper rätten att yttra sig inte en rätt till en kontradiktorisk diskussion mellan det organ som antagit de angripna rättsakterna och den som de riktar sig till, utan att var och en garanteras en möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sin ståndpunkt under ett administrativt förfarande och innan ett beslut fattas som kan påverka hans eller hennes intressen på ett ogynnsamt sätt (se dom av den 3 juli 2018, Transtec/kommissionen, T-616/15, EU:T:2018:399, punkt 145 och där angiven rättspraxis).

99 I förevarande fall ska det, för det första, påpekas att Rumäniens argument att medlemsstaten, före antagandet av det angripna beslutet, inte hade möjlighet att få kännedom om kommissionens ståndpunkt och ta ställning till denna, saknar stöd i de faktiska omständigheterna. Rumänien kände till kommissionens ståndpunkt vad beträffar den gällande medfinansieringsgraden senast efter mötet den 15 januari 2019, såsom har konstaterats i punkterna 87–90 ovan. Den omständigheten att kommissionens skrivelse av den 17 maj 2019 (se punkt 9 ovan) mottogs av Rumänien sex dagar före antagandet av det angripna beslutet saknar därför betydelse. Vidare hade Rumänien, såsom kommissionen har påpekat, möjlighet att framföra sin ståndpunkt i det avseendet under det administrativa förfarandet, bland annat vid mötet den 15 januari 2019 (se punkt 6 ovan).

100 För det andra har Rumänien inte anfört något som stöder argumentet att kommissionen agerade diskriminerande genom att godkänna räkenskaperna för det operativa programmet avseende räkenskapsåret 2017/2018 inom den föreskrivna tidsfristen, medan kommissionen ”sköt upp godkännandet av räkenskaperna” för andra program. Rumänien har nämligen inte visat att kommissionen, inom ramen för dessa ”andra program”, tillämpade en medfinansieringsgrad som ändrades efter inlämnandet av den slutliga ansökan om mellanliggande betalning, men före godkännandet av räkenskaperna för ett visst räkenskapsår.

101 Härav följer att talan inte heller kan vinna bifall såvitt avser den andra grundens andra del.

102 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den andra grunden, och talan ska därför ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

103 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

104 Kommissionen har yrkat att Rumänien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Rumänien har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tionde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Rumänien ska ersätta rättegångskostnaderna.

Van der Woude Kornezov Buttigieg

Kowalik-Bańczyk Hesse

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 april 2021.

Underskrifter