Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 25 oktober 2017 *

”Överklagande – Europeiska unionens egna medel – Beslut 2007/436/EG – Medlemsstaternas ekonomiska ansvar – Förlust av vissa importtullar – Skyldighet att betala Europeiska kommissionen ett belopp motsvarande förlusten – Talan om ogiltigförklaring – Upptagande till prövning – Skrivelse från Europeiska kommissionen – Begreppet ’rättsakt mot vilken talan kan väckas’”

I de förenade målen C-593/15 P och C-594/15 P,

angående två överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 13 november 2015,

Republiken Slovakien, företrädd av B. Ricziová, i egenskap av ombud,

klagande,

med stöd av

Republiken Tjeckien, företrädd av M. Smolek, J. Vláčil och T. Müller, samtliga i egenskap av ombud,

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av T. Henze och K. Stranz, båda i egenskap av ombud,

Rumänien, företrädd av R.-H. Radu, M. Chicu och A. Wellman, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter i andra instans,

i vilket den andra parten är:

Europeiska kommissionen, företrädd av A. Caeiros, A. Tokár, G.-D. Balan och Z. Malůšková, samtliga i egenskap av ombud,

svarande i första instans

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz samt domarna C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe (referent) och C. Lycourgos,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

* Rättegångsspråk: slovakiska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 23 mars 2017,

och efter att den 8 juni 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Republiken Slovakien har yrkat att domstolen ska upphäva de beslut som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 14 september 2015, Slovakien/kommissionen (T-678/14, ej publicerat, EU:T:2015:661) (nedan kallad det första överklagade beslutet) och Slovakien/kommissionen (T-779/14, ej publicerat, EU:T:2015:655) (nedan kallad det andra överklagade beslutet) (nedan tillsammans kallade de överklagade besluten). Genom dessa beslut avvisade tribunalen Slovakiens respektive talan om ogiltigförklaring av beslut från kommissionens generaldirektorat för budget som påstods ingå i skrivelsen BUDG/B/03MV D (2014) 2351197, av den 15 juli 2014 (nedan kallad den första omtvistade skrivelsen), och i skrivelsen BUDG/B/03MV D (2014) 3139078, av den 24 september 2014 (nedan kallad den andra omtvistade skrivelsen) (nedan tillsammas kallade de omtvistade skrivelserna).

Tillämpliga bestämmelser

2 Rådets beslut 2007/436/EG, Euratom av den 7 juni 2007 om systemet för gemenskapernas egna medel (EUT L 163, 2007, s. 17), ersatte, med verkan från och med den 1 januari 2007, rådets beslut 2000/597/EG, Euratom av den 29 september 2000 om systemet för Europeiska gemenskapernas egna medel (EGT L 253, 2000, s. 42).

3 Enligt artikel 2.1 b i beslut 2000/597 och artikel 2.1 a i beslut 2007/436, ska bland annat inkomster i form av ”tullar enligt gemensamma tulltaxan och andra avgifter som fastställts eller kommer att fastställas av [unionens] institutioner för handel med tredjeländer” (nedan kallade egna medel) utgöra egna medel som redovisas i Europeiska unionens allmänna budget.

4 Enligt artikel 2.1 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000 av den 22 maj 2000 om genomförande av beslut 2007/436 (EGT L 130, 2000, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG, Euratom) nr 105/2009 av den 26 januari 2009 (EUT L 36, 2009, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1150/2000) ska unionens anspråk på egna medel anses fastställda så snart som villkoren i tullföreskrifterna uppfyllts i fråga om bokföring av anspråksbeloppet och underrättelse till den betalningsskyldige om beloppet.

5 Artikel 9.1 första stycket i förordning nr 1150/2000 har följande innehåll:

”I enlighet med förfarandet i artikel 10 skall varje medlemsstat kreditera egna medel på det konto som för detta syfte i kommissionens namn öppnats i medlemsstatens finansförvaltning eller hos ett organ utsett av medlemsstaten.”

6 Enligt artikel 10.1 första stycket ska de egna medlen krediteras senast den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter den månad under vilken anspråket fastställdes enligt artikel 2 i förordningen.

7 I artikel 11.1 i förordning nr 1150/2000 anges att en försening av en kreditering på det konto som avses i artikel 9.1 i förordningen medför att den berörda medlemsstaten ska betala ränta.

Bakgrund till tvisten

8 Under åren 2006 och 2007 ingav bolag, i egenskap av huvudansvariga, tulldeklarationer i Tyskland i syfte att hänföra varor med bestämmelseland Slovakien till förfarandet för extern gemenskapstransitering i enlighet med artikel 91 och följande artiklar i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, 1992, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4).

9 De slovakiska myndigheterna har vad gäller dessa transiteringsförfaranden inom de föreskrivna fristerna och via det nya datoriserade transiteringssystemet (NCTS) informerat de tyska myndigheterna om att varorna visats upp vid bestämmelsekontoren samt resultatet av den genomförda kontrollen. Således bekräftades de aktuella transaktionerna och den finansiella säkerhet som ställts av de huvudansvariga frigjordes.

10 En utredning i Slovakien visade emellertid att transiteringsförfarandena hade avslutats på ett felaktigt sätt på de slovakiska bestämmelsetullkontoren efter en olaglig införing i NCTS.

11 Genom de omtvistade skrivelserna erinrade direktören för direktoratet ”Egna medel, utvärdering och budgetplanering”, som är en del av kommissionens generaldirektorat för budget (nedan kallad direktören), om att kommissionen genom beslut K(2011) 9750 slutlig, av den 5 januari 2012 (ärende REM 03/2010), efter en ansökan från de tyska myndigheterna, slagit fast att det fanns grund för en eftergift av importtullar med stöd av artikel 239 i förordning nr 2913/92, vad gällde ett tyskt bolag som i egenskap av huvudansvarig hade ingett ett antal deklarationer i sina kunders namn för transport, under år 2006 och 2007, av varor genom förfarandet för extern transitering vilkas bestämmelseland var Slovakien. Kommissionen har härvidlag understrukit att den omständigheten att transiteringsförfarandet inte avslutades korrekt berodde på bedrägliga beteenden vilka rimligen endast kunde förklaras genom att en tulltjänsteman vid det slovakiska bestämmelsetullkontoret aktivt medverkat eller genom att detta tullkontors organisation varit så bristfällig att en utomstående har kunnat få tillgång till NCTS.

12 Direktören påpekade även att de tyska myndigheterna, på samma grunder, medgett eftergift av importtullar i andra ärenden. I den första omtvistade skrivelsen nämndes härvidlag ett fall avseende ett annat bolag, och i den andra omtvistade skrivelsen nämndes sex andra fall.

13 I de omtvistade skrivelserna förklarade direktören att enligt kommissionen ansågs Republiken Slovakien vara ekonomiskt ansvarig i den mån bekräftelsen av granskning på de transportdokument som returnerats till det tyska avgångskontoret förhindrat de tyska myndigheterna att ta ut eller återkräva importtullar, vilka är traditionella egna medel. Direktören förtydligade att även om Republiken Slovakien inte ansvarade för att uppbära tullar för import till unionen är en medlemsstat likväl ekonomiskt ansvarig för förlusterna av egna medel om dess myndigheter eller företrädare begår fel eller agerar bedrägligt.

14 Direktören underströk därefter att de slovakiska myndigheterna inte har kunnat säkerställa att unionens tullbestämmelser tillämpats korrekt. Denna felaktiga tillämpning av unionsrätten har medfört en förlust av traditionella egna medel i den mån de tyska myndigheterna inte har kunnat uppbära importtullarna och ställa dem till kommissionens förfogande. Av detta drog direktören slutsatsen att Republiken Slovakien ska kompensera unionsbudgeten för den förlust som orsakats. Direktören hänvisade härvidlag, genom analogi, till punkt 44 i domen av den 8 juli 2010, kommissionen/Italien (C-334/08, EU:C:2010:414).

15 Direktören förklarade att en eventuell vägran från Republiken Slovakiens sida att ställa dessa traditionella egna medel till förfogande skulle strida mot principen om lojalt samarbete mellan medlemsstaterna och inom unionen, och utgöra ett hinder för ett väl fungerande system för egna medel.

16 Följaktligen uppmanade direktören de slovakiska myndigheterna att tillhandahålla kommissionen två belopp för egna medel på 1 602 457,33 respektive 1 453 723,12 euro brutto, från vilket 25 procent skulle dras av i uppbördskostnader, senast den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter den månad under vilken de omtvistade skrivelserna avsändes. Direktören tillade att varje försening skulle medföra dröjsmålsränta i enlighet med artikel 11 i förordning nr 1150/2000.

Förfarandet vid tribunalen och de överklagade besluten

17 Genom ansökningar som inkom till tribunalens kansli den 22 september och 26 november 2014 väckte Republiken Slovakien respektive talan med yrkande om att de beslut som påstods ingå i de omtvistade skrivelserna skulle ogiltigförklaras.

18 Genom särskilda handlingar som inkom till tribunalens kansli den 5 december 2014 och den 12 februari 2015 framställde kommissionen invändningar om rättegångshinder, med stöd av artikel 114.1 i tribunalens rättegångsregler av den 2 maj 1991. I båda målen bestod invändningen i att det inte förelåg någon rättsakt mot vilken en talan om ogiltighetsförklaring kunde väckas, och i mål T-678/14 gjorde även invändningen att den första omtvistade skrivelsen endast var av rent bekräftande karaktär.

19 Republiken Slovakien yttrade sig angående invändningarna om rättegångshinder.

20 Genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 8 mars respektive den 23 januari 2015 ansökte Förbundsrepubliken Tyskland och Rumänien om att få intervenera till stöd för Republiken Slovakiens yrkanden i mål T-678/14. Genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 10 april respektive den 4 maj 2015 ansökte samma medlemsstater om att få intervenera till stöd för Republiken Slovakiens yrkanden i mål T-779/14.

21 Genom de överklagade besluten prövade tribunalen kommissionens invändningar om rättegångshinder med tillämpning av artikel 130 i tribunalens rättegångsregler.

22 För att bedöma huruvida talan kunde väckas mot de omtvistade skrivelserna undersökte tribunalen, i punkterna 27–37 och 39 i det första överklagade beslutet och i punkterna 26–36 och 38 i det andra överklagade beslutet, fördelningen av befogenheter mellan kommissionen och medlemsstaterna vad gäller fastställande av de egna medlen med stöd av bestämmelserna i beslut 2007/436 och förordning nr 1150/2000. Tribunalen fann i punkt 41 i det första överklagade beslutet och punkt 40 i det andra överklagade beslutet att eftersom det inte finns någon bestämmelse som ger kommissionen behörighet att anta en rättsakt där en medlemsstat åläggs att tillföra unionen dess egna medel, kan de omtvistade skrivelserna endast uppfattas som informativ och inte som något mer än en uppmaning riktad till Republiken Slovakien.

23 Härvidlag påpekade tribunalen i punkterna 42–44 i det första överklagade beslutet och punkterna 41–43 i det andra överklagade beslutet att ett ställningstagande från kommissionen, såsom det som återfinns i de omtvistade skrivelserna, inte binder de nationella myndigheterna. I punkterna 45–47 i det första överklagade beslutet och punkterna 44–46 i det andra överklagade beslutet angav tribunalen vidare att ett sådant ställningstagande, lika lite som ett motiverat yttrande i den administrativa fasen i ett fördragsbrottsförfarande, utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas.

24 Slutligen underkände tribunalen de argument som framförts av Republiken Slovakien. I synnerhet fann tribunalen i punkterna 54 och 55 i det första överklagade beslutet och i punkterna 53 och 54 i det andra överklagade beslutet att argumenten att kommissionen gjort en felaktig tolkning av de aktuella bestämmelserna, att de omtvistade skrivelserna saknade rättslig grund eller att de belopp som nämns i skrivelserna inte kunde kvalificeras som ”egna medel”, var verkningslösa, eftersom de avsåg huruvida

dessa skrivelsers innehåll var välgrundat. Vidare bemötte tribunalen, i punkterna 56–59 i det första överklagade beslutet och i punkterna 55–58 i det andra överklagade beslutet, argumenten avseende det fullständiga systemet med rättsmedel, det effektiva domstolsskyddet och den situation som ställer krav på skyndsamhet som förelåg i det aktuella fallet på grund av bland annat risken att bli tvungen att betala omfattande dröjsmålsräntor.

25 Mot denna bakgrund biföll tribunalen de invändningar om rättegångshinder som framförts av kommissionen och avvisade i båda målen Republiken Slovakiens talan, eftersom respektive talan avsåg en rättsakt som inte kunde utgöra föremål för en talan, och prövade inte interventionsansökningarna från Förbundsrepubliken Tyskland och Rumänien.

Parternas yrkanden i målen om överklagande och förfarandet vid domstolen

26 Republiken Slovakien har yrkat att domstolen ska

– upphäva de överklagade besluten i deras helhet,

– själv fastställa att respektive talan kan tas upp till sakprövning och återförvisa målen till tribunalen för att den ska pröva respektive talan i sak, eller, i andra hand, återförvisa målen till tribunalen för att den ska pröva om respektive talan kan tas upp till sakprövning och pröva dem i sak, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

27 I sin svarsskrivelse har kommissionen yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandena, och

– förplikta Republiken Slovakien att ersätta rättegångskostnaderna.

28 I sina interventionsinlagor har Förbundsrepubliken Tyskland och Rumänien i huvudsak yrkat att domstolen ska bifalla överklagandena.

29 Domstolens ordförande har genom beslut av den 12 januari 2016 förenat målen C-593/15 P och C-594/15 P vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av överklagandena

30 Republiken Slovakien har åberopat två grunder till stöd för respektive talan. Den första grunden avser felaktig rättstillämpning. Den andra grunden har åberopats i andra hand, och avser ett åsidosättande av tribunalens motiveringsskyldighet.

Den första grunden

Parternas argument

31 Genom den första grunden har Republiken Slovakien gjort gällande att tribunalen gjort sig skyldig till ett flertal felaktiga rättstillämpningar vid bedömningen av de omtvistade skrivelsernas natur och verkningar. Denna grund är uppdelad i tre grupper av argument.

32 Republiken Slovakien har för det första anfört att tribunalen missuppfattat naturen av de belopp som begärts i de omtvistade skrivelserna genom att kvalificera dem, åtminstone underförstått, som ”egna medel” i den mening som avses i artikel 2.1 i beslut 2007/436. Tribunalen tillämpade således felaktigt bestämmelser och rättspraxis avseende egna medel för att pröva kommissionens befogenheter att fatta beslut. I den mån en korrekt rättslig kvalificering av dessa belopp var relevant för bedömningen av huruvida respektive talan kunde tas upp till sakprövning kunde tribunalen dessutom inte, utan att göra en felaktig rättstillämpning, nöja sig med att i punkterna 54 och 55 i det första överklagade beslutet, och punkterna 53 och 54 i det andra överklagade beslutet, finna att de argument som Republiken Slovakien framfört härvidlag hänförde sig till prövningen i sak.

33 Under alla förhållanden är den rättspraxis som tribunalen hänvisar till i punkterna 28–34 i det första överklagade beslutet och i punkterna 27–33 i det andra överklagade beslutet inte relevant i förevarande mål, eftersom den berör medlemsstaternas skyldigheter vad gäller egna medel i bilaterala relationer mellan kommissionen och den medlemsstat som ansvarar för att ställa sådana resurser till förfogande. I förevarande mål rör det sig nämligen om ett trepartsförhållande mellan kommissionen, Förbundsrepubliken Tyskland – i egenskap av medlemsstat som ansvarar att ställa egna medel till förfogande – och Republiken Slovakien, vilken inte var ansvarig för att tillhandahålla nämnda resurser.

34 I sina yttranden angående interventionsinlagorna har Republiken Slovakien återigen understrukit den rättsosäkerhet och den risk för allvarliga ekonomiska konsekvenser som följer av osäkerheten avseende den rättsliga grunden för den påstådda skyldigheten att tillhandahålla de begärda beloppen. Republiken Slovakien bestrider att det över huvud taget finns någon sådan skyldighet enligt unionsrätten. Eftersom kommissionen i de omtvistade skrivelserna har fastställt en skyldighet och konsekvenser som inte föreskrivs i unionsrätten är det tydligt att dessa skrivelser medför rättsverkningar som kan påverka medlemsstatens intressen. Under alla förhållanden vore det lämpligt att domstolen undersökte problematiken kring nämnda rättsliga grund i förevarande mål.

35 För det andra har Republiken Slovakien gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den i punkt 41 i det första överklagade beslutet och i punkt 40 i det andra överklagade beslutet upphöjde kriterier avseende befogenheten för den angripna rättsaktens upphovsman till en nödvändig förutsättning för att det ska vara en rättsakt mot vilken talan kan väckas. Förvisso fann domstolen i punkt 55 i domen av den 13 februari 2014, Ungern/kommissionen (C-31/13 P, EU:C:2014:70), att de bindande rättsverkningarna av en rättsakt även ska bedömas med beaktande av den antagande institutionens befogenheter. Denna rättspraxis kan emellertid inte tolkas så, att avsaknaden av befogenhet oundvikligen får till följd att en rättsakt från en unionsinstitution inte i något fall kan utgöra en rättsakt som medför rättsverkningar mot vilken en ogiltighetstalan kan väckas i enlighet med artikel 263 FEUF. Ett sådant synsätt skulle innebära att ogiltighetsgrunden avseende att rättsaktens upphovsman saknar befogenhet saknar relevans.

36 För det tredje anser Republiken Slovakien att, i motsats till var tribunalen fann i punkt 59 i det första överklagade beslutet och i punkt 58 i det andra överklagade beslutet, möjligheten för medlemsstaten att göra en villkorad betalning inte kan avhjälpa det bristande domstolsskyddet och bristande möjligheter till rättslig prövning, och inte heller avhjälpa att ett fall såsom i förevarande mål situationen ställer krav på skyndsamhet. Avvisningen av respektive talan som väckts vid tribunalen fick nämligen oacceptabla negativa effekter på situationen, eftersom medlemsstaten endast kan bestrida kommissionens påståenden vid ett eventuellt fördragsbrottsförfarande och därmed måste löpa risken att tvingas betala höga dröjsmålsräntor. En villkorad betalning, vilken inte föreskrivs i någon unionsrättsakt och vars återbetalning inte garanteras av rättspraxis, säkerställer inte alls att medlemsstaten får möjlighet till rättslig prövning.

37 Kommissionen har bestritt samtliga dessa argument och anser att överklagandet inte kan vinna bifall på den första grunden.

38 Kommissionen har för det första gjort gällande att argumenten avseende de begärda beloppens natur, deras betalning av Republiken Slovakien samt förekomsten av en skyldighet för denna medlemsstat att ställa dessa belopp till förfogande hänför sig till själva bedömningen av respektive talan i sak och inte till huruvida de kan tas upp till sakprövning. Vad gäller bedömningen av huruvida respektive talan kan tas upp till sakprövning anser kommissionen att tribunalen undersökt innehållet i de omtvistade skrivelserna i enlighet med rättspraxis och gjort en riktig bedömning att, med hänsyn till detta innehåll, dessa skrivelser endast innehöll en uppmaning att tillhandahålla egna medel, vilket varken Republiken Slovakien eller de intervenerande medlemsstaterna har vederlagt. Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den prövade respektive talan utifrån bestämmelser och rättspraxis avseende egna medel.

39 Det kan härvidlag inte bestridas att beloppen i fråga utgör tullar, och därmed är traditionella egna medel. Vidare har tribunalen, när den analyserade dessa bestämmelser i samband med prövningen av om respektive talan kunde tas upp till sakprövning, inte alls prövat en eventuell skyldighet för Republiken Slovakien att tillhandahålla de aktuella beloppen. Det framgår nämligen av samtliga dessa bestämmelser, såsom de har tolkats i rättspraxis, samt bestämmelserna om fördragsbrottsförfarandet, att kommissionen inte har någon befogenhet att med bindande verkan fastställa beloppet för de egna medlen, fastställa fristen för deras betalning eller besluta om dröjsmålsränta.

40 Under alla förhållanden anser kommissionen att även om det skulle anses att de omtvistade skrivelserna inte avsåg betalningen av egna medel kan dessa skrivelser inte medföra bindande rättsverkningar. Det har nämligen inte fastställts någon rättslig grund för att anta en sådan bindande rättsakt.

41 För det andra har kommissionen anfört att undersökningen av omfattningen av dess befogenheter i förevarande fall ingår i en komplicerad undersökning som syftar till att avgöra huruvida det går att väcka talan mot de omtvistade skrivelserna, med beaktande av deras natur, det sammanhang i vilket de antogs och upphovsmannens befogenheter. Enligt kommissionen måste det göras skillnad mellan å ena sidan rättsakter som medför rättsverkningar och som har antagits av en institution som saknade befogenhet och å andra sidan rättsakter som inte medför rättsverkningar och som därmed inte kan utgöra föremål för en talan om ogiltigförklaring.

42 För det tredje anser kommissionen att det av karaktären hos systemet för egna medel oundvikligen följer att kommissionen inte har befogenhet att anta bindande beslut på området. Avsaknaden av en sådan befogenhet kan således inte jämställas med att Republiken Slovakien nekats rätten till ett effektivt domstolsskydd. Detsamma gäller medlemsstatens skyldighet att betala dröjsmålsränta, vilken följer direkt av artikel 11 i förordning nr 1150/2000. Vidare är en villkorad betalning inte avsedd att säkerställa rätten till ett effektivt domstolsskydd, utan till att lindra den eventuella ekonomiska börda som skyldighet att betala dröjsmålsränta kan innebära för en medlemsstat. Dessutom är risken för att dröjsmålsräntor uppkommer knuten till åsidosättandet av skyldigheten att tillhandahålla egna medel till kommissionen och inte till de omtvistade skrivelserna med en uppmaning om att tillhandahålla egna medel.

43 Avsaknaden av befogenhet att anta tvingande beslut vad gäller egna medel bekräftas dessutom av rådets avslag av ett förslag om ändring av artikel 17 i förordning nr 1150/2000 vilket skulle ha gett kommissionen befogenhet att undersöka ärendet och anta ett vederbörligen motiverat beslut om beloppet för de fastställda anspråken översteg 50 000 euro.

44 Vidare har kommissionen påpekat att en talan om ogiltigförklaring endast kan väckas om tvisten gäller giltigheten av en rättsakt som medför rättsverkningar. Om föremålet för tvisten däremot är förekomsten av en skyldighet för en medlemsstat till följd av unionsrätten, är det enda tillgängliga rättsmedlet talan om fördragsbrott. I fördragen finns det nämligen inget förfarande som en medlemsstat kan använda för att fastställa huruvida den själv iakttar de skyldigheter som åligger den enligt unionsrätten.

45 Republiken Tjeckien, Förbundsrepubliken Tyskland och Rumänien anser att domstolen ska bifalla överklagandet på den första grunden.

Domstolens bedömning

46 Det framgår av fast rättspraxis att alla bestämmelser – oavsett form – som antas av unionsinstitutionerna och som är avsedda att ha bindande rättsverkningar anses utgöra sådana akter mot vilka talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF (dom av den 13 februari 2014, Ungern/kommissionen, C-31/13 P, EU:C:2014:70, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

47 Vid bedömningen av om en ifrågasatt rättsakt ger upphov till sådana verkningar ska hänsyn tas till dess innehåll i sak (dom av den 22 juni 2000, Nederländerna/kommissionen, C-147/96, EU:C:2000:335, punkt 27 och där angiven rättspraxis). Dess verkningar måste bedömas utifrån objektiva kriterier, såsom rättsaktens innehåll, med beaktande, i förekommande fall, av det sammanhang inom vilken rättsakten antogs, samt befogenheterna för den institution som antagit den (dom av den 13 februari 2014, Ungern/kommissionen, C-31/13 P, EU:C:2014:70, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

48 I de överklagade besluten prövade tribunalen kommissionens invändningar om rättegångshinder utan att pröva själva sakfrågan. Såsom har redovisats i punkterna 22 och 23 ovan fann tribunalen, efter en analys av fördelningen av befogenheter mellan kommissionen och medlemsstaterna vad gäller fastställande av egna medel med stöd av bestämmelserna i beslut 2007/436 och förordning nr 1150/2000, i punkt 41 i det första överklagade beslutet och punkt 40 i det andra överklagade beslutet att eftersom det inte finns någon bestämmelse som ger kommissionen befogenhet att anta en rättsakt där en medlemsstat åläggs att tillföra unionen dess egna medel, kan de omtvistade skrivelserna således endast uppfattas som informativ och inte som något mer än en uppmaning riktad till Republiken Slovakien.

49 Härvidlag påpekade tribunalen att ett ställningstagande från kommissionen, såsom det som återfinns i skrivelserna, inte binder de nationella myndigheterna, och att ett sådant ställningstagande, lika lite som ett motiverat yttrande i den administrativa fasen i ett fördragsbrottsförfarande, utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas.

50 Det förefaller förvisso som om tribunalen i huvudsak har grundat sin bedömning av huruvida de omtvistade skrivelserna utgör sådana rättsakter mot vilka talan kan väckas på en undersökning av kommissionens befogenheter med stöd av beslut 2007/436 och förordning nr 1150/2000. Härigenom har tribunalen, i motsats till vad Republiken Slovakien har hävdat, emellertid inte prövat naturen hos de begärda medlen och inte heller kvalificerat dessa medel som ”egna medel”.

51 I de överklagade besluten har tribunalen nämligen endast förklarat, på ett abstrakt sätt, de skyldigheter och befogenheter som åligger medlemsstaterna och kommissionen på området unionens egna medel. Eftersom, såsom framgår av punkterna 4–10 i det första överklagade beslutet och punkterna 4–10 i det andra överklagade beslutet, kommissionen har utfärdat de omtvistade skrivelserna på detta område, kunde tribunalen, utan att göra någon felaktig rättstillämpning, undersöka nämnda skyldigheter och befogenheter mot bakgrund av bestämmelserna om egna medel, i syfte att endast pröva huruvida dessa skrivelser var rättsakter mot vilka talan kan väckas, och utan att detta påverkade frågan i sak huruvida dessa bestämmelser var tillämpliga på omständigheterna i det förevarande fallet och för kvalificeringen av de aktuella beloppen.

52 Vidare gjorde tribunalen under dessa omständigheter en riktig bedömning när den, utan att förena kommissionens invändning om rättegångshinder med en prövning av målet i sak, i punkt 55 i det första överklagade beslutet och i punkt 54 i det andra överklagade beslutet, underkände såsom verkningslösa Republiken Slovakiens argument avseende huruvida de omtvistade skrivelsernas innehåll var välgrundat.

53 Det ska däremot noteras att, såsom Republiken Slovakien med rätta har påpekat, tribunalen endast har undersökt befogenheterna för den som har utfärdat rättsakten, utan att ens genomföra en analys av innehållet i de omtvistade skrivelserna, i strid med de krav som följer av den rättspraxis som redovisats i punkt 47 ovan.

54 Tribunalen har således gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning.

55 Det ska emellertid erinras om att om en dom från tribunalen innehåller domskäl som strider mot unionsrätten, men domslutet framstår som riktigt enligt andra rättsliga grunder, innebär inte detta åsidosättande att avgörandet ska upphävas, och domskälen ska då ersättas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 150, och dom av den 5 mars 2015, kommissionen m.fl./Versalis m.fl., C-93/13 P och C-123/13P, EU:C:2015:150, punkt 102 och där angiven rättspraxis).

56 Så är fallet i förevarande mål.

57 Mot bakgrund av den rättspraxis som redovisats i punkterna 46 och 47 ovan framgår det nämligen av en analys av de omtvistade skrivelserna, med beaktande av det sammanhang inom vilken de utfärdades samt kommissionens befogenheter, att dessa skrivelser inte kan anses utgöra sådana rättsakter mot vilken talan kan väckas.

58 Vad för det första gäller dessa skrivelsers innehåll ska det påpekas att efter en sammanfattning av bakgrunden uttryckte direktören, i skrivelserna, direktionens synpunkt att Republiken Slovakien ansågs vara ansvarigt för de förluster av egna medel som uppstått i Tyskland. Direktören ansåg att Republiken Slovakien borde kompensera för dessa förluster och, för det fall att Republiken Slovakien vägrade att tillhandahålla de aktuella beloppen skulle sistnämnda medlemsstat åsidosätta principen om lojalt samarbete och äventyra ett välfungerande system för egna medel. Mot bakgrund av dessa omständigheter uppmanade direktören Republiken Slovakien att tillhandahålla belopp motsvarande de aktuella förlusterna och förtydligade att utebliven betalning inom den angivna tidsfristen skulle medföra dröjsmålsräntor med tillämpning av artikel 11 i förordning nr 1150/2000.

59 Av denna sammanfattning framgår att kommissionen genom de omtvistade skrivelserna i huvudsak gett Republiken Slovakien en redogörelse för sin inställning vad gällde rättsverkningarna av de förluster av egna medel som orsakats i Tyskland och vad gällde de skyldigheter som detta medförde för Republiken Slovakien enligt kommissionens mening. Mot bakgrund av denna inställning uppmanade kommissionen medlemsstaten att tillhandahålla de aktuella beloppen.

60 Domstolen finner att varken en redogörelse för ett rättsutlåtande eller en uppmaning att tillhandahålla de aktuella beloppen kan medföra rättsverkningar.

61 Den omständigheten att de omtvistade skrivelserna anger en tidsfrist för att ställa nämnda belopp till förfogande, samtidigt som det anges att dröjsmål kan föranleda dröjsmålsränta, kan, mot bakgrund av det totala innehållet i de omtvistade skrivelserna, inte i sig föranleda slutsatsen att kommissionen avsåg att i stället för att redogöra för sin inställning anta rättsakter med bindande rättsverkningar. Följaktligen kan denna omständighet inte heller medföra att nämnda skrivelser ska anses vara sådana rättsakter mot vilken talan kan väckas.

62 Vad för det andra gäller sammanhanget påpekar domstolen att kommissionen under förhandlingen, utan att motsägas på denna punkt av vare sig Republiken Slovakien eller de intervenerande medlemsstaterna, uppgav att avsändandet av skrivelser som de omtvistade skrivelserna var kommissionens gängse praxis i syfte att sätta igång informella diskussioner om en medlemsstats iakttagande av unionsrätten, vilka kan följas av inledandet av den administrativa fasen av ett fördragsbrottsförfarande. Detta sammanhang avspeglas i de omtvistade skrivelserna, vilka tydligt anger skälen till att kommissionen anser att Republiken Slovakien kan ha åsidosatt unionsrättsliga bestämmelser. Det framgår vidare otvetydigt av Republiken Slovakiens respektive ansökan till tribunalen att detta sammanhang var känt av medlemsstaten och att Republiken Slovakien väl förstod kommissionens avsikt att inleda informella kontakter.

63 Det framgår av rättspraxis att mot bakgrund av kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller huruvida den ska inleda ett fördragsbrottförfarande kan ett motiverat yttrande inte medföra bindande rättsverkningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 september 1998, kommissionen/Tyskland, C-191/95, EU:C:1998:441, punkt 46 och där angiven rättspraxis). Detta gäller i än högre grad för skrivelser vilka, såsom de omtvistade skrivelserna, kan anses endast utgöra informella förberedande kontakter inför inledandet av den administrativa fasen av ett fördragsbrottsförfarande.

64 Vad för det tredje gäller kommissionens befogenheter är det ostridigt mellan parterna att denna institution under alla förhållanden inte har någon befogenhet att anta bindande rättsakter som ålägger en medlemsstat att tillhandahålla belopp såsom de som är aktuella i förevarande mål. Även om det antogs att, såsom Republiken Slovakien har angett, dessa belopp inte kan kvalificeras som ”egna medel”, har kommissionen nämligen uppgett vid domstolen att det då inte skulle gå att fastställa någon rättslig grund för att anta en bindande rättsakt. Om det å andra sidan antas att dessa belopp, tvärtemot vad Republiken Slovakien hävdar, ska kvalificeras som egna medel ska det noteras att Republiken Slovakien inte har bestritt kommissionens argument att kommissionen inte ges någon beslutsbefogenhet i vare sig beslut 2007/436 eller förordning nr 1150/2000.

65 Mot bakgrund av ovanstående drar domstolen slutsatsen att de omtvistade skrivelserna inte utgör ”rättsakter mot vilken talan kan väckas” i den mening som avses i artikel 263 FEUF, utan att det är nödvändigt att pröva frågan i sak angående tillämpligheten av beslut 2007/436 och förordning nr 1150/2000 och om den rättsliga kvalificeringen av de begärda beloppen.

66 Denna slutsats påverkas inte av Republiken Slovakiens argument om rätten till ett effektivt domstolsskydd, den onödiga förlängningen av tvisten mellan medlemsstaten och kommissionen och risken för dröjsmålsränta. Även om villkoret avseende bindande rättsverkningar ska tolkas mot bakgrund av rätten till ett effektivt domstolsskydd, såsom garanteras i artikel 47 första stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, är det tillräckligt att erinra om att syftet med denna rätt inte är att det i fördragen föreskrivna systemet med domstolsprövning ska ändras, särskilt inte bestämmelserna om upptagande av talan som väckts direkt vid Europeiska unionens domstol, vilket även framgår av förklaringarna till denna artikel 47. Dessa förklaringar ska, i enlighet med artikel 6.1 tredje stycket FEU och artikel 52.7 i stadgan, beaktas vid tolkningen av densamma (dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 97 och där angiven rättspraxis). Tolkningen av begreppet ”rättsakt mot vilken talan kan väckas” mot bakgrund av nämnda artikel 47 kan följaktligen inte leda till att detta villkor sätts åt sidan, utan att gå utöver de befogenheter som unionsinstitutionerna tilldelats i fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2006, Reynolds Tobacco m.fl./Kadi, C-131/03 P, EU:C:2006:541, punkt 81, och beslut av den 14 maj 2012, Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/kommissionen, C-477/11 P, ej publicerad, EU:C:2012:292, punkt 54).

67 Det överklagade beslutens slut är följaktligen, i den del Republiken Slovakiens respektive talan avvisas, välgrundat, varför den första grunden måste underkännas.

Den andra grunden

Parternas argument

68 Genom den andra grunden, som har åberopats i andra hand, har Republiken Slovakien gjort gällande att tribunalen har åsidosatt sin motiveringsskyldighet.

69 För det första har tribunalen, enligt Republiken Slovakien, inte motiverat slutsatsen att de begärda beloppen utgör egna medel. En motivering till stöd för denna slutsats är särskilt viktig i de förevarande målen, dels eftersom denna slutsats utgör grunden för tribunalens – för övrigt felaktiga – bedömning av huruvida respektive talan kan tas upp till sakprövning, dels eftersom kvalificeringen av nämnda belopp som ”egna medel” hade bestritts av medlemsstaten i dess yttranden avseende invändningarna om rättegångshinder. På samma sätt borde tribunalen ha redovisat skälen till att den anser att rättspraxis avseende medlemsstaternas skyldigheter vad gäller egna medel i bilaterala relationer är tillämplig i ett trepartsförhållande såsom i förevarande mål, vilket även detta har bestritts vid tribunalen av Republiken Slovakien.

70 För det andra har tribunalen underlåtit att motivera sin slutsats att en ”villkorad betalning” kan lösa det komplexa problemet avseende tillgång till domstolsprövning och frågan om situationen i förevarande mål ställer krav på skyndsamhet.

71 För det tredje har Republiken Slovakien påpekat att motiveringen i de överklagade besluten är nästan identisk med den i ett flertal beslut som meddelades av tribunalen samma dag, även om de avsåg helt andra faktiska omständigheter. Republiken Slovenien har särskilt åberopat beslutet av den 14 september 2015 Slovenien/kommission (T-585/14, EU:T:2015:662), vilket enligt medlemsstaten gällde en förlust av traditionella egna medel på grund av beviljandet av ett importtillstånd för socker och som, till skillnad från förevarande mål, rörde en bilateral relation mellan medlemsstaten och kommissionen.

72 Kommissionen har bestritt samtliga argument.

Domstolens bedömning

73 Det bör erinras om att skyldigheten att motivera domar följer av artikel 36 i Europeiska unionens domstols stadga, vilken enligt artikel 53 första stycket i denna stadga och artikel 117 i tribunalens rättegångsregler är tillämplig på tribunalen. Enligt fast rättspraxis ska av motiveringen till tribunalens dom klart och tydligt framgå hur denna har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för avgörandet och så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning (dom av den 19 december 2012, Mitteldeutsche Flughafen och Flughafen Leipzig-Halle/kommissionen, C-288/11 P, EU:C:2012:821, punkt 83 och där angiven rättspraxis).

74 Det framgår vidare av fast rättspraxis att tribunalen inte är skyldig att utforma domskälen så, att samtliga resonemang som parterna i målet fört bemöts vart och ett för sig och på ett uttömmande sätt. Det är tillräckligt att motiveringen gör det möjligt för dem som berörs av rättsakten att få kännedom om skälen till att tribunalen inte har godtagit deras argument, och att domstolen får ett tillräckligt underlag för att kunna utföra sin prövning (se bland annat, för ett liknande resonemang, beslut av den 12 juli 2016, Pérez Gutiérrez/kommissionen, C-604/15 P, ej publicerat, EU:C:2016:545, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

75 I förevarande fall har tribunalen i de överklagade besluten tydligt angett skälen som föranlett den att dra slutsatsen att de omtvistade skrivelserna inte kunde utgöra föremål för en talan om ogiltigförklaring i enlighet med artikel 263 FEUF. Det framgår av prövningen av den första grunden som åberopats av Republiken Slovakien att skälen till dessa beslut har gjort det möjligt för denna

medlemsstat att förstå det resonemang som föranlett slutsatsen att respektive talan inte kan tas upp till sakprövning, och att bestrida detta resonemang och att dessa skäl har gjort det möjligt för domstolen att utföra sin prövning.

76 Följaktligen har motiveringsskyldigheten inte åsidosatts i de överklagade besluten.

77 Denna slutsats påverkas inte av de argument som framförts av Republiken Slovakien.

78 Vad för det första gäller medlemsstatens argument att tribunalen borde ha redovisat skälen till varför den ansåg sig kunna tillämpa beslut 2007/436 och förordning nr 1150/2000 i syfte att pröva huruvida talan kunde väckas mot de omtvistade skrivelserna konstaterar domstolen att tribunalen bemött de argument som framförts vid tribunalen angående dessa rättsakters otillämplighet genom att finna att dessa argument hänförde sig till prövningen av respektive talan i sak.

79 Vad för det andra gäller den omständigheten, om den antas vara visad, att motiveringen i de överklagade besluten är nästan identisk med den i beslut i andra mål rörande andra faktiska omständigheter, saknar även den under dessa förhållanden relevans.

80 För det tredje har tribunalen med rätta erinrat om att även om villkoret avseende bindande rättsverkningar ska tolkas mot bakgrund av principen om rätten till ett effektivt domstolsskydd, kan en sådan tolkning inte leda till att detta villkor sätts åt sidan, utan att gå utöver de befogenheter som unionsinstitutionerna tilldelats i fördraget, och tribunalen har därmed i tillräcklig grad bemött Republiken Slovakiens argument avseende en påstådd avsaknad av effektivt domstolsskydd med hänsyn till att situationen påstods ställa krav på skyndsamhet.

81 Av det anförda följer att den andra grunden ska underkännas, och följaktligen ska överklagandena ogillas i deras helhet.

Rättegångskostnader

82 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, vilken enligt artikel 184.1 i samma regler ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

83 Kommissionen har yrkat att Republiken Slovakien ska ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Slovakien har tappat målet, ska Republiken Slovakien förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.

84 I artikel 140.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i dessa regler också ska tillämpas i mål om överklagande, föreskrivs att medlemsstater och institutioner som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader.

85 Republiken Tjeckien, Förbundsrepubliken Tyskland och Rumänien ska följaktligen bära sina egna rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) Överklagandena ogillas.

2) Republiken Slovakien ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.

3) Republiken Tjeckien, Förbundsrepubliken Tyskland och Rumänien ska bära sina egna rättegångskostnader.

Underskrifter