Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 8 iunie 2017 [1]

Cauzele conexate C-593/15 P și C-594/15 P

Republica Slovacă
împotriva
Comisiei Europene
Cauza C-599/15 P
România
împotriva

Comisiei Europene

„Recurs – Resurse proprii ale Uniunii Europene – Răspunderea financiară a statelor membre – Tranzit comunitar extern – Pierdere a taxelor la import ale unui stat membru din cauza unui alt stat membru – Solicitare adresată de Comisie celui de al doilea stat membru de compensare a pierderii – Scrisori ale Comisiei – Caracter atacabil”

I. Introducere

1. Cum pot statele membre să obțină o certitudine juridică cu privire la existența unei obligații de plată față de Uniunea Europeană atunci când Comisia Europeană nu dispune de competența de a adopta o decizie de recuperare a acestei creanțe și atât timp cât nu inițiază o procedură privind constatarea neîndeplinirii obligațiilor?

2. Aceasta este problema de bază care se ridică în cadrul prezentelor recursuri, caracterizate în rest de aspecte destul de tehnice.

3. În primul rând, cauzele privesc taxe vamale, adică resurse proprii tradiționale ale Uniunii, pe care Republica Federală Germania nu a putut să le perceapă din cauza unor probleme întâmpinate de autoritățile slovace și române. Întrucât a considerat că, în aceste circumstanțe, Republica Slovacă și România erau responsabile de pierderile rezultate, Comisia a solicitat statelor membre menționate să plătească sumele corespunzătoare. Comisia a intenționat în mod evident, după cum a confirmat și în cadrul ședinței, să trimită primele scrisori în vederea unor eventuale proceduri ulterioare de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Ea nu a redactat însă aceste scrisori în formatul uzual al primului contact, ci sub formă de decizii obligatorii din punct de vedere juridic în cadrul cărora a stabilit un termen autonom de plată a sumelor respective.

1 Limba originală: germana.

4. Tribunalul nu a ținut însă cont de aceasta și a considerat că scrisorile Comisiei sunt lipsite de orice efecte juridice pentru simplul motiv că Comisia nu este competentă să adopte decizii cu forță juridică obligatorie de recuperare a resurselor proprii de la statele membre. Acesta nu a examinat însă conținutul scrisorilor și aplicabilitatea dispozițiilor privind resursele proprii ale Uniunii, contestată de părți.

5. La prima vedere, această soluție ar putea să pară pragmatică.

6. Astfel, în cadrul prezentelor cauze, însăși Comisia subliniază cu insistență că, în domeniul resurselor proprii, nu dispune efectiv de competența de a adopta decizii cu forță juridică obligatorie privind recuperarea creanțelor de la statele membre. În plus, în afara domeniului resurselor proprii, nu pare să existe, cel puțin la prima vedere, niciun temei juridic general care i-ar permite Comisiei să adopte decizii cu forță juridică obligatorie pentru a solicita statelor membre plata unor creanțe bănești.

7. Aceasta înseamnă că recunoașterea unui efect juridic și astfel a caracterului atacabil al scrisorilor Comisiei conduce probabil, în cel mai bun caz, la anularea respectivelor scrisori, dar nu la o clarificare juridică în privința pretențiilor în discuție. În acest caz devine inoperantă obiecția statelor membre care sunt părți în cauză potrivit căreia Tribunalul ar fi trebuit să considere că scrisorile în litigiu erau supuse căilor de atac pentru motive legate de protecția jurisdicțională. De ce să se aprecieze atunci că scrisorile litigioase sunt supuse căilor de atac dacă aceasta nu poate determina măcar o clarificare juridică?

8. În pofida acestor considerații pragmatice, soluția adoptată de Tribunal se dovedește a fi eronată în lumina jurisprudenței constante privind caracterul atacabil al actelor instituțiilor Uniunii. Într-adevăr, în vederea examinării efectelor juridice ale unor astfel de acte, instanța Uniunii nu se poate întemeia exclusiv pe criteriul lipsei competenței decizionale, ignorând în totalitate conținutul actelor în cauză. O asemenea soluție pare cu atât mai îndoielnică cu cât, precum în prezentele cauze, în vederea verificării competențelor unei instituții a Uniunii, aceasta se întemeiază în mod exclusiv pe reglementări a căror aplicabilitate este contestată, fără măcar să se examineze această aplicabilitate.

9. O astfel de metodă are ca efect sustragerea unui act al Uniunii de la controlul legalității în cadrul unui analize a admisibilității realizate cu o intenție evidentă. Acest lucru nu este acceptabil într-o Uniune de drept nici chiar dintr-o preocupare pentru pragmatism în privința efectelor deciziilor Curții și pentru necesitățile de eficiență a administrației Uniunii, chiar dacă este evident că verificarea pe fond a unui act nu va aduce nicio clarificare juridică definitivă în materie.

10. Această constatare, în cazul în care Curtea va fi de acord cu ea și o va lua în considerare alături de soluția propusă de noi, nu împiedică Curtea să recunoască faptul că prezentele recursuri relevă o lacună în sistemul jurisdicțional al Uniunii, constând în lipsa unei acțiuni în constatare cu caracter general [2]. Astfel, în lipsa unei competențe decizionale generale a Comisiei față de statele membre în privința recuperării creanțelor bănești și deci în lipsa posibilității emiterii unui act atacabil, existența unei creanțe de plată a Uniunii poate fi clarificată în cazuri precum cele din spețe doar pe calea procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Atât timp cât Comisia nu inițiază o asemenea procedură, statele membre nu au nicio posibilitate de a obține o clarificare a situației juridice, fiind nevoite să suporte un risc major legat de plata unor dobânzi.

11. Prezentele proceduri oferă Curții ocazia ca, pe lângă examinarea ordonanțelor atacate ale Tribunalului și a scrisorilor în litigiu ale Comisiei, să reflecteze la remedierea acestei lacune a sistemului jurisdicțional al Uniunii.

2 A se vedea, cu privire la acțiunea în constatare în cadrul articolului 272 TFUE, Concluziile noastre prezentate în cauza Planet/Comisia (C-564/13 P, EU:C:2014:2352, punctul 18 și urm.), precum și Hotărârea din 26 februarie 2015, Planet/Comisia (C-564/13 P, EU:C:2015:124, punctul 26).

II. Cadrul juridic

12. Decizia 2000/597/CE, Euratom a Consiliului din 29 septembrie 2000 privind sistemul de resurse proprii al Comunităților Europene [3] a fost înlocuită, începând cu 1 ianuarie 2007, cu Decizia 2007/436/CE Euratom a Consiliului din 7 iunie 2007 privind sistemul de resurse proprii al Comunităților Europene [4], dispozițiile relevante în speță rămânând însă nemodificate.

13. Conform articolului 2 alineatul (1) litera (b) din Decizia 2000/597 și articolului 2 alineatul (1) litera (a) din Decizia 2007/436, constituie resurse proprii înscrise în bugetul Uniunii, printre altele, „taxe din Tariful Vamal Comun și alte taxe stabilite sau care urmează a fi stabilite de către instituțiile [Uniunii] în legătură cu comerțul cu țările terțe”. Taxele vamale sunt denumite „resurse proprii tradiționale”. Potrivit articolului 2 alineatul (3) din Deciziile 2000/597 și 2007/436, statele membre rețin 25 % din aceste sume cu titlu de costuri de colectare.

14. Articolul 8 alineatul (1) primul și al treilea paragraf din Deciziile nr. 2000/597 și nr. 2007/436 prevede că resursele proprii ale Uniunii sunt colectate în conformitate cu dispozițiile de drept intern impuse prin acte cu putere de lege și norme administrative, care, după caz, sunt adaptate pentru a îndeplini cerințele normelor Uniunii, și că resursele menționate sunt puse la dispoziția Comisiei.

15. Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1150/2000 al Consiliului din 22 mai 2000 privind punerea în aplicare a deciziei referitoare la sistemul resurselor proprii [5] a fost modificat inițial prin Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2028/2004 al Consiliului din 16 noiembrie 2004 [6] și ulterior, începând cu 1 ianuarie 2007, prin Regulamentul (CE, Euratom) nr. 105/2009 al Consiliului din 26 ianuarie 2009 [7].

16. Conform articolului 2 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 1150/2000 în versiunile sale succesive, dreptul Uniunii asupra resurselor proprii la care se referă Deciziile 2000/597 și 2007/436 se constată de îndată ce sunt îndeplinite condițiile prevăzute de reglementarea vamală privind înregistrarea sumei cuvenite și notificarea debitorului. Data care trebuie reținută pentru această constatare este data înregistrării prevăzută de reglementarea vamală.

17. Articolul 6 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1150/2000 are următorul cuprins:

„(3) (a) Drepturile constatate în conformitate cu articolul 2 se înregistrează în contabilitate, conform literei (b) din prezentul alineat, cel târziu în prima zi lucrătoare după data de 19 din luna a doua următoare celei în care a fost constatat dreptul respectiv.

(b) Drepturile constatate și neînregistrate în contabilitatea la care se referă litera (a), deoarece nu au fost recuperate încă și nu s-a furnizat nicio cauțiune, se înscriu într-o contabilitate separată, în termenul prevăzut la litera (a). Statele membre pot proceda în același mod atunci când drepturile constatate și acoperite de garanții fac obiectul contestărilor și sunt susceptibile de a suporta variații în urma diferendelor apărute.”

18. Articolul 9 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 1150/2000 prevede:

„(1) Conform procedurii definite la articolul 10, fiecare stat membru înscrie resursele proprii în creditul contului deschis în acest scop în numele Comisiei la trezoreria sa sau la organismul pe care l-a desemnat.”

3 JO 2000, L 253, p. 42, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 206.

4 JO 2007, L 163, p. 17.

5 JO 2000, L 130, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 184

6 JO 2004, L 352, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 5, p. 147

7 JO 2009, L 36, p. 1

19. Articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1150/2000 prevede următoarele:

„(1) După deducerea cheltuielilor de colectare, […] înregistrarea resurselor proprii […] trebuie făcută cel târziu în prima zi lucrătoare după data de 19 a celei de a doua luni care urmează lunii în care s-a constatat dreptul, conform articolului 2 din prezentul regulament.

Cu toate acestea, în ceea ce privește sumele înregistrate în contabilitate separată, conform articolului 6 alineatul (3) litera (b) din prezentul regulament, înscrierea trebuie să intervină cel târziu în prima zi lucrătoare după data de 19 a celei de a doua luni care urmează lunii în care a avut loc recuperarea.”

20. Potrivit articolului 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1150/2000, orice întârziere în înregistrările în contul prevăzut la articolul 9 alineatul (1) din acest regulament are drept rezultat plata de către statul membru în cauză a unor dobânzi de întârziere, a căror rată se stabilește la articolul 11 alineatele (2) și (3).

21. Articolul 17 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 1150/2000 are următorul cuprins:

„(1) Statele membre trebuie să ia toate măsurile necesare pentru ca sumele corespunzătoare drepturilor constatate conform articolului 2 să fie puse la dispoziția Comisiei în condițiile prevăzute de prezentul regulament.

(2) Statele membre sunt eliberate de obligația de a pune la dispoziția Comisiei sumele corespunzătoare drepturilor constatate care se dovedesc imposibil de recuperat:

(a) fie din motive de forță majoră;

(b) fie din alte motive care nu le sunt imputabile.

Sumele aferente drepturilor constatate sunt declarate nerecuperabile printr-o decizie a autorității administrative competente care constată imposibilitatea recuperării.

Sumele […] sunt considerate nerecuperabile […]

Sumele declarate sau considerate nerecuperabile sunt șterse definitiv din contabilitatea separată prevăzută la articolul 6 alineatul (3) litera (b). […]”

III. Antecedentele procedurilor de recurs

22. În anii anteriori anului 2010 au fost declarate la autoritățile vamale germane diferite mărfuri în vederea plasării lor sub regimul tranzitului comunitar extern conform articolului 91 și următoarelor din Codul vamal comunitar [8]. Acest regim permite ca mărfurile să fie transportate între două locuri aflate pe teritoriul vamal al Uniunii fără ca mărfurile să fie supuse unor taxe la import. Respectivul regim este însă condiționat de prezentarea în vamă a mărfurilor în cauză la locul de destinație, pentru ca autoritățile vamale să poată controla ajungerea mărfurilor la locul de destinație [9]. În cazul în care nu se întâmplă acest lucru, mărfurile sunt considerate ca fiind importate în Uniune, astfel încât ia naștere o datorie vamală la import. Dacă nu se cunoaște locul și momentul în care mărfurile în cauză au fost

8 Regulamentul (CEE) nr. 2913/92 al Consiliului din 12 octombrie 1992 de instituire a Codului vamal comunitar (JO 1992, L 302, p. 1, Ediție specială, 02/vol. 5, p. 58).

9 Prezentarea mărfurilor în vamă reprezintă, conform articolului 4 punctul 19 din Regulamentul nr. 2913/92, „înștiințarea autorităților vamale, în maniera prevăzută, asupra sosirii mărfurilor la biroul vamal sau în orice alt loc desemnat sau aprobat de autoritățile vamale”.

sustrase de la controlul vamal, momentul plasării mărfurilor sub regimul tranzitului comunitar extern va fi considerat ca fiind momentul nașterii datoriei vamale. Acest lucru înseamnă că autoritățile statului membru în care mărfurile au fost plasate sub regimul tranzitului comunitar extern trebuie să colecteze datoria vamală și să pună resursele proprii în cauză la dispoziția Comisiei.

23. În prezentele proceduri, în care locurile de destinație ale mărfurilor se aflau în Republica Slovacă sau în România, autoritățile române și slovace au confirmat sosirea mărfurilor în cauză autorităților germane, astfel încât acestea din urmă au pus capăt regimurilor de tranzit și au eliberat garanțiile depuse de principalii obligați. Ulterior s-a dovedit însă că în realitate mărfurile nu au ajuns niciodată la locurile lor de destinație, iar regimurile de tranzit în cauză au fost, prin urmare, finalizate în mod eronat. Confirmarea electronică a prezentării în mod corespunzător a mărfurilor în vamă din sistemul vamal computerizat NCTS [10] s-a efectuat în mod eronat, având drept cauză fie intențiile frauduloase ale autorităților vamale slovace și române, fie intențiile frauduloase ale terților și lipsa unor măsuri de securitate din partea acestor autorități.

24. Deoarece nu s-a putut constata un comportament culpabil al principalilor obligați, datoriile vamale născute au fost anulate și declarate nerecuperabile. Astfel s-a stins obligația Germaniei de a pune la dispoziția Comisiei sumele corespunzătoare. În aceste condiții, Comisia a considerat că Republica Slovacă și România trebuie să repare prejudiciile cauzate bugetului Uniunii prin erorile autorităților lor.

A. Scrisorile în litigiu ale Comisiei

25. În consecință, Comisia a transmis, la 15 iulie [11], la 24 iulie [12] și la 19 septembrie 2014 [13], două scrisori către Republica Slovacă și o scrisoare către România (denumite în continuare „scrisorile atacate”), prin care invita aceste state membre să plătească sumele care corespund datoriilor vamale pe care Germania nu le-a putut colecta din cauza erorilor autorităților slovace și române.

26. În cadrul scrisorilor atacate, Comisia a schițat mai întâi procedurile afectate și a explicat că Republica Slovacă și România trebuiau să răspundă pentru prejudiciile astfel rezultate. Confirmarea eronată a finalizării regimurilor de tranzit de către autoritățile slovace și române a împiedicat autoritățile germane să încaseze datoriile vamale care reprezentau resurse proprii tradiționale. Într-adevăr, Republica Slovacă și România nu erau competente pentru colectarea acestor taxe. Un stat membru este însă responsabil pentru pierderea de resurse proprii din culpa autorităților sale. Acest aspect rezultă din tratat, din sistemul resurselor proprii și din jurisprudența Curții [14]. În aceste circumstanțe, refuzul Republicii Slovace și al României de a se conforma solicitării de a pune la dispoziție resursele proprii în discuție ar fi incompatibil cu principiul cooperării loiale dintre statele membre și Uniune, precum și cu sistemul resurselor proprii.

27. De aceea, Comisia a invitat autoritățile slovace și pe cele române să îi pună la dispoziție sumele corespunzătoare, după deducerea a 25 % drept taxe de colectare, până în prima zi lucrătoare care urmează celei de a nouăsprezecea zile din a doua lună de la transmiterea scrisorilor în litigiu. În final, Comisia a menționat că orice întârziere la plată ar determina calcularea unor dobânzi de întârziere în temeiul articolului 11 din Regulamentul nr. 1150/2000.

10 New Computerised Transit System.

11 Nr. BUDG/B/3/MV D(2014) 2351197, anexa 2 la recursul în cauza C-593/15 P.

12 Nr. BUDG/B/3/MV D(2014) 3139078, anexa 2 la recursul în cauza C-594/15 P.

13 Nr. BUDG/B/3/MV D(2014) 3079038, anexa 1 la cererea introductivă din prima instanță în cauza C-599/15 P.

14 În special din cuprinsul punctului 44 din Hotărârea din 8 iulie 2010, Comisia/Italia (C-334/08, EU:C:2010:414).

B. Ordonanțele atacate ale Tribunalului

28. Prin acțiunile din 22 septembrie, din 26 noiembrie și din 28 noiembrie 2014, Republica Slovacă și România au solicitat declararea nulității scrisorilor în litigiu. În consecință, Comisia a invocat câte o excepție de inadmisibilitate [15], argumentând că aceste scrisori nu constituie acte atacabile conform articolului 263 TFUE. Prin Ordonanțele din 14 septembrie 2015 [16], Tribunalul a admis aceste excepții și a respins acțiunile ca inadmisibile [17] fără a cerceta fondul (în continuare, „ordonanțele atacate").

29. Tribunalul a stabilit mai întâi, pe baza dispozițiilor privind resursele proprii ale Uniunii și a jurisprudenței Curții în materie, că statele membre însele trebuie să stabilească dacă există o pierdere de resurse proprii tradiționale, precum și existența unei obligații de a pune astfel de resurse la dispoziția Uniunii. În schimb, nu ar fi prevăzute nici o decizie a Comisiei în această privință și nici o procedură specifică în urma căreia Comisia ar fi determinată să adopte o astfel de decizie. În plus, conform articolelor 258-260 TFUE, stabilirea drepturilor și a obligațiilor statelor membre, precum și calificarea comportamentului lor pot rezulta numai dintr-o hotărâre a Curții [18].

30. Prin urmare, în lipsa unei competențe a Comisiei de a adopta un act prin care un stat membru să fie obligat să pună la dispoziție resurse proprii, scrisorile atacate pot fi considerate ca având doar o valoare informativă și ca simple invitații. De aceea, ele nu reprezintă acte atacabile conform articolului 263 TFUE [19].

31. Astfel, nici indicațiile Comisiei privind cuantumul sumelor solicitate, termenul de plată și dobânzile de întârziere nu pot produce efecte juridice. Argumentele părților potrivit cărora aplicabilitatea dispozițiilor privind resursele proprii este îndoielnică sunt lipsite de relevanță, deoarece se referă doar la legalitatea scrisorilor. În sfârșit, se impune și respingerea argumentelor privind necesitatea asigurării protecției jurisdicționale, din cauza incertitudinii juridice și a riscului major de curgere a dobânzilor. Necesitatea unei protecții jurisdicționale nu poate justifica în sine caracterul atacabil al actului, iar riscul obligării la plata unor dobânzi poate fi înlăturat de statele membre printr-o punere la dispoziție condiționată a sumelor solicitate de Comisie [20].

IV. Procedura de recurs și concluziile părților

32. Prin cererile din 13 noiembrie 2015, Republica Slovacă a formulat recurs împotriva ordonanțelor date în cauzele T-678/14 și T-779/14 (cauzele conexate C-593/15 P și C-594/15 P). Republica Slovacă solicită Curții anularea în întregime a ordonanțelor atacate, să se pronunțe cu privire la admisibilitatea acțiunilor și să trimită cauzele la Tribunal în vederea pronunțării cu privire la temeinicia acțiunilor sau, în cazul în care Curtea stabilește că nu dispune de informații suficiente pentru a putea decide în mod definitiv cu privire la excepțiile de inadmisibilitate invocate de Comisie, trimiterea cauzelor la Tribunal pentru ca acesta să se pronunțe cu privire la admisibilitatea și la temeinicia acțiunilor și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată. România și Republica Federală Germania susțin concluziile formulate de Republica Slovacă.

15 Conform articolului 114 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului din 2 mai 1991.

16 Ordonanța din 14 septembrie 2015, Slovacia/Comisia (T-678/14, nepublicată, EU:T:2015:661), Ordonanța din 14 septembrie 2015, Slovacia/Comisia (T-779/14, nepublicată, EU:T:2015:655), și Ordonanța din 14 septembrie 2015, România/Comisia (T-784/14, nepublicată, EU:T:2015:659).

17 Conform articolului 130 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului din 4 martie 2015, care a intrat între timp în vigoare.

18 Ordonanța atacată T-678/14, punctele 27-40 și 43-46, Ordonanța atacată T-779/14, punctele 26-39 și 42-45, precum și Ordonanța atacată T-784/14, punctele 23-36 și 39-42.

19 Ordonanța atacată T-678/14, punctele 41, 42, 47 și 48, Ordonanța atacată T-779/14, punctele 40, 41, 46 și 47, precum și Ordonanța atacată T-784/14, punctele 37, 38, 43 și 44.

20 Ordonanța atacată T-678/14, punctele 50-59, Ordonanța atacată T-779/14, punctele 49-58, precum și Ordonanța atacată T-784/14, punctele 46-56.

33. Prin cererea din 16 noiembrie 2015, România a formulat recurs împotriva Ordonanței date în cauza T-784/14 (cauza C-599/15 P). România solicită Curții declararea admisibilității recursului, anularea în întregime a ordonanței atacate, rejudecarea cauzei, declararea admisibilității acțiunii în anulare și anularea scrisorii atacate sau trimiterea cauzei spre rejudecare Tribunalului, care să declare admisibilitatea acțiunii în anulare și să anuleze scrisoarea atacată, și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată. Republica Slovacă, Republica Federală Germania și Republica Cehă susțin concluziile României.

34. Comisia solicită Curții respingerea recursurilor și obligarea recurentelor la plata cheltuielilor de judecată.

35. Toate părțile au depus observații scrise, iar la 23 martie 2017 au prezentat observații orale în cadrul ședinței comune.

V. Apreciere

A. Cu privire la recursuri

36. Din argumentația Republicii Slovace și a României, care se împarte în câte două motive de recurs diferite, ale căror argumente se suprapun parțial, rezultă că recurentele critică în esență două erori de drept ale Tribunalului.

37. Pe de o parte, Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept întemeindu-și argumentația pe dispozițiile privind resursele proprii ale Uniunii fără să verifice dacă aceste dispoziții sunt într-adevăr aplicabile, iar Tribunalul nu ar fi explicat nici motivul pentru care se putea omite o asemenea verificare, astfel încât ordonanțele atacate ar fi afectate de nemotivare.

38. Pe de altă parte, examinarea caracterului atacabil al scrisorilor în litigiu ar fi eronată din punct de vedere juridic, întrucât, în cadrul acestei verificări, Tribunalul s-a întemeiat doar pe lipsa de competență a Comisiei pentru adoptarea deciziilor cu forță juridică obligatorie privind recuperarea resurselor proprii. Astfel, Tribunalul nu ar fi ținut seama de faptul că, potrivit jurisprudenței, la verificarea caracterului atacabil al actelor instituțiilor Uniunii, o importanță deosebită revine conținutului acestor acte.

39. În cele ce urmează vom examina mai întâi acest din urmă argument menționat.

1. Cu privire la examinarea de către Tribunal a caracterului atacabil al scrisorilor în litigiu

40. Acțiunea în anulare prevăzută la articolul 263 TFUE poate fi formulată împotriva tuturor actelor instituțiilor Uniunii care produc efecte juridice obligatorii, indiferent de forma acestora [21]. Pentru a stabili dacă un act produce efecte juridice, trebuie avut în vedere în special obiectul, conținutul și domeniul său de aplicare, precum și contextul de fapt și de drept al acestuia [22].

21 Jurisprudență constantă începând cu Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia (60/81, EU:C:1981:264, punctul 9).

22 Ordonanța din 13 iunie 1991, Sunzest/Comisia (C-50/90, EU:C:1991:253, punctul 12), precum și Hotărârea din 31 martie 1998, Franța și alții/Comisia (C-68/94 și C-30/95, EU:C:1998:148, punctul 63), și Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisia (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punctul 58); a se vedea de asemenea Ordonanța Tribunalului din 8 martie 2012, Octapharma Pharmazeutika/EMA (T-573/10, nepublicată, EU:T:2012:114, punctul 30).

41. Desigur, competențele unei instituții care emite un act reprezintă de asemenea un criteriu care poate fi luat în considerare la aprecierea efectelor juridice obligatorii și, prin urmare, a caracterului atacabil al actelor instituțiilor Uniunii [23]. Aici este însă vorba despre unul dintre mai multe aspecte, care, potrivit Curții, se va utiliza, „dacă este cazul", pentru aprecierea efectelor juridice obligatorii ale unui act [24].

42. Într-adevăr, diferitele aspecte care trebuie luate în considerare pentru aprecierea efectelor juridice ale actelor emise de instituțiile Uniunii constituie un set de criterii care sunt complementare în cadrul unei analize de ansamblu și care nu pot fi examinate independent unele față de altele. Este adevărat că ponderea unui criteriu individual față de celelalte criterii poate varia în funcție de situația de fapt [25]. Instanța Uniunii nu poate lua însă în considerare doar unul dintre aceste criterii, înlăturându-le pe celelalte, dacă acestea sunt deopotrivă relevante în speță. Mai precis, criteriile esențiale privind conținutul și obiectul unui act atacat nu trebuie excluse în mod arbitrar în favoarea unui alt criteriu complementar. Această concluzie este valabilă mai ales în cazul în care verificarea competențelor unei instituții este strâns legată de verificarea conținutului unui act [26].

43. În ordonanțele atacate, Tribunalul a evocat într-adevăr, cu titlu introductiv, câteva extrase din jurisprudența privind caracterul atacabil al actelor instituțiilor Uniunii. Cu toate acestea, contrar susținerilor Comisiei, atunci când a examinat în continuare scrisorile atacate, Tribunalul nu a luat în considerare conținutul acestora, astfel cum impune jurisprudența.

44. Dimpotrivă, din ordonanțele atacate rezultă clar că Tribunalul își fundamentează concluzia potrivit căreia scrisorile în litigiu nu produc efecte juridice doar pe necompetența Comisiei de a emite decizii cu forță juridică obligatorie față de statele membre privind recuperarea de resurse proprii: Tribunalul stabilește astfel că dispozițiile privind resursele proprii impun statelor membre să constate ele însele existența unei obligații de a pune la dispoziția Uniunii asemenea resurse [27]. Aceste dispoziții nu ar prevedea, în schimb, nici o abilitare a Comisiei de a adopta o decizie de recuperare a resurselor proprii și nici o procedură privind adoptarea unei asemenea decizii [28]. Dimpotrivă, este exclusiv de competența Curții să se pronunțe cu privire la o astfel de obligație a statelor membre, motiv pentru care Comisia nu poate soluționa ea însăși definitiv, prin intermediul unei decizii, un litigiu privind punerea la dispoziție a resurselor proprii [29].

23 A se vedea de exemplu Hotărârea din 27 martie 1980, Sucrimex și Westzucker/Comisia (133/79, EU:C:1980:104, punctul 16), Ordonanța din 17 mai 1989, Italia/Comisia (151/88, EU:C:1989:201, punctul 22), Ordonanța din 13 iunie 1991, Sunzest/Comisia (C-50/90, EU:C:1991:253, punctul 13), și Ordonanța din 27 ianuarie 1993, Miethke/Parlamentul European (C-25/92, EU:C:1993:32, punctele 15 și 16), precum și Hotărârea din 1 decembrie 2005, Italia/Comisia (C-301/03, EU:C:2005:727, punctul 28); a se vedea de asemenea Ordonanța Tribunalului din 12 februarie 2010, Comisia/CdT (T-456/07, EU:T:2010:39, punctul 59 și urm.), precum și Hotărârea Tribunalului din 31 martie 2011, Italia/CESE (T-117/08, EU:T:2011:131, punctul 32). În contextul atribuirii unui act, a se vedea Hotărârea Tribunalului din 21 octombrie 2010, Agapiou Joséphidès/Comisia și EACEA (T-439/08, nepublicată, EU:T:2010:442, punctul 34 și următoarele).

24 A se vedea Hotărârea din 13 februarie 2014, Ungaria/Comisia (C-31/13 P, EU:C:2014:70, punctul 55): „efecte[le] juridice obligatorii ale unui act trebuie apreciate în funcție de criterii obiective, precum *conținutul său*, *ținându-se seama, dacă este cazul, de contextul adoptării sale*, precum și de *competențele instituției autoare a actului*" (sublinierea noastră).

25 În ceea ce privește o luare în considerare determinantă a competenței instituției în cauză în legătură cu obiectul actului atacat, a se vedea de exemplu Ordonanța din 27 ianuarie 1993, Miethke/Parlamentul European (C-25/92, EU:C:1993:32, punctul 13 și urm.); în ceea ce privește o luare în considerare a competențelor decizionale în urma examinării altor criterii, a se vedea de exemplu Hotărârea din 1 decembrie 2005, Italia/Comisia (C-301/03, EU:C:2005:727, punctul 19 și urm.).

26 A se vedea, cu titlu de exemplu, Ordonanța din 17 mai 1989, Italia/Comisia (151/88, EU:C:1989:201, punctele 22 și 23); a se vedea de asemenea Hotărârea Tribunalului din 31 martie 2011, Italia/CESE (T-117/08, EU:T:2011:131, punctul 32).

27 A se vedea Ordonanța atacată T-678/14, punctele 27-34 și 43, Ordonanța atacată T-779/14, punctele 26-33 și 42, precum și Ordonanța atacată T-784/14, punctele 23-30 și 39.

28 A se vedea Ordonanța atacată T-678/14, punctele 35-37 și 43, Ordonanța atacată T-779/14, punctele 34-36 și 42, precum și Ordonanța atacată T-784/14, punctele 31-33 și 39.

29 A se vedea Ordonanța atacată T-678/14, punctele 38-40 și 45-47, Ordonanța atacată T-779/14, punctele 37-39 și 44-46, precum și Ordonanța atacată T-784/14, punctele 34-36 și 41-43.

45. Pe baza acestor considerații, Tribunalul ajunge la concluzia că scrisorile atacate pot constitui doar simple manifestări de opinie, lipsite de orice efecte juridice din cauza lipsei abilitării Comisiei de a obliga un stat membru, prin intermediul unei decizii, să pună la dispoziție resurse proprii [30].

46. Desigur, în susținerea acestei concluzii, Tribunalul face referire la ordonanțe ale Curții în care aceasta s-a referit de asemenea la lipsa abilitării Comisiei de a adopta decizii cu forță juridică obligatorie [31]. Cu toate acestea, Curtea a procedat astfel de fiecare dată în lumina unei examinări a conținutului scrisorilor atacate în acele cauze, examinare care, la rândul său, nu permitea constatarea existenței unor efecte juridice [32]. În schimb, în prezentele cauze, Tribunalul nu a ținut seama de conținutul scrisorilor atacate în cadrul aprecierii acestora, cu toate că l-a menționat inițial în cadrul descrierii situației de fapt [33].

47. Spre deosebire de cauzele care s-au aflat la originea ordonanțelor Curții citate de Tribunal, în prezentele cauze rezultă clar din conținutul scrisorilor atacate că ele urmăresc producerea unor efecte juridice.

48. Contrar opiniei Comisiei, aceasta nu se limitează în cadrul scrisorilor atacate la a menționa obligații care rezultă direct din dispozițiile dreptului Uniunii. Astfel, punctul de vedere potrivit căruia un stat membru trebuie să răspundă pentru o pierdere de resurse proprii cauzată de autoritățile sale într-un alt stat membru, chiar dacă el nu era inițial responsabil pentru colectarea acestor resurse, nu rezultă direct din dispozițiile privind resursele proprii, ci dintr-o interpretare a acestor dispoziții efectuată de Comisie. De asemenea, sumele datorate, care corespund datoriilor vamale care ar fi trebuit colectate inițial de Germania, nu ar fi putut fi probabil determinate cu exactitate de către autoritățile slovace și române fără scrisorile Comisiei, însă în orice caz nu fără a proceda la efectuarea unor investigații.

49. Doar acest aspect nu conferă scrisorilor atacate efecte juridice. Astfel, Comisia ar fi putut comunica de asemenea statelor membre în cauză, sub forma unor avize fără forță obligatorie, că, în opinia sa, acestea datorau sumele în cauză și ar fi putut iniția un dialog cu acestea în legătură cu o eventuală procedură ulterioară de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

50. Comisia însă nu s-a limitat să comunice Republicii Slovace și României, sub forma unui aviz fără forță obligatorie, faptul că, în opinia sa, acestea ar trebui să răspundă pentru pierderile cauzate prin erorile autorităților lor. Dimpotrivă, Comisia a efectuat o constatare cu forță juridică obligatorie față de statele membre în cauză și, mai mult, le-a impus un termen de plată, care se bazează doar pe scrisorile atacate și nu reprezintă o simplă reproducere a unor consecințe juridice obligatorii ale altor dispoziții din dreptul Uniunii.

51. Contrar argumentației inițiale a Comisiei, termenul de plată stabilit în scrisorile atacate, de la expirarea căruia ar urma să curgă dobânzile de întârziere, nu rezultă din Regulamentul nr. 1150/2000 privind resursele proprii. Este adevărat că la articolul 11 din acest regulament se specifică faptul că întârzierea unei plăți duce la calcularea dobânzilor de întârziere, a căror rată se stabilește în regulament. Termenul de plată de la expirarea căruia devine exigibil dreptul Uniunii de a cere plata resurselor și încep să curgă dobânzile de întârziere este însă diferit în regulament și în scrisorile

30 A se vedea Ordonanța atacată T-678/14, punctele 41, 42 și 48, Ordonanța atacată T-779/14, punctele 40, 41 și 47, precum și Ordonanța atacată T-784/14, punctele 37, 38 și 44.

31 Ordonanța din 17 mai 1989, Italia/Comisia (151/88, EU:C:1989:201, punctul 22), și Ordonanța din 13 iunie 1991, Sunzest/Comisia (C-50/90, EU:C:1991:253, punctul 13).

32 A se vedea Ordonanța din 17 mai 1989, Italia/Comisia (151/88, EU:C:1989:201, punctele 22 și 23), și Ordonanța din 13 iunie 1991, Sunzest/Comisia (C-50/90, EU:C:1991:253, punctele 5 și 13).

33 A se vedea în special Ordonanța atacată T-678/14, punctul 10, Ordonanța atacată T-779/14, punctul 10, precum și Ordonanța atacată T-784/14, punctul 7.

atacate. Astfel, articolul 10 din regulament definește data înregistrării și, prin urmare, a scadenței resurselor proprii față de data constatării sau a colectării drepturilor corespunzătoare de către statele membre [34]. În schimb, în cadrul scrisorilor atacate, Comisia stabilește scadența sumelor solicitate în raport cu data expedierii acestor scrisori [35].

52. Chiar dacă s-ar admite ipoteza aplicabilității, contestată în speță, a Regulamentului nr. 1150/2000 privind resursele proprii sau s-ar avea în vedere o aplicare prin analogie a acestuia, termenul de plată menționat în cadrul scrisorilor atacate nu corespunde totuși celui stabilit în acest regulament. Deși drepturile invocate de Comisie ar trebui clasificate drept delictuale sau cvasidelictuale, scadența acestora, potrivit scrisorilor atacate, nu ar interveni, după cum este uzual, de la data producerii evenimentului prejudiciabil, ci la o dată ulterioară, stabilită în cadrul respectivelor scrisori. Acestea reprezintă indicii solide că scrisorile atacate produc efecte juridice.

53. Acest aspect a fost recunoscut implicit și de Comisie, care, ca răspuns la o întrebare a Curții adresată în cadrul ședinței, a recunoscut că, presupunând chiar că termenul de plată menționat în cadrul scrisorilor atacate diferă de cel prevăzut de Regulamentul nr. 1150/2000, cel dintâi este mai avantajos pentru statele membre comparativ cu cel de al doilea deoarece începe să curgă mai târziu. Faptul că scrisorile acordă statelor membre un termen de plată mai avantajos față de cel legal nu este însă un argument care pledează împotriva, ci pentru caracterul constitutiv, iar nu pur declarativ, al scrisorilor atacate.

54. În acest context, trebuie delimitată stabilirea termenelor prin scrisorile atacate față de stabilirea efectuată prin așa-numitele „notes de débit” [36], care sunt transmise în contextul contractelor instituțiilor Uniunii și care, în acest context, potrivit jurisprudenței Curții, nu reprezintă acte atacabile conform articolului 263 TFUE [37]. Problema dacă aceste „notes de débit” produc efecte juridice autonome este controversată [38]. Pare însă relativ clar că cel puțin stabilirea termenului de plată efectuată prin acestea nu produce efecte juridice independente de drepturile contractuale, dacă această stabilire, așa cum este posibil și în contractele dintre particulari, corespunde doar îndeplinirii unei condiții contractuale sau legale, de origine diferită, specificate, la împlinirea căreia devin scadente aceste drepturi contractuale [39].

34 Conform articolului 10 din Regulamentul nr. 1150/2000, înregistrarea resurselor proprii trebuie făcută cel târziu în prima zi lucrătoare după data de 19 a celei de a doua luni care urmează lunii în care s-a constatat dreptul, conform articolului 2 din prezentul regulament, adică după înregistrarea lor prevăzută de regulamentul vamal, iar pentru drepturile înregistrate în contabilitate separată, conform articolului 6 alineatul (3) litera (b) din prezentul regulament, înscrierea trebuie să intervină cel târziu în prima zi lucrătoare după data de 19 a celei de a doua luni care urmează lunii în care a avut loc recuperarea; a se vedea dispozițiile corespunzătoare la punctele 16, 17 și 19 din prezentele concluzii.

35 Scrisorile litigioase definesc momentul scadenței sumelor solicitate ca fiind prima zi lucrătoare după data de 19 a celei de a doua luni care urmează lunii în care a avut loc expedierea scrisorilor.

36 Se recurge la denumirea în limba franceză pentru o înțelegere mai bună. Notele de debit ale instituțiilor Uniunii, denumite în limba franceză „*notes de débit*”, sunt desemnate în jurisprudența Curții de Justiție în limba română drept „*note de debit*” (a se vedea de exemplu Hotărârea din 9 septembrie 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisia, C-506/13 P, EU:C:2015:562). În versiunea în limba română a dispozițiilor corespunzătoare din Regulamentul de punere în aplicare a regulamentului financiar se face de asemenea vorbire despre „*note de debit*”. A se vedea versiunile lingvistice corespunzătoare ale articolului 80 alineatul (3), ale articolului 83 alineatul (3), ale articolului 88 alineatul (1) și ale articolului 93 alineatul (1) din Regulamentul delegat (UE) nr. 1286/2012 al Comisiei din 29 octombrie 2012 privind normele de aplicare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii (JO 2012, L 362, p. 1).

37 A se vedea Hotărârea din 9 septembrie 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisia (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punctele 23-25), precum și Ordonanța din 29 septembrie 2016, Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT/Comisia (C-102/14 P, nepublicată, EU:C:2016:737, punctele 53-61).

38 A se vedea Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisia (C-506/13 P, EU:C:2015:110, punctul 46 și următoarele).

39 A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 septembrie 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisia (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punctul 45 și următoarele), precum și concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisia (C-506/13 P, EU:C:2015:110, punctele 105, 106 și 112-115).

55. În prezentele cauze, nu este însă clar în ce măsură stabilirea unui termen efectuată prin scrisorile atacate ar putea reprezenta doar îndeplinirea unei alte condiții de origine diferită în legătură cu scadența unei creanțe a Uniunii față de Republica Slovacă și de România. Astfel, această stabilire a termenului nu corespunde celei pentru scadența drepturilor privind resursele proprii [40] și nici nu este clar dacă scadența drepturilor născute din fapte delictuale sau cvasidelictuale [41] poate surveni printr-o asemenea stabilire a termenului (iar nu prin evenimentul prejudiciabil).

56. După cum rezultă din considerațiile anterioare, conținutul scrisorilor atacate permite concluzia că acestea produc efecte juridice. În aceste condiții, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept concentrându-se exclusiv asupra lipsei competenței decizionale a instituției în cauză, fără a ține seama de conținutul scrisorilor în litigiu în cadrul examinării caracterului atacabil al acestora.

57. În loc să examineze conținutul scrisorilor atacate și să tragă concluzii cu privire la caracterul lor atacabil în urma unei asemenea examinări, Tribunalul a procedat invers. Astfel, el a respins concluziile de luare în considerare a conținutului scrisorilor, în special a stabilirii unui termen, cu motivarea că, dat fiind că Comisia nu ar dispune de competența de a decide cu privire la o obligație a statelor membre în cauză de a pune la dispoziție sumele solicitate, aceasta nu ar avea nici dreptul de a stabili un termen în acest sens. Deoarece scrisorile atacate nu ar putea produce efecte juridice cu privire la obligația statelor membre de a pune la dispoziție resurse, acestea nu ar putea produce, *a fortiori*, efecte juridice cu privire la termenul în care trebuie să aibă loc o asemenea punere la dispoziție [42].

58. După cum au constatat în mod întemeiat Republica Slovacă și România, acceptarea unei asemenea mod de a proceda în cazuri precum cele din speță ar avea ca urmare privarea de orice relevanță a motivului întemeiat pe necompetență menționat expres la articolul 263 TFUE și sustragerea actelor în cauză de la un control de legalitate, de vreme ce lipsa competenței decizionale a instituției emitente ar duce la inadmisibilitatea acțiunii. Existența motivului întemeiat pe necompetență confirmă astfel *a contrario* faptul că, în cazurile în care un act care a fost emis de o instituție fără competențe decizionale produce efecte juridice, competența decizională nu poate reprezenta un criteriu esențial al examinării caracterului atacabil al măsurii în cauză. După cum recunoaște chiar Comisia, chiar și în cazul deciziilor care emană de la o instituție necompetentă este necesar să se diferențieze între decizii cu efecte juridice și acte fără efecte juridice. Dacă, în cazul deciziilor cu efecte juridice, lipsa competenței ar implica în mod direct faptul că acestea nu sunt atacabile, acest lucru ar fi incompatibil cu principiul protecției jurisdicționale efective. Doar în cazul actelor în mod vădit *ultra vires*, de tipul „căpitanul din Köpenick”, protecția jurisdicțională s-ar putea limita la constatarea de către Curte a inexistenței acelui act în cadrul examinării admisibilității. În prezentele cauze suntem însă foarte departe de această situație.

59. Examinarea de mai sus a arătat că, în prezentele cauze, scrisorile atacate nu reprezintă acte fără efecte juridice, ci decizii care produc efecte juridice și, prin urmare, acte atacabile conform articolului 263 TFUE. În consecință, doar o examinare a legalității lor permite să se determine dacă aceste acte au fost emise de o instituție necompetentă.

60. În conformitate cu considerațiile anterioare, trebuie să se constate că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că nu a avut în vedere aspectul esențial al conținutului scrisorilor atacate la examinarea efectelor juridice și, prin urmare, a caracterului atacabil al acestora. Eroarea de drept menționată justifică în sine anularea ordonanțelor atacate, deoarece aceasta este temeiul avut în vedere de Tribunal atunci când afirmă că scrisorile atacate nu constituie acte atacabile conform articolului 263 TFUE.

40 A se vedea punctele 51 și 52 de mai sus.

41 A se vedea punctul 52 de mai sus.

42 A se vedea Ordonanța atacată T-678/14, punctele 50-53, Ordonanța atacată T-779/14, punctele 49-52, precum și Ordonanța atacată T-784/14, punctele 46-49.

2. Cu privire la aplicarea de către Tribunal a dispozițiilor privind resursele proprii

a) Cu privire la lipsa examinării aplicabilității dispozițiilor privind resursele proprii

61. Republica Slovacă și România reproșează de asemenea Tribunalului că a considerat că scrisorile atacate nu produc efecte juridice ca urmare a lipsei de competență a Comisiei de a adopta decizii cu forță juridică obligatorie privind recuperarea de resurse proprii fără să examineze dacă dispozițiile privind resursele proprii ale Uniunii erau aplicabile. Prin invocarea acestui argument, statele membre în cauză critică faptul că Tribunalul s-a pronunțat în mod separat cu privire la excepțiile de inadmisibilitate ale Comisiei și nu le-a unit cu fondul acțiunilor [43].

62. Pe de altă parte, ordonanțele atacate ar fi afectate și de o lipsă de motivare, deoarece Tribunalul nu ar fi indicat motivul pentru care sumele solicitate constituie, în opinia sa, resurse proprii cărora li s-ar aplica dispozițiile aferente. Tribunalul ar fi omis de asemenea să motiveze de ce a considerat că nu este necesar să unească decizia privind admisibilitatea cu cea privind temeinicia acțiunilor.

63. Și aceste obiecții ale recurentelor sunt pertinente.

64. Din raționamentul expus mai sus cu privire la lipsa examinării conținutului scrisorilor atacate rezultă că Tribunalul și-a întemeiat concluzia potrivit căreia aceste scrisori nu produc efecte juridice exclusiv pe lipsa de competență a Comisiei de a se pronunța, prin intermediul unei decizii, cu privire la obligațiile statelor membre de a pune la dispoziție resurse proprii.

65. Pe de o parte, după cum au obiectat recurentele în mod întemeiat, concluziile Tribunalului se bazează pe premisa că scrisorile atacate trebuiau apreciate în lumina dispozițiilor privind resursele proprii. Dar Tribunalul nu ar fi trebuit să își întemeieze considerațiile pe o astfel de premisă fără să verifice mai întâi aplicabilitatea, contestată de părți, a dispozițiilor în cauză. Această concluzie este cu atât mai mult valabilă cu cât răspunsul la această chestiune nu este nici evident și nici nu rezultă în mod clar din dispozițiile privind resursele proprii ale Uniunii.

66. Contrar argumentației Comisiei, verificarea aplicabilității dispozițiilor privind resursele proprii nu ar fi fost necesară doar pentru a verifica temeinicia drepturilor invocate în scrisorile litigioase. Dimpotrivă, această chestiune a devenit relevantă pentru verificarea caracterului atacabil al scrisorilor menționate deoarece Tribunalul a optat să se întemeieze în acest sens pe lipsa competenței decizionale a Comisiei în vederea recuperării resurselor proprii.

67. Aceasta înseamnă că, în prezentele cauze, aprecierea excepțiilor de inadmisibilitate a depins de motivele invocate în primă instanță împotriva scrisorilor litigioase. Motiv pentru care Tribunalul ar fi trebuit să examineze aceste excepții împreună cu chestiunile de drept material invocate de părți.

68. Pe de altă parte, și motivarea de către Tribunal a ordonanțelor atacate este insuficientă. Într-adevăr, obligația de motivare prevăzută la articolul 36 coroborat cu articolul 53 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție nu impune ca Tribunalul să trateze în mod exhaustiv și pe rând toate argumentele prezentate de părți. Astfel, motivarea poate fi implicită, cu condiția de a permite persoanelor interesate să cunoască motivele pentru care au fost luate măsurile în discuție, iar Curții să dispună de elemente suficiente pentru a-și exercita controlul [44].

43 România își sprijină argumentația în această privință pe o încălcare a dispozițiilor Regulamentului de procedură al Tribunalului privind excepția de inadmisibilitate [articolul 130 alineatele (7) și (8) din Regulamentul de procedură al Tribunalului din 4 martie 2015]. Argumentația Republicii Slovace are aceeași finalitate, de a susține că Tribunalul ar fi trebuit să unească excepția de inadmisibilitate cu fondul cauzei, deoarece nu ar fi trebuit să califice „de la bun început” („*d'emblée*”) sumele solicitate drept resurse proprii fără să verifice aplicabilitatea acestor dispoziții (a se vedea punctele 19 și 23 din recursurile în cauzele C-593/15 P și C-594/15 P).

44 A se vedea Hotărârea din 14 mai 1998, Consiliul/De Nil și Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, punctele 32 și 33), Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul Europeanul European și Consiliul (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 82), precum și Hotărârea din 14 iunie 2016, Comisia/McBride și alții (C-361/14 P, EU:C:2016:434, punctul 61).

69. Ordonanțele atacate nu îndeplinesc însă aceste cerințe. Astfel, în primul rând, din motivarea Tribunalului nu se poate deduce dacă și, în cazul unui răspuns afirmativ, de ce acesta a calificat sumele solicitate drept resurse proprii. În al doilea rând, este neclar dacă și din ce motiv Tribunalul a considerat că dispozițiile privind resursele proprii erau direct aplicabile sau dacă a considerat doar că aceste dispoziții erau aplicabile prin analogie. În sfârșit, nu rezultă din lecturarea ordonanțelor atacate din ce motiv a considerat Tribunalul că poate examina litigiile pe baza dispozițiilor privind resursele proprii fără să analizeze argumentele părților privind inaplicabilitatea respectivelor dispoziții. În aceste condiții, Curtea nu are posibilitatea de a efectua un control efectiv cu privire la legalitatea argumentației Tribunalului.

b) *În particular, cu privire la distincția în raport cu procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor*

70. Pe de altă parte, Tribunalul nu putea să justifice inadmisibilitatea acțiunilor din prima instanță, după cum s-a evocat în ședință, pe eventuale considerații „sistemice” care se bazează pe distincția dintre tipurile de acțiuni sau pe necesitatea de a distinge între acțiunea în anulare conform articolului 263 TFUE și acțiunea de constatare a neîndeplinirii obligațiilor conform articolelor 258-260 TFUE.

71. Astfel, în primul rând, constatarea Tribunalului potrivit căreia obligațiile în litigiu în prezentele cauze pot fi stabilite doar pe calea procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor se bazează la rândul ei pe lipsa de competență a Comisiei de a adopta decizii privind recuperarea de resurse proprii. Prin urmare, această constatare se bazează și pe presupunerea, neverificată și nemotivată în mod suficient, că situațiile de fapt din prezentele cauze trebuie apreciate în lumina aplicabilității dispozițiilor privind resursele proprii.

72. În al doilea rând, nici considerațiile „sistemice”, îndreptate spre o privire de ansamblu a sistemului de protecție jurisdicțională al Uniunii, nu ar putea schimba cu nimic în speță faptul că scrisorile atacate îndeplinesc condițiile stabilite în jurisprudență privind efectele juridice ale actelor instituțiilor Uniunii, fiind astfel supuse căilor de atac conform articolului 263 TFUE.

73. În sfârșit, în al treilea rând, o examinare a admisibilității întemeiată pe o distincție în raport cu procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor ar rămâne în orice caz fără rezultat[45]. Dacă la o examinare a legalității scrisorilor atacate ar rezulta faptul că Comisia nu era îndreptățită să adopte decizii cu forță juridică obligatorie, Comisia ar trebui să recurgă în orice caz la procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în vederea invocării eventualelor obligații ale statelor membre. În schimb, dacă dintr-un control al legalității scrisorilor atacate ar rezulta că Comisia era îndreptățită să adopte decizii cu forță juridică obligatorie, atunci ar trebui să fie posibilă formularea unei acțiuni în anulare împotriva acestor decizii, fie și numai pentru rațiuni legate de dreptul la protecția jurisdicțională efectivă.

3. *Concluzie intermediară*

74. Din considerațiile anterioare rezultă că ordonanțele atacate se întemeiază pe o examinare eronată a admisibilității acțiunilor în primă instanță. Ordonanțele atacate trebuie, prin urmare, să fie anulate.

45 A se vedea, cu privire la o examinare a admisibilității bazată pe raportul dintre diferite tipuri de acțiuni, într-o altă situație, care nu poate fi transpusă în speță, Hotărârea din 9 septembrie 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisia (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punctul 19).

B. Cu privire la acțiunile în primă instanță

75. În conformitate cu articolul 61 primul paragraf din Statutul Curții, aceasta poate să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul atunci când acesta este în stare de judecată.

76. Această situație se regăsește în prezentele cauze.

77. În primul rând, în ceea ce privește caracterul atacabil al scrisorilor atacate și, prin urmare, admisibilitatea acțiunilor în primă instanță, cauzele sunt în stare de judecată.

78. În al doilea rând, este cert că nu s-a examinat temeinicia acestor acțiuni în primă instanță, iar părțile nu au avut încă ocazia de a-și prezenta toate argumentele în acest sens. Astfel, cauzele nu se află încă în stare de judecată în măsura în care în stadiul actual nu este posibilă pronunțarea pe fond asupra pretențiilor formulate în scrisorile atacate. Din examinarea acestor scrisori rezultă însă că este oricum imposibilă pronunțarea asupra legalității acestora deoarece nu sunt motivate în mod suficient, așa cum impune articolul 296 al doilea paragraf TFUE. De aceea, ele trebuie în orice caz anulate fără a fi necesară examinarea legalității conținutului lor [46].

79. În al treilea și ultimul rând, trebuie să se examineze argumentația recurentelor potrivit căreia prezentele cauze indică o lacună a sistemului protecției jurisdicționale al Uniunii.

1. Cu privire la admisibilitatea acțiunilor în primă instanță

a) Cu privire la efectele juridice ale scrisorilor atacate

80. Din analiza recursurilor efectuată mai sus rezultă că scrisorile atacate, prin stabilirea cu efect juridic obligatoriu a obligațiilor concrete ale Republicii Slovace și ale României și în special prin stabilirea unui termen de plată care rezultă doar din cuprinsul lor, produc efecte juridice în mod independent de aplicabilitatea dispozițiilor privind resursele proprii [47]. Prin urmare, se poate constata că aceste scrisori reprezintă, conform articolului 263 TFUE, decizii atacabile ale unei instituții a Uniunii, fără a fi necesar să se clarifice dacă sumele solicitate sunt resurse proprii și dacă, respectiv în ce măsură, dispozițiile privind resursele proprii ale Uniunii sunt aplicabile direct sau prin analogie.

81. În plus, părțile au prezentat observații în memoriile lor și ulterior în cadrul ședinței în fața Curții cu privire la conținutul scrisorilor atacate și în special cu privire la aprecierea termenului de plată stabilit în cadrul acestor scrisori [48]. Astfel, dreptul părților de a fi ascultate a fost respectat, iar Curtea își poate întemeia hotărârea cu privire la acest aspect.

82. În sfârșit, în cadrul procedurii în fața Curții nu s-au adus noi argumente care să repună în discuție efectele juridice și, prin urmare, caracterul atacabil al scrisorilor atacate. Astfel, Comisia s-a limitat să repete că nu dispune de nicio competență pentru recuperarea sumelor solicitate.

46 De altfel, deși în cererile sale, în mod formal, solicită Curții doar să se pronunțe ea însăși asupra admisibilității acțiunilor și să trimită cauzele Tribunalului pentru ca acesta să se pronunțe pe fondul acțiunilor, Republica Slovacă nu a indicat motivele, în sensul articolului 170 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, pentru care litigiul nu este în stare de judecată cu privire la chestiunea legată de lipsa motivării.

47 A se vedea punctele 50-56 de mai sus.

48 A se vedea de asemenea punctul 53 de mai sus.

83. Dacă afirmația făcută de Comisie în ședință potrivit căreia pe baza scrisorilor atacate nu se poate încă decide pe fond cu privire la drepturile în litigiu, deoarece aceasta ar mai impune dezbateri suplimentare între părți, trebuie înțeleasă în sensul că Comisia dorește să califice scrisorile atacate drept măsuri intermediare, privându-le astfel de un caracter atacabil, o astfel de argumentație nu poate fi primită.

84. Este adevărat că măsurile intermediare care servesc la pregătirea unei decizii finale și care exprimă opinia provizorie a instituției emitente nu pot face, în principiu, obiectul unei acțiuni în anulare [49]. În prezentele cauze nu există însă niciun indiciu în sensul că scrisorile atacate exprimă o opinie provizorie a Comisiei, în special pentru motivul că ele stabilesc în mod definitiv cuantumul sumelor solicitate și termenul de plată. În plus, nu este evident că scrisorile ar face parte dintr-o procedură la finalul căreia ar interveni noi decizii, definitive, ale Comisiei.

b) *Cu privire la argumentația potrivit căreia scrisoarea atacată în cauza T-678/14 reprezintă un act confirmativ*

85. Cu privire la prima scrisoare din punct de vedere cronologic, adresată Republicii Slovace la 15 iulie 2014 [50], Comisia a invocat, în cadrul excepției de inadmisibilitate ridicate în cauza T-678/14, că este vorba doar despre un act confirmativ. Această scrisoare reprezintă doar o scrisoare ulterioară unei prime scrisori [51] transmise la 18 martie 2014, la care autoritățile slovace au răspuns prin scrisoarea din 16 mai 2014 [52].

86. Această excepție nu poate fi însă opusă caracterului atacabil al scrisorii din 15 iulie 2014.

87. Este adevărat că un simplu act confirmativ nu poate face obiectul unei acțiuni în anulare. Cu toate acestea, un act confirmă un act deja existent doar dacă nu conține niciun element nou față de acesta din urmă [53].

88. Această condiție nu este îndeplinită în cazul scrisorii din 15 iulie 2014 prin raportare la scrisoarea din 18 martie 2014. Astfel cum arată în mod întemeiat Republica Slovacă în cadrul observațiilor sale privind excepția de inadmisibilitate ridicată de Comisie în cauza T-678/14, scrisoarea din 15 iulie 2014 stabilește un termen de plată diferit de cel stabilit în scrisoarea din 18 martie 2014 [54]. După cum s-a arătat deja mai sus, stabilirea unui termen de plată autonom, care se întemeiază doar pe scrisorile atacate, este un element semnificativ care conferă efecte juridice acestor scrisori [55]. De aceea, scrisoarea din 15 iulie 2014 nu este un act prin care se confirmă scrisoarea din 18 martie 2014.

c) *Concluzie intermediară*

89. În concluzie, împotriva tuturor celor trei scrisori atacate poate fi exercitată acțiunea în anulare conform articolului 263 TFUE. Prin urmare, toate cele trei acțiuni din primă instanță sunt admisibile.

49 A se vedea Hotărârea din 13 octombrie 2011, Deutsche Post și Germania/Comisia (C-463/10 P și C-475/10 P, EU:C:2011:656, punctele 50-54 și jurisprudența citată).

50 Nr. BUDG/B/3/MV D(2014) 2351197, anexa 2 la recursul în cauza C-593/15 P.

51 Nr. BUDG/B/3/MV D(2014) 777983, anexa 20 la cererea introductivă de instanță în cauza T-678/14.

52 Nr. 1400100/1/230330/2014, anexa 21 la cererea introductivă de instanță în cauza T-678/14.

53 Hotărârea din 3 aprilie 2014, Comisia/Țările de Jos și ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213, punctul 69 și jurisprudența citată).

54 Deoarece ambele scrisori au definit termenul de plată ca fiind prima zi lucrătoare care urmează după data de 19 a celei de a doua luni următoare lunii în care a avut loc expedierea scrisorilor, fiecare dintre ele stabilește până la urmă un termen diferit.

55 A se vedea punctele 50-56 de mai sus.

2. Cu privire la temeinicia acțiunilor din primă instanță

a) Cu privire la motivarea scrisorilor atacate

90. Atât în cadrul procedurilor în primă instanță, cât și în cadrul recursurilor s-a dezbătut pe larg problema dacă scrisorile atacate pot produce efecte juridice având în vedere competența (lipsa de competență a) Comisiei de a adopta decizii pentru recuperarea creanțelor invocate.

91. În cadrul scrisorilor atacate, Comisia nu a menționat niciun temei legal care să o abiliteze să impună statelor membre, prin intermediul unei decizii, plata sumelor solicitate. În acest context, trebuie să se distingă între *temeiul abilitării* de a adopta decizii obligatorii în vederea recuperării sumelor și *temeiul juridic al obligației* statelor membre în cauză de a pune la dispoziție aceste sume. Astfel, acest din urmă temei juridic a fost indicat de Comisie în cadrul scrisorilor atacate, prin menționarea faptului că obligația Republicii Slovace și a României de a repara prejudiciile cauzate bugetului Uniunii prin erorile autorităților acestora rezultă din principiul cooperării loiale și din necesitatea asigurării funcționării corecte a sistemului resurselor proprii al Uniunii.

92. În schimb, din perspectiva Comisiei, lipsa indicării unui temei al abilitării de a adopta decizii de recuperare a sumelor solicitate poate fi logică la prima vedere. Aceasta consideră oricum că scrisorile litigioase nu pot produce efecte juridice în lipsa competenței de a adopta decizii obligatorii. După cum s-a arătat deja, această perspectivă nu este justificată, deoarece scrisorile atacate produc efecte juridice ca urmare a conținutului lor.

93. În acest context, nu prezintă relevanță dacă aceasta corespunde intenției inițiale sau dacă în special formularea stabilirii termenului în cadrul scrisorilor atacate este urmarea unei erori, după cum a afirmat Comisia în cadrul ședinței. Desigur, la aprecierea efectelor juridice ale actelor instituțiilor Uniunii, trebuie luată în considerare și intenția emitentului [56]. O asemenea intenție trebuie să rezulte însă chiar din actul în cauză și nu poate fi explicată abia în cadrul procedurii jurisdicționale ulterioare. Or, în prezentele cauze nu rezultă din scrisorile atacate că ar fi fost vorba despre invitații fără caracter obligatoriu pentru a lua poziție. Dimpotrivă, scrisorile produc efecte juridice, nu în ultimul rând prin stabilirea unui termen de plată obligatoriu. Astfel, este vorba despre decizii în care Comisia ar fi trebuit să indice temeiul legal care o abilitează să solicite într-o formă obligatorie sumele reclamate.

94. Omisiunea de a indica un temei legal nu poate să constituie un viciu substanțial atunci când temeiul juridic al unui act poate fi determinat în mod univoc și fără dificultăți cu ajutorul altor elemente ale acestuia. O astfel de referință expresă este însă indispensabilă atunci când, în lipsa ei, părțile interesate și Curtea rămân în incertitudine cu privire la temeiul juridic precis [57]. Tocmai această situație se regăsește în speță: după cum rezultă din discuțiile intense purtate de părți cu privire la competența Comisiei de a adopta decizii pentru recuperarea sumelor solicitate, din elementele scrisorilor atacate nu rezultă în mod neechivoc temeiul avut în vedere de Comisie pentru a solicita părților, pe calea unei decizii obligatorii, să plătească sumele cerute.

95. În cazul în care motivul stabilirii finale a unei obligații de plată și al indicării unui termen de plată obligatoriu în cadrul scrisorilor atacate ar fi într-adevăr o eroare a Comisiei, care ar fi dorit să transmită de fapt doar opinii neobligatorii din punct de vedere juridic, aceasta înseamnă și că motivarea insuficientă a scrisorilor este în parte cauza respectivei erori. Obligația de motivare prevăzută la articolul 296 alineatul (2) TFUE are de asemenea ca obiectiv autocontrolul administrației

56 A se vedea Hotărârea din 7 iulie 2005, Le Pen/Parlamentul (C-208/03 P, EU:C:2005:429, punctul 46).

57 A se vedea Hotărârea din 26 martie 1987, Comisia/Consiliul (45/86, EU:C:1987:163, punctul 9), Hotărârea din 1 octombrie 2009, Comisia/Consiliul (C-370/07, EU:C:2009:590, punctul 56), și Hotărârea din 1 martie 2016, National Iranian Oil Company/Consiliul (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punctul 66).

și obligarea instituției emitente de a analiza cu atenție condițiile de adoptare a unui act [58]. Dacă Comisia și-ar fi îndeplinit această obligație în mod suficient, ar fi trebuit să observe deja la redactarea scrisorilor atacate că *fie* ar fi trebuit să indice în cadrul acestora un temei juridic pentru adoptarea deciziilor obligatorii, *fie* ar fi trebuit să renunțe la stabilirea cu titlu constrângător a unei obligații și a unui termen de plată.

96. Având în vedere considerațiile de mai sus, trebuie reținut faptul că scrisorile atacate sunt afectate de nemotivare, care face imposibil controlul legalității pe fond și impune anularea acestora. O motivare insuficientă a scrisorilor atacate a fost invocată deja în cadrul acțiunilor în primă instanță, iar Curtea poate, în orice caz, constata nemotivarea din oficiu [59], în măsura în care se respectă principiul contradictorialității [60]. În ceea ce privește acest aspect, în pofida lipsei unei examinări a temeiniciei acțiunilor din primă instanță, părțile au avut suficient posibilitatea să își exprime opiniile cu privire la motivarea scrisorilor atacate, în special în cadrul ședinței în fața Curții. De aceea, aceste scrisori trebuie anulate din cauza lipsei de motivare.

b) *Cu privire la legalitatea scrisorilor atacate*

97. În cazul în care Curtea consideră, contrar opiniei exprimate aici, că scrisorile atacate sunt suficient de motivate și trebuie deci examinate pe fond, ar trebui să trimită cauzele spre rejudecare Tribunalului.

98. Desigur, în anumite condiții este posibilă pronunțarea asupra fondului unei acțiuni cu toate că procedura în primă instanță s-a limitat la o excepție de inadmisibilitate care a fost admisă de Tribunal. Aceasta poate fi situația în cazul în care, pe de o parte, anularea hotărârii sau a ordonanței atacate implică obligatoriu o anumită soluție cu privire la fondul acțiunii în cauză sau atunci când, pe de altă parte, examinarea pe fond a acțiunii în anulare se întemeiază pe argumente prezentate de părți în cadrul recursului ca urmare a unui raționament formulat de Tribunal [61].

99. Aceste condiții nu sunt însă întrunite în speță. Pe de o parte, anularea ordonanțelor atacate are în vedere exclusiv o examinare eronată a admisibilității efectuată de Tribunal, astfel încât aceasta nu este legată în mod necesar de o anumită decizie pe fond cu privire la acțiunile în primă instanță, care contestau în special existența drepturilor invocate prin scrisorile atacate. În plus, anularea ordonanțelor atacate nu este legată nici de o decizie pe fond cu privire la competența Comisiei de a adopta deciziile litigioase. Astfel, trebuie să se constate doar că, în vederea examinării efectelor juridice ale acestor decizii, Tribunalul nu putea ține cont doar de lipsa de competență a Comisiei și nu se putea întemeia în acest sens pe dispoziții a căror aplicabilitate era contestată. În schimb, problema determinării dispozițiilor aplicabile și, în temeiul acestora, a competenței Comisiei de a adopta deciziile litigioase rămâne deschisă.

100. Pe de altă parte, în prezentele cauze, o examinare pe fond a acțiunilor din primă instanță nu s-ar întemeia nici pe schimbul de argumente dintre părți. Astfel, nici dezbaterile în scris și nici cele orale nu au abordat suficient chestiunile aplicabilității dispozițiilor privind resursele proprii ale Uniunii și nici temeinicia drepturilor invocate prin scrisorile atacate.

58 A se vedea în acest sens Concluziile noastre prezentate în cauza Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, punctele 29 și 30) și în cauza LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:247, punctele 82 și 83).

59 A se vedea Hotărârea din 2 aprilie 1998, Comisia/Sytraval și Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punctul 67), și Hotărârea din 2 decembrie 2009, Comisia/Irlanda și alții (C-89/08 P, EU:C:2009:742, punctul 34).

60 A se vedea Hotărârea din 2 decembrie 2009, Comisia/Irlanda și alții (C-89/08 P, EU:C:2009:742, punctul 54), și Hotărârea din 3 decembrie 2015, Italia/Comisia (C-280/14 P, EU:C:2015:792, punctul 24).

61 Hotărârea din 17 decembrie 2009, Reexaminare M/EMEA (C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, punctul 30).

3. Cu privire la chestiunea lipsei protecției jurisdicționale în situații precum cele din prezentele cauze

101. Examinarea recursurilor și a acțiunilor în primă instanță ilustrează problema menționată deja la început: într-adevăr, ordonanțele atacate ale Tribunalului trebuie anulate, iar acțiunile în primă instanță trebuie declarate admisibile. Totuși, aceasta nu duce la clarificarea, solicitată cu insistență de statele membre vizate, a problemei dacă, în situații similare precum cele din prezentele cauze, statele membre trebuie sau nu trebuie ținute să răspundă pentru pierderea de resurse proprii.

102. Motivul în acest sens nu îl constituie doar faptul că scrisorile atacate trebuie anulate numai din cauza lipsei de motivare. Acest aspect repune mingea în terenul Comisiei, care are acum posibilitatea teoretică de a verifica dacă există un temei juridic care să îi permită să impună, prin intermediul unor decizii cu caracter obligatoriu, obligarea statelor membre de a compensa pierderea de resurse proprii. În cazul în care va găsi un asemenea temei juridic, ea ar putea să adopte din nou, cu o motivare adecvată, deciziile anulate.

103. Având în vedere argumentația Comisiei, precum și faptul că, cel puțin în stadiul actual, nu se întrevede un temei al abilitării, pare în orice caz mai probabil ca, fie și în cazul unei noi analize, Comisia să ajungă la concluzia că nu dispune de competența de a obliga prin intermediul unei decizii statele membre să onoreze obligații de plată precum cele în discuție în speță. Astfel, în lipsa unui temei juridic general care să o abiliteze să adopte decizii față de statele membre și având în vedere principiul de atribuire a competențelor prevăzut la articolele 4 și 5 TUE, atunci când Comisia nu dispune de o competență specială în vederea adoptării deciziilor, ea este obligată să recurgă la procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor conform articolului 258 TFUE pentru a obliga statele membre să respecte obligațiile care le revin în temeiul dreptului Uniunii.

104. Aceasta este însă tocmai chestiunea a cărei soluționare este solicitată atât de insistent de statele membre participante: atât timp cât Comisia nu inițiază o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, statele membre nu pot să aibă certitudinea juridică în privința obligațiilor lor, fiind nevoite să suporte un risc major privind curgerea dobânzilor.

105. După cum au menționat statele membre care sunt părți în prezentele cauze, parțial pe baza unor experiențe anterioare, nici posibilitatea punerii la dispoziția Comisiei a sumelor în mod provizoriu și sub rezerva caracterului fondat al unei creanțe nu este de natură să conducă la remedierea problemei menționate. Acest procedeu previne într-adevăr plata ulterioară a dobânzilor dacă creanțele Comisiei se dovedesc a fi îndreptățite. Cu toate acestea, nici după ce statele membre au pus resursele în mod provizoriu la dispoziția Comisiei tot nu au posibilitatea să obțină ele însele o examinare a temeiniciei creanțelor. Comisia, în schimb, nu mai are niciun interes să inițieze o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

106. Însăși Comisia a lăsat să se înțeleagă în cadrul ședinței că, într-o asemenea situație, ar putea fi ținută, în virtutea principiului cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE, să inițieze o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în vederea clarificării situației juridice. Această opinie nu își găsește însă niciun temei în jurisprudența Curții, care lasă până în prezent la libera alegere a Comisiei inițierea sau continuarea unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

107. Confruntată cu acest argument, Comisia a menționat că respectiva problemă ar putea fi soluționată prin retragerea de către statele membre a resurselor puse la dispoziție sub rezervă atunci când, după o anumită perioadă, Comisia nu inițiază o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Potrivit celor menționate de Republica Federală Germania, o asemenea retragere ar depinde însă de acordul Comisiei. În cazul în care acest lucru se confirmă, refuzul unui asemenea acord din partea Comisiei ar putea fi înțeles drept act împotriva căruia este deschisă acțiunea în anulare conform articolului 263 TFUE, ceea ce ar putea duce la o clarificare pe fond a dreptului. Contrar opiniei Republicii Federale Germania, chiar și un simplu refuz al Comisiei de a restitui sumele plătite sub rezerva menționată ar reprezenta un act atacabil conform articolului 263 TFUE,

deoarece efectele juridice concrete ale unui asemenea refuz sunt evidente [62].

108. În sfârşit, ar fi posibil ca statele membre, după ce au pus resursele la dispoziţia Comisiei sub rezervă, să ceară să se clarifice dreptul material al Comisiei privind aceste resurse prin intermediul unei acţiuni în despăgubiri conform articolului 268 TFUE. Prin punerea la dispoziţie a resurselor, statele membre înregistrează în mod necesar un deficit de lichiditate pe care îl pot invoca în cadrul unei acţiuni în despăgubiri. De asemenea, statele membre pot invoca pretenţii deduse din îmbogăţirea fără justă cauză, pe care le pot întemeia atât pe articolul 268 TFUE, cât şi pe articolul 340 alineatul (2) TFUE [63]. Pentru a clarifica un astfel de drept la despăgubire sau o astfel de pretenţie întemeiată pe îmbogăţirea fără justă cauză, Tribunalul ar trebui să verifice în primul rând dacă Comisia are vreun drept la resursele puse la dispoziţie, respectiv dacă statele membre au fost obligate să plătească aceste resurse la bugetul Uniunii. Astfel, acţiunea în despăgubiri ar putea ajuta statele membre, prin funcţia sa de constatare, să beneficieze de o protecţie jurisdicţională efectivă pentru clarificarea obligaţiilor lor de plată faţă de Comisie [64].

109. Este adevărat că, în cazul soluţiilor schiţate în cadrul ultimelor două puncte, Tribunalul ar trebui să se pronunţe cu privire la obligaţii ale statelor membre care pot face şi obiectul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligaţiilor în faţa Curţii. Totuşi, hotărârile pronunţate de Tribunal cu ocazia soluţionării acestor chestiuni nu ar intra în conflict cu competenţa exclusivă a Curţii de a se pronunţa cu privire la procedurile de constatare a neîndeplinirii obligaţiilor [65]. Atât timp cât pe rolul Curţii nu se află nicio procedură de constatare a neîndeplinirii obligaţiilor cu privire la obligaţiile de plată corespunzătoare, nu poate fi vorba despre o competenţă a acesteia care ar putea fi încălcată.

C. Rezumat

110. Având în vedere că atât recursurile, cât şi acţiunile în primă instanţă sunt întemeiate, se impune anularea ordonanţelor atacate ale Tribunalului şi a scrisorilor atacate ale Comisiei.

VI. Cheltuieli de judecată

111. În temeiul articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, atunci când recursul este fondat, iar Curtea soluţionează ea însăşi în mod definitiv litigiul, aceasta se pronunţă asupra cheltuielilor de judecată.

112. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din acest regulament, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acelaşi regulament, partea care cade în pretenţii este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

113. Întrucât Comisia a căzut în pretenţii în faţa ambelor instanţe, aceasta trebuie obligată la plata cheltuielilor de judecată aferente ambelor proceduri, conform concluziilor recurentelor.

114. Conform articolului 184 alineatul (4) din Regulamentul de procedură, Curtea poate dispune ca intervenienţii în primă instanţă care au fost prezenţi şi în recurs să suporte propriile cheltuieli de judecată. Prin urmare, statele membre care au susţinut reclamanţii în cauză în calitate de intervenienţi suportă propriile cheltuieli de judecată aferente procedurii de recurs. Aceeaşi concluzie rezultă şi din articolul 140 alineatul (1) coroborat cu articolul 184 alineatul (1) din acest regulament în legătură cu cheltuielile de judecată din primă instanţă ale statelor membre menţionate.

62 A se vedea în acest sens Hotărârea din 26 mai 1982, Germania/Comisia (44/81, EU:C:1982:197, punctul 6).

63 A se vedea Hotărârea din 16 decembrie 2008, Masdar (UK)/Comisia (C-47/07 P, EU:C:2008:726, punctele 44-50).

64 A se vedea, cu privire la o consideraţie similară, Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punctul 58).

65 A se vedea în acest sens Hotărârea din 15 ianuarie 2014, Comisia/Portugalia (C-292/11 P, EU:C:2014:3, punctul 54).

115. Prin urmare, în prezentele cauze, Republica Slovacă și România suportă fiecare propriile cheltuieli de judecată aferente intervenției în susținerea celeilalte, iar Republica Federală Germania și Republica Cehă suportă propriile cheltuieli de judecată aferente ambelor proceduri.

VII. Concluzie

116. În lumina considerațiilor de mai sus, propunem Curții ca în cauzele conexate C-593/15 P și C-594/15 P:

1) să anuleze Ordonanțele Tribunalului din 14 septembrie 2015 date în cauzele Slovacia/Comisia (T-678/14, EU:T:2015:661, și T-779/14, EU:T:2015:655);

2) să anuleze deciziile cuprinse în scrisorile Comisiei Europene din 15 iulie 2014 [BUDG/B/3/MV D(2014) 2351197] și din 24 septembrie 2014 [BUDG/B/3/MV D(2014) 3139078];

3) să oblige Comisia Europeană să suporte propriile cheltuieli de judecată și cheltuielile de judecată efectuate de Republica Slovacă în fața ambelor instanțe;

4) să oblige Republica Federală Germania și România să suporte propriile cheltuieli de judecată în fața ambelor instanțe.

117. În continuare, propunem Curții ca în cauza C-599/15 P:

1) să anuleze Ordonanța Tribunalului din 14 septembrie 2015 dată în cauza România/Comisia (T-784/14, EU:T:2015:659);

2) să anuleze decizia cuprinsă în scrisoarea Comisiei Europene din 19 septembrie 2014 [BUDG/B/3/MV D(2014) 3079038];

3) să oblige Comisia Europeană să suporte propriile cheltuieli de judecată și cheltuielile de judecată efectuate de România în fața ambelor instanțe;

4) să oblige Republica Federală Germania, Republica Slovacă și Republica Cehă să suporte propriile cheltuieli de judecată în fața ambelor instanțe.